
Vergaderjaar 2007–2008

31 007

**Parlementair onderzoek
Onderwijsvernieuwingen**

Nr. 7

RAPPORT

Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau

VIJFTIEN JAAR ONDERWIJSVERNIEUWINGEN IN NEDERLAND

EEN BELEIDSANALYTISCHE STUDIE TEN BEHOEVE VAN HET
PARLEMENTAIR ONDERZOEK ONDERWIJSVERNIEUWINGEN

H.M. BRONNEMAN-HELMERS

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	5
DEEL A: DE CONTEXT	11
Hoofdstuk A.1 Maatschappelijke context	15
Hoofdstuk A.2 Ontwikkelingen in de onderwijsomgeving	36
DEEL B: ONDERWIJSVERNIEUWINGEN	55
Hoofdstuk B.1 Basisvorming	59
Hoofdstuk B.2 Tweede Fase havo/vwo	93
Hoofdstuk B.3 Het Vmbo	121
Hoofdstuk B.4 Het nieuwe leren	152
DEEL C: (BELEIDS)ACTOREN	179
Hoofdstuk C.1 De politiek	183
Hoofdstuk C.2 Het departement	195
Hoofdstuk C.3 Procesmanagement en verzorgingsinstellingen	205
Hoofdstuk C.4 De Inspectie van het Onderwijs	219
Hoofdstuk C.5 De Onderwijsraad	227
Hoofdstuk C.6 Het parlement	232
Hoofdstuk C.7 Het onderwijsonderzoek	236
DEEL D: HET ONDERWIJSVELD	243
Hoofdstuk D.1 De schoolbesturen	247
Hoofdstuk D.2 De schoolleiders	253
Hoofdstuk D.3 De leraren	259
Hoofdstuk D.4 De leerlingen en hun ouders	273
DEEL E: PATRONEN EN RESULTATEN	283
Hoofdstuk E.1 Patronen in het vernieuwingsbeleid van de overheid	287
Hoofdstuk E.2 Het «nieuwe leren» in het (school)beleid	306
Hoofdstuk E.3 Onderwijsvernieuwingen: doelstellingen en resultaten	319
GERAADPLEEGDE BRONNEN	338

INLEIDING

1. Aanleiding en vraagstelling Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Er is veel maatschappelijke onrust over het onderwijs. De onderwijsvernieuwingen die in de afgelopen vijftien jaar in het voortgezet onderwijs zijn ingevoerd hebben tot veel onvrede, frustraties en klachten geleid, aanvankelijk vooral in de scholen zelf (schoolleiders, docenten en leerlingen), later ook onder ouders en in de media. In 2006 luidde de Vereniging Beter Onderwijs Nederland via een artikel in NRC Handelsblad de noodklok¹. Begin 2007 stuurden drie landelijke organisaties van scholieren en studenten een brandbrief aan de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, waarin zij onder de titel «*Wij willen leren, geef ons ook de kans*» meer lessen en beter onderwijs eisten². Naar aanleiding hiervan werden op 30 januari 2007 in de Tweede Kamer door het Kamerlid Dibi (GroenLinks) de volgende vragen aan de minister en staatssecretaris gesteld:

- Wat vinden beide bewindslieden van de noodklok die deze keer uit de hoek van scholieren en studenten komt? Zien zij net als wij een patroon in de aanhoudende zorgen over het nieuwe leren?
- Verbinden de minister en de staatssecretaris de noodklok en andere kritische geluiden over het nieuwe leren met recente nieuwsberichten over gebrekkige taal en rekensvaardigheden, de managersplaag en de financiële staat van het onderwijs?
- Is de minister bereid de Onderwijsinspectie een grondig onderzoek te laten uitvoeren naar de gevolgen van het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs? Is zij vervolgens bereid consequenties te verbinden aan de uitkomsten van het onderzoek?

Ook andere Kamerleden stelden vragen. Zo stelde het lid Hamer (PvdA) aan de orde of het nieuwe leren langzamerhand eigenlijk geen symbool was geworden van alle kritiek op het onderwijs, bijvoorbeeld ook ten aanzien van de tweede fase havo/vwo, en of het niet verstandig zou zijn een parlementair onderzoek naar het onderwijs in te stellen. Volgens haar zou zo'n onderzoek, mits goed uitgevoerd en zonder iemand in het beklaagdenbankje te zetten, louterend kunnen werken³.

Deze discussie tijdens het mondeling vragenuur vormde het startpunt voor het Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Op 5 april 2007 verscheen het Onderzoeksvoorstel Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Daarin werden de volgende probleemanalyse, probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd⁴.

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 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 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 successen en

¹ Verbrugge (2006).

² LAKS, JOB, LSVb (2007).

³ TK 36 (2266–2268).

⁴ TK 2006–2007, 31 007, nr. 1.

faalfactoren van de recente en lopende onderwijsvernieuwingen te kunnen vaststellen en lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

Probleemstelling

Welk sturingsprincipe moet de overheid hanteren om samen met het onderwijsveld de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen te verwezenlijken? 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 het 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? Zo ja, waarit zou dit toetsingskader moeten bestaan?

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 worden toegerekend aan 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?

Op 17 april 2007 besloot de Tweede Kamer om een parlementair onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen in te stellen. De uitvoering van het onderzoek werd in handen gelegd van een Tijdelijke Commissie Onderwijsvernieuwingen onder voorzitterschap van het lid Dijsselbloem (PvdA).

Een deel van het onderzoek werd uitbesteed aan derden, waaronder het Sociaal en Cultureel Planbureau.

2. *Opdracht aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)*

Op 14 mei 2007 gaf de voorzitter van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen opdracht aan het SCP om een beleidsanalytische studie te verrichten naar vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. De studie zou zich met name moeten richten op vier van de hierboven genoemde onderzoeksvragen: de vragen 1, 2, 3 en 9. Voorafgaand aan de opdracht was eind april 2007 door het SCP op verzoek van de commissie een voorstel ingediend voor een beleidsanalytische studie naar vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland (1991–2006). In de opzet voor deze studie was in aanvulling op de eerder genoemde onderzoeksvragen ook (de invoering van) het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) meegenomen. Over deze opzet vond op 7 mei 2007 een gedachtewisseling plaats met leden van de parlementaire onderzoekscommissie. In dat gesprek werd ingestemd met de voorgestelde opzet, alsmede met het essayistische karakter van de studie. Met het oog op de in oktober te organiseren hoorzittingen zou het onderzoeksrapport van het SCP eind september gereed moeten zijn. De beleidsanalyse zal als aparte studie in het onderzoeksrapport van de commissie worden opgenomen⁵.

In het kader van het Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen werden nog vier andere deelonderzoeken uitgezet:

- Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid (Tweede en Eerste Kamer) bij beleid en wetgeving van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs, ter aanvulling op het onderzoek van het SCP. Het onderzoek wordt uitgevoerd door twee hoogleraren Onderwijsrecht (Universiteit van Tilburg en Erasmus Universiteit).
- Een onderzoek naar de omvang en ontwikkeling van de financiële middelen die voor de onderwijsvernieuwingen zijn vrijgemaakt en naar de besteding van die middelen op schoolniveau. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer.
- Een onderzoek naar de staat van het onderwijs in Nederland, waarbij op basis van beschikbare gegevens (langlopende cohortonderzoeken) en internationaal vergelijkende studies wordt nagegaan of er inzicht te krijgen is in de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast wordt in beeld gebracht welke veranderingen in de kwaliteit van onderwijs geassocieerd kunnen worden met de onderwijsvernieuwingen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA, Universiteit Maastricht).
- De meningen in het onderwijsveld worden gepeild via een web-

⁵ TK 2006–2007, 31 700, nr. 2.

enquête, uitgevoerd door het Onderzoekscentrum Leren in Interactie van de Universiteit Utrecht.

Daarnaast organiseerde de parlementaire onderzoekscommissie schoolbezoeken, regionale bijeenkomsten en hoorzittingen.

3. Opzet en karakter van de beleidsanalytische studie van het SCP

De beleidsanalytische studie *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland (1991–2006)* gaat over vier onderwijsvernieuwingen: de Basisvorming, de Tweede Fase van het havo/vwo (profielen en studiehuis), het Vmbo (leerwegen, integratie vso-lom/mlk) en het zogeheten Nieuwe Leren. De studie bestaat uit vijf delen.

Opzet en inhoud

Deel A gaat over de context waarin de beleidsvoorbereiding, besluitvorming en implementatie van de vier onderwijsvernieuwingen plaatsvonden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke context (hoofdstuk A.1) en ontwikkelingen in de onderwijsomgeving (hoofdstuk A.2).

In *Deel B* wordt de beleidsontwikkeling rond drie van de vier onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase en vmbo) in chronologische zin beschreven (respectievelijk in de hoofdstukken B.1, B.2 en B.3). Daarbij wordt de gehele periode 1991–2006, en waar nodig ook de voorgeschiedenis, bestreken. Bij het «nieuwe leren» (hoofdstuk B.4) wordt ingegaan op de achtergronden, de verschillende verschijningsvormen en de vaak heftige discussie die er rond de verschillende didactische vernieuwingen is losgebarsten. Ook de rol van de overheid komt aan de orde.

Deel C is gewijd aan de rol die verschillende (beleids)actoren bij de onderwijsvernieuwingen hebben gespeeld: de politiek (hoofdstuk C.1), het departement (hoofdstuk C.2), procesmanagement en verzorgingsinstellingen (hoofdstuk C.3), de Inspectie van het Onderwijs (hoofdstuk C.4), de Onderwijsraad (hoofdstuk C.5), het parlement (hoofdstuk C.6) en het onderwijsonderzoek (hoofdstuk C.7).

In *Deel D* komen de opvattingen en houding van de belangrijkste partijen in het onderwijsveld aan de orde. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de schoolbesturen (hoofdstuk D.1), de schoolleiders (hoofdstuk D.2), de leraren (hoofdstuk D.3) en de leerlingen en hun ouders (hoofdstuk D.4).

In *Deel E* wordt de balans opgemaakt. In hoofdstuk E.1 wordt op zoek gegaan naar een aantal patronen (overeenkomsten, maar ook verschillen) in het beleid van de overheid rond de basisvorming, de tweede fase havo/vwo en het vmbo. In hoofdstuk E.2 wordt ingegaan op de vraag waarom het bij de invoering van nieuwe didactische werkwijzen zo vaak mis ging, en op de wijze waarop de overheid, de sector (VO-raad) en de scholen op dit moment vormgeven aan de innovatie van het onderwijs. Hoofdstuk E.3, tenslotte, is gewijd aan de vraag in hoeverre de doelstellingen die met de verschillende vernieuwingsoperaties werden beoogd (gelijke kansen, uitstel van studie- en beroepskeuze en selectie, niveauverhoging, en een betere kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting op het vervolgonderwijs) ook daadwerkelijk zijn bereikt.

Aan ieder deel gaat een meer uitgebreide inhoudsopgave vooraf.

Karakter van de studie

Voor deze studie was slechts beperkte tijd beschikbaar; in totaal vier en een halve maand (van medio mei tot eind september 2007). De parlementaire onderzoekscommissie moest, voordat ze aan de hoorzittingen zou

beginnen, over de conceptteksten kunnen beschikken. Daarom is gekozen voor een essayistische benaderingswijze, in de zin dat de gang van zaken rond de onderwijsvernieuwingen op hoofdlijnen en zonder al te veel onderwijsinhoudelijke details wordt weergegeven. Er is naar gestreefd de commissie zo goed mogelijk te informeren over de achtergronden, inhoud en vormgeving van de vernieuwingen en tevens de veranderingen in het complexe krachtenveld van (beleids)actoren in en rond het voortgezet onderwijs en hun uiteenlopende posities, belangen, opvattingen en gedragingen zo goed mogelijk in beeld te brengen.

Relatie tot andere onderzoek

De financiële aspecten van de onderwijsvernieuwingsoperaties blijven in deze studie buiten beschouwing. Daar doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar.

Ook het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort, dat in september 2007 door de Commissie Leraren (Commissie Rinnooy Kan) nog eens werd blootgelegd, komt slechts zijdelings aan de orde. In hoofdstuk D.3 wordt wel aandacht geschonken aan het draagvlak voor de onderwijsvernieuwingen onder leraren, aan de wijze waarop leraren met de vernieuwingen omgingen en aan de verschillen in beroepsopvatting en opvattingen over het «Nieuwe Leren» tussen de leraren in het voortgezet onderwijs onderling.

De parlementaire besluitvorming rond de onderwijsvernieuwingen wordt alleen op hoofdlijnen besproken. Het onderzoek van de twee hoogleraren Onderwijsrecht gaat hier gedetailleerd op in. Hun conclusies waren bij het schrijven van hoofdstuk C.6 nog niet beschikbaar.

Hoewel het niet direct in de opdracht aan het SCP was opgenomen, wordt in het kader van deze beleidsanalytische studie in hoofdstuk E.3 ook aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre de doelstellingen die met de verschillende onderwijsvernieuwingen werden beoogd, ook daadwerkelijk zijn bereikt. De bovengenoemde studie van het ROA zal uitvoeriger ingaan op ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs, mede in relatie tot de verschillende onderwijsvernieuwingen.

4. Gehanteerde bronnen

Voor deze studie is gebruik gemaakt van verschillende soorten bronnen:

- Het *Onderwijsverslag* dat jaarlijks door de Inspectie van het Onderwijs wordt uitgebracht;
- Adviezen van de Onderwijsraad;
- Adviezen van een groot aantal adviescommissies
- Relevante Kamerstukken;
- (Evaluatie)rapporten over de basisvorming en de tweede fase havo/vwo, maar ook over zorgleerlingen in het vmbo en de Wet op het onderwijstoezicht;
- Studies van het SCP, zoals het tweejaarlijks verschijnende *Sociaal en Cultureel Rapport*, diverse rapporten over de schaalvergroting in het onderwijs, en de studie *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*;
- Kritische analyses van de beleidsontwikkeling rond de kerndoelen en de verschillende onderwijsvernieuwingen⁶;
- Studies met betrekking tot uiteenlopende ontwikkelingen in relatie tot de onderwijsvernieuwingen, bijvoorbeeld over de positie van leraren⁷, over de ongelijkheid in het onderwijs⁸ of over de bureaucratisering in het onderwijs⁹;
- Documenten en rapporten van betrokken instanties uit het onderwijsveld (Jaarverslagen, Procesverslagen);
- Artikelen en interviews in (vak)tijdschriften en kranten.

⁶ Van der Ploeg et al. (1999), Prick (2006).

⁷ CDV (2005).

⁸ Dronkers (2007).

⁹ Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2004).

Doel van deze studie, die begin oktober 2007 in conceptvorm voor de onderzoekscommissie beschikbaar was¹⁰, is de parlementaire onderzoekscommissie zo goed mogelijk te informeren over de gang van zaken rond de verschillende onderwijsvernieuwingen. Welke rol de verschillende (beleids)actoren speelden en wat er zich in allerlei overlegsituaties met het onderwijsveld en binnen het departement heeft afgespeeld moet uit gesprekken met direct betrokkenen en uit de hoorzittingen blijken. Het is aan de parlementaire onderzoekscommissie om conclusies te trekken.

¹⁰ Twee collega's van het SCP hebben mij bij de werkzaamheden voor dit rapport uitstekend geholpen: Lex Herweijer (met cijfers over de schaalvergroting en ontwikkelingen in de deelname) en René Vink (met het opzoeken van relevante Kamerstukken), waarvoor dank. Dr. J. G. F. Veldhuis heeft een aantal hoofdstukken van commentaar voorzien. Voor zijn waardevolle bijdrage ben ik hem zeer erkentelijk.

DEEL A: DE CONTEXT

INHOUD DEEL A

HOOFDSTUK A.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT	15
A.1.1 Historische ontwikkelingen	15
A.1.2 Demografische ontwikkelingen	19
A.1.3 Maatschappelijke ontwikkelingen	22
A.1.4 Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen	26
A.1.5 Economische en technologische ontwikkelingen	30
A.1.6 Forse stijging van de onderwijsdeelname	32
HOOFDSTUK A.2 ONTWIKKELINGEN IN DE ONDERWIJS- OMGEVING	36
A.2.1 Plaats en functie van het voortgezet onderwijs binnen het onderwijsbestel	36
A.2.2 Schaalvergroting in het voortgezet onderwijs	39
A.2.3 Kostenbeheersing en doelmatigheidsverhoging in het voortgezet onderwijs	43
A.2.4 Kwaliteitsbeleid van scholen	46
A.2.5 Ontwikkelingen in het basisonderwijs	47
A.2.6 Ontwikkelingen in het vervolgonderwijs (mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs)	49

A.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Onderwijsvernieuwingen, zoals de basisvorming, de profielen en het studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo, de leerwegen in het vmbo en het zogeheten «Nieuwe Leren», die in deel B zullen worden beschreven, komen niet uit de lucht vallen. Om ze inhoudelijk te kunnen duiden, en het gevoerde beleid rond die vernieuwingen beter te kunnen plaatsen, biedt dit hoofdstuk een beknopte schets van de maatschappelijke context waarbinnen ze tot stand zijn gekomen. In het volgende hoofdstuk van dit eerste deel van het rapport komen enkele relevante (beleids)ontwikkelingen in de context van het onderwijs zelf, zowel in het voortgezet onderwijs als in het toeleverende basisonderwijs en het afnemende vervolgonderwijs, aan de orde.

A.1.1 Historische ontwikkelingen

De onderwijswet van Thorbecke (1863)

In het begin van de negentiende eeuw kende ons land alleen lager onderwijs. Met de industriële ontwikkeling die in de jaren zestig van die eeuw op gang kwam, ontstond er ook behoefte aan een uitbreiding van het onderwijs, aldus professor De Rooy, aan wie het volgende historische overzicht gedeeltelijk is ontleend¹¹.

De onderwijswetgeving van Thorbecke (1863) vormt voor het voortgezet onderwijs de eerste belangrijke mijlpaal.

Voor de uitbreiding en structurering van het voorbereidend en middelbaar hoger onderwijs (vmho) waren twee kenmerken van belang.

In de eerste plaats het feit dat Nederland een standensamenleving was.

De onderwijswetgeving weerspiegelde die. De elite, «de hogere en geleerde stand», in de woorden van Thorbecke, werd geacht naar het gymnasium te gaan. Dit schooltype werd dan ook niet geregeld in de «Wet op het voortgezet onderwijs», maar in de wetgeving voor het hoger onderwijs. Voor de «talrijke burgerij», die zich nuttig wenste of diende te maken in de «nijvere maatschappij», waarmee bedoeld werd op handel, industrie en landbouw, werden drie schooltypen in het leven geroepen:

- de tweejarige burgerschool, bestemd voor de toekomstige ambachtsman en kleine landbouwer,
- de drie- en de vijfjarige hogere burgerschool (hbs);
- de omvorming van een technische opleiding in Delft tot de polytechnische school, bestemd voor toekomstige ingenieurs en industriëlen.

Door het ingrijpen van de Tweede Kamer werd het bovendien mogelijk om een middelbare school voor meisjes (mms) «uit de meer gegoede klasse en burgerklasse» in te richten. Die opleiding was bestemd voor toekomstige echtgenotes van mannelijke leidinggevend en moest een algemene ontwikkeling op niveau bieden: vreemde talen en hun literatuur, geschiedenis en kunstgeschiedenis. Het voortgezet onderwijs weerspiegelde dus niet alleen de standensamenleving, maar was ook sterk seksespecifiek van aard.

Thorbecke maakte een scherp onderscheid tussen de wereld van de geest en de wereld van de zaak, ofwel tussen de intellectuele vorming van de elite (gymnasium) en de algemene vorming van de gewone burgerij (hbs-a en -b). Het middelbaar onderwijs was uitdrukkelijk bedoeld als eindonderwijs. Het zou echter anders lopen. De hbs-b ontwikkelde zich in de praktijk al snel tot een succesvol schooltype dat toelating verschafte tot een aantal faculteiten van het hoger onderwijs: de faculteit der wis- en natuurkunde en die der medicijnen. Dat werd in 1917 wettelijk vastgelegd. Voor de faculteiten der rechten, letteren en theologie moesten nog decennia lang aanvullende examens in Latijn en Grieks worden afgelegd.

¹¹ Profielcommissies (2006: 109–116).

Met die toelatingsregeling kreeg ook de hbs het karakter van voorbereidend hoger onderwijs. In de daaropvolgende decennia zouden het gymnasium en de hbs, mede als gevolg van het succes van de hbs, steeds meer naar elkaar toegroeien.

Een tweede kenmerk van de wetgeving van Thorbecke was het principiële verschil dat gemaakt werd tussen het voorbereidend middelbaar en hoger onderwijs (vmho) aan de ene kant, en tal van opleidingen en schooltypen die zich richten op de beroepsvoorbereiding aan de andere kant. Tussen 1860 en 1890 bestonden er verschillende typen lager beroepsonderwijs naast elkaar.

De landelijke overheid ondersteunde in de tweede helft van de negentiende eeuw alleen het theoretische beroepsvoorbereidende onderwijs. Scholen die daarnaast ook praktisch onderwijs gaven, ontvingen geen overheidssteun. Aan het eind van de negentiende eeuw werd het voor particuliere organisaties steeds moeilijker om vakscholen in stand te houden. Er werd dan ook bij de overheid om financiële steun gevraagd; die steun werd in 1891 voor het eerst verstrekt. Vanwege de toenemende financiële betrokkenheid van de overheid ontstond er daarna al snel behoefte aan overheidscontrole op deze vanuit particulier initiatief ontstane vakscholen. In 1899 werd hiervoor een aparte inspecteur aangesteld. Aan het eind van de negentiende eeuw werden er in verband met een groeiende behoefte aan tussenliggend kader tussen arbeiders en ingenieurs, ook steeds meer middelbare technische scholen gesticht. Pas met de Wet op het Nijverheidsonderwijs (1919) kwam er voor het eerst een wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs, waarin enige samenhang in al die opleidingen werd aangebracht¹².

Duur en inbedding van de algemene vorming

Algemene vorming is een diffuus begrip dat staat voor een brede, veelzijdige vorming die voorafgaat aan elke vorm van specialisatie. Dat was aanvankelijk de taak van het lager onderwijs. Minimale kennis van taal en rekenen was een noodzakelijke voorwaarde om in de maatschappij te kunnen functioneren. Dit werd symbolisch vastgelegd in de Leerplichtwet van 1901. Pas halverwege de twintigste eeuw zou expliciet als doelstelling worden omschreven dat het lager onderwijs ernaar streeft «het kind die elementaire kundigheden te doen verwerven, die maatschappelijk gezien onontbeerlijk zijn».

Er waren in het begin van de twintigste eeuw twee redenen om deze noodzakelijk geachte algemene vorming ook tot de taak van het middelbaar onderwijs te rekenen. De eerste reden was dat het niveau van veel scholen in het primair onderwijs te laag was, waardoor er een kloof was tussen het primair en het secundair onderwijs. De tweede reden was dat men ook destijds al van mening was dat de wereld in snel tempo ingewikkelder was geworden. Dat vergde meer algemene vorming om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen.

Door de «promotie» van de hbs van middelbaar tot voorbereidend hoger onderwijs bereikte dit schooltype slechts een beperkt deel van de jeugd. Men vond het schooltype vanwege de sterke nadruk op de natuurwetenschappen naar de aard van het onderwijs bovendien te materialistisch en te rationeel. Daardoor ontstond er een behoefte aan nieuw middelbaar schooltype, waarin de algemene vorming centraal zou staan; een algemene vorming die zich vooral zou richten op sociale vorming en persoonlijkheidsvorming. Op basis van nieuwe psychologische inzichten waren veel pedagogen destijds de mening toegedaan dat er een specifieke school moest komen voor twaalf- tot vijftienjarigen.

¹² Bronneman-Helmers (2006a: 27–32).

Het lyceum was oorspronkelijk bedoeld als een school met een driejarige algemene onderbouw. Omdat dit te weinig leertijd zou overlaten voor de klassieke talen, werd aanvankelijk gestart met een tweejarige onderbouw. Onder diezelfde druk werd dat later een éénjarige brugklas, een determineerjaar, waarin werd bepaald voor welk schooltype (gymnasium of hbs) de leerling het meest geschikt was. Door deze ontwikkeling ontstond er opnieuw een zoektocht naar een school waarin algemene vorming in de vorm van eindonderwijs werd aangeboden. Minister Bolkestein ontwierp daarvoor vlak voor de Tweede Wereldoorlog een structuur, waarin een scheiding werd aangebracht tussen middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs. Het eerste zou vorm moeten krijgen in een vierjarige algemene middelbare school (ams) en het tweede in een zesjarig lyceum met een a-, een b-, en een c-richting. De verbinding tussen beide schooltypen zou worden gelegd via een éénjarige brugklas. In 1951 publiceerde minister Rutten een Onderwijsplan waarin deze ams was opgenomen. In het Onderwijsplan werd nadrukkelijk gesteld dat het hierbij niet ging om een gemakkelijke school voor leerlingen voor wie het lyceum te moeilijk was. Het ging niet om «begaafdheid», maar om «bestemming». Tegelijkertijd werd echter vastgehouden aan een categoriaal stelsel, inclusief de waarde die aan intellectuele vorming werd toegekend; de invoering van een «high school» zoals in de Verenigde Staten, of een «comprehensive school», zoals in het Verenigd Koninkrijk werd expliciet afgewezen. Algemene vorming mocht niet in de plaats komen van intellectuele vorming, en werd dus in een apart schooltype ondergebracht. Dat leidde ertoe dat de ams als een apart schooltype werd opgenomen in het categoriale stelsel, tussen de (m)ulo enerzijds en gymnasium en hbs anderzijds.

De Mammoetwet van 1963

De lange discussie over de structuur van het voortgezet onderwijs werd uiteindelijk door minister Cals (KVP) afgerond. De Mammoetwet (Wet op het Voortgezet Onderwijs: WVO) werd in 1963 in het parlement goedgekeurd en in 1968 van kracht. Verschillende schooltypen die voorheen in aparte wetten waren geregeld, werden door deze wet onder één noemer gebracht.

In de wet werden de volgende doelstellingen vastgelegd:

- Elke leerling diende na het verlaten van de lagere school de mogelijkheid te krijgen een algemene, dat wil zeggen niet rechtstreeks op een beroep gerichte, vorming te ontvangen. Daarmee werd een taak die voorheen aan het lager onderwijs was toebedeeld uitgebreid naar het voortgezet onderwijs.
- Een zesjarig vwo (gymnasium en atheneum) moest leerlingen voorbereiden op een wetenschappelijke studie.
- De algemene vorming werd toebedeeld aan twee schooltypen: een vijfjarige havo (hoger algemeen vormend onderwijs) met een dubbele doelstelling (deels eindonderwijs, deels voorbereiding op het hoger beroepsonderwijs) en een vierjarige mavo (middelbaar algemeen vormend onderwijs) als voortzetting van het algemeen vormend onderwijs in de ulo en mulo. De ams werd hiermee dus over twee schooltypen verdeeld.
- De behoefte aan sociale vorming voor het gehele voortgezet onderwijs kreeg vorm in een apart vak dat in alle schooltypen werd ingevoerd: maatschappijleer.

In de Mammoetwet bleven de afzonderlijke schooltypen voor beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs gehandhaafd. Er werden drie niveaus van beroepsonderwijs onderscheiden: lager, middelbaar (voorheen uitgebreid beroepsonderwijs) en hoger beroepsonderwijs. Het

beroepsonderwijs werd bovendien flink uitgebreid: naast technisch-, landbouw- en huishoud- en nijverheidsonderwijs kwamen er middenstands-, economisch- en administratief onderwijs, kunstonderwijs, sociaal pedagogisch onderwijs en opleidingsonderwijs voor onderwijsgevend.

Kenmerkend voor de Mammoetwet waren de mogelijkheid om een scholengemeenschap te vormen, en een brugperiode in te richten (waarbij het lager beroepsonderwijs doorgaans niet betrokken was), en de vele doorstroommogelijkheden. Het vwo gaf toegang tot de universiteit, het havo en mavo tot respectievelijk het hoger beroepsonderwijs (hbo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Onder bepaalde voorwaarden kon ook worden doorgestroomd van het lbo naar het mbo en van het mbo naar het hbo. Het lager beroepsonderwijs werd drie- of vierjarig. Tegelijkertijd werd de leerplicht verlengd van acht naar negen jaar. Naast integratie, via de mogelijkheid van scholengemeenschappen en een brugperiode, bood de Mammoetwet ook een stap in de richting van differentiatie, ondermeer via de keuze voor vakkenpakketten. De WVO betekende ook het verdwijnen van een verplichte, per schooljaar aangegeven lessentabel. Na de invoering van de WVO zijn minimumtabellen ingevoerd, met een vrije ruimte die de scholen zelf konden invullen. Met de Mammoetwet werd ook het schoolonderzoek geïntroduceerd. Daarvoor was er alleen een centraal schriftelijk eindexamen.

De Mammoetwet betekende het begin van de «veralgemening» van het beroepsonderwijs, een ontwikkeling die al eind jaren veertig in de vorm van een algemeen vormend jaar was bepleit, en die in de jaren daarna verder zou doorzetten. Begin jaren zeventig werd de algemene onderbouwperiode verlengd naar twee jaar. In 1975 werden alle lagere beroepsopleidingen vierjarig, en werd de leerplicht verlengd van negen naar tien jaar.

Met de integratie van het beroepsonderwijs in de Wet op het Voortgezet Onderwijs werd de band met het algemeen voortgezet onderwijs benadrukt, maar raakte de aansluiting op het middelbaar beroepsonderwijs in de knel. Dit laatste zou later worden aangeduid als «het gat in de Mammoetwet». Het beroepsonderwijs raakte er ook verder door verstatelijk; het beroepsonderwijs werd onderdeel van de onderwijssector en de daarbij behorende wet- en regelgeving, waardoor het verder af kwam te staan van het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt.

Met de Mammoetwet ontstond een samenhangend stelsel voor middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs waarin, met behoud van de categoriale structuur, een sterke toename van de doorstroommogelijkheden werd gecreëerd, zeker als al die opleidingen onder één dak zouden worden samengebracht in een scholengemeenschap.

De Mammoetwet was een raamwet, die in hoofdzaak de structuur van het voortgezet onderwijs regelde. De inrichting van het onderwijs en van de examens moest nog plaatsvinden via algemene maatregelen van bestuur. De uitwerking daarvan gebeurde in een groot aantal werkgroepen waarin met het onderwijsveld overleg werd gevoerd, het zogeheten Lochems overleg dat duurde van 1964 tot 1973. Ter voorbereiding van de invoering werd ook een aantal experimenten uitgevoerd, waaronder het Brugklas-experiment en het Ulo-experiment. Het betrof hier overigens geen echte experimenten in de zin van vergelijkingsexperimenten met controlegroepen, maar begeleide ontwikkelingen die informatie opleverden waarvan in de aanloop naar de invoering geleerd kon worden¹³.

¹³ Karstanje (1987: 281–366).

Met deze beknopte schets van de geschiedenis van het voortgezet onderwijs wordt zichtbaar dat veel van de hete hangijzers in de beleidsontwikkeling rond de verschillende onderwijsvernieuwingen bepaald niet nieuw zijn. Bij de discussie over de basisvorming en de vorming van brede scholengemeenschappen speelden bijvoorbeeld de al veel langer bestaande meningsverschillen over het hiërarchische, gelaagde karakter van het voortgezet onderwijs en over de scheiding tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs, een belangrijke rol. Ook de discussie over de inbedding, de duur en het karakter van de algemene vorming was met de Mammoetwet nog niet beslecht.

In hoofdstuk B.1, waar de beleidsontwikkeling rond de basisvorming wordt beschreven, zal de meer recente geschiedenis van deze vernieuwing (Contourennota, middenschool, WRR-advies) worden behandeld. Aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf A.1.6) wordt ingegaan op de enorme deelnamegroei aan het voortgezet onderwijs, die door de Mammoetwet, maar ook door andere maatschappelijke ontwikkelingen in gang werd gezet.

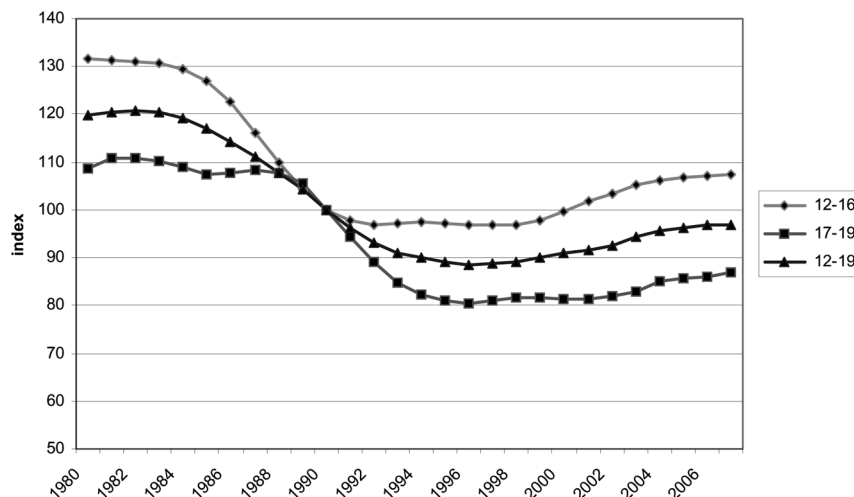
A.1.2 Demografische ontwikkelingen

Als organisatie is het onderwijs in hoge mate afhankelijk van de demografische ontwikkeling. De behoefte aan leraren, schoollokalen en leermiddelen is in veel onderwijssectoren gekoppeld aan het aantal leerlingen. Dat geldt ook voor de omvang van de overheidsuitgaven voor onderwijs. De afhankelijkheid is het grootst in sectoren die volledig of grotendeels onder de leerplicht vallen: het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. Na de leerplicht (vanaf de leeftijd van 17 jaar, dat wil zeggen de tweede fase van het havo/vwo, het mbo, het hbo en het wetenschappelijk onderwijs) wordt het aantal leerlingen en studenten niet alleen door de demografie, maar ook door de participatiegraad bepaald.

Ontwikkelingen in de omvang van de jeugdige bevolking

In het initiële onderwijs voor jongeren zijn met name de ontwikkeling van het aantal geboorten en de migratie van belang. De daling van het geboortecijfer, die eind jaren zestig inzette, werd begin jaren tachtig in het voortgezet onderwijs merkbaar. In figuur A.1 wordt de ontwikkeling van de jeugdige bevolking van 12 tot en met 19 jaar weergegeven voor de periode 1980–2006. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar drie leeftijdscategorieën: 12 t/m 16 jaar, 17 t/m 19 jaar en 12 t/m 19 jaar.

Figuur A.1.1 Ontwikkeling van de omvang van de jeugdige bevolking 1980–2006 (1990=100)



Bron: CBS Statline; SCP bewerking

In de figuur wordt zichtbaar hoe sterk het aantal kinderen in de jaren tachtig terugliep. Het lager beroepsonderwijs en het mavo die de leeftijdscategorie van 12 tot en met 16 jaar bedienen voelden de gevolgen daarvan het sterkst in de tweede helft van de jaren tachtig. Met name in het lager beroepsonderwijs (lbo) nam het aantal leerlingen in die jaren sterk af, niet alleen als gevolg van de demografische krimp, maar ook doordat steeds meer kinderen na het basisonderwijs naar hogere vormen van voortgezet onderwijs gingen. In hoofdstuk B.3, waar de vmbo-operatie wordt beschreven, wordt uitvoeriger op de gevolgen van die ontwikkeling ingegaan. In de bovenbouw van het havo/vwo werden de gevolgen van de demografische terugval pas in de eerste helft van de jaren negentig goed zichtbaar. Daar werd de afname van het aantal leerlingen echter enigszins gedempt door de sterke deelnamegroei in die jaren.

Als gevolg van de demografische ontwikkeling nam het aantal leerlingen per school af, evenals de vraag naar leerkrachten. Er werden geruime tijd nauwelijks nieuwe jonge leraren aangenomen. Daarmee werd de aanzet gegeven tot de vergrijzing van het lerarencorps. Om scholen en beroepsopleidingen voldoende levensvatbaar te houden werden er in het voortgezet onderwijs in de jaren tachtig diverse schaalvergrotingsoperaties in gang gezet. Daarover meer in hoofdstuk A.2.

Ontwikkelingen in de samenstelling van de jeugdige bevolking

Als gevolg van immigratie veranderde de samenstelling van de jeugdige populatie de afgelopen vijftien jaar sterk. Het opleidingsniveau van veel van deze immigranten was bijzonder laag. Dat gold met name voor de immigranten vanuit Turkije en Marokko. In 1988 had 78% van de Turken en 89% van de Marokkanen een opleidingsniveau van niet meer (en vaak nog minder) dan basisonderwijs. Bij de autochtone Nederlanders gold dat destijds voor 22%. In 1994 lagen deze percentages op respectievelijk 70% en 82% en 23%¹⁴. Sindsdien is het opleidingsniveau van deze twee minderheidsgroepen weliswaar enigszins gestegen, doordat de tweede generatie hun opleiding in Nederland heeft genoten, maar ligt het toch nog steeds ver onder dat van de autochtone bevolking. De voortdu-

¹⁴ SCP (1998: 251).

rende instroom van laagopgeleide huwelijksmigranten heeft de stijging van het opleidingsniveau sterk vertraagd. Bij Surinamers en Antillianen/Arubanen ligt het opleidingsniveau weliswaar een stuk hoger, maar ook daar is sprake van achterstanden. Immigranten die als vluchteling naar Nederland zijn gekomen, hebben vaak een hoger opleidingsniveau. Opleidingsachterstanden hebben de neiging zich voort te planten naar de volgende generatie. Dat geldt niet alleen voor allochtone, maar ook voor autochtone Nederlanders.

In het basisonderwijs bestaat een regeling, de zogeheten gewichtenregeling, die scholen extra formatie biedt om de onderwijsachterstanden van kinderen met laagopgeleide autochtone en allochtone ouders te verminderen. Door het bestaan van die regeling is het mogelijk om voor het basisonderwijs inzicht te geven in de ontwikkeling van de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

In 1975, toen de regeling nog niet bestond, bezochten naar schatting 30 000 leerlingen van allochtone herkomst het kleuter- en lager onderwijs; dat kwam destijds neer op 1,5% van de leerlingenpopulatie. In 2005 behoorde 12,1% (= 186 800 leerlingen) tot de doelgroep van allochtone achterstandsleerlingen, zoals tabel A.1.1 laat zien.

Tabel A.1.1: Leerlingen in het basisonderwijs naar leerlinggewicht, in %, 1993–2005

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
geen achterstand	56,1	60,6	68,2	71,0	73,0	75,3	77,5
autochtone achterstand (0,25)	31,6	26,8	19,1	15,9	13,7	11,8	10,2
allochtone achterstand (0,90)	11,9	12,2	12,4	12,8	13,0	12,6	12,1
overige achterstand (0,4 + 0,7)	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
totaal	100	100	100	100	100	100	100
totaal aantal leerlingen basisonderwijs (x 1 000)	1 428	1 477	1 520	1 543	1 552	1 547	1 549

Bron: Kerncijfers OC&W 1999, Kerncijfers OC&W 1998–2002, Kerncijfers OC&W 2002–2006.

De omvang van de groep autochtone achterstandsleerlingen is de afgelopen jaren sterk afgenomen. In de eerste plaats als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van autochtone ouders, maar ook door een tussentijdse aanscherping van de achterstandscriteria. Sinds 2002 zitten er in het basisonderwijs meer allochtone dan autochtone achterstandsleerlingen. In totaal behoorde in 2005 ruim twintig procent van de leerlingenpopulatie in het basisonderwijs (ruim 345 000 leerlingen) tot een achterstandsgroep.

Uit het eind oktober verschenen *Jaarrapport Integratie 2007* blijkt dat de Cito-scores van Turkse en Marokkaanse leerlingen de afgelopen tien jaar een duidelijk stijgende lijn laten zien. Sinds 1994 hebben beide groepen ongeveer eenderde van hun achterstand ingelopen op autochtone leerlingen die niet uit een achterstandsmilieu komen¹⁵.

Leerlingen van allochtone herkomst gaan als gevolg van hun leerachterstanden overwegend naar het vmbo, en daarbinnen vooral naar de beroepsgerichte leerwegen, waar ze vaak extra ondersteuning in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs ontvangen (zie hoofdstuk B.3). Hoewel allochtone leerlingen in het havo/vwo nog sterk ondervertegenwoordigd zijn, groeit hun aandeel daar wel, zij het bescheiden. In het schooljaar 2005/06 zat ongeveer 20% van de Turkse en Marokkaanse leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs in het havo en/of vwo. Bij de autochtone leerlingen was dat bijna 45%.

De verbetering van de onderwijspositie van de niet-westerse allochtone leerlingen laat onverlet dat hun positie op diverse punten nog ernstige zorgen baart. Zo is de uitval zonder diploma uit de verschillende

¹⁵ Gijsberts en Herweijer (2007: 109–110).

onderwijstypen onder deze leerlingen ongeveer twee keer zo hoog als onder autochtone leerlingen¹⁶.

A.1.3 Maatschappelijke ontwikkelingen¹⁷

Onderwijs en samenleving beïnvloeden elkaar wederzijds. Er verschijnen regelmatig rapporten waarin beschouwingen worden gewijd aan de positieve maatschappelijke effecten die extra investeringen in het onderwijs teweeg zouden kunnen brengen: een toename van de economische groei, een vermindering van de criminaliteit, of een verbetering van de gezondheidssituatie van de bevolking. In dit rapport wordt echter vooral naar de doorwerking van maatschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs gekeken.

Individualisering

Een belangrijke ontwikkeling is de individualisering, waarmee niet alleen wordt bedoeld op het proces van vermindering van de afhankelijkheid van het individu van andere individuen, maar ook op het streven het eigen leven naar eigen smaak en inzicht vorm te geven, gebruik makend van de talenten die iemand heeft en van de ontwikkelingskansen die hem of haar geboden worden. In die zin vormt het onderwijs een belangrijke motor achter de individualisering.

Het onderwijs probeert op verschillende manieren antwoord te geven op het individualiseringsproces dat zich in de samenleving voltrekt, bijvoorbeeld door in de pedagogisch-didactische aanpak meer rekening te houden met de individuele leerling. «Onderwijs op maat» en «de leerling centraal» zijn bekende motto's om dat aan te geven. De klassenverkleining die aan het eind van de jaren negentig in het basisonderwijs in gang werd gezet, werd in belangrijke mate ingegeven door de behoefte om, binnen het sociale verband van de klas of groep, ieder kind meer aandacht te kunnen geven. In het onderwijs wordt ook een steeds groter beroep gedaan op de zelfstandigheid van de leerling. In het studiehuis in de bovenbouw van het havo/vwo, een begrip dat later verder wordt uitgewerkt, vormt die zelfstandigheid een belangrijk uitgangspunt. De afhankelijkheid van het schoolsysteem is door het individualiseringsproces overigens geenszins afgenomen. Integendeel, de leerplicht is feitelijk een schoolplicht; de leerplicht werd onlangs nog verlengd tot een kwalificatieplicht (tot 18 jaar). Ook na de leerplicht valt er voor jongeren moeilijk te ontkomen aan maatschappelijke schooldwang. De onderwijsexpansie, waarover meer in paragraaf A.1.6, dwingt jongeren als het ware om een zo hoog mogelijk diploma te behalen.

Het onderwijs past zich overigens niet alleen aan. Het moet in toenemende mate ook tegenwicht bieden aan de gevolgen van de afgenomen betekenis van sociale verbanden en sociale controle: de roep om op scholen meer aandacht te schenken aan waarden en normen, aan sociale competenties en aan burgerschapsvorming, is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen.

Informalisering

Het proces van informalisering binnen de samenleving is ook aan het onderwijs niet voorbijgegaan. Met informalisering wordt verwezen naar het proces van afnemende verschillen tussen mensen. Deze verschillen zijn kleiner en persoonlijker geworden, minder bepaald door klasse/stand, ras/ethniciteit, godsdienst, geslacht en welstand en meer door persoonlijke preferenties. Vanuit het besef van gelijkheid en gelijkwaardigheid van mensen leidt individualisering tot meer egalitaire omgangsvormen en tot

¹⁶ Gijsberts en Herweijer (2007: 114–115).

¹⁷ De tekst van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Schnabel (2004) en Bronneman-Helmerts (2004).

informativering van de verhoudingen. Ook de verhoging van het gemiddelde onderwijsniveau en de vergroting van de welvaart dragen hiertoe bij.

Vergeleken met andere landen zijn de omgangsvormen in het Nederlandse onderwijs erg egalitair. Op veel scholen tutoyeren leerlingen hun docenten. Het is ook zichtbaar in de informele kleding van veel docenten. Hoewel informaliteit de norm is, neemt de behoefte aan een zekere formalisering weer toe.

Ouders zijn, mede als gevolg van hun gestegen opleidingsniveau, niet meer geneigd de autoriteit van de leraar als vanzelfsprekend te aanvaarden. De bevelshuishouding van vroeger, op school, op het werk en thuis, heeft plaats gemaakt voor een onderhandelingshuishouding. Docenten worden geacht thuis bereikbaar te zijn voor ouders met vragen en voor leerlingen die hun werkstukken nog net voor de deadline per e-mail toesturen.

Informalizing geeft ruimte aan de eigen stijl, het eigen gevoel en de eigen regels, maar leidt tegelijkertijd ook tot minder sociale controle en zelfbeheersing. Het onderwijs ziet zich voor de taak gesteld om door duidelijke eigen regelgeving grenzen te stellen en leerlingen wegwijs te maken in de codes die binnen specifieke contexten en machtsverhoudingen gelden, zowel binnen als buiten de school (bijvoorbeeld in verband met stages).

Intensivering

Individualisering en informativering dragen bij tot een proces van intensivering. Dat proces manifesteert zich op twee manieren.

Het uit zich in de eerste plaats in een sterkere oriëntatie op het eigen gevoel en een toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven. De «emotiemaatschappij» heeft grote invloed, niet alleen op de leerlingen, maar ook op het onderwijs. De eigen belevingswereld en behoeften van de leerling moeten in het onderwijs zoveel mogelijk centraal staan. Zo is een vak als wiskunde de afgelopen decennia in een concreet jasje gestoken; daarmee werd aanvankelijk onder andere beoogd ook meisjes het nut van wiskunde te laten inzien. De trend naar contextuualisering en concretisering wordt daarnaast ook ingegeven door de gedachte dat het onderwijs niet saai mag zijn, maar leuk en afwisselend moet zijn. Het abstractievermogen van leerlingen is als gevolg van die ontwikkeling de afgelopen jaren afgenomen.

Intensivering komt in de tweede plaats tot uitdrukking in een steeds drukker bestaan. Jongeren doen, mede door de enorme toename in het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT), steeds meer dingen tegelijkertijd; een verschijnsel dat wel wordt aangeduid als multitasking. Hun concentratievermogen is daardoor de afgelopen decennia duidelijk verminderd. Omdat leerlingen zich moeilijk meer gedurende langere tijd op één ding kunnen concentreren, worden er op school binnen een lesuur van vijftig minuten verschillende werkvormen gehanteerd: overhoren van huiswerk, korte uitleg door de docent en zelfstandig of in een groepje werken, al dan niet met de computer. Vakken die geduld, concentratie of veel herhaling en oefening vereisen komen hierdoor in het gedrang.

In hoofdstuk B.4 zal onder de algemene noemer van het «Nieuwe Leren» uitvoeriger op enkele recente pedagogisch didactische vernieuwingen worden ingegaan.

Meritocratisering

De Nederlandse samenleving is de afgelopen jaren steeds meritocratischer geworden. Maatschappelijke kansen zijn in zo'n samenleving niet

langer afhankelijk van het sociale milieu waarin men is geboren, maar worden hoofdzakelijk bepaald door persoonlijke capaciteiten (intelligentie) en verdiensten (motivatie en inzet).

Het proces van meritocratisering heeft in het onderwijs de nodige sporen nagelaten.

Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs is het gebruik van onafhankelijke prestatietoetsen, zoals de Cito-eindtoets, een stuk minder vrijblijvend dan vroeger. De schoolkeuze bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs is in feite een eufemisme geworden voor een «bindend negatief studieadvies»¹⁸. In het voortgezet onderwijs worden sinds 2003 bij alle opleidingen centrale examens afgenomen (ook in het voormalige lager beroepsonderwijs). Het systeem van gewogen loting bij de toelating tot numerus-fixusopleidingen bij universiteiten en hogescholen staat al geruime tijd onder druk. In het hoger onderwijs bestaat een duidelijke tendens om studenten voor bepaalde opleidingen nader te selecteren op basis van inzet, motivatie of specifiek talent. Lijkt het meritocratische ideaal steeds meer werkelijkheid te worden, de harde keerzijde ervan wordt ook steeds duidelijker. Wie nu nog op een laag opleidingsniveau blijft steken, heeft dat aan zichzelf te wijten. Kennelijk ontbreken de capaciteiten, dan wel de inzet en motivatie om hogerop te komen. Bij achterblijvers kan dat gevoelens van frustratie en rancune oproepen, met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

Secularisering

Het onderwijs is een van de weinige maatschappelijke sectoren waarop het seculariseringsproces ogenschijnlijk weinig vat heeft gehad. Het basis- en voortgezet onderwijs zijn nog steeds sterk verzuild. Tabel A.1.2 laat zien hoe de verdeling van scholen voor voortgezet onderwijs naar denominatie zich heeft ontwikkeld.

Tabel A..1.2: Verdeling van het aantal scholen voor voortgezet onderwijs naar denominatie, in %, 1992–2006

	1992	1995	2000	2002	2004	2006
Openbaar	18	21	28	29	29	29
Neutraal bijzonder	20	19	11	12	13	14
Protestants-Christelijk	27	21	22	22	22	22
Rooms- Katholiek	35	37	29	26	25	25
Samenwerking/overig	0	2	10	10	11	10
aantal scholen (=100%)	1 454	784	676	680	657	652

Bron: Kerncijfers OC&W 1999, Kerncijfers OC&W 1998–2002, Kerncijfers OC&W 2002–2006.

Hoewel de ontkerkelijking de afgelopen decennia is toegenomen, had in 2006 nog steeds bijna 50% van de scholen voor voortgezet onderwijs een christelijk confessionele signatuur (Rooms-Katholiek of Protestants-Christelijk).

Dat komt in de eerste plaats door de schoolkeuze die ouders, en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen, maken. Daarbij spelen ook andere factoren dan de geloofsovertuiging een rol, zoals de bereikbaarheid van de school of de kwaliteit van het onderwijs. Zo koos in het jaar 2000 ruim 40% van de buitenkerkelijke ouders voor confessioneel onderwijs.

Omgekeerd koos in dat jaar bijna 20% van de ouders met een kerkelijke achtergrond voor openbaar of algemeen bijzonder basisonderwijs¹⁹.

Het verzuilde bestel heeft zich in het basis- en voortgezet onderwijs echter niet alleen kunnen handhaven door het keuzegedrag van ouders, maar ook doordat in artikel 23 van de Grondwet waarborgen zijn vastgelegd ter bescherming van de identiteit van scholen.

¹⁸ Terwel (2006).

¹⁹ Herweijer en Vogels (2004).

De laatste jaren is de verzuiling zelfs versterkt: er zijn nieuwe zuilen, zoals het islamitisch en hindoeïstisch onderwijs, tot het bestel toegetreden. Deze vallen in de tabel onder de categorie samenwerking/overig. De legitimatie van het langs levensbeschouwelijke lijnen verzuilde bestel neemt door het seculariseringsproces steeds verder af. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs speelt confessionaliteit bij de organisatie en inrichting van het onderwijs nauwelijks een rol meer. Bij de onderwijsinhoud en/of werkwijzen klinkt de levensbeschouwelijke invalshoek soms nog wel door. De toenemende markt- en vraaggerichte oriëntatie, waarover later in dit hoofdstuk meer, zet het aanbodgerichte, verzuilde karakter van veel onderwijsarrangementen onder druk. De verzuiling speelde de afgelopen decennia vooral een rol bij de schaalvergrotingsoperaties in het voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk A.2).

Cultuur en mentaliteit

Qua opvattingen, gedrag en mentaliteit wijkt Nederland in een aantal opzichten duidelijk af van andere landen. In de bekende cultuurvergelijkende studie *Allemaal andersdenkenden*, onderscheidt Hofstede vier dimensies waarop culturen kunnen verschillen: machtsafstand, collectivisme versus individualisme, femininiteit versus masculiniteit, en onzekerheidsvermijding²⁰.

Eerder in dit hoofdstuk is onder het trefwoord informalisering al gerefereerd aan de egalitaire verhoudingen in het onderwijs. Nederland scoort, vergeleken met andere landen in Europa, relatief laag op machtsafstand. Op de individualisme-collectivisme dimensie staat Nederland duidelijk aan de individualistische kant. Autonomie en zelfstandigheid zijn belangrijke waarden, niet alleen in de opvoeding, maar ook in het onderwijs. Voor niet-westerse allochtone leerlingen geldt dat hun ouders merendeels afkomstig zijn uit collectivistische culturen, waarin het onderwijs veel meer tot doel heeft jongeren te leren zich aan de groep en aan de samenleving aan te passen. De machtsafstand tussen leidinggevenden en ondergeschikten en de segregatie tussen mannen en vrouwen zijn er veel groter. Dergelijke cultuurverschillen geven in de praktijk niet alleen aanleiding tot misverstanden, maar kunnen voor allochtone leerlingen uit deze culturen ook barrières opwerpen die het realiseren van goede onderwijsprestaties in de weg staan.

Nederland is ook een buitengewoon feminien land, in de zin dat er veel sympathie en tolerantie bestaat voor zwakkeren in de samenleving. In het Nederlandse onderwijs is de gemiddelde leerling de norm en gaat de meeste waardering uit naar leerkrachten die veel zorg en persoonlijke aandacht geven. Masculiene culturen, zoals de Verenigde Staten, zijn veel meer gericht op het leveren van prestaties; de sterken worden er bewonderd, de beste leerling is er de norm, en vooral docenten die briljant zijn in hun vak, staan er in hoog aanzien.

De naar verhouding zwakke prestatiemoraal blijkt niet alleen uit onderzoek naar de waardeoriëntaties die ouders bij de opvoeding van belang achten²¹, maar manifesteert zich ook in een weinig prestatiegerichte studiementaliteit van leerlingen en studenten (een zesje is voldoende) en een onderwijscultuur die over het algemeen meer zorggericht dan resultaatgericht is. Zo zijn de gymnasia in Nederland bijvoorbeeld een stuk minder competitief dan Amerikaanse «prepschools», Engelse kostscholen en Franse scholen die opleiden voor topuniversiteiten. Dat zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat er in Nederland geen echte topuniversiteiten zijn. In het tweejaarlijks verschijnende Sociaal en Cultureel Rapport dat in 2006 onder de titel *Investeren in vermogen*

²⁰ Hofstede (1997).

²¹ Herweijer en Vogels (2004).

verscheen, werd op dit punt overigens een voorzichtige kentering gesignaleerd. Een klein deel van de schoolgaande jeugd lijkt de zesjes-cultuur vaarwel te zeggen, vermoedelijk mede door de toename van het aantal opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs dat een toegangsselectie hanteert (zoals de drie «university colleges»). Van niveaudifferentiatie in het hoger onderwijs gaat waarschijnlijk een voorafschaduwend effect op het voortgezet onderwijs uit²².

Ook intellectuele vorming heeft in Nederland, anders dan bijvoorbeeld in een land als Frankrijk, weinig prioriteit²³. Praktische vaardigheden worden veel belangrijker gevonden dan theoretische kennis en eruditie. Dat wordt mede veroorzaakt door een ander kenmerkend aspect van onze onderwijs-cultuur: de sinds de jaren tachtig sterk toegenomen nadruk op praktisch (economisch) nut.

Waar in hoofdstuk E.3 wordt ingegaan op ontwikkelingen in de kwaliteit en het niveau van het onderwijs, is het goed deze culturele kenmerken van onze samenleving in het achterhoofd te houden.

A.1.4 Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen

Nederland wordt geregeerd door coalities van wisselende samenstelling. In die coalities is altijd sprake van verbindingen tussen twee van de drie hoofdstromen: de christen-democratische, de sociaal-democratische en de liberale stroming. Binnen elk van die hoofdstromen bevinden zich overigens vleugels, veelal aangeduid met links of rechts, of vooruitstrevend dan wel conservatief.

Sinds de jaren zeventig zijn er verschillende typen coalities aan het bewind geweest. In de jaren zeventig drukte de combinatie sociaal-democratisch/christen-democratisch (kabinet Den Uyl: 1974–1977), hoewel maar vier jaar aan het bewind, onmiskenbaar een belangrijke stempel op het beleid, in de jaren tachtig domineerde de combinatie christen-democratisch/liberaal (de kabinetten Lubbers I en II: 1981–1989), in de jaren negentig de combinatie sociaal-democratisch/liberaal (de kabinetten Kok I en Kok II: 1994–2002) en in de eerste helft van dit decennium de combinatie christen-democratisch/liberaal (de kabinetten Balkenende I, II en III: 2002–2006).

Verschillende coalities leggen uiteenlopende accenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van het onderwijs. In hoofdstuk C.1 worden de verschillende coalities en bewindspersonen die in de periode 1990–2006 aan het roer van het onderwijs stonden, nader gekenschetst.

Van maakbaarheid naar marktwerking

Vanuit een politieke invalshoek bezien was er de afgelopen decennia sprake van een geleidelijke overgang van maakbaarheid naar marktwerking.

De ideologie van de maakbaarheid werd vooral door de sociaal-democraten uitgedragen, met name door de PvdA. Deze partij wilde de ongelijkheid in inkomen, kennis en macht in de samenleving verminderen door middel van een sterke overheidsrol en langs de weg van structuurveranderingen. Deze politieke hoofdstroom was met name in de jaren zeventig dominant (Contourennota, middenschool).

Onderwijshervormingen met het oog op het realiseren van meer gelijke kansen in het onderwijs werden overigens zeker niet alleen vanuit sociaal-democratische kring gepropageerd. Ook christen-democraten als Cals (KVP: Mammoetwet) en Deetman (CDA: Voortgezet basisonderwijs) hebben op dit punt hun sporen verdiend, zij het dat zij over het algemeen

²² Bronneman-Helmerts (2006c).

²³ Blom (2001).

behoedzamer te werk gingen om toch maar vooral niet hun verzuilde confessionele achterban tegen zich in het harnas te jagen²⁴.

De ideologie van de marktwerking die sinds de jaren tachtig steeds dominanter is geworden, werd vooral gedragen door de liberale stroming. Deze stond voor meer differentiatie in, en vrijheid voor de scholen en het onderwijs zelf. Een grotere autonomie voor de schoolbesturen stond echter ook bij de christen-democraten hoog op de agenda. Deze politieke hoofdstroom hecht van oudsher sterk aan de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) voor schoolbesturen en scholen. De rooms-katholieke achterban doet dat vanuit het subsidiariteitsbeginsel en de protestants-christelijke vanuit het beginsel van soevereiniteit in eigen kring.

Bij de basisvorming, een van de onderwijsvernieuwingen die in deel B van dit rapport zal worden behandeld, stonden de sociaal-democratische en de liberale stroming het sterkst tegenover elkaar. Zo hadden beide stromingen bijvoorbeeld sterk uiteenlopende visies op het realiseren van gelijke kansen. Sociaal-democraten richtten zich daarbij vooral op het realiseren van gelijke resultaten, terwijl liberalen meer de nadruk leggen op het belang van een gelijke uitgangspositie (een «level playing field»).

Van centraal naar decentraal

Het onderwijsbeleid kan ook vanuit een meer bestuurlijke invalshoek worden gezien.

De onderwijsbeleid van de overheid was lange tijd *distributief* van aard. Het verdelende karakter van het beleid was in belangrijke mate terug te voeren op de Schoolstrijd en de daarop volgende Pacificatie, begin van de vorige eeuw, waarbij niet alleen de vrijheid van onderwijs, maar ook de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs werden vastgelegd. Het onderwijsbeleid was daardoor tot ver in de jaren vijftig van de vorige eeuw sterk administratief, juridisch en centralistisch van aard. De wetgeving werd als gevolg daarvan steeds gedetailleerder.

In de jaren zestig en zeventig kreeg de maatschappelijke functie van het onderwijs geleidelijk aan steeds meer aandacht. Het onderwijsbeleid werd in die jaren als *constructief* gekenschetst; het was eveneens centralistisch, maar minder juridisch en verdelend, en veel meer sociologisch en sturend van aard. Onderwijs werd in die jaren gezien als een instrument om maatschappelijke veranderingen te realiseren. Tijdens het kabinet Den Uyl kreeg die maatschappelijke doelstelling inhoud in de vorm van een aantal voorstellen voor structuurwijzigingen in het onderwijs. Het gedifferentieerde en hiërarchische stelsel voor voortgezet onderwijs zou moeten worden vervangen door één middenschool voor alle 12- tot 16-jarige leerlingen, gevolgd door een bovenschool voor 16–19-jarigen, waarin een sterke band met de maatschappelijke werkelijkheid zou moeten gelegd en de zelfstandigheid van de leerling veel nadruk zou moeten krijgen (Contourennota 1975). Deze voorstellen werden door het aantreden, in 1977, van drie christen-democratisch/liberale coalities onder Van Agt, en later Lubbers I en Lubbers II, nooit gerealiseerd. Het constructieve karakter van het onderwijsbeleid zou eind jaren tachtig/begin jaren negentig onder de christen democratisch/sociaal-democratische kabinet Lubbers III nog een inhoudelijk vervolg krijgen in de voorstellen voor de basisvorming. De in de jaren zeventig voorgestelde structuurverandering voor de eerste leerjaren kwam er toen niet; schaalvergroting door middel van vorming van brede scholengemeenschappen wel. Die schaalvergroting stond overigens in de jaren tachtig al op de beleidsagenda, zij het niet zozeer

²⁴ Van der Ham en Knippenberg (1993: 782).

met het oog op maatschappelijke hervormingen, maar in verband met de eerder gememoreerde sterke terugloop van het aantal leerlingen.

Het onderwijspoliteke debat verloor in de loop van de jaren tachtig haar ideologische lading. Zakelijke en pragmatische overwegingen gingen het debat domineren. Een nieuw besturingsconcept deed z'n intrede: *besturen op afstand*. Deregulering – vermindering en vereenvoudiging van regels – stond hoog op de agenda. De verwachtingen ten aanzien van de effecten daarvan waren hooggespannen: deregulering zou leiden tot een betere kwaliteit en doelmatigheid, en tot een grotere flexibiliteit en marktgerichtheid. Medio jaren tachtig verschenen de eerste beleidsdocumenten, waarin voor meer autonomie en vrije beleidsruimte voor de onderwijsinstellingen werd gepleit. In 1985 verschenen twee beleidsdocumenten die op dit punt een belangrijke kentering zouden inluiden: de nota *Minder regels, meer ruimte* en de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*. Het streven naar meer autonomie voor onderwijsinstellingen richtte zich aanvankelijk vooral op het hoger onderwijs, maar zou in de jaren daarna ook de richtsnoer worden voor andere onderwijssectoren. Met de in 1988 door minister Deetman (CDA) uitgebrachte nota *De school op weg naar 2000* werd de nieuwe besturingsfilosofie ook doorgetrokken naar het basis- en voortgezet onderwijs. De veranderingen waren daar aanvankelijk minder ingrijpend, maar de bestuurlijke trend was hetzelfde, namelijk in de richting van meer autonomie voor de scholen zelf, grotere (bestuurlijke) eenheden en een sterkere omgevingsgerichtheid²⁵. Centrale doelstellingen in de nota waren een vergroting van de autonomie van scholen, die werd toegespitst op het beheer (met name personeelsbeleid en financieel beleid). Daar stond echter een terugdringen van de autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied (ondermeer door middel van het vastleggen van centraal vastgelegde eindtermen) tegenover.

Het streven naar decentralisatie van bevoegdheden kreeg vanaf de jaren negentig, afhankelijk van de aard van de coalitie, wel een verschillende invulling. Tijdens de sociaal-democratisch/liberale coalities (de twee paarse kabinetten: van 1994 tot 2002) kregen gemeenten meer bevoegdheden op het terrein van het onderwijs (territoriale decentralisatie). In 1993 mondde het overleg over de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de nieuw aangetreden bewindslieden Ritzen en Wallage (PvdA) en het onderwijsveld uit in de *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken* over de bestuurlijke vernieuwing in het primair en voortgezet onderwijs. De afspraken van dit zogeheten Schevenings Beraad gingen over kwaliteitszorg, bekostiging, schaalvergroting, arbeidsvoorwaarden, autonomie, de lokale overheid en het openbaar onderwijs. De afspraken over de rol van de gemeenten werden in de beleidsnota *Lokaal onderwijsbeleid* (1995) nader uitgewerkt.

Het onderwijsbeleid werd in de periode 1994–2002 meer *selectief* van karakter. In plaats van te sturen op input (personeel, materieel), ging de overheid steeds meer sturen op output (de gewenste onderwijsresultaten). Aanvankelijk (1994–1998) bemoeide de overheid zich met het oog op de gewenste output ook met de proceskenmerken van het onderwijs (zelfstandig leren, vaardigheden). Schoolbesturen en scholen kregen in die jaren weliswaar meer bestedingsvrijheid op financieel en personeel gebied (lumpsumbekostiging) maar op het punt van het onderwijsproces («het hoe»), nam hun autonomie juist af. Daarin kwam bij het tweede paarse kabinet (vanaf 1998) verandering. De overheid beperkt zich sindsdien steeds meer tot het sturen op output («het wat») en legt de

²⁵ Leune (1999).

verantwoordelijkheid voor de organisatie en werkwijze («het hoe») in toenemende mate bij de scholen zelf.

Met het aantreden, in 2002, van een coalitie van christen-democraten en liberalen werd de rol van gemeenten weer teruggedrongen ten gunste van de overwegend privaatrechtelijke (bijzondere) schoolbesturen (functionele decentralisatie).

Sinds de Fortuyn-revolte wordt er bovendien veel meer geluisterd naar de opvattingen van direct betrokkenen in het onderwijsveld zelf: ouders, leerlingen, leraren, directeuren en bestuurders. Zo kwam het meerjarig beleidsplan *Koers VO*, dat in 2004 verscheen, tot stand in een interactief traject waarbij door de minister en door ambtenaren van het ministerie vele gesprekken werden gevoerd, niet alleen met de onderwijsorganisaties, maar ook met individuele betrokkenen en deskundigen.

Het onderwijsbeleid in de periode 2002–2007 valt wellicht het best te karakteriseren als *randvoorwaardelijk* (governance). Mentink, van wie deze karakterisering afkomstig is, wijst in dit verband op wat hij de *paradox van de autonomievergroting* noemt; daarmee verwijzend naar de groeiende en versnipperde regelgeving op school- en instellingsniveau, waardoor onderwijsgeveden inmiddels met veel meer regels worden geconfronteerd dan toen deze nog van het ministerie afkomstig waren²⁶.

Een toenemende invloed van Europa op het onderwijsbeleid

Als gevolg van de Europese integratie convergeren de verschillende onderwijssystemen binnen de Europese Unie (EU). Die convergentie geldt overigens niet zozeer voor het primair en het voortgezet onderwijs, maar heeft wel steeds meer consequenties voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De invloed van Brussel is echter vooral indirect van aard. Europa heeft geen regelgevende bevoegdheden ten aanzien van nationale onderwijssystemen: binnen Europa geldt het subsidiariteitsbeginsel, hetgeen inhoudt dat de inrichting van de onderwijsstelsels een zaak is van de lidstaten zelf en niet behoort tot de competentie van de gemeenschap. Toch was de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijsbeleid de afgelopen jaren niet onaanzienlijk. In de eerste plaats als gevolg van een aantal afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt om van Europa de meest dynamische en concurrerende regio van de wereld te maken: de zogeheten Lissabondoelstellingen. Daarbij hanteert de EU de zogenoemde open coördinatiemethode. Die methode houdt in dat er gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd – bijvoorbeeld een vergroting van de uitstroom van afgestudeerden met een bèta- of techniekopleiding met 15% in 2010 – en dat de onderwijsprestaties van de verschillende landen regelmatig met elkaar worden vergeleken (*benchmarking*).

De samenwerking binnen Europa richtte zich de afgelopen jaren vooral op de afstemming van de verschillende hoger onderwijsstelsels (bachelor-master systematiek) en de kwalificatieniveaus (zoals het niveau van de startkwalificatie). Beide hebben gevolgen gehad voor het Nederlandse onderwijsbeleid op het terrein van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Ontwikkelingen in die onderwijssectoren hebben per implicatie ook gevolgen voor het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld voor het beleid ten aanzien van de startkwalificatie en de doorstroom naar het hoger onderwijs.

Bestuurlijke schaalvergroting en verzakelijking van het onderwijsbeleid op schoolniveau

Naast schaalvergroting in de vorm van fusies tussen scholen (institutionele schaalvergroting), was er de afgelopen jaren ook sprake van

²⁶ Mentink (2007).

bestuurlijke schaalvergroting. In de tweede helft van de jaren negentig verschoof in het voortgezet onderwijs het accent steeds meer van een institutionele naar een bestuurlijke schaalvergroting. Ook die laatste ontwikkeling werd in belangrijke mate door de overheid gestimuleerd. In 1998 trad in het voortgezet onderwijs een stimuleringsmaatregel voor bestuurlijke krachtenbundeling in werking.

De trend naar bestuurlijke schaalvergroting hing samen met de behoefte aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs: deregulering, meer autonomie voor schoolbesturen en scholen, een andere wijze van bekostiging (lumpsumfinanciering) en een grotere omgevingsgerichtheid van scholen en instellingen. De verschuiving van institutionele naar bestuurlijke schaalvergroting werd echter ook ingegeven door toenemende klachten over de negatieve gevolgen van grootschalige scholen. Het schoolklimaat (veiligheid, elkaar kennen, betrokkenheid) zou er ernstig door worden geschaad.

De bestuurlijke veranderingen hadden ook gevolgen voor de verhoudingen binnen de scholen zelf. Als gevolg van de schaal- en autonomie-vergroting kwamen schoolleiders verder af te staan van het primaire proces. Hun leidinggevende taken namen toe. Schoolleiders werden managers, waar zij vroeger vaak nog lesgevende taken vervulden en veel meer als «primus inter pares» (eersten onder gelijken) functioneerden. Het onderwijsbeleid op schoolniveau is de afgelopen tien jaar veel zakelijker geworden. De toegenomen zakelijkheid botst nogal eens met de meer feminie en zorggerichte mentaliteit van docenten. In de hoofdstukken D.1 en D.2 wordt uitvoeriger ingegaan op de veranderende rol van schoolbesturen en schoolleiders.

A.1.5 Economische en technologische ontwikkelingen

De invloed van de (internationale) *economische ontwikkeling* op het onderwijs loopt langs twee lijnen.

In de eerste plaats via ontwikkelingen op de *arbeidsmarkt*, bijvoorbeeld door verschuivingen in de aard van de werkgelegenheid (van industrie naar dienstensector), door ontwikkelingen in de omvang van de werkgelegenheid (conjunctuur), en door veranderingen in de eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld. Hoewel het voortgezet onderwijs sinds de jaren negentig nauwelijks meer rechtstreeks voor de arbeidsmarkt opleidt, zijn ontwikkelingen die daar plaats vinden toch van invloed. Met de verschuiving van een industriële naar een diensteneconomie veranderden namelijk ook de opleidingseisen en de inhouden van het onderwijs. Op de arbeidsmarkt werden goede omgangsvormen en communicatieve vaardigheden steeds belangrijker. Dat stelt extra eisen aan het onderwijs. In het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs neemt het competentiegericht onderwijs de laatste tijd een hoge vlucht. (Zie hoofdstuk B.4) Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn ook van invloed op de onderwijs-arbeidsmarkt. De onderwijsarbeidsmarkt is van oudsher nogal conjunctuurgevoelig. In een ruime arbeidsmarkt is de aantrekkingskracht van het leraarsberoep over het algemeen groter, en de kans op een lerarentekort kleiner, dan in tijden dat de arbeidsmarkt krap is en de arbeidsvoorwaarden in andere sectoren aantrekkelijker zijn. Tekorten aan leraren verschillen overigens per vak en per regio.

Op de arbeidsmarkt voor onderwijsgevendenden dreigen de komende jaren in het voortgezet onderwijs grote tekorten te ontstaan, niet alleen in kwantitatief opzicht, maar ook in kwalitatieve zin²⁷.

²⁷ Commissie Rinnooy Kan (2007).

Een tweede invloedslijn verloopt via de *middelen die voor het onderwijs beschikbaar zijn*. In het voortgezet onderwijs gaat het in dat verband vooral om collectieve middelen. De jaren tachtig en negentig stonden in het teken van bezuinigingen en kostenbeheersing. Werd in 1979 nog 7,8% van het bruto binnenlands product (BBP) aan onderwijs uitgegeven, in 2005 was dat 5,7%. Sinds het jaar 2000 vertonen de publieke onderwijsuitgaven als percentage van het BBP weer een stijgende lijn²⁸. Over de extra overheidsuitgaven ten behoeve van de onderwijsvernieuwingen die in dit rapport aan de orde komen, verschijnt in het kader van het parlementaire onderzoek een aparte deelstudie van de Algemene Rekenkamer.

Sinds 1999 wordt door de rijksoverheid onder de titel *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) een nieuwe wijze van begroting en verantwoording toegepast. In de rijksbegroting zijn concrete en meetbare beleidsdoelen uitgangspunt voor beleid. Na afloop van een beleidsjaar moet in het jaarverslag verantwoording worden afgelegd over de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd. Bij het opstellen van de Rijksbegroting staan de volgende «www-vragen centraal»: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten? In het Jaarverslag, dat op de derde dinsdag van mei verschijnt, worden de «hhh-vragen beantwoord: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?»²⁹ Door deze nieuwe wijze van begroten wordt er veel meer op kwantitatieve doelstellingen gestuurd. In het onderwijsbeleid stonden de afgelopen jaren ondermeer de volgende, ook voor het voortgezet onderwijs relevante, doelstellingen centraal:

- een reductie van het voortijdig schoolverlaten met 50% in 2010 t.o.v. 2002;
- een deelnamepercentage aan hoger onderwijs t/m 26 jaar van circa 50% in 2010 (in 2000 was dat 38,2%). Deze doelstelling uit 2004 is inmiddels geherformuleerd. Het vorige kabinet (Balkenende III) streefde op termijn (in 2020) naar 50% hoger opgeleiden in de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar³⁰.

Technologische ontwikkelingen hebben een directe, maar ook een indirecte invloed op het onderwijs. Technologische innovatie beïnvloedt de aard van de werkgelegenheid. In het verlengde daarvan veranderen ook de kwalificatie-eisen en de gevraagde competenties op de arbeidsmarkt. Dat maakt inhoudelijke aanpassingen in het (beroeps)onderwijs noodzakelijk.

In het onderwijs zelf is het afgelopen decennium veel geïnvesteerd in de «hardware» en in computervaardigheden van docenten. De informatie- en communicatietechnologie wordt in toenemende mate ook in het onderwijs zelf toegepast. Met de naderende verjonging van het leraren-corps – de omvangrijke geboortegolfgeneratie die minder goed met ICT overweg kan, gaat de komende jaren met pensioen – zal het gebruik van de computer als didactisch hulpmiddel vermoedelijk verder toenemen.

De indirecte invloed van de oprukkende informatie- en communicatietechnologie op de onderwijspraktijk was de afgelopen jaren feitelijk veel ingrijpender. Met de opkomst van het internet heeft bij nogal wat onderwijsvernieuwers de idee postgevat dat kennisoverdracht niet meer zo belangrijk is, omdat kennis snel veroudert en bovendien gemakkelijk via het internet beschikbaar is. Moderne visies op goed onderwijs zijn

²⁸ CBS (2007: 94).

²⁹ Zie: www.minfin.nl.

³⁰ Zie SCP (2007: 101).

gebaseerd op hooggespannen verwachtingen met betrekking tot de kwaliteitsverhogende bijdragen van ICT aan het onderwijs. (zie hoofdstuk B.4)

Eerder in dit hoofdstuk is onder het kopje «intensivering» al gewezen op veranderingen bij de jeugd. Het boek *Generatie Einstein, slimmer, sneller en socialer* schetst een beeld van een nieuwe generatie, geboren in, grofweg, het laatste decennium van de vorige eeuw, die volledig is opgegroeid met ICT, en intensief gebruik maakt van de mobiele telefoon (bellen, sms'jes versturen en ontvangen), en van het internet: voor communicatie (msn, e-mail, chatten) en informatie (nieuwsgroepen, forums). Door het opgroeien in een informatiemaatschappij heeft de huidige jeugd, volgens de auteurs, een andere manier van informatieverwerking dan voorgaande generaties: meer creatief en multidisciplinair, en minder rationeel, logisch en lineair³¹.

Ook op dit terrein wordt van het onderwijs gevraagd een afgewogen antwoord te geven. In hoeverre moet worden meegegaan met de veranderde instelling van jongeren ten opzichte van kennis, informatie en communicatie, en op welke punten moet er tegenwicht worden geboden?

A.1.6 Een forse stijging van de onderwijsdeelname

De onderwijsdeelname is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Vooral de deelnamegroei aan het initieel onderwijs was spectaculair. Steeds meer jongeren volgen steeds langer onderwijs. Aan het eind van de jaren negentig bedroeg de gemiddelde verblijfsduur in het voltijd onderwijs al bijna zeventien jaar. Dat betekent dat jongeren rond de eeuwwisseling gemiddeld bijna tot hun eenentwintigste in de schoolbanken zaten.

De langere onderwijsdeelname leidt ertoe dat het opleidingsniveau van de bevolking stijgt. Het percentage van de bevolking van 25 t/m 74 jaar met een afgeronde hbo/wo-opleiding bedroeg in 2005 ruim 27%; in 1991 was dat nog 18%. Het percentage lager opgeleiden (niet meer dan basisonderwijs voltooid) nam tussen 1991 en 2005 af van 21% tot iets minder dan 10%³². De stijging van het opleidingsniveau voltrekt zich cohortsgewijs: elke volgende lichting jongeren sluit het onderwijs op een hoger niveau af dan de voorgaande.

Aan die stijgende onderwijsdeelname liggen diverse factoren ten grondslag.

De externe democratisering van het onderwijs

De democratisering van het onderwijs die met name in de jaren zestig en zeventig werd ingezet, heeft in maatschappelijk opzicht een flinke stijging van het opleidingsniveau teweeggebracht. De eerder genoemde Mamoetwet heeft daar met zijn ruime doorstroombmogelijkheden, in belangrijke mate aan bijgedragen.

De Mamoetwet verhoogde niet alleen de toegankelijkheid van het onderwijs voor de maatschappelijke middengroepen, maar vormde ook een belangrijke mijlpaal in de overgang van seksespecifiek naar sekseneutraal onderwijs. Zo werd de middelbare meisjesschool vervangen door het havo (hoger algemeen vormend onderwijs).

De emancipatie van vrouwen en meisjes

Dertig jaar geleden waren er nog aanzienlijke verschillen in onderwijsdeelname tussen jongens en meisjes. Medio jaren zeventig volgde op achttienjarige leeftijd 42% van de jongens voltijd dagonderwijs; bij de meisjes was dat slechts 23%. De verschillen waren nog groter als werd gekeken naar het percentage van de achttienjarige jongens en meisjes dat

³¹ Boschma en Groen (2006).

³² Herweijer (2001: 92–93), Herweijer en Bronneman-Helmerts (2007: 105).

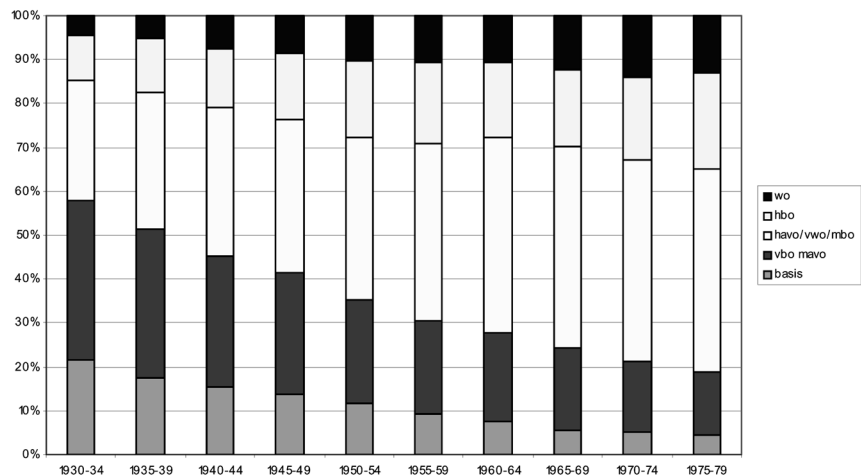
helemaal geen onderwijs meer volgde. Bij de jongens was dat 37%, bij de meisjes bedroeg dat maar liefst 72%³³.

De emancipatiebeweging heeft daarin een enorme verandering gebracht. De achterstand van meisjes in het onderwijs is zelfs omgeslagen in een voorsprong. Meisjes doen het anno 2007 in het onderwijs op vrijwel alle fronten beter dan jongens: minder verwijzingen naar het speciaal onderwijs, minder voortijdige schooluitval, en betere resultaten in het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs.

Stijgende ambities

Met de stijging van het opleidingsniveau van ouders nemen ook hun ambities met betrekking tot het onderwijs van hun kinderen toe. Ouders zien hun kinderen liefst op eenzelfde of hoger opleidingsniveau eindigen dan zij zelf hebben behaald. Er is een zekere «fear of falling down». Met figuur A.1.2 kan zichtbaar worden gemaakt hoe hoog het opleidingsniveau van de gemiddelde ouder inmiddels is, en wat er op dat punt nog in het verschiet ligt. De gegevens waarop de figuur is gebaseerd hebben overigens betrekking op alle volwassenen uit de verschillende geboortecohorten, en niet alleen op ouders. Het opleidingsniveau van ouders in een bepaald cohort kan enigszins afwijken van dat van de doorsnee volwassen bevolking in dat cohort.

Figuur A.1.2 Opleidingsniveau van geboortecohorten 1930-1979 (in procenten)



Bron: CBS (EBB 2005); SCP bewerking

Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zijn gemiddeld rond de 40 tot 50 jaar oud; Bij ouders van kinderen die nu in het voortgezet onderwijs zitten gaat het vooral om de geboortecohorten 1955-1959 en 1960-1964. Van die geboortecohorten had bijna 30% een hogere opleiding voltooid. Inmiddels ligt dat percentage bij het jongste geboortecohort (1975-1979) al op 35%.

Ouders worden kritischer ten aanzien van het onderwijs en de school

Uit een in 2004 gehouden onderzoek naar toekomstverwachtingen van de Nederlandse bevolking kwam naar voren dat slechts een kleine meerderheid van de ondervraagde ouders (51%) vond (of verwachtte) dat de eigen kinderen kwalitatief beter onderwijs (zouden) krijgen dan ze zelf hebben gehad. Onder ouders met een hogere opleiding (hbo/wo) was slechts 29% die mening toegedaan, bij ouders met een middelbaar opleidingsniveau

³³ Ministerie van O&W (1975: 10).

(mbo/havo/vwo) 49% en bij ouders met een vbo/mavo-opleiding 62%³⁴. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe meer twijfels ouders kennelijk hebben ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van ouders zal hun houding ten aanzien van het onderwijsbeleid vermoedelijk alleen maar kritischer worden.

Het stijgende opleidingsniveau van ouders heeft ook gevolgen voor de relatie tussen ouders en leraren en tussen ouders en de school. Dat uitte zich de afgelopen jaren bijvoorbeeld in klachten over lesuitval, en soms ook in juridische procedures tegen scholen. De stijging van het opleidingsniveau van ouders staat haaks op een dalende trend in het opleidingsniveau van leraren (zie ook hoofdstuk D.3). Die ontwikkeling zet het gezag van de leraar op school onder druk.

Het ontwerpadvies van de Profielcommissies schetst als het gaat om de belangstelling voor het lerarenberoep het beeld van een vicieuze cirkel: minder prestige – minder belangstelling – minder niveau³⁵.

De Commissie Rinnooy Kan bracht in oktober 2007 een advies uit dat moet leiden tot een vermindering van het kwantitatieve tekort aan kwalitatief goede leraren.

Hogere eisen ten aanzien van het minimaal te behalen opleidingsniveau

De eisen ten aanzien van het minimaal te bereiken opleidingsniveau zijn de afgelopen decennia sterk gestegen. Dat heeft niet alleen te maken met een steeds complexer wordende samenleving, maar ook met andere eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld. De sterk groeiende deelname aan het onderwijs resulteert na verloop van tijd bovendien in een zekere diploma-inflatie, waardoor nieuwe cohorten een hoger niveau moeten behalen dan hun voorgangers om op de arbeidsmarkt eenzelfde niveau te bereiken. Deze onderwijswedloop lijkt nog niet ten einde. Naarmate meer jongeren een hoger opleidingsniveau bereiken, neemt de waarde ervan af en gaan jongeren uit de hogere milieus op zoek naar opleidingen waarmee zij zich kunnen onderscheiden, zoals een prestigieuze opleiding in het buitenland.

Het onderwijsbeleid heeft gedurende de afgelopen decennia op verschillende manieren geprobeerd aan de groeiende vraag naar schoolverlaters met een hoger opleidingsniveau tegemoet gekomen: door opleidingen qua duur te verlengen (het lager beroepsonderwijs werd in 1975 vierjarig), door de functie van opleidingen te veranderen (van eindonderwijs naar voorbereidend onderwijs), door de leerplicht te verlengen (een kwalificatieplicht tot 18 jaar), door het benoemen van een minimaal te behalen opleidingsniveau (het startkwalificatieniveau), en door het formuleren van prestatiedoelstellingen (50% hoog opgeleiden in de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar in het jaar 2020).

Afnemende invloed van sociaal milieu, maar toenemende frustratie bij achterblijvers

Een belangrijke en duurzame doelstelling van het onderwijsbeleid betreft het realiseren van gelijke kansen voor kinderen en jongeren uit verschillende sociale milieus. Die doelstelling stond al centraal in de Mammoetwet (1963) en in de Contourennota (1975), en is nog steeds onderwerp van beleid.

Bij de onderwijsdeelname van jongeren uit verschillende sociale milieus wordt in de regel een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde primaire en secundaire effecten van het milieu van herkomst. Het primaire effect verwijst naar de invloed van het milieu van herkomst op het prestatieniveau. Het secundaire effect manifesteert zich met name bij de overgangen in de schoolloopbaan, wanneer leerlingen naar een vervolg-

³⁴ Bronneman-Helmerts (2004: 386–387).

³⁵ Profielcommissies (2006).

opleiding overstappen. Er is sprake van een secundair effect indien jongeren uit verschillende herkomstmilieus bij een gelijk prestatieniveau en een gelijke geschiktheid toch in verschillende opleidingsniveaus terechtkomen.

In de afgelopen decennia is het secundaire effect van het milieu van herkomst sterk verminderd. Onderwijsprestaties worden steeds meer gemeten en getoetst. Jongeren komen, ongeacht hun herkomstmilieu, vaker terecht in opleidingsniveaus die passen bij hun prestaties. Het onderwijs is in die zin steeds meritocratischer geworden, zo werd in paragraaf A.1.3 al opgemerkt. Daarbij werd echter ook aandacht gevraagd voor de keerzijde van het meritocratiseringsproces. De voorspelling van Michael Young is bijna 50 jaar na het verschijnen van zijn boek *The rise of meritocracy* (1958) al in belangrijke mate bewaarheid: succes in het onderwijs is steeds meer eigen verdienste geworden en falen eigen schuld³⁶. De door hem voorspelde opstand van de lagere klassen mag dan zijn uitgebleven, de weerzin tegen de school – in de vorm van ordeverstoring, spijbelen en schooluitval door een deel van de leerlingen – kan vermoedelijk niet los worden gezien van de bestaande statushiërarchie in talenten en schooltypen. Daarbij worden intellectuele talenten en prestaties op het cognitieve vlak hoger gewaardeerd dan andere talenten en prestaties.

In de beginjaren van het onderwijsachterstandenbeleid werd het gelijke kansenbeleid niet alleen gelegitimeerd met rechtvaardigheidsargumenten, maar ook met het argument dat «verspilling van talent» nadelig was voor de samenleving als geheel³⁷. Een in 2006 uitgebrachte publicatie van het Innovatie Platform *Leren excelleren. Talenten maken het verschil* sluit daarbij aan. Daarin wordt het standpunt ingenomen dat er niet zozeer moet worden gekeken naar wat iemand op het cognitieve vlak tekort komt, als wel naar wat die persoon wél kan, en vooral goed kan, zowel in cognitief als in niet-cognitief opzicht³⁸. Of dat sympathieke uitgangspunt ook een oplossing biedt voor de groeiende groep jongeren met beperkte (cognitieve) capaciteiten en/of gedragsproblemen, is echter de vraag.

³⁶ Young (1958).

³⁷ Van Daalen en De Regt (2004).

³⁸ Rinnooy Kan et al. (2006).

A.2 ONTWIKKELINGEN IN DE ONDERWIJSOMGEVING

A.2.1 Plaats en functie van het voortgezet onderwijs binnen het onderwijsbestel

A.2.1.1 Plaats, omvang en wettelijk kader

Het voortgezet onderwijs is een buitengewoon belangrijke onderwijssector binnen het totale onderwijsbestel. Ingeklemd tussen het primair onderwijs (bestaande uit basisonderwijs en speciaal onderwijs) aan de ene kant en de sectoren van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (bestaande uit het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) aan de andere kant, vervult het voortgezet onderwijs een belangrijke schakelfunctie.

Als tussenschakel heeft het voortgezet onderwijs zowel een ontvangende functie (van leerlingen uit het basisonderwijs en soms ook het speciaal onderwijs) als een toeleverende functie (met het oog op de doorstroom van leerlingen naar het vervolgonderwijs). In de praktijk doen zich aan beide kanten aansluitingsproblemen voor.

Qua aantal deelnemers komt de sector voortgezet onderwijs op de tweede plaats. In 2006 telde het basis- en speciaal onderwijs ruim 1.6 miljoen leerlingen (1 658 000), het voortgezet onderwijs bijna een miljoen leerlingen (946 000), het middelbaar beroepsonderwijs bijna een half miljoen studenten (492 000) en het hoger onderwijs in totaal 572 000 studenten (hbo: 366 000 en wetenschappelijk onderwijs: 206 000)³⁹.

Hoewel ressorterend onder een en hetzelfde ministerie – het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – ontwikkelden de verschillende onderwijssectoren zich de afgelopen jaren grotendeels onafhankelijk van elkaar. Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), dat lange tijd onder het wettelijk regime van het voortgezet onderwijs viel, kreeg in 1996 een eigen wettelijk kader: de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Het hoger beroepsonderwijs (hbo) werd al in de jaren tachtig uit de Wet op het Voortgezet Onderwijs (Mammoetwet) gelicht. In 1985 trad de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) in werking. Begin jaren negentig werd het hbo, samen met het wetenschappelijk onderwijs in één wettelijk kader voor het gehele hoger onderwijs ondergebracht: de Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW).

De verschillende sectoren hebben ieder een eigen belangenorganisatie: de VO-raad (sinds 2006) voor het voortgezet onderwijs, de MBO Raad voor het middelbaar beroepsonderwijs, de HBO raad voor het hoger beroepsonderwijs en de VSNU (Vereniging van samenwerkende universiteiten) voor het wetenschappelijk onderwijs. Alleen de sector primair onderwijs kent op dit moment nog geen eigen belangenorganisatie.

A.2.1.2 Inrichtingsprincipes binnen het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kent vier belangrijke inrichtingsprincipes:

- doel en functie van het voortgezet onderwijs;
- de inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs;
- de structuur van het voortgezet onderwijs; en
- de afsluiting van het voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van het *doel en de functie van het voortgezet onderwijs* deden er zich de afgelopen jaren twee belangrijke ontwikkelingen voor.

³⁹ Ministerie van OCW (2007: 9).

De eerste ontwikkeling betreft de *confrontatie tussen gelijkheid en kwaliteit*. Bij de doelstelling van het voortgezet onderwijs strijden twee belangrijke uitgangspunten om voorrang:

- *gelijkheid*, dat wil zeggen vorming op hoog niveau voor iedereen; door de Fransen mooi omschreven als *promotion de tous*;
- *kwaliteit*, in de vorm van selectie en vorming van een toekomstige elite (*selection des meilleurs*).

Tijdens het basisonderwijs staan gelijkheid en gemeenschappelijkheid centraal. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs – op twaalfjarige leeftijd – is er voor het eerst sprake van een formele vorm van selectie binnen de totale leerlingenpopulatie. Kinderen worden dan op basis van hun leerprestaties en leermotivatie over de verschillende schooltypen verdeeld. Bij een deel van de leerlingen wordt, doordat ze eerst naar een brugklas gaan, de definitieve plaatsing nog een jaartje uitgesteld. De confrontatie tussen gelijkheid en selectie voltrekt zich dus allereerst bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, en voor een deel van de leerlingen ook nog in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. De basisvorming had tot doel de gelijkheid te bevorderen en een zeker tegenwicht te bieden tegen deze vroegtijdige selectie. In hoofdstuk B.1 zal uitvoerig op de beleidsontwikkeling rond de basisvorming worden ingegaan.

De tweede ontwikkeling betreft een verschuiving in de functie van het voortgezet onderwijs: *van eindonderwijs naar voorbereidend onderwijs*. Die verschuiving deed zich vooral in het lager beroepsonderwijs voor. Dat ontwikkelde zich van kwalificerend onderwijs dat rechtstreeks toegang gaf tot een positie op de arbeidsmarkt, tot meer algemeen vormend, oriënterend en voorbereidend onderwijs dat toewerkt naar een vervolopleiding (mbo), waarin de feitelijke beroepskwalificatie plaatsvindt. In het begin van de jaren tachtig was het lager beroepsonderwijs voor verreweg de meeste scholieren nog eindonderwijs. Momenteel geldt dat nog slechts voor tien procent van de leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Schoolverlaters uit de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo moeten daarna nog een startkwalificatie behalen in het middelbaar beroepsonderwijs. Er geldt sinds kort zelfs een kwalificatieplicht tot 18 jaar. Van de schoolverlaters uit de algemeen vormende opleidingen (mavo/havo/vwo) is doorstuderen al sinds het midden van de jaren tachtig min of meer vanzelfsprekend. Het voortgezet onderwijs is anno 2007 voor verreweg de meeste leerlingen geen eindonderwijs meer, maar voorbereidend en oriënterend onderwijs.

Ook bij de *inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs* was er de afgelopen vijftien jaar sprake van een aantal belangrijke accentverschuivingen.

De basisvorming moest een voor alle leerlingen gemeenschappelijk vervolg bieden op het basisonderwijs. Het hield voor alle leerlingen een sterke verbreding van het onderwijs in. De periode van gemeenschappelijke basisvorming zou niet alleen inhoudelijk, maar ook in pedagogisch-didactisch opzicht moeten worden verlengd. De leerling- en ontwikkelingsgerichte aanpak die in het basisonderwijs gebruikelijk was geworden, zou in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs moeten worden gecontinueerd.

In hoofdstuk B.1 zal worden aangegeven in hoeverre die doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

In de tweede fase van het voortgezet onderwijs deed zich een ander type verschuiving voor. Om de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten

moest de aansluiting naar het vervolgonderwijs verbeteren, waardoor het rendement in het vervolgonderwijs (mbo/hbo/wo) zou worden verhoogd. Het aantal vakken in de bovenbouw van het havo/vwo werd sterk uitgebreid en de vrije vakkenpakketkeuze werd vervangen door vier profielen. In de bovenbouw van het vbo en mavo (vmbo) moest niet alleen een betere inhoudelijke afstemming op het vervolgonderwijs worden gerealiseerd (via clustering van opleidingen in leerwegen en sectoren), maar ook naar een verhoging van het niveau (door de niveaudifferentiatie in de bovenbouw van het vbo en mavo (A t/m D) te laten te vervallen en te vervangen door een centraal examen van een gemiddeld hoger niveau (tenminste B-niveau). Ook de didactische aanpak in de bovenbouw van het havo/vwo en van het vmbo moest worden vernieuwd (studiehuis en competentiegericht onderwijs). Het beleid om dit alles te realiseren komt aan de orde in de hoofdstukken B.2 (tweede fase havo/vwo), B.3 (vmbo) en B.4 (het «nieuwe leren»).

Over *de structuur van het voortgezet onderwijs* is decennialang gediscussieerd. Daarbij ging het met name om de vraag of het voortgezet onderwijs qua structuur in de eerste leerjaren categoriaal en *gelaagd* moest blijven, dan wel «comprehensive» en *geïntegreerd* van karakter moest worden, zoals dat in landen als de Verenigde Staten en Zweden het geval is. De discussie escaleerde rond het voorstel uit de *Contourennota* (1975) om te komen tot één middenschool voor alle 12 tot 16-jarigen. Een tweesporenbeleid met een middenschool en een traditioneel categoriaal systeem naast elkaar, werd in de Contourennota afgewezen, aangezien in landen waar met zo'n dubbelsysteem werd gewerkt (Engeland en sommige Länder in het voormalige West-Duitsland) was gebleken dat de middenschool zich in dat geval ontwikkelde tot een school voor cognitief minder begaafde kinderen; veel ouders kozen ervoor hun kind naar een «moeilijke» traditionele school te sturen⁴⁰.

Om de politieke patstelling rond de structuurdiscussie te doorbreken gingen de adviezen die ten grondslag lagen aan het beleid rond de basisvorming en het vmbo allebei uit van de bestaande categorale onderwijsstructuur. Toch zou de structuur van het voortgezet onderwijs, als gevolg van de verschillende onderwijsvernieuwingen, op drie manieren in het geding komen:

- door de vorming van brede scholengemeenschappen met het oog op uitstel van studie- en beroepskeuze
- door de samenvoeging van het vbo en het mavo tot vmbo, waardoor de bestaande vierdeling in het voortgezet onderwijs (vbo, mavo, havo en vwo) in de ogen van ouders en leerlingen, en van de publieke opinie, werd vervangen door een tweedeling: vmbo versus havo/vwo.
- door de integratie van delen van het voortgezet speciaal onderwijs (en met name van het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden: vso-lom) in het reguliere vmbo.

In de volgende paragraaf zal worden aangegeven hoe de voorzieningenstructuur in het voortgezet onderwijs in de afgelopen vijftien jaar is veranderd.

Een vierde inrichtingskenmerk betreft de *afsluiting van het voortgezet onderwijs*.

Bij de onderwijsvernieuwingen, die in dit rapport centraal staan, ging het in de eerste plaats om de vraag of er een *aparte afsluiting* moest komen voor de basisvorming. Hoewel het de bedoeling was dat er aan het eind van de basisvorming afsluitende toetsen zouden worden afgenomen, zijn die er uiteindelijk niet gekomen. In hoofdstuk B.1 komt aan de orde waarom dat niet gebeurde.

⁴⁰ Ministerie van O&W (1975: 54).

Onder invloed van onderwijskundige en didactische vernieuwingen werd ook de *verhouding tussen* het schoolinterne examen (*schoolonderzoek*) en *het centraal schriftelijk eindexamen* onderwerp van discussie. Ook daarover meer in hoofdstuk B.2 en E.3 van dit rapport.

A.2.2 Schaalvergroting in het voortgezet onderwijs

Voorgeschiedenis en overwegingen

Een belangrijk doel van de Mammoetwet was het brengen van meer samenhang in het voortgezet onderwijs. Belangrijke elementen in de wet waren de invoering van een brugperiode en het bieden van meer mogelijkheden om van schooltype te wisselen, om zo een aanvankelijk verkeerde schoolkeuze alsnog te kunnen corrigeren. Om dit mogelijk te maken werd de vorming van brede scholengemeenschappen gepropageerd. Uitstel van schoolkeuze is immers pas een reële optie als er diverse onderwijssoorten in een school zijn vertegenwoordigd. Het overstappen van het ene naar het andere schooltype verloopt makkelijker als daarvoor niet van school gewisseld hoeft te worden.

Het type schaalvergroting waarbij complementaire schoolsoorten binnen één instelling worden ondergebracht, wordt wel aangeduid als *functionele* schaalvergroting, dit in tegenstelling tot *elementaire* schaalvergroting, waarbij het aantal leerlingen per onderwijsselement toeneemt door groei of door fusie van gelijke schoolsoorten⁴¹.

Schaalvergroting in de jaren zeventig en tachtig

In de beginperiode van de Mammoetwet liep het met de vorming van scholengemeenschappen nog niet zo'n vaart. In 1975 was 70% van de in totaal bijna 1400 scholen voor avo/vwo nog categoriaal (dat wil zeggen een school met één onderwijstype). Lager beroepsonderwijs en avo/vwo werden slechts bij hoge uitzondering binnen dezelfde school aangeboden. In 1975 was dat slechts in 59 instellingen het geval.

In 1981 bracht het ministerie van OCenW de nota *Minder leerlingen en toch.....* uit. Daarin werd een eerste oproep gedaan het scholenaanbod aan te passen aan de daling van het aantal jongeren die destijds werd voorzien (zie voor de feitelijke ontwikkeling figuur A.1 in het vorige hoofdstuk). Die oproep werd nader uitgewerkt in de HEF-operatie (herstructureren en fusie) van 1983.

Een complicerende factor bij de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs vormde de voortdurende onduidelijkheid over de toekomstige structuur van de eerste fase van het voortgezet onderwijs: de Mammoetwet (1963), de Contourennota (1975), het Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs (1979), en het Voortgezet basisonderwijs (1982).

De meningsverschillen in het onderwijsveld waren groot en in de politiek was sprake van een patstelling. Die patstelling werd doorbroken met het WRR-advies over de basisvorming (1986), dat zich richtte op de inhoud van het onderwijs en de structuur van het onderwijs in het midden liet (zie hoofdstuk B.1).

De HEF-operatie werd geen succes; ze werd in 1987 voortijdig afgebroken. Slechts 10% van de scholen was bij een fusie betrokken geweest en de helft van de gefuseerde scholen bleek kort daarna opnieuw niet aan de normen voor instandhouding te voldoen.

Aan het eind van de jaren tachtig was het scholenaanbod nog steeds overwegend categoriaal: in 1987 was 66% van de scholen nog categoriaal, in 1992 – aan de vooravond van de schaalvergrotingsoperatie in het kader van de basisvorming – gold dat voor 56% van de scholen. In 1987 werd in minder dan 10% van de ruim 1900 scholen voor voortgezet onderwijs

⁴¹ Blank et al. (1990).

zowel algemeen vormend onderwijs als beroepsonderwijs aangeboden; in 1992 was dat bij 15% van de scholen het geval. In het merendeel van de gevallen waren dit smalle lbo/mavo-scholen⁴².

Bij aanvang van de jaren negentig waren de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs dus nog sterk gescheiden; er was niet alleen sprake van een sterke scheiding tussen opleidingen voor algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) en beroepsonderwijs (lbo/later vbo), maar ook tussen opleidingen binnen het algemeen voortgezet onderwijs zelf.

De jaren negentig: de vorming van (brede) scholengemeenschappen
Voortbordurend op het WRR-advies werden in het Regeerakkoord 1989 afspraken gemaakt over de invoering van de basisvorming (zie hoofdstuk C.1). In die afspraken werden het onderwijsinhoudelijke beleid en het beleid ten aanzien van het scholenaanbod geïntegreerd. Er zou niet alleen een gemeenschappelijk vakkenpakket komen, ook de vorming van grotere en bredere scholengemeenschappen zou worden gestimuleerd. Daarmee moest worden voorkomen dat de basisvorming een al te sterke schoolsoortspecifieke invulling zou krijgen. Ook het streven de doorstroommogelijkheden tussen schoolsoorten te vergroten, en de positie van het lbo te verbeteren, speelden daarbij een rol. De lbo- (en later vbo-)scholen die door de dalende leerlingenaantallen in hun voortbestaan werden bedreigd, zouden door een fusie gered kunnen worden.

Het streven naar schaalvergroting werd niet alleen ingegeven door de invoering van de basisvorming, maar ook door doelmatigheidsoverwegingen en door opvattingen omtrent de noodzaak van nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs (deregulering, meer autonomie voor onderwijsinstellingen), waarop in hoofdstuk A.1 al werd ingegaan. Met grotere onderwijsinstellingen zouden schaalvoordelen te behalen zijn. Een grotere omvang van scholen werd bovendien als een voorwaarde voor meer zelfstandigheid gezien.

Om de fusies tussen scholen te bevorderen werden diverse instrumenten ingezet.

Vooruitlopend op de lumpsumbekostiging werden de formatieformules gelineariseerd, hetgeen inhoudt dat er een vast bedrag per leerling wordt toegekend, ongeacht de omvang van de school. Grote scholen gingen er daardoor financieel op vooruit, terwijl kleine scholen moesten inleveren. Daarnaast werden aan brede scholengemeenschappen nevenvestigingen toegestaan, zodat grotere eenheden tot stand konden komen zonder dat de spreiding, en daarmee de bereikbaarheid, in het gedrang kwam.

Niet alleen de basisvorming ging gepaard met schaalvergroting, ook bij de vmbo-operatie was sprake van een herschikking van onderwijsvoorzieningen. Bij die laatste onderwijsvernieuwing ging het zowel om de herschikking van kleine vbo-afdelingen als om de integratie van het vso-lom in het reguliere vmbo (zie hoofdstuk B.3).

Tabel A.2.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal scholen voor voortgezet onderwijs naar schoolstructuur in de periode 1993–2005.

⁴² Blank et al. (1990: 165), Boef-Van der Meulen et al. (1995: 112).

Tabel A.2.1: Aantal scholen voor voortgezet onderwijs naar schoolstructuur, 1993–2005

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
vbo categoriaal	231	82	53	28	15	13	12
avo categoriaal	316	103	75	48	27	21	18
vwo categoriaal	44	41	40	40	39	39	39
vbo-avo sgs small	164	82	63	53	47	45	40
avo sgs	372	223	183	163	156	148	145
vbo-avo-vwo sgs breed	99	233	264	272	277	277	279
sgs met bol	26	20	13	14	13	12	12
totaal aantal scholen	1 252	784	691	618	574	555	545

Bron: OCW in kerncijfers, edities 1999, 2001, 2000–2004 en 2002–2006.

Uit de tabel wordt allereerst duidelijk dat de meeste fusies in de eerste vijf jaar na de start van de schaalvergrotingsoperatie plaatsvonden. Daarna verliep het proces wat geleidelijker. De categorale vbo-scholen, de categorale avo-scholen (overwegend mavo's) en de avo-scholengemeenschappen liepen het sterkst in aantal terug. De categorale gymnasia (vwo categoriaal) wisten hun zelfstandige positie grotendeels te handhaven. Het aantal brede scholengemeenschappen (vbo t/m vwo) groeide het sterkst, vooral in de jaren direct na de start van de schaalvergrotingsoperatie; na 1999 nam het aantal brede scholengemeenschappen nauwelijks meer toe.

In 2005 was nog maar 13% van alle scholen in het voortgezet onderwijs categoriaal (waarvan 7% categorale gymnasia). In 1992 was dat nog 56%. In 2005 had 61% van de scholen zowel vbo- als avo-opleidingen in huis; in 1992 gold dat slechts voor 15%. Die vbo- en avo-opleidingen waren in 2005 overigens lang niet altijd op dezelfde locatie (vestiging) gehuisvest, zo zal later in dit hoofdstuk blijken.

Het aantal schoolvestigingen nam veel minder af dan het aantal scholen

Terwijl het aantal scholen tussen 1993 en 2005 sterk afnam (van 1252 naar 545), liep het aantal vestigingen in diezelfde periode veel minder terug, namelijk van 1333 naar 1153.

Tabel A.2.2 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal scholen en het aantal vestigingen (naar vestigingsstructuur).

Tabel A.2.2: Het aantal scholen en het aantal vestigingen (naar vestigingsstructuur), 1993–2005

	1993	1995	1997	1999	2005
aantal scholen	1 252	784	691	618	545
aantal vestigingen	1 333	1 182	1 105	1 051	1 153
waarvan;					
vbo categoriaal	256	204	182	161	196
avo categoriaal	360	257	197	167	131
vwo categoriaal	45	43	41	42	39
avo sgs smal	124	111	114	126	137
avo sgs breed	284	292	287	272	228
avo-vbo sgs smal	197	176	161	161	220
vwo-avo-vbo sgs breed	67	99	123	122	202

avo sgs smal = havo/vwo; avo sgs breed = mavo/havo/vwo;

Bron: 1993 t/m 1999: TK 2000–2001, 27 516, nr. 3, tabel 3; 2005: CFI

Nam het aantal vestigingen slechts beperkt af, de structuur (samenstelling) van die vestigingen veranderde wel ingrijpend. Zo waren er in 2005 bijvoorbeeld veel minder vestigingen met slechts één schooltype dan in

1993 (een daling van 661 naar 366). Daar stond tegenover dat het aantal smalle en brede vestigingen met zowel algemeen voortgezet onderwijs als beroepsonderwijs toenam van 264 naar 422.

Bij scholengemeenschappen met uitsluitend algemeen voortgezet onderwijs nam, vooral na 1999, het aantal brede scholengemeenschappen (mavo/havo/vwo) af, en het aantal smalle scholengemeenschappen (havo/vwo) toe. Een ontwikkeling die vermoedelijk moet worden toegeschreven aan de marktwerking in het onderwijs, die rond de eeuwwisseling steeds belangrijker werd. Met smalle havo/vwo-scholen kan een hoger opgeleid en selectiever publiek worden aangetrokken, en dat is goed voor de concurrentiepositie van de school.

De inbedding van vbo- en mavo-opleidingen in schoolvestigingen

Net als bij het WRR-advies over de basisvorming, vormde ook in het advies dat ten grondslag lag aan de vmbo-operatie de structuur van het voortgezet onderwijs een gegeven. Het mavo werd de theoretische leerweg, en het vbo werd vervangen door twee leerwegen: de basisberoepsgerichte leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg. Tussen de theoretische en beroepsgerichte leerwegen in kwam er een aparte gemengde leerweg (een combinatie van theoretisch en beroepsgericht onderwijs).

Vbo- en mavo-opleidingen zijn in de vestigingsstructuur van scholen heel verschillend ingebed. Het streven om het vbo en het mavo om te vormen tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), werd in 1999, bij aanvang van de vmbo-operatie, nog gehinderd door het feit dat slechts 37% van de mavo-opleidingen gevestigd was in een vbo/mavo-vestiging of een brede scholengemeenschap met vbo-opleidingen. In 2005 gold dat echter al voor een meerderheid van de mavo-opleidingen (55%), zoals uit onderstaande tabel A.2.3 blijkt.

Tabel A.2.3: De inbedding van vbo- en mavo-opleidingen in de schoolvestigingen 1993-1999-2005

	1993	1999	2005
% vbo-opleiding in cat. vbo-vest.	49	36	31
% vbo-opleiding in vbo-mavo vest.	36	33	36
% vbo-opleiding in brede sgs	15	31	33
aantal vbo-opleidingen	520	442	618
% mavo-opleiding in cat. mavo-vest.	39	22	12
% mavo-opleiding in avo-smal	1	4	2
% mavo-opleiding in avo-breed	31	37	30
% mavo-opleiding in vbo-mavo vest.	20	20	29
% mavo-opleiding in brede sgs	8	17	26
aantal mavo-opleidingen	910	739	751

avo smal = havo/vwo; avo breed = mavo/havo/vwo; brede sgs = vbo/mavo/havo/vwo
Bron: 1993 en 1999: TK 2000-2001, 27 516, nr. 3. tabel 3; 2005: CFI.

Omgekeerd nam het percentage vbo-opleidingen met een mavo-opleiding in dezelfde vestiging tussen 1999 en 2005 toe van 64% naar 69%.

Terwijl er in de structuur van het voortgezet onderwijs formeel niets veranderde, gebeurde dat wel in de positionering van de vbo- en mavo-opleidingen in de verschillende schoolvestigingen. Hoewel de fysieke condities voor samenwerking tussen vbo en mavo sinds 1999 duidelijk verbeterd zijn, zeker bij de mavo-opleidingen, heeft dat tot dusver niet geleid tot een meer beroepsvoorbereidende invulling van het

mavo-onderwijs. Ook in 2005 wordt nog steeds bijna 45% van de mavo-opleidingen in een avo(/vwo)-schoolverband aangeboden.

Werd de structuur van het voortgezet onderwijs – in termen van verschillende schoolsoorten – de afgelopen vijftien jaar in formele zin gehandhaafd, in de beeldvorming naar buiten is de structuur wel degelijk veranderd. Voor ouders en voor het brede publiek werd de vierdeling in het voortgezet onderwijs, bestaande uit vbo, mavo, havo en vwo vervangen door een tweedeling: vmbo versus havo/vwo. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs draait het voor ouders en kinderen sinds 1999 vooral om de vraag of het een vmbo- of een havo/vwo-advies wordt. De tweedeling tussen vmbo en havo/vwo heeft onmiskenbaar gevolgen gehad voor de leerlingenstromen, zoals in deel E (hoofdstuk E.3) van dit rapport zal blijken.

A.2.3 Kostenbeheersing en doelmatigheidsverhoging in het voortgezet onderwijs

De overheid heeft in de jaren negentig op verschillende manieren geprobeerd de uitgaven voor het voortgezet onderwijs beter in de hand te houden. Een van die manieren was de hiervoor genoemde schaalvergroting. Bezuinigen was daarbij overigens niet het belangrijkste doel. De vorming van brede scholengemeenschappen was in de eerste plaats nodig voor de realisering van onderwijskundige vernieuwingen, zoals de basisvorming. Schaalvergroting was daarnaast ook van belang om scholen voldoende draagvlak te geven om de vrije beleidsruimte te kunnen benutten, die met de invoering van de lumpsumbekostiging, in 1996, sterk zou toenemen. Door de invoering van de lumpsumbekostiging (waarover later in deze paragraaf meer) kregen scholen voor voortgezet onderwijs veel meer mogelijkheden om hun financiële middelen naar eigen inzicht te besteden.

Verblijfsduurbepering

Een eerste manier van kostenbeheersing was verblijfsduurbepering. Bij de invoering van de basisvorming, in 1993, werd bepaald dat leerlingen in principe niet langer dan vijf jaar over het vbo en het mavo mochten doen. De maximale verblijfsduur voor de vierjarige vbo- en mavo-opleidingen werd vijf jaar.

Daarna moesten leerlingen, of ze nu een diploma hadden behaald of niet, overstappen naar het middelbaar beroepsonderwijs. Voor een aantal beroepsopleidingen in dat middelbaar beroepsonderwijs – de zogeheten assistentenopleidingen op niveau 1, maar ook een aantal basisberoepsopleidingen op niveau 2 – gelden dan ook geen drempels in de zin van diploma-eisen. Alle leerlingen moeten worden er toegelaten.

Het zittenblijven in het voortgezet onderwijs is er sinds het begin van de jaren negentig aanzienlijk door afgenomen, zoals uit tabel A.2.4 blijkt.

Tabel A.2.4: Zittenblijven* in het voortgezet onderwijs, in %, 1991–2005

	1991	1995	1998	2000	2002	2004	2005
brugperiode (leerjaar 1, 2 (3))	6,0	5,1	3,6	3,7	3,5	3,4	3,5
vmbo ivbo/lwoo	4,8	4,6	5,0	6,4	5,6	4,2	4,0
vmbo leerjaar 3 en 4 (bkg-leerweg)	6,2	6,1	5,6	4,6	3,7	3,2	3,5
vmbo leerjaar 3 en 4 (t-leerweg)	9,4	9,1	9,8	9,9	5,6	7,2	6,6

	1991	1995	1998	2000	2002	2004	2005
havo leerjaar 4 en 5	15,9	14,4	15,7	14,0	12,8	10,4	10,9
vwo leerjaar 4,5 en 6	11,0	9,6	10,6	8,6	9,2	6,3	6,2
totaal voortgezet onderwijs	8,2	6,9	6,8	6,2	5,5	4,8	4,9

* zittenblijven = in een volgend schooljaar in het zelfde leerjaar in dezelfde of lagere schoolsoort
Bron: Voortgezet onderwijs in cijfers 1998; Kerncijfers OCW 2001; Kerncijfers OCW 1998–2002; Kerncijfers OCW 2000–2004; Kerncijfers OCW 2001–2005.

Uit de tabel blijkt dat de afname van het zittenblijven in het voortgezet onderwijs zich niet alleen tot de onderbouw heeft beperkt, maar zich ook – en feitelijk nog meer – in de bovenbouw heeft voorgedaan.

De verblijfsduurbepanking in de onderbouw stond in de praktijk echter haaks op de gedachte dat zwakke leerlingen meer tijd zouden moeten krijgen om de basisvorming te kunnen afronden (tempodifferentiatie) en vervolgens ook nog twee jaar een beroepsvoorbereidende opleiding te kunnen volgen. Door deze maatregel was voor de zwakste leerlingen feitelijk de minste tijd beschikbaar. Havo- en vwo-leerlingen konden namelijk, indien nodig, ook het derde leerjaar nog gedeeltelijk aan de basisvorming besteden.

Financiële maatregelen, zoals de verblijfsduurbepanking, blijken, zo laat de tabel zien, over het algemeen buitengewoon effectief.

Doelmatige leerwegen

Kostenbeheersing moest ook worden gerealiseerd door de doelmatigheid van de leerwegen in het voortgezet onderwijs te vergroten. In de loop van de jaren zeventig en tachtig waren verschijnselen als het stapelen van opleidingen (van mavo naar havo en van havo naar vwo) en het maken van omwegen door het onderwijsbestel (van mavo via havo naar mbo, of van havo via vwo naar hbo) sterk in omvang toegenomen. Dat stapelen en maken van omwegen was echter relatief kostbaar. Daarom werd begin jaren negentig een proces ingezet om «de juiste leerling» eerder in de schoolloopbaan op «de juiste plaats» te laten terechtkomen. De vorming van brede scholengemeenschappen met een brugperiode zou daaraan kunnen bijdragen. Maar ook de aansluiting tussen de vooropleidingen in het voortgezet onderwijs en de vervolgoopleidingen in het beroeps- en hoger onderwijs (met name tussen het havo en het hbo) moest worden verbeterd, zodat scholieren met een havo-diploma niet langer eerst naar het mbo zouden gaan, maar rechtstreeks naar het hbo.

In 1994 stelde de toenmalige minister van onderwijs, Ritzen, de commissie *Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs* (Commissie Kemner) in. De commissie zou, volgens de instellingsbeschikking, aandacht moeten schenken aan de keuze van leerroutes na de eerste fase van het voortgezet onderwijs, aan de belangen (van ouders, leerlingen en scholen) die daarbij in het geding zijn, en aan de wijze waarop selectie, verwijzing, financiering en overige condities met die keuze verbonden zijn. Dit alles tegen de achtergrond van de sterk groeiende vraag naar onderwijs na de leerplichtige leeftijd, en de vaak ondoelmatige leerwegen die leerlingen en studenten maakten om een bepaald eindniveau te bereiken (stapelen en omwegen). Die inefficiënte leerwegen werden niet alleen veroorzaakt door aansluitingsproblemen tussen het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs (mbo/hbo/wo), maar ook door (strategisch) gedrag van ouders, leerlingen en scholen⁴³.

De commissie Kemner richtte zich in haar advies, dat begin 1995 onder de titel *Leerwegen gewogen* verscheen, met name op de verantwoordelijk-

⁴³ Commissie Kemner (1995: 137–141).

heidsverdeling tussen overheid, school en deelnemer. Een systeem van leerrechten – in termen van een afgebakende hoeveelheid tijd om een opleiding te volgen – zou moeten leiden tot een doelmatiger gebruik van het onderwijs.

In een reactie op het advies stelde staatssecretaris Netelenbos, mede namens minister Ritzen, vast dat het rapport en daarin opgenomen adviezen niet los gezien konden worden van een aantal andere beleids-trajecten: de stelselherziening in het hoger onderwijs, de nota kwaliteit, en tweede fase havo/vwo. Sommige voorstellen van de commissie konden daarin worden meegenomen. De leerrechtvoorstellen werden niet overgenomen⁴⁴.

Formatiebudgetsysteem en lumpsumbekostiging

Voor de personele kosten in het voortgezet onderwijs gold tot 1992 een declaratiesysteem: scholen kregen de werkelijk gemaakte kosten vergoed, voorzover deze kosten bleven binnen de grenzen van een gedetailleerd, sluitend stelsel van wettelijke bepalingen. Onder dit systeem hadden scholen dus geen vrijheid bij de inzet van personele middelen. Het declaratiestelsel stond echter op gespannen voet met het overheidsbeleid ten aanzien van decentralisatie en deregulering, en het daaruit voortvloeiende streven naar vergroting van autonomie van scholen. Daarom werd het declaratiesysteem in 1992 vervangen door het Formatiebudgetsysteem (FBS).

Het FBS gaf scholen vrijheden ten aanzien van de inrichting van de formatie (volume), maar was voor wat betreft de loonkosten nog een declaratiesysteem.

Het FBS vormde de opmaat voor de lumpsumbekostiging, die in 1996 in het voortgezet onderwijs werd ingevoerd. Het lumpsumsysteem geeft scholen bestedingsvrijheid binnen het totale bedrag (lumpsum) dat zij jaarlijks (via het schoolbestuur) van de overheid ontvangen.

Dat betekent dat scholen sinds 1996 ook mogen schuiven tussen materiële en personele middelen⁴⁵.

De lumpsumbekostiging gaf niet alleen meer bestedingsvrijheid aan scholen, maar maakte ook een betere beheersing van de overheidsuitgaven mogelijk.

In hoofdstuk D.1, waar de rol van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs aan de orde komt, wordt nader op de invoering van de lumpsumbekostiging ingegaan.

Een nieuw functiewaarderingsysteem

Voor het beroep van leraar is vooral de invoering van het nieuwe functiewaarderingsysteem voor het voortgezet onderwijs, dat in augustus 2002 van kracht werd, van belang. Voordat het FUWA VO werd ingevoerd was de salariëring in het onderwijs vooral afhankelijk van de bevoegdheid en van het anciënniteitsprincipe (aantal dienstjaren). Met de invoering van het nieuwe functiewaarderingsysteem is de functiewaardering meer gekoppeld aan de aard van de werkzaamheden, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden⁴⁶.

Het nieuwe functiewaarderingsysteem voor het voortgezet onderwijs is afgeleid van het functiewaarderingsysteem voor het Rijk. Dat heeft tot gevolg dat er een sterk accent ligt op beleid en ontwikkeling. Zo zijn er vijf kenmerken die betrekking hebben op kader, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en maar twee kenmerken die te maken hebben met contact. Als gevolg van die systematiek worden beleids- en ontwikkelingsfuncties hoger gewaardeerd dan uitvoeringsfuncties. De kern van het beroep van leraar, lesgeven, wordt daardoor ondergewaardeerd⁴⁷.

Voor docenten in het voortgezet onderwijs zijn er functies op drie niveaus:

⁴⁴ Brief van staatssecretaris Netelenbos aan de vaste Kamercommissie voor OCW d.d. 30 maart 1995, (OCW-95-321).

⁴⁵ CPB (2000: 5).

⁴⁶ Van der Neut et al. (2007).

⁴⁷ Onderwijsraad (2007b: 39).

LB/schaal 10, LC/schaal 11 en LD/schaal 12. Deze schalen zijn min of meer hiërarchisch opgebouwd. Docenten met hogere schalen hebben over het algemeen meer verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijsontwikkeling en -vernieuwing, vakoverstijgend werken, begeleiding en coaching van andere docenten, en hebben coördinerende of functioneel leidinggevende taken.

Ook andere ontwikkelingen in het onderwijs, zoals de schaalvergroting en de oprichting van centrale stafafdelingen, bijvoorbeeld voor onderwijsontwikkeling, versterken de hiërarchie.

Het gevolg van deze opbouw van functies is dat het beroep van docenten in schaal 10 (LB: in onderwijsland ook wel aangeduid als lesboer) geleidelijk aan is uitgekleeft. De docent is vooral uitvoerend bezig. Hij heeft weinig autonomie om te bepalen op welke wijze hij zijn vak wil uitoefenen. Dat versterkt bij docenten het gevoel dat onderwijsvernieuwingen over hen worden uitgestort. Ook uit ander onderzoek blijkt dat coördinerende taken en managementfuncties beter gewaardeerd worden dan lesgeven⁴⁸.

In het onlangs verschenen advies *LeerKracht!* wordt voorgesteld een nieuw functiegebouw voor leraren te ontwikkelen waarin zij primair op grond van hun opleidingsniveau worden ingeschaald⁴⁹. (zie ook hoofdstuk D.3)

A.2.4 Kwaliteitsbeleid van scholen

In augustus 1998 werd de zogeheten Kwaliteitswet van kracht. De eerste stappen op weg naar deze wet werden gezet in de nota *De school als lerende organisatie: kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs*, die in juli 1995 door staatssecretaris Netelenbos werd uitgebracht. Omdat scholen steeds meer beleidsruimte krijgen is een actief kwaliteitsbeleid nodig, zo luidde de achterliggende overweging. De Kwaliteitswet regelt dat scholen in het kader van hun kwaliteitsbeleid een aantal documenten moeten opstellen: een schoolplan, een schoolgids en een klachtenregeling.

Eens in de vier jaar moet een school een *schoolplan* maken, waarin het beleid van de school met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Daarbij gaat het om onderwijskundig beleid (zoals de gehanteerde methoden en ontwikkelingsmaterialen, de wijze waarop de school tegemoet komt aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften), om het personeelsbeleid (bijvoorbeeld nascholing en verdeling van taken en werkzaamheden) en om de interne kwaliteitszorg (het verzamelen van gegevens over bijvoorbeeld de leerresultaten). Het schoolplan moet de basis vormen voor een dialoog binnen de school en is tevens een instrument waarmee de school over het schoolbeleid verantwoording aflegt aan de inspectie.

De *schoolgids* is een informatief document voor ouders en leerlingen. Het moet inzicht geven in de schoolpraktijk, in de doelen die worden nagestreefd, de activiteiten die daartoe worden ondernomen en de resultaten die dat oplevert. Het moet ouders in staat stellen een verantwoorde schoolkeuze te maken, en biedt tevens de mogelijkheid om met de school van gedachten te wisselen over het schoolbeleid. Sinds 1996 verspreidt de rijksoverheid ook de *Onderwijsgids*, met informatie over het onderwijssysteem en alles waar ouders rekening mee moeten houden als hun kind naar school gaat.

De Kwaliteitswet verplicht scholen ook een *klachtenregeling* in te voeren voor ouders en personeel; en in het voortgezet onderwijs ook voor leerlingen vanaf 13 jaar. Het schoolbestuur moet een klachtencommissie

⁴⁸ Van der Neut et al. (2007: 58).

⁴⁹ Commissie Rinnooy Kan (2007).

instellen. Het gaat om een laagdrempelige voorziening, met het doel klachten zoveel mogelijk op school tot een oplossing te brengen.

Voor ouders is vooral de schoolgids van belang. Die moet voldoende informatie bieden over de gang van zaken op school. Met de toenemende profilering van scholen en de groeiende variëteit in pedagogisch en didactisch opzicht wordt transparantie met betrekking tot de accenten die scholen leggen en de werkwijzen die ze hanteren steeds belangrijker.

A.2.5 Ontwikkelingen in het basisonderwijs

Voor het voortgezet onderwijs is het niet alleen van belang hoeveel leerlingen er jaarlijks vanuit het basisonderwijs instromen en hoe de samenstelling van die leerlingenpopulatie eruit ziet. De bagage waarmee leerlingen het voortgezet onderwijs binnenkomen is voor de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs minstens zo belangrijk. Bij «bagage» gaat het niet alleen om de schoolprestaties in termen van kennis en vaardigheden, maar ook om (leer)attitudes, inzet, motivatie en gedrag.

In het kader van deze studie naar de verschillende onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs kan niet voorbij worden gegaan aan een aantal relevante ontwikkelingen in het basisonderwijs.

De leerlingenpopulatie veranderde ingrijpend

De leerlingenpopulatie in het basisonderwijs veranderde de afgelopen decennia ingrijpend.

Het percentage niet-westerse allochtone leerlingen nam sterk toe. Hun ouders beheersen de Nederlandse taal vaak niet of nauwelijks, en hebben in veel gevallen zelf niet meer (en vaak minder) dan basisonderwijs gevolgd. Niet-westerse allochtone leerlingen – in 2005 ging het om 12% van de alle leerlingen op de basisschool – hebben over het algemeen grote problemen met de Nederlandse taal en lopen, mede als gevolg daarvan, ook in andere vakken aanzienlijke leerachterstanden op. Ongeveer 10% van de autochtone leerlingen komt eveneens uit lagere sociale milieus; zij hebben weliswaar minder achterstanden dan allochtone leerlingen, maar boeken op school minder vooruitgang dan hun allochtone leeftijdsgenoten (zie hoofdstuk A.1).

Als gevolg van het zogeheten «weer samen naar school»-beleid blijven er bovendien steeds meer leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben binnen het reguliere basisonderwijs. Toch nam tegelijkertijd ook het speciaal onderwijs voor kinderen met handicaps en/of ernstige gedragsproblemen sterk in omvang toe⁵⁰.

Tenslotte volgen ook steeds meer kinderen, die voorheen naar het speciaal onderwijs zouden zijn gegaan, met een zogeheten rugzak het reguliere basisonderwijs (in het kader van de regeling leerlinggebonden financiering). Zij krijgen daarbij ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. In het schooljaar 2005/06 ging het om ongeveer 14 500 leerlingen (0,9% van alle leerlingen in het basisonderwijs).

De afgelopen jaren groeide het percentage leerlingen dat met leerachterstanden of andere problemen het voortgezet onderwijs instroomt sterk. Vooral het aantal kinderen met gedragsproblemen neemt toe. In het voortgezet onderwijs vertalen deze ontwikkelingen zich een toename van het aantal leerlingen dat in het vmbo extra aandacht en ondersteuning nodig heeft. Het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs extra leerwondersteuning krijgt, steeg tussen 1990 en 2005 van 8,4% naar 14,2%⁵¹.

⁵⁰ Herweijer en Bronneman-Helmerts (2007: 88).

⁵¹ Zie hoofdstuk E.3, tabel E.3.2.

Basisscholen worden geconfronteerd met een opeenstapeling van eisen en wensen

Er worden vanuit allerlei maatschappelijke sectoren voortdurend nieuwe eisen en wensen bij de basisscholen gedeponereerd. Deze vinden hun oorsprong in zeer uiteenlopende maatschappelijke problemen (milieu, overgewicht, schuldenproblematiek, onveiligheid in het verkeer, criminaliteit, tekorten in de opvoeding, ontoelaatbaar gedrag), maar ook in allerlei verwachtingen over de invloed die meer aandacht op school voor, bijvoorbeeld Europa of de taakverdeling tussen mannen en vrouwen, zou kunnen hebben op toekomstig gedrag. Scholen en het onderwijs komen door al deze externe claims steeds meer onder druk te staan, zo werd in 1999 door het SCP geconstateerd⁵². De extra taken, in de vorm van nieuwe inhouden of andere werkwijzen, kunnen ten koste gaan van de kerntaken van de school: overdracht van kennis en vaardigheden. Over de grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school zijn de meningen in het onderwijsveld overigens verdeeld⁵³.

Het basisonderwijs is meer zorggericht dan opbrengstgericht

In 1985 werd de Wet op het basisonderwijs van kracht. In 1994, het jaar nadat de eerste echte basisschoolleerlingen het basisonderwijs verlieten, bracht de Commissie Evaluatie Basisonderwijs het rapport *Zicht op kwaliteit* uit. De commissie constateerde destijds dat de opbrengsten van het basisonderwijs, uitgedrukt in leerresultaten, op belangrijke onderdelen sterk verbeterd konden worden. Het onderwijsaanbod was, gezien de beschikbare onderwijstijd, te omvangrijk om hoge opbrengsten op allerlei terreinen mogelijk te maken. Daarnaast constateerde de commissie dat er in het basisonderwijs te weinig sprake was van een opbrengstgerichte cultuur. Of er op dit laatste punt sindsdien iets is veranderd, is zeer de vraag.

Sinds 1994 zijn de onderwijsinhouden verder verbreed, was er sprake van een verschuiving van kennis en inzicht naar vaardigheden, en later ook naar houdingen, schakelde men over van overwegend klassikaal onderwijs naar meer «onderwijs op maat». Het accent verschoof van onderwijzen (de leraar en leerstof centraal) naar leren (de leerling centraal).

In 2007 constateerde de Onderwijsraad dat er in het basisonderwijs sprake is van onderpresteren. Als de IQ-score als norm wordt gehanteerd, varieert de onderbenutting bij afzonderlijke toetsen van de Cito-eindtoets (taal, rekenen, begrijpend lezen, informatieverwerking) tussen de 15% en 18%. Bij de totaalscore op de Cito-eindtoets was er bij bijna 12% van de leerlingen uit groep 8 sprake van onderbenutting⁵⁴.

Volgens de Inspectie van het Onderwijs heeft een kwart van de leerlingen uit groep 8 die het basisonderwijs verlaat, een vaardigheid in technisch lezen op een niveau dat niet uitsteekt boven dat van groep 6. Bij rekenen bleken de prestaties bij basisbewerkingen als optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen achteruit te zijn gegaan⁵⁵.

Leerlinggericht en adaptief onderwijs

In het basisonderwijs staat de ontwikkeling van de individuele leerling centraal. Bij een leerlinggerichte benadering wordt het leren afgestemd op de behoeften en belangstelling van de leerling. De achterliggende gedachte is dat leerlingen het beste leren indien ze geïnteresseerd zijn in wat ze leren. Er wordt daarom zoveel mogelijk aangesloten bij onderwerpen uit de leefwereld van het kind. De onderwijsinhoud is ook minder belangrijk dan het leerproces.

Met de invoering, begin jaren negentig, van het «weer samen naar school beleid» dat ten doel had zoveel mogelijk kinderen met problemen binnen

⁵² Bronneman-Helmerts (1999).

⁵³ Turkenburg (2005).

⁵⁴ Onderwijsraad (2007c: 17).

⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs (2007a: 12–13).

de muren van de gewone school op te vangen en zo de groei van het speciaal onderwijs af te remmen, ontstond de behoefte om het onderwijs meer adaptief te maken, dat wil zeggen beter toe te snijden op leerlingen die specifieke onderwijskundige behoeften hebben.

Over de effectiviteit van de verschillende leerlinggerichte vormen van onderwijs lopen de meningen sterk uiteen. In een onderzoek onder basisscholen werd al begin jaren negentig aangetoond dat kinderen uit achterstandsgroepen betere prestaties leveren in een gestructureerde onderwijssetting⁵⁶.

Geen duidelijkheid over het te bereiken niveau

Voor het basisonderwijs gelden sinds 1993 zogeheten kerndoelen. In die kerndoelen staat omschreven wat de school kinderen moet bijbrengen om te kunnen functioneren in de maatschappij en om zich verder te kunnen ontwikkelen in het vervolgonderwijs. De kerndoelen voor het basisonderwijs zijn sindsdien een aantal malen geactualiseerd. Ze zijn in de loop der tijd in hun omschrijving steeds globaler geworden, en in de meeste recente uitwerking geheel en al in procestermen geformuleerd: de leerling leert.....

Een probleem met kerndoelen is dat ze niet aangeven welk niveau van kennis en vaardigheden uiteindelijk moet worden bereikt. Al in 1999 adviseerde de Onderwijsraad in het advies *De kern van het doel* om leerstandaarden in te voeren⁵⁷. Met een externe standaard is het mogelijk om vooruitgang of achteruitgang in prestaties van leerlingen vast te stellen. Recentelijk heeft de Onderwijsraad daar opnieuw op aangedrongen. De belangrijkste functie van leerstandaarden is helderheid te scheppen over het niveau van presteren⁵⁸.

Uit een recente publicatie over de ontwikkeling van het kennisniveau van leerlingen aan het eind van het basisonderwijs kwam naar voren dat niet alleen bij de vakken rekenen en taal de prestaties van het basisonderwijs tekortschieten, maar dat ook bij kennisvakken als aardrijkskunde, geschiedenis en natuur de prestaties volgens deskundigen onder de maat zijn⁵⁹. Volgens Van Dam schiet de kwaliteit van het basisonderwijs vooral tekort door te weinig ambitie. De heersende idee is dat onderwijs leuk moet zijn. Alles wat leren minder aangenaam maakt of inspanning kost (spelling, grammatica, jaartallen leren, sommen maken) is de afgelopen decennia uitgebannen, aldus Van Dam.

Schoolleiders en leerkrachten zijn het daar niet mee eens en wijzen op de vele andere zaken waaraan basisscholen tegenwoordig aandacht moeten besteden.

Gevolgen voor het voortgezet onderwijs

De leerlingenpopulatie in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd: er kwamen meer leerlingen het voortgezet onderwijs binnen met aanzienlijke leerachterstanden, en vaak ook met de nodige andere problemen. De verschillen in prestatieniveau en leermotivatie werden groter. Het voortgezet onderwijs heeft zich daaraan moeten aanpassen; dat gebeurde in een periode dat er ook de nodige onderwijsvernieuwingen in de scholen moesten worden ingevoerd. In de volgende delen van dit rapport zal worden beschreven hoe dat is verlopen.

A.2.6 Ontwikkelingen in het vervolgonderwijs (mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs)

Het voortgezet onderwijs ontvangt niet alleen leerlingen uit het basis- en speciaal onderwijs, maar levert ze na enkele jaren ook weer af in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

⁵⁶ Meijnen et al. (1991).

⁵⁷ Onderwijsraad (1999a).

⁵⁸ Onderwijsraad (2007a: 46–47).

⁵⁹ Van Dam (2007).

Ook in het vervolgonderwijs deden zich in de afgelopen vijftien veel veranderingen voor, waar het voortgezet onderwijs als toeleveraar van aankomende studenten rekening mee moet houden.

Schaalvergroting in het middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs stond in de jaren tachtig en negentig in het teken van schaalvergroting. In 1988 startte de operatie Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar beroepsonderwijs (SVM). De vele scholen en opleidingen in de verschillende sectoren voor middelbaar beroepsonderwijs moesten worden omgevormd tot grote multisectorale instellingen, met een breed scala aan opleidingsrichtingen en niveaus, en met een hoge mate van onderwijsinhoudelijke en bestuurlijke autonomie. Het aantal scholen en opleidingen liep tussen 1987 en 1991 terug van 394 naar 143. In die scholen werden de voltijdse opleidingen en een belangrijke deel van de deeltijdse opleidingen voor (kort) middelbaar beroepsonderwijs geïntegreerd.

Met de beëindiging van de SVM-operatie was het proces van schaalvergroting in het middelbaar beroepsonderwijs echter nog niet ten einde. Al snel daarna, in 1992, werd de vorming van zogenoemde Regionale Opleidingen Centra (ROC) in gang gezet. In deze ROC's werden niet alleen de voltijdse en deeltijdse mbo-opleidingen opgenomen, maar ook het beroepsbegeleidend onderwijs in het kader van het leerlingwezen, het cursorisch beroepsonderwijs, de basiseducatie, het deeltijd mavo/havo/vwo-onderwijs voor volwassenen (vavo), en het vormingswerk voor jongeren. De ROC's boden dus niet alleen onderwijsvoorzieningen voor jongeren aan, maar ook allerlei vormen van educatie en scholing voor volwassen deelnemers. In 1996, toen de ROC-operatie was voltooid, waren er nog slechts 63 opleidingsinstituten over (exclusief agrarisch onderwijs). De schaal van de instellingen nam enorm toe. Het aantal plaatsen waar les wordt gegeven is overigens, net als in het voortgezet onderwijs, vele malen groter dan het aantal instellingen⁶⁰. In 1996 werd de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van kracht. Daarmee kregen de ROC's een wettelijke basis.

Het middelbaar beroepsonderwijs was, al met al, ruim tien jaar aan het fuseren. Van een vernieuwing van het onderwijs kwam in die periode weinig terecht. De onderwijsinhoudelijke vernieuwing kwam pas aan het eind van de jaren negentig goed op gang.

Anno 2006 telt het middelbaar beroepsonderwijs 42 ROC's, 13 vakinstellingen (die zich op één beroepenveld richten), 11 agrarische opleidingen-centra en vijf overige instellingen.

Van kwalificaties naar competenties

Met de WEB kwam er één landelijke kwalificatiestructuur voor het gehele secundaire beroepsonderwijs, dat wil zeggen het voltijdse en deeltijdse middelbaar beroepsonderwijs, dat sinds 1996 wordt aangeduid als beroepsopleidende leerweg (bol) en het beroepsbegeleidend onderwijs in het kader van het leerlingwezen, dat sinds 1996 wordt aangeduid als beroepsbegeleidende leerweg (bbl).

Een ander belangrijk element van de WEB was de versterking van de beroepspraktijkvorming: stages in de beroepsopleidende leerweg en het leren op de werkplek in het kader van het beroepsbegeleidend onderwijs. De hoeveelheid tijd die jongeren in een voltijdse opleiding in de beroepspraktijk doorbrengen is na de invoering van de WEB aanzienlijk uitgebreid en kan variëren van 20% tot 60% van de totale onderwijstijd.

Het middelbaar beroepsonderwijs is zich de afgelopen decennia steeds sterker gaan richten op de kwalificatie-eisen, zoals die in het bedrijfsleven, en meer in het algemeen op de arbeidsmarkt worden gesteld. De

⁶⁰ Boef-van der Meulen et al. (1995: 121–136).

afgelopen jaren vond echter ook op dit vlak een belangrijke koerswending plaats. Het beroepsonderwijs moest minder kwalificatiegericht en meer competentiegericht worden. Bij competenties gaat het niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om (beroeps)houdingen en persoonlijke eigenschappen. Leerlingen moeten naast vak kennis en vaktechnische vaardigheden, ook andere meer beroepsoverstijgende competenties verwerven, zoals zelfstandigheid, probleemoplossend vermogen, communicatieve vaardigheden, kunnen samenwerken in groepen en leervermogen, ofwel het vermogen zichzelf snel nieuwe kennis en vaardigheden eigen te maken.

In de beroepsgerichte leerwegen van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) is inmiddels eveneens sprake van competentiegericht onderwijs.

In de hoofdstukken B.3 en B.4 in deel B wordt uitvoeriger ingegaan op het vmbo en op het competentiegericht onderwijs.

Verschillende niveaus en leerwegen in het middelbaar beroepsonderwijs

In het mbo worden vier niveaus onderscheiden:

- de assistentenopleiding (niveau 1), met een opleidingsduur van 0,5–1 jaar;
- de basisberoepsopleiding (niveau 2), met een opleidingsduur van 2–3 jaar;
- de vakopleiding (niveau 3), met een opleidingsduur van 2–4 jaar;
- de middenkaderopleiding (niveau 4), met een opleidingsduur van 3–4 jaar.

De verschillende opleidingsniveaus kunnen in principe via twee leerwegen worden bereikt:

- de beroepsopleidende leerweg (bol), met een praktijkdeel van tenminste 20% en ten hoogste 60% van de studieduur;
- de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), bestaande uit een combinatie van theoretisch onderwijs op school (ongeveer één dag in de week) en werkend leren op een leer-arbeidsplaats in een bedrijf of organisatie (meestal vier dagen per week).

De meeste mbo-leerlingen volgen een voltijdopleiding (bol). Meer dan driekwart volgde in 2004 een lange opleiding op niveau 3 of 4. Het merendeel is afkomstig van de theoretische leerweg in het vmbo (voorheen mavo). Van de deelnemers die een opleiding volgen op niveau 4 behaalt ongeveer 70% een diploma.

Tussen 1995 en 2004 groeide met name de deelname op de niveaus 1 en 2. Steeds meer schoolverlaters zonder diploma vmbo vervolgen hun opleiding op het assistentenniveau (niveau 1). Slechts een beperkt deel van hen (37%) weet daar echter een diploma te behalen.

Niveau 2 is het niveau van de startkwalificatie dat alle jongeren in principe moeten behalen om een goede kans te maken op een duurzame positie op de arbeidsmarkt. Het opleidingssucces op dat niveau is iets groter: 47% weet er een diploma te behalen⁶¹.

Het overstappen naar het mbo, zonder een vmbo-diploma te hebben behaald, biedt voornamelijk weinig perspectief op succes. Van de deelnemers op niveau 2 weet ook minder dan de helft een diploma te behalen. Een belangrijke doelstelling van het vmbo, het verbeteren van de aansluiting met het mbo, wordt dus nog onvoldoende bereikt. Dat kan liggen aan het vmbo, en de «moeilijke» leerlingenpopulatie in dat schooltype, maar ook aan het mbo, waar het onderwijs de afgelopen jaren sterk is geëxtensieerd: het aantal contacturen op school nam sterk af en leerlingen moeten steeds meer op de werkplek, dan wel zelfstandig

⁶¹ PWC (2006).

leren⁶². In hoofdstuk D.4 wordt melding gemaakt van klachten van mbo-leerlingen hierover.

Schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs

De schaalvergroting in het hbo voltrok zich vooral in de jaren tachtig. Begin jaren tachtig, toen het hoger beroepsonderwijs nog tot het voortgezet onderwijs werd gerekend, waren er ongeveer 350 opleidingen; na de schaalvergrotingsoperatie in het hoger beroepsonderwijs waren er in 1987 nog 85 instellingen voor hoger beroepsonderwijs⁶³. Ook daarna is het fuseren doorgedaan; in 1996 waren er nog maar 59 hogescholen en in 2006 niet meer dan 41. Het hbo kent een enorme verscheidenheid: er zijn ongeveer 250 verschillende opleidingen voor uiteenlopende beroepen op verschillende maatschappelijke terreinen. Er zijn brede en meer gespecialiseerde opleidingen. Er zijn grote hogescholen (> 10 000 studenten) met een gevarieerd aanbod (multisectoraal), maar ook middelgrote en kleine (< 1000 studenten) met een beperkt assortiment aan opleidingen⁶⁴.

Een enorme onderwijsexpansie in het hbo

Zowel het aantal studierichtingen als het aantal studenten nam de afgelopen jaren sterk toe. In 2006 stonden ruim 357 000 studenten ingeschreven aan een hogeschool; in 1990 waren dat er bijna 247 000. Er gaan sinds enkele jaren minder studenten met een vwo-diploma naar het hbo (in 2006 nog 6%) en meer studenten met een havo-diploma (41%) of met een mbo-diploma (28%)⁶⁵. Daarnaast stappen er ook nogal wat studenten uit het wetenschappelijk onderwijs tussentijds over naar het hbo (in 2005 was dat ongeveer 12% van de instroom in het hbo).

De deelname aan wetenschappelijk onderwijs nam veel minder toe

Het aantal instellingen voor wetenschappelijk onderwijs bleef de afgelopen vijftien jaar ongewijzigd. Het aantal studenten nam in het wetenschappelijk onderwijs veel minder toe dan in het hbo: van ruim 166.00 in 1990 tot ongeveer 206 000 in 2006. Bijna 60% van de studenten die in het studiejaar 2005/2006 aan een wo-bachelor programma begonnen heeft een vwo-diploma op zak; 7% een hbo-propedeuse, 19% een hbo-diploma en 16% een andere vooropleiding⁶⁶.

Het bachelor-mastersysteem

In 2002 is in het hoger onderwijs het bachelor-master systeem ingevoerd. Voor het hbo had dit weinig gevolgen. Na hun afstuderen ontvangen hbo-ers een bachelordiploma.

In het wetenschappelijk onderwijs kan na drie jaar het bachelor diploma worden behaald. Daarna volgt een masteropleiding van minimaal een jaar. In het studiejaar 2005/2006 ging 83% van de wo-bachelors direct door naar een masteropleiding. Daarvan koos 94% een masteropleiding aan dezelfde universiteit als waar ze hun bachelor opleiding hadden gevolgd. Van alle studenten die in 2005/2006 aan een wo-masteropleiding begonnen had 29% een hbo-diploma op zak⁶⁷.

De beroepskolom

Het theoretische algemeen vormende onderwijs – basisonderwijs, mavo, havo, vwo en wetenschappelijk onderwijs – vormt van oudsher de kern van ons onderwijsbestel. Daar ging ook altijd de meeste beleidsaandacht naar uit. Daarin is rond de eeuwwisseling verandering gekomen. Er is sindsdien duidelijk sprake van een herwaardering van het beroepsonderwijs. De beroepskolom – vmbo – mbo – hbo – moest een gelijkwaardige onderwijsroute worden naast de traditionele algemeen vormende

⁶² Zie Bronneman-Helmers (2006a).

⁶³ SCP (1998: 575–576).

⁶⁴ Ministerie van OCW (2007: 90 en 99).

⁶⁵ Ministerie van OCW (2007: 97).

⁶⁶ CBS (2007: 234).

⁶⁷ Ontleend aan www.vsnunl.nl.

leerroute. Die ambitie werd mede ingegeven door het streven van de Nederlandse regering om in Europa qua opleidingsniveau van de bevolking tot de top te gaan behoren. Dat betekent dat het percentage hoger opgeleiden moet gaan toenemen en dat meer jongeren een startkwalificatie behalen.

In de leeftijdsgroep van 25–64 jaar (de potentiële beroepsbevolking) was in 2005 71% in het bezit van een startkwalificatie (tenminste havo/vwo of mbo afgerond)⁶⁸.

Omdat de doorstroom vanuit het havo/vwo naar het hoger onderwijs nauwelijks meer kan toenemen, zal de gewenste stijging van de deelname aan het hoger onderwijs vooral moeten komen van een verhoging van de doorstroom vanuit het mbo naar het hbo, en van een verbetering van het rendement van het hoger onderwijs. Om de doorstroom binnen de beroepskolom te bevorderen zijn onder andere nieuwe tweejarige hbo-programma's gestart.

Het vmbo, dat eind jaren negentig werd vernieuwd, staat aan de basis van de beroepskolom.

Het belang van de beroepskolom als alternatieve route naast het traditionele havo/vwo-traject is de afgelopen jaren toegenomen. Ruim 90% van de vmbo-gediplomeerden gaat door naar het middelbaar beroepsonderwijs. Driekwart van de mbo-deelnemers volgt een lange drie- of vierjarige opleiding. Van de mbo-gediplomeerden met een vierjarige opleiding gaat inmiddels meer dan de helft door naar het hbo. De beroepskolom is een belangrijke opleidingsroute voor leerlingen uit lagere sociale milieus. In de SCP publicatie *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig* werd al vastgesteld dat bijna 40% van de hbo-instroom met lager opgeleide ouders de route vbo/mavo-mbo had gevolgd. Midden jaren negentig was het aantal mavo-gediplomeerden dat via het mbo het hbo wist te bereiken al groter dan het aantal dat daar via de mavo-havo-route aankwam. Omdat de meeste mbo-gediplomeerden medio jaren negentig na hun opleiding gingen werken was de kans op doorstroom via het mbo destijds kleiner dan de kans op doorstroom via het havo⁶⁹. Sindsdien is het doorleren na mbo-4 echter sterk toegenomen.

Meer niveaudifferentiatie in het hoger onderwijs

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is de afgelopen jaren sterk toegenomen, met name in het hbo. Het hoger beroepsonderwijs vertoonde de afgelopen vijftien jaar een sterke expansiedrang, niet alleen in termen van fusies en aantal opleidingen, maar ook qua aantal studenten. Met duale opleidingen, tweejarige hbo-opleidingen en een groeiende instroom vanuit het mbo werd de afgelopen jaren een nieuwe studentenmarkt aangeboord.

De niveauverschillen binnen in de instroom in het hoger onderwijs namen met de groeiende deelname aan het hoger onderwijs wel toe. Van de jong volwassenen onder de 27 jaar begint inmiddels al 54% aan het hoger onderwijs. De instroom in het hbo is daarbij twee keer zo groot als die in het wetenschappelijk onderwijs. Met de kwantiteit gaat het dus in opwaartse richting. Of daarmee de kwaliteit, in termen van het niveau van het hoger onderwijs kan worden gehandhaafd, is echter de vraag⁷⁰. Een vraag die de laatste tijd steeds vaker, en allerlei varianten wordt gesteld. Aan het eind van hoofdstuk E.3 zal uitvoeriger op de kwestie van de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en van het niveau van de scholieren en studenten worden ingegaan.

⁶⁸ Herweijer en Bronneman-Helmerts (2007: 105).

⁶⁹ Bronneman-Helmerts et al. (2002: 126–130).

⁷⁰ Zo is er sprake van aanzienlijke kennis-tekorten op het gebied van taal en rekenen bij eerstejaarsstudenten van de pabo, met name bij instromers vanuit het mbo. Vermoedelijk kampen ook eerstejaarsstudenten in andere hbo-sectoren met kennis tekorten.

DEEL B: ONDERWIJSVERNIEUWINGEN

INHOUD DEEL B

HOOFDSTUK B.1 BASISVORMING	59
B.1.1 Een lange voorgeschiedenis	59
B.1.2 Het WRR-advies basisvorming in het onderwijs (1986)	62
B.1.3 Van Regeerakkoord naar aanvaarding van de Wet Basisvorming	63
B.1.4 Intermezzo 1: van eindtermen naar kerndoelen	67
B.1.5 Invoering van de basisvorming	71
B.1.6 Intermezzo 2: de tweede generatie kerndoelen basisvorming	74
B.1.7 Evaluatie van de basisvorming (1999)	75
B.1.8 Aanpassing en herziening van de basisvorming	78
B.1.9 Intermezzo 3: kerndoelen of methoden?	81
B.1.10 Van basisvorming naar onderbouw	82
B.1.11 Een nieuwe regeling voor de onderbouw (2006)	84
B.1.12 Eerste ervaringen met de nieuwe onderbouw	85
B.1.13 Conclusies: beantwoording van de vragen van de commissie	86
HOOFDSTUK B.2 TWEEDE FASE HAVO/VWO	93
B.2.1 Voorgeschiedenis	93
B.2.2 De Profielnota (1991) en Vervolgnota (1992)	93
B.2.3 Het Studiehuis	95
B.2.4 De Wet Profielen voortgezet onderwijs	98
B.2.5 Intermezzo: kritiek niet gewenst?	100
B.2.6 Invoeringsperikelen	102
B.2.7 Aanpassingsvoorstellen	104
B.2.8 Instelling van de Profielcommissies	107
B.2.9 Evaluatie Tweede Fase: Zeven jaar Tweede Fase, een balans (oktober 2005)	108
B.2.10 Wet aanpassing profielen tweede fase vwo en havo	112
B.2.11 Een interview leidt tot ophef	113
B.2.12 De Lieve Maria brief (januari 2006)	114
B.2.13 Parlementaire behandeling wetsvoorstel Aanpassing profielen Tweede Fase (januari/februari 2006)	115
B.2.14 Conclusies: beantwoording van de vragen van de commissie	116
HOOFDSTUK B.3 HET VMBO	121
B.3.1 Voorgeschiedenis	121
B.3.2 De Commissie MAVO/VBO aansluitend onderwijs (1994)	122
B.3.3 Kabinetsreactie op het advies van de Commissie Van Veen (februari 1995)	123
B.3.4 Advies van de Onderwijsraad naar aanleiding van de beleidsreactie (april 1995)	124
B.3.5 Plan van aanpak	125
B.3.6 Wetsvoorstel en parlementaire behandeling (juni 1997–mei 1998)	127
B.3.7 Het invoeringsproces (1998–2002)	129
B.3.8 De invoering van het vmbo, belicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs	130
B.3.9 Zorgen en frustraties rond het vmbo nemen toe (2003 en 2004)	132
B.3.10 Op zoek naar een nieuw elan	134
B.3.11 Doorontwikkeling van het vmbo	137

B.3.12	Naar een nieuwe zorgstructuur	138
B.3.13	Meningsverschillen over functie en positie van de theoretische leerweg/mavo	141
B.3.14	Terug naar de ambachtsschool?	144
B.3.15	Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie	145
HOOFDSTUK B.4 HET NIEUWE LEREN		152
B.4.1	Wat houdt het «nieuwe leren» in?	152
B.4.2	Wat wordt er verstaan onder competentiegericht onderwijs?	154
B.4.3	Achtergronden van het nieuwe leren	155
B.4.4	Het nieuwe leren is niet zo nieuw	159
B.4.5	Docent- en leerstofgericht versus leerling- en ontwikkelingsgericht onderwijs	160
B.4.6	Het studiehuis als voorbeeld van «nieuwe leren» in het voortgezet onderwijs	164
B.4.7	Polarisatie in de publieke opinie	167
B.4.8	Het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe»	169
B.4.9	Naar bewezen werkzame onderwijsmethoden	171
B.4.10	Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie	173

B.1. BASISVORMING

B.1.1 Een lange voorgeschiedenis⁷¹

Het beleid rond de basisvorming kent een lange voorgeschiedenis. In het eerste hoofdstuk van dit rapport (A.1) werden in grote lijnen de historische ontwikkelingen vanaf de Middelbaaronderwijswet van Thorbecke (1863) tot en met de Mammoetwet van Cals (1963) beschreven. In die periode werd de basis gelegd voor drie belangrijke kenmerken van ons onderwijsbestel, en de positie van het voortgezet onderwijs binnen dat bestel:

- een hiërarchische, bij de standenstructuur van de samenleving aansluitende opbouw van het onderwijsbestel;
- een sterke scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs; en
- een belangrijk selectiemoment op twaalfjarige leeftijd, bij de overgang van het lager onderwijs (later basisonderwijs) naar het voortgezet onderwijs.

Deze drie bestelkenmerken hebben in de beleidsontwikkeling rond de basisvorming een belangrijke rol gespeeld.

Het naoorlogse beleid ten aanzien van het voortgezet onderwijs heeft feitelijk voortdurend in het teken gestaan van een *streven naar integratie van de verschillende schoolsoorten*. Vlak na de oorlog werden de selectie en determinatie van leerlingen op twaalfjarige leeftijd al als problematisch gezien. In 1946 formuleerde onderwijsadviseur en oud-minister Bolkestein tijdens het kabinet Beel I (KVP/PvdA: 1946–1948) een voorstel voor een «brugklas», een gemeenschappelijk leerjaar voor drie verschillende schoolsoorten. Een gedachte die in 1951 in het onderwijsplan van minister Rutten (kabinet Drees II (PvdA/KVP/CHU/VVD: 1951–1952) werd overgenomen. In dat onderwijsplan werd echter wel een onderscheid aangebracht tussen het lager beroepsonderwijs (lbo) en het algemeen voortgezet onderwijs/voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (avo/vwo).

Sinds de invoering van de *Wet op het Voortgezet Onderwijs*, beter bekend als de *Mammoetwet*, heeft het streven naar integratie binnen het voortgezet onderwijs verschillende vormen aangenomen. Deze wet, die in 1963 in het parlement was aangenomen, werd pas na vijf jaar, in 1968, ingevoerd. Om de mogelijkheden van doorstroming tussen de verschillende schoolsoorten te bevorderen werd een brugjaar ingevoerd. De mogelijkheid om van het lbo door te stromen naar het avo/vwo werd echter geblokkeerd doordat tijdens de debatten in de Tweede Kamer een verschillend vakkenaanbod voor de brugklas lbo en de brugklas avo/vwo werd vastgesteld. De Mammoetwet maakte ook de vorming van scholengemeenschappen mogelijk, vooral van scholengemeenschappen waarin hetzij lbo-scholen, hetzij avo/vwo-scholen werden samengevoegd. De wet bood echter ook een mogelijkheid om gemeenschappelijke lbo-avo/vwo brugklassen te vormen. Tussen 1968 en 1984 ontstonden 764 scholengemeenschappen, waarvan 111 lbo-avo/-vwo scholengemeenschappen.

In diezelfde tijd probeerde men op verschillende manieren inhoud te geven aan de gedachte van een vorm van geïntegreerd voortgezet onderwijs, direct aansluitend op het lager onderwijs. Tijdens de periode van minister Veringa (kabinet De Jong (KVP/ARP/CHU/VVD: 1967–1971) ontstond het idee om te gaan experimenteren met een drie- of vierjarige middenschool. Dat idee werd toen echter nog niet gerealiseerd.

⁷¹ De inhoud van deze paragraaf is ontleend aan WRR (1986: 9–14), Karstanje (1987) en Open Universiteit (1990).

Pas in de *Nota over het Onderwijsbeleid* van minister Van Veen, die in 1972 (ten tijde van het kabinet Biesheuvel (KVP/ARP/CHU/VVD/DS70: 1971–1972) verscheen, werden experimenten met geïntegreerd voortgezet onderwijs aangekondigd, met als doelstellingen: optimale ontplooiingskansen, een veelzijdige vorming, verbetering van de doorstroming, een betere begeleiding en determinatie⁷², en minder examendruk.

Intussen was in 1973 Van Kemenade minister van Onderwijs en Wetenschappen geworden (kabinet Den Uyl (PvdA/KVP/ARP/PPR/D66: 1973–1977). Hij bracht in 1975 de discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* uit, twee jaar later gevolgd door de *Vervolgnota*. Tijdens deze kabinetsperiode stond het motto «spreiding van kennis, macht en inkomen» centraal. «Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstelligen, maar kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren», aldus de Contourennota⁷³. Aan de voorstellen uit de Contourennota met betrekking tot de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs lagen met name de volgende problemen en overwegingen ten grondslag:

- kinderen uit lagere sociale milieus (destijds werd nog gesproken over kinderen uit een arbeidersmilieu en over kinderen van buitenlandse werknemers) hebben duidelijk veel minder kansen om door te stromen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo) dan kinderen uit hogere sociale milieus. Datzelfde gold in die tijd overigens ook voor meisjes;
- dat wordt mede veroorzaakt door de vroege determinatie en selectie van kinderen, die plaatsvindt op twaalfjarige leeftijd, bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs;
- daarbij worden kinderen uit lagere sociale milieus, bij gelijke prestaties, naar lagere schoolsoorten verwezen dan kinderen uit hogere sociale milieus;
- een langere periode van gemeenschappelijk onderwijs en uitstel van het moment van studiekeuze zou de gelijke kansen bevorderen.

Om dat laatste te bewerkstelligen werd in de Contourennota *de middenschool* voor 12- tot 15- of 16-jarigen geïntroduceerd. Dat schooltype zou een prominente plaats innemen tussen de basisschool (samenvoeging van de kleuterschool en de lagere school) en de bovenschool. De middenschool zou, samen met de basisschool, de periode van funderend onderwijs vormen en in de plaats komen van de bestaande schoolsoorten. Een tweesporige eerste fase van voortgezet onderwijs – een middenschool naast de bestaande schoolsoorten – werd in de Contourennota van de hand gewezen.

De middenschool zou de volgende doelstellingen moeten realiseren:

- het gezamenlijk volgen van algemeen en beroepsoriënterend onderwijs door een volledige jaargroep van leerlingen, ongeacht aanleg, milieu, sekse of geleverde leerprestatie;
- uitstel van studie- en beroepskeuze naar een later tijdstip (15- tot 16-jarige leeftijd);
- het voortzetten van het streven van de basisschool om «gelijke», dat wil zeggen optimale kansen tot ontplooiing te bieden;
- het verbreden van de inhoud van het onderwijs en vormingsaanbod voor 12- tot 16-jarigen;
- het aanbieden van passende onderwijsleersituaties voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording.

De middenschoolplannen leidden tot heftige politieke discussie. De grote confessionele partijen (KVP, ARP en CHU) vonden dat er eerst een grondige evaluatie van het functioneren van de Mammoetwet moest

⁷² Determinatie: het proces om elke leerling op een passende plek in het onderwijs te laten terechtkomen.

⁷³ Ministerie van O&W (1975: 8).

plaatsvinden. Ze waren bang dat de minister het onderwijs zou willen gebruiken om maatschappelijke veranderingen door te voeren. Ze spraken zich wel uit voor experimenten. De VVD was bevreesd voor centralisatie, indoctrinatie (een kritiekpunt dat zich vooral richtte op het streven naar «sociale bewustwording») en niveauperlagings. Deze partij was tegen de middenschool, maar als de middenschool dan toch moet, dan als schooltype dat alleen het mavo en het lbo omvat.

In augustus 1976 startten de experimenten met de middenschool. Vijf scholen waren daarbij betrokken als integraal experiment en tien als deelexperiment. Daarnaast zorgden 34 resonansscholen voor de ondersteuning bij de vormgeving. Het aantal experimenteerscholen werd later (in 1984/85) uitgebreid tot 23; de resonansscholen verdwenen.

Met het aantreden van minister Pais (kabinet Van Agt I (CDA/VVD: 1977–1981) verdween de idee van de middenschool naar de achtergrond. Hij bracht in 1979, samen met staatssecretaris de Jong Ozn, de nota *Ontwikkelingsplan voor het Voortgezet Onderwijs* (OPVO) uit. Daarin pleitten zij voor een tweejarige ongedeelde brugperiode. Doelstellingen waren ondermeer het bieden van gelijkwaardige mogelijkheden voor ontplooiing van talenten en verbreding van het onderwijs- en vormingsaanbod. Voorgesteld werd om de geïntegreerde tweejarige brugperiode via landelijke projecten uit te testen. Met het oog daarop zou de overheid de vorming van brede scholengemeenschappen (lbo/avo/vwo) zoveel mogelijk bevorderen.

Het OPVO werd met gemengde gevoelens ontvangen: voorstanders van de middenschool vonden het plan niet ver genoeg gaan, terwijl tegenstanders ook deze beperkte vorm van geïntegreerd onderwijs afwezen.

In 1982 verscheen een volgende nota, *Verder na de basisschool*, ditmaal van minister Van Kemenade en staatssecretaris Deetman (kabinet Van Agt II (CDA/PvdA/D66: 1981–1982), waarin opnieuw plannen voor integratie van schoolsoorten de eerste fase van voortgezet onderwijs werden uiteengezet. Net als in de Contourennota stond het streven naar vervanging van de verschillende schooltypen door één schooltype, het voortgezet basisonderwijs (VBaO), centraal. Dat driejarige nieuwe schooltype zou gekenmerkt worden door een heterogene groepering van leerlingen, intern gedifferentieerd onderwijs, maximale zorgbreedte, integratie van een aantal vakken tot leergebieden, en formulering van minimum eindtermen per vak(gebied). Overigens gaf de nota wel aan dat het mogelijk moest zijn om leerlingen al na het eerste leerjaar op bepaalde onderdelen naar niveau in te delen (setting).

Over de nota vond breed overleg plaats tussen het ministerie en het onderwijsveld. Dat overleg maakte duidelijk dat consensus over hervormingen in het voortgezet onderwijs niet alleen in de politiek, maar ook binnen het onderwijsveld zelf ver te zoeken was. Toen in 1983 de conclusies van het overleg (Centrale Werkgroep) werden gepubliceerd leken de perspectieven voor het plan verder weg dan ooit. Het meest hete hangijzer was de vraag of het voortgezet basisonderwijs naast of in de plaats van het categoriale systeem zou komen. Die controverse leidde feitelijk tot een politieke patstelling.

Ondanks de weinig bemoedigende vooruitzichten nam minister Deetman in de volgende regeerperiodes (kabinetten Lubbers I en Lubbers II (CDA/VVD: 1982–1989) de voornemens uit de nota «Verder na de basisschool» toch grotendeels als beleidslijn over. In juli 1985, ruim een half jaar voor het verschijnen van het WRR-advies, stuurde de minister,

samen met staatssecretaris Ginjaar-Maas een concept-ontwerp *Ontwikkingswet voortgezet onderwijs* naar de Tweede Kamer. Daarin werden beslissingen over de toekomstige structuur van het voortgezet onderwijs echter op de lange baan geschoven.

B.1.2 Het WRR-advies Basisvorming in het onderwijs (1986)

Om uit de impasse rond de eerste fase van het voortgezet onderwijs te komen had minister Deetman in december 1983 aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke *inhoud, duur en structuur* van de basisvorming. De Raad werd gevraagd maatschappelijke ontwikkelingen te vertalen in eisen die aan de basisvorming kunnen worden gesteld. Daarbij zou het moeten gaan om «kwaliteitseisen met het oog op een zodanige toerusting van elk lid van de samenleving, dat van zinvol functioneren kan worden gesproken». In dat verband werd nadrukkelijk verwezen naar de discussie die in die jaren werd gevoerd over het garanderen van onderwijs in basisvaardigheden in enkele vakken («back to basics») en naar voorstellen tot *verbreding* van het onderwijsaanbod in het licht van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de «informatisering» van de maatschappij.

In januari 1986 verscheen het advies onder de titel *Basisvorming in het onderwijs*. Een zeer gedegen advies waarin de *inhoud van het onderwijs* als aangrijpingspunt voor de veranderingen in het voortgezet onderwijs werd gekozen. De WRR adviseerde te komen tot een gemeenschappelijk kerncurriculum, en scholen binnen bepaalde grenzen zelf te laten uitmaken in welke vorm ze dat wilden realiseren. Het heikele vraagstuk van de structuur werd daarmee omzeild, waardoor zowel de verdedigers van de bestaande structuur als de voorstanders van een verdere integratie van schoolsoorten met het advies konden leven. De laatstgenoemde groep verwachtte dat de scholen door zo'n gemeenschappelijke inhoud wel naar elkaar toe zouden groeien, waardoor de bestaande scheidslijnen tussen schoolsoorten geleidelijk aan zouden vervagen. Basisvorming werd in het advies gedefinieerd als «het geven van gemeenschappelijke en algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied, die als grondslag dient voor een verdere ontwikkeling van de persoonlijkheid, voor het zinvol functioneren als lid van de samenleving en voor een verantwoorde keuze van een verdere scholing en van een beroep». De voorstellen van de WRR hielden verder het volgende in:

- een voor alle 12- tot 15- à 16-jarigen verplicht gemeenschappelijk programma, bestaande uit veertien vakken; het gemeenschappelijke aanbod zou 80% van de lestijd in beslag nemen (kerncurriculum); daarnaast was er een vrije ruimte voor herhaling, het dieper ingaan op de stof, of voor een extra vak;
- vergeleken met het aanbod in het lager beroepsonderwijs (lbo) en algemeen voortgezet onderwijs (avo) zou er niet alleen sprake moeten zijn van een verbreding, maar ook van een gemiddeld hoger niveau; verbreding was nodig, omdat alleen de school ervoor kan zorgen dat alle leerlingen, ongeacht geslacht of afkomst, de noodzakelijke kennis verwerven;
- er werden drie nieuwe vakken voorgesteld – informatiekunde, economie en techniek – en ook de inhoud van bestaande vakken zou ingrijpend moeten worden gewijzigd;
- het aanbod zou overwegend kennisgericht moeten zijn; er zou sprake moeten zijn van een evenwichtige afweging tussen theoretisch

- cognitieve onderdelen en meer op handelen gerichte onderdelen; voor praktische vaardigheden als koken was in de basisvorming geen plaats;
- gezien de grote verschillen in capaciteiten en schoolprestaties aan het eind van de basisschool zal een differentiatie naar niveau gerealiseerd moeten worden; de afsluiting zou moeten plaatsvinden op twee niveau's; daarnaast zou er een aparte differentiatie moeten worden ontwikkeld voor leerlingen voor wie een langdurig uitstel van beroepsvoorbereiding niet wenselijk is; een combinatievariant van algemene basisvorming en beroepsvoorbereiding;
 - scholen moeten vrij zijn om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten (didactische differentiatie en groeperingswijze van leerlingen)
 - voor alle vakken zouden eindtermen moeten worden gedefinieerd, met een formele afsluiting in de vorm van een examen;
 - voor de realisering van dit aanbod zouden scholen tien jaar de tijd moeten krijgen.

In de visie van de WRR, en van de voorzitter van de commissie die het rapport opstelde – professor Schuyt – was de belangrijkste functie van de basisvorming het aanbieden van een gemeenschappelijke culturele bagage; een cultuurpolitieke invulling die vanwege de toenemende culturele pluriformiteit in de samenleving alleen maar aan belang zou winnen. De kwaliteit van het onderwijs zou dan ook niet moeten worden verhoogd door in de basisvorming te zoeken naar verbreding, maar door verdieping aan te brengen op zorgvuldig gekozen gebieden. De gedachte van een «*promotion de tous*», het toegankelijk maken van de hogere cultuur voor ieder lid van de samenleving, vormde voor de WRR een belangrijke drijfveer achter het streven naar een hoogwaardige algemene basisvorming voor iedereen.

Het advies van de WRR werd zeer gunstig ontvangen. Niet alleen omdat de Raad de inhoud centraal had gesteld en het probleem van de structuur als het ware buiten haakjes had geplaatst, maar ook door de wijze waarop het probleem van de basisvorming in het rapport was geanalyseerd. De positie, samenstelling en werkwijze van de Raad hebben waarschijnlijk sterk aan het succes van het advies bijgedragen.

Eind 1987 werd door het kabinet Lubbers II (CDA/VVD: 1986–1989) een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs om te komen tot basisvorming voor 12–15-jarigen⁷⁴. Dat wetsvoorstel was in belangrijke mate gebaseerd op het advies van de WRR.

In januari 1989 werden de eindtermen bekend gemaakt. Hoewel het onderwijsveld nauw bij de opstelling van de eindtermen betrokken was geweest, kwam er veel kritiek. De gang van zaken rond de ontwikkeling van eindtermen, herziene eindtermen (medio 1989) en later kerndoelen, vormt een verhaal apart, waarop later in dit hoofdstuk nader zal worden ingegaan.

Begin mei 1989 viel het kabinet en in november van datzelfde jaar trad een nieuw kabinet (Lubbers III (CDA/PvdA: 1989–1994) met een andere samenstelling aan.

B.1.3 Van Regeerakkoord naar aanvaarding van de Wet Basisvorming⁷⁵

In het kabinet Lubbers III zat PvdA voor het eerst sinds 1982 weer in de regering. De mislukte samenwerking tussen CDA en PvdA in het tweede kabinet Van Agt (1981–1982) lag echter nog vers in het geheugen. Er

⁷⁴ Tweede Kamer, 20 381, nr. 2.

⁷⁵ De analyse van de gebeurtenissen in deze paragraaf is mede gebaseerd op Prick (2006).

kwam dan ook een gedetailleerd regeerakkoord met afspraken over bezuinigingen, de WAO, een basisgezondheidsverzekering en de basisvorming.

Het Regeerakkoord 1989 bevatte onder andere de volgende passage over de basisvorming:

«In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt, te beginnen op 1 augustus 1991, een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming in de leerstof ingebouwd. Dit pakket wordt centraal omschreven in een samenhangend geheel van toetsbare eisen. De leerlingen worden per vak of vakgebied getoetst op het voldoen aan deze eisen. Hiervoor zijn door de overheid vastgestelde toetsen beschikbaar. Scholen kunnen zelf beslissen op welk tijdstip en in welke volgorde zij deze toetsen afnemen. Het geheel van toetsresultaten vormt voor de leerling het getuigschrift Basisvorming»⁷⁶.

In het Regeerakkoord werden eveneens gedetailleerde afspraken gemaakt over de schaalvergroting (de vorming van brede scholengemeenschappen). Scholen voor lbo en mavo zouden «door de hantering van een gunstiger bekostigingsformule» worden gestimuleerd om te fuseren.

Het kabinet Lubbers III ging in november 1989 aan de slag.

In augustus 1990 werd door de toenmalig staatssecretaris Wallage een tweede nota van wijziging ingediend⁷⁷. Deze week op een aantal belangrijke punten af van het oorspronkelijke WRR-advies.

Er komt slechts één niveau – een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming – en er komt ook geen combinatievariant, die zwakke zogenoemde i-leerlingen uit het lbo (leerlingen die in het onderwijs meer individuele begeleiding behoeven) in staat zou stellen al in het tweede leerjaar met de beroepsgerichte vakken te beginnen. De lesweek in de eerste drie leerjaren wordt uitgebreid van 30 naar 32 uur.

Onder druk van de CDA-fractie werden de eindtermen gewijzigd in kerndoelen (waarover later meer in § B.1.4).

De tweede nota van wijziging omvatte naast de beleidsvoornemens voor de basisvorming ook de voornemens met betrekking tot het voorbereidend beroepsonderwijs en de schaalvergroting (voorzieningenplanning). Categorale scholen met minder dan 240 leerlingen mochten niet langer zelfstandig voortbestaan. Brede scholengemeenschappen lbo/avo werden bevorderd, waarbij met het oog op de spreiding wel nevenvestigingen werden toegestaan, met name voor de basisvorming. Voor scholengemeenschappen werd de opheffingsnorm gesteld op een minimum van 360 leerlingen.

Begin februari 1991 voerde een breed comité, bestaande uit bijna honderd organisaties, variërend van de onderwijsbond ABOP tot en met de Consumentenbond, actie om de Tweede Kamer ervan te overtuigen dat het vak «verzorging» als verplicht vak in de basisvorming moest worden opgenomen. «Verzorging» moest niet worden ondergebracht bij andere vakken maar een apart vak worden, omdat dat meer status verschaft en het voeren van een huishouding daardoor meer gewaardeerd zou worden. Jongens zouden via dit vak de gelegenheid krijgen om hun achterstand in huishoudelijke en zorgarbeid weg te werken. De actieweek werd afgerond met een manifestatie op het Binnenhof in Den Haag.

Eind februari 1991 gaf de Onderwijsraad te kennen dat invoering van de basisvorming per augustus 1991 niet mogelijk was. Het wetsvoorstel was nog niet eens door de Tweede Kamer aangenomen en ook nog niet door de Eerste Kamer goedgekeurd. Staatssecretaris Wallage stelde daar echter

⁷⁶ Tweede Kamer, 21 132, nr. 8; zie ook hoofdstuk C.1.

⁷⁷ Tweede Kamer, 20 381, nr. 17.

tegenover dat het schooljaar 1991/92 slechts een invoeringsjaar was en dat de uitvoering later zou komen.

Dat de staatssecretaris haast had bleek ook uit het feit dat al in januari 1991 het *Procesmanagementteam Basisvorming (PMB)* was ingesteld⁷⁸. Dat Procesmanagement, onder leiding van professor De Moor, werd belast met het externe management van de invoering van de basisvorming, niet alleen met de invoering in onderwijsinhoudelijke zin, maar ook met het schaalvergrotingsproces (de vorming van brede scholengemeenschappen).

Procesmanagement was in de jaren tachtig een belangrijk instrument gebleken om grootschalige onderwijsvernieuwingen in het hbo en het mbo in te voeren. In het voortgezet onderwijs zou de koppeling tussen inhoudelijke invoering en het management van het schaalvergrotingsproces echter al snel worden verbroken.

De Eerste Kamer had grote moeite met de procedure, voelde zich buitenspel gezet, en besteedde bij de begrotingsbehandeling in maart 1991 dan ook veel aandacht aan de basisvorming⁷⁹. Van de zijde van de oppositie (VVD) werd de handelwijze «volstrekt onverantwoord en staatsrechtelijk aanvechtbaar» genoemd. De staatssecretaris stelde daar tegenover dat zijn handelwijze juist getuigde van zorgvuldig bestuur. Door de invoering van de basisvorming uit te stellen kregen scholen de ruimte om zich goed op deze vernieuwingsoperatie voor te bereiden. Ook het CDA vond de gang van zaken staatsrechtelijk op de rand, maar stemde uiteindelijk in. Er was immers in het regeerakkoord vastgelegd dat de basisvorming in 1991 zou worden ingevoerd.

In de Tweede Kamer werd de discussie in de senaat aandachtig gevolgd. Toen het CDA aandrong op uitstel van de invoering met twee jaar, wist de staatssecretaris dat om te buigen in een verlenging van de voorbereidingstijd tot twee invoeringsjaren. Met die concessie kon het invoeringstraject gewoon worden doorgezet.

In april 1991 ging de derde nota van wijziging naar de Tweede Kamer⁸⁰.

Parlementaire behandeling

In de aanloop naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer liep de spanning verder op. Er kwamen voor het eerst ook protesten uit het veld. Het nieuwe onderwijsprogramma zou onuitvoerbaar zijn en zou bovendien het doel, verhoging van het onderwijspeil, niet dichterbij brengen. In het lager beroepsonderwijs (lbo) voorzag men de grootste problemen, omdat de zwakste leerlingen, die in principe de meeste tijd nodig hebben om de basisvorming te kunnen afronden, deze al na twee jaar met een landelijk uniforme toets zouden moeten afsluiten, om zich daarna te kunnen wijden aan de beroepsgerichte vakken waarin zij aan het eind van hun vierjarige opleiding eindexamen moesten doen. Bij het lbo speelde echter niet alleen het probleem van de omvang en moeilijkheidsgraad van de basisvorming. Veel scholen dreigden onder de opheffingsnorm te komen, aangezien lbo-scholen, met name in de grootstedelijke gebieden, als gevolg van het afnemende aantal kinderen en het keuzegedrag van ouders en leerlingen al geruime tijd te maken hadden met een sterke terugloop van het leerlingenaantal. Alom was men van mening dat de afkalving van het beroepsonderwijs zou moeten worden gestopt. Voor het lbo vormde de basisvorming en de daarmee samenhangende schaalvergrotingsoperatie, dus ook een uitweg uit een benarde positie⁸¹.

⁷⁸ Tweede Kamer, 20 381, nr. 20; meer over het PMB in hoofdstuk C.3.

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

⁸⁰ Tweede Kamer, 20 381, nr. 26.

⁸¹ Zie voor cijfers over de demografische ontwikkeling in de jaren tachtig hoofdstuk A.1 en over de grotendeels mislukte pogingen tot schaalvergroting in die jaren hoofdstuk A.2.

Een ander probleem in de aanloop naar de parlementaire behandeling vormde het feit dat er nog geen enkel zicht was op de concrete inhoud van de basisvorming: de kerndoelen. Zou de inhoud wel voor iedereen haalbaar zijn?

Ook de schaalvergroting was regelmatig onderwerp van publieke discussie.

Een voorstel van het CDA om kleine categorale mavo- en lbo-scholen als «aanhaakvariant» te laten voortbestaan werd door staatssecretaris Wallage als in strijd met het regeerakkoord van de hand gewezen. Kleine scholen mogen alleen voortbestaan als nevenvestiging van een brede scholengemeenschap. Het CDA stemde uiteindelijk in, vermoedelijk uit vrees dat bij volharding hun eigen inbreng in het Regeerakkoord – de WAO en de bezuinigingen wel eens in het gedrang zou kunnen komen.

Naast toenemende aarzelingen en zorgen, zowel in de media als onder leraren⁸², heerste echter ook een andere stemming. Iedereen leek zo langzamerhand het wachten moe. De toenmalige voorzitter van de Katholieke Universiteit Nijmegen, en prominent onderwijswoordvoerder van CDA-huize, Van Lieshout, vond dat de basisvorming nu eindelijk maar eens moest worden ingevoerd. «We discussiëren nu al zo'n dertig jaar over het onderwijs aan kinderen van twaalf tot zestien jaar. Laten we het nu maar proberen met de basisvorming»⁸³.

De actie voor het vak verzorging in de basisvorming had succes. Verzorging werd als een verplicht vijftiende vak aan de basisvorming toegevoegd, zij het dat het vooral een theoretische invulling zou krijgen. Indien het gedeeltelijk zou worden ingevuld met koken zou dat immers een enorme investering in kooklokalen vergen. Ook aan de druk om in Friesland het vak Fries verplicht te stellen werd tegemoet gekomen⁸⁴.

Uiteindelijk werd de Wet op de Basisvorming op 20 juni 1991 door de Tweede Kamer aangenomen. De reacties in de kranten waren verdeeld. *NRC Handelsblad* sprak over «een enorme concessie aan het gezond verstand die het CDA heeft gedaan om een ander belangrijk probleem aan te kunnen pakken». ... «Lubbers moet zo kort voor WAO en Ziektewet geredeneerd hebben: Je kunt ze toch niet alles afpakken»⁸⁵. *De Volkskrant* toonde zich in een redactioneel commentaar juist erg gelukkig met het aannemen van de wet en sprak van een «noodzakelijke vernieuwing». «De Tweede Kamer heeft met de aanvaarding van de basisvorming na meer dan twintig jaar plannen maken een haalbare koers voor het voortgezet onderwijs uitgezet»⁸⁶.

Al was het wetsvoorstel nog geen wet omdat het nog niet in de Eerste Kamer was aangenomen, begonnen de scholen in het schooljaar 1991/1992 toch maar alvast met de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Overal in het land werden studiedagen, cursussen, informatiebijeenkomsten en symposia over de basisvorming belegd. Krantenberichten maakten melding van de dreigende opheffing van talrijke lbo- en mavo-scholen die samengevoegd zouden moeten worden met scholen voor havo/vwo. Anderen wezen op de noodzaak voor veel leerlingen uit het beroepsonderwijs om al vroeg met praktijkvakken in aanraking te komen. Vanuit het Procesmanagement werd de noodzaak van de basisvorming onderstreept met het argument dat het de redding voor het in hoog tempo afkalvende lbo zou betekenen. Het lbo zou in een brede scholengemeenschap weer perspectief krijgen.

⁸² Zie hoofdstuk D.3.

⁸³ NRC Handelsblad 6 juni 1991.

⁸⁴ Prick (2006: 53).

⁸⁵ NRC Handelsblad 17 juni 1991.

⁸⁶ Volkskrant 20 juni 1991.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, in december 1991, constateerden zowel de fracties van de VVD als het CDA dat het wetsvoorstel nog steeds de geest van de middenschool ademde. Beide fracties wilden meer garanties dat nevenvestigingen van brede scholengemeenschappen, waar alleen basisvorming zou worden gegeven, zich niet alsnog tot een soort middenschool zouden ontwikkelen. De CDA-fractie verlangde, daarin gesteund door andere fracties, dat de opheffingsnorm voor zelfstandige scholen als categorale mavo's en gymnasia zou worden verlaagd van 240 naar 180 leerlingen. De vakbeweging pleitte er daarentegen juist voor dat een brede scholengemeenschap alleen zou kunnen worden bekostigd als er ook een lbo-afdeling aan verbonden zou zijn. Dit om de werkgelegenheid van het personeel in lbo-scholen veilig te stellen. Minister-president Lubbers besloot in te grijpen en liet na het kabinetsberaad van vrijdag 8 mei 1992 weten het loslaten van de opheffingsnorm van 240 leerlingen niet verstandig te vinden. De angst dat de basisvorming voor leerlingen uit het (individueel) beroepsonderwijs te theoretisch en te moeilijk zou zijn was naar zijn mening ongegrond, omdat er voor deze leerlingen immers vrijstellingen waren voorzien.

Op 19 mei komt staatssecretaris Wallage met een verregaande toezegging. Kleine scholen mogen, als ze onder de opheffingsnorm dreigen te komen, nog vijf jaar blijven voortbestaan, zolang ze althans als voorziening een wezenlijke betekenis in hun regio hebben. Die concessie is voor de Kamer onvoldoende. De Eerste Kamer wenst een wetswijziging – een novelle – betreffende de minimale omvang van scholen. De staatssecretaris dreigt met opstappen indien de Kamer in deze eis zou volharden, een drukmiddel dat vermoedelijk tot een kabinetscrisis zou leiden.

Opmerkelijk genoeg richtten de commentaren in de kranten zich vooral op de staatsrechtelijke aspecten – de Eerste Kamer zou op de stoel van de Tweede Kamer gaan zitten – en niet op de inhoud van het wetsvoorstel. Er volgden moeizame onderhandelingen waarin leden van de fracties van CDA en D66 in de Tweede Kamer hun partijgenoten in de senaat probeerden te overtuigen toch maar vóór de wet te stemmen. Onder zware politieke druk van de verschillende partijtoppen werd de wet op 26 mei 1992 uiteindelijk aangenomen.

Met de aanvaarding van de Wet op de Basisvorming door de Eerste Kamer kon de wet, die in de praktijk al een jaar lang werd ingevoerd, nu ook daadwerkelijk in uitvoering worden genomen⁸⁷.

B.1.4 Intermezzo 1: van eindtermen naar kerndoelen⁸⁸

Het WRR-advies had weliswaar de vakken genoemd die een plaats zouden moeten krijgen in de basisvorming, maar daarmee was nog onbepaald wat die vakken precies zouden gaan inhouden.

De WRR deed in zijn advies een aantal aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs:

- het invoeren van een kerncurriculum voor alle leerlingen op alle scholen, uitgaande van de bestaande vakkenstructuur; en
- het vastleggen van eindtermen waaraan in principe elke leerling moet voldoen;
- naast het minimale niveau, het algemene streefniveau, zouden hogere niveaus moeten worden aangeboden
- de normstelling – dat wil zeggen de vaststelling van eindtermen en examenprogramma's – zou door een afzonderlijke nieuwe instantie, de Centrale Examen Commissie, moeten worden vastgesteld;
- de normbewaking, dat wil zeggen de planning, organisatie en voorbereiding, zou aan de bestaande organisaties, zoals Stichting voor

⁸⁷ Prick (2006: 63–71).

⁸⁸ De beschouwing over de ontwikkeling van eindtermen en kerndoelen is ontleend aan Van der Ploeg et al. (1999).

de Leerplanontwikkeling (SLO) en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito), kunnen worden toevertrouwd.

De ontwikkeling van eindtermen

Op basis van het WRR-advies werd besloten centrale eindtermen in te voeren.

De centrale normstelling werd echter, te samen met de uitvoering en advisering, overgelaten aan de bestaande onderwijsverzorgingsinstellingen, met name de SLO en het Cito⁸⁹.

SLO en Cito kregen in maart 1987 van de minister het verzoek de ontwikkeling van eindtermen voor hun rekening te nemen. Daaraan was ook een notitie toegevoegd met richtlijnen voor de nadere ontwikkeling van eindtermen.

In die notitie werden allereerst *de bedoelingen van de eindtermen* uiteengezet: ze moesten ervoor zorgen dat er een kernprogramma komt, ze moesten een goede aansluiting tussen basisonderwijs en basisvorming garanderen, ze moesten kwaliteitsbewaking en -verbetering mogelijk maken, en daarmee een instrument voor politieke en publieke verantwoordelijkheid vormen, en een kader bieden voor de ontwikkeling van toetsen, leerplanmateriaal en leermiddelen.

De notitie definieerde eveneens de *aard en functie van de eindtermen*: ze moesten het onderwijsaanbod normeren door na te streven leerresultaten te benoemen en te omschrijven in termen van leerlingkwaliteiten, ze moesten ruimte laten voor school-eigen invulling en aanvulling, en genoeg eisen om bevorderlijk te zijn voor algemene verhoging van het onderwijspeil.

Tenslotte gaf de notitie ook *aanwijzingen voor het formuleren van eindtermen*: ze mochten geen didactiek of leermiddelen dicteren, en moesten voor wat betreft de basisvorming aansluiten bij de in de Wet op het Voortgezet Onderwijs neergelegde vakken.

Vooraf het voornemen om eindtermen voor het basisonderwijs in te voeren bleek op weerstand te stuiten. Zo had de Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs een aantal fundamentele bezwaren. Als kwaliteitsverhoging de belangrijkste beweegreden is voor invoering van eindtermen dan zijn de bewindslieden veel te vroeg en te voorbarig, zo luidde het eerste bezwaar. De noodzaak van kwaliteitsverhoging vooronderstelt dat de kwaliteit niet hoog genoeg is, maar daarover is nog niets bekend, aldus de Besturenraad.

Een tweede bezwaar betrof de inperking van de grondwettelijke vrijheid van inrichting (artikel 23 van de Grondwet). Door het voorschrijven van eindtermen neemt de ruimte voor schoolbesturen om zelf de inhoud van het onderwijs te bepalen af.

De Besturenraad wees daarnaast ook op procedurele onzorgvuldigheid. Ondanks bezwaren van vrijwel alle onderwijsorganisaties werd de voorbereiding toch ter hand genomen, omdat de teksten in het Regeerakkoord deze haast volgens de bewindslieden noodzakelijk maakten.

Ook de Onderwijsraad kwam in dezelfde periode met een uitgesproken negatief advies, waarin dezelfde bezwaren naar voren werden gebracht⁹⁰. In december 1987 krijgt de Tweede Kamer voor het eerst inzicht in de plannen. De Kamer uitte eveneens de nodige bedenkingen:

- het is nog onduidelijk hoe en wat eindtermen precies zijn;
- de vrijheid van onderwijs komt in het gedrang;
- het is twijfelachtig of eindtermen gelijke kansen bevorderen;
- men is het onderling niet eens over de vraag of door middel van

⁸⁹ De Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) is een van overheidswege bekostigde instelling die zich bezighoudt met, zoals de naam al zegt, de ontwikkeling van leerplannen. Het Centraal instituut voor toetsontwikkeling (Cito) heeft als belangrijkste taken de ontwikkeling van toetsen, zoals de eindtoets basisonderwijs, en de ontwikkeling van centrale examens voor het voortgezet onderwijs. In hoofdstuk C.3 wordt nader op de positie van deze verzorgingsinstellingen ingegaan.

⁹⁰ Advies Onderwijsraad d.d. 31 maart 1987 inzake het concept-Voorstel van wet op basisvorming/invoering eindtermen (aangehaald in: het advies van de Onderwijsraad inzake het kabinetstandpunt bij het rapport van de Commissie Toetsing Wetgevingsprojecten. In: *Uitleg*, 24 april 1991: p. 18).

eindtermen attitudevorming voorgeschreven mag worden (de PvdA is daarvoor, maar de SGP is tegen rol doorbreking als doel van funderend onderwijs).

Begin 1989 werden de voorstellen voor voorlopige eindtermen basisonderwijs en basisvorming aan minister Deetman aangeboden. Deze werden vervolgens op brede schaal verspreid. De kritiek was niet mals. De bezwaren kwamen kort samengevat op het volgende neer:

- de eindtermen zijn veel te gedetailleerd en ook veel te uitgebreid;
- het ontwikkelproces is onzorgvuldig en overhaast geweest;
- de gemaakte keuzes zijn omstreden, weerspiegelen particuliere opvattingen en worden bovendien niet verantwoord;
- de voorstellen tasten de vrijheid van onderwijs op onaanvaardbare wijze aan;
- niet alleen de onderwijsvrijheid dreigt te worden ingeperkt, ook de professionele autonomie komt in het gedrang.

Ten aanzien van de eindtermen basisvorming gold nog een extra kritiekpunt: het gebrek aan samenhang en afstemming. De oorzaak daarvan werd gezocht in de werkwijze: verschillende ontwikkelgroepen per vak, die allemaal geneigd zijn de eisen te maximaliseren. Hier wreekt zich het feit dat er geen Centrale Examen Commissie was ingesteld die alle voorstellen en eindtermen had kunnen wegen en met elkaar in overeenstemming had kunnen brengen, zoals de WRR had voorgesteld.

In juli 1989 waren na een uitvoerige ronde van overleg en advies de eindtermen gereed. Er gebeurde echter niets mee, omdat voor de zomer het kabinet was gevallen.

«De school op weg naar 2000» en het advies van de commissie Toetsing Wetgevingsprojecten (Commissie Hirsch Ballin)

Intussen was in 1988 de onderwijsnotitie *De school op weg naar 2000* verschenen waarin de toenmalige minister Deetman (kabinet Lubbers II) zijn visie op de toekomst van het funderend onderwijs uiteenzette.⁹¹ Deze bevatte een nieuwe besturingsfilosofie, waarin autonomievergroting als belangrijke voorwaarde werd gezien voor kwaliteitsbevordering. Scholen zouden meer autonomie moeten krijgen inzake het beheer (financiën, personeel), terwijl het toezicht op de kwaliteit verscherpt zou moeten worden. Centraal vastgelegde eindtermen vormden een belangrijk instrument om dat kwaliteitstoezicht mogelijk te maken.

Vanuit de onderwijsorganisaties kwamen ernstige bedenkingen tegen de notitie. Daarom werd over de juridische en bestuurlijke aspecten advies gevraagd aan de Commissie Hirsch Ballin. Deze bracht in juli 1989 advies uit onder de titel *Verantwoordelijkheid voor onderwijs*⁹². Daarin werd niet alleen geconstateerd dat door het voornemen van centraal vastgelegde eindtermen de vrijheid van richting en inrichting wordt aangetast, maar werd ook gewezen op de verstarrende werking ervan, en op de inperking van de professionele verantwoordelijkheid. De commissie kwam met een alternatief: scholen worden verplicht zelf eindtermen te formuleren en vast te leggen. De overheid stelt eisen met betrekking tot het niveau van kennis en vaardigheden, de relatie met leermiddelen en leerplan, afstemming op het vervolgonderwijs en de wijze van toetsen.

Eind 1989 trad een nieuw kabinet (Lubbers III (CDA/PvdA: 1989–1994) aan. De nieuwe bewindslieden, Ritzen en Wallage, hielden vast aan de plannen voor eindtermen maar veranderden wel het een en ander:

- eindtermen zullen niet langer worden opgenomen in de Wet, maar in

⁹¹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988).

⁹² Commissie Hirsch Ballin (1989).

- een Algemene Maatregel van Bestuur. Daardoor wordt het makkelijker om ze van tijd tot tijd te herzien;
- in de eindtermen basisvorming worden niet langer twee niveaus onderscheiden, maar wordt het hele onderwijsaanbod op één niveau beschreven en voorgeschreven. Ter wille van de gelijkheid moet één niveau de norm zijn, en dat niveau moet voor nagenoeg alle leerlingen haalbaar zijn;
- de eindtermen worden minder gedetailleerd; de onderwijsvrijheid mag niet in het gedrang komen;
- eindtermen krijgen een nieuwe naam; ze heten voortaan kerndoelen.

Commissie Herziening Eindtermen (CHE)

Begin 1990 werd een commissie ingesteld die van de eindtermen, die medio 1989 gereed waren gekomen, kerndoelen moest maken. De Commissie Herziening Eindtermen, samengesteld uit deskundigen, moest de eindtermen in een viertal opzichten herzien:

- reductie van omvang en aantal (door schrappen, uitdunnen en samentrekken);
- het minder specifiek en meer globaal maken van het formuleringsniveau;
- de niveauvariatie eruit halen (één niveau van basisvorming);
- de vakoverstijgende samenhang verbeteren.

In juni 1990 was het advies gereed. In het advies *Kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs* werd het aantal eindtermen basisvorming teruggebracht van ongeveer duizend naar zo'n tweehonderd kerndoelen⁹³. De commissie constateerde wel dat deze globalisering ten koste ging van de functionaliteit. Ze achtte globaal geformuleerde kerndoelen echter verantwoord, indien dit gecombineerd zou worden met voorschriften van procedurele aard, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijk verplicht schoolwerkplan, waarin scholen de onderwijs- en vormingsdoelen vastleggen, en in het laten ontwikkelen van voorbeeldmateriaal, uitwerkingsvarianten en dergelijke. De commissie beval voorts aan om «educaties» en algemene vaardigheden als vakoverstijgende doelen op te nemen. In dat kader werden voor de educaties drie thema's genoemd: milieu-educatie, de Europese dimensie en oriëntatie op studie en beroep. Bij de algemene vaardigheden, die de commissie van zodanig belang achtte dat ze voor alle vakken moesten gelden, ging het vooral om leervaardigheden zoals «informatie verzamelen, selecteren en/of ordenen», «een gesprek voeren of deelnemen aan een discussie», «een eigen standpunt verwoorden» en «samenwerken aan opdrachten».

De advieskerndoelen van de CHE werden zonder noemenswaardige aanpassingen omgezet in ontwerpbesluiten kerndoelen. Begin 1991 gingen ze voor advies naar de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO) en de Onderwijsraad.

De Onderwijsraad plaatste grote vraagtekens bij de haalbaarheid en de duidelijkheid van de kerndoelen⁹⁴. Volgens de Onderwijsraad kon het allemaal niet in de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen. De onduidelijkheid is door de globalisering aanzienlijk versterkt. Het is vaak onduidelijk welk niveau leerlingen moeten bereiken en/of wat er geleerd moet worden. Globale kerndoelen bieden volgens de Onderwijsraad te weinig houvast voor de onderwijspraktijk. In feite komt het dilemma erop neer dat kerndoelen alleen functioneel zijn als ze concreet zijn, terwijl kerndoelen alleen legitiem zijn (vanwege de vrijheid van onderwijs) als ze globaal zijn.

⁹³ Commissie Herziening Eindtermen (1990).

⁹⁴ Advies inzake Ontwerpbesluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming, april 1991. In: Uitleg, 29 mei 1991.

Ook na een herziening van de kerndoelen bleven haalbaarheid en duidelijkheid de belangrijkste knelpunten. In november 1992 verdedigde de staatssecretaris het kerndoelenvoorstel tegen deze kritiek. Voor onhaalbaarheid hoefde men niet bang te zijn, want de kerndoelen representeren de gangbare onderwijspraktijk. De kritische noten rond de onduidelijkheid werden gepareerd met het antwoord dat het juist de bedoeling was dat de kerndoelen globaal zijn: ze moeten richtinggevend, maar zo min mogelijk voorschrijvend zijn. In mei 1993 werden de kerndoelen in een Algemene Maatregel van Bestuur voor een periode van vijf jaar vastgesteld.

B.1.5 Invoering van de basisvorming

Het schooljaar 1992/1993 was een voorbereidingsjaar. Het *Procesmanagementteam Basisvorming* (PMB) veranderde van samenstelling. Voorzitter De Moor hield er in verband met interne strubbelingen binnen het managementteam mee op. Daarbij speelden ook externe factoren een rol, zoals de langdurige onzekerheid rond de wetgeving en de soms gespannen relatie met de besturenorganisaties en de verzorgingsinstellingen. De Moor werd vervangen door Zunderdorp, voor die tijd, net als Wallage, wethouder in Groningen.

Het PMB publiceerde in september 1992 een *Plan van aanpak* dat in de Tweede Kamer werd besproken. In maart 1993 bracht het PMB een uitgebreide praktische beschrijving uit van de drie karakteristieken waaraan de kerndoelen en daarmee de basisvorming zou moeten voldoen: Toepassing, Vaardigheid en Samenhang (TVS)⁹⁵.

Door de aanvaarding van de Wet Basisvorming in de Eerste Kamer kreeg de vorming van scholengemeenschappen een flinke impuls. Het aantal brede scholengemeenschappen nam toe en het aantal categorale lbo- en mavo-scholen liep sterk terug. Het categoriaal vwo (gymnasium) wist zich daarentegen goed te handhaven⁹⁶.

In augustus 1993 ging het eerste leerjaar basisvorming officieel van start. Al in het *Onderwijsverslag over 1993* het eerste invoeringsjaar constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat de invoering van de basisvorming in het beroepsonderwijs, het (i)vbo, moeizaam verliep⁹⁷. Een belangrijk knelpunt vormde de in het kerncurriculum voorgeschreven tweede moderne vreemde taal, waarbij individuele ontheffingen mogelijk waren. In veel scholen, en vooral in het ivbo, bleek de tweede moderne vreemde taal nauwelijks te worden gegeven. Daarnaast had meer dan de helft van de (i)vbo-scholen moeite met de tempo-, niveau- en inhouds-differentiatie. Ook waren lang niet altijd de juiste leermiddelen beschikbaar. Vaak waren de methodes te moeilijk van taalgebruik en te complex van opzet voor de betreffende categorie leerlingen. Met name in het ivbo bleken de problemen in de praktijk vaak onoverkomelijk. Bovendien kwamen er zowel van ouders als van docenten klachten over de toegenomen zwaarte van de studiebelasting voor de leerlingen van de brugklas. Veel docenten hadden kritiek op de kerndoelen: vooral op de overladenheid ervan in relatie tot de aan hun vak toegemeten tijd, en op de richtingkeuzes die er in de kerndoelen waren gemaakt. Een andere veelgehoorde klacht betrof het duurder worden van de schoolboeken.

⁹⁵ PMB (1993b).

⁹⁶ Zie hoofdstuk A.2.

⁹⁷ Inspectie van het Onderwijs (1994: 46–50).

In augustus 1994 trad het kabinet Kok I (PvdA/VVD/D66: 1994–1998) aan. In dit kabinet was het CDA voor het eerst sinds jaren niet vertegenwoordigd. Dat leidde op een aantal punten tot een andere koers. Ritzen, die in het

voorafgaande CDA/PvdA kabinet Lubbers III al minister van Onderwijs en Wetenschappen was, werd dat opnieuw. Mevrouw Netelenbos werd staatssecretaris, belast met onder andere het voortgezet onderwijs.

In het *Onderwijsverslag over 1994* schetste de Inspectie van het Onderwijs een beeld van de complexe werkelijkheid waarin scholen moesten opereren: de aangekondigde verandering in de bekostigingssystematiek (lumpsum-financiering), de toenemende verantwoordingsplicht, waarbij scholen via een schoolwerkplan en een jaarverslag openbaar moeten maken wat hun beleid is en welke resultaten ze behalen, en de toenemende zorgen over de afsluitende toetsen van de basisvorming en de aansluiting op het daarop volgende onderwijs⁹⁸.

Daarnaast werd van scholen verwacht dat ze pedagogisch-didactische maatregelen zouden nemen om recht te doen aan het multiculturele karakter van de samenleving. Bovendien moesten ze in het kader van de zorgverbreding ook aan zwakkere leerlingen passend onderwijs aanbieden.

Door de gelijktijdigheid van al deze ontwikkelingen hadden scholen met een zeer complexe werkelijkheid te maken, niet alleen onderwijsinhoudelijk maar ook beheersmatig, en dat alles in een tijd dat de maatschappelijke omgeving steeds meer eisen aan de scholen stelde.

In het *Onderwijsverslag over het jaar 1995* wijst de inspectie opnieuw op de veelomvattendheid en gelijktijdigheid van de veranderingen. Daarnaast wordt ook ingegaan op verontrustende signalen uit de maatschappelijke omgeving. Tegelijkertijd wordt echter ook geconstateerd dat de school niet kan goedmaken wat er in de maatschappij verkeerd gaat⁹⁹.

Op het punt van de basisvorming spitsen de zorgen zich vooral toe op de toetsen. Scholen blijken grote problemen te hebben met de verplichting om aan alle leerlingen, van ivbo tot en met gymnasium, dezelfde toets voor te leggen. Zoals voorspeld bleek «één toets voor allen» in de onderwijspraktijk niet goed hanteerbaar. Daarnaast bevestigde de inspectie de al eerder gesignaleerde paradoxale situatie dat leerlingen die gezien hun capaciteiten meer tijd nodig zouden hebben voor «algemene vakken», de basisvorming in de verschillende vakken gemiddeld eerder afsluiten dan andere, cognitief meer begaafde leerlingen.

Intussen ging in 1995 ook het fusieproces door. In dat jaar kwamen er 105 fusies tot stand. Het aantal zelfstandige scholen was sinds 1991 inmiddels afgenomen van 1578 tot 784. Het aantal categorale scholen en smalle avo-scholengemeenschappen nam voortdurend af en het aantal brede vbo/avo-scholengemeenschappen toe.

In brede scholengemeenschappen werden leerlingen in het eerste leerjaar overwegend gegroepeerd in zogenaamde dakpanklassen (klassen die bestaan uit twee belendende schooltypen, zoals mavo/havo). In het tweede schooljaar werden de leerlingen vervolgens meestal verdeeld over de verschillende schooltypen. Leerlingen in het (i)vbo en het vwo kwamen echter in het eerste leerjaar vaak al in een homogene categorale klas terecht.

In 1995 werd echter al geconstateerd dat scholen steeds meer overstapten op homogene klassen. Het weer groeiende aantal leerlingen, de vraag van ouders, en de voorkeur van leerkrachten voor homogene groepen, droegen aan die ontwikkeling bij¹⁰⁰.

Volgens de inspectie had de invoering van de basisvorming weliswaar geleid tot vernieuwing van methodes, maar niet tot didactische vernieuwingen. Die bleken in de praktijk lastig te implementeren, zeker in een periode dat fusies alle aandacht opeisten.

⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs (1995: 55–57).

⁹⁹ Inspectie van het Onderwijs (1996: 78–80).

¹⁰⁰ Boef-van der Meulen et al. (1995).

Ook het *Onderwijsverslag over het jaar 1996* maakte melding van de complexiteit waarmee scholen werden geconfronteerd. In dat jaar werd de lumpsumbekostiging ingevoerd, waardoor schoolleiders sterk gefixeerd raakten op het beheer. Het onderwijsinhoudelijke beleid verdween daardoor nog meer naar de achtergrond¹⁰¹.

De *toets waarmee de basisvorming moest worden afgesloten* veroorzaakte in het onderwijs veel frustraties. Scholen konden niet uit de voeten met de verplichte afname van een toets op één niveau voor zowel (i)vbo-leerlingen als gymnasiasten. Daarnaast ontstond er de nodige irritatie over het feit dat scholen per vak slechts één toetsformulier kregen toegezonden en geacht werden deze zelf voor hun leerlingen te kopiëren. In het onderwijsveld zag men geen enkele toegevoegde waarde in de afsluitingstoets basisvorming. Aan het eind van het schooljaar moesten immers al genoeg toetsen en proefwerken worden gemaakt in verband met de overgang naar het derde leerjaar.

In april 1996 bracht de Commissie Toetsing Basisvorming (Commissie Kraakman), onder de titel *De toets der kritiek*, een advies uit over de ontwikkeling van de toetsing van de basisvorming¹⁰². De commissie pleitte ervoor op korte termijn de problemen rond het niveau, het volume en de organisatie van de toetsen aan te pakken. De toetsen zouden onvoldoende rekening houden met de verschillen tussen leerlingen. Daarom moesten er twee versies worden aangeboden en ook het volume moest worden beperkt. Op langere termijn zouden toetsen onderdeel moeten uitmaken van een systeem van integrale kwaliteitszorg. Afsluitings-toetsen zouden moeten worden vervangen door voortgangstoetsen. Inmiddels was de regelgeving ten aanzien van de keuze van de toetsen en van het afnamemoment al sterk verruimd. Scholen waren daar in hoge mate vrij in.

In haar beleidsreactie op het advies¹⁰³ beklemtoonde staatssecretaris Netelenbos – het belang van afsluitingstoetsen voor de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Met het oog daarop moest de landelijke afsluitende toetsing van de basisvorming naar haar mening gehandhaafd blijven.

Dat gebeurde uiteindelijk niet. De toets werd afgeschaft. Daarmee verdween ook het getuigschrift dat ter gelegenheid van de afsluiting van de basisvorming aan alle leerlingen zou worden uitgereikt.

Terugkijkend op drie jaar basisvorming moest het Procesmanagement basisvorming (PMB) in 2006 vaststellen dat de wettelijke bepalingen in technisch en formeel opzicht waren uitgevoerd, maar dat de daadwerkelijke invoering van de karakteristieken van de basisvorming (TVS) nog in een beginstadium verkeerden¹⁰⁴.

In het *Onderwijsverslag over het jaar 1997* kwam de onderwijsinspectie tot eenzelfde conclusie¹⁰⁵. De invoering van de basisvorming is door de meeste scholen voornamelijk technisch uitgevoerd. Schoolleiding en leraren onderhandelden over nieuwe lessentabellen en de meeste vaksecties schaften nieuwe methoden (leerboeken) aan. Een belangrijk doel van de wetgever kwam in de praktijk echter nog niet of onvoldoende tot zijn recht, namelijk een didactische werkwijze die leerlingen tot actievere leervormen stimuleert en de school tot een samenhangend aanbod aanzet. Er bestaat, aldus de inspectie, kennelijk een spanning tussen de verwachtingen van de samenleving over de vernieuwing en de mogelijkheden tot realisering ervan.

¹⁰¹ Inspectie van het Onderwijs (1997: 48–52).

¹⁰² Commissie Kraakman (1996).

¹⁰³ Tweede Kamer, 23 085, nr. 13.

¹⁰⁴ PMB (1996).

¹⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs (1998: 7–10).

B.1.6 Intermezzo 2: de tweede generatie kerndoelen basisvorming¹⁰⁶

Eind 1995 krijgt de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) opdracht om de herziening van de kerndoelen ter hand te nemen. Uit de aanwijzingen in de toelichting blijkt dat het vooral gaat om het herordenen en herformuleren van bestaande kerndoelen, en het aanbrengen van meer consistentie. Daarnaast moesten er aparte kerndoelen komen voor algemene vaardigheden en moest er expliciete aandacht komen voor het vaardigheidsgerichte karakter van de basisvorming en voor educaties en facetten. Daarbij moest sprake zijn van actualisering met het oog op maatschappelijke ontwikkelingen. De volgende educaties, facetten en maatschappelijke ontwikkelingen zouden een herkenbare plaats moeten krijgen, aldus de opdracht: de interculturele samenleving, emancipatie, natuur- en milieu-educatie, ICT, toekomstoriëntatie (studie, school, beroep en vrije tijd), internationalisering, de pedagogische opdracht van de school en het culturele erfgoed. Later werden deze acht educaties en facetten nog aangevuld met: verkeerseducatie, invloed van de media, en omgaan met verslaving.

De voorstellen voor herziene kerndoelen waren in november 1996 gereed. Het advies van de Onderwijsraad over deze kerndoelen, dat in januari 1997 verscheen, was uiterst negatief¹⁰⁷. De Raad had met name kritiek op de voorgestelde kerndoelen voor het basisonderwijs. De belangrijkste kritiekpunten betroffen de inhoud en procedure, de haalbaarheid en de hanteerbaarheid. De verantwoording was gebrekkig, het veld zou onvoldoende betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling, en er zou te veel nadruk liggen op vaardigheden. Ook bij de haalbaarheid werden vraagtekens gezet. Sommige kerndoelen waren te hoog gegrepen, andere niet realistisch omdat ze niet door of op school bereikt kunnen worden, zoals het kerndoel «de leerlingen beschikken over een realistisch en positief zelfbeeld». Ook bevatten de kerndoelen attitudes en pedagogische doelstellingen met een ethisch normatief karakter, die niet alleen de mogelijkheden van het onderwijs overschatten maar ook in strijd waren met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Ook de hanteerbaarheid schoot volgens de Onderwijsraad tekort. Veel doelstellingen waren te abstract of onduidelijk of te globaal en te vaag geformuleerd. Vaak ontbrak ook een niveauspecificatie. De Onderwijsraad achtte, alles overwegende, invoering niet verantwoord.

Eind maart 1997 stuurt staatssecretaris Netelenbos een beleidsreactie naar de Tweede Kamer waarin ze aangeeft uitstel onverstandig te achten¹⁰⁸. Er was net een examenprogramma vbo/mavo gereed gekomen dat helemaal was afgestemd op de herziene kerndoelen. Volgens haar viel het met de overladenheid bovendien wel mee. Over het teveel aan vaardigheden verschillen de meningen nu eenmaal, zo constateerde zij. Na veel discussie in de Tweede Kamer – vooral ten aanzien van de kerndoelen basisonderwijs – zowel over praktische punten (uitstel, overladenheid), als over principiële (met betrekking tot de functie van kerndoelen en het opnemen van attitudes) – ging de Kamer uiteindelijk toch akkoord met de deels herziene voorstellen. De nieuwe, tweede generatie kerndoelen basisonderwijs en basisvorming, werd in augustus 1998 van kracht, opnieuw voor een periode van vijf jaar¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Ontleend aan Van der Ploeg et al. (1999).

¹⁰⁷ Onderwijsraad (1997).

¹⁰⁸ Tweede Kamer 25 000 VIII, nr. 86.

¹⁰⁹ Staatsblad 1997, nr. 484.

B.1.7 Evaluatie van de basisvorming (1999)

Zes jaar na de officiële invoering van de basisvorming, in september 1999, verscheen het evaluatierapport *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar* van de Inspectie van het Onderwijs¹¹⁰.

Intussen was in augustus 1998 het tweede paarse kabinet Kok II (PvdA/VVD/D66: 1998–2002) aangetreden. In dat kabinet werd Hermans (VVD) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en mevrouw Adelmund (PvdA) staatssecretaris, belast met de portefeuille voortgezet onderwijs.

De evaluatie van de basisvorming was gebaseerd op een groot aantal bezoeken aan scholen en vestigingen in de jaren 1997 en 1998. De Inspectie woonde ongeveer 7300 lessen bij in alle vakken en opleidingen (ivbo, vbo, mavo, havo en vwo), enquêteerde leerlingen, ouders en leraren, en liet via het afnemen van proeftoetsen door het Cito de prestaties na afloop van de basisvorming vaststellen.

In het evaluatieonderzoek nam de inspectie de integrale kwaliteit van het onderwijs in de leerjaren waarin de basisvorming wordt gerealiseerd, onder de loep. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen de kwaliteit van de basisvorming (nieuwe taken die voortvloeien uit de kenmerken van de basisvorming) en de zogenoemde kernkwaliteit (de kwaliteitsaspecten die niet direct met de invoering van de basisvorming te maken hebben). Hieronder wordt eerst ingegaan op de conclusies met betrekking tot de kwaliteit van de basisvorming. Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre de hoofddoelstellingen van de Wet op de Basisvorming in het schooljaar 1997/98 al gerealiseerd waren.

Over de *voorwaarden voor goed onderwijs* merkt de onderwijsinspectie op dat er in organisatorische zin nog het nodige ontbrak. Het voeren van een onderwijskundig schoolbeleid werd door te veel factoren belemmerd, waardoor het binnen de schoolorganisatie aan samenhang en doelgerichtheid ontbrak. Het didactische concept van de basisvorming kwam daardoor onvoldoende tot leven. Het pedagogische klimaat vormde een sterk punt (ouders en leerlingen waren tevreden), hoewel het wel onder druk stond als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs verliep over het algemeen soepel; de inhoudelijke aansluiting liet echter nogal eens te wensen over.

Ten aanzien van *de kwaliteit van het onderwijsproces* constateerde de inspectie het volgende:

- voor veel vakken is het programma van de basisvorming overladen. Voor alle vakken tezamen is er op schoolniveau zeker sprake van overladenheid.
- ivbo en vbo bieden te weinig kerndoelen aan. Veel leerlingen kunnen bovendien niet alle kerndoelen van de basisvorming bereiken. Een probleem dat alleen maar groter wordt omdat het aantal leerlingen met problemen toeneemt. De druk van de beroepsgerichte uren uit de bovenbouw leidt nog tot extra knelpunten.
- de algemene vaardigheidsdoelen krijgen weinig aandacht, dit hangt samen met het gegeven dat de didactische aanpak nauwelijks veranderd is.
- de leerlingen beleven het onderwijsaanbod als onsamenhangend en versnipperd. Scholen werken nog weinig aan samenhang. Vakkencombinaties komen nauwelijks voor.
- de vernieuwing van de didactiek is nog weinig zichtbaar. Het

¹¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (1999).

TVS-model (Toepassing, Vaardigheid, Samenhang) is nog niet meer dan een ideaal, maar wordt, in het licht van de vernieuwingen in de bovenbouw, inmiddels als idee wel steeds meer geaccepteerd. Veel leraren voelen zich echter niet in staat de didactische vernieuwing vorm te geven. Ze kozen voor een nieuwe methode, en daarmee was de kous af.

- de oriëntatie op studie en beroep leeft niet in de scholen; het krijgt nog de meeste aandacht in mentorlessen en incidentele projecten.

In antwoord op de vraag naar *de resultaten van het onderwijs in de onderbouw* meldt de inspectie dat de prestaties van leerlingen over het geheel genomen voldoende zijn. Het rendement van het voortgezet onderwijs is toegenomen, de doorstroming is verbeterd en het percentage zittenblijvers nam af. Er is ook meer bewegelijkheid in de leerlingenstromen binnen de onderbouw ontstaan, vooral binnen brede scholengemeenschappen. De afsluitende toetsen functioneren echter niet zoals bedoeld en ook sluiten basisvorming en bovenbouw niet goed op elkaar aan.

Kort samengevat luidde de conclusie van de onderwijsinspectie als volgt: de scholen hebben sinds de invoering van de basisvorming het onderwijs als systeem, dat wil zeggen conform de vormvereisten van de wet, ingevoerd. De inhoudelijke en didactische aanpassing bleef daar echter sterk bij achter. De meeste scholen voerden de basisvorming «beleidsarm» in. De wettelijke bepalingen werden in technische en formele zin uitgevoerd; van een daadwerkelijke invoering van de aanbevolen karakteristieken van de basisvorming (toepassing, vaardigheid en samenhang) was echter nauwelijks sprake.

Hoe stond het, vijf jaar na de officiële invoering, met *de realisatie van de hoofddoelstellingen* van de Wet op de Basisvorming? Die hoofddoelstellingen waren:

- verhoging van het peil van het jeugdonderwijs;
- uitstel van studie- en beroepskeuze;
- moderniseren en gedeeltelijk harmoniseren van het onderwijsprogramma.

Ten aanzien van *de verhoging van het peil van het jeugdonderwijs* concludeerde de inspectie tussen 1993 en 1998 een toename van het onderwijspeil. De prestaties van leerlingen waren stabiel en dat is, gelet op de verbreding van het leerstofaanbod (vijftien vakken), een goed resultaat. De doorstroming in de onderbouw was duidelijk verbeterd, er wordt goed gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de vorming van brede scholengemeenschappen biedt; de leerlingen verliezen minder tijd onderweg en zitten meer dan ooit tevoren in het havo/vwo.

Ten aanzien van het *uitstel van het moment van verplichte studie- en beroepskeuze* stelde de inspectie vast dat er als gevolg van het werken met dakpanklassen (bijvoorbeeld mavo/havo), voor nogal wat leerlingen sprake was van een feitelijk uitstel van studie- en beroepskeuze, vooral in het eerste, maar in 40% van de gevallen ook in het tweede leerjaar.

Tegelijkertijd constateerde de inspectie echter ook dat er in dakpanklassen vaak weinig gedifferentieerd les werd gegeven en dat het onderwijs in veel gevallen was afgestemd op het laagste onderwijsniveau.

Ook over de derde hoofddoelstelling, *de modernisering en de gedeeltelijke harmonisering van het onderwijsprogramma*, was de inspectie redelijk positief. Door de invoering van 15 vakken, die op basis van kerndoelen zijn gemoderniseerd of nieuw zijn ontwikkeld, is de achterlig-

gende bedoeling van een brede vorming voor de meeste leerlingen gerealiseerd. Daarmee was volgens de inspectie een belangrijke stap gezet naar de gedeeltelijke harmonisering. De inspectie plaatste daarbij wel de kanttekening dat de verschillen in het aanbod aan kerndoelen tussen de opleidingen groot zijn. Dat geldt met name voor het (i)vbo, waar het aanbod in de meeste vakken mager is.

Terugblikkend op de ontstaansgeschiedenis en de invoering van de basisvorming kan worden vastgesteld dat er in de jaren tachtig en negentig zeer uiteenlopende wensen en opvattingen leefden op het punt van de inhoud en functie van de basisvorming, zo werd in 2002 door het Sociaal en Cultureel Planbureau geconstateerd¹¹¹.

In de *visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, en van de voorzitter van de commissie, die het advies *Basisvorming in het onderwijs* opstelde, professor Schuyt, was de belangrijkste functie van de basisvorming het aanbieden van een gemeenschappelijke culturele bagage, een cultuurpolitieke invulling die vanwege de toenemende culturele pluriformiteit in de samenleving alleen maar aan belang zou winnen. De WRR stelde destijds vast dat er met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen niet zozeer totaal nieuwe kennis of vaardigheden nodig zijn, als wel dat veel meer een beroep zal worden gedaan op bestaande vaardigheden. De kwaliteit van het onderwijs zou dan ook niet moeten worden verhoogd door in de basisvorming te zoeken naar verbreding, maar door verdieping aan te brengen op zorgvuldig gekozen gebieden¹¹². De gedachte van een «*promotion de tous*», het toegankelijk maken van de hogere cultuur voor ieder lid van de samenleving, vormde voor de WRR een belangrijke drijfveer achter het streven naar een hoogwaardige algemene basisvorming voor iedereen.

In de *opvatting van de indieners van het wetsvoorstel* was de basisvorming feitelijk een verlengstuk van het basisonderwijs. In deze visie, die aansluit bij de inzichten van de oorspronkelijke voorstanders van de middenschool, gaat het bij basisvorming om een gemeenschappelijk breed aanbod voor alle leerlingen. In de woorden van de destijds verantwoordelijke staatssecretaris, Wallage, «een gereedschapskistje voor het leven, de minimumbagage die een kind nodig heeft om zich staande te kunnen houden in de maatschappij»¹¹³. Naast vakken die nodig zijn in verband met de voorbereiding op het eindexamen verschenen er ook verschillende «educaties» op het programma: milieu, gezondheid, consumentenrechten, huishoudelijke verzorging, om er maar enkele te noemen. Daarmee werd ook tegemoet gekomen aan de verlangens van pressiegroepen en andere ministeries, die in het onderwijs een belangrijk instrument zien om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Een ontwikkeling die overigens in het basisonderwijs nog sterker speelt¹¹⁴. In deze onderwijsvisie worden leerlingen bovendien bij voorkeur in een heterogeen samengestelde brugklas geplaatst. Verschillen in capaciteiten tussen leerlingen zouden niet via niveaudifferentiatie, bijvoorbeeld een combinatievariant à la WRR, maar door middel van tempodifferentiatie (meer tijd voor zwakke leerlingen) moeten worden opgevangen.

Volgens een derde opvatting, die in *het onderwijsveld* zelf dominant was en vooral door de dagelijkse schoolpraktijk werd gevoed, kan er geen sprake zijn van een gemeenschappelijk lesprogramma voor alle leerlingen. Havo/vwo-leerlingen krijgen een andere basisvorming aangeboden dan leerlingen in het vbo en het mavo (tegenwoordig: vmbo). Schoolleiders en leerkrachten zien de basisvorming als een eerste fase op weg

¹¹¹ Bronneman-Helmers et al. 2002.

¹¹² WRR (1986: p. 63).

¹¹³ NRC Handelsblad 30-12-2000.

¹¹⁴ Bronneman-Helmers (1999).

naar het eindexamen. Vmbo-leerlingen moeten tijdens de basisvorming worden voorbereid op de verschillende leerwegen in de bovenbouw, en de havo/vwo-leerlingen moeten in de eerste drie leerjaren worden voorbereid op de tweede fase en het eindexamen. In scholen kijkt men vanuit de exameneisen terug naar de onderbouw. Daarbij zijn heterogene groepen in de eerste leerjaren onmogelijk.

De verschillende visies lopen dus nogal uiteen, zowel op het punt van de wenselijke inhoud van de basisvorming, als over de gemeenschappelijkheid ervan.

In de WRR-visie betekende basisvorming een gedegen algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied.

De indieners van het wetsvoorstel stond een bredere basisvorming voor ogen, «een vorming voor het leven» waarin via educaties ook allerlei maatschappelijke wenselijkheden een belangrijke plaats kregen toebedeeld.

In de dagelijkse schoolpraktijk werd de basisvorming eigenlijk van meet af aan ingevuld als een eerste stap op weg naar het eindexamen. De verschillende vakken werden ingebed in de opleidings- en examenprogramma's voor de verschillende schoolsoorten.

B.1.8 Aanpassing en herziening van de basisvorming

De aanbidding van het evaluatierapport van de Inspectie van het Onderwijs aan de Tweede Kamer, in september 1999, ging vergezeld van een eerste reactie op hoofdlijnen van staatssecretaris Adelmund¹¹⁵.

De strategie om de basisvorming in te bouwen in het bestaande onderwijsstelsel is werkzaam gebleken, zo constateerde zij. «Wat tegenvalt is dat de vernieuwing in de dagelijkse praktijk in de klas nog weinig merkbaar is. Inhoudelijk en didactisch voldoet het onderwijs nog niet aan de eisen van de basisvorming». Toch is ze niet ontevreden. Er is veel vooruitgang geboekt. Bovendien blijken scholen sinds kort de vernieuwingen in de bovenbouw van het havo/vwo en het vbo/mavo aan te grijpen om verbeteringen in de onderbouw aan te brengen.

Eind september 2000 werd de beleidsreactie op het evaluatierapport van de onderwijsinspectie, *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming*, aan de Tweede Kamer aangeboden¹¹⁶. Daarin wordt vooral ingegaan op het probleem van de overladenheid. Er wordt gekozen voor een benadering waarbij enerzijds maatregelen worden voorgesteld die op korte termijn concrete knelpunten kunnen oplossen. Anderzijds wordt, met het oog op ontwikkelingen in de samenleving, aan de Onderwijsraad advies gevraagd over een nadere bepaling van de inhoud en de omvang van de basisvorming en de optimale onderwijstijd voor leerlingen in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs. Bij de voorstellen voor de korte termijn gaat het om maatregelen van tijdelijke aard, in afwachting van een meer fundamentele standpuntbepaling met betrekking tot de basisvorming.

Kort samengevat kwamen de voorstellen voor de korte termijn op het volgende neer:

- gedurende de werkingsduur van de maatregelen kunnen scholen een keuze maken uit de kerndoelen. De keuze mag echter niet langer worden overgelaten aan individuele docenten of afzonderlijke vaksecties, maar moet expliciet onderwerp van schoolbeleid worden. Daardoor krijgt de selectie van kerndoelen een andere status. Het «terugroleffect» vanuit de examenprogramma's op de basisvorming zal, zo verwacht men, groot zal zijn;

¹¹⁵ Tweede Kamer 26 733, nr. 1.

¹¹⁶ Tweede Kamer 26 733, nr. 2.

- voor groepen van leerlingen worden de vrijstellingsregelingen verruimd en vereenvoudigd. Dat betreft vooral leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg en de leerwegondersteunende leerweg van het vmbo;
- de toetsverplichting wordt afgeschaft.

In september 2000 vraagt staatssecretaris Adelmund de Onderwijsraad advies uit te brengen over haar beleidsreactie. In november van dat jaar brengt de Raad het advies uit onder de titel *Agenda voor een herijking van de basisvorming*¹¹⁷. Het vormde de opmaat voor een later te verschijnen advies over de herziening van het onderwijsprogramma voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.

In het advies is de Raad aanzienlijk kritischer over de realisering van de doelstellingen van de basisvorming dan de onderwijsinspectie.

Ten aanzien van de doelstelling «*verhoging van het peil van het onderwijs*» constateerde de Onderwijsraad dat de inspectie daaraan een te beperkte invulling geeft, met name in termen van prestaties en rendement. In die zin is er sprake van een beperkte verhoging van het peil. De doelstelling moet echter ook breder, in de zin van een kwalitatieve verhoging van het peil van het onderwijs worden opgevat. Die bredere doelstelling komt volgens de Onderwijsraad echter onvoldoende uit de verf.

Ook ten aanzien van de doelstelling «*uitstel van studie en beroepskeuze*» is het oordeel van de Onderwijsraad duidelijk negatiever dan dat van de inspectie. De beoogde harmonisering is slechts in beperkte mate gerealiseerd, omdat scholen veel ruimte hadden de basisvorming een eigen invulling te geven. Daardoor ziet de basisvorming er per schoolsoort anders uit, zowel qua niveau, omvang als duur. In de oorspronkelijke opzet ging het om een uitstel tot na het derde leerjaar. Alle leerlingen zouden de eerste drie leerjaren een gemeenschappelijk programma krijgen. Met verschillen in capaciteiten zou rekening worden gehouden door differentiatie aan te brengen in het tempo. Zwakke leerlingen in het vbo en het mavo zouden er langer over mogen doen dan havo/vwo-leerlingen. In de praktijk gebeurde echter het tegenovergestelde. De mate waarin uitstel van studie- en beroepskeuze wordt gerealiseerd is volgens de Onderwijsraad dan ook beperkt. De beweeglijkheid van leerlingen tijdens de eerste leerjaren is weliswaar iets toegenomen, maar tegelijkertijd zijn er ook tendensen in de richting van meer selectiviteit. Wat betreft de *moderniserings*doelstelling constateert de Raad dat dit proces pas recent op gang begint te komen, en dat de overladenheid van het programma en het gebrek aan tijd voor schoolontwikkeling hierbij ernstige belemmeringen vormen. In dat verband merkt de Raad overigens op dat de situatie in 2000 duidelijk gunstiger is dan tijdens de eerste jaren van invoering. De meeste fusieperikelen zijn achter de rug, scholen zijn gewend geraakt aan de lumpsumbekostiging en er is duidelijk een «terugrol-effect» zichtbaar vanuit de vernieuwingen in de bovenbouw naar de basisvorming.

Alles overziende komt de Onderwijsraad tot de conclusie dat de doelstellingen van de basisvorming in onvoldoende mate worden gerealiseerd. Dat wordt veroorzaakt door een complex geheel van factoren dat is terug te voeren op de wijze waarop de wet tot stand is gekomen, het algemene karakter van de doelen, de beperkte operationalisering, ongunstige omstandigheden tijdens de invoering en een veranderende maatschappelijke en beleidsmatige context. Het ligt volgens de Raad niet in de rede dat het vanzelf wel goed zal komen met de doelstellingen van de basis-

¹¹⁷ Onderwijsraad (2000a).

vorming. Daarom zouden de centrale doelstellingen nog eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden en gedeeltelijk moeten worden herijkt.

De voorstellen uit de beleidsreactie werden vervolgens, na overleg met het onderwijsveld, nader uitgewerkt in een voorstel tot wetswijziging. Het wetsvoorstel wordt vervolgens in maart 2001 bij de Tweede Kamer ingediend¹¹⁸.

Tijdens de plenaire behandeling wordt geconstateerd dat het allemaal wel erg lang duurt voordat de problemen structureel worden aangepakt. Ook wordt de vrees geuit dat het voorstel onvoldoende garanties biedt voor de kwaliteit van het onderwijs, omdat het scholen de ruimte biedt om op basis van eigen verantwoordelijkheid een beperkter onderwijsprogramma aan te bieden. Sommige Kamerleden vinden, net als de Raad van State, dat er een differentiatie zou moeten plaatsvinden naar de verschillende schoolsoorten. Anderen stellen daartegenover dat de kwaliteit voldoende wordt gewaarborgd door de methoden en door de gerichtheid van het onderwijs op de exameneisen. Van de kant van staatssecretaris Adelmund wordt gesteld dat het om een tijdelijke, pragmatische overgangmaatregel gaat, waarmee de bestaande praktijk die scholen hebben ontwikkeld wordt gelegitimeerd. Daarbij is ook ruimte voor differentiatie naar schoolsoort.

Eerder was de Onderwijsraad al gevraagd advies uit te brengen over een programmatische invulling van de basisvorming. Die invulling zou volgens de adviesaanvraag zodanig moeten zijn dat er sprake is van een gemeenschappelijke basis, dat door differentiatiemogelijkheden recht wordt gedaan aan verschillen tussen leerlingen, dat de doorstroming door het onderwijs zo vloeiend mogelijk kan verlopen, en dat scholen meer eigen beleidsruimte wordt geboden bij de onderwijskundige inrichting. Een belangrijke randvoorwaarde bij dit alles was dat de overladenheid en versnippering worden aangepakt en het programma wordt geactualiseerd.

In oktober 2001 verschijnt het gevraagde advies van de Onderwijsraad onder de titel *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*¹¹⁹. Daarin worden voorstellen gedaan voor de korte termijn en wordt een verkenning gepleegd ten aanzien van de lange termijn.

Voor de *korte termijn* stelt de Raad voor de basisvorming naar twee jaar terug te brengen, de huidige breed samengestelde basisvorming te verdelen in een *kerncurriculum* (vakken en leergebieden gedurende 5/8 deel van de onderwijstijd) en een *differentieel curriculum* (3/8 deel). Het kerncurriculum omvat de kennisgebieden die voor alle kinderen onmisbaar lijken voor verdere studie en beroep en behoren tot de gewenste brede vorming. In het differentieel deel kunnen onderwerpen worden opgenomen die aansluiten bij de preferenties en behoeften van de leerlingen, dit in relatie tot de mogelijkheden van scholen. De kerndoelen zouden op drie niveaus moeten worden geformuleerd. Bovendien zou er een expliciete toetsing moeten plaatsvinden, hetzij via examenprogramma's, hetzij via eigen schooltoetsen.

Voor de *lange termijn* (2010/2015) stelt de Raad voor een traject van grondige herziening van het funderend onderwijs te starten, waarbij niet alleen de inhoud van het onderwijs, maar ook de organisatie en didactiek van het onderwijs aan de orde moeten komen. Het curriculum zou zich moeten ontwikkelen vanuit competenties en leergebieden.

¹¹⁸ Tweede Kamer 27 641, nrs. 1–3.

¹¹⁹ Onderwijsraad (2001).

In haar beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad, getiteld *Variëteit in de basis van het voortgezet onderwijs*, neemt de staatssecretaris het voorstel voor een kerncurriculum over, zij het vooralsnog alleen in termen van vakken¹²⁰. Voor leergebieden worden ontwikkeltrajecten gestart. Ook het tijdsbeslag – de eerste twee leerjaren – wordt overgenomen; bij de verdeling van de onderwijstijd over kern- en differentieel curriculum gaat de voorkeur echter uit naar 2/3:1/3. De niveaoverschillen zouden moeten aansluiten bij de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. Dat biedt meer mogelijkheden dan de voorgestelde drie niveaus. De toetsing zal door middel van door de scholen zelf ontwikkelde toetsen plaatsvinden. Het kabinet streeft ernaar deze wijzigingen vanaf 2004 in te voeren.

Met het oog daarop zal begin 2002 een commissie worden ingesteld om de kerndoelen van het kerncurriculum te ontwikkelen. «Gelet op de ervaringen met de vernieuwingsoperaties in het voortgezet onderwijs legt het kabinet het accent op continuïteit en geleidelijkheid»¹²¹.

B.1.9 Intermezzo 3: kerndoelen of methoden?

In voorafgaande intermezzo's is het nodige gezegd over eindtermen en kerndoelen. De feitelijke concretisering van kerndoelen vindt in de praktijk echter voornamelijk plaats via de onderwijsmethoden, ofwel de schoolboeken. De ontwikkeling van kerndoelen naar methoden verloopt als volgt. De overheid stelt een set van kerndoelen vast. Deze fungeert vervolgens als richtsnoer voor de ontwikkelaars van onderwijsmethoden. De ontwikkeling van de methoden zelf wordt aan particuliere commerciële uitgeverij van schoolboeken overgelaten.

Schoolboeken zijn in het Nederlandse onderwijs in hoge mate bepalend voor de inhoud van de lessen. Docenten volgen in veel gevallen nauwgezet de methode.

De schoolboeken voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs werden de afgelopen decennia niet alleen steeds dikker, maar ook veel duurder. Dat had in de eerste plaats te maken met de toename van het aantal vakken, en met de enorme proliferatie van het aantal kerndoelen binnen die vakken. Na de introductie van de basisvorming waren dat 15 vakken, met meer dan 250 kerndoelen.

Methoden/schoolboeken moeten dekkend te zijn voor de kerndoelen. Die dekking wordt nauwkeurig gevolgd, onder andere door het Nationaal Informatiecentrum voor Leermiddelen (NICTL), dat is gehuisvest bij het SLO en het onderwijsveld desgewenst informeert over de inhoud en kwaliteit van de leermiddelen. Maar vooral door de Inspectie van het Onderwijs, die bij het reguliere toezicht op de scholen nagaat of het leerstofaanbod aan de wettelijke vereisten voldoet: met andere woorden of de gebruikte methoden de kerndoelen voldoende dekken.

Bovendien werden schoolboeken de afgelopen jaren in toenemende mate voorzien van prachtige illustraties en foto's, en veelal aangevuld met cd-roms en werkboeken. Niet alleen om aan te sluiten bij nieuwe didactische inzichten, maar ook om tegemoet te komen aan allerlei (veronderstelde) veranderingen bij de jeugd, waaronder de beeldcultuur. Hoe dikker en fraaier de schoolboeken, hoe moeilijker het echter is hoofden bijzaken van elkaar te onderscheiden. Bovendien neemt de kans toe dat essentiële onderdelen van de leerstof, bijvoorbeeld in de laatste hoofdstukken van het boek, onbesproken blijven.

Van Oostrom vat de ongewenste ontwikkeling van de toenemende invloed van methoden in de *Kohnstamm lezing 2007* als volgt samen: vroeger waren de schoolboeken licht en de leraren zwaar beladen tegenwoordig is het andersom¹²². De «afslanking» van de leraar werd

¹²⁰ Tweede Kamer 26 733, nr. 13.

¹²¹ Tweede Kamer 26 733, nr. 16.

¹²² Van Oostrom (2007).

door hem overigens niet alleen in verband gebracht met de schoolboeken, maar ook met het dalende niveau van het lerencorps en de daarmee samenhangende dalende status van het lerarenberoep.

Het is niet ondenkbaar dat er in de hiervoor geschetste ontwikkeling de komende tijd verandering komt. Het aantal kerndoelen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs (de onderbouw) is per augustus 2006 teruggebracht tot 58 globale kerndoelen. De leermiddelenmarkt zal vermoedelijk sterk gaan veranderen. Leerboeken zullen worden vervangen door digitale leermiddelen en de verspreiding zal niet meer uitsluitend via de boekhandel, maar steeds meer via elektronische leeromgevingen plaatsvinden. Het voornemen om schoolboeken in de toekomst niet langer door de ouders te laten betalen, maar uit de collectieve middelen te bekostigen en via de scholen ter beschikking te stellen, zal daar vermoedelijk ook aan bijdragen.

B.1.10 Van basisvorming naar onderbouw

Het begrip basisvorming was door alle ontwikkelingen en problemen tijdens de invoering intussen zo beladen geworden dat minister Van der Hoeven (kabinet Balkenende II (CDA/VVD/D66: 2003–2006) het in 2003 raadzaam achtte de term «basisvorming» te vervangen door «onderbouw».

Mevrouw Van der Hoeven (CDA) was bij de start van het eerste kabinet Balkenende (CDA/VVD/LPF) in 2002 minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geworden. Als minister hield zij zich onder andere bezig met het voortgezet onderwijs.

In juni 2004 verscheen het eindrapport van de *Taakgroep Vernieuwing Basisvorming*. Die taakgroep was in het najaar van 2002 ingesteld om een nieuwe, geactualiseerde en gereduceerde set van kerndoelen op te stellen, die moest passen binnen een tijdsduur van tweederde deel van de onderwijstijd van twee leerjaren. De samenhang moest worden bevorderd en de versnippering tegengegaan. Tot voorzitter van deze taakgroep werd de heer Meijerink benoemd die daarvoor bij de Inspectie van het Onderwijs de functie van hoofdinspecteur voortgezet onderwijs had bekleed. In het kader van haar werkzaamheden onderhield de taakgroep langs allerlei wegen intensief contact met schoolleiders en docenten. Daarnaast werden deskundigen en belanghebbenden buiten de scholen geconsulteerd.

In haar eindrapport, *Beweging in de onderbouw*, stelt de Taakgroep voor de bestaande omvangrijke set aan kerndoelen te vervangen door 58 richtinggevende doelen voor een kernprogramma in de onderbouw¹²³. Kerndoelen zijn volgens de Taakgroep nodig om twee specifieke functies van de onderbouw te waarborgen:

- het leggen van een door de overheid te bepalen basis aan kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren; en
- het bieden van een oriëntatie in de breedte die keuzes voor specifieke sectoren of profielen in de bovenbouw open laten en mogelijk maken.

De kerndoelen zijn – in navolging van de voorstellen van de commissie die eerder de kerndoelen voor het basisonderwijs had opgesteld (Commissie Wijnen) – globaal geformuleerd: «de leerling leert» + werkwoord + nadere aanduiding¹²⁴. Daarmee wordt het proces van leren door de leerling benadrukt, een proces dat uiteindelijk tot het product

¹²³ Bijlage bij Kamerstuk 26 733, nr. 21.

¹²⁴ Commissie Wijnen (2002).

kennis leidt. Door de globale formulering hebben scholen ruimte om de inhoud op verschillende niveau's, van vbo tot en met vwo uit te werken. Om een idee te krijgen van de inhoud van de nieuwe kerndoelen voor de basisvorming, hieronder een aantal voorbeelden van kerndoelen voor verschillende vakken:

- kerndoel 2: De leerling leert zich te houden aan conventies (spelling, grammaticaal, correcte zinnen, woordgebruik) en leert het belang van die conventies te zien.
- kerndoel 8: De leerling leert verhalen, gedichten en informatieve teksten te lezen die aan zijn belangstelling tegemoet komen en zijn belevingswereld uitbreiden.
- kerndoel 13: De leerling leert strategieën te gebruiken bij het verwerven van informatie uit gesproken en geschreven Engelstalige teksten.
- kerndoel 22: De leerling leert de structuur en de samenhang te doorzien van positieve en negatieve getallen, decimale getallen, breuken, procenten en verhoudingen, en leert ermee te werken in zinvolle en praktische situaties.
- kerndoel 33: De leerling leert door onderzoek kennis te verwerven over voor hem relevante technische producten en systemen, leert deze kennis naar waarde te schatten en op planmatige wijze in een technisch product te ontwerpen en te maken.
- kerndoel 35: De leerling leert over zorg en leert zorgen voor zichzelf, anderen en zijn omgeving, en hoe hij de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief kan beïnvloeden.
- kerndoel 36: De leerling leert betekenisvolle vragen te stellen over maatschappelijke kwesties en verschijnselen, daarover een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan.
- kerndoel 42: De leerling leert in eigen ervaringen en in de eigen omgeving effecten te herkennen van keuzes op het gebied van werk en zorg, wonen en recreëren, consumeren en budgetteren, verkeer en milieu.
- kerndoel 52: De leerling leert mondeling of schriftelijk te reflecteren op eigen werk en werk van anderen, waaronder dat van kunstenaars¹²⁵.

Deze kerndoelen zijn sinds augustus 2006 van kracht.

Naast kerndoelen formuleerde de Taakgroep ook een algemene karakteristiek van het onderwijs in de onderbouw:

- de leerling leert actief en in toenemende mate zelfstandig
- de leerling leert samen met anderen
- de leerling leert in samenhang
- de leerling oriënteert zich
- de leerling leert in een uitdagende, veilige en gezonde leeromgeving
- de leerling leert in een doorlopende leerlijn.

De kernboodschap van het advies aan de overheid luidde: stel scholen in staat zelf een eigen gezicht aan de onderbouw te geven. Met die verruiming van mogelijkheden ontstaat er een andere bestuurlijke verhouding tussen overheid en scholen. Scholen kunnen zelf ingrijpende keuzes maken voor het ordenen van het programma in vakken, leergebieden of andere vormen, zoals projectonderwijs. Binnen grenzen kunnen scholen zelf de pedagogisch-didactische aanpak en de gewenste niveaus voor de verschillende groepen leerlingen bepalen.

De overheid moet daarbij in een algemene karakteristiek duidelijke hoofdlijnen aangeven: meer samenhang in het programma, een actieve rol voor de leerling en doorlopende leerlijnen.

In het advies schetste de Taakgroep vier scenario's met behulp waarvan scholen een eigen koers kunnen kiezen, variërend van een behoudend scenario 1, waarin de vertrouwde vakindeling gehandhaafd blijft en er gewerkt wordt aan afstemming op relevante onderdelen, tot scenario 4, waarin alles op de schop gaat, het traditionele rooster is verdwenen en leerlingen zelf een leerarrangement samenstellen uit een groot aanbod.

¹²⁵ Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004) Bijlagen.

Die aanpak zal volgens de taakgroep leiden tot meer variëteit, meer keuzemogelijkheden voor ouders, en meer verschillen tussen scholen.

In haar beleidsreactie omarmt minister Van der Hoeven het eindrapport¹²⁶. De voorstellen sluiten goed aan bij de lijn die wordt geschetst in het ongeveer tegelijkertijd door haar uitgebrachte meerjarenbeleidplan *Koers VO*, dat de visie van het kabinet op het totale voortgezet onderwijs weergeeft¹²⁷. Zo wordt bijvoorbeeld ingestemd met het advies af te zien van gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de ordening en organisatie van het onderwijsaanbod (de adviesurentabel komt te vervallen). Wel moet er sprake zijn van een doorlopende leerlijn en moeten na de twee eerste leerjaren alle sectorkeuzes en profielkeuzes nog mogelijk zijn.

Het begrip onderwijstijd wordt gherdefinieerd. De focus in bestaande wettelijke voorschriften op traditionele contacttijd tussen een leraar en een klas zal, naar analogie van bepalingen met betrekking tot de tweede fase, worden vervangen door: begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel. Daarbij zal er een bandbreedte in de onderwijstijd (minimaal 1000 en ten hoogste 1134 uur) worden geïntroduceerd.

Volgens de gekozen aanpak zijn het de scholen en de leraren zelf die aan de ontwikkeling van de nieuwe onderbouw vorm moeten geven. De invoering zal niet door een externe van overheidswege ingestelde procesbegeleidende instantie worden ondersteund en begeleid. Scholen kunnen, desgewenst, hiervoor zelf ondersteuning zoeken bij pedagogische centra of andere instanties, bijvoorbeeld de nieuw te vormen sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs (VO-raad).

Ook over dit wetsvoorstel brengt de Onderwijsraad advies uit¹²⁸. De Raad beoordeelt het wetsvoorstel positief, onderschrijft de noodzaak van meer ruimte voor scholen en verwacht dat de zorgvuldige voorbereiding met het oog op het realiseren van draagvlak de implementatie ten goede zal komen. Wel wordt er een kritische kanttekening geplaatst bij de voorgestelde verlaging van de minimum onderwijstijd voor leerlingen. Dat minimum zou volgens de Raad moeten worden gesteld op 1040 uur. Ook zouden er voorbeeldtoetsen moeten worden ontwikkeld om te kunnen vaststellen of de kerndoelen zijn gerealiseerd. Het proces van autonomievergroting voor scholen zou volgens de Raad over vijf jaar moeten worden geëvalueerd en er zouden duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en de scholen.

B.1.11 Een nieuwe regeling voor de onderbouw (2006)

Het voorstel tot wijziging van de Wet op het Voortgezet Onderwijs inzake de vaststelling van kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de vervanging van bepalingen inzake de basisvorming door een regeling onderbouw VO¹²⁹ wordt in maart 2006 door de Tweede Kamer behandeld.

In het voorstel wordt nog eens verduidelijkt dat de kerndoelen na te streven inhoudelijke doelen zijn die richting geven aan het nader definiëren van kwaliteit op schoolniveau. Ze geven geen specifiek niveau aan en laten ook de didactische invulling grotendeels open. Scholen kunnen zo zelf hun eigen onderwijsleerarrangementen ontwerpen. De enige wettelijke voorwaarde is dat alle kerndoelen aan bod moeten komen.

In het wetsvoorstel zijn slechts enkele kleine wijzigingen in de door de

¹²⁶ Tweede Kamer 26 733, nr. 21.

¹²⁷ Tweede Kamer 29 200 VIII, nr. 151.

¹²⁸ Onderwijsraad (2005a).

¹²⁹ Tweede Kamer 30 323, nrs. 1–3.

Taakgroep voorgestelde kerndoelen aangebracht. De belangrijkste aanvulling houdt in dat naar aanleiding van een initiatiefwet uit de Tweede Kamer (Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt) in enkele kerndoelen de opdracht aan scholen wordt verwerkt om aandacht te besteden aan burgerschap.

Tijdens de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer wordt van CDA-zijde nog eens benadrukt dat de inrichtingsvrijheid van scholen toeneemt en dat het daarom van groot belang is dat ouders zich een goed beeld kunnen vormen van de onderwijskundige aanpak en daarover ook kritisch kunnen meedenken, al was het maar om pedagogische hypes te vermijden en scholen scherp te houden. In principe biedt de formele positie van de oudergeleding in de medezeggenschapsraad hiertoe de mogelijkheid. Of dat in de praktijk voldoende zal blijken te zijn moet worden afgewacht.

In mei 2006 wordt het voorstel door de Eerste Kamer aanvaard. Per augustus 2006 is de nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs van kracht.

De ontwikkelingen worden in opdracht van het ministerie van OCW gevolgd door de Projectgroep Onderbouw VO (opvolger van de Taakgroep) die ondersteuning biedt bij de schoolontwikkeling in de onderbouw.

B.1.12 Eerste ervaringen met de nieuwe onderbouw

De eerste ervaringen wijzen uit dat de belangrijkste knelpunten in het jaar voorafgaand aan de invoering van de nieuwe regeling (2005–2006) gelegen zijn in de organisatie die het werken met nieuwe kerndoelen van docenten vraagt. Vooral het onvoldoende beschikbaar zijn van leer- en lesmateriaal voor vakoverstijgende leergebieden en moeilijkheden rond het combineren van vakken worden als knelpunten ervaren. Ook bij de onderwijstijd liggen de problemen vooral op organisatorisch vlak (onvervulde vacatures, en lesuitval als gevolg van ziekte, scholing en vergaderingen). Het ontbreekt in veel gevallen aan voldoende ingeroosterde ontwikkeltijd. Op het niveau van de leerlingen worden geen problemen gemeld. Wel ziet men een spanningsveld tussen de kerndoelen en de exameneisen; hebben leerlingen na de kerndoelen niet een te laag niveau, zo vraagt men zich af. Schoolleiders blijken zich vooral op de voortrekkers onder de leraren te richten, in de hoop zo op termijn ook andere leerkrachten mee te krijgen¹³⁰.

Uit een onderzoek naar ontwikkelingen in de onderbouw in het kalenderjaar 2006, uitgevoerd door Onderbouw-VO, blijkt dat de meeste scholen hun beleid voor de onderbouw hebben bepaald. Op sommige scholen stelt de schoolleiding het beleidskader vast, waarna het door de docenten wordt uitgewerkt, op andere scholen houden schoolleiding en docenten zich gezamenlijk bezig met de uitwerking van het beleid¹³¹. Ook uit ander onderzoek komt naar voren dat leidinggevend op de meeste scholen een bottom-up-benadering de gewenste strategie voor veranderingen vinden, maar dat er feitelijk veelal sprake is van een top-down-benadering¹³².

In het vmbo, waar vaak met kernteams wordt gewerkt, leeft de ontwikkeling van de onderbouw veel meer onder de leraren dan in het havo/vwo waar de sectiestructuur overheerst. In de praktijk komt er nog weinig terecht van het zelfstandig en actief leren door leerlingen, een van de elementen uit de algemene karakteristiek voor de onderbouw.

De meeste scholen hebben hun onderbouw georganiseerd volgens scenario 2: het werken met projecten. Die projecten zijn echter niet zozeer

¹³⁰ Derricks en Geijsel (2006).

¹³¹ Onderbouw-VO (2006).

¹³² Sleegers et al. (2006).

onderdeel van het curriculum, maar meer iets extra's naast de reguliere lessen. Over de invulling van het nieuwe curriculum – de uitwerking van de 58 nieuwe kerndoelen – is in veel gevallen nog geen inhoudelijke discussie gevoerd.

De nieuwe norm van 1040 klokuren brengt problemen met zich mee. Veel scholen hebben grote moeite om aan deze eis te voldoen¹³³. Ook gebrek aan tijd en geld en een ongeschikt schoolgebouw zijn zaken die de ontwikkeling van de onderbouw het meest belemmeren¹³⁴.

B.1.13 Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie

1. Waar kwam de behoefte aan vernieuwing van de eerste leerjaren in het voortgezet onderwijs vandaan?

De behoefte aan vernieuwing van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs kwam voort uit een al geruime tijd bestaand, en politiek breed gedeeld streven naar gelijke kansen in het onderwijs. Over de wijze waarop die gelijke kansen zouden moeten worden gerealiseerd waren de meningen echter sterk verdeeld. In de loop der jaren is op diverse manieren geprobeerd inhoud te geven aan een meer geïntegreerde vorm van voortgezet onderwijs voor 12- tot en met 15-jarigen. Zo'n geïntegreerde eerste fase was/is in veel landen binnen Europa gebruikelijk. De eerste aanzet daartoe werd gegeven in de Mammoetwet, die in 1968 in werking trad. Daarin werd de vorming van scholengemeenschappen met een brugklas mogelijk. In de jaren zeventig ontstond het idee om te gaan experimenteren met een drie- of vierjarige middenschool. Die middenschoolgedachte werd in de Contourennota (1975) nader uitgewerkt.

Het voorstel om de verschillende schoolsoorten in de eerste fase van het voortgezet te vervangen door één schooltype, de middenschool, leidde tot heftige meningsverschillen.

De PvdA vond een structuurverandering in de eerste fase van het voortgezet onderwijs noodzakelijk om kinderen uit lagere sociale milieus meer gelijke kansen te bieden. Na de basisschool zou er, in plaats van de verschillende schoolsoorten, één school moeten komen waarin alle kinderen, ongeacht aanleg of sociaal milieu, nog gedurende drie jaren in heterogeen samengestelde klassen bij elkaar zouden blijven. Ook de partijen die later in het CDA zouden opgaan – KVP, ARP en CHU – waren over het algemeen voorstander van een langere periode van geïntegreerd voortgezet onderwijs. Met gedwongen fusies tussen kleine categorale scholen had men in confessionele kringen echter grote moeite. De VVD was mordicus tegen een middenschool die de bestaande schoolsoorten zou moeten vervangen. Deze partij was voorstander van het bestaande gedifferentieerde systeem van voortgezet onderwijs, waarin leerlingen na een eventuele korte brugperiode, zo snel mogelijk terechtkomen in een schooltype, dat correspondeert met hun capaciteiten en inzet.

Het meningsverschil richtte zich met name op de integratie tussen het lager (later voorbereidend) beroepsonderwijs enerzijds en het algemeen vormende voortgezet onderwijs (mavo/havo/vwo) anderzijds.

De PvdA wilde met een structuurwijziging een einde maken aan dat onderscheid. Dat leidde namelijk tot onderbenutting van talenten van kinderen uit de arbeidersklasse, die vaak min of meer vanzelfsprekend in het lager beroepsonderwijs (ambachtsschool, huishoudschool) terecht kwamen. Uitstel van de verplichte studie- en beroepskeuze op twaalfjarige leeftijd moest ertoe leiden dat kinderen uit lagere sociale milieus niet

¹³³ Zie ook hoofdstuk E.2.

¹³⁴ Onderbouw-VO (2006).

langer bijna automatisch in het beroepsonderwijs en vervolgens in arbeidersberoepen zouden terechtkomen. Met een langere, bredere, en meer algemeen vormende opleiding zouden deze kinderen – die in de loop der jaren overigens steeds minder afkomstig waren uit arbeidersmilieus en steeds vaker uit laaggeschoolde allochtone gezinnen – beter worden voorbereid op een volwaardig functioneren als mondig lid van de samenleving en meer kansen hebben om door te stromen naar de hogere vormen van algemeen voortgezet onderwijs (havo/vwo). De VVD pleitte vanuit de gedachte dat kinderen nu eenmaal sterk in capaciteiten en belangstelling verschillen, voor behoud van het gedifferentieerde stelsel. Voor jongeren met een meer praktijkgerichte inslag zouden er in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs ook beroepsgerichte vakken/elementen moeten worden aangeboden. Een opstelling die mede werd ingegeven door de behoefte van het industriële bedrijfsleven – in de jaren zeventig nog overwegend grote bedrijven, later veel meer het midden- en kleinbedrijf – aan praktisch ingestelde leerlingen met belangstelling voor technische beroepen.

Aan de vernieuwing van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs lagen dus sterk uiteenlopende maatschappijopvattingen (onder andere ten aanzien van «nature versus nurture») en zienswijzen ten aanzien van het begrip gelijke kansen ten grondslag. De inzet van de PvdA was daarbij sterk ideologisch van aard (gelijke kansen in termen van een gelijk aanbod, ongeacht aanleg en sociaal milieu), terwijl de inzet van de VVD meer als realistisch (gelijke kansen in termen van een gedifferentieerd aanbod, passend bij de uiteenlopende capaciteiten en belangstelling) kan worden aangemerkt.

2. Wie vond de basisvorming noodzakelijk en waarom?

De PvdA had de middenschoolplannen weliswaar zien mislukken, maar was nog steeds de mening toegedaan dat uitstel van de verplichte keuze, op twaalfjarige leeftijd, voor een type vervolgonderwijs met het oog op het realiseren van gelijke kansen noodzakelijk was. Omdat het intussen wel duidelijk was dat er voor een structuurverandering geen politieke meerderheid te vinden zou zijn, omarmde men het voorstel van de WRR om met behoud van de bestaande onderwijsstructuur een gemeenschappelijke basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs in te voeren.

In het Regeerakkoord, dat in 1989 tussen PvdA en CDA werd overeengekomen, werd niet alleen afgesproken dat de basisvorming in 1991 zou worden ingevoerd, maar werd ook vastgelegd dat er een proces van vorming van brede scholengemeenschappen in gang zou worden gezet. Eerdere pogingen (in de jaren tachtig) om in verband met de dalende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs (als gevolg van de invoering van de pil in het midden van de jaren zestig) tot schaalvergroting te komen, waren grotendeels mislukt. Scholen voor lager beroepsonderwijs dreigden massaal hun deuren te moeten sluiten. Met de vorming van brede scholengemeenschappen zou het lager beroepsonderwijs kunnen worden gered. De PvdA verwachtte dat het gewenste uitstel van studie- en beroepskeuze met een gemeenschappelijke basisvorming binnen brede scholengemeenschappen een stuk dichterbij zou komen. Daarom stond er van meet af aan grote druk op de besluitvorming.

De basisvorming werd zodanig aangepast dat er geen beroepsgerichte elementen meer in opgenomen waren. De door de WRR voorgestelde combinatievariant voor zwakke leerlingen uit het lbo kwam er evenmin. Om de meer praktisch ingestelde jongeren tegemoet te komen zou er in

de algemeen vormende vakken meer aandacht worden besteed aan vaardigheden.

Er kwamen ook geen twee niveaus van basisvorming, zoals de WRR had voorgesteld, maar slechts één niveau.

De schaalvergroting werd bevorderd door een financiële prikkel die de vorming van brede scholengemeenschappen, waarin ook het lbo (later vbo) was opgenomen, moest stimuleren.

Het verzet van de CDA-fractie in de Eerste Kamer, die op de valreep nog roet in het eten dreigde te gooien, richtte zich met name op de mogelijke gevolgen van de schaalvergrotingsoperatie voor categorale scholen.

De meeste partijen waren de al bijna dertig jaar durende discussie over de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs intussen echter meer dan zat. Het WRR-advies over de basisvorming bood, naar het leek, een acceptabele uitweg uit een langdurige patstelling.

3. Wat hield de basisvorming uiteindelijk in?

De basisvorming, zoals die uiteindelijk in de Wet op het Voortgezet Onderwijs en in Algemene Maatregelen van Bestuur werd opgenomen, hield het volgende in:

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

Terugkijkend op de ontstaansgeschiedenis en de invoering van de basisvorming kan worden vastgesteld dat de opvattingen ten aanzien van de functie en inhoud van de basisvorming sterk uiteenliepen.

In de visie van de WRR, die het advies over de basisvorming opstelde, zou het in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs vooral moeten gaan om het aanbieden van een gemeenschappelijke culturele bagage; een cultuurpolitieke invulling, die vanwege de toenemende culturele pluriformiteit in de samenleving alleen maar aan belang zou toenemen («promotion de tous»).

Volgens de indieners van het wetsvoorstel was de basisvorming feitelijk een verlenging van het basisonderwijs. Een gemeenschappelijk breed aanbod voor alle leerlingen, ofwel «een gereedschapskistje voor het leven, de minimumbagage die een kind nodig heeft om zich staande te kunnen houden in de maatschappij». Binnen dat brede aanbod kregen ook steeds meer educaties, die ten doel hadden maatschappelijke problemen en onrechtvaardigheden op te lossen, een plaats.

Volgens de dominante opvatting in het onderwijsveld, die door de dagelijkse schoolpraktijk werd gevoed, kon er geen sprake zijn van een gemeenschappelijk lesprogramma voor alle leerlingen. Havo- en vwo-leerlingen kregen in de praktijk dan ook een heel andere basisvorming aangeboden dan mavo-leerlingen of (i)vbo-leerlingen. Schoolleiders en docenten zagen de basisvorming vooral als een eerste stap op weg naar het eindexamen, waarbij leerlingen goed moesten worden voorbereid op de verschillende programma's in de bovenbouw.

4. Wat kwam er tijdens de rit nog bij?

Parallel aan de besluitvorming over de invoering van de basisvorming moest de inhoud van de vakken in de basisvorming nog nader worden ingevuld: via eindtermen, en later via kerndoelen.

De basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs was

bovendien niet de enige vernieuwing die in de eerste helft van de jaren negentig werd ingevoerd. In het Regeerakkoord (1989) was ook afgesproken dat de bovenbouw van het lbo van karakter zou veranderen en dat er een proces in gang zou worden gezet tot vorming van brede scholengemeenschappen.

In de jaren tussen 1993 (de invoering) en 1999 (toen het evaluatierapport over de basisvorming werd gepubliceerd) werden nog diverse andere beleidswijzigingen van kracht, bijvoorbeeld de lumpsumbekostiging (1996), Kwaliteitswet (1998) en de invoering van de Tweede Fase van het havo/vwo (eerste tranche in 1998). De Inspectie van het Onderwijs wees in de jaren na de invoering van de basisvorming in het Onderwijsverslag dan ook bijna jaarlijks op de gelijktijdigheid en veelomvattendheid van de veranderingen waarmee scholen te maken kregen.

Van eindtermen naar kerndoelen

Met de 15 vakken, die in de wet waren vastgelegd, was de inhoud van de basisvorming nog niet bepaald. Dat gebeurde via eindtermen, later kerndoelen, die bij Algemene Maatregel van Bestuur worden vastgesteld en éénmaal per vijf jaar worden bijgesteld. Met de kerndoelen wordt feitelijk inhoud gegeven aan het curriculum. Rond de invulling en de latere bijstellingen ervan ontstonden er de nodige discussies en problemen (zie de intermezzo's in dit hoofdstuk).

Het belangrijkste discussiepunt betrof het dilemma tussen globaliteit en functionaliteit. Indien kerndoelen te gedetailleerd zijn of te veel (ethisch normatieve) vaardigheidsof houdingsaspecten bevatten komt de vrijheid van onderwijs (artikel 23) in het geding. Daarom moesten de kerndoelen globaal van karakter zijn, zodat de verschillende richtingen binnen het bijzonder onderwijs er hun eigen invulling aan kunnen geven. Echter, globale kerndoelen gaan wel ten koste van de functionaliteit ervan. Ze geven immers geen richting ten aanzien van het niveau van kennis en vaardigheden dat moet worden gerealiseerd. Dat laatste probleem speelt overigens sterker in het basisonderwijs, waar geen examens (met daarbij behorende niveau-eisen) worden afgenomen, dan in het voortgezet onderwijs waar dat wel het geval is. De globale formulering van de kerndoelen leidt daarom in het basisonderwijs dan ook regelmatig tot een discussie over de noodzaak van leerstandaarden.

Een tweede probleem heeft te maken met de hoeveelheid kerndoelen. Bij het opstellen van de eindtermen, later kerndoelen, had de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) het voortouw. De feitelijke voorstellen voor de invulling van vakken werden voorbereid door zogeheten vakontwikkelgroepen. Die hebben allemaal de neiging om het aantal kerndoelen voor het eigen vak te maximaliseren. Er was echter geen instantie die met gezag een afweging kon maken en de verschillende kerndoelen per vak met elkaar in overeenstemming kon brengen. Met als gevolg: overlappendheid.

Een derde probleem heeft betrekking op de zogeheten educaties die in de kerndoelen werden opgenomen. Het proces van opstelling van kerndoelen werd vooral bij de tweede generatie kerndoelen, die in 1998 van kracht werden, sterk vanuit de politiek aangestuurd. Dat leidde tot honorering van allerlei wensen van de kant van belangengroepen en andere ministeries, bijvoorbeeld op punten als gezondheid, milieu, verkeersveiligheid of consumentenzaken. Echter, hoe groter het aantal kerndoelen, hoe moeilijker het is om ze in de beperkte onderwijstijd allemaal aan te bieden. Dat vergroot het risico dat essentiële kerndoelen in het onderwijs onvoldoende aan bod komen.

Van lager naar voorbereidend beroepsonderwijs

Tegelijk met de basisvorming werden er ook voorstellen ingediend voor veranderingen in de bovenbouw van het lager beroepsonderwijs. Het lager beroepsonderwijs moest voorbereidend beroepsonderwijs worden. Dat betekende dat praktijkgerichte beroepskwalificerende onderdelen van het programma in de leerjaren drie en vier van het lager beroepsonderwijs (dus na de basisvorming) werden vervangen door meer algemeen vormende, beroepsvoorbereidende onderdelen. Die veralgemenisering of avo-isering van het beroepsonderwijs heeft sindsdien – en eigenlijk tot op de dag van vandaag – tot problemen geleid¹³⁵.

Vorming van brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs (schaalvergroting)

In het Regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het derde kabinet Lubbers werd niet alleen de invoering van de basisvorming afgesproken. Ook de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs maakte in 1989 deel uit van de afspraken tussen CDA en PvdA. Er kwamen nieuwe opheffingsnormen voor zelfstandige scholen (zoals categorale mavo's en gymnasia), en er kwam ook een financiële regeling om de vorming van brede scholengemeenschappen te stimuleren. Het aantal brede scholengemeenschappen nam als gevolg daarvan in de eerste helft van de jaren negentig sterk toe. De vele fusies in de jaren na de invoering van de basisvorming kostten niet alleen veel aandacht en energie van schoolbesturen en schoolleiders, maar riepen ook veel weerstanden en frustraties bij docenten op.

5. Hoe werd de basisvorming in de praktijk ingevoerd?

De basisvorming werd door de scholen «beleidsarm» ingevuld. Dat concludeerde niet alleen het Procesmanagement Basisvorming, maar ook de inspectie. De wettelijke bepalingen werden in technische en formele zin uitgevoerd; van een daadwerkelijke invoering van de aanbevolen karakteristieken van de basisvorming (toepassing, vaardigheid en samenhang) was echter nauwelijks sprake. Schoolleiders hadden het eerst te druk met de fusies en later met de invoering van de lumpsumbekostiging. Leraren voelden zich niet in staat de didactische vernieuwing vorm te geven. Ze kozen voor een nieuwe methode, en daarmee was de kous af. In het voorbereidend beroepsonderwijs werden de kerndoelen van de basisvorming maar zeer ten dele aangeboden. De tweede moderne vreemde taal kwam al helemaal niet aan de orde, en ook andere onderdelen die voor de leerlingenpopulatie van het (i)vbo te moeilijk waren kwamen maar mondjesmaat aan bod. Een situatie die door de Onderwijsinspectie werd gedoogd. Voor docenten in het vbo was de basisvorming feitelijk een «mission impossible».

6. Hoe stond het met het draagvlak?

Terwijl docenten in het voorbereidend beroepsonderwijs de grootste mogelijke moeite hadden om althans een deel van het algemeen vormende programma uit te voeren, werkten docenten in het vwo de basisvorming zo snel mogelijk af om vervolgens snel met het gewone programma te kunnen doorgaan. Docenten in havo en vwo hadden niet alleen betrekkelijk weinig last van de basisvorming, maar voelden ook geen enkele aandrang om de wenselijk geachte didactische vernieuwingen, zoals vakkencombinaties of meer vaardigheden in het onderwijs, in te voeren.

De afsluitende toetsen riepen in het onderwijsveld de meeste frustraties op. Scholen konden er niet mee uit de voeten omdat er slechts op één niveau werd getoetst. Ze zagen er ook de meerwaarde niet van in. Er

¹³⁵ Zie hoofdstuk B.3.

waren toch al overgangstoetsen en -proefwerken? De toetsen brachten bovendien veel administratieve rompslomp met zich mee.

7. Wat waren de resultaten?

Uit het evaluatierapport van de Inspectie van het Onderwijs, dat in 1999 verscheen, komt het volgende naar voren:

- het programma van de basisvorming was voor veel vakken overladen; dat gold zeker voor alle vakken te samen;
- voor leerlingen uit het (i)vbo was de basisvorming veel te moeilijk, en daarom onhaalbaar; voor leerlingen uit het havo en vwo was de basisvorming daarentegen weinig uitdagend;
- er werd door de scholen nauwelijks samenhang tussen de vakken aangebracht (vakkencombinaties); van een vernieuwing van de didactiek was rond 1999 ook nog weinig zichtbaar;
- de resultaten waren over het geheel genomen voldoende: het rendement was toegenomen, de doorstroming binnen de eerste leerjaren was verbeterd en ook het percentage zittenblijvers was afgenomen;
- de afsluitingstoetsen hadden echter niet volgens de bedoeling gefunctioneerd.

Ten aanzien van de doelstellingen die met de basisvorming zouden moeten worden gerealiseerd, constateerde de inspectie het volgende: Het peil van het jeugdonderwijs was gestegen (meer vakken, meer doorstroming), het moment van studie- en beroepskeuze was met minstens één jaar uitgesteld (door de dakpanklassen), en ook de modernisering was gedeeltelijk gerealiseerd (via nieuwe kerndoelen).

De Onderwijsraad was op dit punt veel minder positief. Bij de verhoging van het onderwijspeil keek de inspectie alleen naar kwantitatieve grootheden; de kwalitatieve verhoging van het onderwijspeil kwam volgens de Raad onvoldoende uit de verf.

Ook ten aanzien van het uitstel van studie- en beroepskeuze, en de modernisering, oordeelde de Onderwijsraad duidelijk minder positief dan de inspectie.

8. Tot welke beleidsreacties leidden de resultaten?

Het evaluatierapport leidde tot een aantal aanpassingen om de grootste knelpunten op te lossen. Zo kregen scholen meer vrijheid om een keuze te maken uit de kerndoelen, en ook meer mogelijkheden voor vrijstellingen voor leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen.

De toetsen, die toch al nauwelijks meer werden afgenomen, werden formeel afgeschaft.

Door alle problemen had het begrip «basisvorming» intussen zo'n negatieve lading gekregen dat het in 2003 werd vervangen door «onderbouw».

In de nieuwe regeling voor de onderbouw, die sinds 2006 van kracht is, wordt binnen de basisvorming een onderscheid gemaakt tussen een kerncurriculum dat door de overheid wordt vastgesteld, en een differentieel deel dat door de scholen zelf mag worden ingevuld. Deze opzet sluit aan bij de aanbevelingen van de Taakgroep, die in nauw overleg met het onderwijsveld de nieuwe kerndoelen had opgesteld. Het aantal kerndoelen werd teruggebracht tot 58 richtinggevende doelen voor het kernprogramma. De kerndoelen zijn globaal en in procestermen geformuleerd (de leerling leert...), waardoor scholen veel ruimte hebben ze naar eigen inzicht in te vullen. Scholen kregen voor de invoering van de vernieuwde onderbouw vier scenario's aangereikt, variërend van «alles bij het oude laten» (scenario 1) tot «alles op de schop» (scenario 4).

De aanbeveling van de Taakgroep om, door het aanbrengen van een marge in de verplichte schooltijd, scholen meer ontwikkeltijd te geven, werd niet gehonoreerd. De minimale onderwijstijd, gedefinieerd als het aantal uren begeleid onderwijs, is 1040 uur. De traditionele adviesuren-tabel is daarmee verleden tijd.

Uit de eerste ervaringen sinds de invoering van de nieuwe regeling blijkt dat de vernieuwingsdrang in het vmbo aanzienlijk groter is dan in het havo/vwo. Scholen vernieuwen vooral door middel van vakoverstijgende projecten, naast de gewone vakken (scenario 2). Het combineren van vakken levert in de praktijk nogal eens problemen op.

Een ander probleem vormt het ontbreken van voldoende tijd voor onderwijsontwikkeling. Het verplichte minimum van 1040 uur biedt volgens de scholen te weinig ruimte; het belemmert de noodzakelijke vernieuwing.

De nieuwe regeling voor de onderbouw zal naar verwachting leiden tot meer variëteit, meer verschillen tussen scholen, en meer keuzemogelijkheden voor ouders.

B.2 TWEDE FASE HAVO/VWO

B.2.1 Voorgeschiedenis

De eerste aanzet tot vernieuwing van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt in de eerste helft van de jaren tachtig gegeven. In 1982 brachten minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas (kabinet Lubbers I (CDA/VVD: 1982–1986) de nota *De tweede fase vervolgonderwijs* uit, waarin de kaders werden geschetst voor de bovenbouw van het havo/vwo.

In die jaren omvatte het voortgezet onderwijs niet alleen het algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), maar ook het tweejarige kort middelbaar beroepsonderwijs (kmbo), dat in 1979 was geïntroduceerd, het drie- of vier jaar durende lange middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo). Het (kort) middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen zouden later, bij de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996, uit het voortgezet onderwijs worden gelicht, zoals dat eerder, medio jaren tachtig, al met het hoger beroepsonderwijs in de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) was gebeurd.

De nota *De tweede fase vervolgonderwijs* liet de structuur van de bovenbouw met zijn verdeling tussen algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs in tact, waardoor de nota veel minder weerstand opriep dan de eveneens in 1982 uitgebrachte nota *Verder na de basisschool*, waarin de verschillende schoolsoorten werden vervangen door één schooltype in de onderbouw. (zie hoofdstuk B.1) De beleidsvoornemens die waren neergelegd in de nota *De tweede fase vervolgonderwijs* kregen in de jaren tachtig geen verdere uitwerking. Daarvoor waren de meningsverschillen in het onderwijsveld over de (didactische) invulling van de eerste fase (de voorstellen uit de nota *Verder na de basisschool*), over structuurkwesties (de vorming van brede scholengemeenschappen) en de over aansluiting en overgang van de eerste naar de tweede fase van het voortgezet onderwijs (functie van toetsen, toelatingseisen opleidingen tweede fase) te groot¹³⁶.

B.2.2 De Profielnota (1991) en Vervolgnota (1992)

Begin jaren negentig werden de voornemens uit *De tweede fase vervolgonderwijs* inhoudelijk verder ingevuld. De beleidsontwikkeling ten aanzien van het onderwijs stond in die jaren van economische teruggang sterk in het teken van de noodzaak de overheidsuitgaven beter te beheersen, niet alleen de uitgaven voor de verschillende onderwijsvoorzieningen voor jongeren vanaf 16 jaar, maar ook voor de studiefinanciering. In die jaren nam het aantal studenten in het hoger onderwijs, mede als gevolg van de destijds ruimhartige studiefinanciering, sterk toe. Vanuit de universiteiten werd geklaagd over de groei (die niet gepaard ging met extra middelen) en het teruglopende niveau van de aankomende studenten. Bovendien werd gevreesd dat veel afgestudeerden op termijn moeilijk aan het werk zouden kunnen komen. Van een tekort aan hoger opgeleiden was in die jaren nog geen sprake. Er was werkloosheid onder hoog opgeleiden en er deden zich verdringingsprocessen voor op de arbeidsmarkt, waar schoolverlaters uit het middelbaar beroepsonderwijs last van hadden. Dat klimaat vormde de voedingsbodem voor de verzwarening van eisen in het toelijdende voortgezet onderwijs (havo en vwo).

¹³⁶ SCP (1984: 156–160).

In maart 1991 bracht staatssecretaris Wallage (kabinet Lubbers III (CDA/PvdA: 1989–1994) de discussienota *Profiel van het tweede fase voortgezet onderwijs* uit¹³⁷. In mei 1992 volgde de *Vervolgnota*, waarin de commentaren en reacties op de *Profielnota* waren verwerkt¹³⁸.

In de *Profielnota* werden de volgende redenen gegeven voor de vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo:

- het havo en vwo bereiden hun leerlingen onvoldoende voor op een succesvolle deelname aan een vervolgstudie in respectievelijk het hbo en het wetenschappelijk onderwijs (wo). Veel havisten vervolgen hun opleiding in het mbo in plaats van het hbo. Een belangrijk deel van de vwo-gediplomeerden stroomt door naar het hbo en niet naar het wo. Bovendien maken teveel jongeren omwegen door het onderwijs: havo-mbo-hbo of havo-vwo-hbo. Die omwegen zijn vanuit het oogpunt van kostenbeheersing ondoelmatig;
- er zijn grote aansluitingsproblemen tussen het havo en vwo enerzijds en het hbo en wo anderzijds; dat leidt tot hoge percentages uitvallers in het hoger onderwijs;
- studenten in het hoger onderwijs hebben te weinig studievoordigheden en zijn onvoldoende in staat om zelfstandig te leren. Op die vaardigheden moeten zij in het voortgezet onderwijs worden voorbereid;
- na de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs moet ook de bovenbouw worden vernieuwd.

Belangrijke beleidsdoelstellingen voor de bovenbouw van het havo/vwo waren:

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

Voor het havo en het vwo werd de expliciete doelstelling: voorbereiding op respectievelijk het hbo en het wetenschappelijk onderwijs. Het havo zou niet langer eindonderwijs mogen zijn.

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

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

Ieder doorstroomprofiel bestaat uit een algemeen verplicht deel (voor elk profiel gelijk), een profieldeel (specifiek voor elk profiel) en een vrij deel (door de leerling te kiezen als verbreding, verdieping, of in de vorm van een deel van een ander profiel). Elk profiel bevat ook onderdelen gericht op studie- en beroepskeuze oriëntatie.

Ieder profiel bestaat inhoudelijk uit een samenhangend aantal vakken en deelvakken, waarvan de omvang wordt uitgedrukt in termen van studielast (de gemiddelde studietijd die de leerling besteedt aan lestijd en huiswerk).

De introductie van doorstroomprofielen moest een einde maken aan de vrijheid van leerlingen om afzonderlijke vakken te kiezen, die de Mammoetwet (Wet op het Voortgezet Onderwijs) had geïntroduceerd met de

¹³⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991).

¹³⁸ Tweede Kamer 22 645, nrs. 1–2.

bedoeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij de belangstelling van de leerling. In de praktijk bleken leerlingen vaak moeite te hebben met de keuze uit de ongeveer 260 vakkenpakketmogelijkheden. Bovendien waren sommige pakketten te licht (de zogeheten pretpakketten) om met succes een hogere opleiding te kunnen volgen.

Een stuurgroep, bestaande uit deskundigen uit het havo, vwo, hbo en wo zou de doorstroomprofielen gaan voorbereiden. De voorzitter en leden van de stuurgroep worden benoemd door de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen. Kort na het uitbrengen van de nota zou een «wegbereider» worden gevraagd de noodzakelijke activiteiten aan te geven ter voorbereiding van de uitvoering van de Profielnota.

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

In april 1992 zond de VPRO onder de titel *HAVO 4, een klas apart* een meerdelige documentaire uit, waarin een vierde klas havo van een scholengemeenschap in Noord-Holland een aantal maanden werd gevolgd. De leerlingen hielden zich met van alles bezig: sporten, verliefd worden, in een band spelen, uitgaan, bijverdienen, maar niet met school. Docenten hadden de grootst mogelijke moeite hun veelal opstandige en ongemotiveerde leerlingen een beetje bij de les te houden. De kwaliteit van het onderwijsproces liet in veel van de lessen te wensen over. De documentaire, die met de Zilveren Nipkow Schijf werd bekroond, werd door opvallend veel kijkers bekeken en maakte veel indruk. Vermoedelijk droeg deze documentaire mede bij aan het draagvlak voor een nieuwe didactische aanpak in het onderwijs, die later onder de noemer Studiehuis bekend zou worden.

In de *Vervolgnota*, die in mei 1992 verscheen, werd naar aanleiding van de commentaren nog eens expliciet vastgesteld dat het niet de bedoeling was om de door de Mammoetwet gecreëerde routes van mavo naar havo en van havo naar vwo te blokkeren. Wel zouden de slalombewegingen (van mavo via havo naar mbo) zoveel mogelijk moeten worden beperkt. De in de Profielnota voorgestelde rendementsbekostiging werd in de Vervolgnota echter ingetrokken.

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

B.2.3 Het Studiehuis

Wegbereiders

Kort na de presentatie van de Profielnota, in 1991, kwam staatssecretaris Wallage in contact met mevrouw Visser 't Hooft, op dat moment rector van het Roland Holst College in Hilversum. De school was afgebrand en Visser 't Hooft benaderde Wallage om geld voor nieuwbouwplannen, aldus Guus Valk in NRC Handelsblad.

«Wallage die de school wilde zien voordat hij geld zou geven, was onder de indruk van de manier waarop Visser 't Hooft haar school had hervormd. Leerlingen deden er aan zelfstudie, werkten in groepen en luisterden maximaal tien minuten per les naar de leraar. «De deal was snel gemaakt», zegt Visser 't Hooft. Ik kreeg geld voor de renovatie van het schoolgebouw, als hij mij naar Den Haag mocht halen om het onderwijs landelijk te vernieuwen».

Naast de profielen wilde Wallage namelijk ook dat de manier van lesgeven meer ging lijken op die in het hoger onderwijs. Leerlingen moesten, net als op het Roland Holst College, meer zelfstandig werken in aparte ruimten. Leraren moesten meer begeleiden in plaats van lesjes afdraaien en overhoren. Met behulp van dossiers zouden leerlingen hun eigen leerproces bijhouden.

Wallage liet Visser 't Hooft, samen met consultant Leo Markesteijn, als wegbereiders onderzoeken wat er moest gebeuren om beide vernieuwingen tegelijk in te voeren»¹³⁹.

In de *Profielnota* was de aanstelling van een «wegbereider» al aangekondigd: een functionaris die betrokkenen in de voorbereiding van het beleidsproces – en later bij de uitvoering ervan – bij elkaar zou moeten brengen. Volgens de *Vervolgnota* was het overigens niet de bedoeling om met de benoeming van zo'n adviseur vooruit te lopen op de (resultaten van) het politieke overleg en de politieke besluitvorming rond de nota. In de fase voorafgaand aan de besluitvorming zouden de betreffende functionarissen adviseur zijn van de staatssecretaris, en in die hoedanigheid nauw betrokken zijn bij de taken van het ministerie. De adviseurs zouden niet treden in de taken en functie van de verzorgingsinstellingen (bijvoorbeeld de SLO of de Pedagogische Centra).

In februari 1993 verschijnt het rapport van de twee wegbereiders/adviseurs – mevrouw Visser 't Hooft en de heer Markesteijn – waarin verslag wordt gedaan van de gesprekken die de adviseurs hadden gevoerd met een groot aantal personen en instanties, en van de standpunten en aandachtspunten die daarbij naar voren waren gekomen. Een belangrijke conclusie van de adviseurs was dat het bij de voorstellen uit de *Profielnota* niet zozeer gaat om een herprogrammering van het onderwijsaanbod als zodanig, maar vooral om een cultuuromslag. Het accent zou minder moeten komen te liggen op de school als «uitvoerder van lessentabellen», maar meer op de functie die de school heeft voor de jeugd en voor de samenleving. En vooral op de wijze waarop de school die functie zelfstandig, en actief reagerend op de behoeften van de omgeving vorm geeft.

Stuurgroep

In mei 1993 stelt Wallage de *Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs* in. Deze stuurgroep, bestaande uit deskundigen uit het havo, vwo, hbo en wetenschappelijk onderwijs, moest de doorstroomprofielen gaan voorbereiden. De stuurgroep stond onder leiding van mevrouw Ginjaar-Maas, van 1982 tot 1989 staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen (VVD). Vice-voorzitter werd mevrouw Visser 't Hooft. Een van de leden was professor Wynand Wijnen, die aan de Universiteit Maastricht het probleemgestuurd onderwijs (PGO) introduceerde¹⁴⁰. Hij speelde volgens Visser 't Hooft een belangrijke rol bij de geboorte van het studiehuis¹⁴¹.

De werkzaamheden van de stuurgroep werden, conform de instellingsbeschikking, tussen mei 1993 en augustus 1996 uitgevoerd.

De Stuurgroep bracht in de daarop volgende jaren een groot aantal adviezen uit, zoals:

¹³⁹ NRC Handelsblad 25 oktober 2003.

¹⁴⁰ Professor Wijnen werd later (in 2001) ook voorzitter van een adviescommissie die de kerndoelen voor het basisonderwijs herzag (Commissie Wijnen 2002); zie ook hoofdstuk B.1.10.

¹⁴¹ Herraets (1999).

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

De adviezen van de stuurgroep werden over het algemeen met instemming ontvangen.

Stond in de Profielnota vooral de tekortschietende inhoudelijke aansluiting tussen het voortgezet en hoger onderwijs centraal, tijdens de uitwerking van de voornemens door de Stuurgroep kwamen ook de wenselijk geachte proceskenmerken van het onderwijs – de idee van het studiehuis – aan de orde. Leerlingen zouden meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor hun eigen leerproces. Het onderwijs zou veel meer moeten inspelen op hun behoefte aan zelfstandigheid en op de individuele verschillen tussen leerlingen. De docent zou moeten veranderen van een overdrager van kennis in een begeleider van leerprocessen. Op de achtergronden van deze didactische omwenteling wordt in hoofdstuk B.4 ingegaan. Daar wordt tevens aandacht besteed aan de kenmerken van wat in de publieke opinie «het nieuwe leren» is gaan heten, en aan de discussie daarover.

Procesmanagement

In augustus 1996 werd de Stuurgroep opgevolgd door het *Procesmanagement Voortgezet Onderwijs* (PMVO). Het PMVO hield zich met het gehele voortgezet onderwijs bezig, niet alleen de tweede fase havo/vwo, maar ook met de basisvorming en met de leerwegen in de bovenbouw van het vmbo, waarvoor in die jaren nieuwe voorstellen werden uitgewerkt.

Het PMVO stelde eind 1996 een startdocument op onder de titel *Van onderwijzen naar leren*.

In dat document komt de volgende passage voor:

«De overheid ziet de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs als één samenhangende onderwijsontwikkeling met de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- **brede vorming:** het onderwijs moet bijdragen aan én cognitieve én sociaal emotionele én creatieve én lichamelijke vorming van de leerling;
- **actieve leerling:** onderwijs dient de eigen activiteit en zelfstandigheid van de leerling zoveel mogelijk te bevorderen;
- **recht doen aan verschillen:** onderwijs dient verschillen tussen leerlingen op te merken, te honoreren en te benutten voor een zo hoog mogelijk niveau van kennis, inzicht en vaardigheid van iedere leerling.

Deze doelen zijn niet voor niets op een wijze geformuleerd waarbij de leerling centraal staat. De omslag van een docent-centrale en op overdracht gerichte benadering in het onderwijs naar een leerling-centrale en meer dynamische benadering in het onderwijs is goed te omschrijven met het motto «**van onderwijzen naar leren**». Dit motto staat daarom symbool voor de inhoud van de onderwijsvernieuwing in alle sectoren van het voortgezet onderwijs.

Het idee van het «**studiehuis**» is een natuurlijke consequentie van de omslag van onderwijs naar leren.

Het studiehuis-concept is daarom niet een benadering die alleen in de bovenbouw van het havo en vwo vorm moet krijgen, maar die evengoed van toepassing is op de inrichting van de basisvorming en de leerwegen in het vso, vbo en mavo.

Met deze drie karakteristieken, het motto «van onderwijzen naar leren» en het begrip «studiehuis» worden de onderwijsdoelen «TVS» (basisvorming), «recht doen aan verscheidenheid» (vso, vbo en mavo) en «studiehuis» (tweede fase havo, vwo) bijeengebracht in één samenhangende ontwikkeling.

De concept-eindtermen voor de tweede fase havo/vwo leggen een duidelijk accent op het toepassen van kennis, op vakoverstijgende en vakgebonden vaardigheden en op een zo groot mogelijke samenhang in het onderwijsaanbod. Hiermee worden de TVS-karakteristieken van de basisvorming doorgetrokken: toepassing, vaardigheid en samenhang»¹⁴².

Het studiehuis wordt hier door het PMVO dus als een richtinggevende benadering voor het gehele voortgezet onderwijs geïntroduceerd.

B.2.4 De Wet Profielen voortgezet onderwijs

In juli 1996 brengt de Onderwijsraad advies uit over het concept wetsvoorstel. Ook een aantal belanghebbende organisaties (schoolbesturen, schoolleiders en onderwijsvakbonden) reageren op het voorstel. De Onderwijsraad zou graag zien dat de vakken die deel uitmaken van het verplichte gemeenschappelijke deel en van het profieldeel in de wet worden vastgelegd, in plaats van in uitvoeringsbesluiten. Ook plaatste de raad kanttekeningen bij de normatieve studielast van 1600 uur, waarvan tenminste 1000 uur door de school verzorgde onderwijstijd. Ook de verschillende organisaties doen dat, zij het vanuit uiteenlopende gezichtspunten. Aan een deel van deze opmerkingen kwam staatssecretaris Netelenbos (kabinet Kok I (PvdA/VVD/D66: 1994–1998) tegemoet.

Medio december 1996 wordt het *Voorstel van wet in verband met de profielen voortgezet onderwijs* door de staatssecretaris bij de Tweede Kamer ingediend¹⁴³.

Volgens het wetsvoorstel dient de vernieuwing van de Tweede Fase drie doelen:

- verbetering van de *aansluiting* tussen havo/vwo en het hoger onderwijs,
- *modernisering* van het onderwijsprogramma in de hogere leerjaren van het havo/vwo en een meer gerichte voorbereiding op de opleidingen in het hoger onderwijs;
- *meer ruimte* voor scholen *bij de keuze van werkvormen* in de hogere leerjaren van het havo/vwo.

Het onderwijs in de Tweede Fase wordt ingericht volgens de vier eerder genoemde *profielen* en geordend via de studielastbenadering. «Niet alleen de samenstelling van het vakkenpakket wordt herzien, ook alle vakken afzonderlijk en wel zodanig dat kennis, inzicht en vaardigheden geïntegreerd zullen worden aangeboden en vakoverstijgende vaardigheden een belangrijke plaats krijgen in de verschillende (deel)vakken», aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel¹⁴⁴.

Het havo en het vwo zullen, mede door de invulling van de vakken, meer een eigen identiteit krijgen. De doorstroming van havo naar vwo blijft mogelijk maar zal als gevolg van een verbeterde determinatie tijdens de basisvorming naar verwachting minder voorkomen.

Tegelijkertijd krijgen scholen een grotere vrijheid om op flexibele wijze een eigen pedagogisch-didactische en organisatorische aanpak te kiezen. Die vrijheid kan uiteindelijk leiden tot het studiehuis.

«De term «*studiehuis*» wordt gehanteerd om een onderwijsinstelling aan te duiden waar de kennisverwerving (leren of studeren) centraal staat, in plaats van de kennisoverdracht (onderwijzen of doceren)». Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- *verantwoordelijkheid van de leerling voor het eigen leerproces*;
- *nadruk op zelfstandig werken door de leerling*, met een begeleidende

¹⁴² PMVO (1996: 8).

¹⁴³ Tweede Kamer 25 168.

¹⁴⁴ Tweede Kamer 25 168, nr. 3, p. 4.

- rol voor de docent; dit in tegenstelling tot de meer passieve rol van de leerling en de centrale rol van de docent in het traditionele onderwijs;
- *variatie in te verrichten activiteiten*, waarbij een grotere plaats wordt ingeruimd voor het verwerven van vaardigheden door de leerling, naast de reproductie van kennis;
- *variatie in organisatievormen*, groter dan gebruikelijk in het traditionele, klassikaal georganiseerde onderwijs»¹⁴⁵.

Scholen krijgen meer vrijheid en flexibiliteit. Daar staat tegenover dat de overheid verantwoordelijk blijft voor het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. Het studiehuis is niet vrijblijvend. De overheidsverantwoordelijkheid betreft met name:

- de examens;
- de onderwijstijd en de sturing van de inspanning van de school; en
- de verantwoording door de scholen.

Het systeem van examens, die ten dele extern zijn (centraal examen), blijft gehandhaafd. Het in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma moet in de bovenbouw tenminste 1000 uren per leerjaar omvatten (en in het examenjaar 700 uur).

Het in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma omvat de begeleide studie in schooltijd, dat wil zeggen meer dan de traditionele lestijd of contacturen. Het gaat om «alle onderwijsactiviteiten waarin sprake is van meer directe begeleiding in en vanuit de school door leraren (soms: door andere medewerkers, bijvoorbeeld technische onderwijsassistenten, of door personen van buiten de school die als het ware namens de school deeltaken vervullen, bijvoorbeeld mentoren in een stage)». «Het in schooltijd verzorgde programma omvat in elk geval alle onderwijsactiviteiten binnen het schoolgebouw, waarin steeds sprake is van begeleiding en/of toezicht: zij het in wisselende intensiteit. Daarnaast omvat het activiteiten buiten school: excursies etc»¹⁴⁶.

In februari 1997 wordt het voorstel door de vaste Kamercommissie voor OCW behandeld. Er is brede politieke consensus over de voorstellen, ten aanzien van zowel de profielen als het studiehuis. Over de verschillende voorstellen had dan ook al eerder het nodige overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. Alle fracties zijn het erover eens dat het een belangrijke, maar ingrijpende vernieuwingsoperatie betreft, die de nodige tijd zal vergen om goed in het onderwijs te landen. Uiteindelijk hangt veel, zo niet alles af van de leraren. Het is dan ook belangrijk, zo stelt staatssecretaris Netelenbos, dat het onderwijsveld in het algemeen positief gestemd is over de voorstellen.

De wettelijke verankering voor de mogelijkheid voor scholen om een grotere verscheidenheid van didactische werkvormen te kiezen, is gelegen in het feit dat in de wet niet meer verankerd is dat «lessen» (van 50 minuten) de enige norm zijn. Daar komt ook geen andere norm voor in de plaats. Scholen zullen worden gestimuleerd via een groeiproces naar een grotere verscheidenheid van werkvormen toe te werken, daarbij ondersteund door het PMVO en de ondersteuningsinstellingen.

Ook de examenprogramma's zullen zo worden geformuleerd dat zij uitnodigen tot andere werkvormen: meer gericht op vaardigheden, praktische werkvormen en zelfstandig leren.

De ontwikkeling van het studiehuis is volgens de staatssecretaris een proces van lange adem: de inspectie zal hier in de komende jaren blijvend aandacht aan schenken en daarover rapporteren. Het is ook zeker niet de bedoeling om één systeem (klassikale lessen) te vervangen door één

¹⁴⁵ Tweede Kamer 25 168, nr. 3, p. 5.

¹⁴⁶ Tweede Kamer 25 168, nr. 3, p. 6.

ander systeem (zelfstandig werken). Het gaat erom beter gebruik te maken van een verscheidenheid aan werkvormen¹⁴⁷.

Vanuit de Kamer wordt de vrees geuit dat de hogere eisen die in de bovenbouw zullen worden gesteld kunnen leiden tot een scherpere selectie. De staatssecretaris merkt daarover op dat niet selectie het doel van de voorstellen is, maar een betere voorbereiding op het hoger onderwijs. De voorstellen zullen ook niet leiden tot een vermindering van het aantal hoger opgeleiden; mogelijk stromen er minder studenten het hoger onderwijs in, maar de uitval wordt kleiner. De wettelijke doorstroommogelijkheden van mavo naar havo, en van havo naar vwo, blijven gewoon bestaan. Als gevolg van een betere selectie en determinatie in de onderbouw en de versterking van het eigen karakter van het havo en vwo zal de doorstroom van havo naar vwo vermoedelijk wel afnemen.

Tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer worden verschillende verzoeken gedaan om de invoering van de profielvoorstellen tot 1 augustus 1999 uit te stellen. Staatssecretaris Netelenbos laat daarop per brief (d.d. 27 mei 1997) weten dat een gedifferentieerde invoering mogelijk is. In de wet zal worden vastgehouden aan de invoeringsdatum 1 augustus 1998. Scholen die meer tijd nodig hebben krijgen echter de gelegenheid een extra jaar uit te trekken voor de voorbereiding van de invoering.

Op 28 mei 1997 vindt de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaats. Het voorstel wordt met algemene stemmen aangenomen.

Op 30 juni 1997 wordt het wetsvoorstel in de Eerste Kamer behandeld. Ook daar is brede steun voor de hoofdlijnen van het wetsontwerp, zowel voor de profielen als voor het studiehuis. Op het punt van de versterking van de selectie worden kritische kanttekeningen geplaatst. Volgens sommigen is het nog maar de vraag of dit inderdaad een beter rendement zal opleveren. In dat verband worden ook zorgen geuit over leerlingen die niet voldoen aan het standaardmodel dat impliciet aan de voorstellen ten grondslag ligt. Ten aanzien van de selectie stelt staatssecretaris Netelenbos het volgende:

«Als je ziet hoe ernstig het nu is gesteld met de uitval, kun je niet zeggen dat je het onderwijs niet moet verzwaren, want er is toch wel een groot aansluitingsprobleem. De Stuurgroep Tweede Fase onder leiding van mevrouw Ginjaar-Maas heeft ook gezegd dat zij ervan uitgaat dat er een verschuiving plaatsvindt in de populatie van vwo naar havo, van havo naar mavo, en straks ook van mavo naar vbo, want ook daar gaan een aantal dingen veranderen. Als de succesfactor dan groter wordt bij het verder studeren, dan vind ik dat op zichzelf te rechtvaardigen. Eens zal er toch in het onderwijs geselecteerd moeten worden»¹⁴⁸.

Ook in de Eerste Kamer wordt nog eens bevestigd dat het stapelen van opleidingen mogelijk blijft. Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

B.2.5 Intermezzo: kritiek niet gewenst?

Een paar dagen nadat de Tweede Kamer met de tweede fase akkoord ging verscheen er een kritisch rapport van de onderwijsinspectie over de scholen die met het studiehuis experimenteerden. Daaruit bleek dat goede leerlingen zich prima redden, maar de zwakkeren veel moeite hadden met

¹⁴⁷ Tweede Kamer 25 168, nr. 5, p. 11.

¹⁴⁸ Handelingen I 1996–1997; 1905–1922.

zelfstandig leren. Diverse kamerleden maakten bezwaar tegen het feit dat zij niet tijdig over deze publicatie waren geïnformeerd. Mevrouw Lambrechts (D66) diende op 15 december 1998 een motie in, waarin de regering werd verzocht rapporten van de Inspectie van het Onderwijs die van belang zijn voor de standpuntbepaling van de Kamer, voortaan onmiddellijk door te sturen naar de Kamer. De motie werd breed ondersteund.

In september 1998 verscheen, twee weken later dan de bedoeling was, het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. De vertraging werd veroorzaakt doordat de bewindslieden van OCW (Ritzen en Netelenbos) problemen hadden met een passage in het rapport waarin werd gewezen op mogelijke risico's van het studiehuis voor leerlingen uit lagere sociale milieus. Omdat er nader overleg over de bewuste passage moest plaatsvinden, werd de publicatie van het Sociaal en Cultureel Rapport – het enige rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau waarvoor de ministerraad toestemming tot publicatie moet geven – uitgesteld. Dat uitstel leidde tot Kamervragen, respectievelijk van mevrouw Lambrechts (D66) en de heer Van Bommel (SP). Aangezien er intussen een nieuw kabinet was aangetreden, werden de vragen begin november beantwoord door de nieuwe bewindslieden, minister Hermans (VVD) van OCW en minister Borst-Eilers (D66) van VWS (waaronder het SCP ressorteert). De bewindslieden bevestigden dat er, zo als gebruikelijk, overleg had plaatsgevonden over de concepttekst, maar dat een dergelijk overleg de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het planbureau niet aantast. «Het Kabinet hecht er zeer aan dat het planbureau zijn kernfuncties met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid zo onafhankelijk mogelijk uitvoert», aldus het antwoord.

Problemen naar aanleiding van kritische kanttekeningen bij beleidsvoornemens deden zich eerder ook al voor bij een onderzoek van professor Imelman (destijds hoogleraar theoretische en historische pedagogiek in Utrecht)¹⁴⁹. In 1997 kreeg een groep van vier wetenschappers onder leiding van professor Imelman, van het PMVO een, naar zij zelf zeggen, open opdracht om onderzoek te doen naar de vernieuwing van het middelbaar onderwijs. De voorzitter van het PMVO – Zunderdorp – was niet erg gelukkig met het rapport *Documenten-analyse en -kritiek* dat in juni 1997 bij hem werd afgeleverd. Daarin werd namelijk aangegeven dat de studiehuisplannen desastreus zouden uitpakken. Volgens de auteurs van het rapport waren allochtone leerlingen en leerlingen uit lagere sociale milieus gedoemd te mislukken in het studiehuis. De auteurs uitten ook kritiek op de verschuiving van kennis naar algemene vaardigheden en op de beoogde begeleidende rol van de docent. Vaardigheden kunnen niet zonder kennis, en goed onderwijs bestaat alleen bij de gratie van een sterke rol voor de docent, zo luidde hun conclusie. Volgens de auteurs was «het studiehuis gebouwd op fundamenten van eenzijdige leerpsychologie, goede bedoelingen en veel *new speak*. Daarop bouw je geen studiehuis. Daarop bouw je een pedagogische ruïne». Volgens Imelman wist het PMVO niet wat het, zo kort voor de invoering van het studiehuis, met een dergelijk kritisch rapport aanmoest. Hij kreeg het verzoek het rapport niet te publiceren. Zunderdorp bestrijdt die lezing. Volgens hem was de opdracht helemaal niet zo open, maar zelfs toegepast op de basisvorming, dat wil zeggen op de eerste leerjaren van het havo en vwo. Bovendien zou hij niet gevraagd hebben om kritiek op de onderwijsopvattingen van het PMVO, maar om ideeën, overwegingen en visies op hoe de onderwijsvernieuwingen moesten worden ingevoerd. Dat stond allemaal zwart op wit in het contract.

¹⁴⁹ Het hierna volgende relaas is ontleend aan Bodelier (z.j.).

Een bewerkte versie van het rapport verscheen in 1999 onder de titel *De Overheid als bovenmeester* onder eigen verantwoordelijkheid van de vier wetenschappers¹⁵⁰.

B.2.6 Invoeringsperikelen¹⁵¹

In het schooljaar 1998–1999 – er is dan inmiddels een nieuw kabinet aangetreden (Kok II (PvdA/VVD/D66: 1998–2002) – startten de eerste 125 scholen met de vernieuwde tweede fase. In het daarop volgende schooljaar volgen de overige 365 scholen met een havo- en/of vwo-afdeling.

Al in het eerste jaar doen zich uitvoeringsproblemen voor. De vroege starters signaleren een overvol programma en onoverkomelijke organisatorische problemen.

Die problemen werden in belangrijke mate veroorzaakt door het grote aantal voorschriften in de programma's voor het schoolexamen. Met de programma's voor het schoolexamen wordt al direct in het vierde leerjaar begonnen. De examenprogramma's bevatten gedetailleerde beschrijvingen van de te bereiken eindtermen, gegroepeerd in domeinen en subdomeinen. Er waren bovendien diverse vormvoorschriften en voorschriften voor de weging opgenomen. Zo stond bijvoorbeeld in het examenprogramma voor het vak Nederlands een schrijfdossier voorgescreven (*vormvoorschrift*). Er moesten ook allerlei praktische opdrachten worden uitgevoerd, zoals het profielwerkstuk en allerlei andere werkstukken en verslagen die leerlingen moesten maken. Er waren ook voorschriften met betrekking tot de weging. Zo bepaalden bij de moderne vreemde talen de onderdelen basisvaardigheid, gespreksvaardigheid en schrijfvaardigheid elk voor een eenderde deel het cijfer van het schoolexamen (*wegingsvoorschrift*)¹⁵².

De achterliggende gedachte achter al die voorschriften was te garanderen dat de verschillende vaardigheden die met het studiehuis werden beoogd in het onderwijs ook daadwerkelijk aan bod zouden komen. Dat was bij de basisvorming niet gelukt.

In november 1998 biedt mevrouw Adelmund (PvdA) – die als staatssecretaris belast was met de portefeuille voortgezet onderwijs – enig soulaas met een beperking van de voorschriften en programma-eisen, voor met name het vrije opleidingsdeel¹⁵³.

In het definitieve invoeringsjaar 1999–2000 nemen de klachten over het overladen programma, de werkdruk en organisatorische fricties verder toe. Scholieren trekken op 6 december 1999 in protest naar het Malieveld. Uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) blijkt dat vooral schoolorganisatorische zaken, de overgang naar een groter aantal, deels kleine vakken, de invoering van de nieuwe didactiek en de rol van de leraar daarbij, en de studielastregeling (1600 uur per jaar, ofwel 40 weken van 40 uur) problemen opleveren. Beide instanties voegen daar echter aan toe dat het om invoeringsproblemen gaat, die zich bovendien niet in alle scholen in dezelfde mate voordoen.

De nieuwe tweede fase wordt door de scholen duidelijk «beleidsrijk» ingevoerd.

Om leerlingen niet te duperen voert de staatssecretaris in maart 2000 opnieuw een aantal tijdelijke maatregelen in¹⁵⁴. Deze beperken de omvang van het verplichte vrije deel, openen de mogelijkheid van samenwerking tussen vakken bij praktische opdrachten, staan toe dat het

¹⁵⁰ Van der Ploeg et al. (1999).

¹⁵¹ De tekst van deze paragraaf is gedeeltelijk ontleend Profielcommissies (2006: 131–140) en Tweede Fase Adviespunt (2005).

¹⁵² Tweede Fase Adviespunt (2007: 38–40).

¹⁵³ Zie *Uitleg Gele katern*,

16 december 1998.

¹⁵⁴ Zie *Uitleg Gele katern*, 29 maart 2000.

profielwerkstuk betrekking mag hebben op slechts één profielvak, en brengen aanpassingen of afwijkingen aan in vrijwel alle vakprogramma's. De keerzijde van deze tweede ronde verlichtingsmaatregelen is echter dat leerlingen in het vrije deel minder vakken kunnen kiezen en dat veel vakprogramma's onevenwichtig en verbrossend overkomen en mede daardoor voor het hoger onderwijs minder herkenbaar worden. Leerlingen zijn achteraf dan ook niet onverdeeld gelukkig met de resultaten van hun protestactie. De hoeveelheid bewerkelijke praktische opdrachten is weliswaar gereduceerd, maar daarmee is ook het aantal mogelijkheden om tegenvallende toetscijfers te compenseren verminderd. Bovendien blijven ondanks de verlichtingsmaatregelen nieuwe vakken als algemene natuurwetenschappen (anw) en culturele en kunstzinnige vorming (ckv1) veel tijd vergen, in verhouding tot de honorering en de studielast die ervoor staat¹⁵⁵.

Veel van de protesten, waarop de staatssecretaris met verlichtingsmaatregelen reageerde, bleken vooral betrekking te hebben op manier waarop scholen de vernieuwingen invoerden¹⁵⁶.

Leerlingen, schoolleiders en docenten hielden echter ook na de aanpassingen het gevoel dat de tweede fase onnodig veel van hen vergde. De knelpunten waren duidelijk niet alleen organisatorisch van aard en in belangrijke mate door de scholen zelf op te lossen, maar hadden volgens de Inspectie van het Onderwijs ook te maken met onevenwichtigheden in de formele structuur van de Tweede Fase. Onevenwichtigheden die alleen door centrale besluitvorming oplosbaar zijn, en die te maken hadden met:

- de discrepantie tussen de zwaarte van enkele examenprogramma's en de beschikbare tijd voor leerlingen;
- het ontbreken van facilitaire condities, zoals voldoende ruimte voor de organisatie en voorbereiding door leraren; en
- de complexe wet- en regelgeving (waartoe ook de onevenwichtige verhouding tussen hele vakken en deelvakken behoort)¹⁵⁷.

Ook het *Adviespunt Tweede Fase* (de opvolger van het PMVO) meldde in 2001 in een voortgangsrapport dat het programma nog altijd te zwaar en overladen was. Terugkijkend op de eerste invoeringsjaren deden zich volgens het Adviespunt Tweede Fase, kort samengevat, de volgende problemen voor:

– *Een hoge studielast voor de leerlingen*

Er is sprake van een sterke overladenheid van de programma's, niet alleen door de toename van het aantal vakken, maar ook als gevolg van het feit dat er door de makers van examenprogramma's en de schoolboeken-auteurs geen keuzes zijn gemaakt. De hoge studielast voor leerlingen werd mede veroorzaakt door het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken dat moest worden gemaakt. Door de verlichtingsmaatregelen is de studielast duidelijk verminderd.

– *Een grote werkdruk voor docenten*

Docenten hebben weliswaar minder contacturen, maar meer klassen. De administratieve belasting nam sterk toe. Voor ieder leerjaar moeten er programma's van toetsing en afsluiting worden gemaakt, er moeten studiewijzers voor de leerlingen worden geschreven, hun vorderingen moeten nauwkeurig worden bijgehouden, en de praktische opdrachten moeten worden opgesteld en beoordeeld. Bij een aantal vakken zijn docenten van mening dat ze te weinig lesuren hebben om uitleg en instructie te geven. In een aantal gevallen lijkt het enthousiasme voor de tweede fase wat terug te lopen. De didactische vernieuwing stagneert en wordt hier en daar zelfs teruggedraaid (bijvoorbeeld minder keuzewerktijd voor havisten).

¹⁵⁵ Profielcommissies (2006: 132).

¹⁵⁶ Tweede Fase adviespunt (2001).

¹⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs (2002: 188).

– *Problemen in de schoolorganisatie*

Het kost veel moeite docenten, die vanouds een grote mate van autonomie hadden, te laten samenwerken. Vaak ontbreekt de tijd voor overleg tussen docenten van verschillende vakken. Ook de aansluiting op de eerste fase laat te wensen over. Daarnaast zijn er problemen in de materiële sfeer: er is binnen scholen vaak te weinig ruimte (voor zelfwerkzaamheid, mediatheek) om de vernieuwingen te kunnen realiseren.

– *Problemen met de didactische aanpak*

Met de ideeën achter het studiehuis – meer verantwoordelijkheid voor de leerling en meer zelfstandig werken – zijn de meeste leerlingen redelijk ingenomen. Vaak constateren ze echter dat de ruimte voor zelfstandigheid door hun docenten weer grotendeels wordt ingeperkt. De studiewijzers werken nogal eens als een keurslijf. Ook worden leerlingen in de onderbouw te weinig op zelfstandigheid voorbereid. Scholen constateren bovendien een verschil in begeleidingsbehoefte tussen havo- en vwo-scholieren. Havo-leerlingen moeten meer aan de hand worden genomen of strakker worden gehouden. Op sommige scholen wordt zelfstandigheid niet gezien als iets wat leerlingen in de tweede fase moeten leren, maar als een eigenschap waarover ze bij de entree in de tweede fase moeten beschikken om enige kans van slagen te hebben. Op deze scholen is zelfstandigheid geworden tot een soort selectie criterium. Ingrijpen is gewenst, zo concludeerde het Adviespunt Tweede Fase¹⁵⁸. De staatssecretaris voelde daar echter weinig voor. Ze had al tweemaal maatregelen genomen ter verlichting van het programma. Alleen al omwille van geloofwaardigheid achtte zij een derde ingreep ongewenst.

B.2.7 Aanpassingsvoorstellen

Continuïteit en Vernieuwing in de tweede fase havo/vwo (januari 2002)

Tegen het einde van de kabinetsperiode Kok II publiceerde staatssecretaris Adelmund de notitie *Continuïteit en vernieuwing*¹⁵⁹. Daarin werden maatregelen aangekondigd om enkele belangrijke structurele knelpunten weg te nemen en scholen tegelijkertijd meer ruimte te geven om eigen keuzes te maken. Dat laatste in het verlengde van de uitgangspunten die tijdens het tweede Paarse kabinet in een tweetal beleidsbrieven waren verwoord: *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*¹⁶⁰ en *Onderwijs in stelling*¹⁶¹.

In de voorstellen blijft de profielstructuur, met in elk profiel een gemeenschappelijk deel, een profieldeel en een vrij deel, gehandhaafd. Ook voor de ordening van vakken en examens wordt zoveel mogelijk voortgebouwd op de bestaande structuur. Om de versnippering tegen te gaan wordt voorgesteld zoveel mogelijk te komen tot volledige vakken in plaats van deelvakken. Daardoor wordt het voor scholen beter organiseerbaar en vermindert het aantal groepen per docent waardoor de werkdruk afneemt. Ook de afstemming tussen vakken in het gemeenschappelijk deel en het profieldeel moet verbeteren. Alle examenvakken moeten reële ruimte krijgen. De voorschriften voor het schoolexamen worden ingeperkt tot de hoofdlijnen van de inhoud; dwingende vormvoorschriften (handelingsdelen) komen zoveel mogelijk te vervallen. Ook dat zal de werkbelasting voor leraren verminderen. De tijdelijke verlichtingsmaatregelen zullen tot het in werking treden van de voorstellen gehandhaafd blijven.

In februari 2003 presenteerde de Inspectie van het Onderwijs een overzicht van de stand van zaken vier jaar na de invoering¹⁶². Daarin gaf de inspectie een oordeel over de mate waarin de doelen van de tweede fase, vier jaar na de invoering, waren gerealiseerd.

¹⁵⁸ Tweede Fase Adviespunt (2001).

¹⁵⁹ Tweede kamer 28 000 VIII, nr. 98.

¹⁶⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999).

¹⁶¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000).

¹⁶² Inspectie van het Onderwijs (2003a).

Ten aanzien van de *aansluiting* op het hoger onderwijs signaleert de inspectie een betere directe doorstroom van het havo naar het hbo en van het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs. De leerlingen worden weliswaar meer op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken, maar de voorwaarden daartoe worden op veel scholen nog onvoldoende gerealiseerd.

Op het punt van de *modernisering* van het programma wordt een verbreding van het onderwijsaanbod geconstateerd die echter tegelijkertijd tot versnippering leidt (relatief veel kleine zelfstandige vakken en deelvakken). Ook de inhoudelijke samenhang binnen de profielprogramma's schiet tekort. De nieuwe eindexamenprogramma's zijn in enkele gevallen eveneens overladen. In relatie tot de beschikbare tijd zijn er veel te veel praktische opdrachten en handelingsdelen.

Het gebruik dat scholen maken van de geboden *keuzevrijheid bij de inrichting* van het onderwijs komt vier jaar na invoering nog maar net op gang (bijvoorbeeld in de vorm van veranderingen in het rooster). Met de inburgering van de tweede fase verminderde het aantal klachten van leerlingen over de tijdsdruk. Gemiddeld besteden leerlingen volgens de inspectie bijna 39 klokuren aan hun schoolwerk (contacturen, zelfstudieuren en huiswerk).

De scholen hadden, volgens de inspectie, vier jaar na de invoering al veel oneffenheden in de uitvoering weten glad te strijken. Tijd vormt de belangrijkste factor voor het welslagen van de tweede fase, aldus de inspectie.

Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo (januari 2003 en juli 2003)

In januari 2003 stuurde minister Van der Hoeven (kabinet Balkenende I (CDA/VVD/LPF: 2002–2003) de notitie *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo aan de Tweede Kamer*, waarin een aantal conceptvoorstellen voor aanpassingen in de tweede fase nader worden uitgewerkt¹⁶³.

Op basis van reacties uit het onderwijsveld, het eerder genoemde rapport van de inspectie, en een advies van de Onderwijsraad, verschijnt in juli 2003 een definitief voorstel tot herziening van de tweede fase havo/vwo¹⁶⁴. Intussen is het tweede kabinet Balkenende (CDA/VVD/D66: 2003–2006) aangetreden, waarin mevrouw Van der Hoeven haar minister-schap van OCW voortzet.

Ook dit voorstel is er niet alleen op gericht knelpunten in de huidige situatie weg te nemen, maar beoogt tegelijkertijd ook de keuzevrijheid van scholen, docenten en leerlingen te vergroten. Dat laatste past in het streven van het kabinet naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, scholen en burgers (ouders en leerlingen), waarbij het initiatief meer in handen wordt gelegd van direct betrokkenen. Tegelijkertijd is het de bedoeling de organiseerbaarheid voor scholen en de aantrekkelijkheid en studeerbaarheid van de bètaprofielen te bevorderen.

Voortbouwend op de nota *Continuïteit en vernieuwing* van staatssecretaris Adelmund wordt ook in deze notitie voorgesteld om de voorschriften voor de schoolexamens in de examenprogramma's te beperken tot de hoofdlijnen van de *inhoud*. Dwingende *vormvoorschriften* zullen zoveel mogelijk komen te vervallen. Zulke vormvoorschriften reguleren het onderwijsproces op de scholen sterk, en leiden bovendien tot een grote administratieve en organisatorische belasting. Het voorstel beoogt ook een bijdrage te leveren aan de aantrekkelijkheid en studeerbaarheid van de bètaprofielen; dit met het oog op het bevorderen van een (succesvolle) doorstroom naar bètastudies.

¹⁶³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003).

¹⁶⁴ Tweede Kamer 28 600 VIII, nr. 138.

Over de wenselijkheid van het omzetten van deeltalen in een volledige taal zijn alle betrokkenen uit het onderwijs het eens. Een dergelijke ingreep heeft echter wel gevolgen voor het geheel. Het met examenvakken te vullen vrije deel zou er bijvoorbeeld geheel door verdwijnen. Dat staat haaks op het streven naar meer keuzevrijheid. Een flink deel van de kritiek op de voorstellen had betrekking op de bètavakken, met name op het schrappen van natuurkunde in het N&G-profiel en op de vermindering van het aantal uren wiskunde. Kennelijk is inmiddels in brede kring het besef gegroeid dat een bezinning op de inhoud en aanpak van de bètavakken van belang is om de aantrekkingskracht van een vervolgstudie in de exacte sector te vergroten, zo stelt de minister.

Ook de Onderwijsraad deed in een op eigen initiatief uitgebracht advies voorstellen over de bètavakken. In een briefadvies sprak de Raad met name zorg uit over het schrappen van het vak natuurkunde uit het verplichte deel van het N&G-profiel¹⁶⁵. Door de voorstellen worden de natuurprofielen wellicht aantrekkelijker en beter haalbaar, maar dat gaat wel ten koste van de diepgang en de inhoud, waardoor minder studenten in staat zullen zijn een bètastudie te volgen. Daarom gaf de Raad in overweging te streven naar een inhoudelijke programmatische aanpassing.

Het advies van de Onderwijsraad om de bètavakken op termijn inhoudelijk aan te passen wordt door de minister overgenomen. Dat geldt niet voor het advies om natuurkunde in het N&G-profiel verplicht te stellen (als vierde profielvak). Ook tegen de door de Onderwijsraad en anderen gewenste grotere omvang van de bètavakken verzet de minister zich. Het maximaliseren van de eisen die in het voortgezet onderwijs met name aan de exacte vakken worden gesteld, zal volgens de minister niet bijdragen aan een vergroting van de instroom in bèta- en technische studies. Ze beperken bovendien de ruimte voor vrij te kiezen examenvakken. Van het voortgezet onderwijs mag worden verwacht dat het interesse wekt voor de exacte vakken. Havo en vwo blijven echter algemeen voorbereidend. Het is niet de bedoeling dat ze de functies van specifieke propedeuses innemen.

In het vwo zullen de vakken maatschappijleer en algemene natuurwetenschappen (anw) voor iedere leerling verplicht blijven. In het havo, waar vanwege de kortere duur van de bovenbouw scherpere keuzes nodig zijn, is voor anw geen ruimte. Er komt wel meer ruimte voor de natuurwetenschappelijke vakken in de twee natuurprofielen.

In februari 2004 vindt in de Tweede Kamer een Algemeen Overleg over de aanpassingsvoorstellen plaats. Daarin pleit de Kamer voor een door een profielcommissie uit te voeren onderzoek naar vier verplichte vakken per profiel in plaats van de door de minister voorgestelde drie vakken per profiel. Daarnaast vraagt de Kamer bij motie van het lid Hamer c.s. om een onderzoek naar de handhaving van algemene natuurwetenschappen in het havo en naar een verplichting van een kunstvak in het C&M-profiel. Het onderwijsveld is niet blij met deze verzoeken. De Kamer draait aanpassingsvoorstellen die de minister in samenspraak met het veld heeft genomen terug, aldus de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs in een persbericht.

In maart 2004 trekt de minister in een brief aan de Tweede Kamer haar conclusies over de aanpassingsvoorstellen van de Kamer. Ze stelt vast dat de problematiek van de deeltalen feitelijk al was opgelost: sinds augustus

¹⁶⁵ Onderwijsraad (2003a).

2002 kunnen scholen zelf invulling geven aan het programma, dat niet meer beperkt hoeft te zijn tot een of twee deelvaardigheden. Daardoor kunnen deeltalen als het ware kleine volledige talen worden.

De onderzoeksopdrachten aan de profielcommissies¹⁶⁶ mogen niet leiden tot vertraging in het wetgevingsproces, en daarmee tot uitstel van de voorziene invoeringsdatum 1 augustus 2007. De profielcommissies zal worden gevraagd om op korte termijn (voor 1 augustus 2005) een advies uit te brengen over:

- de mogelijkheden van een nieuw geïntegreerd bètavak;
- de profielkeuzevakken in het N&G-profiel;
- de vraag of en hoe de inhoudelijke benadering van het vak algemene natuurwetenschappen behouden kan blijven in het havo;
- de toekomstige inhoud van wiskunde in de profielen; en
- de positie van het kunstvak in het profiel C&M.

Tevens wordt aan de profielcommissies gevraagd te adviseren over de verdere inhoudelijke ontwikkeling en vernieuwing van de tweede fase op langere termijn.

B.2.8 Instelling van de Profielcommissies

In oktober 2004 en februari 2005 worden er twee Profielcommissies ingesteld: respectievelijk de profielcommissie N&T/N&G en de profielcommissie E&M/C&M. Beide onder voorzitterschap van Dr. J. G. F (Jan) Veldhuis, die diverse functies in het onderwijs bekleedde, waaronder die van Inspecteur-Generaal van het Onderwijs en van voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht. Beide commissies bestaan uit gezaghebbende personen uit wetenschap, hoger onderwijs en voortgezet onderwijs. Het secretariaat van de commissies berust bij medewerkers van de SLO.

In mei 2005 verschijnt het gevraagde korte termijnadvies van de twee Profielcommissies. Daarin adviseren de commissies onder andere:

- een geïntegreerd bètavak «Natuur, Leven en Techniek» aan te bieden in de profielen N&G en N&T binnen het havo en het vwo; een vak dat wordt afgesloten met een schoolexamen;
- de keuze binnen de profielkeuzevakken in het profiel N&G m.i.v. augustus 2007 te beperken tot de vakken natuurkunde, het geïntegreerde bètavak en aardrijkskunde;
- de inhoudelijke benadering van het vak anw in het havo te behouden;
- vanaf augustus 2007 vier wiskundeprogramma's aan te bieden die leerlingen deels kunnen kiezen, deels verplicht zijn te volgen. Voor leerlingen met een N&T-profiel is wiskunde B verplicht;
- het/een kunstvak niet als verplicht profielvak in het C&M-profiel in te voeren.

In juni 2005 legt minister Van der Hoeven haar standpunt over het kortetermijnadvies neer in een brief aan de Tweede Kamer¹⁶⁷. Het advies om per augustus 2007 een nieuw geïntegreerd bètavak «Natuur, Leven en Techniek» als profielkeuzevak in de beide natuurprofielen aan te bieden, wordt overgenomen. Hoewel het vak dan nog niet volledig ontwikkeld is zal het toch alvast in de regelgeving worden opgenomen. Scholen zijn niet verplicht om het aan te bieden. Voor het ontwikkelproces wordt een stuurgroep ingesteld. Ook het advies ten aanzien de profielkeuzevakken in het N&G-profiel wordt overgenomen. Datzelfde geldt voor het advies over anw in het havo en voor het voorstel voor vier soorten wiskunde:

¹⁶⁶ Hoewel de Kamer per motie om een onderzoek door een profielcommissie had gevraagd, kwamen er uiteindelijk twee Profielcommissies die over grotendeels dezelfde onderwerpen moesten adviseren: één voor de bètavakken en één voor de alfa/gammavakken.

¹⁶⁷ Tweede Kamer 29 800, nr. 231.

wiskunde B (verplicht voor N&T), wiskunde AB voor N&G en E&M, wiskunde C voor C&M en een nieuwe vak wiskunde D (als profielkeuzevak N&T).

Het advies om niet over te gaan tot verplichtstelling van een kunstvak in het C&M-profiel kan eveneens op instemming van de minister rekenen, temeer daar ook organisaties uit de kunstsector een dergelijke verplichtstelling niet zinvol achten.

In september 2005 wordt het kortetermijnadvies van de profielcommissies in een Algemeen Overleg besproken. Met de nodige kanttekeningen (bv. ten aanzien van de euforie rond het nog niet bestaande geïntegreerde vak «Natuur, Leven en Techniek», natuurkunde als keuzevak in het N&G-profiel, en de verschillen tussen de vier soorten wiskunde) sluiten alle leden van de aanwezige fracties zich, mede gezien de tijdsdruk, bij de voorstellen van de minister aan.

B.2.9 Evaluatie Tweede Fase: Zeven jaar Tweede fase, een balans (oktober 2005)

In oktober 2005 publiceert het *Tweede Fase Adviespunt* een evaluatierapport over de ontwikkelingen in de tweede fase havo/vwo vanaf de invoering in 1998¹⁶⁸. Daarin wordt met name ingegaan op de vraag in hoeverre de drie doelstellingen van de Wet op de Profielen (1997) zijn gerealiseerd. De uitvoeringspraktijk en de opvattingen en gedragingen van de diverse betrokkenen komen wel aan de orde, maar waren als zodanig geen onderwerp van onderzoek. De evaluatie is gebaseerd op de zogeheten Monitor Tweede Fase.

Hoofddoelstelling van de wet was het verwezenlijken van een betere aansluiting van havo en vwo op het hoger onderwijs. Daarvoor was het noodzakelijk het onderwijsprogramma in de bovenbouw van het havo/vwo te moderniseren (tweede doelstelling). Een derde, daarvan afgeleide doelstelling was het scheppen van meer ruimte voor scholen in de keuze van werkvormen (in verband met het vergroten van de autonomie van scholen) (zie par. B.2.4)

Is de aansluiting verbeterd?

«Betere aansluiting» wordt in het rapport als volgt gedefinieerd: *Een hoger rendement, minder frictie voor de leerling bij en na de overstap van voortgezet naar hoger onderwijs en de ervaring in het hoger onderwijs dat de nieuwe lichting meer weet en meer kan dan de vorige.* Het interne rendement van havo en vwo blijkt in de periode 1998–2004 verbeterd: zowel deelnamepercentages als slagingspercentages stegen in die periode. Meer leerlingen gingen naar het havo en het vwo en haalden daar bovendien in kortere tijd een diploma.

Ook het externe rendement nam toe. Vwo-ers kiezen, vaker dan voorheen, voor doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs en havisten voor doorstroom naar het hbo. Met andere woorden: er wordt vaker gekozen voor de koninklijke weg. Overigens was die trend al voorafgaand aan de tweede fase ingezet. De koninklijke weg wordt het meest gekozen door N&T-leerlingen en het minst door C&M-leerlingen. Bij het vwo zijn die verschillen groter dan bij het havo.

De keuze voor een studierichting is sterk profielgebonden, bij vwo-ers nog sterker dan bij havisten. De profielkeuze is zeer stabiel. Dat geldt zowel voor het havo en het vwo, als voor jongens en meisjes. De keuze voor bèta is na de invoering van de Tweede Fase nagenoeg hetzelfde als daarvoor.

¹⁶⁸ Tweede Fase Adviespunt (2005).

Over de prestaties van tweede fase studenten valt nog betrekkelijk weinig te zeggen. Havo-gediplomeerden met een tweede fase opleiding zijn pas vanaf 2001 in grote getale aan een studie in het hoger onderwijs begonnen; vwo-ers nieuwe stijl pas sinds 2002.

Ten aanzien van de prestaties wordt geconstateerd dat de trend waarbij in het eerste jaar van de studie minder studenten de prestatienorm halen, met de tweede fase niet tot staan is gebracht. Het percentage uitvallers tijdens of na het eerste studiejaar wordt kleiner. Het percentage overstappers neemt licht toe. Studenten wijten dat in de eerste plaats aan een onjuiste studiekeuze. Ook opleiders geven dat als reden, maar noemen tevens de moeilijkheidsgraad van de studie als belangrijke oorzaak.

Over de aansluiting in kwalitatieve zin wordt het volgende geconstateerd:

- havo en vwo-gediplomeerden zijn positiever over de aansluiting dan studenten oude stijl. Zij voelen zich op veel vaardigheidsterreinen beter onderlegd dan hun voorgangers (met uitzondering van rekenvaardigheden). Meer dan vroeger zijn deze vaardigheden in hun havo/vwo-opleiding opgedaan. Op het gebied van de vakinhoud zijn tweede fasestudenten echter minder positief dan havo/vwo-gediplomeerden oude stijl.
- opleiders in het hoger onderwijs zijn kritisch over de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden van studenten met een tweede fase opleiding. Wel positief zijn ze over de beheersing van algemene vaardigheden; op dat terrein zijn ze meestal beter onderlegd dan hun voorgangers, hoewel dat ook weer niet voor alle onderscheiden algemene vaardigheden geldt.
- opleiders in het hoger onderwijs hadden om diverse redenen hoge verwachtingen omtrent de tweede fase-instroom: men rekende op een kwalitatief sterkere en meer homogene instroom vanuit de profielstructuur dan uiteindelijk het geval bleek. Dat heeft tot een zekere mate van teleurstelling geleid.

De mate van tevredenheid over aspecten van de aansluiting blijkt afhankelijk van de school waarop de student gezeten heeft en van de instelling waarvoor hij of zij gekozen heeft. Er doen zich bij de overgang van havo naar hbo meer aansluitingsproblemen voor dan bij de overstap van het vwo naar het wo.

De invoering van de tweede fase heeft volgens het Tweede Fase Adviespunt stimulerend gewerkt op het aangaan en verstevigen van contacten tussen scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor hoger onderwijs.

In hoeverre zijn de onderwijsprogramma's gemoderniseerd?

In voorgaande paragrafen is hierover al het nodige opgemerkt. Kort samengevat komen de conclusies van het Tweede Fase Adviespunt op het volgende neer:

- de inhoudelijke samenhang tussen de in een profiel opgenomen (deel)vakken wordt slechts in beperkte mate gerealiseerd;
- de regelgeving rond de tweede fase is buitengewoon gecompliceerd (vergeleken met de Mammoetwet): meer voorschriften t.a.v. inhoud van vakken, toetsing en weging van vakonderdelen, heel- en deelvakken, slaag- en zakregeling. Bovendien zijn tussentijds de spelregels veranderd;
- de herkenbaarheid van de profielen is voor de opleiders in het hoger onderwijs minder eenduidig dan beoogd;
- de profielstructuur als zodanig roept weinig kritiek op. Er zijn wel kritische geluiden ten aanzien van, bijvoorbeeld, de omvang van het

- programma, het aantal vakken (veel te groot), en de beperkte keuzemogelijkheden in het vrije deel;
- de introductie van nieuwe vakken in de tweede fase – anw en ckv – wordt over het algemeen als succesvol beoordeeld;
 - niet alleen de vakkenpakketten werden herzien, ook alle vakken afzonderlijk, opdat kennis, inzicht en vaardigheden geïntegreerd zouden kunnen worden aangeboden en vakoverstijgende vaardigheden een belangrijke plaats zouden krijgen;
 - de examenprogramma's zijn niet alleen veel preciezer dan voorheen, maar bevatten voor het eerst ook systematische voorschriften voor toetsvormen en voor de weging van de verschillende onderdelen. In die zin zijn ze, meer dan voorheen, regulerend voor de afsluiting van het onderwijs (het examen);
 - de nieuwe examenprogramma's werden ontwikkeld door zogenaamde vakontwikkelgroepen. Vaak programmeerden die te veel leerstof in relatie tot de toegewezen studielast. Dat leidde tot overladenheid, die vervolgens nog eens werd versterkt door de methodenmakers (uitgeverijen) die de leerboeken overvol maakten, en door docenten die vervolgens de methodes van a tot z volgden. De taakbelasting voor leerlingen en docenten liep daardoor hoog op;
 - het heeft scholen over het algemeen veel moeite gekost het aspect vaardigheden (praktische opdrachten, practica en het profielwerkstuk) een plek te geven. Sommigen scholen hebben er veel werk van gemaakt, andere hebben de invulling aan docenten overgelaten. Kritische geluiden hadden niet zozeer betrekking op het concept als zodanig – dat wordt door velen gewaardeerd – als wel op de uitvoering. Met name wiskundedocenten ervoeren de invoering van praktische opdrachten als een last;
 - de modernisering ging gepaard met andere toetsvormen. Het gewicht van de praktische opdrachten is door tussentijdse ingrepen ingeperkt en ook handelingsdelen zijn facultatief geworden. De voorschriften werden vaak nogal rigide toegepast en ervaren als plichtmatige tijdsinvesteringen die veel tijd en inspanning kostten;
 - de opzet van deel- en heelvakken bleek problematisch, met name bij de moderne vreemde talen. Sinds 2002 mogen scholen de deeltalen echter naar eigen inzicht inrichten.

Was er sprake van meer ruimte in de keuze van werkvormen?

De studielastbenadering

Om scholen meer gelegenheid te geven tot een grotere verscheidenheid in didactische werkvormen is de studielastbenadering geïntroduceerd. Deze kwam in de plaats van het systeem van lessentabellen. Bij de studielastbenadering gaat het om de tijd die de gemiddelde leerling nodig heeft om zich een bepaalde hoeveelheid stof eigen te maken. Uitgegaan werd van een studielast van 1600 uur (40 weken van 40 uur). Scholen vonden die 1600 uur aanvankelijk een te zware belasting voor leerlingen. In de praktijk bleek dat wel mee te vallen. Volgens onderzoek besteedden leerlingen gemiddeld 39 klokuren aan hun schoolwerk. De onderlinge verschillen zijn echter groot. Ook de verschillen tussen scholen zijn groot. De klachten zijn inmiddels verminderd, maar de verschillen tussen scholen zijn nog steeds groot, (soms als gevolg van een gebrekkige organisatie, soms ook door verschillen in ambitie).

De inspanningsverplichting van scholen

De inspanningsverplichting van scholen bedraagt 1000 klokuren en in het

examenjaar 700. De onderwijsinspectie concludeert dat veel scholen niet deze eis voldoen, maar ook dat het voldoen aan de eis moeilijk uitvoerbaar is.

Het studiehuis

- het studiehuis riep aanvankelijk als concept veel enthousiasme op. De meeste scholen zijn ermee aan de slag gegaan. Vaak trad er na enige tijd echter stagnatie en terugval op als gevolg van de overladenheid van het programma en de werkdruk van docenten;
- er waren nogal wat misverstanden over de inhoud van het concept. Sommige scholen zagen het vooral als een aanleiding om de inrichting van het gebouw te veranderen met nieuwe faciliteiten (computers), zonder tot een andere onderwijskundige benadering te komen. Er ontstonden ook misverstanden over de rol van docenten (niet langer instructeur of kennisoverdrager maar studiebegeleider) en de rol van leerlingen (die als het ware vanzelf een actieve en zelfstandige rol zouden oppakken);
- de keuzewerktijd, geïntroduceerd om meer te kunnen inspelen op verschillen tussen leerlingen, blijkt in de praktijk heel verschillend en vaak niet effectief te worden ingevuld; de bedoeling ervan wordt door docenten heel verschillend geïnterpreteerd;
- studiewijzers schieten hun doel nogal eens voorbij, in de zin dat ze vooral een controle-instrument zijn en door leerlingen als keurslijf worden ervaren;
- de veranderingen op didactisch terrein blijven achter bij de mate waarin de tweede fase in formele zin is ingevoerd. Er is nog steeds sprake van een zekere didactische schraalheid: alle lesuren bestaan uit: nakijken huiswerk, korte instructie en daarna gaan leerlingen zelf opdrachten maken. Er is dus nog geen sprake van een breed didactisch repertoire.

Volgens het Tweede Fase Adviespunt zijn veel problemen die met de inhoudelijke programma's te maken hebben inmiddels via verlichtingsmaatregelen, dan wel door gewenning afgenomen. De herbezinning op de profielen was inmiddels op beleidsniveau al verwerkt in wetgevingsvoorstellen om de tweede fase aan te passen. Veel van de kritiekpunten zullen worden aangepakt in de Wet aanpassing profielen (zie B.2.10) die per augustus 2007 zal worden ingevoerd.

Schoolleiders, docenten en leerlingen willen de modernisering, ondanks kanttekeningen, zeker niet volledig teruggedraaien. Of de didactische aanpak (het studiehuis) door de nieuwe wetgeving een impuls zal krijgen valt te bezien. Sommige schoolleiders zien het als een katalysator, andere verwachten dat er van de grotere vrijheid in examenprogramma's weinig stimulans zal uitgaan. Veel scholen voeren ook nauwelijks gericht beleid om docenten tot verbeteringen in de didactische aanpak aan te zetten¹⁶⁹.

Groei van het aantal huiswerkinstituten en het particulier onderwijs

Ontwikkelingen die in het evaluatierapport van het Tweede Fase Adviespunt buiten beschouwing bleven, maar hier niet onvermeld mogen blijven zijn de groei van het aantal huiswerkinstituten en de sterk groeiende deelname aan het particuliere, op commerciële basis werkende voortgezet onderwijs, zoals het Luzac College of het Instituut Blankestijn. De toename van het aantal huiswerkinstituten en van het gebruik dat van de huiswerkbegeleiding wordt gemaakt, wordt gedeeltelijk veroorzaakt door het feit dat veel werkende ouders weinig tijd hebben om hun kinderen bij het huiswerk te begeleiden en soms ook geen zin hebben om voortdurend de confrontatie over het maken van huiswerk met hun kinderen aan te gaan. Daarnaast heeft ook de vernieuwing van de Tweede

¹⁶⁹ Tweede fase Adviespunt (2005).

Fase van het havo/vwo een rol gespeeld. Leerlingen blijken lang niet altijd in staat de gevraagde zelfstandigheid in praktijk te brengen. De huiswerk-instituten besteden daarom veel aandacht aan studievoordigheden, zoals leren plannen. Ouders kunnen hun kinderen vaak ook niet meer helpen omdat ze niet goed op de hoogte zijn van de eisen die in het vernieuwde onderwijs worden gesteld. Ook om die reden besteden veel ouders het huiswerk liever uit. Dat is overigens niet voor iedereen weggelegd. Voor drie middagen huiswerkbegeleiding per week moest in 2005 bijvoorbeeld al 200 euro per maand worden neergelegd¹⁷⁰.

Voor de groeiende deelname aan het particulier onderwijs is het studie-huis vermoedelijk belangrijker als verklarende factor. Ook hier geldt als reden dat veel jongeren de gevraagde zelfstandigheid niet aankunnen. Op de particuliere scholen krijgen zij heel veel aandacht. De markt voor particuliere scholen is overigens nog bescheiden. Van de bijna 218 000 scholieren in de bovenbouw van het havo/vwo (2006) gaan er naar schatting nog geen 3000 naar een particuliere school. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met het prijskaartje: de kosten variëren tussen de 12 000 en de 26 000 euro per jaar.

B.2.10 Wet Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo

In november 2005 wordt het wetsvoorstel *Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo* bij de Tweede Kamer ingediend¹⁷¹. Het wetsvoorstel beoogt:

- een opbouw van profielen die beter organiseerbaar is voor de scholen, betere werkbaar voor de leraren en beter studeerbaar voor de leerlingen;
- een opbouw die meer ruimte laat voor eigen keuzen van scholen, leraren en leerlingen;
- een opbouw die meer ruimte geeft voor verdieping en voor variatie in het onderwijs;
- een opbouw die zoveel mogelijk variatie biedt in mogelijke vooropleidingen voor studies op het gebied van bèta/techniek, waardoor meer leerlingen kunnen doorstromen naar zulke opleidingen.

Het voorstel wijzigt de profielen havo en vwo op de volgende punten:

Het gemeenschappelijk deel

- in het havo komt de tweede moderne vreemde taal te vervallen, behalve voor leerlingen met een C&M-profiel;
- in het vwo worden de deeltalen Frans en Duits vervangen door één volledige taal (Frans, Duits of Fries); bij AMvB wordt geregeld dat de verplichte tweede moderne vreemde taal in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld dyslexie of eenzijdig bètatalent) mag worden vervangen door een keuzevak, ter beoordeling van de school;
- op het gymnasium wordt de tweede moderne vreemde taal verplicht vervangen door een klassieke taal. Gymnasiumleerlingen kunnen eventueel een tweede (en derde) moderne vreemde taal volgen in het vrije deel (en/of als keuzevak in de E&M- en C&M-profielen);
- algemene natuurwetenschappen (anw) wordt in het vwo een verplicht vak; in het havo verdwijnt het;
- maatschappijleer blijft zowel in het havo als vwo verplicht (in verband met burgerschapsvorming); geschiedenis is niet verplicht in het gemeenschappelijk deel, maar wel in het profieldeel van E&M en C&M en kan worden gekozen in het vrije deel van de bètaprofielen.

¹⁷⁰ Zuidweg (2005).

¹⁷¹ Tweede Kamer 30 187.

Het profieldeel

- in de N&T-, N&G- en E&M-profiel delen zijn er drie verplichte vakken en een profielkeuzevak; het C&M-profiel heeft twee verplichte vakken in het profieldeel en twee keuzevakken;
- in het vwo is wiskunde een van de drie verplichte profielvakken;
- in het havo is wiskunde niet verplicht in het C&M-profiel.

Het vrije deel

- in het vrije deel moet tenminste één vrij te kiezen examenvak worden gevolgd;
- daarnaast blijft er nog een geheel vrij deel over dat voldoende is voor het maken van eigen keuzen door de scholen.

Oordeel van de Onderwijsraad over het wetsvoorstel

De Onderwijsraad is positief over het wetsvoorstel¹⁷². De voorstellen zijn realistisch, komen tegemoet aan de knelpunten, vergroten de studeerbaarheid, bieden meer ruimte voor keuzes en sluiten aan bij wat in andere landen gebruikelijk is. In het onderwijsveld bestaat er bovendien voldoende draagvlak voor.

Kanttekeningen die de Raad verder nog plaatst worden echter, met redenen omkleed, niet overgenomen. Dat geldt onder andere voor een voorstel van de Raad om een evaluatiebepaling op te nemen. Minister van der Hoeven acht dat niet nodig, omdat een dergelijke evaluatie weinig zou toevoegen. Er is sprake van interactieve beleidsvorming, waarover aan de Tweede Kamer wordt gerapporteerd. Daarnaast is er het jaarlijkse Onderwijsverslag van de inspectie (dat ook aandacht besteedt aan relevante thema's), en wordt er ook via de Rijksbegroting en het departementale jaarverslag veel informatie verstrekt.

B.2.11 Een interview leidt tot ophef

Op 16 november 2005 verschijnt er in de Volkskrant een interview met minister Van der Hoeven over haar voorstellen voor aanpassing van de tweede fase. Dat interview viel slecht bij leden van de vaste Kamercommissie voor OCW. Er wordt per ommegaande een brief naar de minister gestuurd waarin om opheldering wordt gevraagd. Is er sprake is van een koerswijziging?

Hieronder een groot deel van de tekst van het interview.

Vraag van de journalisten (Robin Gerrits en Raoul du Pré): Wat is er mis met de tweede fase?

Antwoord van minister Van der Hoeven: «Het vakkenpakket bestaat uit heel veel vakken en vakjes. Een breed en overladen programma. Er is te weinig ruimte voor kennis en vaardigheden, voor verdieping. Het blijft vaak oppervlakkig. We hebben veel eisen tot in detail beschreven: werkstukken, praktijkopdrachten, dossiers. Dingen die niets meer met onderwijs te maken hebben, maar met administratie. Docenten vragen: welke ruimte is er nog voor kennisoverdracht?»

Vraag: Bent u geschrokken van de klacht uit het hoger onderwijs dat nieuwe studenten te weinig weten?

Antwoord: «We doen dit alles niet voor niets. Bij geschiedenis kwam de overzichts kennis niet meer aan bod. We lieten kinderen deeltalen Frans en Duits leren, met als resultaat dat ze nu twee talen niet beheersen».

Vraag: De klacht is dat het leerlingen ook ontbreekt aan basisvaardigheden als spellen. Moet een vwo-er niet gewoon foutloos Nederlands kunnen schrijven?

¹⁷² Onderwijsraad (2005b).

Antwoord: «Natuurlijk wel. De grammatica is bovendien essentieel voor het leren van een vreemde taal. Het gaat erom dat je in een vreemde taal een debat kunt volgen, een college. Dat is iets heel anders dan een vakantiegesprek voeren».

Vraag: Over het studiehuis schrijft u dat leraren deze nieuwe onderwijsvorm kunnen laten vallen. Is dat het einde van het zelfstandig leren?

Antwoord: «De verplichting om onderwijs in een bepaalde vorm te geven vervalt. Maar zelfstandig leren moeten we behouden. Niemand wil volledig terug naar klassikaal lesgeven. Maar hier en daar een beetje terug, moet kunnen. Het hoger onderwijs heeft ook hoorcolleges, leerlingen moeten daarop zijn voorbereid. Je moet dus gewoon kennis overdragen».

Vraag: Daarom wordt geschiedenis bijvoorbeeld weer een, zoals u het noemt, robuust vak. Er was daar eigenlijk alleen nog aandacht voor bronnenonderzoek.

Antwoord: «Je kunt alleen overzicht krijgen van iets, als je ook kennis hebt van de tijdvakken. Dan pas kun je dingen in de tijd plaatsen. Die kennis hebben we ondergewaardeerd».

Vraag: Was dat niet een grote inschattingsfout?

Antwoord: «Het is niet alleen hier bedacht. We deden het in 1998 vanwege klachten uit het hoger onderwijs. Er moest meer aandacht komen voor vaardigheden, meer verbreding. Het hoger onderwijs is uitgebreid bij de uitwerking betrokken».

Vraag: Na de basisvorming is dit de tweede grote onderwijshervorming die u deels terugdraait. Bent u de erfenis van uw sociaal democratische voorgangers aan het opruimen?

Antwoord: De slinger hing tot 1998 te veel naar de ene kant, en daarna naar de andere kant. Ik probeer een nieuwe balans te zoeken»¹⁷³.

Op 21 november stuurt de minister een brief met een toelichting op haar uitspraken naar de Tweede Kamer¹⁷⁴. Zij stelt daarin vast dat er geen sprake is van een koerswijziging en dat de uitspraken geheel overeenkomstig de voorliggende voorstellen zijn. Die hebben betrekking op het vakkenpakket (profielen) en op de examenprogramma's/eindtermen. Ik heb aangegeven dat uit die examenprogramma's dwingende vormvoorschriften verdwijnen: de inhoudelijke eindtermen (het centraal examen) blijven, maar de leraar kiest zelf de manier waarop het onderwijs wordt gegeven. Deze aspecten hebben vanaf de aanvang deel uitgemaakt van de voorstellen, aldus de minister.

B.2.12 De Lieve Maria brief (januari 2006)

Op 19 januari 2006, een week voor de behandeling van de aanpassingsvoorstellen voor de Tweede Fase in de Tweede Kamer, stuurt Studievereniging De Leidsche Fles, mede namens zeventien zusterverenigingen, die bij elkaar bijna 10 000 studenten vertegenwoordigen, een brandbrief aan minister Van der Hoeven. Hieronder de korte versie van de brief.

«Lieve Maria,

Wij zijn boos. Wij merken dat wij het universitair niveau eigenlijk niet aankunnen. Er treden dagelijks situaties op waarbij we merken dat we te weinig wiskunde op de middelbare school hebben gehad. Daarom moeten wij nu bijspijkerkursussen volgen, of zelfs stoppen met onze studie. Wij horen het geklaag van onze docenten, maar wat kunnen wij eraan doen? We zouden willen dat we meer wiskunde zouden hebben gehad op de middelbare school.

U bent nu bezig om het onderwijs te vernieuwen. Goed idee! maar we hoorden dat u van plan bent om nog minder wiskunde te geven. Als u dat doorzet, dan kunnen de nieuwe studenten straks helemaal niets meer begrijpen. Het lijkt ons een beter idee om juist meer wiskunde te geven.

¹⁷³ Volkskrant, 16 november 2005.

¹⁷⁴ Tweede Kamer 30 187, nr. 10.

We hopen dat u er nog even over nadenkt.
Groetjes,

10 000 studenten wiskunde, natuurkunde en informatica.

In de toelichting in een uitgebreide brief schrijven de studieverenigingen dat de komst van de Tweede Fase heeft geleid tot een slechtere wiskundekennis bij middelbare scholieren. Er liggen weliswaar plannen voor het aanpassen van het programma, maar die leiden tot een enorme afname van het aantal verplichte studielasturen voor wiskunde B in het N&T-profiel. Een slechte zaak, aldus de bètastudenten. «De verlichting van het bètaonderwijs binnen het vwo staat immers haaks op de algemeen gewenste versterking van het kenniskarakter van de Nederlandse economie».

De brief zou niet zonder gevolgen blijven.

B.2.13 Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Aanpassing profielen tweede fase (januari/februari 2006)

Tijdens de parlementaire behandeling van de aanpassingsvoorstellen wordt uitvoerig ingegaan op de vermindering van het aantal studielasturen voor het vak wiskunde B. Het debat wordt zelfs opgeschort in afwachting van een brief van de minister met betrekking tot het aantal studielasturen wiskunde B. Over het voorstel van de minister om het aantal studielasturen met 80 uur uit breiden van 520 naar 600 zijn de studenten niet erg tevreden, omdat er per saldo toch nog 160 uur worden geschrapt; zij hadden liever het vak anw in de beide natuurprofielen geschrapt gezien. Ook wiskundedocenten en universiteiten deden van zich horen. Bij motie werd de regering verzocht om de Kamer nog vóór de vaststelling van het inrichtingsbesluit te informeren over de voortgang van de vernieuwing van de bètavakken, zodat duidelijk wordt dat de verhoging met 80 uur voldoende waarborgen biedt voor een goede aansluiting op de technische en exacte studies in het hoger onderwijs.

Op 14 februari 2006 wordt het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen. Ook worden er enkele amendementen en moties aangenomen. Bijvoorbeeld een amendement om te borgen dat in de wet wordt opgenomen dat het vak lichamelijke opvoeding (gymnastiek) in alle leerjaren (dus ook in het laatste leerjaar) – gespreid – wordt gegeven, en wel in zodanige omvang dat kan worden voldaan aan de eisen zoals die zijn vastgelegd in kerndoelen en examenprogramma's. Met betrekking tot wiskunde B was de uitkomst van alle beraadslagingen dat het vak in het vwo wordt uitgebreid met 80 uur (van 520 tot 600 uur) en in het havo van 320 naar 360 uur. Dit wordt in het inrichtingsbesluit geregeld. Bovendien zal, bij uitzondering, de totale stof voor wiskunde B voor 100% in het centraal examen aan de orde komen. Bij andere vakken geldt dat slechts voor 60%. Er komt een nieuw examenprogramma voor de wiskundevakken.

Op 25 april 2006 ging ook de Eerste Kamer, zonder hoofdelijke stemming, met het wetsvoorstel akkoord. De nieuwe regeling voor de tweede fase is vanaf 1 augustus 2007 van kracht.

B.2.14 Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie

1. Waar kwam de behoefte aan vernieuwing van de Tweede Fase van het havo/vwo vandaan?

Begin jaren negentig van de vorige eeuw stond de economie er niet goed voor. Er was sprake van groeiende werkloosheid, ook onder afgestudeerden uit het hoger onderwijs. In het regeerakkoord waren door het kabinet Lubbers III (CDA/PvdA) afspraken gemaakt om de overheidsuitgaven beter te beheersen en waar mogelijk om te buigen. Ook de onderwijssector moest daaraan een bijdrage leveren. Door de doelmatigheid van de leerwegen in het onderwijs te vergroten, door in de studiefinancieringsregeling begrenzingsen aan te brengen (via de tempobeurs en later de prestatiebeurs), en door de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs (ook in die jaren) niet mee te laten groeien met de toename van het aantal studenten.

Het aantal studenten in het hoger onderwijs groeide in die jaren flink. Vooral in het hoger beroepsonderwijs was de groei aanzienlijk. Waren er in 1985 nog 149 000 hbo-studenten in voltijdse opleidingen ingeschreven, in 1990 waren dat er al 194 000 en vijf jaar later, in 1995, maar liefst 230 000. In het (voltijds) wetenschappelijk onderwijs was de groei een stuk minder spectaculair: 159 000 in 1985, 164 000 in 1990 en 166 000 in 1995. Men vreesde in die jaren dat al die studenten na afloop van hun opleiding moeilijk aan het werk zouden kunnen komen. Tegelijkertijd kwamen er begin jaren negentig vanuit het hoger onderwijs steeds meer klachten over tekorten in kennis en vaardigheden bij aankomende studenten. De klachten hadden niet alleen betrekking op het niveau van de instroom (bijvoorbeeld van studenten met zogenoemde «pretpakketten»), maar ook op het gebrek aan studievaardigheden bij studenten en hun onvermogen tot zelfstandig leren. Het rendement van het hoger onderwijs was daardoor veel te laag. Het voortgezet onderwijs diende leerlingen beter op een studie in het hoger onderwijs voor te bereiden. De programma's in de bovenbouw van het havo/vwo moesten niet alleen zwaarder worden, maar ook inhoudelijk beter aansluiten op de opleidingen in het hoger onderwijs. Het rendement binnen het hoger onderwijs zou daardoor toenemen. Het percentage hoger geschoolden kon op die manier, ondanks een geringere instroom, toch minimaal op hetzelfde niveau blijven.

In het voortgezet onderwijs moest de doelmatigheid worden vergroot. In het voortgezet onderwijs moest «de juiste leerling» eerder «op de juiste plaats» terecht komen. Het zittenblijven moest worden tegengegaan door leerlingen al in de onderbouw in het juiste schooltype te plaatsen. Het vanuit kostenoverwegingen ondoelmatige stapelen van opleidingen (van mavo naar havo en van havo naar vwo) zou daardoor afnemen. Ook het maken van omwegen moest worden teruggedrongen. Veel jongeren met een havo-diploma gingen in die jaren niet naar het hbo, maar naar het mbo, waarna zij vaak alsnog de overstap maakten naar het hbo. Ook jongeren met een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) gingen te vaak naar het hbo, in plaats van naar het wetenschappelijk onderwijs.

Scholieren zouden, kortom, vaker de koninklijke weg door het onderwijs moeten bewandelen.

De bovenbouw van het havo/vwo zou bovendien beter moeten aansluiten op de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs, waar in 1993 de basisvorming was ingevoerd.

2. *Wie vond de vernieuwingen noodzakelijk en waarom?*

Voor de vernieuwing van de tweede fase van het havo/vwo bestond brede steun, niet alleen in de politiek, maar ook in het onderwijsveld. In de politiek was er een ruim draagvlak voor zowel de verzwaring (veel meer vakken), als de verbetering van de inhoudelijke aansluiting (door het vervangen van de vakkenpakketten door vier profielen). Wel werd er vanuit het parlement diverse malen aangedrongen op handhaving van de mogelijkheid om te stapelen. Laatbloeiërs, waaronder veel allochtone leerlingen met taalproblemen, zouden na de mavo naar de havo moeten kunnen blijven doorstromen en ook voor jongeren met een afgeronde havo-opleiding moest het behalen van een vwo-diploma mogelijk blijven. Vanuit het hoger onderwijs werd niet alleen sterk aangedrongen op een verhoging van het niveau van de programma's in de bovenbouw van het havo en vwo, maar ook op een betere voorbereiding van leerlingen op de voor het hoger onderwijs noodzakelijke studievaardigheden. Daarbij hield men echter geen rekening met het gegeven dat de schaarse onderwijstijd maar een keer kan worden ingezet. Er werd kennelijk van uitgegaan dat het besteden van meer aandacht aan (praktische) studievaardigheden en een verbreding en verzwaring van het onderwijsprogramma binnen dezelfde hoeveelheid onderwijstijd zouden kunnen worden gerealiseerd. Ook in het voortgezet onderwijs zelf bestond steun voor de vervanging van de vrije vakkenpakketkeuze door vier doorstroomprofielen. De problemen in de bovenbouw van, met name, het havo waren aanzienlijk. De motivatie van leerlingen liet sterk te wensen over; dat was niet alleen voor de scholen zelf, maar sinds de uitzending van de documentaire-reeks «*Havo 4, een klas apart*» ook voor het grote publiek wel duidelijk. Scholen waren in de jaren tachtig ook wel wat erg ruimhartig geweest bij de toelating van leerlingen tot de havo. Wat meer selectiviteit zou de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Hoe het studiehuis eruit zou moeten zien, en wat dat voor docenten zou betekenen, was in de jaren voorafgaand aan de invoering nog niet duidelijk. Dat zou pas later bij de uitvoering blijken. Waarschijnlijk dachten veel docenten in het havo en vwo dat het in de praktijk ook bij deze vernieuwing wel niet zo'n vaart zou lopen. De basisvorming was immers ook zonder veel veranderingen in de didactische aanpak ingevoerd.

3. *Wat kwam er tijdens de rit nog bij?*

Ging het bij de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo aanvankelijk vooral om een verzwaring en daarmee een verhoging van het niveau van het onderwijsprogramma (meer vakken) en om verbetering van de inhoudelijke aansluiting tussen het voortgezet en het hoger onderwijs (door invoering van profielen), al snel kwam ook de noodzakelijk geachte verandering in didactische aanpak (het studiehuis) op de beleidsagenda te staan. Niet alleen de samenstelling van het vakkenpakket moest worden herzien, ook alle vakken afzonderlijk, en wel zodanig dat kennis, inzicht en vaardigheden geïntegreerd zouden worden aangeboden en vakoverstijgende vaardigheden in de (deel)vakken een belangrijke plaats zouden krijgen.

Scholen, zo stelde de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Profielen voortgezet onderwijs, moesten een grotere vrijheid krijgen om een eigen pedagogisch-didactische en organisatorische aanpak te kiezen. Die vrijheid zou uiteindelijk kunnen leiden tot het studiehuis. Daarbij stond de term studiehuis voor: verantwoordelijkheid van de leerling voor het eigen leerproces, nadruk op zelfstandig werken door de leerling (met een begeleidende rol voor de docent), variatie in te verrichten activiteiten, en een variatie in organisatievormen (bijvoorbeeld in het lesrooster). De grotere vrijheid voor scholen om het onderwijs naar eigen inzicht in te

richten en het wenkende perspectief van het studiehuis konden, net als de profielen, in het parlement op brede steun rekenen. In de aanloop naar de politieke besluitvorming had over de verschillende vernieuwingen dan ook het nodige overleg plaatsgevonden. Wat de didactische vernieuwing voor de onderwijspraktijk zou betekenen zou pas duidelijk worden toen de dwingende vormvoorschriften, die in de examenprogramma's voor de schoolexamens waren opgenomen, moesten worden uitgevoerd. Deze waren namelijk zodanig geformuleerd dat ze niet alleen uitnodigen tot andere werkvormen, maar daar als het ware ook toe verplichten. Via vormvoorschriften werd de aandacht voor vaardigheden, praktische werkvormen en zelfstandig leren in de dagelijkse onderwijspraktijk min of meer afgedwongen. Ze reguleerden het onderwijsproces in hoge mate en leidden tot een grote administratieve en organisatorische belasting.

4. Wat hield de vernieuwing in?

De Wet Profielen voortgezet onderwijs diende drie doelstellingen: verbetering van de aansluiting tussen het havo/vwo en het hoger onderwijs, modernisering van het onderwijsprogramma in de bovenbouw van het havo/vwo, en meer ruimte voor scholen bij de keuze van werkvormen. Die ruimte werd geboden doordat er in de wet niet langer werd uitgegaan van «lessen» (van 50 minuten). Daarvoor in de plaats kwam ook geen andere norm.

Scholen kregen weliswaar meer vrijheid en flexibiliteit, maar daar stond tegenover dat de overheid verantwoordelijk bleef voor het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. Het studiehuis was niet vrijblijvend. De overheidsverantwoordelijkheid betrof met name de examens, de onderwijstijd, de sturing van de inspanning van de scholen, en de verantwoording door de scholen.

Het onderwijs in de tweede fase wordt ingericht volgens vier profielen: natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, en cultuur en maatschappij. Ieder profiel bestaat inhoudelijk uit een samenhangend aantal vakken en deelvakken, waarvan de omvang wordt uitgedrukt in termen van studielast (de gemiddelde studietijd die de leerling aan lestijd en huiswerk besteedt). De totale studielast bedraagt 1600 uur per jaar (40 weken van 40 uur). Elk van de vier doorstroomprofielen bestaat uit een algemeen verplicht deel (voor elk profiel gelijk), een profieldeel (specifiek voor elk profiel) en een vrij deel (naar keuze van de leerling).

5. Hoe werd de vernieuwing in de praktijk ingevoerd?

Anders dan bij de basisvorming, die door de scholen «beleidsarm» werd ingevuld, werd de vernieuwde tweede fase door de scholen duidelijk «beleidsrijk» ingevoerd. Die andere opstelling kan ongetwijfeld voor een deel worden toegeschreven aan een zeker enthousiasme onder scholen (en vooral onder schoolleiders) om met de profielen en het studiehuis aan de slag te gaan. Belangrijker was echter dat er van de nieuwe vormvoorschriften voor de schoolexamens bij wijze van spreken al vanaf de eerste dag van de bovenbouw een sterk sturende werking op de dagelijkse onderwijspraktijk uitging.

Al in het eerste invoeringsjaar (1998), toen de 125 scholen die het verst gevorderd waren met de voorbereiding van start gingen, was sprake van uitvoeringsproblemen. De vroege starters signaleerden een overvol programma en onoverkomelijke organisatorische problemen. In het daarop volgende definitieve invoeringsjaar (1999) namen de klachten over

overladenheid, werkdruk en organisatorische fricties alleen maar toe. Scholieren trokken in protest naar het Malieveld. Volgens de onderwijsinspectie en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs ging het voor een deel om invoeringsproblemen, die zich bovendien niet in alle scholen in dezelfde mate voordeden. Er was echter ook sprake van duidelijke onevenwichtigheden in de structuur van de tweede fase die, ook na twee rondes van aanpassingen om de druk wat weg te nemen, alleen met centrale besluitvorming konden worden weggenomen. Die onevenwichtigheden hadden betrekking op de discrepantie tussen de zwaarte van enkele examenprogramma's en de beschikbare tijd, het ontbreken van voldoende faciliteiten voor de organisatie en voorbereiding door leraren, en de complexiteit van de wet- en regelgeving.

6. Hoe stond het met het draagvlak?

Hoe het, voorafgaand aan de invoering van de vernieuwde tweede fase, met het draagvlak onder scholieren en docenten stond is onbekend. Al kort na de invoering lieten leerlingen van zich horen. Hun studielast was veel te hoog. Dat werd voor een deel veroorzaakt door het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken dat ze moesten maken. Daarnaast was er sprake van een sterke overladenheid van het programma, niet alleen door de toename van het aantal vakken, maar ook doordat er door de makers van de examenprogramma's en de auteurs van schoolboeken onvoldoende keuzes waren gemaakt. Docenten klaagden over een grote werkdruk. Ze hadden weliswaar minder contacturen, maar meer klassen. De administratieve belasting was met het produceren van nieuwe programma's van toetsing en afsluiting, studiewijzers en de vele praktische opdrachten die moesten worden opgesteld en beoordeeld, enorm toegenomen. Docenten moesten bovendien veel meer samenwerken, en dat ging niet altijd van harte. Bij sommige vakken hadden docenten onvoldoende lesuren om uitleg en instructie te geven. Ook in de facilitaire sfeer (bijvoorbeeld tijd voor overleg) en in de materiële sfeer (bijvoorbeeld ruimte voor zelfwerkzaamheid) ontbrak er het nodige. Door al die problemen liep het aanvankelijke enthousiasme snel terug. De didactische vernieuwingen werden in een aantal opzichten zelfs weer teruggedraaid. Zo werd de ruimte voor zelfstandigheid voor havo-scholieren, die meer begeleiding en controle nodig hadden, voor een deel weer ingeperkt. Scholieren die de vrijheid wel aankonden waren daar uiteraard niet gelukkig mee.

7. Wat waren de resultaten?

In 2005, zeven jaar na de invoering, bracht het Tweede Fase Adviespunt een evaluatierapport uit. Daarin werd geconstateerd dat de aansluiting tussen het havo en vwo en het hoger onderwijs, in termen van zowel intern als extern rendement, was verbeterd. Er gingen meer leerlingen naar het havo en het vwo en die haalden daar in kortere tijd (met minder vertraging) hun diploma. Havisten en vwo-ers kozen ook vaker voor de koninklijke leerweg, namelijk van havo naar hbo en van vwo naar wo. De keuze voor een studierichting was sterk profielgebonden (zowel bij havo- als bij vwo-leerlingen, en zowel bij jongens als bij meisjes) en vergeleken met de situatie voor de vernieuwde tweede fase, nauwelijks veranderd. Over de prestaties in het hoger onderwijs kon, zeven jaar na de invoering, nog betrekkelijk weinig worden gezegd. Het percentage uitvallers tijdens of na het eerste studiejaar was afgenomen; het percentage overstappers was daarentegen licht toegenomen. Scholieren met een havo/vwo-opleiding nieuwe stijl waren positiever over de aansluiting dan hun voorgan-

gers met een opleiding oude stijl. Zij voelden zich op veel vaardigheids-terreinen (behalve bij rekenen) beter onderlegd dan hun voorgangers. Op het gebied van vakinhoudelijke kennis waren ze echter minder positief dan scholieren oude stijl.

Opleiders in het hoger onderwijs waren kritisch over de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden van de studenten nieuwe stijl. Over de beheersing van algemene vaardigheden waren ze beter te spreken. Die was over het algemeen beter dan bij scholieren met een opleiding oude stijl. Bij de modernisering van de programma's waren er nog de nodige problemen. Er was nog nauwelijks sprake van samenhang tussen de vakken binnen een profiel. Sommige programma's waren bovendien erg overladen. De regelgeving rond de tweede fase was veel omvangrijker en complexer dan onder de Mammoetwet; ook de examenprogramma's waren veel meer regulerend dan voorheen.

Qua studielast waren er grote verschillen tussen scholen; deels als gevolg van organisatorische problemen, deels door verschillen in ambitie. Veel scholen voldeden ook niet aan de eis van 1000 klokuren (700 in het examenjaar). Ze achtten deze eis ook moeilijk uitvoerbaar.

Het concept van het studiehuis had tot veel misverstanden geleid, bijvoorbeeld over de rol van de docent en de invulling van de keuzewerk-tijd. In didactisch opzicht was er anno 2005 eerder sprake van schraalheid dan van een breed didactisch repertoire.

8. Tot welke beleidsreacties hebben die resultaten geleid?

Eind 2005 werd het wetsvoorstel Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo bij de Tweede Kamer ingediend. Dat voorstel beoogt een opbouw van profielen die beter organiseerbaar is voor scholen, beter werkbaar voor leraren, en beter studeerbaar voor leerlingen. Een opbouw die meer ruimte laat voor eigen keuzen van scholen, leraren en leerlingen, en ook meer ruimte biedt voor verdieping en variatie in het onderwijs. De voorschriften voor de schoolexamens in de examenprogramma's worden beperkt tot de hoofdlijnen van de inhoud. Vormvoorschriften voor het onderwijsproces (de studiehuisaanpak) komen zoveel mogelijk te vervallen.

Het voorstel wijzigt de profielen op een groot aantal punten. Het wordt op hoofdpunten goed ontvangen. In de aanloop naar de parlementaire behandeling ontstaat echter het nodige rumoer over het aantal verplichte studielasturen voor wiskunde B in het N&T-profiel. In het voorstel was het aantal uren sterk verminderd (- 240 uur in het vwo); volgens de studenten (en de universiteiten) was het aantal uren veel te gering om de bèta-richtingen in het hoger onderwijs met succes te kunnen volgen. Uiteindelijk wordt besloten het aantal uren in het vwo met 80 en in het havo met 40 uit te breiden. Na aanneming van enkele amendementen en moties werd het voorstel in de Tweede Kamer, en later ook in de Eerste Kamer, aangenomen.

De nieuwe regeling voor de tweede fase is vanaf 1 augustus 2007 van kracht.

B.3 HET VMBO

B.3.1 Voorgeschiedenis

Van lager beroepsonderwijs naar voorbereidend beroepsonderwijs

Het lager beroepsonderwijs (lbo) is feitelijk al sinds de jaren zeventig het zorgenkindje van het voortgezet onderwijs. In de loop van de jaren kreeg het lager beroepsonderwijs steeds meer het karakter van restonderwijs. Het aantal leerlingen liep tussen 1980 en 1991 met 45% terug. In de eerste plaats als gevolg van de demografische ontwikkeling: het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 12 t/m 16 jaar nam in de jaren tachtig met 32% af¹⁷⁵. In de tweede plaats doordat ouders uit Nederlandse middenklasse-milieus hun kinderen, als het maar enigszins mogelijk was, naar de mavo stuurden. Lbo-scholen werden in de loop van de jaren tachtig in toenemende mate bevolkt door leerlingen uit lagere sociale dan wel allochtone milieus, met name in de randstad.

In de jaren tachtig en negentig kwamen er steeds meer signalen dat een lbo-niveau niet langer toereikend was voor een duurzame positie op de arbeidsmarkt. Leerlingen zouden in het onderwijs tenminste een startkwalificatie moeten behalen op het niveau van een tweejarige secundaire beroepsopleiding. Met het oog op die hogere kwalificatie-eisen veranderde het lager beroepsonderwijs in 1992 – ten tijde van het kabinet Lubbers III (CDA/PvdA: 1989–1994), en onder de politieke verantwoordelijkheid van staatssecretaris Wallage – niet alleen van naam, maar ook van inhoud¹⁷⁶. Lager beroepsonderwijs werd voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Daarmee werd aangegeven dat dit type onderwijs niet langer als eindonderwijs werd beschouwd, maar als onderwijs dat voorbereidt op het secundair beroepsonderwijs (mbo en leerlingwezen). Die verandering van naam en functie heeft de status van het vbo echter niet kunnen verbeteren.

Meer algemene vorming en minder beroepspraktijk in het voorbereidend beroepsonderwijs

Bij de overgang van lbo naar vbo werden de meeste beroepskwalificerende elementen uit de vbo-opleidingen doorgeschoven naar het vervolgonderwijs. De zogeheten avoïsering van het lager beroepsonderwijs, die het gevolg was van de invoering van de basisvorming in de eerste twee leerjaren en de versterking van het voorbereidende karakter van de bovenbouw, vormde in de jaren negentig een voortdurende bron van discussie. In de leerjaren drie en vier van het vbo kwam het accent meer te liggen op de algemeen vormende vakken en een brede oriëntatie op de beroepenwereld. Praktische beroepsgerichte vaardigheden verdwenen uit het curriculum, hoewel een deel van de leerlingen daardoor juist werd gemotiveerd om de opleiding te blijven volgen. De drang om het praktijkgerichte deel van de opleiding zo lang mogelijk uit te stellen werd in de eerste plaats ingegeven door de angst dat leerlingen te vroeg in een smalle functiegerichte opleiding zouden terechtkomen, waardoor hun kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt op de langere termijn zou toenemen. Bovendien werd gevreesd dat vooral kinderen uit lagere sociale en allochtone milieus aan dergelijke specifieke functiegerichte opleidingen zouden deelnemen. Daarom werd de feitelijke kennismaking met de beroepspraktijk zoveel mogelijk doorgeschoven naar het middelbaar beroepsonderwijs. In het voortgezet onderwijs was alleen beroepen-oriëntatie mogelijk.

¹⁷⁵ Zie figuur A.1.1. in hoofdstuk A.1.

¹⁷⁶ Tweede Kamer 22 699, nr. 1.

B.3.2 De Commissie MAVO/VBO aansluitend onderwijs (1994)

In 1994 kreeg een commissie onder voorzitterschap van de heer Van Veen – oud-minister van Onderwijs en Wetenschappen in het kabinet Biesheuvel (KVP/ARP/CHU/VVD/DS70: 1971–1973) en oud-voorzitter van de werkgeversorganisatie VNO – het verzoek van minister Ritzen advies uit te brengen over de aansluiting van het vbo en het mavo op de verschillende vormen van vervolgonderwijs. Daarbij diende rekening te worden gehouden met de basisvorming enerzijds en met veranderingen in het vervolgonderwijs anderzijds. Ook in het vervolgonderwijs – het mbo en het havo – zouden in de daarop volgende jaren immers belangrijke veranderingen plaatsvinden. In het secundair beroepsonderwijs kwamen zogenoemde beroepsopleidende leerwegen (bol) in de plaats van de bestaande opleidingen voor kort en lang middelbaar beroepsonderwijs; het leerlingwezen veranderde in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Ook de bovenbouw van het havo en vwo zou worden vernieuwd¹⁷⁷. Het advies van de Commissie Van Veen, dat in september 1994 verscheen onder de titel *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting MAVO en VBO*, legde de basis voor de samenvoeging van mavo en vbo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Het advies richtte zich met name op de bovenbouw (de leerjaren 3 en 4) van het vbo en het mavo, dat wil zeggen het onderwijs dat volgt op de eerste twee leerjaren waarin de basisvorming werd aangeboden.

De Commissie constateerde destijds de volgende knelpunten in het vbo en mavo.

- de niveaudifferentiatie in de diplomering bij het vbo en mavo (het A-, B-, C- en D-niveau), die in 1976 was ingevoerd en bedoeld was tegemoet te komen aan de grote niveaoverschillen bij leerlingen en ongediplomeerde uitval tegen te gaan, had in de praktijk geleid tot een aantasting van het civiele effect van de diploma's en van de waarde van de verschillende niveaus. De maatschappelijke waarde van een diploma op A- of B-niveau was gering. Daardoor was bij het vbo de scheidslijn tussen regulier onderwijs en restonderwijs vervaagd. Dat had, volgens de commissie, mede bijgedragen aan het zwakke imago van het vbo, zowel bij het bedrijfsleven, als bij de leerlingen en hun ouders. Het hele vbo had als gevolg daarvan de status van restonderwijs gekregen.
- ook de aansluiting op het vervolgonderwijs schoot ernstig tekort. Voor cognitief zwakke leerlingen, veelal afkomstig uit het individueel beroepsonderwijs (ivbo) en met een diploma op een A- of B-niveau, was een aanvullende oriëntatie- en schakelfase nodig om het vervolgonderwijs te kunnen volgen. Leerlingen met diploma's op C- en D-niveau vielen vaak vroegtijdig uit in het vervolgonderwijs. Het rendement van het secundair beroepsonderwijs was dan ook laag.
- een derde probleem was de versnippering in de infrastructuur. De scholen en afdelingen in het vbo waren in de loop der jaren zo klein geworden dat ze onmogelijk konden voldoen aan de onderwijskundige eisen¹⁷⁸.

Een versterking van de positie van het vbo stond centraal in het advies. Een belangrijk argument om niet alleen het vbo, maar ook de mavo in de hervorming te betrekken was de constatering dat de mavo vooral een voorbereiding op het middelbaar beroepsonderwijs was geworden. Van alle leerlingen met een mavo-diploma ging destijds al ruim driekwart naar het middelbaar beroepsonderwijs (68% naar het lang-mbo, 5% naar het kort-mbo en 5% naar het leerlingwezen). De doorstroom naar de havo was

¹⁷⁷ Zie hoofdstuk B.2.

¹⁷⁸ Commissie Van Veen (1994).

sinds het midden van de jaren zeventig flink afgenomen: van ruim 30% naar 18%.

Het vbo zou, net als het mavo, echt beroepsvoorbereidend onderwijs moeten worden. Zo'n statusverbetering voor het vbo was volgens de commissie alleen mogelijk als er voor zwakke leerlingen aparte leerwegen zouden komen: een individuele leerweg en een arbeidsmarktgerichte leerweg.

Net als bij de basisvorming vormde ook hier de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs een gegeven.

De aansluitingsproblemen met het vervolgonderwijs hadden allereerst te maken met een tekortschietende aandacht voor algemene vaardigheden, zoals leren studeren, organiseren en leren om zelfstandig te werken, en beroeps- en studiekeuze (bij mavo-schoolverlaters). Daarnaast was sprake van onvoldoende aansluiting in kennis en niveau, een onderschatting van de motivatieproblematiek, onjuiste beroepsbeelden, en een ontoereikende manier van onderwijs geven.

De Commissie Van Veen bepleitte in haar advies de invoering van vijf leerwegen die leerlingen moesten leiden naar vervolgopleidingen of naar de arbeidsmarkt:

- een theorie gerichte leerweg naar lang-mbo of havo;
- een beroepsgerichte leerweg naar het kort- en lang-mbo of het primair leerlingwezen;
- een gemengde theorie- en beroepsgerichte leerweg voor leerlingen die gebaat zijn bij een combinatie van een theoretische en een beroepsgerichte aanpak;
- een individuele beroepsgerichte leerweg voor leerlingen die de bovenstaande leerwegen niet volledig of niet binnen de reguliere studieduur kunnen voltooien (zoals het ivbo);
- een arbeidsmarktgerichte leerweg voor leerlingen voor wie de voorgaande leerwegen te hoog gegrepen zijn, en daarom direct toeleidt naar de lokale of regionale arbeidsmarkt.

Deze leerwegen moesten in principe in vier sectoren worden aangeboden: techniek, dienstverlening, economie en landbouw¹⁷⁹.

B.3.3 Kabinetsreactie op het advies van de Commissie Van Veen (februari 1995)

De beleidsreactie van staatssecretaris Netelenbos¹⁸⁰ (kabinet Kok I (PvdA/VVD/D66: 1994–1998) sloot in beginsel bij de door de commissie voorgestelde benadering aan. De leerwegen kregen in de beleidsreactie echter op twee punten een andere vorm.

In de eerste plaats de positie van de individuele leerweg. De individuele leerweg werd in de beleidsreactie niet beschouwd als een aparte leerweg via het vbo, maar meer als een hulpstructuur – met een andere didactische aanpak – bij de theoretische, de gemengde en de beroepsgerichte leerweg. Ten behoeve van deze leerweg komt er een landelijk zorgbudget, waarin ook het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) wordt betrokken. De integratie van het vso-lom in de hulpstructuur werd onder andere ingegeven door de overweging dat deze vorm van speciaal voortgezet onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden te weinig uitdaging bood.

Met het voorstel tot integratie van het vso-lom beperkte de beleidsreactie zich niet meer tot de herinrichting en herstructurering van de bovenbouw

¹⁷⁹ Commissie van Veen (1994: 31–38).

¹⁸⁰ Kabinetsreactie op het advies *Recht doen aan verscheidenheid* (1995).

van het vbo en mavo, maar werd tegelijkertijd ook uitwerking gegeven aan de «weer samen naar school»-gedachte in het voortgezet onderwijs.

Een eerste aanzet tot dit voorstel tot integratie van het vso-lom was overigens al in het voorjaar van 1993 neergelegd in de beleidsnotitie *De Breedte van de Basisvorming*¹⁸¹. Die notitie ging over de zorg die er in het onderwijs, en dan met name in de periode van de basisvorming, besteed diende te worden aan de kwetsbare leerling. De notitie bevatte een uitvoerige analyse van de groeiende behoefte aan zorg die zich destijds vooral voordeed in het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Deze groei was een probleem, niet alleen vanwege de daarmee gemoeide kosten, maar vooral vanwege het feit dat het reguliere onderwijs kennelijk niet in staat was om het onderwijs voor deze kwetsbare leerlingen te verzorgen. Het beleidsuitgangspunt voor het primair en het voortgezet onderwijs was immers integratie van het onderwijsaanbod aan verschillende soorten leerlingen. Vervolgens had de minister in maart 1994, middels een brief aan de Tweede Kamer, het voornemen geuit om (delen van) het vso onder de Wet op het Voortgezet Onderwijs te brengen. Dat beleidsvoornemen was ook in de Memorie van Toelichting bij de Onderwijsbegroting voor het jaar 1995 aan de orde gesteld.

Het advies van de Commissie Van Veen vormde volgens de beleidsreactie een goede aanleiding om ook het probleem van het onderwijs aan kwetsbare leerlingen een flinke duw in de goede richting te geven¹⁸².

De beleidsreactie week nog op een tweede punt af van het advies. Bij de beroepsgerichte leerweg werden twee varianten onderscheiden: een basisberoepsgerichte leerweg, gericht op het kort mbo en een kaderberoepsgerichte leerweg, gericht op het lang mbo. De programma's voor de theoretische, gemengde en beroepsgerichte leerwegen zullen zich onderscheiden door een verschillende mix van algemene vakken en beroepsgerichte vakken. Binnen de programma's wordt een onderscheid gemaakt tussen een basisdeel, een kerndeel en een keuzedeel.

Het mavo en vbo blijven als afzonderlijke onderwijsvormen bestaan, maar de positie van deze vormen van onderwijs is die van voorbereidend secundair beroepsonderwijs¹⁸³.

B.3.4 Advies van de Onderwijsraad naar aanleiding van de beleidsreactie (april 1995)

De Onderwijsraad kon op hoofdlijnen instemmen met de voorgestelde sectoren, de leerwegenstructuur, de programmadifferentiatie op basis van basis-, kern-, en verrijkingsdelen, en de directe aansluiting op de kwalificatiestructuur van het secundair beroepsonderwijs. Ook de invoering van een arbeidsmarktgerichte leerweg kon op instemming rekenen. De voorstellen voor de hulpstructuur worden echter risicovol geacht en komen de Raad als zeer ingrijpend en onvoldragen voor. Ze hadden bovendien weinig te maken met de zaken waarvoor de Commissie van Veen werd ingesteld. De hulpstructuur moest – naar analogie van het «weer samen naar school»-beleid in het primair onderwijs – een oplossing bieden voor de beperkte zorgbreedte van het voortgezet onderwijs en de groei van het aantal leerlingen in het vso en het ivbo. De koppeling van zo'n hulpstructuur aan beleid gericht op verbetering van de aansluiting achtte de Raad weinig gelukkig. Er zou zelfs een averechts effect van kunnen uitgaan, in de zin dat deze koppeling de positie en beeldvorming van met name het vbo (verder) verslechtert¹⁸⁴.

¹⁸¹ Tweede Kamer 23 085, nr. 1.

¹⁸² Kabinetsreactie (1995: 15–16).

¹⁸³ Kabinetsreactie (1995: 47).

¹⁸⁴ Advies van de Onderwijsraad d.d. 13 april 1995.

B.3.5 Plan van aanpak

Op 29 september 1995 stuurt staatssecretaris Netelenbos een brief aan de Tweede Kamer waarin de aanpak en uitwerking van de maatregelen op het terrein van het mavo, vbo en vso worden gepresenteerd¹⁸⁵. Daarin wordt aangegeven dat de invoering van het stelsel van leerwegen zal plaatsvinden op 1 augustus 1998. Die datum hangt samen met de gekozen invoeringsdatum van de profielen in het havo en vwo en met de expiratie-datum van de Interimwet speciaal onderwijs voortgezet speciaal onderwijs (Isovso).

In januari 1996 volgen uitwerkingsnotities over de infrastructuur van het mavo en het (i)vbo, en over de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg¹⁸⁶.

Daaraan voorafgaand wordt nog eens aangegeven dat het uiteindelijke doel van de hele exercitie is een overzichtelijk geheel van perspectiefrijke leerwegen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs te creëren als voorbereiding op de tweede fase vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Een veralgemenisering of «avoïsering» van het (i)vbo is zeker niet de bedoeling, zo stelt de staatssecretaris. De Onderwijsraad had namelijk in een advies over het vakkenpakket mavo/vbo gewezen op het gevaar van veralgemenisering voor de motivatie van leerlingen in het beroepsonderwijs¹⁸⁷. In een reactie op dat advies stelde de staatssecretaris dat de motivatie van leerlingen niet per definitie richtinggevend zou moeten zijn. Zij wilde eerder rekening houden met de positieve elementen in de leerstijl van jongeren. Dat kan ondermeer «door het omwerken van het overwegend cognitief ingestelde onderwijs in een meer concreet praktisch bezig zijn, het doortrekken van het bekende TVS-model (toepassing, vaardigheden, samenhang) uit de basisvorming, het afstemmen van de algemene en beroepsgerichte vakken op elkaar, en een meer modulair ingericht onderwijs-leersysteem met flexibele afsluitingsmomenten»¹⁸⁸. De staatssecretaris zette dan ook liever in op een versterking van de dialoog tussen het vbo en het vervolgonderwijs dan op een verhoging van het aantal uren beroepsgericht onderwijs¹⁸⁹.

Bij de vmbo-operatie ging het niet alleen om een inhoudelijke herstructurering van de bovenbouw van mavo en (i)vbo (leerwegen en sectoren), maar ook om een tweetal ingrijpende ingrepen in de infrastructuur van scholen en opleidingen.

In dat verband werden achtereenvolgens uitwerkingen gepresenteerd voor:

- de infrastructuur voor mavo en (i)vbo;
- de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg.

Een regievoerder voor de infrastructuur van mavo en (i)vbo

Na de basisvorming zou er een breed en gevarieerd aanbod aan leerwegen beschikbaar moeten zijn. Ondanks het beleid dat de afgelopen jaren (in verband met de basisvorming) gevoerd was om (brede) scholengemeenschappen te vormen was er nog steeds een aantal kleine categorale scholen voor vbo en mavo. Deze konden vanwege hun geringe omvang maar een beperkt onderwijsaanbod bieden. De scholen zouden echter tenminste drie leerwegen moeten aanbieden. Daarom moesten de categorale vbo- en mavo-scholen alsnog een fusiepartner vinden. Voor het vbo werd daarom een herschikkingsproces (omzetting, splitsing, verplaatsing van afdelingen en completering) in gang gezet. Om dat herschikkingsproces te bevorderen wordt een regievoerder aangesteld, die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid

¹⁸⁵ Tweede Kamer 24 400 VIII, nr. 6.

¹⁸⁶ Tweede Kamer 24 578, nr. 1.

¹⁸⁷ Advies van de Onderwijsraad d.d. 17 mei 1995; 23 900 VIII, nr. 103.

¹⁸⁸ Tweede Kamer 24 400 VIII, nr. 6 (p. 5).

¹⁸⁹ Tweede Kamer 24 578, nr. 1, (p. 4).

een rol krijgt als «tweedelijnsvoorziening». Hij komt in beeld op het moment dat scholen met de reguliere overlegpartners niet tot de gewenste resultaten komen, of als scholen ervoor kiezen om de regievoerder al meteen om advies en begeleiding te vragen. Daarnaast heeft de regievoerder een stimulerende en coördinerende rol in het proces van herschikking. Ook informeert hij de centrale overheid over ontwikkelingen (monitoring), eventuele knelpunten en de werking van het ingezette beleid. Verder adviseert hij over de herschikking of prioritering van de inzet van financiële middelen¹⁹⁰.

Het proces van herschikking zal zich tussen augustus 1996 en augustus 2000 moeten voltrekken. Als regievoerder wordt Hans Corstjens aangesteld, die eerder werkzaam was op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

De zorgstructuur

In de Wet op het voortgezet onderwijs werden niet alleen diverse wijzigingen doorgevoerd in verband met de invoering van het vmbo. Daarnaast zouden twee schoolsoorten uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom en vso-mlk) met ingang van augustus 1998 worden overgeheveld van de Interimwet voor het Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) naar de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO).

Met de invoering van de vernieuwde bovenbouw van het vmbo werd tegelijkertijd dus ook een proces in gang gezet om te komen tot integratie van onderdelen van het voortgezet speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs. Daarmee werd in het voortgezet onderwijs voor eenzelfde koers gekozen als in het primair onderwijs, waar begin van de jaren negentig de operatie «Weer Samen Naar School» (wsns) van start was gegaan.

De hulpstructuur (leerwegondersteunend onderwijs) en de arbeidsmarktgerichte leerweg (praktijkonderwijs)

Speciale onderwijsvoorzieningen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) en voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) moesten ook in het voortgezet onderwijs zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs (het vmbo) worden geïntegreerd.

Het vso-lom gaat, samen met het individueel beroepsonderwijs (ivbo), verder als *leerwegondersteunend onderwijs*. Deze hulpstructuur is bedoeld voor leerlingen die zonder extra steun geen diploma in het vmbo kunnen behalen. Het leerwegondersteunend onderwijs vormt een integraal onderdeel van de beroepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen. Het is dus geen aparte leerweg, zoals de Commissie Van Veen had voorgesteld.

Het vso-mlk zal worden omgevormd tot *praktijkonderwijs*. Het praktijkonderwijs (pro) is bedoeld voor leerlingen die ook met extra hulp geen diploma kunnen behalen en daarom via praktijkgericht onderwijs direct worden voorbereid op eenvoudige functies op de arbeidsmarkt.

De daadwerkelijke invoering van de nieuwe zorgstructuur zal van start gaan op 1 augustus 1998/1999 en duren tot 1 augustus 2002.

Aan de invoering van de zorgstructuur in het vmbo lagen de volgende doelstellingen ten grondslag:

- meer leerlingen dan voorheen via leerwegondersteunend onderwijs in staat stellen een diploma of certificaat te behalen, dan wel via praktijkonderwijs (pro) voldoende kwalificaties meegeven voor een plek op de arbeidsmarkt;

¹⁹⁰ Tweede Kamer 24 578, nr. 1 (p. 12).

- afremmen van de groei van het (dure) voortgezet speciaal onderwijs.

Om deze doelstellingen te kunnen realiseren zullen er, naar analogie van de situatie in het primair onderwijs, samenwerkingsverbanden worden gevormd van schoolbesturen van scholen met (i)vbo, mavo en/of vmbo en schoolbesturen van speciale lom- en mlk-scholen. Deze samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor het bieden van extra zorg aan leerlingen die dat nodig hebben.

B.3.6 Wetsvoorstel en parlementaire behandeling (juni 1997–mei 1998)

Op 19 juni 1997 dient staatssecretaris Netelenbos het *Voorstel van wet regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs* in¹⁹¹.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel komt feitelijk voor het eerst de term «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» (vmbo) aan de orde. Voor die tijd werd er uitsluitend gesproken over vbo/mavo of mavo/vbo.

«Deze vernieuwing mondt uit in een verduidelijking van de plaats van het mavo en vbo als eerste fase onderwijs: mavo en vbo krijgen hiermee uitdrukkelijker het karakter van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Scholengemeenschappen met mavo en vbo krijgen de mogelijkheid om deze aanduiding in de naamgeving van de scholengemeenschap tot uitdrukking te laten komen»¹⁹².

In de reactie van de Vaste Kamercommissie op het wetsvoorstel gingen veel sprekers in op deze naam. Leden van de PvdA-fractie gaven aan zich te kunnen vinden in de term voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, maar betreurden het dat het voor buitenstaanders toch al moeilijke jargon nog verder wordt uitgebreid. De bestaande termen vbo en mavo blijven immers gehandhaafd. Van diverse zijden (CDA, SGP) werd de vraag gesteld of er met het wetsvoorstel niet een structurele scheiding tot stand wordt gebracht tussen het mavo en vbo enerzijds en het havo en vwo anderzijds, waardoor er een tweedeling ontstaat in de eerste fase. De VVD had begrip voor de restrictie dat de term vmbo voorbehouden zal blijven aan scholen die zowel de beroepsgerichte als de theoretische leerweg aanbieden¹⁹³.

In haar antwoord geeft de staatssecretaris aan dat ze met de term «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» tegemoet heeft willen komen aan de wensen van het onderwijsveld. De term geeft namelijk de positie van beide onderwijssoorten goed aan. Om die reden zal ook de diploma-aanduiding in die zin worden aangepast. Leerlingen van de nieuwe leerwegen zullen een vmbo-diploma krijgen.

«Het gaat om de functie en het inhoudelijk concept van het mavo en vbo als een onderwijsprogramma dat primair voorbereidt op het secundair beroepsonderwijs. Dat staat los van de voorzieningenstructuur waar dat onderwijsprogramma wordt vormgegeven, zoals dat ook nu het geval is».

Hoewel de staatssecretaris zich verzet tegen de PvdA-wens om mavo en vbo daadwerkelijk te integreren omdat ze geen structuurdiscussie wil, erkent zij dat er twee hoofdstromen zullen ontstaan.

Het is ook niet de bedoeling dat de mavo vier soorten invullingen krijgt, zoals van CDA-zijde was geopperd. De theoretische leerweg kan

¹⁹¹ Tweede Kamer 25 410, nr. 1–2.

¹⁹² Tweede Kamer 25 410, nr. 3 (p. 4).

¹⁹³ Tweede Kamer 25 410, nr. 6 (p. 7–8).

weliswaar in vier verschillende schoolconstellaties voorkomen, maar dan steeds met hetzelfde onderwijsprogramma¹⁹⁴.

In een wetgevingsoverleg op 18 december 1997 komt de naamgeving opnieuw aan de orde. De Kamerleden vinden het wel erg ingewikkeld worden met al die namen: mavo, vbo, vmbo, beroepsgerichte leerwegen in een basisvariant en kadervariant. Valt dat aan de buitenwacht en aan de leerlingen en hun ouders allemaal nog wel uit te leggen? Kan het niet wat eenvoudiger door alle leerlingen naar het vmbo te laten gaan? De term vmbo zou bovendien aan de maatschappelijke herwaardering van beide schoolsoorten kunnen bijdragen. Tijdens het overleg vraagt ook de staatssecretaris zich af of het niet verstandiger zou zijn om de term «vmbo» maar over de hele linie in te voeren. Ze is bereid een nota van wijziging uit te brengen waarin alle onderwijssoorten de naam vmbo krijgen¹⁹⁵. Wel was men het er in de Kamer over eens dat de naam mavo moest kunnen blijven bestaan voor categorale mavo-scholen en voor mavo-scholen die opgenomen waren in scholengemeenschappen met havo/vwo. Een amendement voorzag er in dat ook categorale scholen voor vbo en mavo de aanduiding «vmbo» konden gaan hanteren.

Eerder, op 8 december 1997, had de staatssecretaris per brief al gereageerd op een advies van de Onderwijsraad over de concept-examenprogramma's vbo/mavo¹⁹⁶. De Raad uitte daarin onder andere kritiek op de haalbaarheid van de programma's voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg. De staatssecretaris reageert daarop door te verwijzen naar de bestaande examenprogramma's op A- en B-niveau. Die waren niet alleen ondoorzichtig en niet eenduidig, maar leidden ook tot diploma's met onvoldoende civiel effect. Om te voorkomen dat veel leerlingen het examen niet zullen halen is bij de ontwikkeling van de programma's het uitgangspunt gehanteerd dat 80% van de leerlingen de programma's moet kunnen afronden in 80% van de tijd. Dat biedt extra ruimte voor leerlingen.

In reactie op het advies van de Onderwijsraad om de invoeringsdatum van het leerwegenstelsel uit te stellen stelde de staatssecretaris dat het wetsvoorstel weliswaar op 1 augustus 1998 in werking zal treden, maar dat de nieuwe examenprogramma's pas zullen ingaan voor leerlingen die in augustus 1999 in het eerste leerjaar van het mavo/vbo instromen. Daarmee wordt de inhoudelijke verandering dus met één jaar uitgesteld¹⁹⁷.

Op 29 januari 1998 vindt er weer een wetgevingsoverleg plaats. Daarin wordt waardering uitgesproken voor het uitstel. Aansluitend bij het oordeel van de Onderwijsraad dat het onderwijs voor bepaalde categorieën vbo-leerlingen onvoldoende motiverend zou zijn, stelde de woordvoerder van de VVD dat er in het vbo een zwaarder accent zou moeten komen te liggen op de beroepsgerichte vakken. Dat zou moeten gebeuren door het aantal uren voor beroepsgerichte vakken met 25% uit te breiden en al in het eerste leerjaar te beginnen met (een oriëntatie op) de beroepsgerichte vakken.

Om voortijdig vertrek van leerlingen uit het vbo te voorkomen zegde de staatssecretaris een nota van wijziging toe waarin zou worden vastgelegd dat beroepsgerichte vakken reeds met ingang van het tweede leerjaar gedurende een dag per week gegeven zouden mogen worden. Dat zou mogelijk worden door de invoering van combinatievakken. Het opnemen van beroepsgerichte vakken in het eerste leerjaar achtte ze niet in overeenstemming met het brugkarakter van dat leerjaar. Voor ivbo-leer-

¹⁹⁴ Tweede kamer 25 419, nr.7 (p. 12–14, 21).

¹⁹⁵ Tweede Kamer 25 410, nr. 35, p. 47.

¹⁹⁶ Tweede Kamer 25 410, nr. 9.

¹⁹⁷ Tweede Kamer 25 410, nr. 9, p. 2–3.

lingen zou op dit punt in individuele gevallen een uitzondering kunnen worden gemaakt¹⁹⁸.

Op 3 februari 1998 wordt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandeld en met algemene stemmen aangenomen.

Op 12 en 19 mei 1998 – het kabinet Kok I is dan inmiddels demissionair – vindt de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer plaats¹⁹⁹. Volgens de woordvoerder van het CDA vormt de plaats van de vso-lom leerling in het toekomstige vmbo een vrij grote risicofactor. Ook de doorstroom naar het vervolgonderwijs (van mavo naar havo) wordt een heikel punt genoemd. Niet duidelijk is bovendien wat de staatssecretaris precies met beroepsoriëntatie bedoelt. Toch acht de CDA-fractie het wetsvoorstel op een aantal punten een verbetering, zij het dat er twijfels zijn over de toekomstige positie van een deel van de vbo-leerlingen. De VVD stelde zich in de Eerste Kamer het meest kritisch op. De woordvoerder van die partij verwijst naar een aantal uitspraken van staatssecretaris Netelenbos in de pers die hem aan het denken hadden gezet over de ware bedoelingen van de toezegging in de Tweede Kamer, met name met betrekking tot de oriënterende beroepsgerichte vakken en de praktijkvakken. Bij beroeporiëntatie zou het volgens de staatssecretaris gaan om een oriëntatie op de sectoren in de verschillende leerwegen, en van praktijkvakken zou geen sprake zijn, hooguit van een paar uur beroeporiëntatie in plaats van een tweede vreemde taal. De VVD-fractie vroeg zich daarom af of ze er verstandig aan deed voor te stemmen, gezien het feit dat de inhoud van de wet zo verschillend wordt uitgelegd. De PvdA-woordvoerder was het ongeduld opgevallen. De evaluatie van de basisvorming is gepland voor de tweede helft van 1999 en toch ligt er nu al een wetsvoorstel dat het eindplaatje vastlegt. Zou het niet verstandiger zijn geweest de evaluatie van de basisvorming af te wachten? Ondanks alle kanttekeningen en twijfels wordt het wetsvoorstel op 19 mei 1998 (met een stemverklaring van de VVD) aangenomen. Op 3 augustus 1998 dient het kabinet Kok I zijn ontslag in.

B.3.7 Het invoeringsproces (1998–2002)

Tijdens de daarop volgende kabinetten Kok II (PvdA/VVD/D66: 1998–2002) en Balkenende I (CDA/LPF/VVD: 2002–2003) wordt het vmbo-beleid dat in de wet is neergelegd nader uitgewerkt. In de periode 1998–2002 is staatssecretaris Adelmund verantwoordelijk voor het vmbo-dossier; vanaf juli 2002 is dat minister Van der Hoeven.

Tijdens de invoeringsperiode vindt er veelvuldig overleg met de Tweede Kamer plaats over de voortgang van het invoeringsproces op de drie onderdelen van het vmbo-beleid: de inhoud (met name de examenprogramma's), de vmbo-infrastructuur (herschikking van afdelingen) en de zorgstructuur (samenwerking tussen vo en vso).

Na de aanname van het wetsvoorstel wordt de Kamer via talrijke brieven en notities op de hoogte gehouden van het invoeringsproces. Het invoeringsproces wordt door middel van quick-scans en monitoronderzoeken nauwkeurig gevolgd.

Tijdens de vele overleggen over de uitwerking van het beleid wordt diverse malen vastgesteld dat de invoering van het vmbo een stuk gecompliceerder is dan de invoering van de tweede fase havo/vwo. Al kort na de start van de invoeringsfase ontstaat er in het onderwijsveld de nodige onrust naar aanleiding van de invoering van de tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis)²⁰⁰. Dat leidt in de Kamer tot de nodige zorgen, bijvoorbeeld op het punt van het onderwijsprogramma. Dreigt dat

¹⁹⁸ Tweede Kamer 25 410, nr. 51, p. 9.

¹⁹⁹ Handelingen I 1997–1998, p. 1544–1566, 1588–1599.

²⁰⁰ Zie hoofdstuk B.2.

niet (net als bij de basisvorming en de tweede fase havo/vwo) veel te overladen te worden? Zullen de uitgevers de methoden (schoolboeken en andere leermiddelen) wel op tijd opleveren? Ook wordt met enige regelmaat opgemerkt dat de vernieuwing niet mag worden ingevoerd als men er nog niet klaar voor is. Met de kwetsbare groep vmbo-leerlingen mag geen enkel risico worden gelopen.

De feitelijke invoering zal uiteindelijk volgens de oorspronkelijke planning plaatsvinden. De eerste leerlingen beginnen in 2001 aan de nieuwe bovenbouw van het vmbo.

B.3.8 De invoering van het vmbo, belicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs

Het vmbo ging in het schooljaar 1999/2000 in 426 scholen van start.

Bij de start maakten de meeste vbo- en mavo-opleidingen weliswaar deel uit van brede(re) scholengemeenschappen (hetzij brede scholengemeenschappen voor vbo/mavo/havo/vwo, hetzij avo/vwo-scholengemeenschappen voor mavo/havo/vwo), op vestigingsniveau waren beide opleidingen echter grotendeels gescheiden. Van alle mavo-opleidingen maakte eind jaren negentig nog geen 40% deel uit van een smalle of brede vestiging waarin ook het vbo was opgenomen. De toenemende marktwerking in het onderwijs bevorderde een verdere samenwerking dan wel fusie tussen het vbo en mavo evenmin. In de concurrentieslag om de havo- en vwo-leerlingen voelden scholengemeenschappen zich vaak gedwongen om hun vbo-opleidingen, en in mindere mate ook hun mavo-opleidingen, in aparte vestigingen te houden. Die situatie deed zich met name in de grote steden voor, waar het vbo voor een groot deel werd bevolkt door (allochtone) leerlingen met leerachterstanden, en vaak ook de nodige gedragsproblemen, en waar voor ouders met potentiële havo/vwo-leerlingen vaak een alternatief bestond in de vorm van smalle havo/vwo-scholen of categorale gymnasia.

De inbedding van beide schoolsoorten bood bij aanvang van de vmbo-operatie dan ook weinig perspectief op samenwerking dan wel integratie tussen vbo en mavo²⁰¹.

Twee jaar na de start, in 2001, begonnen de eerste leerlingen aan het derde leerjaar: de nieuwe bovenbouw van het vmbo.

Het *Onderwijsverslag over het jaar 2001* van de Inspectie van het Onderwijs leert dat de meeste scholen (van de 76 door de inspectie onderzochte scholen) op dat moment voldoen aan de relevante wet- en regelgeving, en klaar zijn om de leerwegen vorm te geven²⁰². Tien procent moet nog grote inspanningen plegen om op een verantwoorde manier te kunnen starten.

Een belangrijk probleem is volgens leraren het ontbreken van de mogelijkheid tot niveaudifferentiatie binnen de leerwegen. In het vbo oude stijl volgden leerlingen vakken op een zeer uiteenlopend niveau: ongeveer 40% uitsluitend op het laagste A- en B-niveau, 45% zowel op A- en B- als op C- en D- niveau, en slechts 15% alleen op C- en D-niveau. Die niveaudifferentiatie ontbreekt bij de leerwegen. De introductie van leerwegen heeft volgens leraren en schoolleiders tot gevolg dat een leerling geplaatst wordt in de leerweg die past bij het niveau van de vakken (een of twee) waarin de leerling het slechtste resultaat behaalt. De schoolgebouwen waren in veel gevallen nog niet adequaat ingericht voor het vernieuwde onderwijs. Bij 40% van de gebouwen bleek in 2001 de technische kwaliteit onder de maat.

Ook de werkplekkenstructuur, nodig om te komen tot een betere integratie van theorie en praktijk, was in veel scholen nog lang niet klaar.

²⁰¹ Bronneman-Helmets et al. (2002), zie ook hoofdstuk A.2.

²⁰² Inspectie van het Onderwijs (2002).

Uit het *Onderwijsverslag over 2002* komt naar voren dat de inzet van leraren en schoolleiders om de invoering van het vmbo te doen slagen over het algemeen heel groot is²⁰³. Leraren zijn inmiddels goed bekend met de lesstof en de examenprogramma's. Veel schoolleiders tonen zich bijzonder tevreden over de gemotiveerde inzet en bereidwilligheid van leraren om «de klus te klaren». Op scholen voelt men een zekere trots over de vernieuwing die tot stand wordt gebracht. In pedagogisch-didactisch opzicht wordt op veel scholen overgegaan op het inrichten van een werkplekkenstructuur voor de beroepsvoorbereidende vakken, waarbij arbeidsplaatsen zoveel mogelijk op school worden nagebootst. Door de toegenomen beroepsgerichtheid wordt de didactische kloof met de algemene vakken wel groter.

Voor veel scholen vormt de werkdruk de belangrijkste belemmering. Het nieuwe stelsel vraagt een oriëntatie op andere programma's, anders samengestelde groepen leerlingen, en andere exameneisen. Het lerarentekort verhoogt de werkdruk nog extra. De huisvesting belemmert de invoering van nieuwe werkvormen, zoals de werkplekkenstructuur. Er heerst veel onzekerheid over de slaagkansen van de zwakke leerling in de basisberoepsgerichte leerweg. Voorlopig mag men bij de centrale examens echter nog van de normen afwijken. Toch creëren scholen verschillende alternatieve routes, zoals certificatrouten waarbij leerlingen drempelloos kunnen doorstromen naar het mbo.

Aan de theoretische leerweg van het vmbo (voorheen mavo) wordt door de inspectie nauwelijks aandacht geschonken. Daarin veranderde ook weinig. Hoewel het merendeel van de gediplomeerden doorging naar het mbo, was het onderwijsprogramma nog vrijwel volledig algemeen vormend van aard. Voor de oriëntatie op beroepen was over het algemeen weinig aandacht.

Het *Onderwijsverslag over 2002/2003* wijkt in haar beoordeling nauwelijks af van de voorgaande editie²⁰⁴. Wel wordt geconstateerd dat de motivatie van leerlingen voor algemene vakken verzwakt wanneer ze het verband niet zien met de praktijkoriëntatie zoals die in de beroepsgerichte vakken tot uitdrukking komt.

Het leerwegondersteunend onderwijs is duidelijk nog voor verbetering vatbaar. De criteria voor indicatiestelling worden door het basisonderwijs niet altijd juist toegepast. Voor lwoo-leerlingen vormen de voorschriften voor het leerstofaanbod en de examinering vaak een belemmering.

In het schooljaar 2002/2003 startten de eerste 221 scholen met *leerwerktrajecten*. Leerwerktrajecten, die mogelijk werden gemaakt door staatssecretaris Adelmund (kabinet Kok II (PvdA/VVD/D66: 1998–2002), houden in dat leerlingen uit de leerjaren 3 en 4 van de basisberoepsgerichte leerweg die vanwege motivatieproblemen voortijdig dreigen uit te vallen, een deel van het onderwijsprogramma kunnen volgen bij een bedrijf. Leerwerktrajecten vereisen een hoge mate van afstemming tussen school en bedrijf. De contacten tussen scholen en bedrijven nemen daardoor toe. Uit die contacten blijkt dat bijna de helft van de bedrijven ontevreden is over de kennis en vaardigheden waarover de leerlingen beschikken. Dat geldt ook voor de aansluiting van de theorie op school bij de beroepspraktijk. Schoolleiders zijn positief over de mogelijkheid van leerwerktrajecten, maar vinden de kosten ervan te hoog.

Het over het algemeen positieve beeld van de ontwikkelingen in het vmbo staat volgens de inspectie echter haaks op het negatieve beeld van de schoolsoort in de publieke opinie.

²⁰³ Inspectie van het Onderwijs (2003).

²⁰⁴ Inspectie van het onderwijs (2004).

B.3.9 Zorgen en frustraties rond het vmbo nemen toe (2003 en 2004)

Twee jaar na de invoering van de vernieuwde bovenbouw, in de aanloop naar het eerste centrale examen, nemen de frustraties rond het vmbo toe. Er komen steeds meer berichten over hoge schooluitval, onveiligheid op scholen, overladenheid van het programma, en het te hoge niveau²⁰⁵. De examens zouden, zo werd verwacht, veel te moeilijk zijn voor de zwakkere leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg, waarvan een groot deel leerwegondersteuning (lwoo) krijgt.

Ideeën om de voortijdige schooluitval van vmbo-leerlingen te stoppen buitelen over elkaar heen. Steeds vaker wordt publiekelijk het verlangen naar de oude ambachtsschool geuit.

Volgens de scholen, die druk bezig zijn met de vernieuwingen, hebben mensen die daarnaar terugverlangen last van nostalgie. In de oude ambachtsschool stond het vak centraal, op de leerling werd nauwelijks gelet, zo werd gesteld²⁰⁶.

Algemeen neemt de roep om meer binding met de beroepspraktijk toe. De integratie van zorgleerlingen gaat volgens de *Monitor Vmbo 2002* op de helft van de scholen nog niet goed²⁰⁷. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau doet de integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs (vso-lom) de beeldvorming rond het vmbo geen goed. Daardoor overheerst het beeld dat er in het vmbo vooral leerlingen met problemen en leerachterstanden zitten²⁰⁸.

Voorals ouders in de randstad, waar de problemen het grootst zijn, proberen als het enigszins kan hun kinderen te plaatsen op een aparte mavo of in een theoretische leerweg binnen een mavo/havo/vwo-scholen-gemeenschap. Buiten de randstad is het beeld van het vmbo een stuk positiever; daar ziet men het vmbo veel meer als een gewone opleiding.

In mei 2003 worden voor het eerst de nieuwe centrale vmbo-examens afgenomen. Tegen de verwachting in zijn de slaagpercentages hoog (rond de 94%); vermoedelijk omdat de normering bij de centrale examens voor de beroepsgerichte leerwegen nog niet bindend was, en scholen hun leerlingen niet de dupe wilden laten worden van de onderwijsvernieuwing. Hoewel daardoor veel leerlingen slagen die eigenlijk de landelijke norm niet halen, gaat van dat slaagpercentage wel het politieke signaal uit dat alles oké is met het vmbo. Dat is het dus niet, aldus de heer Engbers, directeur van het Vader Rijncollege te Utrecht²⁰⁹.

Ook de politiek maakt zich zorgen over de negatieve beeldvorming, terwijl het juist de bedoeling was dat door de samenvoeging van het vbo en mavo het imago van het beroepsonderwijs zou verbeteren.

In het najaar van 2003 publiceert de Socialistische Partij (SP) het rapport *Het vmbo verdient beter*, waarin naar aanleiding van de uitkomsten van een enquête onder ruim 350 vmbo-leraren, het volgende wordt aanbevolen²¹⁰. De klassen moeten worden verkleind, het onderwijs moet meer praktijkgericht worden en de eerste twee leerjaren (basisvorming) minder theoretisch, leerlingen moeten net als vroeger vakken op verschillende niveaus kunnen volgen en afronden, de criteria om in aanmerking te komen voor extra zorg moeten worden versoepeld, en voor leerlingen voor wie het vmbo te moeilijk is moet er een aparte assistentenroute komen.

Op 13 januari 2004 wordt in het Haagse Terra College conrector Hans van Wieren door een leerling van allochtone (Turkse) herkomst met een

²⁰⁵ Het Onderwijsverslag over 2003/2004 meldt dat ongeveer de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs in dat schooljaar een of meerdere leerlingen voortijdig zag vertrekken. Dat gebeurt het meest in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, met name bij leerlingen met leerwegondersteuning (Inspectie van het Onderwijs 2004: 60–63).

²⁰⁶ AOB blad 25 januari 2003.

²⁰⁷ Voncken en De Wilde (2002).

²⁰⁸ Bronneman-Helmets et al. (2002).

²⁰⁹ Volkskrant 29 januari 2003.

²¹⁰ Marijnissen et al. (2003).

pistoolschot vermoord. De moord bracht in heel Nederland een golf van verontwaardiging teweeg. Op 16 januari werd op alle middelbare scholen in Nederland een minuut stilte in acht genomen.

Steeds meer vmbo-leerlingen uit de grote steden gaan buiten de eigen stad naar school, zo meldden een aantal kranten. De Vereniging van schoolleiders in het Voortgezet Onderwijs (VVO) signaleert rond de vier grote steden een toenemende trek naar de buitengebieden. Reden daarvoor is dat steeds meer ouders huiverig zijn voor de grootstedese sfeer op de veelal overwegend zwarte vmbo-scholen. Niet alleen autochtone leerlingen trekken naar scholen in de randgemeenten, ook steeds meer allochtone leerlingen uit middenklasse milieus doen dat.

In april 2004 publiceert de Tweede Kamer-fractie van de PvdA het boekje *Lang leve het vmbo!*, waarin het volgende wordt bepleit²¹¹.

De overgang van de basisschool naar het vmbo moet verbeteren door in de basisvorming vakken te clusteren, het aantal kerndoelen te verminderen en scholen de mogelijkheid te geven om met kerndocenten en kernteams te werken. Er moet meer aandacht komen voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg door klassen te verkleinen, en klassen-assistenten, en meer leerlingbegeleiders in te zetten. Leerlingen moeten de gelegenheid hebben om per vak een leerweg te kiezen. De theoretische leerweg kan omgebouwd worden tot een algemeen beroepsvoorbereidende leerweg; de gemengde leerweg kan dan vervallen. Leerlingen die voorheen naar het speciaal onderwijs zouden zijn gegaan moeten meer specialistische begeleiding krijgen. Hoe dat gebeurt, is aan de school zelf. En leerkrachten uit het basisonderwijs moeten makkelijker een aanstelling kunnen krijgen in het vmbo.

In september 2004 luidden ruim 200 vmbo-directeuren de noodklok. In een open brief aan de politiek pleiten zij voor minder regelgeving en meer faciliteiten. Alleen zo kunnen ze leerlingen goed voorbereiden op de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Op 2 november 2004 doet minister Van der Hoeven (kabinet Balkenende II (CDA/VVD/D66: 2003–2006) in een brief aan de Tweede Kamer verslag van haar overleg met een delegatie van de vmbo-directeuren. Daarin constateert zij dat beide partijen het eens waren over het feit dat er voldoende onderwijskundige ruimte is voor maatwerk, en dat de wensen van de directeuren sporen met het ingezette beleid. Ten aanzien van de vraag naar extra faciliteiten wijst de minister er op dat de CAO voor het voortgezet onderwijs voldoende ruimte biedt voor een lagere lessentaak. De scholen zouden die ruimte beter kunnen benutten. Ten aanzien van de problematiek rond de doorlopende leerlijnen in het mbo waren inmiddels al enkele beleidsacties ingezet. Datzelfde gold voor de zorgfaciliteiten (namelijk de Operatie Jong, een snelle invulling van de reboundvoorziening, extra zmk-plaatsen, en het nog te ontwikkelen leerplusarrangement).

In december 2004 bracht ook de Tweede Kamer-fractie van de VVD een publicatie uit over het vmbo. In een notitie met de titel *Oog voor ongekend talent* wordt gepleit voor afschaffing van het kunstmatig samengeklonken vmbo²¹². De verschillen tussen leerlingen van de basisberoepsgerichte leerweg en de theoretische leerweg zijn zo groot, dat ze eigenlijk niet tot één onderwijssoort gerekend kunnen worden. In de plaats daarvan moet er een «vakwerkschool» worden ingevoerd. Daarnaast moet er een «mavo nieuwe stijl» komen.

Voor het leerwegondersteunend onderwijs moet een aparte onderwijsroute in het leven worden geroepen, zodat leerlingen met ernstige leer-

²¹¹ PvdA Tweede-Kamerfractie (2004).

²¹² VVD Tweede Kamerfractie (2004).

en/of gedragsproblemen niet ten koste van zichzelf en van andere leerlingen in het reguliere onderwijs worden opgenomen. Verder bepleit de VVD een doorlopende leerlijn vmbo-mbo, waar nodig zonder vmbo-examen, en een betere aansluiting met bedrijfsleven en arbeidsmarkt.

B.3.10 Op zoek naar een nieuw elan

In 2005 verschijnen diverse beleidsdocumenten met een groot aantal verbeteringsvoorstellen voor het vmbo; voorstellen die grotendeels al in eerdere publicaties en contacten met het onderwijsveld naar voren waren gebracht.

Nota «Vmbo, het betere werk» (april 2005)

In april 2005 verschijnt de nota «*VMBO: het betere werk*» – *onderwijs dat hoofd en handen verbindt* van minister Van der Hoeven (kabinet Balkenende II (CDA/VVD/D66: 2003–2006))²¹³. De nota borduurt voort op het in 2004 verschenen beleidsplan *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend* waarin de minister haar visie op het voortgezet onderwijs tot 2010 had neergelegd²¹⁴. Kernboodschap van *Koers VO* was dat scholen meer ruimte moeten krijgen om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

In de nota *VMBO: het betere werk* staan de volgende punten centraal: In de eerste plaats komt er meer ruimte voor praktijkgericht onderwijs. Naast de mogelijkheid van leerwerktrajecten en een praktijkgerichte assistentenopleiding in de bovenbouw van het vmbo, kunnen scholen in de toekomst al vanaf leerjaar 1 en 2 beroepsgerichte vakken (beroepenoriëntatie) in de onderbouw opnemen. Vanaf de eerste dag kan zo meer aandacht worden besteed aan de combinatie leren en praktijk. Er komt ook meer aandacht voor leerlingen met gedrags- en leerproblemen. Voor leerlingen die echt niet te handhaven zijn komen er in verband met de veiligheid naast de zogeheten reboundvoorzieningen ook nog eens 1000 extra plaatsen in het voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (vso-zmok).

In de derde plaats worden de onderwijsprogramma's en examinering vernieuwd. In de onderbouw krijgen scholen meer ruimte door vermindering en globalisering van het aantal kerndoelen²¹⁵; ook in de bovenbouw komt er meer vrijheid in de programmering, opdat kan worden aangesloten bij ontwikkelingen in de onderbouw en bij de ontwikkeling naar competentiegericht leren in het mbo. Er wordt een beperkter deel van het programma landelijk voorgeschreven, de zogenoemde verplichte kost: vakken die passen in het eindexamenprogramma. Daarnaast is er een vrij gedeelte dat wordt ingevuld in samenhang met de omgeving. Dat vrije gedeelte wordt getoetst via de schoolexamens.

De examens voor alle leerwegen worden meer in lijn gebracht met het competentiegericht onderwijs. In alle leerwegen zullen theorie en praktijk beter met elkaar in verband worden gebracht. Het examen zal in vorm en tijd ook flexibeler worden ingericht, bijvoorbeeld in de vorm van meer examenmomenten.

Een vierde punt betreft de doorstroom naar het mbo. In de praktijk blijken lang niet alle leerlingen in het mbo op het geëigende niveau te worden geplaatst. Soms omdat niveau 3-opleidingen ontbreken, in andere gevallen als gevolg van selectie door het ROC.

Vmbo-scholen en ROC's krijgen meer samenwerkingsmogelijkheden op inhoudelijk en financieel gebied. Ook komen er experimenten met doorlopende leerlijnen vmbo-mbo.

²¹³ Tweede Kamer 30 079.

²¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a); Tweede Kamer 29 200 VIII, nr. 14.

²¹⁵ Zie hoofdstuk B.1.

Tenslotte worden maatregelen voorgesteld om voldoende en goed personeel in het vmbo te krijgen. Bijvoorbeeld door meer afgestudeerden van de pabo in het vmbo aan te stellen, hetzij via verkorte tweedegraads opleidingen (middels vrijstellingen), hetzij via de zij-instroom-route.

Uit antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie OCW blijkt dat er een *Adviesgroep Vmbo* zal worden ingesteld, die zal bestaan uit mensen uit het veld, en de opdracht krijgt de voornemens uit de nota nader in te vullen. Voorts wordt duidelijk dat het verbinden van hoofd en handen ook voor de theoretische leerweg geldt. Ook die moet meer contextrijk worden ingevuld, en meer praktijk-gerelateerd, zodat het onderwijs betekenisvoller wordt. De invulling zal wel per leerweg en leerlingengroep verschillen.

Of de 1000 extra zmk-plaatsen voldoende zullen zijn om alle leerlingen met ernstige leer- en gedragsproblemen te kunnen opvangen, hangt af van het verwijzingsgedrag van de reguliere scholen voor basis- en voortgezet onderwijs en van de verblijfsduur. Op de 1500 plaatsen binnen reboundvoorzieningen kunnen naar verwachtingen op jaarbasis zo'n 4500 leerlingen worden geplaatst.

Bij de introductie van nieuwe examenvormen zal volgens de minister het niveau van het vmbo-diploma gehandhaafd blijven. Het beheersingsniveau dat in de centrale examens wordt getoetst verandert namelijk niet.

Instelling Adviesgroep Vmbo (september 2005)

In september 2005 wordt de *Adviesgroep Vmbo* ingesteld²¹⁶. Bij de samenstelling van de adviesgroep, vormt een zo groot mogelijke diversiteit en brede samenstelling het uitgangspunt. Voorzitter is de heer Van der Spoel.

De adviesgroep krijgt de opdracht om:

- samen met scholen, het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven te zoeken naar ruimere mogelijkheden voor scholen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen;
- op grond van de uitkomsten de minister te rapporteren over breed gedragen criteria en kaders waarbinnen de nieuwe beleidsruimte voor scholen kan functioneren;
- (samenwerkingsverbanden van) scholen te ondersteunen bij het invullen van die beleidsruimte in samenhang met de omgeving en het vervolgonderwijs.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek vmbo (december 2005)

Om meer duidelijkheid te krijgen over de problemen van het vmbo en over de mogelijkheden het schooltype beter te laten functioneren liet het Kabinet Balkenende II in 2005 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitvoeren. Het rapport van de IBO-werkgroep met de titel *Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst* wordt in december 2005, tegelijk met een beleidsreactie van minister Van der Hoeven, aan de Tweede Kamer aangeboden²¹⁷.

De werkgroep stelt in de eerste plaats vast dat de enorme belangstelling voor de problemen in het vmbo in de media en de politiek als onbedoeld neveneffect heeft dat positieve geluiden over het vmbo worden overschaduwd. Zo bleek bijvoorbeeld uit het onderzoek «Go VMBO» van de organisatie van scholieren, het LAKS, dat ouders weliswaar vaak een negatief beeld hebben van het vmbo voordat hun kind naar dat schooltype gaat, maar dat de leerlingen, en later ook de ouders uiteindelijk dik tevreden zijn over het vmbo-onderwijs. De negatieve beeldvorming is bovendien zeker niet landelijk en betreft ook niet het totale vmbo.

²¹⁶ Staatscourant 28 oktober 2005, nr. 210, p. 11.

²¹⁷ Interdepartementaal beleidsonderzoek VMBO (2005); Kamerstuk 30 079, nr. 5.

Veel van de problemen en knelpunten vloeien voort uit veranderingen in de maatschappij.

De problemen in het vmbo kunnen ook niet los worden gezien van andere onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig, met name van de invoering van de basisvorming, en van de integratie van het vso-lom/mlk in het vmbo.

De problemen in het vmbo worden in het rapport vervolgens belicht tegen de achtergrond van een aantal veranderingen in de leerlingenpopulatie binnen het vmbo: een dalend instroomniveau van de eerstejaars in het vmbo, dat in de vier grote gemeenten (G4) nog lager is dan in de rest van het land, een groeiende percentage leerlingen van allochtone herkomst, eveneens vooral in de G4, relatief veel leerlingen in probleemcumulatiegebieden en een toenemend aantal leerlingen met gedragsproblemen. De meest relevante knelpunten in het vmbo zijn volgens de IBO-werkgroep: de hoge voortijdige schooluitval, het volgens onderzoek dalende niveau in wiskunde, een aanzienlijk percentage leerlingen (30%) dat niet doorgaat naar het mbo, en de afnemende veiligheid op school. Deze problemen doen zich vaker voor in de grote steden en onder allochtone leerlingen. De werkgroep komt met een groot aantal aanbevelingen, die deels aansluiten bij reeds in gang gezet beleid.

De aanbeveling om de kerndoelen voor de basisvorming te integreren in de eindtermen van het vmbo worden door het kabinet niet overgenomen. De basisvorming heeft namelijk een brede doelstelling, waarvan ook socialisatie en burgerschapsvorming deel uitmaken. Een aanbeveling om de eindtermen meer af stemmen op het vervolgonderwijs en het uiteindelijke arbeidsmarktperspectief, wordt door het kabinet onderschreven. Nu zijn de eindtermen nog te vaak een slap aftreksel van de cognitieve eisen die op havo/vwo-niveau worden gesteld.

Volgens de werkgroep moet er ook sneller bestuurlijk worden ingegrepen bij slecht functionerende scholen die door de bodem dreigen te zakken. Een aanbeveling waar volgens de minister reeds aan wordt gewerkt. Dat laatste geldt ook voor enkele aanbevelingen met betrekking tot de zorgleerlingen. Het voorstel om in het basisonderwijs leerstandaarden voor de kernvakken rekenen en taal in te voeren zal nader worden verkend, mede in relatie tot andere instrumenten. Op de beperking van de verblijfsduur tot vijf jaar komen echter geen ruimere ontheffingsmogelijkheden, zoals de werkgroep had bepleit.

Het *Onderwijsverslag over het schooljaar 2004/2005* – het derde jaar van de vernieuwde bovenbouw – dat in april 2006 verschijnt, bevestigt nogmaals de gemengde berichten over het vmbo²¹⁸. Het vmbo kent een omvangrijke, maar tegelijkertijd zeer heterogene leerlingenpopulatie (maar liefst 460 000 leerlingen, waarvan 235 000 in de bovenbouw). De beeldvorming rond het vmbo wordt volgens de onderwijsinspectie voor een groot deel bepaald wordt door de gedragsproblematiek van een kleine groep. Zestig procent van de leerlingen is tevreden en bijna alle leerlingen gaan met plezier naar school. Leraren zijn zeer gemotiveerd en overwegend (90%) tevreden met hun werk, zo blijkt uit verschillende onderzoeken. In de bovenbouw van het vmbo vinden, vergeleken met de onderbouw en de bovenbouw van het havo/vwo, verreweg de meeste onderwijskundige veranderingen plaats. Wel constateert de inspectie dat leerlingen in betrekkelijk veel lessen (met name in de theoretische vakken) nog te passief het onderwijs volgen.

Er wordt veel gedaan aan de afstemming van het onderwijs op de beroepspraktijk. Het vinden van voldoende goede stageplaatsen vormt echter steeds vaker een probleem.

²¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2006).

Gemiddeld namen zo'n 18 leerlingen per school deel aan een leerwerktraject; een jaar eerder waren dat er nog 15. De deelnemers zijn enthousiast, driekwart stroomt door naar het mbo. Binnen scholen zijn de leerwerktrajecten echter tamelijk geïsoleerd en relatief duur. Uit onderzoek blijkt dat ruim de helft van de vmbo-ers die naar het mbo waren overgestapt van mening is dat het vmbo een goede voorbereiding biedt; ruim eenderde vond de voorbereiding redelijk en tien procent slecht. Met name de eis van zelfstandigheid plaatst leerlingen voor problemen, met name leerlingen in mbo-opleidingen op niveau 3 en 4. Volgens de Inspectie wordt een goede aansluiting tussen vmbo en mbo nogal eens belemmerd door verschillen in perceptie ten aanzien van nieuwe concepten van leren, zoals competentiegericht leren en het nieuwe leren, tussen leraren onderling. De verschillende interpretaties leiden tot misverstanden of onduidelijkheden bij leerlingen. De voorbereiding op het mbo wordt erdoor bemoeilijkt.

B.3.11 Doorontwikkeling van het vmbo

In de loop van 2005 lijkt de kritiek op het vmbo in de media en de publieke opinie enigszins te verstommen. Het studiehuis en het «nieuwe leren» komen in die tijd steeds meer in de schijnwerper te staan, meestal in negatieve zin²¹⁹.

Er worden veel maatregelen genomen, dan wel voorbereid, om de knelpunten in het vmbo weg te nemen.

*Voortvarend vmbo; samen koersen op bewegingsruimte*²²⁰

In juni 2006 biedt de *Adviesgroep Vmbo* een eerste richtinggevend advies aan de minister aan.

De Adviesgroep was gevraagd om samen met scholen, vervolgonderwijs en bedrijfsleven te zoeken naar ruimere mogelijkheden voor scholen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen. Met als richtpunten: het belang van leerlingen aan maatwerk en een doorlopende leerlijn naar het mbo. Het belang van de leerling moest ook vooropstaan bij de achterliggende vraag op welke manier de garanties voor kwaliteit, inzichtelijkheid, toegankelijkheid en civiel effect in de nieuwe situatie geboden kunnen worden. De adviesvraag richtte zich met name op de beroepsgerichte programma's.

De Adviesgroep constateert op basis van een brede inventarisatie van opvattingen en ontwikkelingen in het veld dat de functie van het vmbo door de bevrageden vooral als oriënterend en beroepsvoorbereidend, en in mindere mate als beroepsopleidend wordt gezien. Daarbij is de algemene component op zichzelf belangrijk, maar wel ondersteunend voor de praktijkcomponent. Er is een groot draagvlak voor programmatische vernieuwing en een breed gevoelde behoefte aan meer mogelijkheden voor maatwerk, en voor invulling van een groter deel van het programma door de school. Overigens geeft de Adviesgroep ook aan dat de bestaande ruimte door scholen lang niet altijd optimaal wordt benut. Over de behoefte aan planningsvrijheid wordt verschillend gedacht, net als over de mogelijkheid om nieuwe programma's alleen toe te staan binnen een regionaal arrangement.

De houding ten opzichte van het bedrijfsleven is ambivalent; scholen werken graag samen, maar een deel van de scholen vindt een verplichte betrokkenheid niet nodig. Over een goede aansluiting bij het vervolgonderwijs, als criterium voor nieuwe programma's, bestaat brede overeenstemming bij scholen, vervolgonderwijs en bedrijfsleven, net als over de landelijke vaststelling van programma's.

²¹⁹ Zie hoofdstuk B.4.

²²⁰ Adviesgroep Vmbo (2006).

*Beleidsreactie op de voorstellen van de Adviesgroep Vmbo*²²¹

Reagerend op de verschillen van inzicht ten aanzien van de planningsvrijheid stelt de minister overtuigd te zijn van de noodzaak van een regionale afstemming en van de onontbeerlijkheid van de rol van het bedrijfsleven.

Ten aanzien van het ontwikkelingsperspectief luidt de hamvraag op welke wijze vanuit de bestaande beroepsgerichte programma's meer ruimte aan scholen kan worden geboden, zodanig dat het civiel effect intact blijft. In dat verband speelt bijvoorbeeld de vraag naar het effect van globaal geformuleerde, door scholen (regionaal) verder in te vullen programma's op de (centrale) examinering. Aan de Adviesgroep wordt daarom de vraag voorgelegd aan te geven welke onderdelen van (nieuwe) beroepsgerichte programma's in elk geval kenmerkend, en daarmee een kerndeel zijn, en welke meer vrij door scholen kunnen worden ingevuld, en welke inhoudelijke kaders en criteria daarbij zouden moeten gelden.

Er ligt inmiddels een voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) om de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning te vergroten. Nieuwe programma's kunnen niet binnen een bestaand programma worden aangeboden. Bovendien is regionale samenwerking voorwaarde voor het aanbieden van nieuwe programma's; een doorlopende leerlijn naar het mbo moet zijn gegarandeerd.

Ook ten aanzien van de examinering (een mix van schoolexamen en een (vorm van) centraal examen) liggen er voorstellen, bijvoorbeeld voor centraal schriftelijke praktijkexamens.

Het voorstel om het aantal verplichte sectorvakken tot één te beperken, waardoor de leerling extra keuzeruimte krijgt, wordt overgenomen. Datzelfde geldt voor de aanbeveling van de Adviesgroep om de vereiste toestemming van de inspectie voor doorstroom van de gemengde leerweg naar het havo te laten vervallen.

B.3.12 Naar een nieuwe zorgstructuur

De nieuwe zorgstructuur in het vmbo werd na een voorbereidingsperiode van drie jaar in 2002 ingevoerd.

Een belangrijk en hardnekkig probleem, zo blijkt uit alle nota's, vormt de toename van het aantal leerlingen dat in verband met leer- en/of gedragsproblemen extra zorg nodig heeft en de problemen die scholen hebben met het leveren van die extra zorg.

Het *Onderwijsverslag 2003/2004* zegt hierover het volgende:

«Het signaleren, analyseren en diagnosticeren van leer- en gedragsproblemen gaat op de scholen redelijk goed, maar de vertaalslag naar een plan van aanpak waarmee de leraren kunnen werken, is moeilijk. Juist als het aankomt op adequaat helpen of begeleiden van leerlingen in de klas is er vaak sprake van een zekere »handelingsverlegenheid«: leraren weten niet goed hoe zij de analyses en adviezen van deskundigen moeten omzetten in een doeltreffend handelingsrepertoire. De meeste scholen beschikken inmiddels over zorgteams waarvan naast schoolfunctionarissen ook externe deskundigen van jeugdzorg, maatschappelijk werk, leerplicht en justitie deel uitmaken. Toch voorkomt de betrokkenheid van deze externe deskundigen niet, dat er soms veel te lange wachttijden ontstaan in het circuit van de buitenschoolse hulp. Daardoor komt noodzakelijke hulp vaak te laat, wat frustrerend is voor leraren en begeleiders op de scholen»²²².

Het praktijkonderwijs (pro), dat in de jaren 1999–2002 vanuit het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) werd gevormd, lijkt er volgens hetzelfde inspectierapport beter in te slagen om een passend leerstofaanbod te ontwikkelen om leerlingen voor te bereiden op eenvoudige functies op de arbeidsmarkt. Het Landelijk

²²¹ Kamerstuk 30 079, nr. 8.

²²² Inspectie van het Onderwijs (2005: 203).

Werkverband Praktijkonderwijs heeft op dit punt een belangrijke rol gespeeld door specifiek lesmateriaal voor het praktijkonderwijs te laten ontwikkelen.

Tussen 2000 en 2004 nam het aantal leerlingen dat voor extra zorg geïndiceerd werd maar liefst met 11% toe: van 108 800 in 2000 naar 120 400 in 2004. Binnen de categorie zorgleerlingen volgt 78% leerweg-ondersteunend onderwijs en 22% praktijkonderwijs. Sinds 2002 neemt met name het praktijkonderwijs snel in omvang toe (+ 16%).

Verklaringen voor die groeiende vraag naar extra zorg liggen deels binnen en deels buiten het onderwijs.

Bij *onderwijsinterne factoren* gaat het om de bekostigingswijze (bekostiging op basis van het aantal geïndiceerde leerlingen), het bestaan van een afzonderlijk aanbod voor zorgleerlingen (aanbod schept vraag) en het «weer samen naar school»-beleid in het primair onderwijs dat er kennelijk onvoldoende in slaagt leerlingen goed voor te bereiden op het reguliere voortgezet onderwijs (ontoereikende opbrengsten van het speciaal basisonderwijs).

Bij *onderwijsexterne factoren* kan onder andere worden gedacht aan demografische veranderingen, problemen in gezinnen, een samenleving die steeds hogere eisen stelt, vooruitgang in de medische wetenschap (betere diagnosemogelijkheden), vroegtijdige signalering, meer voorlichting en informatie, en de feitelijke ontwikkeling (deels genetisch bepaald) van het aantal kinderen met leerstoornissen zoals ADHD.

Bij de onderwijsinterne factoren is vooral de bekostigingsstructuur, die in het schooljaar 2002/2003 werd ingevoerd, van belang. Voor het *leerweg-ondersteunend onderwijs* is dat een gemengd bekostigingsmodel dat uit twee delen bestaat: autonome bekostiging per (door de Regionale Verwijzingscommissie (RVC)) geïndiceerde leerling en een regionaal budget voor niet geïndiceerde leerlingen die extra zorg behoeven. Het samenwerkingsverband vo-vso is verantwoordelijk voor de besteding van het regionale budget. De toelaatbaarheid tot het *praktijkonderwijs* is afhankelijk van indicatie door de RVC (volledig autonome bekostiging). Indien een leerling volgens de vmbo-school gebaat is bij leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs kan de school een aanvraag voor indicatiestelling indienen bij de RVC.

Het open eindekarakter van de regeling leidt ertoe dat scholen voor voortgezet onderwijs uit voorzorg leerlingen aanmelden voor een test om te zien of ze in aanmerking komen voor leerwegondersteuning.

In januari 2005 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs* uit²²³. Daaruit bleek dat de zorg aan probleemleerlingen in het vmbo nog op een groot aantal punten tekortschiet.

- in het vmbo zit een aantal zorgleerlingen niet op z'n plek. Voor deze leerlingen ligt het niveau van de basisvorming en van de basisberoepsgerichte leerweg te hoog;
- in de onderbouw worden zorgleerlingen bijna altijd in aparte kleinere groepen geplaatst met een klein, vast en vertrouwd docententeam; in de bovenbouw lukt het veel scholen niet om deze structuur te continueren; als gevolg van de verdeling van leerlingen over sectoren en vanwege geldgebrek;
- de indicatie geeft aan dat de leerling extra wordt bekostigd, maar geeft geen inzicht in wat er met de leerling aan de hand is en wat er gedaan moet worden;
- de overdracht vanuit het basisonderwijs naar het vmbo schiet tekort;

²²³ Algemene Rekenkamer (2005).

- leraren en huisvesting zijn onvoldoende toegerust voor de nieuwe groep leerlingen uit het speciaal onderwijs;
- scholen beschikken over onvoldoende basisinformatie om de zorg en zorgstructuur adequaat af te stemmen op het beschikbare budget;
- het regionale netwerk van voorzieningen voor jongeren is in veel gevallen niet sluitend.

Van een zorgplicht naar passend onderwijs

De zorgstructuur voor leerlingen die in het onderwijs extra aandacht nodig hebben levert niet alleen problemen op in het voortgezet onderwijs. Ook in het basisonderwijs zijn er de nodige knelpunten.

Eind september 2005 komt het ministerie van OCW in de *Notitie vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs* met een voorstel om enkele belangrijke knelpunten in de zorg voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften op te lossen²²⁴. Knelpunten, zoals de bureaucratie rond de indicatiestelling voor «een rugzak» (die het mogelijk maakt dat ook leerlingen met lichamelijke en/of geestelijke beperkingen kunnen kiezen voor deelname aan het reguliere onderwijs), het feit dat elke voorziening haar eigen indicatiestelling heeft, de problemen rond het toelatingsbeleid van scholen, en de belemmeringen die scholen onderkennen als ze onderwijsvormen tussen het reguliere en speciaal onderwijs willen aanbieden.

In de notitie wordt een ingrijpende wijziging van de aanpak voorgesteld. De overwegend aanbodgerichte structuur, bestaande uit allerlei verschillende onderwijsvoorzieningen met eigen indicatiecriteria, toelatingsregelingen en bekostigingsregelingen, moet vervangen worden door een systeem waarin de leerling centraal staat. In het nieuwe systeem krijgen scholen een *zorgplicht*. Scholen hebben de plicht om alle leerlingen die zich aanmelden een onderwijszorgarrangement aan te bieden.

Er komt één indicatiesysteem voor alle leerlingen die extra zorg nodig hebben. Bij inschrijving van een geïndiceerde leerling ontvangt de school een hogere bekostiging, afhankelijk van het zorggewicht van de leerling. Verschillen in de bekostiging van een geïndiceerde leerling bij een speciale school en een gewone school worden weggenomen om strategisch gedrag van scholen te voorkomen.

Alle scholen worden, wettelijk gezien, gewone scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Afhankelijk van het aantal geïndiceerde leerlingen dat zij opnemen worden zij meer of minder speciaal in hun onderwijsaanbod. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat speciale scholen verdwijnen, al was het maar omdat de daar aanwezige expertise behouden en verder ontwikkeld moet worden.

In de nieuwe situatie kunnen allerlei vormen van geïntegreerd onderwijs ontstaan, bijvoorbeeld speciale klassen in reguliere scholen, scholen waarin de leerling een deel van het onderwijs in een speciale voorziening volgt en een deel in de gewone klas, of arrangementen met een korte periode van intensieve begeleiding of een structurele begeleiding op enkele momenten in het jaar.

De notitie leidde in het onderwijsveld tot nogal wat misverstanden. Naar aanleiding van een onderzoek van de Protestants Christelijke Schoolleiders Organisatie ontstond het beeld dat het speciaal onderwijs zou verdwijnen en dat iedere school verplicht zou worden een kind met een handicap of extra zorgbehoefte op te nemen.

Steeds meer leerlingen met leer- en/of opvoedingsproblemen in het reguliere onderwijs

Die zorg was begrijpelijk. In 2006 verschijnen er namelijk cijfers over de

²²⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a).

onstuimige groei van het voortgezet speciaal onderwijs²²⁵. Terwijl het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 13 t/m 18 jaar tussen 2000 en 2005 met 7% toenam, steeg de deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen (cluster 3: vso-zmlk) maar liefst met 43%, terwijl de deelname aan cluster 4-scholen (waaronder scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok)) bijna verdubbelde. Steeds meer van deze moeilijk lerende kinderen en kinderen met ernstige gedragsproblemen gaan met een rugzak naar het gewone onderwijs. Dat levert binnen de gewone scholen, en met name binnen de vmbo-scholen waar vrijwel al deze leerlingen terechtkomen, de nodige problemen op.

In de *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs*, die in september 2006 verschijnt, worden enkele misverstanden en onduidelijkheden uit de eerdere nota weggenomen²²⁶. De *zorgplicht van scholen* wordt in de uitwerkingsnotitie vervangen door een *verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor passend onderwijs*. De bestaande zorgstructuren blijven het uitgangspunt, maar moeten wel beter gaan functioneren, via onderlinge samenwerking, en waar nodig ook via afstemming met de jeugdzorg. Geen enkel kind mag tussen wal en schip raken en voor elk kind moet er een passende plek zijn in het onderwijs, zo luidt het motto.

Passend onderwijs kan gegeven worden op de school van aanmelding, maar ook op een school binnen het bestuur, of op een school binnen een ander bestuur, waarmee in netwerkverband wordt samengewerkt, zoals een school voor speciaal onderwijs.

In een aantal regio's komen experimenten met verdergaande vormen van deregulering en/of wijziging in de huidige zorgstructuur. Voor de ondersteuning van scholen komt er een landelijk steunpunt passend onderwijs, en voor de ondersteuning van ouders (vooral van rugzakleerlingen), zowel individueel als collectief, een landelijk ouderplatform.

Het *Coalitieakkoord*, dat ten grondslag ligt aan het kabinet Balkenende IV (CDA/PvdA/CU: vanaf 2007), zegt over deze problematiek het volgende:

«Bij de verdere uitwerking van plannen voor de integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheden van scholen om leerlingen met een zware zorgvraag een plaats binnen de school te geven. De aanwezigheid van de daarvoor benodigde voorzieningen en voldoende expertise bij docenten is om die reden een belangrijke voorwaarde bij de uiteindelijke invoering. Speciaal onderwijs blijft een noodzakelijke aanvulling op het reguliere onderwijs. Het wegwerken van wachtlijsten en de verdere vereenvoudiging van de indicatiestelling, waar mogelijk in samenhang met de jeugdzorg, krijgen prioriteit»²²⁷.

B.3.13 Meningsverschillen over de functie en positie van de theoretische leerweg/mavo

In 1999 werden het vbo en mavo samengevoegd om het imago van het beroepsonderwijs te versterken, de infrastructuur van het vbo in stand te kunnen houden, en de aansluiting van beide schooltypen op het vervolgonderwijs, met name het mbo, te verbeteren. In het nieuwe vmbo bleef de mavo een afzonderlijk schooltype, zij het onder andere naam: de theoretische leerweg.

Functie van de mavo/theoretische leerweg; emancipatie via de avo-route of de beroepskolom

Bij de behandeling van de vmbo-voorstellen in de Tweede Kamer werd er

²²⁵ CentERdata (2006).

²²⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006).

²²⁷ Coalitieakkoord (2007: 19–20).

van veel kanten, en bij herhaling, op aangedrongen dat de doorstroom van mavo naar havo mogelijk zou moeten blijven. Die toezegging werd door de bewindslieden ook gedaan, zij het dat er telkens wel bij werd gezegd dat de doorstroom van mavo naar havo, als gevolg van de vorming van brede scholengemeenschappen en een betere determinatie van potentieel havo-talent in de onderbouw, al aan het afnemen was en vermoedelijk verder zou dalen. Van de mavo-gediplomeerden stroomde in 1999 nog maar 11% door naar de havo; in 1985 was dat nog 20% en in 1977 zelfs 35%.

De redenering dat de afname van de doorstroom van mavo naar havo werd veroorzaakt door de vorming van brede scholengemeenschappen werd volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau echter niet door de cijfers ondersteund²²⁸. In 1998 bedroeg de opstroom van mavo naar havo in mavo- en vbo/mavo-vestigingen 4% à 7%, terwijl dat in zeer brede scholengemeenschappen zo'n 13% tot 15% was. Dat laatste cijfer lag destijds enkele procentpunten boven het landelijke gemiddelde, zodat het niet aannemelijk is dat de daling van de doorstroom mavo-havo werd veroorzaakt door de vorming van brede scholengemeenschappen. Het merendeel van de mavo-gediplomeerden stroomde eind jaren negentig echter door naar het mbo. Daarmee was het perspectief op een hogere opleiding nog steeds aanwezig. Dankzij de mogelijkheid van doorstroom van mbo naar hbo is de keuze bij de start van het voortgezet onderwijs tussen vmbo en havo/vwo minder onherroepelijk dan vaak wordt gedacht. Maakte in 1990 22% van de gediplomeerden van lange (vierjarige) mbo-opleidingen de overstap naar het hbo, eind jaren negentig was dat al ruim 30%. Medio jaren negentig was de mbo-route voor mavo-gediplomeerden al een belangrijker toegangsroute tot het hbo dan de stapelroute via het havo. De kans om met een mavo-diploma via de mbo-route naar het hbo door te stromen was eind jaren negentig echter wel kleiner dan via de havo-route: respectievelijk 15% en 22%²²⁹. Rond de eeuwwisseling was de economische situatie zo rooskleurig dat een sterke toename in de vraag naar hoger opgeleiden werd verwacht. Er werden op Europees niveau afspraken gemaakt om het aantal hoger opgeleiden binnen Europa sterk te laten toenemen. Die groei zou met name moeten plaatsvinden via een tweede koninklijke route naast de avo-route: de zogeheten beroepskolom vmbo-mbo-hbo. Vanuit het havo en vwo stroomde immers al bijna iedereen door naar het hoger onderwijs. Bevordering van de doorstroom via de beroepskolom heeft er inmiddels al toe geleid dat meer dan 50% van de mbo-4 gediplomeerden doorgaat naar het hbo²³⁰.

Verdeeldheid over de positie en functie van de mavo/theoretische leerweg
In de publieke opinie en in het onderwijsveld zelf heerst verdeeldheid over de positie en functie van het mavo binnen het vmbo.

Voorstanders van de vmbo-operatie, en van een didactische vernieuwing in de richting van competentiegericht leren binnen het vmbo, zijn van mening dat het mavo niet voor niets deel uitmaakt van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Door de theoretische leerweg volledig in te blijven vullen met algemeen vormende theoretische vakken – vanuit de achterliggende gedachte van de Mammoetwet dat opklimmen van mavo naar havo en van havo naar vwo moest worden bevorderd – bereidt de theoretische leerweg onvoldoende voor op de vervolgopleiding die door vier van de vijf mavo-scholieren wordt gekozen, namelijk het mbo. De vereniging van schoolleiders pleitte in 2004, bij monde van haar voorzitter Hetteema, in het dagblad *Trouw* dan ook voor samenvoeging van de gemengde leerweg en theoretische leerweg, opdat leerlingen van de

²²⁸ Bronneman-Helmets et al. (2002: 114–115).

²²⁹ Bronneman-Helmets et al. (2002: 115–116).

²³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007: 84); zie ook hoofdstuk A.2.

theoretische leerweg beter zouden worden voorbereid op hun vervolgopleiding.

Anderen gaan nog verder en zouden de theoretische leerweg het liefst zien afgeschaft.

Volgens een directielid van een school voor voortgezet onderwijs in Helmond, Ad Poulisse, beoogde de introductie van het vmbo een heldere tweedeling tussen havo/vwo aan de ene en het vmbo aan de andere kant. In de praktijk ligt volgens hem de scheidslijn echter niet tussen vmbo en havo/vwo, maar tussen het vwo/havo/mavo en het beroepsonderwijs, waardoor het beroepsonderwijs haar slechte imago houdt. Bovendien wordt volgens Poulisse aan ouders een fopspeen voorgehouden omdat maar weinig mavo-gediplomeerden naar de havo gaan, en als ze dat al doen, vaak toch nog via een onafgemaakte havo-opleiding op het mbo belanden²³¹.

Ook anderen, zoals de Brabantse gedeputeerde Augusteijn, willen af van de theoretische leerweg. In 2002 liet deze gedeputeerde in een landelijk dagblad weten dat de mavo/theoretische leerweg een ongunstig effect heeft op de rest van het vmbo. De goede leerlingen worden weggezogen; zowel het niveau als het imago van de andere leerwegen hebben hieronder te lijden. De theoretische leerweg moet niet als aparte onderwijsvorm blijven bestaan, maar in de andere leerwegen worden geïntegreerd. De mavo-scholen zijn volgens Augusteijn bij ouders alleen populair omdat deze aanleunen tegen havo en vwo-scholen.

Tegenover de voorstanders van integratie tussen mavo en beroepsonderwijs staan anderen die van mening zijn dat de mavo nooit had mogen worden samengevoegd met het vbo. De meest spraakmakende vertegenwoordiger van deze opinie is Leo Prick, die in talrijke columns in NRC Handelsblad liet weten het schandalig te vinden dat de politiek, niet alleen staatssecretaris Netelenbos maar ook de Tweede Kamer, met de invoering van het vmbo een tweedeling heeft laten ontstaan in het voortgezet onderwijs, en daarmee de mogelijkheden om op te klimmen via de route mavo-havo en havo-vwo heeft verkleind. In een interview ter gelegenheid van het verschijnen van zijn boek *Drammen, dreigen, draaien* zegt hij over de onderwijsvernieuwingen in het algemeen en het vmbo in het bijzonder het volgende:

«Een groot deel van de problemen van het onderwijs van vandaag zijn terug te voeren op de jaren tachtig. De leerlingaantallen liepen opeens hard terug. Er gebeurden twee dingen. Het lerarenbestand vergrijsde sinds die jaren. Tot vandaag zijn daar de gevolgen van te zien. Daarbij veranderde de onderwijspraktijk. Scholen wilden leerlingen aannemen die het onderwijsniveau eigenlijk niet aankonden. Het havo en vwo kwamen zo wel vol te zitten. De klappen vielen op de mavo en het voorbereidend beroepsonderwijs..... Iedereen vroeg zich af waarom het rendement van het Nederlandse onderwijs zo laag is. Vind je het gek? Scholen hebben leerlingen toegelaten die daar niets te zoeken hadden». De invoering van de tweede fase in de bovenbouw van het havo en vwo was volgens Prick een poging de scheefgroei enigszins te herstellen.

Maar ook de haast van staatssecretaris Netelenbos om een paar jaar later het vmbo in te voeren is als een reactie op hetzelfde fenomeen te zien. «Kinderen gingen steeds minder vaak naar het voorbereidend beroepsonderwijs. Netelenbos zocht daar een antwoord op. De oplossing zat in het samenvoegen van mavo en vbo».

U betoogt dat de onderwijsvernieuwingen in sommige opzichten aan elkaar tegengesteld waren, zo vraagt de interviewer, Guus Valk.

²³¹ Trouw, d.d. 15 juni 2004; zie voor gegevens over de opstroom mavo-havo hoofdstuk E.3 (paragraaf E.3.1.1).

«Ze waren *honderd procent* tegengesteld. Kinderen moesten hun definitieve schoolkeuze uitstellen in de basisvorming, het liefst tot hun vijftiende jaar. Tegelijkertijd wordt de

bovenbouw van havo en vwo verzaamd, waardoor overstappen van mavo naar havo moeilijk is gemaakt. Vervolgens worden mavo en vbo verbouwd tot vmbo. Hiermee heeft Netelenbos, een socialistische staatssecretaris nog wel, een tweedeling laten ontstaan die Nederland tot dan toe, zeker vergeleken met het buitenland nauwelijks gekend had».

Maar de Eerste en Tweede Kamer zijn gewoon met de plannen akkoord gegaan. Daarmee zijn de gevolgen toch moeilijk alleen nog op een paar PvdA-politici terug te voeren?

«Dat de Tweede Kamer akkoord ging met het vmbo en de tweede fase heeft tal van oorzaken. Een belangrijke is dat Netelenbos het heel slim speelde. Ze presenteerde de naderende tweedeling in het onderwijs als een verbetering. Tot dan toe, zei ze, was er sprake van een vierdeling: vbo, mavo, havo en vwo»... En dat wordt gepikt. Dat wordt gepikt! Lees de verslagen van de kamerdebatten nog maar eens terug. Je gelooft je ogen niet».

Volgens Prick is de huidige tweedeling het grootste probleem van het onderwijs. «De vroegere mavo fungeerde voor veel leerlingen als mogelijkheid om hun keuze uit te stellen. Daar was niks mis mee. We moeten die omweg in ere herstellen, zeker als we het niveau van allochtone leerlingen willen optrekken die nu eenmaal vaak een taalhandicap hebben»²³².

De doorstroom van mavo naar havo vertoont overigens sinds een aantal jaren weer een stijgende lijn. In 2005 ging al weer 15% van de mavo-gediplomeerden door naar de havo, terwijl in 1999 maar 11% dat deed. Die toename komt voor een deel voor rekening van Turkse en Marokkaanse leerlingen, van wie rond de 20% overstapt van de theoretische leerweg naar de havo, maar ook bij autochtone leerlingen geldt dit intussen voor 14%²³³.

B.3.14 Terug naar de ambachtsschool?

Met enige regelmaat ontstaat de roep om terugkeer naar de oude ambachtsschool²³⁴. Deze kwam in 2004 niet alleen uit de VVD. Ook uit werkgeverskringen werd/wordt daar met enige regelmaat voor gepleit. In het technisch bedrijfsleven maakte men zich al bij de invoering van het vmbo zorgen over het tekort aan vaklieden. Het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (KIVI) en de Nederlandse ingenieursvereniging NIRIA schreven er al in 1997 een notitie over: *Vakmanschap. Pleidooi tegen uitholling vaktechnisch onderwijs in het VBO*²³⁵.

Ook de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) pleit voor terugkeer naar de ambachtsschool²³⁶.

Tien jaar later, in 2007, klinkt de roep om vaktechnisch onderwijs opnieuw. Op de slotbijeenkomst van de Taskforce Jeugdwerkloosheid presenteerde de scheidend voorzitter van de Taskforce, en oud-voorzitter van MKB Nederland, Hans de Boer, een plan om vmbo-vakcolleges te starten. Zo'n vakcollege moet ervoor zorgen dat de techniek leerlingen al op hun twaalfde of dertiende jaar bindt en blijft boeien. Het vakcollege is bedoeld voor leerlingen aan wie theorie niet besteed is. Door hen snel aan het werk te zetten, willen scholen en bedrijven voorkomen dat deze leerlingen voortijdig afhaken, de school zonder diploma verlaten, en verloren gaan voor de techniek. In het schooljaar 2007/2008 beginnen vijftien vmbo-scholen aan een experimentele techniekopleiding. Gediplomeerden zijn verzekerd van een baan. De opleidingen worden opgezet in nauwe samenwerking met het regionale bedrijfsleven in de omgeving van de

²³² NRC Handelsblad d.d. 11 maart 2006.

²³³ Herweijer en Bronneman-Helmers (2007: 99); zie ook hoofdstuk E.3.

²³⁴ Schooltype dat stamt uit de negentiende eeuw (1865). Er werd opgeleid voor technische vakken, zoals timmerman, schilder of meubelmaker. Bij de invoering van de Mammoetwet (1968) werd de naam ambachtsschool gewijzigd in lagere technische school (Its).

²³⁵ KIVI/NIRIA (1997).

²³⁶ Zie hoofdstuk B.4.

betrokken vmbo-scholen. De bedrijven hebben invloed op de inhoud van de opleiding en zorgen ook voor werkplekken voor leerlingen²³⁷.

Terzijde zij overigens opgemerkt dat niemand pleit voor terugkeer van de huishoudschool. Aan praktisch huishoudelijk talent bestaat kennelijk geen (georganiseerde) behoefte.

B.3.15 Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie

1. Waar kwam de behoefte aan vernieuwing van de bovenbouw van vbo en mavo vandaan?

De behoefte om het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) samen te voegen tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) vindt haar oorsprong in problemen die in de jaren zeventig en tachtig in het lager beroepsonderwijs (lbo) waren ontstaan. Het aantal leerlingen in het lbo liep in de jaren tachtig met 45% terug, niet alleen als gevolg van de demografische ontwikkeling (32% minder jongeren in de leeftijdsgroep van 12 t/m 16 jaar), maar ook omdat veel ouders hun kinderen liever naar de mavo lieten gaan dan naar het lbo. Die laatste ontwikkeling deed zich overigens vooral in de randstad voor, waar het lbo in toenemende mate bevolkt werd door kinderen uit lagere sociale milieus, waaronder veel allochtone gezinnen. Veel van die kinderen kampten niet alleen met aanzienlijke leerachterstanden, maar vaak ook nog met de nodige gedragsproblemen. Het lager beroepsonderwijs kreeg door die verandering in leerlingenpopulatie steeds meer het karakter van restonderwijs.

Begin jaren negentig kwamen er vanuit het bedrijfsleven steeds meer signalen dat een lbo-niveau feitelijk niet langer toereikend was voor een duurzame positie op de arbeidsmarkt. Iedere leerling zou minstens het niveau van de startkwalificatie (een met succes afgeronde tweejarige middelbare beroepsopleiding) moeten behalen. Daarom kreeg het lager beroepsonderwijs in 1992 niet alleen een andere naam (het werd voorbereidend beroepsonderwijs), maar ook een andere inhoud. Na een brede algemene basisvorming in de eerste twee leerjaren werd ook de bovenbouw (de leerjaren drie en vier) meer algemeen vormend van karakter. Praktische beroepsvaardigheden verdwenen uit het onderwijsaanbod; ze werden merendeels vervangen door algemene en theoretische vakken. Het voorbereidend beroepsonderwijs zou, zoals de naam al zegt, niet langer eindonderwijs zijn, maar voorbereiden op een vervolgopleiding in het middelbaar beroepsonderwijs. Pas daar zou de feitelijke kwalificatie voor een beroep plaatsvinden.

2. Wie vond de vernieuwing noodzakelijk en waarom?

De vernieuwing werd zowel door de politiek als door het georganiseerde onderwijsveld noodzakelijk gevonden, niet alleen vanwege de dreigende teloorgang van het lager beroepsonderwijs (als gevolg van de sterke terugloop van het aantal leerlingen) en het, zeker in de randstad, sterk verslechterde imago van dat schooltype. De niveaudifferentiatie, die in 1976 was ingevoerd om tegemoet te komen aan de grote niveaoverschillen tussen leerlingen, had ook de waarde van het lbo-diploma, en daarmee het civiel effect, aangetast. Veel leerlingen deden in de meeste vakken examen op de tweede laagste niveaus (A en B). De aansluiting op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) schoot mede om die reden ernstig tekort. De voortijdige schooluitval in het mbo was groot en het rendement laag.

²³⁷ Trouw d.d. 26 juni 2007.

De vernieuwing werd niet alleen om onderwijsinhoudelijke redenen (aansluitingsproblemen met het vervolgonderwijs) en vanwege de dreigende sluiting van veel lbo/vbo-scholen noodzakelijk gevonden, ze werd ook vanuit het bedrijfsleven bepleit. De voorzitter van de commissie die de basis legde voor het vmbo (Van Veen) was eerder voorzitter van de werkgeversorganisatie VNO geweest. Toch was het bedrijfsleven zeker niet unaniem in zijn wens tot niveauverhoging en veralgemenisering van het beroepsonderwijs. In delen van het midden- en kleinbedrijf, en met name enkele technische sectoren, betreurde men deze ontwikkeling en had men liever de oude ambachtsschool weer in ere hersteld gezien.

3. Wat hield de vernieuwing in?

Het advies van de Commissie Van Veen, dat een ontwikkelingsperspectief schetste voor de bovenbouw van het vbo en mavo, ging, net als het advies van de WRR over de basisvorming, uit van de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs. Een belangrijke doelstelling van het advies was de versterking van het vbo. Het vbo zou, net als het mavo, echt beroepsvoorbereidend onderwijs moeten worden. Zo'n statusverbetering voor het vbo was volgens de commissie alleen mogelijk als er voor zwakke leerlingen aparte leerwegen zouden komen. De commissie bepleitte de invoering van vijf leerwegen, waarvan er vier moesten leiden naar een vervolgopleiding en één naar de arbeidsmarkt: een theoriegerichte leerweg (voorheen de mavo), een beroepsgerichte leerweg (voorheen vbo), een gemengde theoretische en beroepsgerichte leerweg, een individuele beroepsgerichte leerweg (voor leerlingen uit het individueel beroepsonderwijs: ivbo) en een arbeidsmarktgerichte leerweg (voor leerlingen voor wie de andere leerwegen te moeilijk waren; deze leerweg zou rechtstreeks voorbereiden op eenvoudige functies op de arbeidsmarkt).

In plaats van de oude vbo- en mavo-opleidingen met diploma's op vier niveaus kwamen er in het uiteindelijk voorstel van de staatssecretaris vier leerwegen: de basisberoepsgerichte leerweg (voorheen vbo op A- en B-niveau), de kaderberoepsgerichte leerweg (voorheen vbo op C- en D-niveau), een gemengde leerweg (een combinatie van vbo en mavo) en de theoretische leerweg (voorheen mavo). Elke leerweg heeft een eigen programma en bereidt voor op een opleiding in het middelbaar/secundair beroepsonderwijs. De theoretische leerweg leidt daarnaast eveneens voor het havo op.

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om een diploma te kunnen behalen kwam er een hulpstructuur: het zogeheten leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Dat leerwegondersteunend onderwijs zou gevormd worden uit het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) en het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom). Het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) zou omgevormd worden tot praktijkonderwijs voor leerlingen van wie verwacht werd dat ze geen diploma in het vmbo zouden kunnen halen.

De theoretische, gemengde en beroepsgerichte leerwegen werden in 1999 ingevoerd. Het ivbo en het vso-lom, zouden in de periode 1999–2002 geleidelijk aan worden omgevormd tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Het vso-mlk zou in die periode overgaan in praktijkonderwijs.

4. Wat kwam er tijdens de rit nog bij?

Anders dan in het advies van de Commissie Van Veen maakte de hulpstructuur (het leerwegondersteunend onderwijs) in het voorstel van staatssecretaris Netelenbos integraal onderdeel uit van de beroeps-

gerichte, gemengde en theoretische leerwegen in het vmbo; het was geen aparte leerweg naast de andere leerwegen. Daarbij vormde met name de opname van een schooltype uit het speciaal onderwijs – het vso-lom – in de hulpstructuur een nieuw element.

De overheveling van het vso-lom en het vso-mlk van het speciaal naar het regulier voortgezet onderwijs was vergelijkbaar met de operatie «weer samen naar school» die begin jaren negentig door staatssecretaris Wallage in het primair onderwijs was uitgevoerd. Daarbij waren het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoelijkheden (so-lom) en het speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (so-mlk) in het reguliere basisonderwijs geïntegreerd (zij het dat daar het speciaal basisonderwijs als een soort tussenvoorziening fungeert).

Met de invoering van de zogenoemde zorgstructuur – bestaande uit leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs – werden twee doelstellingen nagestreefd:

- meer leerlingen dan voorheen in staat te stellen een diploma of certificaat te behalen (via leerwegondersteunend onderwijs; voorheen ivbo en vso-lom), dan wel voldoende kwalificaties mee te geven voor een plek op de arbeidsmarkt (via praktijkonderwijs; voorheen vso-mlk).
- de groei van het speciaal voortgezet onderwijs af te remmen.

De integratie van het vso-lom werd mede ingegeven door het feit dat het voortgezet speciaal onderwijs tot dan toe weinig opbrengstgericht was; er werd eigenlijk niet naar een diploma toegewerkt. De groei van het voortgezet speciaal onderwijs leidde, door de hoge kosten van beide schoolsoorten, tot een sterke stijging van de overheidsuitgaven.

Voor de integratie van het speciaal onderwijs in het nieuwe vmbo bestond weinig steun. Vooral de opname van het vso-lom in de hulpstructuur werd als risicovol beschouwd. Van verschillende kanten werd gewaarschuwd voor het mogelijk averechtse effect dat van de integratie van het vso-lom zou kunnen uitgaan. Het zou de negatieve beeldvorming rond het nieuwe vmbo kunnen versterken, terwijl de bedoeling van de hele operatie juist was het imago van het vbo te verbeteren.

Een voorspelling die enkele jaren later helaas ook zou uitkomen.

De naam «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs»(vmbo) werd pas in een later stadium, bij de indiening van het wetsvoorstel (juni 1997), voor het eerst geïntroduceerd om daarmee de functie en positie van het vbo en het mavo – voorbereiding op het middelbaar beroepsonderwijs – aan te geven. De voorzieningenstructuur met vbo en mavo zou echter gewoon blijven bestaan. Wel werd erkend dat er door het wetsvoorstel twee hoofdstromen zouden ontstaan vmbo versus havo/vwo.

5. Hoe werd de vernieuwing ingevoerd?

De regeling tot invoering van leerwegen in de bovenbouw van het vbo en mavo en van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs werd medio 1998 in de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Daarna vond in intensief overleg met het onderwijsveld en de Tweede Kamer de nadere uitwerking plaats van de examenprogramma's en de herstructurering van scholen en afdelingen.

De samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo ging in 1999 in 426 scholen in het eerste leerjaar van start. Het vbo en het mavo waren door de vele fusies in de jaren negentig weliswaar voor een belangrijk deel in brede scholengemeenschappen opgegaan, op vestigingsniveau waren ze echter nog grotendeels van elkaar gescheiden²³⁸. Terwijl een belangrijk doel van de vmbo-operatie was het vbo uit zijn positie van restonderwijs te halen, bood de inbedding van de beide schoolsoorten bij aanvang van de

²³⁸ Zie tabel A.2.1 en A.2.2 in hoofdstuk A.2.

operatie weinig perspectief op samenwerking dan wel integratie. De toenemende marktwerking in het onderwijs bevorderde een verdere integratie van vbo en mavo in bredere vestigingen evenmin. De concentratie van «probleemleerlingen» in de beroepsgerichte leerwegen (inclusief leerwegondersteunend onderwijs) zou in de daarop volgende jaren alleen nog maar toenemen.

Anders dan bij de basisvorming en de tweede fase, werd de invoering van het vmbo niet door een extern procesmanagement of een stuurgroep ondersteund, maar door een projectorganisatie vanuit het ministerie. Voor het herschikken en fuseren van categorale scholen en -afdelingen die te klein waren om de verschillende leerwegen te kunnen aanbieden werd een regievoerder aangesteld. Deze beschikte over de nodige financiële middelen om obstakels weg te nemen en vastgelopen (fusie)processen vlot te trekken.

Twee jaar na de invoering, in 2001, begonnen de eerste leerlingen aan het derde leerjaar, de nieuwe bovenbouw van het vmbo. Uit het Onderwijsverslag van de inspectie blijkt dat de scholen over het algemeen met veel enthousiasme aan het werk gingen om de vernieuwing tot stand te brengen. De problemen waren dan ook groot, zeker in de basisberoepsgerichte leerweg van het vbo, waar een groot deel van de leerlingen was aangewezen op leerwegondersteuning. Veel scholen gingen over tot inrichting van een werkplekkenstructuur, waarin de beroepspraktijk zoveel mogelijk werd nagebootst.

In 2002 startten de eerste scholen met leerwerktrajecten, waarin leerlingen die vanwege motivatieproblemen voortijdig dreigen uit te vallen, een deel van het onderwijsprogramma bij een bedrijf kunnen volgen. De beroepsgerichtheid in de bovenbouw van het vmbo nam duidelijk toe, zij het alleen in de beroepsgerichte leerwegen. In de theoretische leerweg, de voormalige mavo, veranderde er weinig. Hoewel het merendeel van de gediplomeerden naar het mbo ging, bleef de theoretische leerweg een algemeen vormende opleiding; een opleiding die in inhoudelijk opzicht nog steeds een eenvoudige variant is van het havo en vwo.

Hoewel er veel onzekerheid heerste over de slaagkansen van leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg, was het slaagpercentage bij de eerste centrale examens in 2003 hoog (94%; lwoo 92%). Dat kwam gedeeltelijk doordat de normering bij de centrale examens voor de beroepsgerichte leerwegen nog niet bindend was, en scholen hun leerlingen niet de dupe wilden laten worden van de onderwijsvernieuwing. Iedereen haalde opgelucht adem. De vmbo-operatie leek geslaagd. Al snel daarna zou blijken dat die opluchting voorbarig was.

Het jaar 2004 was een rampjaar voor het vmbo. In januari van dat jaar wordt conrector Hans van Wieren van het Terra College in Den Haag op school door een leerling doodgeschoten. De moord bracht een golf van verontwaardiging teweeg. Het imago van het vmbo dat in de randstad toch al niet erg positief was, zou daardoor nog slechter worden. In de politiek maakte men zich grote zorgen. Diverse partijen (SP, PvdA, VVD) publiceerden nota's over het vmbo, waarin uiteenlopende voorstellen voor mogelijke verbeteringen werden gedaan. Vanuit het onderwijsveld zelf luidden 200 vmbo-directeuren de noodklok. Volgens de Inspectie van het Onderwijs stond het negatieve beeld van het vmbo in de media overigens haaks op de over het algemeen positieve ontwikkelingen binnen de schoolsoort zelf.

In 2005 lijkt het tij te keren. Er verschijnen diverse beleidsdocumenten waarin verschillende voorstellen voor verbeteringen worden gedaan; verbeteringen, die deels al eerder in publicaties en in contacten met het onderwijsveld naar voren waren gebracht.

Zo werd in de nota *VMBO: het betere werk* onder andere voorgesteld meer ruimte te maken voor praktijkgericht onderwijs, in verband met de veiligheid extra (rebound)-voorzieningen te treffen en (vso-zmok)-plaatsen beschikbaar te stellen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen, meer vrijheid toe te staan in de onderwijsprogrammering, om de examens meer in lijn te brengen met competentiegericht onderwijs, en meer mogelijkheden te bieden voor inhoudelijke en financiële samenwerking tussen vmbo en mbo.

Ook de theoretische leerweg zou meer contextrijk en praktijkgericht moeten worden ingevuld.

Een breed samengestelde Adviesgroep zal deze ideeën, samen met de scholen, het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven, verder uitwerken.

6. Hoe stond het met het draagvlak?

Het draagvlak voor de samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo was en is niet onverdeeld gunstig. Er is duidelijk sprake van gemengde gevoelens.

Als gevolg van de introductie van de naam «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» (vmbo) voor alle schoolsoorten ontstond er voor de buitenwacht, en ook voor ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs een tweedeling met aan de ene kant het vmbo en aan de andere kant het havo/vwo. Daardoor kwam er een zware hypotheek te liggen op de Cito-toets aan het eind van de basisschool. Die werd in belangrijke mate bepalend voor de verdere schoolloopbaan. Met havo/vwo kan je naar het hoger onderwijs. Bij het vmbo is het middelbaar beroepsonderwijs de geëigende vervolgroute. Dat doorstroom naar het hbo na het mbo nog altijd mogelijk is (via de zogeheten beroepskolom) wordt vermoedelijk niet altijd voldoende beseft. Ouders willen het liefst dat hun kind naar het havo/vwo gaat. Bij een vmbo-advies van de basisschool gaat de voorkeur uit naar de theoretische leerweg/mavo. De samenvoeging van mavo en vbo heeft niet tot een verbetering van het imago van het vbo geleid. Dat heeft vermoedelijk niet zozeer te maken met het feit dat het vbo en het mavo nog overwegend in afzonderlijke vestigingen waren ondergebracht. Belangrijker is vermoedelijk het feit dat met name de basisberoepsgerichte leerweg in toenemende mate door probleemleerlingen werd bezocht. Niet alleen door de integratie van het vso-lom in het leerweg-ondersteunend onderwijs, maar ook door de invoering van de zogenoemde rugzak, waardoor steeds meer ouders van jongeren met ernstige gedragsproblemen (uit cluster 3 en cluster 4 van het voortgezet speciaal onderwijs) kiezen voor een reguliere vmbo-opleiding in plaats van voor het speciaal onderwijs.

De als gevolg van de vmbo-operatie ontstane tweedeling in het voortgezet onderwijs kan in het onderwijsveld en onder ouders op weinig waardering rekenen. Verschillen van inzicht rond de wenselijke functie en positie van het mavo getuigen daarvan. Daarbij staan voorstanders van een sterkere integratie van vbo en mavo, waarbij het mavo veel meer een beroepsvoorbereidend karakter zou krijgen, tegenover degenen die het mavo het liefst weer zouden willen losmaken uit het vmbo, zodat de oude emancipatorische opklimfunctie van mavo naar havo weer in ere kan worden hersteld. Overigens neemt de laatste jaren het opklimmen van mavo naar havo weer toe, vooral onder jongeren van allochtone herkomst. Een kwart

van de doorstromers slaagt er echter niet in om een havo-diploma te behalen²³⁹.

Ook politieke partijen denken verschillend over de positie en inhoud van de mavo.

Over de nieuwe zorgstructuur verschillen de meningen eveneens. Sommige partijen zouden het speciaal onderwijs bij voorkeur weer loskoppelen van het vmbo; andere zijn van mening dat integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs zoveel mogelijk moet worden nagestreefd, en dat de noodzakelijke extra zorg bij voldoende faciliteiten en middelen best kan worden geboden.

Tegen alle scepsis en meningsverschillen in, is er onder docenten binnen de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo over het algemeen juist sprake van een groot draagvlak voor de vernieuwing, met name voor de mogelijkheden om het onderwijs meer beroepsgericht in te vullen. De veralgemenisering van het beroepsonderwijs, die begin jaren negentig met de basisvorming en de nieuwe bovenbouw van het vbo was ingezet, had tot veel motivatieproblemen geleid. Veel leerlingen haakten daardoor voortijdig af. Met de invoering van een werkplekkenstructuur en de mogelijkheid van leerwerktrajecten zijn de beroepsgerichte leerwegen veel aantrekkelijker geworden. Ook de omschakeling naar competentiegericht onderwijs, waarin de beroepspraktijk leidend is, wordt door docenten met veel inzet en enthousiasme omarmd.

7. Wat waren de resultaten?

De vmbo-operatie is niet officieel geëvalueerd. Toch valt er aan de hand van twee, in 2005 verschenen rapporten, wel het een en ander te melden over de resultaten tot dusver.

Een interdepartementaal beleidsonderzoek naar het vmbo maakte nog eens zichtbaar dat veel van de knelpunten in het vmbo voortvloeien uit veranderingen in de leerlingenpopulatie, en ook niet los kunnen worden gezien van de invoering van de basisvorming en van de integratie van onderdelen van het speciaal onderwijs in het vmbo. De voor het vmbo meest relevante knelpunten waren de hoge voortijdige schooluitval, een dalend niveau in het vak wiskunde, uitval van een deel van de leerlingen bij de overgang naar het mbo, en de afnemende veiligheid op school. Naar aanleiding van die knelpunten werden diverse aanbevelingen gedaan die deels zijn overgenomen.

Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer over de zorgleerlingen in het vmbo kwam naar voren dat de zorg aan probleemleerlingen op een groot aantal punten tekortschiet. Zo is het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg voor een aantal leerlingen te hoog, krijgen leerlingen in de bovenbouw vaak niet langer de extra zorg die ze nodig hebben, is de overdracht vanuit het basisonderwijs niet goed en geeft de indicatie geen inzicht in wat er met de leerling aan de hand is en wat er gedaan moet worden. Ook is er op regionaal niveau lang niet altijd sprake van een sluitend netwerk.

8. Tot welke beleidsreacties leiden die resultaten?

Sinds 2005 worden op beide fronten – de beroepsgerichte leerwegen en de zorgstructuur – de nodige maatregelen genomen dan wel voorbereid om de knelpunten in het vmbo weg te nemen.

Uit een brede inventarisatie van de Adviesgroep blijkt dat er een breed draagvlak is voor programmatische vernieuwingen. Wel is daarvoor meer ruimte nodig. Voorzover die ruimte er al is, wordt die overigens lang niet altijd optimaal benut. Ook over de noodzaak van een goede aansluiting op

²³⁹ Van Esch en Neuvel (2007).

het vervolgonderwijs bestaat brede overeenstemming. Tegenover het bedrijfsleven is de houding van scholen ambivalent: men wil wel meer samenwerken, maar geen verplichte betrokkenheid. Er liggen inmiddels diverse voorstellen tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld op het punt van de vrijheid van scholen bij de voorzieningsplanning, en de examinering.

Recentelijk werd er vanuit het technisch bedrijfsleven, dat zich zorgen maakt over het tekort aan vaklieden, een plan gelanceerd om te komen tot vmbo-vakcolleges voor leerlingen vanaf 12 jaar aan wie theorie niet besteed is. De experimentele techniekopleidingen, die in het schooljaar 2007/2008 op 15 vmbo-scholen van start gaan, zullen in nauwe samenwerking met het regionale technische bedrijfsleven worden opgezet. Gediplomeerden zijn verzekerd van een baan. Daarmee wordt in zekere zin weer teruggekeerd naar de oude ambachtsschool.

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

B.4 HET NIEUWE LEREN

Het «nieuwe leren» is, anders dan de onderwijsvernieuwingen die in de voorgaande drie hoofdstukken werden besproken, geen vernieuwing in de zin van door de overheid via wet- en/of regelgeving opgelegd (nieuw) beleid. Daarmee zij niet gezegd dat de overheid de didactische vernieuwing die met «het nieuwe leren» wordt beoogd niet heeft gestimuleerd. Het studiehuis in de bovenbouw van het havo/vwo is verreweg de bekendste manifestatie van het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs. Toch werden ook bij de invoering van de basisvorming al vergelijkbare nieuwe didactische werkvormen – de zogenoemde TVS-aanpak (toepassing, vaardigheid, samenhang) – aan het onderwijs voorgehouden. Deze sloegen aanvankelijk echter nauwelijks aan. In het basisonderwijs worden didactische werkvormen met een sterk «nieuw leren» karakter daarentegen al langer gepraktiseerd.

Omdat het bij het «nieuwe leren» niet om een beleidsoperatie gaat, zit er in dit hoofdstuk geen chronologische lijn, maar wordt in de eerste plaats ingegaan op het wat, waarom en hoe van het «nieuwe leren». Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de soms hoog oplopende meningsverschillen rond deze didactische vernieuwing. De rol van een aantal belangrijke beleidsactoren (ministerie, inspectie, pedagogische centra, en de wetenschap) komt in deel C van dit rapport aan de orde.

B.4.1 Wat houdt het «nieuwe leren» in?

Het «nieuwe leren» wordt gebruikt als verzamelterm voor allerlei nieuwe vormen van (onderwijzen en) leren, die in verschillende varianten en in alle sectoren van het onderwijs voorkomen.

De verschillende vormen van «nieuw leren», waaronder het studiehuis, zijn grotendeels gebaseerd op de cognitieve theorie van het (sociaal) constructivisme. In het constructivisme wordt de leerling beschouwd als iemand die actief, en in interactie met zijn of haar omgeving kennis en inzicht construeert. Tijdens het leerproces wordt nieuwe informatie verwerkt op grond van kennis die al aanwezig is; vervolgens vindt er een koppeling plaats tussen de nieuwe informatie en de reeds aanwezige kennis. Hierdoor ontstaat bij de leerling een unieke, subjectieve representatie van de werkelijkheid. Constructivisten zien leren ook wel als synoniem voor betekenis geven aan een ervaring. Het idee achter deze manier van actief leren is dat leerlingen meer betrokken raken en dat het leren daardoor meer vanuit de eigen motivatie (intrinsiek) plaatsvindt.

De Utrechtse hoogleraar Simons introduceerde in 1997 het «nieuwe leren» als term om een verschuiving in het denken over leren en onderwijzen te signaleren. Volgens Simons gaat het bij het «nieuwe leren» om nieuwe soorten resultaten. Deze maken nieuwe leerprocessen, nieuwe onderwijsvormen en nieuwe vormen van toetsing noodzakelijk. Nieuw leren gaat dus veel meer over de gewenste uitkomst van het onderwijs, dan over de vorm van onderwijs of de vrijheidsgraden in het onderwijs. De vorm die het onderwijs krijgt moet afhankelijk zijn van wat men wil bereiken en daarbij spelen allerlei kenmerken van degenen die leren, zoals leeftijd, ervaring, voorkennis, leerstijl, intelligentie, milieu en dergelijke, een belangrijke rol. Nieuw leren kan de vorm krijgen van probleemgestuurd onderwijs, natuurlijk leren, projectonderwijs, duaal onderwijs, samenwerkend leren, leren in authentieke situaties, e-learning, of nigerlei andere werkvorm. Eigenlijk bestaat het «nieuwe leren» niet,

want de verschillen tussen al deze vormen zijn bijzonder groot, aldus professor Simons²⁴⁰.

Uit een begripsanalyse en een verkenning van de schoolpraktijk in het *basisonderwijs* blijkt dat het «nieuwe leren» verwijst naar vormen van onderwijs die gekenmerkt worden door een of meer van de volgende onderwijskundige en leerpsychologische uitgangspunten:

- er is aandacht voor zelfregulatie en metacognitie;
- er is ruimte voor zelfverantwoordelijk leren;
- leren vindt plaats in een authentieke leeromgeving;
- leren wordt beschouwd als een sociale activiteit;
- leren vindt plaats met behulp van ict;
- er wordt gebruik gemaakt van nieuwe beoordelingsmethodieken, die passen bij een of meer van de hiervoor genoemde uitgangspunten²⁴¹.

Teurlings et al. (2006) benoemen als meest kenmerkende uitgangspunten voor het *voortgezet onderwijs*:

- een activerende leeromgeving met een accent op zelfstandig leren;
- betekenisvolle en authentieke contexten; en
- samenwerking van leerlingen.

Het gebruik van ict is in deze uitgangspunten geïntegreerd.

Deze drie uitgangspunten komen in de dagelijkse schoolpraktijk overigens lang niet altijd allemaal tegelijk of in dezelfde mate voor²⁴².

De Inspectie van het Onderwijs voegt aan deze twee lijstjes van kenmerken nog het kenmerk van de veranderende relatie tussen leraar en leerling toe²⁴³.

De verschillende verschijningsvormen van «nieuw leren» hebben gemeenschappelijk dat ze afstand nemen van de overwegend klassikale werkwijze op de meeste scholen. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen in invulling en in accenten die worden gelegd. De uitersten zijn aan de ene kant de particuliere, niet van overheidswege bekostigde *iederwijsscholen* die gekenmerkt worden door een volledige vrijheid van leerlingen die zelf bepalen wat, wanneer en hoe ze leren. Aan de andere kant staan de scholen waar een klassikale werkwijze, een docentgestuurde instructie en kennisoverdracht domineren. De publieke discussie over het «nieuwe leren» – waarover later meer – refereert vooral aan deze uitersten, terwijl er in de onderwijspraktijk veel meer sprake is van een glijdende schaal.

Niet alleen een andere didactiek (hoe), maar ook een andere inhoud (wat) In onderwijskundige beschouwingen over het «nieuwe leren» ligt de nadruk op de didactische vernieuwing. Maar daartoe blijft deze onderwijsvernieuwing niet beperkt.

Bij het «nieuwe leren» gaat het niet alleen om nieuwe werkvormen, maar ook om nieuwe inhouden. Omdat het leren betekenisvol moet zijn voor leerlingen, vindt het bij voorkeur plaats vanuit een context, een bepaald probleem of thema. Door afzonderlijke – van wetenschappelijke disciplines afgeleide – vakken te clusteren in bredere leergebieden wordt geprobeerd meer samenhang aan te brengen, bijvoorbeeld in de vorm van projecten.

Het «nieuwe leren» is bovendien sterk toepassingsgericht. Abstracte theoretische kennis en feitenkennis staan niet langer centraal. Het leerproces zelf – onderzoek doen, oplossingen bedenken, kunnen reflecteren – wordt belangrijker gevonden dan het eindproduct van dat leerproces: de beheersing van een bepaalde hoeveelheid leerstof. Ook de leraar vervult bij het «nieuwe leren» een andere rol; hij of zij is niet

²⁴⁰ Simons (2007).

²⁴¹ Blok et al. (2006).

²⁴² Teurlings et al. (2006).

²⁴³ Inspectie van het Onderwijs (2006: 210–224).

langer een (vak)deskundige die kennis over een bepaald vakgebied overdraagt, maar veel meer een begeleider die de leerling coacht bij zijn individuele leerproces.

B.4.2 Wat wordt er verstaan onder competentiegericht onderwijs?

Het «nieuwe leren» wordt vaak in één adem genoemd met competentiegericht leren.

Competentiegericht onderwijs of competentiegericht leren zijn begrippen die vooral in het beroepsonderwijs (vmbo, mbo, hbo) worden gebruikt. Met competentiegericht onderwijs wordt beoogd het onderwijs beter af te stemmen op de beroepspraktijk. Werkgevers zijn er dan ook voorstander van.

Scholen gebruiken de term competentiegericht onderwijs of, beter nog, competentiegericht leren, als een combinatie van kennis, vaardigheden en houdingen. Bij competentiegericht leren gaat het niet alleen om de voor het beroep noodzakelijke kennis en vaktechnische vaardigheden, maar ook om het ontwikkelen van denkvermogen, sociale vaardigheden en persoonlijke kwaliteiten. De buitenschoolse beroepspraktijk – in de vorm van stages of leren op de werkplek – vormt daarbij een belangrijk en onmisbaar element in de opleiding. De beroepspraktijk neemt bij competentiegericht onderwijs dan ook van het begin af aan een centrale plaats in. In vmbo-scholen gebeurt dat vaak in de vorm van een werkplekenstructuur.

Professor Simons stelt dat het bij competentiegericht onderwijs niet om minder, maar juist om méér dan kennis en vaardigheden gaat. In de praktijk gaat er echter helaas nogal eens wat mis. Dan gaat competentiegericht onderwijs ten koste van gedegen vakkennis.

«Wat vaak gebeurt, is dat er niet gekeken wordt naar de prestaties van studenten. Studenten krijgen een opdracht die bedoeld is om een bepaalde competentie te verwerven, bijvoorbeeld door in een bedrijf een klus uit te voeren. Vervolgens wordt aan iemand van dat bedrijf of aan de student zelf gevraagd: is die opdracht uitgevoerd? Er wordt vooral gekeken of een student iets gedaan heeft, zonder te beoordelen of ie 't met succes gedaan heeft. Als ie er geweest is zal het wel goed zijn – dat is vaak de houding. En dan wordt een competentie inderdaad minder dan kennis». «Het invoeren van competentiegericht onderwijs is een enorme opgave. Dat wordt vaak onderschat. Misschien gaat het daardoor ook wel zo vaak mis»²⁴⁴.

Volgens Presley Bergen, voorheen competentietrainer in het bedrijfsleven, is competentiegericht leren en beoordelen eigenlijk niet geschikt voor het reguliere onderwijs. Het begrip competentie is afkomstig uit het bedrijfsleven. Een competentie is een houdings- of gedragselement waarover iemand bovenop de reeds verworven kennis en vaardigheden moet beschikken om in een beroepssituatie zijn functie naar behoren te kunnen uitvoeren. Voorbeelden van competenties zijn: plannen en organiseren, stressbestendigheid, inlevingsvermogen, sensitiviteit, initiatief, flexibiliteit. Soms overlappen competenties en vaardigheden, bijvoorbeeld bij luisteren, schrijven of leidinggeven. Het begrip competentie wordt vaak verward met vaardigheid, zoals een marketingplan schrijven of een balans kunnen opmaken. Dit zijn echter vaardigheden die alleen met voldoende kennis aangeleerd kunnen worden. Je kunt competenties pas beoordelen – veel competenties zijn overigens moeilijk trainbaar – als de te beoordelen persoon gedegen kennis bezit van een onderwerp en de vaardigheden die daarbij nodig zijn. Competenties zijn een soort slagroom op een

²⁴⁴ Simons (2006).

toetje. Ze behoren bovendien bij functies, en niet bij beroepsgroepen. In dat laatste geval zijn ze namelijk zo algemeen geformuleerd dat ze nauwelijks iets zeggen²⁴⁵.

Competentiegericht leren heeft dus niet alleen een andere achtergrond dan het «nieuwe leren»; het is ook duidelijk iets anders. Dat neemt niet weg dat er wel gemeenschappelijke kenmerken zijn, zoals het belang dat wordt gehecht aan de beroepspraktijk als authentieke leeromgeving, en de sterke nadruk op de toepassingswaarde van kennis (weten om te kunnen), in plaats van op de waarde van kennis als zodanig (weten om te weten)

B.4.3 Achtergronden van het nieuwe leren²⁴⁶

Het «nieuwe leren» kent uiteenlopende achtergronden: maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in de ict, economische ontwikkelingen, enkele hardnekkige problemen in het onderwijs, en nieuwe opvattingen over kennis en kennisontwikkeling.

B.4.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het «nieuwe leren vindt in de eerste plaats een voedingsbodemp in enkele maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor het «nieuwe leren» is dat in het bijzonder het proces van *individualisering*, dat ertoe geleid heeft dat er in het onderwijs steeds meer rekening wordt gehouden met de individuele leerling. «Onderwijs op maat» en «de leerling centraal» zijn noemers waaronder uiteenlopende vormen van differentiatie in het onderwijs worden toegepast. Toch blijkt in de dagelijkse onderwijspraktijk telkens weer dat het rekening houden met verschillen tussen leerlingen binnen een groep buitengewoon moeilijk is. De bevindingen van de onderwijsinspectie wijzen dat steeds weer uit. De trend naar *intensivering* heeft het onderwijs evenmin onberoerd gelaten. Met intensivering wordt bedoeld op een sterkere oriëntatie op het eigen gevoel, en een toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven. In het basisonderwijs heeft zich de afgelopen decennia een proces van emotionalisering voltrokken. De eigen belevingswereld en behoeften van het kind staan er zoveel mogelijk centraal. Vakken als rekenen en wiskunde zijn de afgelopen jaren in een concreet jasje gestoken, om ze beter te laten aansluiten bij de belevingswereld van jongeren. Een ontwikkeling die aanvankelijk mede werd ingegeven door de behoefte om meisjes het nut van wiskunde te laten inzien, in de hoop dat zo hun belangstelling voor het vak zou toenemen. Die contextualisering leidt er echter toe dat het abstractievermogen van leerlingen afneemt. De trend naar contextualisering en concretisering wordt mede ingegeven door de gedachte dat onderwijs niet saai mag zijn, maar leuk en afwisselend moet zijn. Teksten in leerboeken zijn voor een deel vervangen door foto's, plaatjes, strips en cd-roms. Omdat de meeste leerlingen zich nauwelijks meer gedurende langere tijd op één ding kunnen concentreren, worden er binnen een lesuur van vijftig minuten verschillende werkvormen gehanteerd: huiswerk bespreken, korte uitleg door de docent, en zelfstandig werken, met de computer of in een groepje. Die versnippering van tijd levert problemen op bij vakken die concentratie en geduld vereisen.

B.4.3.2 Ontwikkelingen in de ICT

Technologische ontwikkelingen hebben een directe, maar ook een

²⁴⁵ Bergen (2006).

²⁴⁶ Deze ontwikkelingen zijn gedeeltelijk ook al in deel A (hoofdstuk A.1) aan de orde gesteld.

indirecte invloed op het onderwijs. Technologische innovaties beïnvloeden bijvoorbeeld de aard van de werkgelegenheid. In het verlengde daarvan veranderen ook de kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt. Dat maakt inhoudelijke aanpassing van het (beroeps)onderwijs noodzakelijk.

Het onderwijs zelf ondervindt duidelijk invloed van de informatie- en communicatietechnologie (ict). Niet alleen via het veranderde gedrag van leerlingen (zappgeneratie, mobieltjes), ook de scholen zelf zijn veranderd. Scholen beschikken momenteel over veel meer computers dan in de jaren negentig van de vorige eeuw, en zijn intussen ook vrijwel allemaal aangesloten op het Internet. In het funderend onderwijs wordt de computer vooral benut voor voorbereidende, administratieve en organisatorische aangelegenheden, zoals lesroosters en leerlingvolgsystemen. In didactisch opzicht biedt de computer extra oefenmogelijkheden; ook vervult hij de functie van alternatieve encyclopedie.

Het ziet er voorlopig niet naar uit dat de computer de rol van de docent zal overnemen. De computer zal wel een belangrijkere rol gaan spelen in het onderwijs. De komende jaren gaan veel oudere leraren uit de omvangrijke naoorlogse geboortegolfgeneratie, die over het algemeen minder goed met ict overweg kunnen, met pensioen. Dat leidt tot een verjonging van het lerarencorps. Het gebruik van de computer als didactisch hulpmiddel zal daardoor vermoedelijk sterk toenemen.

De indirecte invloed van de oprukkende informatie- en communicatietechnologie was de afgelopen jaren misschien wel ingrijpender dan de directe.

Met de komst van het Internet heeft bij nogal wat onderwijsvernieuwers de idee postgevat dat kennisoverdracht niet meer zo belangrijk is, omdat kennis snel veroudert en bovendien gemakkelijk via het Internet beschikbaar is. Waarom nog leren hoofdrekenen als er rekenmachines zijn?

Waarom zoveel aandacht besteden aan spelling als de spellingcontroller op de computer de fouten er wel uithaalt? Waarom al die feitenkennis in je hoofd stampen (die je vervolgens toch weer vergeet), indien het Internet snel het antwoord op al je vragen levert, zo luidt de redenering.

Bij modern onderwijs gaat het sinds een aantal jaren dan ook minder om kennisoverdracht: het leerproces van de leerling staat centraal. Daarin opereert de docent minder als vakdocent, maar vervult meer een begeleidende rol, waarbij de ict een belangrijk hulpmiddel vormt.

Die ontwikkeling leidt ertoe dat scholieren aan het eind van hun opleiding weliswaar zeer bedreven zijn in het snel verzamelen van en rapporteren over informatie, maar minder beschikken over feitenkennis, en bij gebrek aan overzicht (als gevolg van de thematische aanpak) ook minder inzicht hebben in de ordening en samenhang der dingen

B.4.3.3 Economische ontwikkelingen

De invloed van (internationale) economische ontwikkelingen op het onderwijs loopt langs twee lijnen. In de eerste plaats via ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de vorm van verschuivingen in de aard van de werkgelegenheid (van industrie naar dienstensector) en daarmee samenhangende veranderingen in de eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld. In de tweede plaats via de voor het onderwijs beschikbare middelen, zowel de in de vorm van collectieve middelen (rijksbegroting) als van middelen die private partijen – burgers en bedrijfsleven – voor onderwijs en opleiding willen inzetten.

Met de verschuiving van een industriële naar een diensteneconomie veranderden ook opleidingseisen en de inhouden van het onderwijs. Op de arbeidsmarkt werden goede omgangsvormen en communicatieve vaardigheden steeds belangrijker. Met de toegenomen klachten over onaangepast gedrag en gebrek aan fatsoen leidt dat nog tot extra eisen aan het onderwijs. Normen en waarden, burgerschap en sociale competentie zijn intussen geaccepteerde onderwijsdoelstellingen, terwijl de opdracht daartoe vroeger vooral bij de opvoeding in het gezin werd neergelegd. Bij dergelijke onderwijsdoelstellingen gaat het minder om kennis maar veel meer om een attitude of houding die in de praktijk moet worden aangeleerd, bijvoorbeeld tijdens een (maatschappelijke) stage.

De jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw stonden voor wat betreft het onderwijs in het teken van bezuinigingen en kostenbeheersing. Jaarlijks brengt de OESO de publicatie *Education at a Glance* uit. Daarbij wordt telkens weer vastgesteld dat in Nederland de overheidsuitgaven voor het onderwijs, als percentage van het bruto binnenlands product (BBP), relatief laag zijn. Sinds het jaar 2000 vertonen de publieke onderwijsuitgaven in Nederland (als percentage van het BBP) overigens weer een stijgende lijn.

De afgelopen jaren is de aandacht voor het belang van de factor kennis voor onze internationale concurrentiepositie sterk toegenomen. Afspraken op Europees niveau (bijvoorbeeld in Lissabon) hebben op beleidsniveau die aandacht nog eens versterkt. Sinds het jaar 2000 staat een aantal belangrijke doelstellingen en daarbij behorende prestatie-indicatoren op de beleidsagenda. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om het tegengaan van voortijdige schooluitval, om groei van de doorstroom van vmbo naar mbo (in verband met het behalen van een startkwalificatie), en om een verbetering van de aansluiting tussen het havo/vwo en het hoger onderwijs (in verband met de groeiende behoefte aan hoger opgeleiden). De in voorgaande hoofdstukken behandelde onderwijsvernieuwingen moeten aan de realisatie van die doelstellingen bijdragen.

B.4.3.4 Problemen in het onderwijs

Achterstanden bij de start van het voortgezet onderwijs

Uit onderzoek van, onder andere, het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat kinderen van allochtone – en vooral Turkse en Marokkaanse – herkomst bij het verlaten van het basisonderwijs een aanzienlijke achterstand hebben op het gebied van taal, en in mindere mate, ook op het gebied van rekenen. Ook kinderen van Antilliaanse herkomst hebben aan het eind van de basisschool een grote achterstand bij rekenen en taal. Voor kinderen uit autochtone achterstandsmilieus (ouders met maximaal een lbo/vbo-opleiding) geldt dat ook, maar hun achterstand is toch altijd nog kleiner dan onder allochtone leerlingen. Het goede nieuws is dat Turkse en Marokkaanse leerlingen tussen 1988 en 2004 een flinke inhaalslag hebben gemaakt, met name bij rekenen. Toch gaan de meeste allochtone leerlingen nog steeds naar de beroepsgerichte leerwegen binnen het vmbo. Een aanzienlijk deel van hen is daar aangewezen op leerwegondersteuning²⁴⁷.

De achterstandsproblematiek – meer in het algemeen de problematiek van ongelijke kansen voor leerlingen uit verschillende sociale milieus – vormde de belangrijkste achterliggende overweging achter het beleid met betrekking tot de basisvorming.

²⁴⁷ Gijsberts en Herweijer (2007).

Motivatatieproblemen en voortijdige schooluitval

De motivatieproblemen in het onderwijs zijn groot. Motivatieproblemen en voortijdig schoolverlaten zouden het bewijs leveren dat de traditionele vorm van kennisoverdracht niet langer van deze tijd is. De problemen doen zich vooral in het vmbo voor (in de vorm van spijbelen en voortijdige schooluitval), maar niet alleen daar. In het hoge percentage zittenblijvers in havo-4 worden ook veel motivatieproblemen zichtbaar. Motivatieproblemen hebben deels te maken met enkele van de hiervoor genoemde maatschappelijke ontwikkelingen. Ook leerachterstanden en -problemen leveren de nodige frustraties op. Voor veel jongeren, zeker in de grote steden, is de schoolomgeving vaak een stuk aantrekkelijker en spannender dan de school zelf.

Ouders kunnen vaak weinig ondersteuning en sturing geven, uit onbekendheid met de eisen die in het schoolsysteem worden gesteld, maar ook uit pedagogisch onvermogen, of gebrek aan tijd.

De voortijdige schooluitval uit het voortgezet onderwijs is onder niet-westerse allochtone leerlingen ongeveer twee keer zo hoog als onder autochtone leerlingen.

Motivatatieproblemen vormen de belangrijkste reden voor veel pedagogische en didactische vernieuwingen in het onderwijs.

Aansluitingsproblemen in het onderwijs

Een derde, min of meer structureel probleem in het onderwijs heeft betrekking op de gebrekkige aansluiting tussen (voor)opleidingen en (vervolg)opleidingen. In dit rapport gaat het met name om de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs (vmbo en havo/vwo) en het daaropvolgende middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (hbo en wo). Aansluitingsproblemen komen bijvoorbeeld tot uiting in overlappende inhouden, maar ook in deficiënties in het vervolgonderwijs. De studie- en beroepenoriëntatie in de vooropleiding is kennelijk ook lang niet altijd toereikend, getuige het veelvuldig veranderen van opleiding in het vervolgonderwijs. Een van de gevolgen van aansluitingsproblemen is het voortijdig, zonder diploma stoppen met de opleiding. Het rendement van veel opleidingen in het mbo, hbo en wo laat dan ook te wensen over.

Een belangrijke reden voor de herinrichting van de bovenbouw van het vmbo (sectoren en leerwegen) en van de tweede fase van het havo/vwo (profielen en studiehuis) was met name gelegen in verschillende soorten aansluitingsproblemen.

B.4.3.5 Nieuwe opvattingen over kennis en kennisontwikkeling

Begrippen als kenniseconomie en kennissamenleving zijn uit het moderne beleidsproza nauwelijks meer weg te denken. Toch blijft daarin vaak impliciet welk soort kennis voor ogen staat. De afgelopen decennia is er een nieuwe vorm van kennisproductie ontstaan (de zogenoemde modus 2) die sterk verschilt van de disciplinaire aanpak die binnen het universitaire stelsel van onderwijs en onderzoek gebruikelijk is (modus 1)²⁴⁸. Deze nieuwe vorm van kennisproductie wordt gekenmerkt door een sterke context- en toepassingsgerichtheid en door kennisvorming los van traditionele disciplinaire indelingen. De vraagstelling wordt er niet zozeer ingegeven door wetenschappelijke nieuwsgierigheid en waarheidsvinding, maar veel meer bepaald door maatschappelijke problemen, belangen en afwegingen. De nieuwe vorm van kennisontwikkeling wordt vooral gepraktiseerd in de sterk in omvang toegenomen buitenuniversitaire kennisinfrastructuur van denktanks en (organisatie)adviesbureaus.

²⁴⁸ Gibbons et al. (1994).

De daar ontwikkelde zienswijzen en praktijken worden vervolgens naar het onderwijs doorvertaald door pedagogische centra, procesmanagers en sinds kort ook door in het hoger beroepsonderwijs aangestelde lectoren. Paradigma's van het «nieuwe leren» vertonen grote overeenkomsten met de achterliggende visies en werkwijzen binnen deze nieuwe vorm van kennisproductie. Een belangrijk uitgangspunt binnen die kringen is dat de samenleving door snelle technologische en economische ontwikkelingen in hoog tempo verandert, waardoor kennis snel verouderd. Organisaties, zoals het onderwijs, moeten kantelen van aanbodgerichte naar vraaggerichte organisaties. Een uitgangspunt dat aan deze veranderinstanties veel werkgelegenheid verschaft, maar dat terzijde.

De critici van het «nieuwe leren» komen vrijwel allemaal uit de hoek van de «oude» vorm van kennisproductie: het universitaire onderwijs en onderzoek. Zij huldigen andere opvattingen over kennis(ontwikkeling), en zijn van mening dat de aan wetenschappelijke disciplines ontleende vakkennis in het onderwijs centraal behoort te staan. Het adagium dat kennis snel verouderd is daar nauwelijks aan de orde; er is eerder sprake van cumulatie van kennis.

Voor de effectiviteit van de in gang gezette vernieuwingen bestaat, zo stellen de critici, geen enkel empirisch bewijs.

B.4.4 Het nieuwe leren is niet zo nieuw

Het Nederlandse onderwijs kent van oudsher zogeheten «traditionele vernieuwingsscholen». Dat zijn scholen die hun wortels hebben in de zogenoemde Reformpedagogiek uit het begin van de vorige eeuw, zoals de Montessorischolen, Jenaplanscholen, Daltonscholen, Freinetscholen en de Vrije scholen. Pedagogische stromingen die er in principe van uitgaan dat kinderen en jongeren een aangeboren wil tot leren hebben. Traditionele vernieuwingsscholen worden van oudsher voornamelijk door kinderen van hoog opgeleide ouders bezocht. Die ouders kiezen bewust voor een bepaalde pedagogisch-didactische aanpak.

Traditionele vernieuwingsscholen baseren zich in de regel op een uitgewerkte theorie, waaraan men onderwijskundige en pedagogische inzichten ontleent. Zo liggen bijvoorbeeld aan het Daltononderwijs de kernconcepten verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en samenwerking ten grondslag.

De concepten waar de traditionele vernieuwingsscholen van uitgaan vertonen op tal van punten grote overeenkomsten met de kenmerken van «het nieuwe leren». Dat geldt bijvoorbeeld voor kenmerken als zelfstandigheid van leerlingen, eigen keuzes van leerlingen, en een andere pedagogische relatie tussen leraar en leerling. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is de didactische aanpak op dergelijke basisscholen meer activerend dan op de gemiddelde basisschool. Daar staat echter tegenover dat de traditionele vernieuwingsscholen lang niet altijd kunnen verantwoorden dat hun aanbod aan de wettelijke eisen ten aanzien van de kerndoelen voldoet²⁴⁹.

In de afgelopen jaren zijn naast deze traditionele vernieuwingsscholen steeds meer andere scholen substantieel dan wel integraal overgeschakeld op nieuwe vormen van leren. In 2006 stelde de onderwijsinspectie vast dat er in het schooljaar 2004/2005 ruim 50 basisscholen en bijna zestig scholen voor voortgezet onderwijs (of onderdelen daarvan) onderwijs volgens een vernieuwend concept verzorgden. Op een totaal aantal van circa 550 scholen voor voortgezet onderwijs (waarbij de meer

²⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs (2006: 217).

dan 100 scholen voor praktijkonderwijs buiten beschouwing zijn gelaten) is dat ruim 10%.

Het merendeel van de scholen voor voortgezet onderwijs kiest echter niet voor een radicale integrale verandering, maar voor een geleidelijke vernieuwing op onderdelen, die past bij de eigen situatie, mogelijkheden en ambities.

In het basisonderwijs zijn kenmerken van «het nieuwe leren», het zogenoemde leerlinggericht of adaptief leren al veel langer gemeengoed. De vernieuwingen zijn er vooral op gericht beter in te kunnen inspelen op de verschillen tussen leerlingen. Die verschillen zijn in het basisonderwijs ook aanzienlijk groter dan in het sterk naar schoolsoorten gedifferentieerde voortgezet onderwijs.

Bij adaptief onderwijs staan begrippen als autonomie (iets zelf kunnen ondernemen zonder dat je daar anderen bij nodig hebt), competentie (geloof en plezier in eigen kunnen) en relatie (het gevoel dat anderen je waarderen, met je om willen gaan) centraal. Er wordt aangesloten bij de individuele ontwikkeling van de leerling; dit vanuit de achterliggende gedachte dat leerlingen op verschillende manieren en in een verschillend tempo leren. Volgens een van de grondleggers van het adaptief onderwijs, de orthopedagoog professor Stevens, gaat het om onderwijs waarin elke leerling tot zijn recht komt en zich op zijn plaats voelt. Het begrip «adaptief onderwijs» kreeg vooral bekendheid en aanhang in het kader van het «weer samen naar school»-beleid.

Aansluiten bij de individuele ontwikkeling van het kind staat op gespannen voet met vaste minimale leerstofeisen aan het einde van de basisschool. De ontwikkelingsgerichte aanpak verzet zich dan ook tegen voorstellen voor leerstandaarden in het basisonderwijs, waarin het niveau is vastgelegd dat alle kinderen aan het einde van de basisschool minimaal in een aantal kernvakken moeten hebben bereikt. Bij ontwikkelingsgericht onderwijs staat de ontwikkelingskans van de leerling centraal, bij het oude, gestandaardiseerde leerstofgerichte onderwijs gaat het volgens Stevens primair om de selectie van leerlingen²⁵⁰.

B.4.5 Docent- en leerstofgericht versus leerling- en ontwikkelingsgericht onderwijs

De «traditionele» docent- of leerstofgerichte benaderingswijze gaat van totaal andere inzichten uit dan de «moderne» leerlinggerichte stroming zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in de traditionele vernieuwingscholen en in de ideeën achter het studiehuis. De twee benaderingen gaan uit van sterk uiteenlopende visies op de leerling en op de inhoud en methode van goed onderwijs. De belangrijkste verschillen tussen beide benaderingswijzen kunnen wellicht aan de hand van de volgende drie vragen worden verhelderd. De volgende *ideaaltypische beschrijving* van beide benaderingen is ontleend aan Chall²⁵¹.

Wat moet er op school worden geleerd?

In de *docentgerichte benadering* staan kennis en vaardigheden centraal. Er is sprake van een kerncurriculum, bestaande uit traditionele vakken, in opklimmende moeilijkheidsgraad. Tijdens de basisschool worden de verschillende vakken afzonderlijk gedoceerd. Pas als er voldoende kennis in de basisvakken is kan er sprake zijn van vakkenintegratie. Door het accent op basiskennis verandert er weinig in het curriculum. Er ligt veel nadruk op de leerinhoud; probleemoplossende vaardigheden en denkvaardigheid worden via leerinhouden aangeleerd. Leerboeken zijn belangrijk omdat ze een minimale dekking van de leerstof garanderen.

²⁵⁰ Stevens (2002).

²⁵¹ Chall (2000).

Daarnaast zijn er aanvullende leermiddelen zoals woordenboeken, encyclopedieën, kranten, tijdschriften, en sinds enige tijd ook educatieve computerprogramma's.

In de *leerlinggerichte benadering* is het leren afgestemd op de behoeften en belangstelling van de leerling. De inhoud is weinig gestructureerd en bovendien minder belangrijk dan het leerproces. Er is een voorkeur voor integratie van onderwerpen in bredere leergebieden, zodat leerstof voor de leerling betekenisvol wordt. Er wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij onderwerpen uit de eigen leefwereld van het kind. In theorie is ieder onderwerp geschikt om er probleemoplossende vaardigheden en creativiteit mee te ontwikkelen. Daarbij bestaat een voorkeur voor originele bronnen: kinderliteratuur, originele documenten of verhalen (bijvoorbeeld van grootouders), en uiteraard ook het Internet.

Hoe wordt er tegen leerlingen aangekeken?

In de *docentgerichte benadering* worden leerlingen geacht te leren wat er onderwezen wordt. Leerstof wordt geselecteerd omdat deze past in een hiërarchie van leertaken. Scholen vormen leerlingen, die niet noodzakelijkerwijs uit zichzelf tot leren gemotiveerd zijn, tot lerende individuen.

Morele vorming van leerlingen vindt plaats vanuit leerinhouden en via buitenschoolse activiteiten. Leerlingen leren de basisvaardigheden al naargelang hun capaciteiten toestaan. Hoewel verschillen in individuele capaciteiten worden erkend, wordt van iedere leerling tenminste een minimaal niveau in kennis en vaardigheden verwacht. Bij leerproblemen wordt eerst gekeken hoe deze kunnen worden verholpen. Daarbij wordt erkend dat er mogelijk ook achterliggende emotionele en gedragsproblemen zijn. Er zijn duidelijke gedragsregels, die ook overgedragen worden. Bij overtreding van de regels worden er stappen ondernomen.

In de *leerlinggerichte benadering* wordt ervan uitgegaan dat leerlingen het beste leren indien ze geïnteresseerd zijn in wat ze leren. Docenten stimuleren scholieren hun eigen interesses te volgen. Leerlingen hebben een natuurlijk verlangen om te leren; een goede leerattitude is als het ware vanzelfsprekend. Moreel gedrag ontwikkelt zich vanuit individuele ervaringen. Niet iedere leerling hoeft hetzelfde te bereiken. Vanwege de kennisexplosie kunnen ze sowieso niet alles leren. Daarom is het in de eerste plaats van belang ze te «leren leren», dat wil zeggen de informatie te vinden die ze nodig hebben om problemen op te lossen. De oorzaak van leerproblemen wordt in het algemeen gezocht in omstandigheden buiten het onderwijs: emotionele problemen of moeilijkheden in het gezin. Er zijn geen expliciete gedragsregels; orde en discipline zijn geen punt van discussie.

Hoe worden leerlingen beoordeeld?

Geschiktheid en leerprestaties worden in de *docentgerichte benadering* vastgesteld met behulp van formele en informele toetsen. Die toetsen zijn in toenemende mate gestandaardiseerd. Voor de meeste vakken en onderdelen van vakken worden cijfers gegeven. De overgang naar een volgend leerjaar is grotendeels afhankelijk van de leerprestaties. Zittenblijven vindt plaats indien de prestaties onvoldoende zijn om een volgend leerjaar succesvol te kunnen doorlopen.

In de *leerlinggerichte benadering* bestaat een zekere ambivalentie ten opzichte van standaarden en beoordelingen. Vanwege de grote nadruk op individuele verschillen vindt men standaarden problematisch. Er is een voorkeur voor kwalitatieve en diagnostische toetsen, en meer recent ook voor portfolio's. Informatie over de voortgang vindt overwegend in kwalitatieve termen plaats. Zittenblijven wordt schadelijk geacht voor het zelfvertrouwen. Uit sociale overwegingen blijven alle leerlingen, ook bij

lage prestaties, bij hun leeftijdsgroep. Dat is mogelijk omdat idealiter iedere leerling op zijn of haar eigen niveau wordt aangesproken.

De huidige situatie is hybride

De twee verschillende uitgangspunten en benaderingswijzen spelen een belangrijke rol in de huidige discussie over de wenselijke inhoud en werkwijzen in het voortgezet onderwijs. In het beleid zijn elementen van beide stromingen herkenbaar.

Lange tijd hadden de twee stromingen elk hun eigen scholen.

In het basisonderwijs was er tot medio jaren tachtig – toen de wet op het basisonderwijs werd ingevoerd – een duidelijk onderscheid tussen de gewone, overwegend leerstofgerichte scholen, en de eerder genoemde traditionele vernieuwingsscholen, zoals Montessorischolen, Daltonscholen, Jenaplanscholen. Die laatste groep omvatte ongeveer tien procent van alle basisscholen.

Sinds de invoering van het basisonderwijs, en het «weer samen naar school»-beleid in het begin van de jaren negentig, zijn de uitgangspunten van de leerlinggerichte benaderingswijze in het basisonderwijs steeds meer norm geworden. Een advies van de Onderwijsraad om leerstandaarden voor de kernvakken rekenen en taal in te voeren stuitte eind jaren negentig dan ook op heftig verzet²⁵². In de jaren daarna waren voorstellen voor minimum leerstandaarden aan het eind van de basisschool een tijd lang min of meer taboe. De afgelopen jaren vervulde de Cito-eindtoets in zekere zin de functie van leerstandaard. De Cito-eindtoets is daar echter helemaal niet voor bedoeld. Hij is van oudsher bedoeld als tweede onafhankelijk en objectief hulpmiddel bij de keuze voor een schooltype in het voortgezet onderwijs, naast het advies van het hoofd van de basisschool.

Begin 2007 adviseerde de Onderwijsraad opnieuw om leerstandaarden in te voeren²⁵³. Als gevolg van een toenemend aantal signalen over tekortschietende basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, niet alleen bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, maar ook bij aspirant leerkrachten en studenten, lijkt de tijd momenteel wel rijp voor het van overheidswege formuleren van heldere streefniveaus voor een aantal basisvakken in het basisonderwijs.

Door het ontbreken van heldere minimum leerstandaarden en het nagenoeg afschaffen van het zittenblijven hebben kinderen bij het verlaten van het basisonderwijs zeer uiteenlopende niveaus. Die qua niveau zeer heterogene leerlingenpopulatie wordt bij de overstap naar het voortgezet onderwijs over verschillende schoolsoorten – vbo, mavo, havo, vwo (waaronder het gymnasium) verdeeld.

Het onderwijs in die schoolsoorten is van oudsher overwegend leerstofgericht. De verschillende, van wetenschappelijke disciplines afgeleide vakken staan er centraal. Daar wordt in het centraal (schriftelijk) examen ook over geëxamineerd. Het vwo-examen is daarbij van oudsher de norm. De havo- en mavo-examenprogramma's zijn daar als het ware slappe aftreksels van. Men spreekt in dit verband wel van het theezakjesmodel. Ook het voortgezet onderwijs kende altijd al een beperkt aantal traditionele vernieuwingsscholen, bijvoorbeeld Montessorischolen, Daltonscholen of Vrije Scholen, die overwegend kinderen uit de hoger opgeleide sociale milieus aantrokken. Sinds de invoering van het studiehuis wordt de leerlinggerichte benaderingswijze, die op deze scholen gebruikelijk is, feitelijk als didactisch ideaal aan het hele voortgezet onderwijs voorgehouden.

Scholen, docenten en leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben in de praktijk moeite met de combinatie van beide benaderingswijzen.

²⁵² Onderwijsraad (1999).

²⁵³ Onderwijsraad (2007a).

Bij discussies over de *wenselijke inhoud van het onderwijs* komen de verschillen van inzicht duidelijk naar voren. Een mooie illustratie biedt het geschiedenisonderwijs. Daarin had sinds de jaren tachtig de thematische aanpak, met een sterke nadruk op vaardigheden (in de vorm van bronnenonderzoek) de overhand gekregen. In een in 1998 verschenen advies (Commissie De Wit) werden daar de nodige kritische kanttekeningen bij geplaatst²⁵⁴. Volgens die commissie is een bepaalde hoeveelheid chronologisch geordende overzichtskennis noodzakelijk voor het ontwikkelen van historisch besef. Deze overzichtskennis is ook van belang voor de algemene ontwikkeling, voor de burgerschapsvorming, voor de overdracht van waarden en normen van de samenleving en het verkrijgen van inzicht in de achtergronden van onze nationale identiteit. De ideeën van de Commissie De Wit werden in 2001 nader uitgewerkt door de Commissie De Rooy²⁵⁵. De door deze commissie voorgestelde chronologische benadering in tien tijdvakken heeft inmiddels een plaats verworven in de kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Sinds kort ligt er ook nog een door de Commissie Van Oostrom ontwikkelde canon²⁵⁶.

In de moderne vreemde talen heeft het literatuuronderwijs met de invoering van het studiehuis grotendeels plaats moeten maken voor praktische vaardigheden, zoals het kunnen spreken van de betreffende taal. Veel docenten waren daar niet gelukkig mee. In de nieuwe regeling voor de tweede fase havo/vwo, die in augustus 2007 van kracht werd, staat het scholen vrij om naast de communicatieve vaardigheden ook weer wat meer aandacht te besteden aan literatuur (voorheen letterkunde)²⁵⁷.

De keuze voor leerstof- dan wel leerlinggericht onderwijs raakt ook de *aard van de examens*. Op dit moment bestaat het eindexamen uit twee onderdelen: een centraal (schriftelijke) examen (CE) en een school examen (SE). De uitslag van het examen wordt door beide onderdelen bepaald. In het centraal examen worden de cognitieve leerstofeisen van het «oude leren» getoetst, terwijl in het schoolexamen de toegepaste (spreekvaardigheid) en algemene vaardigheden (onderzoek doen en erover rapporteren) worden beoordeeld, zoals die met het «nieuwe leren» in het studiehuis worden beoogd.

Aan de ene kant wordt het belang van het centraal examen aan het eind van het voortgezet onderwijs onderstreept, niet alleen vanwege het civiel effect (de doorstroomrechten naar vervolgoopleidingen), maar ook als een onafhankelijke borging van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Een goede kwaliteitsborging en -bewaking wordt in een meer gedereguleerd onderwijsbestel immers alleen maar belangrijker.

Aan de andere kant wordt ingezien dat het «nieuwe leren», met een bijbehorende grotere variëteit in werkvormen, op gespannen voet staat met uniforme, landelijk geldende afsluitingseisen.

Van de huidige exameneisen gaat een sterke curriculumdwang uit: exameneisen werpen hun schaduwen ver vooruit (zelfs tot in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs). Aanhangers van het «nieuwe leren» pleiten dan ook geregeld voor het afschaffen van het centraal examen en voor schoolgebonden dossierdiploma's of portfolio's.

Sinds de invoering van het studiehuis is het schoolexamen een steeds prominenter deel gaan uitmaken van het totale examen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de discrepantie tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en voor het centraal examen de afgelopen jaren is toegenomen. De waarde van het diploma wordt daardoor aangetast²⁵⁸.

²⁵⁴ Commissie De Wit (1998).

²⁵⁵ Commissie De Rooy (2001).

²⁵⁶ Commissie Van Oostrom (2007).

²⁵⁷ Tweede Fase Adviespunt (2007: 57–59).

²⁵⁸ De Lange en Dronkers (2007); Zie ook hoofdstuk E.3.

B.4.6 Het studiehuis als voorbeeld van «nieuw leren» in het voortgezet onderwijs

In juli 1998, aan de vooravond van de invoering van het studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo, verscheen de publicatie *Heimwee naar de HBS*, een bundeling van bijdragen die eerder op de Forumpagina van de Volkskrant waren verschenen²⁵⁹. Daarin komen voorstanders, maar vooral veel tegenstanders van het «nieuwe leren» in het studiehuis aan het woord.

De tegenstanders voeren, kort samengevat, twee bezwaren aan. De beoogde grotere zelfstandigheid van leerlingen zou er op neerkomen dat ze min of meer aan hun lot worden overgelaten, wat vooral ten koste zou gaan van minder gemotiveerde leerlingen, en van leerlingen uit kansarme milieus. Daarnaast zou er te veel nadruk worden gelegd op (algemene) vaardigheden, waardoor de overdracht van kennis in de verdrinking komt.

Deze bezwaren zijn, gezien de inmiddels opgedane ervaringen met het studiehuis, niet helemaal ongegrond. Daar staat tegenover dat de tegenstanders weinig aandacht schenken aan het feit dat er in de bovenbouw van het havo/vwo wel degelijk (motivatie)problemen waren (en zijn) die om een oplossing vragen.

Voorstanders van het studiehuis karakteriseren het bestaande onderwijs als een voorziening uit de negentiende eeuw, met andere woorden: volstrekt niet meer van deze tijd. De tijd van massaproductie en standaardisatie is volgens de aanhangers van het «nieuwe leren» voorbij. Ze slaan echter nogal eens door bij de beschrijving van de nieuwe eisen die de informatiemaatschappij in de 21ste eeuw stelt. Ze miskennen het feit dat de samenleving meer continuïteit kent dan menigeen denkt. Bovendien maken computers en het Internet nog geen einde aan de verplichting om aan nieuwe generaties over te dragen wat vorige generaties aan kennis en ervaring hebben verzameld.

Verschillen tussen havo- en vwo-leerlingen

Het studiehuis beoogde onder andere af te rekenen met de motivatieproblemen in het havo (de havo-4-problematiek) en het gebrek aan zelfstandigheid bij leerlingen. Er zou met de nieuwe didactische aanpak bovendien beter kunnen worden ingespeeld op individuele verschillen. Met de profielen en het studiehuis zouden havo en vwo veel meer een eigen identiteit kunnen ontwikkelen.

Het is zeer de vraag of het studiehuis aan die problemen en verwachtingen tegemoet komt.

De motivatieproblematiek in het havo is nog volop aanwezig. Het percentage zittenblijvers in de bovenbouw van het havo is nog steeds relatief hoog (11%), zij het minder hoog dan voorheen (in 1991 en in 1998 was het nog 16%)²⁶⁰.

In 2006 inventariseerde de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) in een publicatie met de titel *Vershil moet er wezen* de verschillen tussen havo- en vwo-leerlingen, zoals docenten die signaleren. Daarbij valt op dat havo-leerlingen vaak in negatieve bewoordingen worden beschreven. Havo-leerlingen hebben volgens docenten minder abstraherend vermogen en meer moeite met het toepassen van kennis in nieuwe situaties (transfer) dan vwo-leerlingen; ze kunnen minder goed plannen en grote taken overzien, en hebben ook minder zelfvertrouwen.

Havo-leerlingen zijn meer extrinsiek gemotiveerd (een mooie presentatie of een goed cijfer), terwijl bij vwo-leerlingen de intrinsieke motivatie

²⁵⁹ Van Gelder en Wansink (red.) (1998).

²⁶⁰ Zie hoofdstuk E.3.

(inzicht krijgen, individuele uitdaging) groter is. Ook de belangstelling van havo- en vwo-leerlingen loopt uiteen. Havo-leerlingen hebben een minder brede algemene ontwikkeling; hun belangstelling is meer praktisch en toepassingsgericht, en sluit meer aan bij hun eigen belevingswereld. Zij hebben ook minder diepgang; ze zijn sneller geneigd van onderwerp te veranderen. Vwo-leerlingen hebben volgens docenten een bredere algemene ontwikkeling, en zijn ook wat theoretischer en «intellectueler» ingesteld. Havo-leerlingen hebben over het algemeen ook een kleinere spanningsboog; ze zijn eerder afgeleid dan vwo-leerlingen. Ook studievaardigheden en huiswerkgedrag verschillen²⁶¹.

Docenten, en vooral eerstegraads docenten, hebben duidelijk een negatiever beeld van havo-leerlingen dan van vwo-leerlingen. Eerstegraads docenten (veelal met een universitaire achtergrond) hebben vaak een andere manier van werken en vinden andere vaardigheden bij leerlingen belangrijk dan tweedegraads docenten (met een lerarenopleiding op hbo-niveau). Zij beschouwen het havo over het algemeen als een slap aftreksel van het vwo.

De verschillen tussen havo- en vwo-leerlingen zijn de afgelopen jaren vermoedelijk eerder groter dan kleiner geworden. Als gevolg van de samenvoeging van mavo en vbo tot vmbo, krijgen leerlingen die vroeger aan het eind van de basisschool een mavo-advies kregen, nu vaak een gemengd vmbo-tl/havo advies. Dat heeft ertoe geleid dat het havo er aan de onderkant naar verhouding meer leerlingen bij heeft gekregen, terwijl het aan de bovenkant de betere leerlingen aan het vwo is kwijtgeraakt.

Ondanks die verschillen tussen havisten en vwo-ers lijken scholen in de praktijk tot dusver nog betrekkelijk weinig onderscheid te maken tussen havo- en vwo-leerlingen. Een van de vernieuwingen bij de invoering van het studiehuis was de zogenoemde keuzewerktijd. Dat is door de school verplicht gestelde onderwijstijd, waarin leerlingen zelf in meer of mindere mate kunnen bepalen welke studieactiviteiten ze ondernemen. Daarmee probeert men recht te doen aan de verschillen tussen leerlingen en de eigen verantwoordelijkheid, planningsvaardigheden en zelfstandigheid te bevorderen. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs op 113 scholen (56 havo en 57 vwo) blijkt dat in 2005 68% van de havo-scholen en 61% van de vwo-scholen in de bovenbouw keuzewerktijd kende. In het havo had 16% (9 scholen) de keuzewerktijd inmiddels weer afgeschaft, in het vwo was dat 12% (7 scholen)²⁶².

Naar een eigen identiteit voor de havo?

Scholen proberen op verschillende manieren in te spelen op de havo-problematiek.

Volgens de VO-raad hanteren zij daarbij drie benaderingswijzen. De eerste gaat uit van het talent van iedere individuele leerling; het bieden van maatwerk staat er centraal.

De twee andere benaderingswijzen vertrekken veel meer vanuit de verschillen tussen de groep havo-leerlingen en de groep vwo-leerlingen, in de zin dat het onderwijs voor havisten anders wordt ingericht dan het onderwijs voor vwo-ers. Daarbij zijn er twee varianten. In de eerste ligt het accent op de achterkant, dat wil zeggen op de aansluiting bij het vervolgonderwijs. Het havo ontwikkelt zich in dat geval tot een soort voorbereidend hoger beroepsonderwijs. In de tweede variant ligt het accent op de voorkant (dat wil zeggen de instroom vanuit het derde leerjaar). Daarvoor worden aparte havo- en vwo-profielen ontwikkeld²⁶³.

²⁶¹ Michels (2006).

²⁶² Inspectie van het Onderwijs (2006: 329–332).

²⁶³ Kerkstra (2006).

Van de ontwikkeling van een eigen identiteit voor het havo en het vwo is tot dusver echter nog nauwelijks sprake. Bij de mavo, waar de discussie over de identiteit van het schooltype ook aan de orde is²⁶⁴, speelt de wenselijkheid van een mogelijke doorstroom naar het havo een belangrijke rol. Bij de havo komt de doorstroom naar het vwo veel minder voor: in de afgelopen jaren deed niet meer dan 4% dat²⁶⁵.

Zijn sommige groepen in het studiehuis slechter af dan andere?

Voorafgaand aan de invoering van het studiehuis werd van veel kanten de zorg uitgesproken dat minder gemotiveerde jongeren en jongeren uit kansarme milieus daarvan de dupe zouden worden.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* werd bijvoorbeeld gewezen op onderzoek onder basisscholen waarin was aangetoond dat kinderen uit achterstandsgroepen betere prestaties leveren in een gestructureerde onderwijssetting²⁶⁶. De didactische omslag die met het studiehuis werd beoogd, werd door anderen als riskant gekwalificeerd²⁶⁷. De aanpak in het studiehuis zou slecht aansluiten bij opvoedingspraktijken in milieus met een sociale achterstand. In een empirisch onderzoek naar factoren die van belang zijn voor effectief voortgezet onderwijs was dat ook vastgesteld²⁶⁸. Zelfstandigheid en autonomie zijn opvoedingswaarden die met name in de hogere sociale milieus opgeld doen. De traditionele vernieuwingscholen (Montessori, Dalton) werden van oudsher niet voor niets vooral door jongeren uit hoger opgeleide milieus bezocht.

Onlangs stelde ook Dronkers nog eens vast dat «zachte» didactische werkvormen, dat wil zeggen onderwijsmethoden waarbij startniveaus en ontplooiingsmogelijkheden van individuele leerlingen centraal staan, niet bijdragen aan het verkleinen van de ongelijke kansen in het onderwijs²⁶⁹. Als leerlingen van huis uit over weinig culturele kennis beschikken (door culturele armoede of door migratiegeschiedenis), dan hebben zij meer onderwijstijd nodig waarin hun die culturele kennis wordt onderwezen. Zij kunnen daarvoor immers niet terugvallen op hun ouders. Ook het verborgen curriculum, de impliciete kennis en vaardigheden die nodig zijn op school, is bij die leerlingen en hun ouders minder bekend. Zachte onderwijsvormen, die juist een extra beroep doen op deze kennis en vaardigheden, zetten leerlingen zonder die bagage op achterstand.

Ook pedagogen als Van der Ploeg en Imelman stellen dat noties als «adaptief onderwijs» en «studiehuis» slechts één kant van het onderwijzen en leren zien; het lerende kind. Ze veronachtzamen de verantwoordelijke positie van de leerkracht en het belang van het leerplan. De condities waaronder het Dalton-achtige model van het studiehuis werkt, liggen op het terrein van intellectuele belangstelling, karakter en milieu. Het studiehuis bevoordeelt volgens deze auteurs de qua karakter, intellectuele interesse en sociaal milieu rijk voorziene leerling en reproduceert, ja vergroot zelfs de maatschappelijke ongelijkheid²⁷⁰.

Intussen is er een aantal jaren ervaring met het studiehuis opgedaan. Het beeld dat uit onderzoek naar die ervaringen voren komt is niet erg eenduidig.

Uit een onderzoek van het Instituut voor de lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat meisjes het wat betreft het zelfstandig leren beter doen dan jongens. Vooral allochtone meisjes in het havo en vwo steken op dit punt ver boven de anderen uit²⁷¹. Ze zetten de zelfstandige leerstrategieën die bij het studiehuis horen (zoals het plannen en organiseren van de leerstof, het leggen van verbanden tussen onderwerpen of het om hulp vragen als dat nodig is) veelvuldig in. Toch

²⁶⁴ Zie hoofdstuk B.3.

²⁶⁵ Zie hoofdstuk E.3.

²⁶⁶ Meijnen et al. (1991).

²⁶⁷ Blom (1997).

²⁶⁸ Hofman (1993).

²⁶⁹ Dronkers (2007).

²⁷⁰ Van der Ploeg et al. (1999: 101–114).

²⁷¹ Blom en Severiens (2004).

hebben deze allochtone meisjes overwegend laag opgeleide ouders. Dat juist zij hoog scoren op zelfstandig leren, verklaren de onderzoekers uit hun motivatie. Ze willen stijgen op de maatschappelijke ladder; hun ouders verwachten veel van ze. Bovendien vormt de school voor allochtone meisjes een geaccepteerde manier om zich aan hun milieu te onttrekken.

Helaas vertaalt het zelfstandige studiegedrag van allochtone meisjes zich niet in goede leerprestaties. Die zijn zowel op het gebied van woordenschat als van wiskunde laag. Kennelijk slagen allochtone meisjes er in de basisschool en de onderbouw van het voortgezet onderwijs niet in hun achterstand op die gebieden in te halen.

Volgens professor Jolles, hoogleraar neuropsychologie aan de Universiteit Maastricht, zijn de hersenen van jongeren in de leeftijd van 16 tot 18 jaar nog niet voldoende ontwikkeld om te kunnen voldoen aan de complexe vaardigheden die nodig zijn voor het studiehuis, zoals het plannen en programmeren van eigen gedrag, prioriteiten stellen, doelen halen door zelf initiatieven te nemen, gevolgen overzien van eigen handelen, impulsieve neigingen onderdrukken, of weerstand bieden aan sociale druk van vrienden of klasgenoten.

Onderwijsprogramma's die adolescenten geen of te weinig sturing geven, die onvoldoende steun geven aan het ingewikkelde proces van afweging en aan het moeizame zoeken van de relevante informatie, zijn dan ook minder goed dan programma's waarbij de onderwijsgevende wel degelijk een actieve, sturende, initiërende, motiverende en steunende rol heeft, aldus Jolles²⁷².

Omdat de voorste hersendelen, waarin deze complexe vaardigheden zich ontwikkelen, op zestienjarige leeftijd nog niet zijn uitgerijpt, en dat bij jongens over het algemeen nog wat later plaatsvindt dan bij meisjes, is het «nieuwe leren» volgens Jolles gunstiger voor meisjes dan voor jongens. De hersenen van jongens zitten in een paar opzichten bovendien anders in elkaar dan die van meisjes, zo stelt hij. Meisjes onthouden teksten beter en zijn ook verbaal vaardiger dan jongens. Mogelijk zijn jongens het om die reden de afgelopen jaren steeds minder goed gaan doen. Doordat het onderwijs als gevolg van het «nieuwe leren» steeds «verbalder» is geworden, zijn jongens in het nadeel. Kenmerken van de nieuwe aanpak, zoals het discussiëren in groepen en het onderling samenwerken, liggen meisjes veel beter dan jongens. De nieuwe didactische aanpak zal de al bestaande voorsprong van meisjes vermoedelijk nog verder vergroten²⁷³.

Recente gegevens over het studieverloop van jongens en meisjes in het wetenschappelijk onderwijs lijken de veronderstelling van Jolles te bevestigen. Meisjes doen het beter dan jongens: ze stoppen niet alleen minder vaak met hun studie, maar maken deze ook sneller af²⁷⁴.

B.4.7 Polarisatie in de publieke opinie

De afgelopen jaren is er in de media een heftige discussie losgebarsten over het nieuwe leren.

Martin Sommer schreef in de Volkskrant een groot aantal columns over het onderwerp, die later werden gebundeld in het boek *Onder onderwijzers*²⁷⁵. Ook anderen lieten van zich horen, zoals Ad en Marijke Verbrugge, die aan de wieg stonden van de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON)²⁷⁶.

Het zou te ver voeren om hier alle inzichten, overwegingen, pleidooien, bezwaren en verdachtmakingen die rond het «nieuwe leren» te berde worden gebracht de revue te laten passeren.

²⁷² Jolles (2007).

²⁷³ Reijn (2007a).

²⁷⁴ VSNU Factsheet Studiesucces in de bachelorfase, juni 2007.

²⁷⁵ Sommer (2006).

²⁷⁶ Verbrugge (2006).

Gelukkig heeft Pieter Hilhorst enige tijd geleden de belangrijkste argumenten die voor- en tegenstanders in de strijd gooien in een helder essay samengevat²⁷⁷.

Bij het doorlezen van twee jaar discussie over het «nieuwe leren» spat de wanhoop van veel docenten van de pagina's, zo begint hij zijn beschouwing. Zo klaagt een leraar: «De leerling is centraal komen te staan en de docent is marginaal geworden». En een ander stelt: «Waar studenten de vrijheid krijgen om hun leervragen te formuleren, wordt docenten de vrijheid ontnomen hun vakgebied vorm te geven».

De discussie blijkt sterk te worden bepaald door beelden die mensen in hun achterhoofd hebben. Criticasters zien in de «lederwijsscholen», waar kinderen zelf bepalen wat, wanneer en hoe ze willen leren, het «nieuwe leren» in zijn zuiverste vorm. Voorstanders vergelijken het «oude leren» met het ganzenlevermodel, waarbij kennis de leerlingen als het ware door de strot wordt geduwd. Beide beelden zijn een karikatuur.

De eerder genoemde argumenten waarom de nieuwe aanpak noodzakelijk is, komen in het essay aan bod, net als de al genoemde kenmerken van «het nieuwe leren».

De belangrijkste discussiepunten worden door Hilhorst in drie twistpunten samengevat:

1. Wie doet het beste recht aan de verschillen tussen leerlingen?

Omdat het traditionele onderwijs zich vooral op de gemiddelde leerling richt is het nauwelijks in staat om recht te doen aan de verschillen, zo stellen de voorstanders. De critici betwijfelen of dat zo is. Over de discipline die noodzakelijk is voor zelfstandigheid beschikt niet ieder kind. Dat moet aangeleerd worden, zo stellen zij. Daar is een beschavings-offensief voor nodig. Zelfstandigheid is alleen iets voor de bovenlaag. Ad en Marijke Verbrugge pleiten in het manifest van de vereniging Beter Onderwijs Nederland voor zorgvuldige selectie en voor de vorming van homogene klassen. Kinderen die dat nodig hebben moeten naar het speciaal onderwijs.

2. Waaruit bestaat de professionaliteit van de docent?

Tegenstanders zien de vakinhoudelijke kennis van de docent als de kern van zijn professionaliteit. Het «nieuwe leren» vormt volgens hen een driedubbele bedreiging van die professionaliteit. Omdat de lesstof niet centraal staat wordt de autonomie om het eigen vak naar eigen inzicht te onderwijzen beperkt. Bovendien worden docenten bij vakoverschrijdende projecten gedwongen om met collega's samen te werken. Met de komst van teams neemt ook de greep van het schoolmanagement op de individuele docent toe. Zij vrezen dat vakdocenten door minder hoog opgeleide begeleiders zullen worden vervangen.

Voor de pleitbezorgers van het «nieuwe leren» schuilt de kern van de professionaliteit van de leraar niet in de vakinhoud, maar in de pedagogiek en de didactiek. De professionele begeleider heeft het vermogen om leerlingen alert te maken op wat ze nog niet weten, zodat ze hun inzicht verdiepen. Een goede leraar stelt wedervragen. Het «nieuwe leren» vergt ook een andere manier van toetsen. Ook dat stelt eisen aan de professionaliteit van de docent.

De toegenomen aandacht voor pedagogiek, didactiek en onderwijskunde is de tegenstanders juist een doorn in het oog. De lerarenopleidingen doen volgens hen veel te weinig aan vakkennis.

3. Niet kennis tegenover vaardigheden, maar de strijd om het type kennis en de soort vaardigheden

Tegenstanders van het «nieuwe leren» zien zichzelf als de hoeders van

²⁷⁷ Hilhorst (2007).

kennis. Ze keren zich tegen het idee dat kennis verouderd en dat je feiten gemakkelijk kunt opzoeken. Voorstanders ontkennen het belang van kennis niet, maar kijken meer naar de gebruikswaarde van kennis. «Ze kennen tegenwoordig minder jaartallen, maar snappen meer van de wereld», zo stelt iemand. Het gaat volgens Hilhorst dus niet om kennis versus onwetendheid, maar om een bepaald type kennis versus een ander type kennis.

Voor de benodigde vaardigheden geldt hetzelfde. Voor- en tegenstanders hechten aan andere vaardigheden. Voorstanders van het nieuwe leren benadrukken het vermogen tot samenwerking en reflectie op de eigen ontwikkeling. Tegenstanders benadrukken het belang van onderwijs voor de karaktervorming: doorzettingsvermogen, zelfbeheersing, concentratie, creativiteit, en de ontwikkeling van een realistisch zelfbeeld. Leerlingen moeten leren dat je soms dingen moet doen die niet leuk zijn.

B.4.8 Het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe»

De overheid geeft steeds meer ruimte aan de scholen zelf. Bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en scholen wordt sinds het eind van de jaren negentig een onderscheid gemaakt tussen «het wat» en «het hoe».

De inhoud van het onderwijs (het wat) staat omschreven in de kerndoelen en de exameneisen. De overheid stelt beide vast. De kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs (voorheen basisvorming) zijn nog niet zo lang geleden vernieuwd. Ze zijn niet alleen globaal van aard, maar ook volledig in de procestermen van het «nieuwe leren» omschreven: de leerling leert.... Dat biedt scholen veel ruimte het onderwijs naar eigen inzicht in te vullen. De eisen voor het centraal schriftelijk examen weerspiegelen daarentegen veel meer het «oude leren»: de uiteindelijk te leveren cognitieve leeropbrengsten zijn er gedetailleerd in vastgelegd.

De manier waarop het onderwijs wordt gegeven (het hoe) is de verantwoordelijkheid van de school. Daar bemoeit de overheid zich in principe niet mee. Vormvoorschriften voor het schoolexamen (allerlei vaardigheidseisen), die het onderwijsproces in de eerste jaren na de invoering van het studiehuis in belangrijke mate reguleerden, zijn de afgelopen tijd gedeeltelijk geschrapt²⁷⁸.

Toch is het de vraag of het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe» wel houdbaar is.

Het oude en het nieuwe leren zitten elkaar in de praktijk behoorlijk in de weg, zowel bij de inrichting van het onderwijs als bij de toetsen en examens²⁷⁹. De opbrengsten van het onderwijs (het wat), kunnen in de praktijk moeilijk los worden gezien van het onderwijsproces (het hoe). Verschillende typen kennis en soorten vaardigheden vragen immers om verschillende leerprocessen (meer leerstofgericht of meer leerlinggericht), onderwijsvormen (in een schoolse of in een authentieke leeromgeving) en typen van toetsing en examinering (via toetsen of portfolio's). In het studiehuis moesten leerlingen veel werkstukken maken en praktische opdrachten uitvoeren om de noodzakelijk geachte (algemene) vaardigheden te verwerven. Die tijd ging ten koste van de kennisoverdracht. De balans tussen kennisoverdracht en zelfstandig werken zal voor sommige vakken bovendien een andere moeten zijn dan voor andere. Dat geldt ook voor een verandering in het rooster (bijvoorbeeld van lessen van 45 of 50 minuten naar 60 of 70 minuten). Ook dat ligt bij sommige vakken wellicht meer voor de hand dan bij andere.

²⁷⁸ Zie hoofdstuk B.2.

²⁷⁹ Bronneman-Helmerts (2006b).

Niet alleen in onderwijskundig opzicht, ook in organisatorische en beleidsmatige zin blijkt het in de praktijk moeilijk om een goede balans te vinden tussen «het wat» en «het hoe». Welk deel van de beperkte onderwijstijd moet er aan kennisoverdracht worden besteed (kostbare contacturen) en hoeveel tijd wordt uitgetrokken voor nieuwe leervormen (minder kostbare begeleidingsuren)? Uit het bovengenoemde onderzoek van de onderwijsinspectie naar de inzet van keuzewerktijd als onderwijsinstrument bleek dat financiële overwegingen wel degelijk ook een rol spelen.

Ook bij de huidige examinering is in feite sprake van een compromis; in het schoolexamen kan het «nieuwe leren» tot uitdrukking komen (bijvoorbeeld spreekvaardigheid in de moderne vreemde talen); het centraal schriftelijk examen toetst de kennis die volgens het «oude leren» moet zijn verworven (het kunnen vertalen van een tekst).

De laatste tijd wordt regelmatig de vraag gesteld of de waarde van het diploma nog wel gegarandeerd is. Het slaagpercentage voor de examens in het havo en het vwo is sinds de invoering van het studiehuis aanzienlijk gestegen (van circa 89% naar ongeveer 94%). Die stijging wordt voor een deel verklaard door de prominentere plaats die het schoolexamen sinds het jaar 2000 binnen het totale examen is gaan innemen. Het gemiddelde van de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen bepaalt of een leerling slaagt of zakt. In de nieuwe situatie is het aantal vakken dat alleen met een schoolexamen wordt afgesloten toegenomen. Over de veranderingen in de wijze van examinering meer in hoofdstuk E.3

Naar meer variëteit in «het wat» en «het hoe»

Eerder in dit hoofdstuk is ingegaan op de verschillen die leraren waarnemen tussen havo-leerlingen en vwo-leerlingen. Met die verschillen wordt in de vernieuwde tweede fase onvoldoende rekening gehouden. Toch stelt de voorbereiding op een academische opleiding andere eisen aan de inhoud en vormgeving van het onderwijsprogramma dan de voorbereiding op een hogere beroepsopleiding. Het havo en het vwo zijn er de afgelopen jaren niet in geslaagd een eigen identiteit te ontwikkelen. Het havo is nog steeds een uitgedunde of eenvoudiger variant van het vwo. Ook binnen deze schoolsoorten zijn de verschillen tussen leerlingen nog groot. Het vwo kent nog een zekere niveaudifferentiatie in het aanbod, namelijk tussen de gymnasia/gymnasiumafdelingen en de athenea. Het havo biedt slechts één niveau.

De concept-contextbenadering als brug tussen «het wat» en «het hoe»?

Om aan de verschillen tussen leerlingen in de bovenbouw van het havo/vwo tegemoet te komen, en tegelijkertijd beter te kunnen inspelen op de eisen die in vervolgoopleidingen worden gesteld, stelde de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) in 2003 de zogeheten concept-contextbenadering voor²⁸⁰. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen duurzame kernconcepten en kernvaardigheden aan de ene kant en wisselende theoretische en praktische contexten aan de andere kant.

Concepten zijn basis- of grondbegrippen, zoals principes, beginselen, theorieën, ideeën, beelden, wetten, structuren of systemen, die de basis en het kader vormen voor de kennisopbouw in een discipline. Denken op het niveau van concepten is een noodzakelijke voorwaarde voor het verwerven van inzicht in een discipline.

Contexten zijn bruggen tussen de concepten en de werkelijkheid; ze vormen ook verbindingen tussen de concepten onderling. Er zijn verschillende contexten beschikbaar: maatschappelijke, beroepsgerichte,

²⁸⁰ KNAW (2003); zie ook Profielcommissies (2006: 145–149).

theoretische, experimentele en didactische contexten. Ze vormen de aanzet tot verkenning van toepassingen van producten uit vakgebieden, en vervolgens tot het aanleren van de concepten die daaraan ten grondslag liggen en de verdieping daarvan. Het onderscheid naar niveau kan tot uitdrukking worden gebracht in de diepgang of complexiteit van contexten.

Naast concepten en contexten kan ook nog gekozen worden voor het benoemen van zogenaamde *sleutelactiviteiten*. Daarbij gaat het om handelingen, die plaatsvinden binnen contexten, waarbij voor de uitvoering kennis en vaardigheden essentieel zijn. In deze handelingen nemen attitude- en gedragsaspecten van leerlingen een belangrijke plaats in.

De concept-context-benadering is niet alleen een manier om het onderwijsprogramma te ordenen en inhoud te selecteren, de benadering biedt ook aanknopingspunten voor de pedagogisch-didactische aanpak. Het biedt mogelijkheden om binnen de bovenbouw van het havo/vwo een naar leerlingenpopulatie gedifferentieerde brug te leggen tussen «het wat» en «het hoe». In het centraal examen zal de nadruk komen te liggen op de kernconcepten en kernvaardigheden, terwijl in het schoolexamen het accent meer zal liggen op de toepassing ervan in verschillende contexten.

Met de concept-context-benadering kan in principe een deel van de problemen en knelpunten die in het studiehuis aan de orde waren worden weggenomen, zoals de overladenheid en versnippering, en de verstoorde balans tussen kennis en vaardigheden en tussen theorie en praktijk. In het vwo kan het accent wat meer komen te liggen op concepten, theorie en kennis en in het havo wat meer op (beroeps)contexten, (beroeps)praktijk en (beroeps)vaardigheden.

De concept-contextbenadering is inmiddels door verschillende Profielcommissies als richtsnoer genomen bij de opstelling van de nieuwe examenprogramma's voor een aantal exacte vakken, maar ook voor vakken als economie en maatschappijwetenschappen. Daarmee kan in de tweede fase van het havo en vwo, meer inhoudelijke variëteit, en tegelijk meer samenhang en afstemming worden gerealiseerd.

B.4.9 Naar bewezen werkzame onderwijsmethoden

Het «nieuwe leren» was de afgelopen jaren niet alleen in het onderwijs en in de media onderwerp van strijd tussen voor- en tegenstanders. Ook wetenschappelijk onderzoekers verschillen onderling stevig van mening. In 2005 gooide Greetje van der Werf tijdens haar oratie als hoogleraar «Onderwijzen en leren» aan de Groningse universiteit de knuppel in het hoenderhok²⁸¹. Zij stelde bij die gelegenheid dat de veronderstellingen over leerprocessen waarvan deze vernieuwingen uitgaan, empirisch volstrekt niet zijn onderbouwd. Er is geen enkele empirische evidentie die aannemelijk maakt dat het nieuwe leren tot betere resultaten leidt dan andere vormen van leren, bijvoorbeeld via directe instructie. «Het idee dat als middelbare scholieren hun eigen leerproces vormgeven, zij beter zijn voorbereid op het hoger onderwijs, is niet op onderzoek gebaseerd». Volgens Van der Werf is het nieuwe leren inefficiënt en ineffectief²⁸².

Volgens de eerder genoemde professor Simons kunnen «oude» en «nieuwe» onderwijsarrangementen niet worden vergeleken met «oude» criteria. Het gaat bij het «nieuwe leren» immers ook om nieuwe soorten leeruitkomsten, die gerealiseerd zouden moeten worden. Het zou volgens

²⁸¹ Van der Werf (2005).

²⁸² Barneveld (2005).

Simons in de discussie moeten gaan om de vraag welke onderwijsarrangementen beter de gewenste leeruitkomsten realiseren en om de vraag voor welke type leerlingen de ene vorm beter is dan de andere. Tegen de achteruitgang in de kwaliteit van het onderwijs, zoals die door docenten in het hoger onderwijs wordt gesignaleerd, brengt hij in dat men zich onvoldoende realiseert dat er een zeer sterke toename in de instroom in het hoger onderwijs heeft plaatsgevonden. Niet de onderwijskwaliteit is gedaald, maar de kwaliteit van de instroom. En als er al een achteruitgang in de kwaliteit van het onderwijs is te constateren dan kan die niet worden toegeschreven aan een vorm van leren die nog nauwelijks wordt geïmplementeerd²⁸³.

De vraag naar de wetenschappelijke bewijsvoering voor de effectiviteit van onderwijsvernieuwingen staat sinds kort hoog op de agenda. Dit mede als gevolg van de recente opgelaaide discussie over onderwijsvernieuwingen als het studiehuis.

In 2006 bracht de Onderwijsraad op verzoek van de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van der Hoeven, een advies uit met de titel *Naar meer evidence based onderwijs*²⁸⁴. Daarin stelt de Raad vast dat er duidelijk sprake is van een toenemende aandacht voor een evidence based benadering. Dat valt vooral te verklaren vanuit de groeiende aandacht voor kwaliteit en verantwoording en uit een steeds sterker gevoelde noodzaak om naar de effectiviteit van het onderwijs te kijken. In Angelsaksische landen (Verenigde Staten, Engeland) is er overigens meer aandacht voor dan in Duitsland en Frankrijk. Overheidssturing op resultaten lijkt de aandacht voor een evidence based benadering te bevorderen.

Het uitsluitend op basis van aantrekkelijke concepten invoeren van nieuwe programma's door scholen is tegenstrijdig met de gedachte van evidence based werken. Conceptgestuurde innovaties zonder duidelijke empirische basis vormen als zodanig geen probleem, maar dienen volgens de Raad wel gepaard te gaan met onderzoek naar effecten.

Zo bleek uit een studie van Newman naar de effectiviteit van probleemgestuurd leren bijvoorbeeld dat de beschrijving van de interventie in veel gevallen zwak was, omdat het onderliggende concept vaag was en er veel begripsverwarring was. Wat voor probleemgestuurd leren gold, geldt volgens de Onderwijsraad ook voor concepten als competentiegericht leren, het «nieuwe leren» en het studiehuis.

Alle bestudeerde landen worstelen volgens de Raad met het vraagstuk hoe onderwijsresultaten te benutten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Belangrijke hinderpalen daarbij zijn:

- de geloofwaardigheid en legitimiteit van onderzoek; bijvoorbeeld bij slechte uitvoering van het onderzoek of wanneer er meer alternatieve verklaringen mogelijk zijn. Ook het onvoldoende benutten van praktijkkennis van professionals kan de legitimiteit en bewijsvoering aantasten;
- de neiging tot conceptgedreven innovaties, met name wanneer deze worden ingevoerd zonder kritische blik naar de werking ervan;
- de mate van autonomie van onderwijsinstellingen. Hoe autonomer scholen zijn, hoe meer ze hun eigen gang kunnen gaan. Toch kan er in landen met een sterke sturing op resultaten sprake zijn van een politiek draagvlak om te eisen dat er gebruik wordt gemaakt van bewezen werkzame methoden.

Het daadwerkelijk gebruiken van evidence based onderwijsmethoden in de onderwijspraktijk kan volgens de Onderwijsraad worden bevorderd door prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een digitaal loket voor

²⁸³ Simons (2007).

²⁸⁴ Onderwijsraad (2006).

evidence based kennis, en door meer transparantie in de keuzes die onderwijsinstellingen maken.

Bij het preciseren van vernieuwingsconcepten en het vertalen ervan in specifieke leeromgevingen en programma's, die vervolgens op hun effectiviteit moeten worden onderzocht, zou volgens de Raad de volgende fasering kunnen worden aangehouden:

- formuleren en uitwerken van het concept;
- uitwerken en verhelderen van het concept;
- aangeven welke negatieve effecten niet mogen optreden of moeten worden voorkomen;
- uitproberen van het concept op een beperkt aantal scholen; door leraren met een kritische, reflectieve, onderzoekende houding, en met toetsing door onderzoekers;
- uitproberen en toetsen van het concept in een tweede tranche van scholen;
- herformuleren van het concept op basis van ervaringen van leraren en onderzoekers;
- beproeven op grotere schaal, gaandeweg via hardere onderzoeksmethoden.

Eind 2006 verscheen de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad²⁸⁵. Daarin wordt allereerst aangegeven dat er niet alleen sprake moet zijn van een onderwijs*praktijk* die bewezen werkzaam is, maar ook van evidence based onderwijs*beleid*. Aan dat laatste wordt gewerkt, onder andere via de inmiddels ingerichte Kenniskamer.

Nieuwe onderwijsmethoden en – benaderingen zullen moeten worden beargumenteerd op basis van bestaande wetenschappelijke kennis. De effectiviteit van de aanpak moet bij voorbaat helder zijn of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt. Verder moet de invoering van nieuwe methoden in ieder geval gepaard gaan met de nodige transparantie, monitoring en effectevaluatie. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar de bedoelde effecten, maar ook naar mogelijke ongewenste neveneffecten.

Er zal op verschillende manieren worden gewerkt aan het dichten van de kloof tussen onderwijsonderzoek en -praktijk.

B.4.10 Conclusies: beantwoording van de vragen van de onderzoekscommissie

1. Wat houdt het nieuwe leren in?

Het «nieuwe leren» wordt gebruikt als verzamelterm voor allerlei nieuwe vormen van (onderwijzen en) leren, die in verschillende varianten en alle sectoren van het onderwijs voorkomen.

De verschillende vormen van nieuw leren zijn gebaseerd op de cognitieve theorie van het (sociaal) constructivisme, waarin de leerling gezien wordt als iemand die in interactie met zijn of haar omgeving kennis en inzicht construeert. Die kennis is niet objectief, maar subjectief, dat wil zeggen gebonden aan individu en context. Leren is betekenis geven aan een ervaring.

Kenmerkend voor het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs zijn:

- een activerende leeromgeving met een accent op zelfstandig leren;
- betekenisvolle en authentieke contexten;
- samenwerking tussen leerlingen onderling; en
- een andere rol voor de leraar (minder kennisoverdracht en meer begeleidend)

²⁸⁵ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 4 december 2006 (zie: www.onderwijsraad.nl).

Het gebruik van ICT is in deze kenmerken geïntegreerd. Er zijn grote verschillen tussen scholen in de invulling die aan het «nieuwe leren» wordt gegeven en in de accenten die worden gelegd.

Bij het «nieuwe leren» gaat het niet alleen om nieuwe werkvormen maar ook om nieuwe inhouden. Omdat het leren betekenisvol moet zijn voor de leerlingen, vindt het bij voorkeur plaats vanuit een context, een bepaald probleem of thema. Door de afzonderlijke, van wetenschappelijke disciplines afgeleide vakken, te clusteren in bredere leergebieden, wordt geprobeerd meer samenhang aan te brengen, bijvoorbeeld in de vorm van projecten. Het «nieuwe leren» is ook sterk toepassingsgericht. Abstracte theoretische kennis en feitenkennis staan niet langer centraal. Het leerproces zelf – onderzoek doen, oplossingen bedenken, kunnen reflecteren – wordt belangrijker gevonden dan het eindproduct van dat leerproces: de beheersing van een bepaalde hoeveelheid leerstof.

«Competentiegericht onderwijs» of «competentiegericht leren» zijn begrippen die vaak in één adem met het «nieuwe leren» worden genoemd. Toch is het niet hetzelfde. In het beroepsonderwijs beoogt men met competentiegericht onderwijs het onderwijs beter af te stemmen op de beroepspraktijk. Het gaat daarbij niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om het ontwikkelen van denkvermogen, sociale vaardigheden en houdingen die voor de uitoefening van een beroep noodzakelijk zijn.

Het competentiebegrif is afkomstig uit het bedrijfsleven. Competenties staan daar voor houdings- en gedragselementen, zoals stressbestendigheid, initiatief, flexibiliteit, of inlevingsvermogen, waarover iemand bovenop de reeds verworven kennis en vaardigheden moet beschikken. Veel van die houdingen zijn moeilijk trainbaar, laat staan in het onderwijs zelf te verwerven. Daarom wordt de laatste jaren een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk doorgebracht. Dat heeft, in combinatie met de toename van zelfwerkzaamheid in het onderwijs, tot een sterke extensivering van het onderwijs geleid (minder contacturen met docenten), waardoor de aandacht voor kennis en vaardigheden in het beroepsonderwijs is afgenomen²⁸⁶.

2. Waar kwam de behoefte aan het «nieuwe leren» vandaan?

Het «nieuwe leren» is niet zomaar ontstaan. Maatschappelijke, economische en technologische (ict) ontwikkelingen vormen een belangrijke voedingsbodem. De individualisering vertaalde zich in het onderwijs in de behoefte meer rekening te houden met individuele verschillen en talenten («onderwijs op maat», «de leerling centraal»). Ook de toegenomen oriëntatie op gevoelens en toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven, zien we in het onderwijs terug, bijvoorbeeld door veel meer aan te sluiten bij de eigen belevingswereld van het kind, door het onderwijs in te bedden in een bepaalde context, en door in de werkvormen voldoende afwisseling aan te brengen. Onderwijs mag niet saai zijn, maar moet afwisselend zijn.

Het onderwijs ondervindt duidelijk invloed van de informatie- en communicatietechnologie (ict). Niet alleen via het veranderde gedrag van leerlingen (mobieltjes, multitasking), maar ook door de toename van het aantal computers en Internetverbindingen binnen de school.

Ingrijpender voor het onderwijs was het feit dat de ict de idee heeft doen postvatten dat kennisoverdracht niet meer zo belangrijk is, omdat kennis snel veroudert en bovendien gemakkelijk via het Internet beschikbaar is. Met de verschuiving van een industriële naar een diensteneconomie veranderden ook de opleidingseisen en inhouden van het onderwijs.

²⁸⁶ Bronneman-Helmerts (2006a).

Goede omgangsvormen en communicatieve vaardigheden werden steeds belangrijker.

Ook problemen in het onderwijs zelf, en vooral de motivatieproblemen, gaven een belangrijke impuls aan de ontwikkeling van nieuwe onderwijs- en leerarrangementen.

Nieuwe opvattingen over kennis en kennisproductie speelden eveneens een rol. De nieuwe vorm van kennisproductie wordt niet zozeer ingegeven door wetenschappelijke nieuwsgierigheid en waarheidsvinding, maar veel meer bepaald door concrete maatschappelijke problemen, belangen en afwegingen. Hij verschilt sterk van de disciplinaire aanpak die binnen het universitaire stelsel van onderwijs en onderzoek gebruikelijk is. De nieuwe vorm van kennisontwikkeling wordt met name in de sterk in omvang toegenomen buitenuniversitaire kennisinfrastructuur van denktanks en organisatieadviesbureaus geïmplementeerd. Zienwijzen en praktijken die daar worden ontwikkeld, worden vervolgens door pedagogische centra en procesmanagers naar het onderwijs doorvertaald. De paradigma's van het «nieuwe leren» vertonen dan ook grote overeenkomsten met de achterliggende visies en werkwijzen binnen deze nieuwe vorm van kennisproductie.

Criticasters van het «nieuwe leren» komen niet voor niets vrijwel allemaal uit de hoek van de «oude» vorm van kennisproductie, het universitaire onderwijs en onderzoek.

3. Wie vonden het noodzakelijk en waarom?

Het onderwijsbeleid is van oudsher buitengewoon gevoelig voor nieuwe denkbeelden. Vernieuwing moet, vernieuwing is goed, zo lijkt het motto te luiden. Nieuwe onderwijsconcepten, zoals het «nieuwe leren», het studiehuis, of competentiegericht onderwijs, vinden heel snel hun weg in beleidsnota's. Dat is opmerkelijk omdat de nieuwe terminologie over het algemeen buitengewoon vaag is en er vaak nauwelijks iets bekend is over mogelijke positieve en negatieve (neven) effecten van de gepropageerde innovatie. Er gaat kennelijk iets wervends uit van een nieuw paradigma dat dan ook al snel als modern en zelfs als onontkoombaar wordt voorgesteld, zo werd in het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 geconstateerd²⁸⁷.

In het onderwijs zelf is de gevoeligheid voor onderwijsvernieuwingen over het algemeen het grootst op plaatsen waar de nood het hoogst is. Zo zijn vmbo-scholen veel meer bezig met het invoeren van nieuwe werkvormen dan scholen voor havo of vwo of gymnasia. In de beroepsvoorbereidende opleidingen van het vmbo zijn de motivatieproblemen, en daarmee samenhangende gedragsproblemen, dan ook verreweg het grootst.

4. Hoe werd het «nieuwe leren» in de praktijk ingevoerd?

Scholen voor voortgezet onderwijs hanteren allerlei nieuwe vormen van leren, voor bepaalde vakken of om bepaalde doelen te bereiken. In de nieuwe tweede fase van havo en vwo werd de aandacht voor diverse vaardigheden als het ware min of meer afgedwongen door regels en (vorm)voorschriften voor het schoolexamen. Als gevolg van klachten over hoge studiedruk (leerlingen) en werkdruk (leraren) werd al snel een aantal voorschriften geschrapt.

Veel scholen hebben zich bij de invoering van nieuwe werkvormen laten ondersteunen en begeleiden door een van de drie pedagogische centra (het APS, de KPC groep en het CPS)²⁸⁸. Het studiehuis was weliswaar niet verplicht, maar ook niet vrijblijvend. De Inspectie van het Onderwijs hanteert sinds een aantal jaren een toezichtkader bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs binnen scholen. Bij de toetsing van de kwaliteit

²⁸⁷ Bronneman-Helmers (2004).

²⁸⁸ Over de rol van verzorgingsinstellingen meer in deel C (hoofdstuk C.3).

wordt ook naar de pedagogisch-didactische vormgeving van het onderwijs gekeken. De beoordeling daarvan wordt meegenomen in het totaaloordeel over de kwaliteit.

Er is ook een kleine groep scholen die hun onderwijsconcept radicaal en integraal hebben veranderd. In het voorgezet onderwijs ging het in schooljaar 2004/2005 om bijna 60 scholen of onderdelen daarvan.

5. Hoe stond het met het draagvlak?

Voorafgaand aan de invoering van het studiehuis waarschuwden diverse deskundigen voor de mogelijke negatieve effecten van het zelfstandig leren, met name voor jongeren uit kansarme (allochtone) milieus. Die waarschuwingen werden door het beleid genegeerd, dan wel in de wind geslagen.

Over het draagvlak op de scholen zelf is merkwaardig genoeg weinig bekend. Het beeld dat uit berichten in de diverse media oprijst, is gemengd. Schoolleiders waren over het algemeen enthousiast. Zij waren door hun organisatie ook goed geïnformeerd over de bedoelingen van het studiehuis. Onder docenten liepen de meningen sterk uiteen. In de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo zag men de noodzaak en wenselijkheid van nieuwe werkvormen wel in. In het havo/vwo was dat veel minder het geval. Vooral eerstegraads leraren met een academische opleiding voelden zich ernstig aangetast in hun professionele autonomie en hun rol als vakdocent²⁸⁹. Een onbekend deel van hen heeft om die reden het onderwijs verlaten. Ook de verhoging van de werkdruk heeft de inzet en het enthousiasme geen goed gedaan.

In de afgelopen jaren is er in de media een heftige discussie losgebarsten over het «nieuwe leren». Columns in landelijke dagbladen en het manifest dat de grondslag zou leggen voor de vereniging Beter Onderwijs Nederland schetsen het beeld van een onderwijssysteem in crisis. Uit een inventarisatie van argumenten van voor- en tegenstanders van het «nieuwe leren» blijkt dat de drie belangrijke discussiepunten gaan over de veronderstelde en vereiste zelfstandigheid van leerlingen, de professionaliteit en rol van docenten, en over het soort kennis en vaardigheden dat de school moet bijbrengen.

6. Wat waren de resultaten?

Over de resultaten van de vernieuwde tweede fase (profielen en studiehuis) is in het hoofdstuk B2 al gerapporteerd. Het algemene beeld dat uit die evaluatie naar voren komt is dat leerlingen met een vernieuwde opleiding over meer (algemene) vaardigheden beschikken, maar dat zij de vakkennis minder goed beheersen dan hun voorgangers uit de «oude bovenbouw». Dat was overigens niet alleen aan het studiehuis te wijten, maar aan de combinatie van overladen profielen (met veel meer (deel)vakken en daardoor dus minder diepgang per vak) en een nieuwe didactische aanpak in het studiehuis (met meer aandacht voor (algemene) vaardigheden en minder voor kennis).

Het beeld dat uit de ervaringen met het studiehuis naar voren komt is niet erg eenduidig. Meisjes lijken minder moeite te hebben met zelfstandig leren dan jongens. Een bevinding die sinds kort vanuit de hersenwetenschappen wordt onderbouwd. Voor meisjes is het nieuwe leren gunstiger dan voor jongens. Meisjes uit allochtone milieus, en vooral van Marokkaanse herkomst, blijken het meest over de wenselijk geachte zelfstandige leerstrategieën te beschikken. Helaas leidt dat tot dusver nog niet tot

²⁸⁹ Over de rol van leraren meer in deel D (hoofdstuk D.3).

goede studieresultaten. Daarvoor is de kennisachterstand die zij eerder opliepen kennelijk te groot.

De invoering van het studiehuis had ook enkele onbedoelde neveneffecten. Het aantal huiswerkvoorzieningen nam enorm toe en ook het particulier onderwijs, waar leerlingen tijdens de opleiding intensief worden begeleid, mocht zich in een sterke groei van het aantal leerlingen verheugen. Beide ontwikkelingen worden toegeschreven aan de invoering van het studiehuis.

7. Waartoe hebben die resultaten geleid?

Het begrip studiehuis heeft door de discussie zo'n negatieve lading gekregen dat het, net als de basisvorming, inmiddels in de ban is gedaan. De overheid heeft zich tot dusver nog niet duidelijk over het «nieuwe leren» uitgesproken. Men is duidelijk op zoek naar een goede balans tussen het oude en het nieuwe. Regels en voorschriften die het onderwijsproces al te zeer reguleren zijn of worden (gedeeltelijk) geschrapt. Scholen krijgen in de nieuwe wettelijke regeling, die sinds augustus 2007 van kracht is, veel meer ruimte om het onderwijs naar eigen inzicht te organiseren en in te richten. Dat biedt mogelijkheden voor meer variatie in werkvormen. In een aantal nieuwe examenprogramma's staat de concept-contextbenadering centraal. Die benadering kan in principe leiden tot een meer samenhangende, evenwichtige en beter op de verschillen tussen leerlingengroepen afgestemde invulling van de tweede fase van het havo/vwo.

Mede onder invloed van de vele klachten is er sinds kort veel meer aandacht voor de vraag of eventuele beoogde vernieuwingen wel bewezen effectief zijn. Ook ten aanzien van het onderwijsbeleid wordt de vraag naar een evidence based aanpak steeds vaker gesteld. Harde bewijsvoering voor effectiviteit zal echter moeilijk en vaak pas na jaren te verkrijgen zijn. Dat mag er echter niet toe leiden dat er helemaal geen vernieuwingen meer kunnen plaatsvinden. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd dat het groot belang is om nieuwe onderwijs- en beleidsconcepten eerst te verhelderen, uit te werken, op kleine schaal uit te proberen en te evalueren, alvorens ze op grotere schaal in te voeren.

DEEL C: (BELEIDS)ACTOREN

INHOUD DEEL C

HOOFDSTUK C.1 DE POLITIEK	183
C.1.1 Politiek als gezaghebbende toedeling van waarden	183
C.1.2 Regeerakkoorden	184
C.1.3 Onderwijsvernieuwingen in het licht van verschuivende waardeoriëntaties	188
C.1.4 Bewindslieden	189
C.1.5 Verschillen in achtergrond en vernieuwingsambitie	192
HOOFDSTUK C.2 HET DEPARTEMENT	195
C.2.1 Situatie begin jaren negentig	195
C.2.2 Verhouding ambtenaren – politiek (bewindslieden, Tweede Kamer)	196
C.2.3 Reorganisaties, mobiliteit en affaires	198
C.2.4 Rol van het departement bij de onderwijsvernieuwingen	200
C.2.5 Veranderingen in de overleg- en adviesstructuur	202
C.2.6 Onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid	203
HOOFDSTUK C.3 PROCESMANAGEMENT EN VERZORGINGSINSTELLINGEN	205
C.3.1 Voorbereidings- en invoeringsactiviteiten, voorafgaand aan de politieke besluitvorming	205
C.3.2 De begeleiding en ondersteuning van scholen	212
HOOFDSTUK C.4 DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS	219
C.4.1 Het toezicht van de Inspectie, voorafgaand aan de invoering van de WOT (2002)	219
C.4.2 Kwaliteitskenmerken en verschuiving in de taakopvatting	222
C.4.3 Van «Variëteit en waarborg» (1999) naar Wet op het onderwijstoezicht (2002)	222
C.4.4 Kwaliteitsaspecten van de WOT	224
C.4.5 Hoe reageren scholen op het nieuwe toezicht?	225
HOOFDSTUK C.5 DE ONDERWIJSRAAD	227
C.5.1 Veranderingen in de positie van de Onderwijsraad	227
C.5.2 Andere overheidsrol, andere taken voor de Onderwijsraad	228
C.5.3 De adviezen van de Onderwijsraad	228
HOOFDSTUK C.6 HET PARLEMENT	232
C.6.1 Rol van de Tweede en Eerste Kamer	232
C.6.2 Verschillen tussen de drie vernieuwingsoperaties	234
C.6.3 Werd de Tweede Kamer tijdig en goed geïnformeerd?	234
C.6.4 Veel kritische kanttekeningen, maar uiteindelijk toch akkoord	235
C.6.5 Reactie van de Tweede Kamer op klachten, protesten en incidenten	235
HOOFDSTUK C.7 HET ONDERWIJSONDERZOEK	236
C.7.1 Verschuivingen in de invloed van wetenschappelijke disciplines	236
C.7.2 Van fundamenteel onderzoek naar opdrachtonderzoek	237
C.7.3 Onderzoek rond de vernieuwingsoperaties	237
C.7.4 Naar meer «evidence based» onderwijs(beleid)	240

C.1 DE POLITIEK

C.1.1 Politiek als gezaghebbende toedeling van waarden²⁹⁰

In het onderwijsbeleid komen de waardeoriëntaties van de politieke stromingen die op dat moment in een coalitieverband de regering vormen, tot uitdrukking. Zonder de kleinere politieke partijen tekort te willen doen, domineren in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog grofweg drie centrale waardesystemen: de sociaal-democratie, de christen-democratie, en het liberalisme. Hoewel er binnen deze drie stromingen in de loop der jaren accentverschuivingen plaatsvonden, bijvoorbeeld van klassiek liberaal naar sociaal liberaal, tastte dit de belangrijkste verschillen tussen de drie stromingen niet aan.

In schema C.1.1 worden de drie politieke hoofdstromen en waardeoriëntaties in grote lijnen neergezet.

Schema C.1.1: Politieke waarden, bestuurlijke aangrijpingspunten en onderwijsdoelstellingen

	belangrijkste waarde	bestuurlijk	aangrijpingpunt onderwijs	belangrijkste onderwijsdoelstelling	instrumenten	belangrijkste partners buiten het onderwijs
sociaal democratie	gelijkheid/uniformiteit	overheid	structuur/aanbod sociale groep	emancipatie/achterstandsbestrijding	subsidiëring	publieke sector/gemeente
christen democratie	broederschap/gemeenschap-pelijkheid	particulier initiatief	richting/aanbod levensbeschouwelijke groep	gemeenschapsvorming/normen en waarden	samenwerking	publieke sector/maatschappelijk middenveld
liberalisme	vrijheid/variëteit	individu/markt	school/vraag individuele burger	selectie/keuzevrijheid	marktwerking	private sector/werkgevers

Bron: SCP

Na de verkiezingen vindt in Nederland coalitievorming plaats. Sinds 1990 – het beginpunt van deze studie naar onderwijsvernieuwingen – waren er, uitgaande van bovengenoemde politieke stromingen, achtereenvolgens drie typen coalities aan het bewind:

- christen democratisch – sociaal democratisch (1989–1994)
- sociaal democratisch – liberaal (1994–1998, 1998–2002)
- christen democratisch – liberaal (2002–2003, 2003–2006)

In de bestuurlijke driehoek overheid – particulier initiatief – markt deed zich de afgelopen jaren een drietal verschuivingen voor:

In de jaren 1989 tot 1994 (kabinet Lubbers III) stond het onderwijsbeleid in het teken van achterstandsbestrijding en schaalvergroting; dat laatste overigens voornamelijk langs lijnen van de verschillende zuilen in het onderwijs, ook wel richtingen of denominaties genoemd.

Daarna volgde vanaf 1994 tot 2002 de paarse periode (de kabinetten Kok I en Kok II) waarin het politieke primaat voorop werd gesteld, de invloed van het langs levensbeschouwelijke lijnen georganiseerde maatschappelijke middenveld op het onderwijsbeleid afnam ten gunste van de invloed van gemeenten (van functionele naar territoriale decentralisatie) en overheid en markt elkaar probeerden te vinden door scholen meer op afstand van de overheid te plaatsen en meer autonomie te geven. Daarnaast werd de samenwerking tussen het van overheidswege bekostigde beroepsonderwijs en het bedrijfsleven bevorderd.

²⁹⁰ De definitie van politiek is ontleend aan Easton (1965).

Na 2002 volgde er een derde periode (de kabinetten Balkenende I, II en III) waarin het maatschappelijk middenveld (schoolbesturen) weer meer invloed kreeg, en tegelijkertijd ook de marktwerking toenam. Maatschappelijke achterstanden worden de laatste tijd minder op het niveau van sociaal economische groepen, en veel meer op individueel niveau benaderd.

C.1.2 Regeerakkoorden

Nadat de coalitiebesprekingen met succes zijn afgerond, worden de belangrijkste afspraken tussen de betrokken politieke partijen neergelegd in een regeerakkoord.

Die akkoorden bieden niet alleen de nodige informatie over de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet, maar zeggen tegelijkertijd veel over de verhoudingen en het onderlinge vertrouwen tussen de coalitiepartners.

Regeerakkoord 1989 (CDA/PvdA)

Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1989 viel de VVD terug van 27 naar 22 zetels. Met de 54 zetels van het CDA leverde dat slechts een krappe meerderheid van 76 zetels op. Te krap volgens Lubbers, die zich dan ook gedwongen zag bij zijn derde kabinet de VVD in te ruilen voor de PvdA. Het wantrouwen van de PvdA ten opzichte van het CDA was echter groot. De mislukte samenwerking tussen Van Agt en Den Uyl in het kabinet van Agt II (CDA/PvdA/D66: 1981–1982) lag nog vers in het geheugen. Daarom kwam er een zeer gedetailleerd regeerakkoord met afspraken over bezuinigingen, de WAO, een basisgezondheidsverzekering (het latere plan Simons) en de basisvorming²⁹¹.

Over de basisvorming werd in het *Regeerakkoord 1989* van het kabinet Lubbers III (1989–1994) het volgende afgesproken:

«In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt, te beginnen op 1 augustus 1991, een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming in de leerstof ingebouwd. Dit pakket wordt centraal omschreven in een samenhangend geheel van toetsbare eisen. De leerlingen worden per vak of vakgebied getoetst op het voldoen aan deze eisen. Hiervoor zijn door de overheid vastgestelde toetsen beschikbaar. Scholen kunnen zelf beslissen op welk tijdstip en in welke volgorde zij deze toetsen afnemen. Het geheel van toetsresultaten vormt voor de leerling het getuigschrift Basisvorming. De combinatievariant wordt dus mogelijk. Van het getuigschrift op zich zal geen doorstromingsbepalende werking uitgaan naar het vervolgonderwijs. Per vak of vakgebied worden voor de basisvorming slechts minimale eisen op één niveau omschreven. De in het wetsvoorstel (uit 1987 van minister Deetman (CDA) en staatssecretaris Ginjaar-Maas (VVD) / RB) neergelegde eisen op het hogere niveau komen te vervallen. Het eisenpakket voor de basisvorming wordt minder gedetailleerd en meer samenhangend dan de nu voorliggende concept eindtermen. Hierbij wordt de methodiek van de examenprogramma's gevolgd. Er vindt afstemming plaats op de eindexamenprogramma's voor Lbo, Mavo, Havo en Vwo, welke in de regeerperiode zullen worden gehandhaafd. Daarbij zal het geheel van basisvormingseisen en exameneisen het beschikbare aantal lessen niet overschrijden. In het eisenpakket voor de basisvorming zal worden gestreefd naar een grotere samenhang van de eisen voor afzonderlijke vakken. Scholen zullen ook in de gelegenheid worden gesteld tot een geïntegreerde benadering van vakken te komen»²⁹².

Naast afspraken over de basisvorming werden er onder het kopje «Scholenbestand» ook gedetailleerde beleidsvoornemens geformuleerd over de schaalvergroting.

«De minister treedt in overleg met de besturenorganisaties over de noodzaak te komen tot grotere en meer samenhangende eenheden van scholen. In dit overleg wordt een sterke stimulans gegeven aan een proces van fusie en intensieve samenwerking per regio.

²⁹¹ Prick (2006: 33).

²⁹² Tweede Kamer 21 132, nr. 8, (1989: 27–28).

De samenwerking naar richting wordt als uitgangspunt genomen. Om de invoering van basisvorming in combinatie met de bestaande diplomering reëel mogelijk te maken, is het nodig dat scholen een minimale omvang hebben. Naast de grotere bestaande scholengemeenschappen en scholen, en de aangegeven structuur in het agrarisch onderwijs, wordt er daarom op gekoerst dat scholen:

a. onderdeel vormen van een bredere scholengemeenschap, welke naast de basisvorming diplomering in Lbo, Mavo, Havo en/of Vwo verzorgt. Uit spreidingsoogpunt wordt dergelijke grotere gehelen toegestaan nevenvestigingen in stand te houden voor met name de basisvorming.

Ofwel

b. onderdeel vormen van een scholengemeenschap welke in een vierjarig programma naast basisvorming diplomering in LBO en Mavo verzorgt, alsmede diplomering in een gemengd Mavo/Lbo-pakket.

Fusies van Lbo- en Mavo-scholen worden sterk gestimuleerd door de hantering van een gunstiger bekostigingsformule voor deze combinaties. Bij de vorming van deze nieuwe scholencombinaties wordt uitgegaan van een minimum van 360 leerlingen.

Scholen die minder dan 240 leerlingen hebben zullen niet voortbestaan als categorale school, maar zich aansluiten bij een groter geheel, waarin zij, ook door nevenvestiging, een eigen functie kunnen vervullen.

De positie van scholen met een leerlingaantal tussen 240 en 360 zal nader worden bezien»²⁹³.

Naast deze onderwerpen werd in het Regeerakkoord 1989 ook nog uitvoerig ingegaan op de verzelfstandiging van scholen (een nieuwe bekostigingsvorm voor het personeel, vooruitlopende op de lumpsum-bekostiging, bestuurlijke schaalvergroting), op noodzakelijke besparingen, met name op het gebied van de studiefinanciering (beoordeling studievoortgang, lagere leeftijdsgrens) en op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (rendementsproblemen, inefficiënte leerwegen, grotere betrokkenheid en bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van de afnemers bij het beroepsonderwijs). Voor de aansluiting onderwijs arbeidsmarkt zal een adviescommissie worden ingesteld.

In totaal besloeg de onderwijsparagraaf in het regeerakkoord bijna vier en een halve pagina.

Regeerakkoord 1994 (PvdA/VVD/D66)

Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1994 leed het CDA flink verlies. Het CDA, dat als middenpartij na de Tweede Wereldoorlog altijd regeringsverantwoordelijkheid had gedragen, ging voor het eerst in de oppositie. Voor D66 ging een lang gekoesterde wens in vervulling: er kwam een kabinet zonder het CDA; een Paars kabinet bestaande uit PvdA, VVD en D66.

In de onderwijsparagraaf uit het Regeerakkoord van het kabinet Kok I (1994–1998), *Keuzen voor de toekomst*, wordt nauwelijks ingegaan op het voortgezet onderwijs²⁹⁴. Er wordt alleen vermeld dat de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs zal worden verbeterd door de afronding en invoering van de voorstellen tot profilering van de tweede fase in het voortgezet onderwijs. Hierdoor zal het studierendement in het hoger onderwijs toenemen. Voorts wordt gesteld dat – bij een onvermijdelijke bijdrage van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aan bezuinigingstaakstellingen – wordt gekozen voor het uitgangspunt eerder te komen tot een versoering van lange leerwegen dan tot ingrepen in het funderende deel van het onderwijsbestel. Ook het VBO en het MBO moesten worden ontzien.

Hoofdpunten in het Regeerakkoord 1994 betreffen onder andere de positie van de school in de samenleving. Scholen kunnen zich, zo wordt gesteld, niet terugtrekken achter de eigen muren. Ze vormen immers een

²⁹³ Tweede Kamer 21 132, nr. 8, (1989: 28).

²⁹⁴ Kabinet-Kok. *Keuzen voor de toekomst* (1994).

steunpunt in de gezamenlijke inspanning voor integratie en vernieuwing, met name gericht op de jeugd. In dat kader moeten scholen zelfstandiger worden en moeten de bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren worden vereenvoudigd. Gemeenten krijgen meer taken ten aanzien van scholen. Om die reden moeten gemeenten hun taak als bevoegd gezag van openbare scholen meer op afstand gaan uitoefenen. In het middelbaar beroepsonderwijs zullen beroepsonderwijs, leerlingwezen en volwasseneneducatie worden geïntegreerd (Roc-vorming). Daarnaast worden er beleidsvoornemens geformuleerd voor het hoger onderwijs en de studiefinanciering.

In totaal beslaat de onderwijsparagraaf in het Regeerakkoord 1994 toch nog altijd twee en driekwart pagina.

Regeerakkoord 1998 (PvdA/VVD/D66)

Na de verkiezingen van 1998 wordt de coalitie PvdA, VVD, D66 gecontinueerd. Het kabinet Kok II (1998–2002) treedt aan.

Het Regeerakkoord 1998 dat de basis vormde voor het tweede kabinet Kok ademt een andere geest dan het regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het eerste paarse kabinet. De economische situatie is ook een stuk rooskleuriger dan bij de start van Kok I. Er wordt extra geïnvesteerd, ook in het onderwijs. Verder is het vooral een bestuurlijk verhaal.

«Zeker in een tijd waarin technologische ontwikkelingen en kennisgroei zo snel gaan als nu, is het cruciaal om in alle opzichten bij te blijven. Er zullen in de komende jaren dan ook krachtige impulsen uitgaan naar een groot aantal geledingen van het onderwijs. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag oplopend tot 1,8 miljard in 2002.

Bij het inzetten van die investeringen gaat het niet om stelselwijzigingen. In vorige regeerperiodes zijn reeds veel onderwijswetten gewijzigd, respectievelijk vastgesteld. In deze regeerperiode gaat het om de uitvoering van die onderwijswetten en om investeringen in en bewaking van de kwaliteit en rendement van het onderwijs».

«Autonomievergroting en deregulering zullen worden voortgezet. Tegenover die grotere vrijheid en minder regels zal in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs worden getoetst en bewaakt. Dit geldt temeer nu er extra geïnvesteerd zal worden. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal worden versterkt. De school zal zich tegenover ouders en overheid moeten verantwoorden over de met de beschikbare middelen bereikte resultaten. Hiermee samenhangend zal de rol van de inspectie worden versterkt ter wille van een onafhankelijk oordeel».

«Verdere stimulering van institutionele schaalvergroting zal niet plaatsvinden. Er komt een studie naar de effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting op het onderwijsbestel en op de positie van ouders, leerlingen, studenten en personeel. Daarbij zal kwaliteitsontwikkeling en -bewaking centraal staan»²⁹⁵.

Over het voortgezet onderwijs wordt alleen vermeld dat het kampt met achterstallig onderhoud. Om dit in te lopen zal er extra in worden geïnvesteerd (200 miljoen gulden). Ook de ingezette vernieuwingen vragen om een extra impuls. Hiervoor wordt een bedrag oplopend tot 100 miljoen beschikbaar gesteld.

De paragraaf *Onderwijs en kennis* van het Regeerakkoord 1998 beslaat in totaal bijna drieëneenhalve pagina.

Regeerakkoorden 2002 (CDA/LPF/VVD) en 2003 (CDA/VVD/D66)

De verkiezingen in 2002 brengen een kleine aardverschuiving teweeg. De PvdA verliest veel zetels. De LPF (lijst Pim Fortuyn) komt vanuit het niets met 26 zetels in de Tweede Kamer.

Er wordt een coalitie gevormd tussen CDA, LPF en VVD. Het kabinet Balkenende I begint zijn werkzaamheden in juli 2002, maar valt al na 86

²⁹⁵ Regeerakkoord 1998 (1998: 63–66).

dagen. Na nieuwe verkiezingen treedt in 2003 een nieuw kabinet aan, bestaande uit CDA, VVD en D66: het kabinet Balkenende II. In juni 2006 ontstaat er een kabinetscrisis, waarna CDA en VVD in juli 2006 samen verder gaan als kabinet Balkenende III.

Strategisch akkoord 2002

Het strategisch akkoord *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken* dat ten grondslag lag aan het eerste kabinet Balkenende, bevat een bescheiden onderwijsparagraaf (ruim één pagina)²⁹⁶. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen moeten worden afgeremd, zo wordt gesteld. Scholen moeten een menselijke maat hebben, waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden.

«Lesgeven en de professionaliteit van de docent moeten centraal staan. Zonder een nieuwe verandering van het onderwijsstelsel in gang te zetten, wordt binnen de bestaande structuren zo veel mogelijk ruimte geschapen voor eigen keuzen ten aanzien van de onderwijskundige aanpak en gewenste klassenomvang. Daarbij wordt meer ruimte gegeven voor een eigen invulling van het Studiehuis, van de inrichting van de basisvorming en van de klassenverkleining (in het basisonderwijs/RB). Ook financiële bevoegdheden zullen zo veel mogelijk worden neergelegd bij scholen».

«Met het oog op het bevorderen van cohesie en integratie in de maatschappij wordt in het voortgezet onderwijs aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie, waarbij de verschillende levensbeschouwingen aan de orde komen».

«De overheid is primair verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders waarbinnen scholen hun eigen invulling mogen geven. Zij stelt de eindtermen en het kerncurriculum per schooltype vast en garandeert onafhankelijk kwaliteitstoezicht. Als er meer variatie ontstaat in de onderwijskundige aanpak van scholen moeten ouders en leerlingen objectief inzicht kunnen hebben in de kwaliteit van een school».

«Het VMBO vergt speciale aandacht. Het VMBO is de grootste leerroute in het voortgezet onderwijs en het is de basis van de beroepskolom (VMBO, MBO, HBO) die gekwalificeerde vakmensen aflevert. Het beroepsonderwijs speelt een belangrijke rol bij de integratie van allochtone jongeren. De te hoge uitval en onvoldoende doorstroom naar vervolgopleidingen moeten worden gestopt»²⁹⁷.

Hoofdlijnenakkoord 2003

Bij de verkiezingen in 2003 verliest de LPF veel van haar zetels. CDA en VVD willen doorregeren. D66 is bereid de coalitie aan voldoende politiek draagvlak in de Tweede Kamer te helpen. Het hoofdlijnenakkoord dat de basis vormt voor het kabinet Balkenende II (2003–2006) krijgt als titel *Meedoen, meer werk, minder regels*²⁹⁸.

De onderwijsparagraaf is beknopt (iets meer dan één pagina). Op het punt van de bestuurlijke verhoudingen wordt aangekondigd dat schoolbudgetten zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen. Daarmee wordt de invloed van gemeenten op het primair onderwijs, met name ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid, teruggedrongen ten gunste van de schoolbesturen.

«De overheid gaat zich vooral richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput (eindtermen, kerncurriculum) en zorgt voor toezicht daarop. Er zal meer ruimte geboden worden voor de inrichting van het onderwijs (zoals studiehuis en basisvorming). Ouders, docenten en leerlingen moeten meer invloed op de inrichting van het funderend onderwijs krijgen. Daartoe moeten besturen meer verantwoording afleggen en meer inzicht geven in bestedingen en de kwaliteit van het onderwijs. Het kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en stimuleert dit door fusies en vorming van steeds grotere scholen af te remmen. De maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs, die in het vrije deel van het curriculum mogelijk is, wordt bevorderd.

²⁹⁶ Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD (2002).

²⁹⁷ Strategisch akkoord (2002: 12–13).

²⁹⁸ Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 (2003).

Aan de vrijheid van onderwijs wordt niet getornd. Scholen hebben recht op naleving en bescherming van hun grondslag en traditie. Scholen kunnen van ouders en leerlingen vragen de grondslag en traditie van de school te respecteren. Van scholen mag dan worden gevraagd, zonder acceptatieplicht, om leerlingen op die basis te aanvaarden. In dat kader is het nuttig als gemeenten met scholen afspraken maken over de opnemings van allochtone leerlingen»²⁹⁹.

C.1.3 Onderwijsvernieuwingen in het licht van verschuivende waardeoriëntaties

In de eerste coalitieperiode (CDA/PvdA) is de overheid nog zeer richtinggevend. Op hoofdlijnen bevat het Regeerakkoord 1989 een uitruil tussen bezuinigingen en WAO (wensen van het CDA) en de zorgverzekering en de basisvorming (wensen PvdA). Kennelijk bestaat er tussen de coalitiepartners weinig vertrouwen, want de beleidsvoornemens ten aanzien van de basisvorming en de schaalvergroting zijn in het regeerakkoord zeer gedetailleerd uitgewerkt en vastgelegd. Het voorstel voor de basisvorming wijkt op één punt duidelijk af van zowel het WRR-advies als het door Deetman en Ginjaar-Maas tijdens de voorafgaande kabinetsperiode (CDA/VVD; 1986–1989) ingediende voorstel, namelijk basisvorming op één niveau in plaats van twee. Bij de schaalvergroting wordt sterk ingezet op vorming van scholengemeenschappen waarin zowel het lager beroepsonderwijs als het algemeen voortgezet onderwijs zijn betrokken. Alleen dergelijke fusies zullen financieel worden gestimuleerd.

De regeerakkoorden van de twee paarse kabinetten (PvdA/VVD) kwamen duidelijk onder een verschillend economisch gesternte tot stand. In de eerste periode lijkt het sociaal democratische gedachtegoed te domineren, terwijl de beleidsvoornemens van het tweede paarse kabinet veel meer vanuit een liberale invalshoek lijken te zijn geschreven.

In het regeerakkoord 1994 ligt het accent voor het voortgezet onderwijs sterk op kostenbeheersing via doelmatigheidsverhoging. De gekozen invulling via verzwaring van de bovenbouw en meer selectie staat echter op gespannen voet met het sociaal democratische principe van brede toegankelijkheid. Verder wordt de maatschappelijke taak van de school benadrukt en krijgen gemeenten een belangrijke rol bij de achterstandsbestrijding.

Het regeerakkoord 1998 van het tweede paarse kabinet is voor wat betreft het onderwijs voornamelijk bestuurlijk van aard. Er komen geen stelselvernieuwingen meer; de aandacht gaat nu uit naar de uitvoering van de vernieuwingen. Autonomievergroting en deregulering worden voortgezet. De positie van de inspectie wordt versterkt en scholen moeten zich meer verantwoorden over de bereikte resultaten, zowel ten opzichte van de overheid als van de ouders.

In de derde periode (CDA/VVD) verschuiven de panelen opnieuw. Scholen krijgen meer ruimte om het studiehuis en de basisvorming naar eigen inzicht in te vullen. Schoolbesturen krijgen meer financiële bevoegdheden maar moeten over hun bestedingen wel verantwoording afleggen. Ouders, leerlingen en docenten moeten meer invloed krijgen op de inrichting van het onderwijs. De overheid zal zich vooral richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput.

Van de verschillende onderwijsvernieuwingen zijn alleen de beleidsvoornemens rond de basisvorming en de daaraan gerelateerde schaalvergroting tot in detail in een regeerakkoord vastgelegd. Kennelijk bestond daarover onvoldoende politieke overeenstemming en moesten de fracties

²⁹⁹ Hoofdlijnenakkoord (2003: 5).

die deel uitmaakten van de coalitie gebonden worden. Aan de voorstellen voor de tweede fase van het havo/vwo en voor de bovenbouw van het vmbo werd daarentegen in de regeerakkoorden nauwelijks aandacht besteed, anders dan dat de ingezette koers zou worden voortgezet en er extra middelen beschikbaar zouden komen. Over die beleidsvoornemens bestond binnen de coalitie kennelijk voldoende politieke consensus. Vanaf 1998 veranderde de toon. In dat jaar werd in het regeerakkoord expliciet vermeld dat er verder geen stelselwijzigingen meer zouden komen. Die waren er al genoeg geweest. De aandacht zou zich vooral gaan richten op de uitvoering. De roep om rust op het onderwijsvernieuingsfront werd hiermee duidelijk gehonoreerd. Rust alleen was echter niet voldoende. Sinds 2002 wordt in regeerakkoorden ook meer ruimte aan de scholen beloofd bij de invulling van onderwijsvernieuwingen als de basisvorming en het studiehuis. De vernieuwingen worden weliswaar niet teruggedraaid (zij het dat de namen waaronder ze bekend en berucht waren geworden in een later stadium wel uit de beleidsvocabulaire zouden worden geschrapt), maar scholen mogen in belangrijke mate zelf bepalen hoe zij het onderwijs organiseren en vormgeven.

C.1.4 Bewindslieden

Bepaalt de inhoud van het regeerakkoord de koers en daarmee de politieke ruimte voor beleidsvernieuwing, de invulling van die ruimte vindt door de bewindslieden plaats. In de periode 1990–2006 traden drie soorten coalities en 6 verschillende kabinetten aan. Binnen die kabinetten waren drie staatssecretarissen en één minister politiek verantwoordelijk voor het voortgezet onderwijs. Drie vanuit de PvdA en één vanuit het CDA.

In schema C.1.2 worden de belangrijkste gegevens samengevat.

Schema C.1.2: Coalities, kabinetten en bewindslieden

Coalities	CDA/PvdA	PvdA/VVD/D66	CDA/VVD/LPF/D66	
periode	1989–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006
minister van OC(&)W	Ritzen (PvdA)	Ritzen (PvdA)	Hermans (VVD)	Van der Hoeven (CDA)
staatssecretaris belast met VO	Wallage (PvdA)	Netelenbos (PvdA)	Adelmund (PvdA)	
onderwijsvernieuwingen	wetgeving basisvorming voorbereiding tweede fase	wetgeving tweede fase voorbereiding/wetgeving vmbo	aanpassingen in basisvorming/tweede fase uitwerking vmbo	herziening onderbouw en tweede fase/doorontwikkeling vmbo
context	schaalvergroting van lbo naar vbo/verblijfsduur	doelmatige leerwegen lumpsum	nieuwe bestuurlijke verhoudingen/inspectie (WOT)	Koers VO ruimte voor scholen/didactische variëteit

Bron: SCP

De wijze waarop (nieuw) beleid wordt voorbereid, verdedigd en uitgevoerd is sterk afhankelijk van de bewindspersoon. Daarbij spelen achtergrond (eerdere werkzaamheden, netwerken), politieke ambitie en gedrevenheid, en persoonlijkheid onmiskenbaar een rol. Over het optreden van bovengenoemde bewindslieden doen allerlei verhalen de ronde. Sommige hebben zelf hun ervaringen geboekstaafd (Ritzen), andere zijn in publicaties of in de media becommentarieerd. De hieronder vermelde curricula vitae zijn grotendeels ontleend aan www.parlement.com.

Ritzen (1989–1998)

Minister Jo Ritzen was van professioneel wetenschapper. Als natuurkundige en econoom werkte hij bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, en was daarna achtereenvolgens hoogleraar onderwijsplanning en economie (Nijmegen) en hoogleraar economie van de publieke sector (Rotterdam). Hij behoorde tot de ideologen van de PvdA en was adviseur van Den Uyl. Vanuit zijn positie als hoogleraar had hij geregeld kritiek geuit op het onderwijsbeleid. Kort voordat hem verzocht werd minister te worden had hij nog de uitspraak gedaan dat «de onderwijsbegroting het papier niet waard was waarop ze was gedrukt». Hij bezag het onderwijs vooral vanuit een financieel economische invalshoek. Zijn sociaal democratische achtergrond klonk daar overigens onmiskenbaar in door. Bij zijn start als minister had hij geen parlementaire ervaring.

Als minister hield Ritzen zich vooral bezig met financiële vraagstukken, zoals de bekostiging van het hoger onderwijs, de studiefinanciering, en de (on)doelmatigheid van leerwegen in het onderwijs. Vanuit die laatste bemoeienis oefende hij indirect grote invloed uit op de leerlingenstromen en het rendement in het (voortgezet) onderwijs. Daarnaast zette hij de Roc-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs in werking en veranderde hij de universitaire bestuursstructuur. Hij probeerde de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren en werkgevers, ook in financiële zin, meer bij het beroepsonderwijs te betrekken.

Ritzen vervulde het ministerschap van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in twee kabinetten: Lubbers III (1989–1994) en Kok I (1994–1998). Op basis van de ervaringen die hij in de negen jaar als bewindsman had opgedaan, schreef hij naderhand een handboek voor ministers.

Wallage (1989–1993)

Staatssecretaris Jacques Wallage had al een lange politieke carrière achter zich toen hij in 1989 als staatssecretaris aantrad. Hij studeerde sociologie en begon als assistent van het PvdA Tweede-Kamerlid Wieringa. Hij was gemeenteraadslid en vervolgens van 1972 tot 1981 wethouder van onderwijs en cultuur (later onderwijs en verkeer) in Groningen. In 1981 werd hij lid van de Tweede Kamer, alwaar hij zich vooral bezig hield met hoger- en wetenschappelijk onderwijs en met buitenlandse zaken (Zuid Afrika).

Bij zijn aantreden als bewindspersoon in november 1989 was hij dus niet alleen goed ingevoerd in het onderwijs, maar beschikte hij ook over een brede parlementaire ervaring. Hij wist als geen ander hoe het politieke spel gespeeld moest worden en was bovendien buitengewoon sterk in communicatieve zin. Tegenstanders moesten van goeden huize komen als zij veranderingen in zijn plannen wilden aanbrengen. Dat was sowieso moeilijk omdat de beleidsvoornemens al in detail in het regeerakkoord waren vastgelegd.

Wallage maakte zijn periode als staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen niet af. In juni 1993 volgde hij mevrouw Elske ter Veld op als staatssecretaris op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op onderwijs werd zijn portefeuille gedurende de rest van de kabinetsperiode waargenomen door de minister.

Netelenbos (1994–1998)

Tijdens de tweede kabinetsperiode van Ritzen werd de portefeuille voortgezet onderwijs vervuld door staatssecretaris Tineke Netelenbos. Na werkzaam te zijn geweest als lerares, cursusleidster en kadertrainer werd mevrouw Netelenbos in 1982 lid van de gemeenteraad van Haarlemmermeer. In 1987 werd ze lid van de Tweede Kamer, waar ze woordvoerder volksgezondheid en basis- en voortgezet onderwijs was. In 1994 werd ze

staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, belast met basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Net als Wallage kon ze dus bogen op een ruime parlementaire ervaring. Bovendien kende ze het terrein, wist ze wat er omging, en wie er in de sector toe deed.

Als staatssecretaris ging Netelenbos buitengewoon voortvarend te werk. In het confessioneel onderwijs sprak men over «de zeven plagen» van Netelenbos, doelend op de beleidsterreinen waarover gemeenten de regie zouden gaan voeren. Bijzondere schoolbesturen verloren daardoor een deel van hun autonomie en werden, bijvoorbeeld bij het onderwijsachterstandenbeleid, voor de invulling van hun beleid gedeeltelijk afhankelijk van de lokale politiek. In het voortgezet onderwijs zette ze vaart achter twee belangrijke onderwijsvernieuwingen: de tweede fase havo/vwo, die al door haar voorganger Wallage op de rails was gezet, en de bovenbouw van het vmbo, inclusief de daaraan gekoppelde integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs. Beide vernieuwingsoperaties rondde zij af: de wet inzake de invoering van profielen in het havo/vwo verscheen in 1997 in het Staatsblad, en de wet die de invoering van de leerwegen in mavo en vbo, alsmede het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs regelde in 1998. Daarnaast bracht ze wetgeving tot stand die de invoering van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs regelde (1995), kwam er wetgeving voor de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen in het primair en voortgezet onderwijs (1996) en werd de zogeheten Kwaliteitswet van kracht, die de invoering van een vierjaarlijks schoolplan en een schoolgids regelde (1998).

Hermans (1998–2002)

Minister Loek Hermans, bestuurskundige van origine, was voordat hij in augustus 1998 als minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aantrad leraar, gemeenteraadslid, lid van de Tweede Kamer, burgemeester van Zwolle en Commissaris van de Koningin in Friesland.

Tijdens zijn lidmaatschap van de Tweede Kamer (1977–1990) hield hij zich vooral bezig met mediabeleid, sport, politie en binnenlandse zaken. De onderwijssector en de daar heersende spelregels, netwerken en cultuur waren grotendeels nieuw voor hem.

Tijdens zijn ministerschap richtte hij zich vooral op onderwerpen van bestuurlijke en financiële aard. Zo verschenen er twee beleidsbrieven waarin een nieuwe bestuurlijke koers voor het hele onderwijs uiteen werd gezet: *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (1999) en *Onderwijs in stelling*, met als ondertitel *Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (2000). Daarnaast bracht hij nieuwe regelingen tot stand op het gebied van de studiefinanciering (2000) en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (2001). Tijdens zijn bewind werd ook de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs ingevoerd (2002). Ook wetgeving met betrekking tot het lerarenbeleid (Interimwet zij-instroom (2000), de Wet op de beroepen in het onderwijs (2002)) en de Wet op het onderwijstoezicht (2002) kwamen in zijn regeerperiode tot stand.

Adelmund (1998–2002)

Al snel na haar studie sociale wetenschappen ging Karin Adelmund aan het werk bij de vakbeweging, eerst als voorzitter van de vrouwenbond FNV, later als vice-voorzitter van de FNV. In 1994 werd zij lid van de Tweede Kamer, waar zij woordvoerster sociale zaken was. In de tussentijd was ze ook nog een jaar voorzitter van de PvdA. Ze stond bekend als een strijdbare vakbondsbestuurder en als een politica die zich er niet voor schaamde emoties te tonen in het debat.

In 1998 werd mevrouw Adelmund staatssecretaris in het tweede kabinet

Kok, belast met de portefeuille basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Net als minister Hermans was ze relatief onbekend met de onderwijssector. Na haar aantreden kreeg ze al snel te maken met protesterende scholieren, die massaal demonstreerden tegen de sterk toegenomen studiedruk in de net ingevoerde nieuwe tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis). Adelmund kwam vrijwel onmiddellijk met verlichtingsmaatregelen. Tijdens haar staatssecretariaat besteedde ze het merendeel van haar tijd aan de nadere uitwerking van de wettelijke regeling van het vmbo en aan het aanpassen van de deels nog maar net ingevoerde vernieuwingen in de onderbouw (basisvorming) en de bovenbouw van het havo/vwo (profielen en studiehuis).

Van der Hoeven (2002–2006)

Maria van der Hoeven was tussen 1991 tot 2002 lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Daarvoor was ze docent en schooldekaan, gemeenteraadslid in Maastricht, en directeur van een opleidingsinstituut en een Technologie Centrum. In de Tweede Kamer hield ze zich vooral bezig met binnenlandse zaken en onderwijs. Zij beschikte bij haar aantreden als minister dus over een ruime parlementaire ervaring en een brede kennis van het onderwijsveld.

Tijdens haar ministerschap werd het begrip «basisvorming» vervangen door «onderbouw» en werd het studiehuis facultatief. De overlappendheid en versnippering van de programma's in de onderbouw en bovenbouw van het havo/vwo werden aangepakt. Daarbij werd goed geluisterd naar de meningen in het onderwijsveld zelf. In 2004 bracht mevrouw Van der Hoeven *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend*, uit, waarin zij de visie van het kabinet op de toekomst van het voortgezet onderwijs verwoordt. Die visie kwam tot stand via een interactief traject, waarin vertegenwoordigers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waaronder vaak ook de minister zelf, vele gesprekken voerden met leerlingen, ouders, leraren en ander onderwijspersoneel, directeuren en bestuurders. Een belangrijk beleidsuitgangspunt werd dat scholen meer ruimte krijgen om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Nieuwe vormen van leren worden niet langer voorgeschreven. Voor ouders en leerlingen zou er in onderwijsinhoudelijk opzicht meer te kiezen moeten zijn.

Scholen krijgen niet alleen onderwijsinhoudelijk meer vrijheid, ook in bestuurlijk opzicht neemt de beleidsruimte voor schoolbesturen en scholen toe. Als tegenwicht daartegen werd de positie van de medezeggenschapsraad in de nieuwe Wet medezeggenschap op scholen (2006) versterkt.

De bevoegdheden van gemeenten, die in 1994 door staatssecretaris Netelenbos nog sterk waren uitgebreid (territoriale decentralisatie), werden door minister Van der Hoeven weer ingeperkt ten gunste van de (overwegend bijzondere) schoolbesturen (functionele decentralisatie).

C.1.5 Verschillen in achtergrond en vernieuwingsambitie

Gedurende drie van de vier kabinetsperiodes³⁰⁰ – de periode 1989–2002 – was een staatssecretaris verantwoordelijk voor de portefeuille voortgezet onderwijs. Van 2002 tot en met 2006 was dat de minister zelf. Gedurende twee van de vier kabinetsperiodes – van 1989 tot 1994 en van 1994 tot 1998 – waren zowel de staatssecretaris als de minister afkomstig uit dezelfde partij, de PvdA. Dat laatste was ongebruikelijk. Voor die tijd – tussen 1973 en 1989 – waren de minister en de staatssecretaris voor voortgezet onderwijs altijd uit verschillende partijen afkomstig geweest: 1973–1977 (PvdA en ARP), 1977–1981 (VVD en ARP), 1981–1982 (PvdA en

³⁰⁰ De kabinetswisseling in 2003 blijft hier buiten beschouwing.

CHU), 1982–1986 (CDA en VVD) en 1986–1989 (CDA en VVD). In de jaren voor 1973 waren het ministerschap en het staatssecretariaat voortgezet onderwijs steeds in handen van christen democratische bewindslieden, zij het dat deze destijds meestal wel uit de verschillende partijen – Katholieke Volkspartij (KVP), Anti-Revolutionaire Partij (ARP) en Christelijk Historische Unie (CHU) – afkomstig waren. Deze drie partijen zouden in 1980 opgaan in het CDA.

Werd de functie van staatssecretaris in de jaren zestig en zeventig vaak bezet door mensen die afkomstig waren uit het onderwijsveld zelf, en daar kennis en ervaring en op grond daarvan ook het nodige gezag hadden opgebouwd³⁰¹, sinds de jaren tachtig wordt deze functie overwegend vervuld door politici, veelal afkomstig uit de Tweede Kamer. Ministersposten werden de afgelopen drie decennia vaak bezet door mensen met een wetenschappelijke achtergrond.

Onderwijsinhoudelijke ambities met betrekking tot de basisvorming werden begin jaren negentig in belangrijke mate bepaald door ideologische gedrevenheid, in het bijzonder door de wens om kinderen uit achterstandsmilieus betere kansen te geven en bevolkingsgroepen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder meer stijngsmogelijkheden te bieden (emancipatie). Die wens ging gepaard met een sterk vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving. Dat vertrouwen nam in de loop van de jaren negentig duidelijk af, ook in sociaal democratische kring. Langzaam maar zeker groeide ook daar het inzicht dat een gelijk onderwijsaanbod voor kinderen met ongelijke capaciteiten averechts werkt. De hang naar didactische vernieuwing van het onderwijs, zoals het «nieuwe leren», kwam op een heel andere voedingsbodem tot wasdom. Politici en beleidsmakers zijn over het algemeen sterk toekomstgericht. Ze streven naar een moderne en betere samenleving. Nieuwe inzichten, hoe vaag ook, worden al snel omarmd en onder het motto «innovatie» als wenselijke vernieuwing aan het onderwijs voorgehouden. Meestal was de empirische evidentie voor de effectiviteit van die vernieuwing echter uiterst mager; in veel gevallen was deze vooral aantrekkelijk voor een beperkte deelpopulatie (kinderen van hoog opgeleide ouders, dat wil zeggen het type mensen dat veel overeenkomsten vertoont met beleidsmakers).

James Kennedy heeft er wel eens op gewezen dat consensus over (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland buitengewoon belangrijk wordt gevonden. Is die consensus er eenmaal, dan is het erg moeilijk om nog kritiek te leveren³⁰². Niemand wil er immers van beschuldigd worden «niet meer van deze tijd te zijn» of «met zijn rug naar de toekomst te staan».

Naast persoonlijke achtergronden (eerdere werkervaringen of kennis van of affiniteit met het onderwijs), ideologische gedrevenheid en een sterke neiging tot vernieuwing van het onderwijs, spelen ook persoonlijke (politieke) ambities een rol. Dat uit zich bijvoorbeeld in een sterke drang om het nieuwe beleid binnen de kabinetsperiode wettelijk te regelen. Dat leidt er in de praktijk toe dat de beleids- en besluitvorming onder grote tijdsdruk plaatsvinden. Er is soms ook sprake van een zekere scoringsdrift om veel voor elkaar te krijgen. Een sterke politieke gedrevenheid en/of scoringsdrift willen nog wel eens gepaard gaan met een geringe ontvankelijkheid voor kritiek of tegenspraak. Daardoor zou het beleidsproces maar worden opgehouden, en de besluitvorming wellicht worden vertraagd.

³⁰¹ Bijvoorbeeld Staatssecretaris Grosheide (ARP: 1965–1967 en 1967–1971) en staatssecretaris Schelfhout (KVP: 1971–1973).

³⁰² Kennedy (2005).

Op de verschillende kenmerken scoren de zes bewindslieden heel verschillend. Qua parlementaire ervaring en kennis van het onderwijsveld scoren Wallage, Netelenbos en Van der Hoeven duidelijk hoger dan Ritzen, Hermans en Adelmund.

Hoewel het verleidelijk is om de zes bewindslieden ook op andere kenmerken te positioneren, wordt daar hier vanaf gezien. Misschien met één uitzondering. Wellicht valt de snelle, door sommigen als overhaast gekarakteriseerde, reactie van staatssecretaris Adelmund op de massale scholierendemonstratie over het studiehuis terug te voeren op haar vakbondsverleden, waarin ze zelf vaak voorop had gelopen om «onrecht» aan de kaak te stellen. Nu zat ze als staatssecretaris in een positie om daar snel iets aan te doen. Helaas kan ze dit zelf niet meer beamen of ontkennen. Ze overleed in 2005 op 56-jarige leeftijd.

De afgelopen vijftien jaar werden er niet alleen inhoudelijke vernieuwingen in het onderwijs geïntroduceerd, tegelijkertijd vonden er ook de nodige bestuurlijke veranderingen in het onderwijs plaats: schaalvergroting, grotere doelmatigheid, meer autonomie, en meer verantwoording en toezicht. Daarbij stonden onderwijsinhoudelijke en bestuurlijke vernieuwingen regelmatig op gespannen voet met elkaar.

Ook op het punt van de gewenste bestuurlijke veranderingen waren er duidelijke verschillen tussen de bewindslieden. Op één punt was er echter brede consensus. Vanuit alle politieke stromingen werd gepleit voor meer vrije beleidsruimte voor scholen c.q. schoolbesturen en voor minder overheidsbemoeienis met de inrichting en organisatie van het onderwijs. Over de aard en richting van de decentralisatiebeweging verschilden de partijen echter van mening. In de afgelopen vijftien jaar verschoof het aangrijpingspunt voor overheidssturing van input (personeel en materieel) via proces (onderwijsinhouden en -werkwijzen) naar output (prestaties) en de decentralisatierichting eerst naar de markt en vervolgens naar het maatschappelijk middenveld.

Terugkijkend op vijftien jaar onderwijsvernieuwingen hebben de drie politieke hoofdstromen allemaal hun sporen nagelaten. Stonden de eerste acht jaren in het teken van ideologische gedrevenheid, maakbaarheid en onderwijsinhoudelijke vernieuwingsdrang, in de daaropvolgende zeven jaar was er vooral sprake van veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen, haalbaarheid, marktwerking en «doorontwikkeling» van het onderwijs in overleg met het onderwijsveld.

C.2 HET DEPARTEMENT

In dit hoofdstuk komt vraag aan de orde welke rol het departement (de ambtenaren) heeft gespeeld bij de verschillende onderwijsvernieuwingen. Beantwoording van die vraag vereist feitelijk een apart onderzoek. Wat zich binnen het ministerie (bewindslieden en ambtenaren) rond de onderwijsvernieuwingen heeft afgespeeld is grotendeels terra incognita. De overzichtsstudie over 75 jaar ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen *Een bron van aanhoudende zorg* gaat niet verder dan 1993³⁰³.

C.2.1 Situatie begin jaren negentig

De situatie op het departement was bij het aantreden van Ritzen en Wallage in 1989 – het begin van de periode waarin de belangrijkste onderwijsvernieuwingen werden voorbereid – weinig rooskleurig. De verhoudingen waren gedurende de laatste jaren van het ministerschap van Deetman ernstig verstoord geraakt. Topambtenaren hadden weinig vertrouwen in elkaar. Na de problemen met de studiefinanciering en de Londo-kwestie was duidelijk geworden dat er op het departement het een en ander schortte. Ambtenaren vertrokken en goede vervangers waren niet te vinden. De nog door Deetman benoemde secretaris generaal was niet de krachtige figuur die nodig was. Toen Ritzen aantrad werd hem al snel duidelijk dat er met de bestaande ambtelijke top niet te werken viel. Twee jaar later zou bijna de hele top vervangen zijn. Ritzen zelf zegt daarover het volgende:

«Toen Jacques Wallage en ik in 1989 aantraden, had de departementale organisatie van Onderwijs en Wetenschappen een slechte naam. Dat bracht ons ertoe om bij het eerste overleg met topambtenaren een grondige reorganisatie te bespreken. Zo trokken Jacques en ik enkele dagen na onze beëdiging op 8 november 1989 in een Indonesisch restaurant in Haarlem met organisatiedeskundige Ruud Voigt de hoofdlijnen van de reorganisatie. Met als hoofddoel het departement meer van «buiten» naar «binnen» te laten denken in plaats van andersom. Met het tegengaan van verkokering, zodat ook binnen het ministerie directies van elkaar leren, met het afsplitsen van uitvoerende taken om de uitvoering beter te laten verlopen en met minder hiërarchie in de organisatie, zodat ieders «brainpower» maximaal wordt benut»³⁰⁴.

Een ingrijpende reorganisatie

Ritzen was van mening dat de politieke leiding moest ingrijpen. Voor organisatieveranderingen bij de overheid was politieke druk nodig. De hoofdlijnen van beleid moesten een duidelijke gemeenschappelijke grondslag krijgen en de departementale verkokering moest worden doorbroken. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen die als gevolg van de schaalvergroting en de sterkere autonomie van scholen en instellingen zouden ontstaan, dienden ook voor het ministerie consequenties te hebben.

De reorganisatie die werd ingezet leidde onder andere tot het instellen van een Bestuursraad. Deze was verantwoordelijk voor de strategieontwikkeling en zou de coördinatie, integratie en kwaliteit van het beleid moeten verbeteren, evenals de relatie tussen politiek en ambtelijk apparaat en de interdepartementale coördinatie. In de nieuwe organisatie hadden directeuren-generaal niet langer de leiding over een directoraat generaal. De directoraten generaal werden opgeheven. De nog resterende velddirecties (ongeveer de helft werd opgeheven) ressorteerden rechtstreeks onder de bestuursraad en kregen meer verantwoordelijkheden. De velddirecties droegen zorg voor de beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie en ook voor

³⁰³ Knippenberg en Van der Ham (1993).

³⁰⁴ Ritzen (1998).

de financiële kanten daarvan. Ook het directoraat generaal voor Diensten en Inspectie werd opgeheven. De inspecteur-generaal maakte niet langer deel uit van de ambtelijke leiding van het ministerie. Beleid en uitvoering werden gescheiden. De verantwoordelijkheid voor de overdrachtsuitgaven en bekostiging kwam in handen van twee uitvoeringsorganisaties: de Informatiseringsbank en de hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (CFI). Het hele departement werd dus op z'n kop gezet.

De personele top werd in korte tijd geheel vernieuwd. In de Tweede Kamer leverde dat Ritzen het verwijt van CDA-zijde op dat de minister voornamelijk geestverwanten zou hebben benoemd. In het kader van de in de Miljoenennota aangekondigde zogeheten «grote efficiëncy»-operatie moest het departement tegelijk met de reorganisatie ook met 340 plaatsen krimpen. Hoewel ingrijpend, was de reorganisatie – de eerste in een lange rij, naar later zou blijken – in 1992 afgerond. Tot een aanzienlijke vermindering van het personeel kwam het niet, omdat met name de nieuwe beleidsuitvoerende instantie – de Informatiseringsbank – sterk in omvang toenam.

Convenanten en procesmanagement

Niet alleen de organisatie veranderde, ook de bestuurspraktijk. In sectoren waarin afspraken gemaakt konden worden met partijen die daartoe de bevoegdheden en mogelijkheden hadden (bijvoorbeeld de HBO raad), werd steeds vaker gewerkt met hoofdlijnenakkoorden of convenanten. Die convenanten bevatten wel altijd een passage waarin verwezen werd naar de bevoegdheid van de Tweede Kamer om onder bepaalde voorwaarden terug te komen op de afspraken.

Ook werd er steeds vaker gebruik gemaakt van het fenomeen procescoördinatie. Daarbij gaat het in de terminologie van de destijds verantwoordelijke secretaris generaal Meijerink om

«sturingsagenten die in opdracht van de overheid een bepaalde taak verrichten, maar voor het succes van de uitvoering ervan in hoge mate afhankelijk zijn van de medewerking van de organisaties op wie de veranderingen zijn gericht. Deskundigheid, vertrouwen en het beschikken over middelen zijn belangrijke voorwaarden om een procescoördinatie te doen slagen. Daarnaast is het noodzakelijk dat een procescoördinatiegroep beschikt over eigen bevoegdheden om een zekere onafhankelijkheid te hebben ten opzichte van de overheid en de betreffende organisaties»³⁰⁵.

C.2.2 Verhouding ambtenaren – politiek (bewindslieden, Tweede Kamer)

In 2006 verscheen een interessante publicatie: *Ja minister – nee minister*, waarin een topambtenaar die op verschillende departementen, waaronder dat van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en onder bewindslieden van verschillende politieke kleur werkzaam was (en nog steeds is) inzicht verschaft in de verhoudingen tussen bewindslieden en topambtenaren³⁰⁶.

Primaat van de politiek

Volgens oud-bewindslieden en topambtenaren kwam met het eerste paarse kabinet «het politieke primaat» nadrukkelijk op de agenda te staan. Volgens veel betrokkenen kwam dat doordat de aandacht steeds meer verschoof van beleid naar uitvoering. Politici hadden hun terrein van ideologische beleidsvraagstukken verlaten. Veel grote politieke problemen waren immers al opgelost of in het Regeerakkoord afgetimmerd. Daardoor waren politici en topambtenaren steeds meer actief op hetzelfde terrein. Omdat het op dat terrein steeds drukker werd neemt de kans op rolconflicten toe. Door de toenemende focus op details en incidenten door

³⁰⁵ Meijerink en Paardekoper (1993).

³⁰⁶ Frequin (2006).

de Tweede Kamer en de media komen meer ambtelijke fouten aan het licht die de minister niet kent. Een politieke cultuur waarin bij elke fout van de bewindspersoon of foutieve informatie aan de Kamer geroepen wordt om het aftreden van de minister, kan leiden tot veranderingen in de relatie tussen bewindspersonen en topambtenaren. Een lage tolerantiegrens voor fouten leidt ook tot risicomijdend gedrag bij ambtenaren. Volgens Frequin is er sprake van een duidelijke toename in het indekken. Het aantal topambtenaren met schriftjes waarin alles wordt opgeschreven schijnt de afgelopen jaren sterk te zijn toegenomen. Het gevolg is in ieder geval geweest: verslechterde verhoudingen en spanningen in het systeem. Het heeft ook meer ambtelijke zondebokken opgeleverd (zie C.2.3). Volgens Nieuwenkamp zal de scherpte in de politiek-ambtelijke verhoudingen door de toenemende media-aandacht, naar verwachting, eerder toe- dan afnemen³⁰⁷.

Oekaze van Kok

In 1998 formuleerde minister president Kok een richtlijn die contacten tussen Kamerleden en ambtenaren verbood. Hij benadrukte daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid. Sindsdien is de afstand tussen topambtenaren en het parlement een stuk groter geworden. Volgens enkele zegslieden uit politiek en ambtenarij wordt de richtlijn van Kok niet alleen verkeerd begrepen maar vaak ook te rigide geïnterpreteerd. «Het vervelende van het begrip »primaat van de politiek« is dat het wordt uitgelegd als «ik heb het primaat, dus, jij (ambtenaar) moet je mond houden»³⁰⁸. De richtlijn is wel eens gekwalificeerd als «sturen op wantrouwen». Door de strakke interpretatie is er sprake van een min of meer geforceerde afstand tussen Kamerleden en topambtenaren. Dat die relatie bestuurlijk gezien complex is en enig risico in zich bergt is duidelijk, maar een verwijdering leidt in ieder geval ook niet tot verbetering van het overheidsbeleid³⁰⁹.

Wantrouwen

De verhouding tussen topambtenaren en bewindslieden is complex, zoveel is wel duidelijk. Ministers wantrouwen soms hun topambtenaren omdat zij geloven dat zij de kleur van de vorige bewindspersonen hebben aangenomen. Volgens onderzoek van Nieuwenkamp komt dit vooral voor bij PvdA bewindslieden. Eén van de verklaringen die hij daarvoor geeft is de (destijds, vóór 1989/RB) langdurige aanwezigheid van het CDA in de regering. Een andere verklaring is de maakbaarheidsgedachte, «the will to make a difference» van PvdA-bewindslieden. Door deze «drive» om de samenleving te veranderen krijgt de topambtenaar die met uitvoeringsbezwaren en andere waarschuwingen komt, al snel het verwijt dwars te liggen. Die wantrouwende houding ten opzichte van topambtenaren bleek, na een periode van kabinetten zonder het CDA en met de PvdA, overigens ook bij CDA-bewindslieden voor te komen. Volgens Nieuwenkamp staan de VVD- bewindslieden aan de andere kant. Zij blijken meestal een relatief groot vertrouwen te hebben in een goede persoonlijke omgang met ambtenaren, met een daaruit volgende succesvolle samenwerking. Die houding wordt wel verklaard uit hun «laissez faire» mentaliteit tegenover de maatschappij, hetgeen minder vaak leidt tot spanningen met ambtenaren die zich op de status-quo richten. De keerzijde van die goede samenwerking kan volgens zegslieden echter een gebrek aan inhoudelijke ambitie zijn. «De noodzakelijke spanning («elkaar kritisch uitdagen»); «wederzijds tegenwicht bieden») in de politiek ambtelijke relatie kan bij sociaal-democraten te groot worden en bij liberalen te gering»³¹⁰.

³⁰⁷ Nieuwenkamp (2001), geciteerd in Frequin (2006: 54).

³⁰⁸ Wallage, geciteerd in Frequin (2006: 127).

³⁰⁹ Frequin (2006: 69).

³¹⁰ Nieuwenkamp (2001), geciteerd in Frequin (2006: 67).

C.2.3 Reorganisaties, mobiliteit en affaires

De door Ritzen ingezette reorganisatie zou niet de laatste zijn. Ondanks het feit dat het aantal directies begin jaren negentig aanzienlijk was afgenomen was de verkokering niet verminderd. Eind jaren negentig startten een aantal verbeterprojecten onder namen als Sprong, Van 7 naar 30, Kwaliteitsslag en Rekenschap. Door het grote verloop was de continuïteit de afgelopen jaren ver te zoeken. Stroomde het departement in de jaren zeventig nog vol met bevlogen onderwijsmensen die zich lieten inspireren door de idealen van Van Kemenade, in de jaren tachtig en negentig werden deze geleidelijk aan vervangen door economen, bedrijfskundigen en bestuurskundigen. Inhoudelijke affiniteit met het onderwijs werd vervangen door een procesgerichte affiniteit met sturing en doelmatigheid. Ook in de Bestuursraad was het een komen en gaan. De toch al aanzienlijk mobiliteit werd nog versterkt door de Algemene Bestuursdienst, die er op toeziet dat topambtenaren regelmatig van plek wisselen. Tussen 2000 en 2003 stapten er 38 topambtenaren (schaal 16 of hoger) op, en maakte OCW gebruik van niet minder dan 98 bureaus voor organisatieadvies en interim management (deels bureaus van ex-ambtenaren van OCW die voor zichzelf waren begonnen). Het bedrag dat OCW aan externe medewerkers besteedde steeg tussen 2001 en 2003 van 14 naar 43 miljoen euro³¹¹.

Het volgende overzicht geeft inzicht in de personele bezetting van de voor het voortgezet onderwijs belangrijkste ambtelijke topfuncties in de periode 1991–2006.

Directeur-generaal:

1991–1992: Van Eyndhoven
1992–1997: Mw. Van Dongen-Van der Linden
1998–2000: Stekelenburg
2001–heden: Kerstens

Inspecteur-generaal:

1991–1992: De Jager
1993–1997: Stekelenburg
1998–2002: Mertens
2002–2006: Mw. Kervezee

Directeur VO:

1991–1992: Strietman
1992–2003: Henkens
2004: Van Manen
2005: Mw. Robberse
2006–heden: Mw. Siregar

In de bezetting van de positie van directeur voortgezet onderwijs was in de afgelopen vijftien jaar sprake van de grootste continuïteit. Sinds 2003 is de bezetting van deze functie echter al drie maal veranderd.

In december 2003 meldde de onder het bewind van minister Van der Hoeven aangetreden secretaris generaal Van der Steenhoven in zijn «100-dagen-speech» dat het ministerie ziek was en dat het roer om moest. De ambtelijke top miste kennis en continuïteit. In de organisatie overheerste een cultuur van ja zeggen maar nee doen. «De buitenwereld waar we het allemaal voor doen, daar hebben we vaak geen idee van», aldus Van der Steenhoven.

³¹¹ Ontleend aan: Duursma en Valk (2004).

In 2003 werd de vijfde reorganisatie na 1992 onder de naam Apollo in gang gezet. De door Ritzen ingestelde Bestuursraad verdween en werd vervangen door een «lijnmodel» met één secretaris-generaal en met directeuren-generaal die hoofd werden van een aantal directies. Daarmee kwam de hiërarchie in de ambtelijke top terug. Managers werden gebonden aan prestatiecontracten, en de ontwikkeling van beleid en het toezicht daarop werden strikt gescheiden. Er kwam een vertrouwenspersoon die eventueel gerommel binnen de organisatie moest kanaliseren en moest voorkomen dat klokkenluiders de pers opzochten. Dat laatste was vermoedelijk een reactie op een aantal affaires dat zich tijdens het bewind van minister Hermans had gemanifesteerd: de Hbo-fraude, de Jamby affaire en de zogenoemde zelfverrijking in de ambtelijke top van OCW.

Eind 2005 werd Apollo afgesloten. Volgens minister Van der Hoeven was de reorganisatie voor de helft voltooid en kon het ministerie zich verder ontwikkelen naar een ministerie dat voortdurend inspeelt op zijn veranderende omgeving.

Intussen is in 2006 alweer een zesde reorganisatie in gang gezet. De structuur van het departement zal worden gekanteld. Het zal niet langer georganiseerd zijn in verticale directies (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, etc.), maar rond horizontale thema's, zoals veiligheid of schooluitval; thema's die maatschappelijk en politiek sterk in de belangstelling staan en waar het departement snel op wil reageren. OCW wil vanaf 2007 een veel bescheidener rol spelen, zo schrijft minister Van der Hoeven aan de Tweede Kamer. Meer een toezichthouder dan een bedenker van nog meer regeltjes³¹². Het aantal regeltjes was overigens al sterk aan het afnemen. Hoeveel ambtenaren er (mede als gevolg van de krimpoperatie van Balkenende IV) het veld zullen moeten ruimen, is nog onbekend.

De tijd zal leren of deze kanteloperatie voorlopig de laatste reorganisatie zal zijn.

Bestuurskundige Mirko Noordegraaf verwacht van niet. Hij ziet de succesansen van de hele operatie somber in. «De tragedie van het verhaal is dat er gezocht wordt naar vernieuwing, terwijl daarbij het oude wordt behouden. Het uitgangspunt blijft immers hetzelfde: de politiek bepaalt als centrale besluitvormer wat er in het onderwijs moet gebeuren, het ministerie voert dat vervolgens uit». Noordegraaf noemt het voorbeeld van de schietpartij op het Haagse Terra College. Er ontstaat landelijke commotie, de Kamer eist maatregelen en het ministerie komt vervolgens met een plan van aanpak om toekomstige geweldescalatie te voorkomen. Het leidt tot incidentenpolitiek, vindt Noordegraaf. «Met meer plannen en regels creëer je eerder nieuwe problemen dan dat je oude oplost». Hij noemt de rol van de Tweede Kamer tweeslachtig: onze volksvertegenwoordigers willen minder ambtenaren, maar presenteren zichzelf graag als spreekbuis voor de man op straat die zich opwindt over zaken als schooluitval en veiligheid. Het ministerie komt aan deze roep om quick fixes tegemoet met een thematische organisatiestructuur. Terwijl, meent Noordegraaf, het departement zich zou moeten opwerpen als «ontwikkelaar» voor «het veld»: de scholen, de universiteiten de kunstinstellingen. Dat deze visie maar half is doorgedrongen tot de Hoftoren, wijt hij aan de maakbaarheidsgedachte die in Nederland in dit soort kwesties domineert. «Als je initiatieven uit het veld vrij baan geeft, krijg je regionale verschillen. En dat is op dit moment maatschappelijk ongewenst». Kortom, de regelzucht van OCW is voorlopig nog niet uit de wereld. En dus levert

³¹² Mulders (2006).

deze reorganisatie maar half werk, vindt Noordegraaf. «Het is zeker niet de laatste»³¹³.

C.2.4 Rol van het departement bij de onderwijsvernieuwingen

Uit het voorafgaande rijst een beeld op van een departement in chronisch slechte conditie. Onderwijsinhoudelijke deskundigheid en geheugen aan de top zijn goeddeels verdwenen en vervangen door flexibel en makkelijker inwisselbaar economisch en bestuurlijk management. Het gevoel van veiligheid onder ambtenaren is er door een aantal affaires, waarbij enkele van hen werden ontslagen of op non-actief gesteld, niet groter op geworden. Die ambtenaren zijn later overigens door de rechter in het gelijk gesteld, weer in dienst genomen of anderszins in ere hersteld. Door die ontwikkelingen was het ministerie van OCW voor getalenteerde topambtenaren niet erg aantrekkelijk als werkplek.

De inhoudelijke beleidsvoorbereiding werd de afgelopen jaren steeds vaker aan externe organisaties (procesmanagement, stuurgroep, taakgroep) en adviesbureaus uitbesteed.

Onbekend is in hoeverre die ontwikkelingen invloed hebben gehad op de gang van zaken rond de onderwijsvernieuwingen die in dit parlementaire onderzoek centraal staan. Had het departement voldoende zicht op de werkwijze van deze externe organisaties en op de uitvoerbaarheid van de plannen? Is er voldoende en tijdig gewaarschuwd voor eventuele risico's? En, indien dat het geval was, hoe werd daar dan door de bewindslieden op gereageerd? Voor een definitief antwoord op dit soort vragen is uitgebreid (archief)onderzoek nodig. Terugkijkend op het verloop van het beleidsproces kan in globale zin wel worden nagegaan op welke onderdelen van het beleidsproces het departement aan zet is geweest.

De *beleidsvoorbereiding* ten aanzien van de onderwijsvernieuwingen startte in twee van de drie gevallen – Basisvorming en VMBO – met een extern advies, respectievelijk van de WRR en de Commissie Van Veen. Na aanbieding van deze externe adviezen wordt er binnen het departement een beleidsreactie opgesteld, waarin de politiek verantwoordelijke bewindsman/vrouw op de voorstellen reageert en beleidsconclusies trekt. De beleidsconclusies bevatten in de regel een aantal aanpassingen, om politieke redenen, of uit kostenoverwegingen. Zo werd bijvoorbeeld in het aangepaste wetsvoorstel met betrekking tot de basisvorming (er lag al een wetsvoorstel van minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas) de aanbeveling van de WRR om de basisvorming op twee niveaus in te voeren niet overgenomen. De staatssecretaris kwam in zijn voorstel met één niveau, zoals in het Regeerakkoord al was aangegeven. De aanpassingen van de voorstellen van de adviescommissie voor het VMBO waren minder ingrijpend, met uitzondering van de integratie van delen van het voortgezet speciaal onderwijs in het vmbo (het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs); een structuurwijziging die later aan het voorstel werd toegevoegd. Adviezen van externe adviesraden of commissies die vaak niet, of hooguit gedeeltelijk worden overgenomen, hebben nogal eens betrekking op de extra middelen en faciliteiten die noodzakelijk worden gevonden om de onderwijsvernieuwing ook echt kans van slagen te geven.

De ontwikkeling van kerndoelen voor de basisvorming werd aanvankelijk belegd bij de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO), een verzorgingsinstelling die door het ministerie wordt bekostigd. In latere jaren werd deze instantie echter steeds vaker gepasseerd en werden opdrachten tot het ontwikkelen van nieuwe onderwijsinhouden verstrekt aan

³¹³ Ontleend aan: Mulders (2006).

tijdelijke adviescommissies, zoals de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (basisvorming) en de Profielcommissies (tweede fase havo/vwo). De eerste aanzet tot vernieuwing van de Tweede Fase havo/vwo werd door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zelf gegeven. In 1991 werd de Profielnota uitgebracht. Daarin werden de hoofdlijnen van het beleid beschreven, alsmede de instrumenten die aan de vernieuwing richting zouden moeten geven. De Profielnota werd een jaar later gevolgd door een Vervolgnota met een standpuntbepaling en toelichting naar aanleiding van het overleg dat over de nota was gevoerd, en de ontvangen adviezen en commentaren. Daarin werd ook de komst van een wegbereider en een Stuurgroep aangekondigd.

Bij de *beleidsimplementatie* – de nadere uitwerking van de voornemens en de invoering ervan – was het departement veel minder betrokken. Zowel bij de Basisvorming als bij de Tweede Fase havo/vwo werd daarvoor een extern procesmanagement ingeschakeld. De externe organisaties onder leiding van Zunderdorp (procesmanagement basisvorming) en Ginjaar-Maas (stuurgroep tweede fase) fungeerden volgens Wallage als een soort buitenboordmotor³¹⁴. Vooral de aanstelling van mevrouw Ginjaar-Maas (VVD) – oud-staatssecretaris van Onderwijs en voorgangster van Wallage in de eerste twee kabinetten Lubbers – als voorzitter van de Stuurgroep Tweede Fase was in verband met mogelijk verzet vanuit de VVD-fractie een strategisch handige zet. Met de leiding van het procesmanagement basisvorming werd al een jaar na de start de heer Zunderdorp belast die eerder, net als Wallage, PvdA-wethouder was te Groningen.

De taak van het departement was in deze fase grotendeels beperkt tot het in nota's en in regelgeving vastleggen van extern bedachte plannen. Een uitzondering op deze regel vormden de verlichtingsmaatregelen met betrekking tot de tweede fase havo/vwo, die na de invoering van de vernieuwingen en klachten vanuit het veld in 1998 en 1999 werden afgekondigd. Deze werden ambtelijk voorbereid³¹⁵.

De verantwoordelijkheid voor de nadere invulling en invoering van de beleidsvoornemens voor het VMBO lag aanvankelijk bij een interne projectgroep binnen het departement. Na verloop van tijd werd de infrastructurele kant van de invoering (fusie en herschikking van scholen en afdelingen) echter overgedragen aan een externe projectleider (Corstjens, zelfstandig adviseur, daarvoor ambtenaar bij het ministerie).

De *beleidsevaluatie* vond buiten het departement plaats. De Inspectie van het Onderwijs verzorgde de beleidsevaluatie van de basisvorming; het Tweede Fase Adviespunt deed dat voor de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis). Beide instanties waren door hun positionering goed geïnformeerd over de gang van zaken rond de twee vernieuwingen binnen de scholen. Of ze daarmee ook voldoende afstand hadden om de onderwijsvernieuwingen kritisch te evalueren is de vraag. Beide instanties vielen formeel immers onder de ministeriële verantwoordelijkheid van OC(&)W.

De positieve conclusies van de inspectie met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen van de basisvorming (uitstel van studie- en beroepskeuze, niveauverhoging) werden in ieder geval nogal kritisch ontvangen, zowel door de Onderwijsraad als door wetenschappers. Het Tweede Fase Adviespunt kon op het punt van de effecten op de studievoortgang in het hoger onderwijs vijf jaar na de invoering van de onderwijsvernieuwing feitelijk nog nauwelijks conclusies trekken.

³¹⁴ Zie verder hoofdstuk C.3.

³¹⁵ Zie Van der Ploeg (1999: 8–9).

Ook de voorbereiding van de *herziening* van de onderwijsvernieuwingen vond gedeeltelijk buiten het departement plaats. Voor de herziening van de basisvorming werd een externe adviesgroep, de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, onder leiding van Meijerink ingesteld. Deze ontwierp via een intensieve interactie met het onderwijsveld een set van nieuwe kerndoelen voor de onderbouw, en deed tevens suggesties voor de invoering ervan (vier scenario's). Voor de herziening van de profielen tweede fase havo/vwo per augustus 2007 werd op enkele onderdelen om advies gevraagd aan twee Profielcommissies onder voorzitterschap van Veldhuis³¹⁶. Voor de overige herzieningsvoorstellen met betrekking tot de tweede fase havo/vwo had het departement kennelijk zelf voldoende deskundigheid in huis. De aanpassingen van het Vmbo («doorontwikkeling») worden sinds 2005 stapsgewijs vanuit het departement voorbereid. De bouwstenen daarvoor worden aangedragen door de Adviesgroep vmbo.

Op basis van het voorafgaande kan worden vastgesteld dat bij de basisvorming verreweg het belangrijkste deel van de inhoudelijke beleidsvoorbereiding extern heeft plaatsgevonden. De rol van het departement bleef bij die onderwijsvernieuwingen beperkt tot de meer technische aspecten van het beleid (regelgeving, bekostigingsvraagstukken).

Bij de tweede fase havo/vwo lag het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding eveneens buiten het departement, namelijk bij de Stuurgroep Tweede Fase. Ambtenaren waren minder blij met de instelling van die stuurgroep, omdat daardoor hun invloed fors werd ingeperkt. Zo'n onafhankelijke Stuurgroep moest er volgens Wallage echter komen om de steun in het onderwijs zo groot mogelijk te maken³¹⁷.

C.2.5 Veranderingen in de overleg- en adviesstructuur

Ook in de wijze waarop het ministerie overleg voert met het onderwijsveld is de afgelopen vijftien jaar het nodige veranderd. Begin jaren negentig vond het belangrijkste overleg met het georganiseerde onderwijsveld nog plaats in de in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de landelijke koepelorganisaties van de vier grote onderwijszuilen (RK, PC, openbaar en algemeen bijzonder) zitting hadden. De CCOO hield zich bezig met beleidsvoornemens op het gebied van het onderwijs in het algemeen, met uitzondering van het hbo en wetenschappelijk onderwijs. In 1985 werden als uitvloeisel van het Open Overleg Wagner de maandelijks openbare beraadslagingen van de CCOO ook toegankelijk voor werkgevers en werknemers. Daarnaast was er het Overleg Orgaan Voortgezet onderwijs (OOVO) voor het overleg over beleidsvoornemens met betrekking tot het voortgezet onderwijs³¹⁸. De (koepel)organisaties oefenden in de jaren zeventig en tachtig via het CCOO een belangrijke invloed uit op het onderwijsbeleid. Bewindslieden van PvdA-huize, zoals Van Kemenade, hadden moeite met de verzuilde overlegstructuur, en probeerden vaak buiten die structuur om discussies met het onderwijsveld aan te gaan, hetgeen binnen de CCOO tot zeer moeizame vergaderingen leidde. Zijn opvolger Pais (VVD) deed dat anders. Hij had de gewoonte om iedere maand een werklunch te organiseren met de voorzitters van de koepels om langs informele weg de problemen van het onderwijs door te praten. Dat werd door de betrokkenen gewaardeerd en deden het officiële overleg soepeler verlopen, al konden uiteraard niet alle meningsverschillen uit de weg worden geruimd³¹⁹.

³¹⁶ De Profielcommissies was ook gevraagd advies uit te brengen over de inhoudelijke afstemming van havo/vwo en vervolgonderwijs op langere termijn. Dit advies verscheen in september 2007 (Profielcommissies 2007).

³¹⁷ Zie hoofdstuk C.3.

³¹⁸ Leune (1987: 365–366).

³¹⁹ Knippenberg en Van der Ham (1993: 600–601).

In het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld (deregulering, autonomievergroting en decentralisatie), die na het hoger onderwijs begin jaren negentig ook in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs werd ingezet, veranderde ook de rol van de onderwijsorganisaties. In de jaren negentig werden verschillende convenanten en akkoorden afgesloten tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld. De idee daarachter was dat veranderingen niet langer van bovenaf door de overheid zouden moeten worden opgelegd, maar dat de effectiviteit van het beleid zou toenemen indien er sprake was van samenwerking en afspraken met het onderwijsveld. De convenanten en afspraken werden later vaak door wetgeving gevolgd.

Medio jaren negentig, tijdens het eerste paarse kabinet, werd ook het overlegstelsel aangepast. Er werd niet langer overlegd met de landelijke koepelorganisaties, maar met de meest betrokken geledingenorganisaties: organisaties van besturen, personeel, ouders, en leerlingen. Het OOVO ging over in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet onderwijs³²⁰. Ook de adviesstructuur werd gewijzigd. Verschillende permanente adviesorganen, zoals de twee adviesraden voor het voortgezet onderwijs (ARVO-I en ARVO-II) werden opgeheven. De Onderwijsraad bleef als enig permanent adviesorgaan op onderwijsgebied over³²¹.

Sinds 2002 zijn de overlevormen met het onderwijsveld, mede onder invloed van de Fortuyn revolutie, verder veranderd. Sinds die tijd wordt niet alleen meer met het georganiseerde onderwijsveld gepraat, maar wordt ook regelmatig met individuele leraren, schoolleiders, ouders en leerlingen gesproken. De werkwijze rond *Koers Voortgezet onderwijs* is hiervan de duidelijkste illustratie. In dat kader werd niet alleen met de organisaties gepraat, maar werden door vertegenwoordigers van het ministerie, waaronder vaak ook de minister, ook talrijke gesprekken gevoerd met leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Daarnaast worden er regelmatig peilingen uitgevoerd, bijvoorbeeld de jaarlijkse *Onderwijsmeter*, om inzicht te krijgen in de opvattingen die op de werkvloer en onder ouders leven.

Onduidelijk is in hoeverre de verschillende geledingen binnen het onderwijs in de jaren negentig invloed hebben kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid met betrekking tot de onderwijsvernieuwingen. Er is door het ministerie wel veel overleg gevoerd, maar in hoeverre daar sprake was van instemming, overeenstemming of verschillen van inzicht is moeilijk vast te stellen. In beleidsnota's aan de Tweede Kamer werd geregeld melding gemaakt van het feit dat er overleg is geweest met het onderwijsveld, en dat het veld in grote lijnen instemde met de vernieuwingsplannen. Onbekend is echter hoe de meningen in het georganiseerde onderwijsveld precies verdeeld waren, welke afwegingen er zijn gemaakt en of er naar aanleiding van het overleg eventuele bijstellingen in de voornemens zijn aangebracht.

Overigens proberen onderwijsorganisaties die in het overleg met het ministerie hun zin niet krijgen, meestal via de Tweede Kamer hun wensen alsnog gerealiseerd te krijgen.

C.2.6 Onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid

Onbekend is of er in de fase van beleidsvoorbereiding die voorafging aan de parlementaire besluitvorming rond de Tweede Fase, vanuit het departement is gewezen op dreigende uitvoeringsproblemen, bijvoor-

³²⁰ Van Wieringen (1996: 79–84).

³²¹ SCP (1998), zie ook hoofdstuk C.5.

beeld in verband met de forse uitbreiding van het aantal (deel)vakken in combinatie met de nieuwe vaardigheidseisen. Uitslatingen van direct betrokkenen in een interview³²² suggereren dat geen van de betrokken partijen (Stuurgroep, Tweede Kamer, ministerie) zich verantwoordelijk voelde voor, dan wel in de slotfase nog wilde ingrijpen in het uiteindelijke pakket aan voorstellen.

Voorafgaand aan de besluitvorming over nieuw beleid is het over het algemeen gebruikelijk om na te gaan of het nieuwe beleid wel uitvoerbaar is voor de eigen organisatie, bijvoorbeeld voor de bekostigingsorganisatie CFI. Een ex ante evaluatie van de uitvoerbaarheid van nieuw beleid voor het onderwijsveld is, voorzover bekend, nooit gemaakt. De onderwijsinspectie maakte er kort voor de invoering van de Tweede Fase overigens wel melding van dat veel scholen er nog niet klaar voor waren. Wetenschappers waarschuwden voor negatieve effecten van het Studiehuis voor leerlingen uit lagere sociale milieus. Vormden die gegevens binnen het departement geen reden om opnieuw een afweging te maken, bijvoorbeeld over de invoeringsdatum, of bood het krappe tijdpad daar geen ruimte voor?

Dergelijke vragen laten zich ook stellen ten aanzien van de integratie van zorgleerlingen uit het speciaal onderwijs in het Vmbo. De Onderwijsraad noemde die operatie risicovol. Is aan die constatering serieus aandacht besteed of stond de koers eigenlijk al vast?

Wat er zich binnen het ministerie in het overleg tussen ambtenaren en procesmanagement of stuurgroep, tussen ambtenaren en onderwijsveld, tussen ambtenaren en bewindslieden, en tussen bewindslieden onderling afspeelt, blijft voor de buitenwacht onzichtbaar. Met welke partijen uit het onderwijsveld wordt er overleg gevoerd en met welke niet, welke wensen worden wel gehonoreerd en welke niet, welke informatie gaat er naar de Tweede Kamer en welke niet, en wat zijn de redenen die aan die keuzes ten grondslag liggen? Om de kwaliteit van het beleid goed te kunnen beoordelen is meer inzicht nodig in de vele afwegingen en keuzes die er in de loop van het beleidsproces binnen de muren van het ministerie zijn gemaakt.

³²² Zie hoofdstuk C.3.

C.3 PROCESMANAGEMENT EN VERZORGINGSINSTELLINGEN

Bij de invoering van de onderwijsvernieuwingsplannen moeten twee fasen worden onderscheiden:

- de uitwerking van de plannen en de voorbereiding van de invoering, voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming;
- de feitelijke invoering en de ondersteuning van scholen na de parlementaire besluitvorming.

Voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming riep nogal wat discussie op, zeker bij de Basisvorming, maar ook bij de Tweede Fase. Bij het VMBO vond de nadere uitwerking van de plannen pas na de parlementaire besluitvorming plaats.

C.3.1 Voorbereidings- en invoeringsactiviteiten, voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming

C.3.1.1 De invoering van de basisvorming³²³

Nog voordat de Wet op de Basisvorming in de Tweede en Eerste Kamer was aangenomen (respectievelijk in juni 1991 en mei 1992) werd begonnen met de voorbereiding en invoering van de basisvorming. In januari 1991 werd er een Procesmanagement team ingesteld dat de inhoudelijke voorbereiding van de basisvorming moest ondersteunen. In februari 1991 kwam de Onderwijsraad met de mededeling dat invoering van de basisvorming per 1 augustus van dat jaar, zoals in het Regeerakkoord 1989 was afgesproken, niet mogelijk is. Met nog minder dan een half jaar te gaan was de Tweede Kamer nog verwickeld in de vraag welke vakken er in moesten, laat staan dat het wetsvoorstel al was aangenomen. Ook de Eerste Kamer moest het wetsvoorstel nog goedkeuren. Prematuur om het maar alvast te gaan invoeren. Wallage dacht daar echter anders over. Hij was helemaal niet van plan de wet per 1 augustus 1991 uit te voeren; 1991 zou slechts een invoeringsjaar worden. De uitvoering komt later. Voor het invoeren waren inmiddels middelen in de begroting vrijgemaakt en er was ook al een procesmanagement team aangesteld. Volgens Prick wilde Wallage duidelijk een situatie creëren van «geen weg terug»³²⁴.

De Eerste Kamer maakte bij de behandeling van de onderwijsbegroting in maart 1991 bezwaar tegen deze gang van zaken. Senator Van Boven (VVD) noemt bij die gelegenheid de door Wallage gevolgde handelwijze «volstrekt onverantwoord en staatsrechtelijk aanvechtbaar» en een «schoolvoorbeeld» van de uitholling van de positie van de Eerste Kamer. De staatssecretaris zag dat anders. Zijn aanpak getuigde juist van «zorgvuldig bestuur». Hij had de daadwerkelijke invoering van de basisvorming een jaar uitgesteld om ruimte te scheppen voor een voorbereidingsjaar. Daardoor zouden scholen, anders dan in het verleden, dit keer wel in staat worden gesteld zich goed voor te bereiden op een grootscheepse vernieuwingsoperatie. Ook de CDA-fractie vond dat Wallage zich staatsrechtelijk «op de rand bevindt», maar een motie met die strekking wordt ingetrokken als blijkt dat de PvdA-fractie deze niet zal steunen. CDA en PvdA waren coalitiegenoten en de invoering van de basisvorming in augustus 1991 stond immers in het Regeerakkoord. Daaraan kan alleen worden getornd als de PvdA daarmee instemt. «Dus neemt Eerste Kamer uiteindelijk genoegen met het woordenspel waarvan Wallage, dat moet gezegd, zich buitengewoon virtuoos bedient».

Hoewel de Wet op de Basisvorming dus nog geen wet is, beginnen scholen in het najaar aan de invoering van de uitvoering. De fractievoor-

³²³ Zie ook hoofdstuk B.1 (paragraaf B.1.3).

³²⁴ Prick (2006: 43).

zitter van het CDA in de Eerste Kamer, Kaland, laat in een interview doorschemeren dat het kabinet best eens een keer zou kunnen vallen door opstelling van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld naar aanleiding van de basisvorming. Die opstelling werd onder andere gevoed door allerlei berichten over voorlichtingsconferenties, studiedagen, informatiebijeenkomsten, startdagen en verdiepingscursussen. Het ministerie zette daarvoor de Pedagogische Centra in³²⁵.

C.3.1.2 Het Procesmanagementteam basisvorming (PMB)

Het Procesmanagementteam Basisvorming (PMB), dat in januari 1991 van start ging, werd belast met het externe management van het proces van invoering van de basisvorming³²⁶. Daarbij ging het om een viertal aspecten:

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

Het PMB zou activiteiten moeten verrichten of laten verrichten, gericht op planopstelling en advisering, voorlichting en informatie, coördinatie en stimulering van de ondersteuning, inclusief bij- en omscholing, en overige aspecten, zoals het onderhouden van contacten met organisaties in verband met het verbreden van het maatschappelijk draagvlak.

Volgens de instellingsbeschikking kon de minister het PMB ook bevoegdheden overdragen die betrekking hebben op het uitvoeren of doen uitvoeren van het beleid met betrekking tot de landelijke invoering van de basisvorming. Deze activiteiten worden nader uitgewerkt in een actieplan. De activiteiten van het PMB zouden in principe op 1 januari 1996 worden beëindigd.

Bij de instelling van het PMB, in januari 1991 werd professor De Moor uit Tilburg als voorzitter aangesteld. Eén jaar later werd hij vervangen door de heer Zunderdorp, oud wethouder te Groningen. Uit het jaarverslag van het PMB over de periode januari 1991 tot augustus 1993 blijkt dat het Procesmanagement in de eerste periode in een moeilijke positie verkeerde³²⁷. Dat kwam onder andere doordat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer was vertraagd. Er ontstonden niet alleen grote tegenstellingen binnen het team, waarbij zowel inhoudelijke, strategische als persoonlijke factoren een rol speelden, maar er was soms ook een gespannen relatie met de besturen-organisaties en de verzorgingsinstellingen. Er bestond in die jaren niet alleen onduidelijkheid over de plaats, taak en werkwijze van het PMB, maar er waren ook de nodige meningsverschillen. In de loop van 1992 lostte de PMB dit op door duidelijk prioriteit te geven aan de inhoud van de onderwijsverandering en de innovatiestrategie. Het bevorderen van brede en grote(re) scholengemeenschappen werd als taak losgekoppeld en aan de direct betrokken verantwoordelijken (overheid en besturen-organisaties) overgelaten.

De wijzigingsvoorstellen van de WVO met betrekking tot de Basisvorming werden in juni 1991 door de Tweede Kamer aanvaard. In afwachting van aanvaarding van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer stimuleerde de overheid de voorbereiding op de basisvorming op verschillende manieren. Zo kregen scholen bekostigingsfaciliteiten om de voorbereiding op

³²⁵ Prick (2006: 43–44, 55–56).

³²⁶ Instellingsbeschikking d.d. 18 december 1990.

³²⁷ PMB (1993a; 23–40).

basisvorming binnen de school naar eigen inzicht te organiseren. Aan de verzorgingsinstellingen werd het verzoek gericht ondersteunings- en voorlichtingsactiviteiten te ontwikkelen.

Volgens het jaarverslag van het PMB werd de basisvorming feitelijk pas na afronding van de besluitvorming in de Eerste Kamer (in mei 1992) als een gegeven geaccepteerd. Voor die tijd namen velen een afwachtende houding aan. Toch bestond er ook daarna nog onduidelijkheid over de bedoeling, inhoud en uitwerking van de basisvorming. De nadere regelgeving in het Inrichtingsbesluit en het Besluit Kerndoelen werden namelijk pas in het voorjaar van 1993 afgerond³²⁸.

In september 1992 bracht het PMB een *Plan van Aanpak* uit. Dat document was bedoeld om de verhouding tussen het PMB en de andere betrokken actoren te verduidelijken en de noodzakelijke samenwerking te bevorderen. Er werd in datzelfde jaar ook een communicatieplan gepubliceerd. Tussen januari 1991 en augustus 1993 publiceerde het PMB 31 adviezen over uiteenlopende onderwerpen.

In het voorjaar van 1993 verschijnt de *TVS-beschrijving*, waarin een uitgebreide en praktische beschrijving van de drie karakteristieken van de kerndoelen, en daarmee van de basisvorming werd gegeven: Toepassing, Vaardigheid en Samenhang.

De Commissie Herziening Eindtermen³²⁹ had bij de verbreding van het onderwijsaanbod in de basisvorming, volgens het PMB, drie duidelijke aanwijzingen gegeven:

- een hoofdaccent op *toepassing* van kennis;
- een hoofdaccent op *vaardigheidsontwikkeling*; en
- een groei naar een *samenhangend* onderwijsaanbod.

Bij *toepassing* gaat het om drie zaken die veel met elkaar te maken hebben: «herkenbaarheid van het onderwijs», «toepasbaarheid van het onderwijs» en «leren door doen».

In de kerndoelen wordt voortdurend geprobeerd kennis heel dicht bij de leerling te krijgen door het te plaatsen in de werkelijkheid die de leerling zelf ervaart. Ze proberen ook het praktische nut van wat de leerling leert meteen zichtbaar te maken door te laten zien hoe hij kennis kan toepassen. Tenslotte leert de leerling door zelf «doe-opdrachten» uit te voeren. Bij *vaardigheid* gaat het om verschillende soorten vaardigheden, bijvoorbeeld onderzoek verrichten, een standpunt verwoorden, samenwerken aan opdrachten, een relatie leggen met studie en beroep, maar ook om individuele en sociale vaardigheden.

Er ontstaat niet alleen meer *samenhang* door dwars door de leervakken heen aandacht te schenken aan toepassing en vaardigheid. In de basisvorming wordt daarnaast ook geprobeerd meer samenhang tussen de leerinhoud van de verschillende vakken aan te brengen³³⁰.

C.3.1.3 De invoering van de tweede fase havo/vwo

De plannen voor de Tweede Fase havo/vwo uit de Profielnota (1991) en de Vervolgnota (1992) werden uitgewerkt door de *Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs*. Daarin zaten inhoudelijke deskundigen op het gebied van het voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs, de onderwijsontwikkeling en de maatschappelijke omgeving van het onderwijs. Mevrouw Ginjaar-Maas (VVD), voormalig staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, werd tot voorzitter benoemd. Mevrouw Visser 't Hooft die als wegbereider/adviseur het nodige voorwerk had gedaan, en een belangrijke rol had gespeeld als bedenker van het studiehuis, werd benoemd tot vice-voorzitter. Daarnaast werd een aantal deskundigen

³²⁸ PMB (1993a: 12–13).

³²⁹ Zie hoofdstuk B.1 (paragraaf B.1.4).

³³⁰ PMB (1993b: 8).

vanuit het beroeps- en hoger onderwijs benoemd. Daaronder bevond zich ook professor Wijnen, die binnen de Universiteit Maastricht het Probleem Gestuurd Onderwijs (PGO) had geïntroduceerd, en begin jaren negentig op verzoek van minister Ritzen voorstellen had ontwikkeld om de studeerbaarheid van het hoger onderwijs te verbeteren³³¹. De Stuurgroep werd ingesteld voor de periode mei 1993 tot augustus 1996.

C.3.1.4 De Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs

De Stuurgroep werd belast met de volgende taken³³²:

- advisering van de minister over de profielen en de invulling daarvan;
- voorlichting en informatie aan scholen en stimulering van activiteiten van scholen en instellingen;
- voorbereiding en stimulering van de ondersteuning van scholen en instellingen, en bevordering van de samenhang daarin;
- bevordering van de samenwerking tussen de bij de uitvoering van de Profielnota betrokken instellingen en organisaties;
- advisering aan derden;
- andere taken, door de minister te bepalen na overleg met de stuurgroep.

Terwijl in de Profielnota de inhoudelijke aansluiting tussen het havo/vwo en het vervolgonderwijs centraal stond, kregen tijdens de uitwerking van de voornemens in de Stuurgroep ook de wenselijke geachte proceskenmerken van het onderwijs – de idee van het studiehuis – veel aandacht. Bij de gedachteontwikkeling over het studiehuis vervulde professor Wijnen een belangrijke rol³³³.

De Stuurgroep Profiel Tweede Fase bracht met betrekking tot de Tweede Fase de volgende publicaties uit:

- Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs (1994);
- De Tweede Fase vernieuwt (1994);
- Het dubbelkwalificerend karakter van het mbo in de vernieuwde tweede fase (1995);
- Verschil moet er zijn (1995);
- Examen in het studiehuis (1995);
- Organisatie in het studiehuis (1996);
- Loopbaanoriëntatie in het studiehuis;
- De bibliotheek in het studiehuis;
- Het studiehuis in het ROC (1997).

Een belangrijke taak van de Stuurgroep was het adviseren over de inhoud van de profielen.

In een artikel in NRC Handelsblad van 25 oktober 2003 schetste Guus Valk een tamelijk onthutsend beeld van de werkzaamheden van de Stuurgroep op dit punt. In het artikel geven ook enkele betrokkenen (waaronder bewindslieden, Kamerleden, leden van de Stuurgroep en van het Procesmanagement PMVO) hun reactie op de gang van zaken³³⁴.

Vanwege de relevantie ervan voor het onderzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen wordt een groot deel van de tekst van dit artikel hieronder letterlijk weergegeven.

«Draagvlak werd het sleutelwoord. Iedereen moest meepraten en ideeën inbrengen. Dit om te voorkomen dat scholen en leraren de indruk zouden krijgen dat zij de onderwijsvernieuwing opgelegd kregen. Al snel kwam er een groot en ingewikkeld overlegcircuit op gang. De stuurgroep stelde werkgroepen in, voor ieder vak één, waarin hoogleraren en docenten voorstellen mochten doen over hoe het vak er straks moest uitzien».

³³¹ Herraets (1999).

³³² Instellingsbeschikking d.d. 24 juni 1993.

³³³ Herraets (1999).

³³⁴ Valk (2003).

Achteraf, zegt Visser 't Hooft, «is het daar misgegaan. Iedereen was helemaal gericht op zijn eigen vak. Daar moesten zoveel mogelijk uren bij». Wallage: «Er ontstond een mushawarah van overleggen waarbij iedereen alleen zijn eigen vak promoot».

Zo ook met het vak wiskunde. Hans van Lint, tussen 1988 en 1998 bestuurslid van de Nederlandse vereniging van wiskundeleraren, praatte uitgebreid mee. Op het verlanglijstje van de leraren stond de verzwaring van het vak bovenaan. «We wilden meer harde en minder praktische wiskunde. Een praktijksituatie moesten leerlingen weer in een fatsoenlijk theoretisch model kunnen vertalen».

Directeur Jan de Lange van het Freudenthal Instituut voor wiskundendidactiek begon intussen een lobby bij de onderwijscommissie van de Tweede Kamer voor zijn vak. Hij hield gloedvolle betogen over het nut van wiskunde voor het hoger onderwijs. Ook de universitaire koepel VSNU pleitte in talloze brieven aan de Kamercommissie voor het verplichten van het vak wiskunde.

«De meeste vakorganisaties werkten op dezelfde manier, zegt Rein Zunderdorp. Hij is voormalig voorzitter van het Procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO), de opvolger van de Stuurgroep Tweede Fase. «Bij ambtenaren en leden van de Stuurgroep werkte het niet zo, maar bij de Tweede Kamer vonden de organisaties een gewillig oor. De tactiek was dan ook om hen zoveel mogelijk te vertellen dat juist hún vak essentieel was».

En dat moest hard gemaakt worden, zegt Zunderdorp. Het ene na het andere onderzoek werd gepubliceerd. Over de historische kennis van Tweede-Kamerleden. Over het nut van vreemde talen in een verenigd Europa. Over de teloorgang van de economisch zo belangrijke bètastudies. Kamerlid Clemens Cornielje (VVD): «Ik heb iedereen bij mij op mijn kamer uitgenodigd. Maar ik heb wel altijd gezegd: vertelt u mij dan wel wat er uit het pakket moet zodra we uw vak meer ruimte geven».

Het aantreden van Wallages opvolger en partijgenoot Tineke Netelenbos in 1994 deed het proces verder escaleren. Want Netelenbos wilde de Tweede Fase nog veel verder verzwaren dan de commissie Ginjaar. De stuurgroep pleitte intern voor een maximum aantal van 1500 «studielasturen», het aantal klokuren dat een leerling per jaar aan schoolwerk besteedt. Maar Netelenbos veegde dit advies van tafel. «Ik vond 1600 uur echt het minimum», zegt de oud- staatssecretaris. «Ik ging ervan uit dat een scholier een werkweek van 40 uur heeft, en dat veertig weken lang».

In een rapport van oktober 1995 adviseerde de Stuurgroep Tweede Fase om het vak wiskunde op het vwo te verplichten, zij het niet als examenvak. «De universiteiten hebben daar een grote rol in gespeeld», zegt Visser 't Hooft. «Zij riepen constant dat wiskunde hét vak was». Netelenbos: «Ik kreeg van de instellingen het signaal dat veel studenten geen kaas van statistiek gegeten hadden. Dat moest veranderen, zodat een gediplomeerde leerling in principe het hoger onderwijs met succes kon afronden».

De Tweede Kamer hoefde op dat moment niet meer van het nut van de Tweede Fase overtuigd te worden. Veel fracties vonden zelfs dat het programma best nóg wat zwaarder mocht. De coalitiepartijen PvdA en VVD dienden voorstellen bij Netelenbos in om wiskunde in het alfaprofiel als volwaardig vak tot en met 6-vwo te verplichten. En dus werd wiskunde plotseling een verplicht examenvak voor alle vwo-leerlingen, al zag de stuurgroep dat niet zitten.

Zunderdorp: «Op mijn vraag of de typische alfaleerlingen dan moesten afvallen, antwoordde het ministerie onomwonden met «ja». De hele operatie begon ooit vanuit de overtuiging dat er te veel studenten in het hoger onderwijs kwamen. Een ernstige vergissing in de kennismaatschappij. De mythe van het allesoverheersende belang van wiskunde voor alle studies leverde vervolgens het ideale selectiemiddel».

Oud-bestuurslid Hans van Lint van de verenigde wiskundeleraren: «Maar zó hebben wij het ook niet gewild. Wij zijn er nooit voor geweest dat iedere leerling, ongeacht zijn

interesse, verplicht werd om examen in wiskunde te doen». Alleen de VSNU roemde het voorstel dat nu eindelijk eens «de puntjes op de i» zette.

De Tweede Kamer maakte zich niet druk over de verzwaringen. Het slotdebat werd overheerst door een ruzie tussen de Kamerleden Dijkzema (PvdA) en Van de Camp (CDA) over het vak maatschappijleer, dat volgens het CDA ook een verplicht vak moest worden. Een jaar uitstel van de invoering zou de rest van de problemen op moeten lossen.

De Kamer ging akkoord in de euforie van het moment, herinnert zich Lambrechts (D66). «Iedereen dacht er toen hetzelfde over; hoe zwaarder, hoe beter. De Tweede Fase was een mammoettanker die op stoom was gekomen. Die houdt je niet zomaar tegen».

De Stuurgroep Tweede Fase kon evenmin de steun aan de vernieuwing opzeggen, ondanks de twijfels. «Daarvoor was het te laat» zei Clan Visser 't Hooft. «Er waren al scholen heel enthousiast aan het experimenteren met het Studiehuis. Dat konden we niet zomaar negeren».

«Maar de Kamer is ook een paar keer op het verkeerde been gezet», zo verdedigt Cornielje het Kameroptreden. Een paar dagen nadat de Kamer in juni 1997 akkoord ging met de Tweede Fase, verscheen er bijvoorbeeld een kritisch rapport van de Onderwijsinspectie over experimenten van scholen met het Studiehuis. Goede leerlingen reddden zich prima, maar de zwakkeren hadden veel moeite met het zelfstandig leren. Cornielje: «Die informatie is ons onthouden door het ministerie. Dat kan niet anders». «Bovendien, zegt hij, was het niet de Tweede Kamer maar de Stuurgroep Tweede Fase die had moeten zien dat het programma in de jaren ervoor langzaam overladen werd. »Wij hebben ons niet met de inhoud van de vakken bemoeid».

Al snel na de invoering, vanaf september 1998, bleek hoe lastig scholen het kregen met de onderwijsvernieuwingen. Lesmateriaal was niet klaar, leerlingen moesten niet langer examen doen in zes of zeven, maar in veertien of vijftien vakken. Al na tien weken schreef de nieuwe staatssecretaris van Onderwijs, Karin Adelmund (PvdA), een nota om de werkdruk te verlichten. Zo mochten scholen van haar de praktijkuren voor vakken als scheikunde, biologie en natuurkunde inkorten om de vrijgekomen tijd aan klassikale theorielessen te kunnen besteden. Een volledig uit de hand gelopen scholierendemonstratie, op 6 december 1999, deed de rest. Tienduizenden scholieren gooiden hekken om en jowden staatssecretaris Adelmund uit. Deze trok, geschrokken, alle verlopen in op het ministerie en kondigde verlichtingen aan. Zo beperkte zij het aantal profielwerkstukken tot één. Examenregelingen werden versoepeld. Ook wilde zij het vak algemene natuurwetenschappen en een tweede vreemde taal schrappen, maar na woedende reacties van scholen die net hun lesprogramma op orde hadden, trok de staatssecretaris dat weer in.

Maar de kritiek op de Tweede Fase verstomde niet. De Onderwijsinspectie volgde wat er van het «nieuwe leren» terecht kwam. De conclusie: veel leraren gaven «armoedig» les. Praktische opdrachten maken, werkstukken nakijken en computers toepassen: het bleek niet eenvoudig. Meer dan 35% van de docenten zei dat het plezier in het lesgeven sinds de invoering van het Studiehuis was afgenomen.

En de Tweede Kamer? Die steunde de plannen van Adelmund om de Tweede Fase te verlichten en is het ook nu eens met minister Van der Hoeven dat de overladenheid en versnippering teruggebracht moet worden, al willen sommige partijen slechts kleine aanpassingen. Met het ideaal loopt niemand meer te koop. Rein Zunderdorp is wijzer geworden, zegt hij. «Alle idealen tegelijk invoeren, dat was achteraf vragen om complicaties». Kamerlid Lambrechts: «We hebben ons collectief druk gemaakt over wat er allemaal in examenprogramma's moest. Hoe de leraren en leerlingen dat allemaal moesten uitvoeren bleef al die tijd onderbelicht».

Maar bij de bedenkers overheerst het onbehagen over de plannen van Van der Hoeven. «Een grote onderwijsvernieuwing heeft jaren tijd nodig», zegt Netelenbos. «In de politiek

Met de laatste alinea's uit het artikel (dat dateert uit 2003) zitten we al midden in de invoeringsfase na de parlementaire besluitvorming.

C.3.1.5 Het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs

De werkzaamheden van de Stuurgroep Tweede Fase werden in 1996 overgenomen door het Procesmanagement Voortgezet onderwijs (PMVO), dat ook de implementatie van de vernieuwingsprocessen op het terrein van de basisvorming (PMB) overnam.

Het PMVO had volgens de instellingsbeschikking tot taak:

In nauw overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de uitvoering van de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs te managen, gericht op:

- de verdere invoering van de basisvorming;
- de invoering van leerwegen in het mavo, vbo en vso;
- de invoering van profielen tweede fase in het havo en vwo.

Dit alles met als concrete taken ondermeer:

- het afstemmen van de activiteiten van ondersteunende instellingen en opleidingen op het terrein van het landelijk innovatiebeleid;
- het (doen) verschaffen van informatie aan scholen, verzorgingsinstellingen, opleidingen ouders en andere geïnteresseerden;
- het signaleren van relevante ontwikkelingen aan de staatssecretaris; en
- andere taken, door de staatssecretaris te bepalen in overleg met het procesmanagement.

Een belangrijk document van het PMVO is het in 1996 gepubliceerde startdocument *Van onderwijzen naar leren*, waarin de samenhang tussen de verschillende onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs – brede vorming, actieve leerling en recht doen aan verschillen – wordt geschetst³³⁵.

Daarin komt de volgende passage voor:

«Het studiehuis is een krachtige metafoor gebleken om de discussie over de aard van de vernieuwingen op gang te brengen. In de komende tijd zal de metafoor worden gebruikt voor het gehele voortgezet onderwijs. Een studiehuis begint immers niet plotsklaps in het vierde leerjaar. En een studiehuis beperkt zich niet tot een enkele afdeling of leerweg. Het is geen exclusief concept voor een deel van het voortgezet onderwijs. Op alle niveaus en in alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs is het van belang dat er meer recht wordt gedaan aan het leren van de leerling».

Naar aanleiding van die passage stelde professor Wijnen in 1997 in een artikel in het *Tijdschrift voor hoger onderwijs* nog eens vast dat het studiehuis inderdaad een bruikbaar concept is voor het voortgezet onderwijs. Hij waarschuwde echter tegelijkertijd dat het niet moet worden opgevat als een concept waaruit naar believen de aansprekende elementen kunnen worden overgenomen met weglating van de minder overtuigende onderdelen. Het studiehuis kan gemakkelijk tot een fiasco worden wanneer men onvoldoende oog heeft voor de elementen die elkaar noodzakelijkerwijze moeten ondersteunen. Indien men in het studiehuis veel aandacht zou willen besteden aan het stimuleren van het actieve en zelfstandige leren, dan doet men de goede bedoelingen teniet door bij de toetsen en examens veel plaats in te ruimen voor reproduceerbare en van buiten geleerde kennis. Indien vaardigheden een belangrijke plaats krijgen in het studiehuis dan heeft dat weinig effect indien vaardigheden niet ook

³³⁵ PMVO (1996); Zie verder hoofdstuk B.2 (paragraaf B.2.3).

een belangrijke plaats krijgen bij de zogenoemde afrekenmomenten (toetsen en examens). Het studiehuis is niet zomaar het omzetten van een knop. Er moet aan veel noodzakelijke voorwaarden worden voldaan, zoals het op elkaar afstemmen van taken en toetsen, instructie en afrekening, bedoelingen en realiteiten. Zijn die voorwaarden niet vervuld, dan kan men er maar beter niet aan beginnen, aldus Wijnen³³⁶.

C.3.1.6 Kritiek op procesmanagement en stuurgroep vanuit het parlement

Vanuit de Tweede en Eerste Kamer werd regelmatig kritiek geuit op de positie en rol van het procesmanagement (PMB en PMVO) en de stuurgroep. Uitvoeringsorganisaties die overwegend bestonden uit personen die de beoogde onderwijsvernieuwingen een warm hart toedroegen. Door het onderwijsveld werden ze als spreekbuis van het ministerie gezien. In de praktijk opereerden ze echter grotendeels zelfstandig en gaven ze via hun publicaties en andere activiteiten in belangrijke mate inhoudelijk richting aan de onderwijsvernieuwingen. Ze konden als uitvoeringsorganisatie echter niet in de Kamer ter verantwoording worden geroepen. Na aanhoudende kritiek vanuit de Tweede Kamer wordt het PMVO uiteindelijk in augustus 2000 opgeheven.

C.3.1.7 Adviespunt Tweede Fase en Onderbouw VO

De informatieverstrekking over alle veranderingen en herzieningen in de Tweede Fase vindt sinds het jaar 2000 plaats vanuit het *Adviespunt Tweede Fase*. Dat Adviespunt heeft tot taak de evaluatie van de Tweede Fase, die inmiddels in 2005 is verschenen, te coördineren (zie hoofdstuk B.2), de ontwikkelingen in de scholen te monitoren, voorlichting en advisering ten behoeve van (met name) scholen, en het helpen van scholen bij het vinden van voorbeelden of het samenwerken met andere scholen. (zie www.tweedefase-loket.nl).

Voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs bestaat eveneens een informatiepunt: *Onderbouw VO* genaamd. Dat informatiepunt is in januari 2005 van start gegaan en vloeit voort uit de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, die in 2004 voorstellen voor een nieuwe onderbouw presenteerde (zie hoofdstuk B.1). Het is een vraagbaak, stimuleert uitwisseling tussen scholen, teams en leraren en organiseert bijeenkomsten (zie www.onderbouw-vo.nl).

Beide advies- en informatiepunten werken onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

C.3.2 De begeleiding en ondersteuning van scholen

C.3.2.1 De verzorgingsstructuur

Het Nederlandse onderwijs kent een, vergeleken met andere landen, omvangrijke verzorgings- en ondersteuningsstructuur voor het onderwijs. Die verzorgingsstructuur, die met name in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw tot stand kwam, bestaat in de eerste plaats uit algemene verzorgingsinstellingen, die diensten verlenen ter bevordering van het functioneren van de school als geheel. Voor het basisonderwijs zijn dat de onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD) en voor het voortgezet onderwijs de Landelijke Pedagogische Centra (LPC).

Er zijn drie landelijke pedagogische centra:

- het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS), gevestigd in Utrecht;
- het Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC groep), gevestigd in Den Bosch;

³³⁶ Wijnen (1997).

- het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS), gevestigd te Amersfoort.

De landelijke pedagogische centra leveren in de eerste plaats algemene verzorging ten behoeve van de scholen voor voortgezet onderwijs, dat wil zeggen: begeleidingsactiviteiten, ontwikkelingsactiviteiten, advisering, informatieverstrekking en evaluatie ten behoeve van de school. Daarnaast adviseren zij scholen in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid, en ondersteunen zij de uitvoering van dat beleid door scholen te helpen met het opstellen en uitvoeren van hun innovatieplannen. Tenslotte houden ze zich ook nog bezig met het uitvoeren van projecten op thema's die van algemene betekenis zijn voor het onderwijs. De pedagogische centra vervullen dus niet alleen diensten op verzoek van de scholen, maar ook op verzoek van de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Naast algemene verzorgingsinstellingen zijn er ook twee³³⁷ specifieke verzorgingsinstellingen:

- het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito)
- de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO).

De belangrijkste taken van het CITO (1968) zijn toetsontwikkeling, zoals de eindtoets basisonderwijs en het leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het basisonderwijs, en de ontwikkeling de centrale examens voor het voortgezet onderwijs.

De Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO), die in de periode 1969–1975 tot stand kwam, houdt zich, zoals de naam al zegt, bezig met de ontwikkeling van leerplannen. In hoofdstuk B1 kwam de SLO meermaalen aan de orde in verband met het opstellen van eindtermen en later kerndoelen voor de basisvorming.

C.3.2.2 Van aanbodgestuurde (WOV) naar vraaggerichte ondersteuning (SLOA)

De positie van de verschillende onderwijsverzorgingsinstellingen is in de loop van de jaren negentig veranderd. Begin jaren negentig was de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV uit 1987) van toepassing. De WOVI was in beginsel gericht op de ondersteuningsvraag van de scholen, met het oog de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het verzorgingsaanbod was echter niet vraaggestuurd. Het innovatiegerichte aanbod werd feitelijk in opdracht van de overheid geproduceerd. Scholen werden geacht dit aanbod in de praktijk te gebruiken, ook als ze daar niet om vroegen.

In 1990 verzocht minister Ritzen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies uit te brengen inzake de onderwijsverzorging in de toekomst. De WOVI had namelijk een beperkte werkingsduur (tot 1995). De WRR kwam in 1991 met het advies het verzorgingsaanbod veel meer vraaggericht te maken. Scholen zouden formatie-eenheden moeten krijgen, bedoeld voor schoolgerichte onderwijsverzorging, die zowel intern als extern konden worden besteed. De schoolgerichte verzorging zou moeten worden gefinancierd op basis van de effectieve vraag van scholen. De landelijke pedagogische centra zouden op termijn voor 60 à 70% gefinancierd moeten worden door het afnemen van diensten van scholen. In verband met hun denktankfunctie moest er daarnaast een bodemfinanciering komen, waar echter ook andere vergelijkbare instituten aanspraak op zouden moeten kunnen maken. Met andere woorden: een open bestel voor onderwijsverzorging.

³³⁷ Tussen 1965 en 1997 was er ook de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO), die verantwoordelijk was voor de programmering en subsidiëring van het onderwijs-onderzoek in Nederland. Deze taak is daarna overgegaan naar NWO.

Het Cito zou een belangrijkere rol moeten gaan spelen bij het bewaken van de feitelijke kwaliteit van het onderwijs. De SLO zou niet alleen modellen voor schoolwerkplannen en leerplannen moeten ontwikkelen, maar ook schoolwerkplannen en leerplannen op verzoek van groepen scholen.³³⁸

Er werden nogal wat kritische kanttekeningen bij het advies geplaatst. Uiteindelijk kwamen er twee wetten: de Wet regeling schoolbegeleiding (voor de schoolbegeleidingsdiensten voor het basisonderwijs) en de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) voor ondersteunende activiteiten ten behoeve van het voortgezet onderwijs.

De wet SLOA, die in 1999 in werking trad, bouwt voort op het voorstel van de WRR en richt zich niet langer op de verzorgingsinstellingen en hun bekostiging (zoals bij de WOV), maar op subsidiëring van landelijke ondersteuningsactiviteiten. Dat laatste was in lijn met het in het Regeerakkoord 1989 vastgelegde streven naar vermindering van regelgeving en naar vereenvoudiging en flexibilisering van bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren.

De wet SLOA is gedeeltelijk vraaggestuurd: een deel van de landelijke middelen voor onderwijsondersteuning (de zogenoemde «omleggenden») werd verlegd van de verzorgingsinstellingen naar de scholen voor voortgezet onderwijs.

Tot 2002 komen alleen de drie landelijke pedagogische centra, het Cito en de SLO in aanmerking voor subsidie. Vanaf 2002 hebben ook andere instellingen de mogelijkheid subsidie aan te vragen op grond van de wet SLOA. De specifieke onderwijsverzorging (Cito, SLO) blijft echter overwegend aanbodgestuurd.

C.3.2.3 De rol van de verzorgingsinstellingen bij de onderwijsvernieuwingen

In de periode voorafgaande aan de Wet SLOA (1999) speelden de landelijke pedagogische centra, de SLO en het Cito vooral een rol bij de voorbereiding en invoering van de basisvorming. Na 1999 is er wel het een en ander veranderd.

Het Cito

Het werk van het Cito brengt een grote mate van continuïteit met zich mee. In het voortgezet onderwijs gaat het vooral om taken ten behoeve van de centraal schriftelijke eindexamens. Daarnaast worden ook allerlei toetsen vervaardigd.

In 1999 is het Cito geprivatiseerd. Vanaf dat moment is het Cito ook buiten het onderwijs actief voor bedrijven en overheden. Daarnaast breiden de werkzaamheden zich ook internationaal steeds verder uit³³⁹.

De SLO

De Stichting voor de Leerplanontwikkeling verkeerde de afgelopen jaren in een moeilijke positie. De SLO was slechts terzijde betrokken bij het opstellen van nieuwe kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming en bij de vernieuwing van de profielen voor de Tweede Fase havo/vwo. Dat gebeurde respectievelijk door de Commissie Wijnen (2001–2002), de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2002–2004) en de Profielcommissies (2005–2007).

Van Wieringen schreef onlangs de problematische positie van het leerplan, en daarmee van de leerplanontwikkeling aan de volgende drie factoren toe:

³³⁸ WRR (1991).

³³⁹ zie: www.cito.nl/geschiedenis.

- het (onterechte) idee dat met de beschikbaarheid van het Internet kennis minder belangrijk is geworden; kennis zoek je op;
- het gevecht dat de afgelopen jaren plaatsvond tussen leerplan en didactiek (zelfstandig leren, «leren leren»), waarbij de didactiek aan het langste eind trok;
- de sterk toegenomen populariteit van het leren in de praktijk (bijvoorbeeld op de werkplek)³⁴⁰.

In 2005 constateerde de nieuw aangetreden directie dat de functie van SLO in het krachtenveld van het nationale onderwijs vertroebeld was geraakt. De positie van SLO was afgebrokkeld en het SLO was voor het ministerie van OCW niet meer «de sparring partner op niveau». Als gevolg van de evaluatie van de Wet SLOA dreigde 50% van het resterende structurele budget van SLO in het kader van meer vraagsturing overgeheveld te worden naar de sectorraden. Verschillende partijen in de Tweede Kamer wilden echter vasthouden aan een structurele voorziening op het gebied van de leerplanontwikkeling. Door een in maart 2006 met ruime meerderheid aanvaarde motie behoudt SLO de komende jaren voldoende budget om als landelijk expertisecentrum voor de leerplanontwikkeling te kunnen blijven functioneren, zij het met een sterkere programmatische aansturing vanuit de onderwijssectoren. In 2006 is een nieuwe start gemaakt met de herpositionering van SLO als nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling, aldus het jaarverslag over 2006³⁴¹.

De landelijke pedagogische centra (LPC)

Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen sinds de invoering van de SLOA-regeling zelf middelen ter beschikking om naar eigen inzicht aan onderwijsondersteuning te besteden. Daarmee kan worden bereikt dat de ondersteuning beter aansluit bij de wensen en prioriteiten van de scholen. Pedagogische centra zijn zich sinds de invoering van de Wet SLOA duidelijk marktgericht gaan gedragen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het ondersteuningsaanbod op het gebied van het «nieuwe leren». Op dat terrein zijn pedagogische centra flink in concurrentie met elkaar. Zo timmert het APS aan de weg met «natuurlijk leren», en ook de KPC-groep beweegt zich intensief op het terrein van allerlei vormen van «nieuw leren». Zo was de KPC-groep nauw betrokken bij Slash 21, een drie jaar durend experiment (dat inmiddels is afgerond) met een school zonder klassen maar met wisselende stamgroepen van ongeveer 50 leerlingen; een school zonder docenten, maar met trainers en tutors die in kernteams werken, en een school zonder afzonderlijke vakken, maar vakoverstijgend en probleemgestuurd, waarbij het leerproces en de individuele ontwikkeling centraal staan (www.kpcgroep.nl). Daarnaast traint de KPC-groep bijvoorbeeld leraren en schoolleiders in Human Dynamics, een uit Amerika overgewaaid persoonlijkheidsleer, waarin op basis van drie principes – het mentale, het fysieke en het emotionele principe – een indeling wordt gemaakt in typen mensen met verschillende leerstijlen³⁴².

Kritiek op de pedagogische centra

In 2005 brandde een heftige discussie los over de kwaliteit en werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra, met name over het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum.

Op 22 september 2005 maakt Martin Sommer in een van de columns die hij in de Volkskrant onder de titel *Onder onderwijzers* publiceerde, gewag van een studiedag bij het APS over het vak van leraar. Tijdens die studiedag tekende hij uit de mond van de directeur van het APS, Ingrid Verheggen, een aantal uitspraken op over het «oude leren». Dat wordt

³⁴⁰ Tijdens een toespraak op het symposium *Wie bepaalt de kwaliteit van het onderwijs?* op 2 oktober 2007 in Den Haag.

³⁴¹ SLO (2007).

³⁴² Hagers (2007).

door haar vergeleken met het ganzenlevermodel (kennis wordt via een trechter in de leerling gedraaid). «Dat roept angst op. De leraar moet zijn waarheid ter discussie stellen. Ook leerlingen zijn »kenners«, samen »construeren« ze hun waarheid die een persoonlijke waarheid is. We geven immers les in wie we zijn».

Volgens Sommer wordt hier een karikatuur gemaakt van het onderwijs. In werkelijkheid is het Nederlandse onderwijs al eeuwen bij uitstek kindvriendelijk, zo blijkt onder andere uit Simons Schama's *Overvloed en onbehagen*. Sommer verwijst in dezelfde column ook naar een stuk van het KPC, «waarin wordt geschamperd over het huidige onderwijs dat dateert uit een grijs verleden, een tijd waarin de waarheid in boeken stond en kennis op school werd overgedragen». Bij het APS spreken ze in dat verband over de «halfwaardetijd» van kennis, die vroeger dertig jaar was, en dankzij globalisering en computers nu nog maar drie jaar³⁴³.

Ook anderen uitten in de media hun zorgen en ongenoegen over de nieuwe pedagogische en didactische inzichten, zoals die door de pedagogische centra worden uitgevent. Zo meldt bijvoorbeeld Arjan Rienks in *deVolkskrant* van 3 oktober 2005 dat het APS het «hartbreinleren» van de Amerikaanse stichting Heartmath heeft omarmd, en in ban lijkt te zijn geraakt is van het gedachtegoed van Parker J. Palmer, een Amerikaanse auteur die het onderwijs op spirituele grondslag wil vesten. Bij al deze stromingen gaat het volgens hem om buitengewoon vage en duistere ideeën met een hoog zweefgehalte, en zeker niet om wetenschappelijk gefundeerde theorieën. Hij vindt het gevaarlijk dat het onderwijs is uitgeleverd aan dergelijk pseudowetenschappelijk denken³⁴⁴.

Twee dagen later reageert de directeur van het APS in dezelfde krant op alle aantijgingen. Daarin geeft ze nog eens aan dat het bij het «nieuwe leren» om zeer uiteenlopende praktijken gaat, die alleen gemeenschappelijk hebben dat ze afwijken van de traditionele lessen, volgens een rooster, met een leraar voor de klas. Volgens haar is het een misverstand te denken dat er bij nieuwe manieren van werken geen eisen meer worden gesteld. De leerlingen doen gewoon examen en de onderwijsinspectie ziet toe op de kwaliteit van de scholen. Dat ze niets meer zouden leren omdat kennis geen rol speelt is ook niet waar. Wel wordt kennis in nieuwe leermethoden vaak op een andere manier aangeboden (thematisch, of door prestaties of eindproducten te definiëren). Ook de rol van de leraar is volgens mevrouw Verheggen geenszins uitgespeeld; zijn rol is juist groter en moeilijker, omdat hij zijn kennis en ervaring op verschillende manieren moet inzetten³⁴⁵.

Oordeel over de werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra (LPC)

In december 2004 vond er een rondetafelconferentie plaats over de Evaluatie Wet SLOA voor de sector van het voortgezet onderwijs. In dat kader werd ook gesproken over een veldonderzoek dat het bureau Deloitte had gehouden onder scholen over de innovatieactiviteiten van de landelijke pedagogische centra. Volgens het verslag van die bijeenkomst kwam uit het onderzoek en in de discussie onder andere het volgende naar voren:

- de bekendheid van het aanbod van de LPC was goed, maar het gebruik van de producten was matig;
- uit een aantal casestudies bleek dat schoolleiders tevreden zijn over de producten. Leraren vinden de gebruikswaarde van de producten echter laag; zij hebben behoefte aan meer praktische producten. Leraren hebben vaak het idee dat er goed wordt geluisterd naar de vraag van schoolleiders maar veel minder naar de vraag van leraren.
- leraren worden niet betrokken bij de programmering van de SLOA-instel-

³⁴³ Sommer (2006).

³⁴⁴ Rienks (2005).

³⁴⁵ Verheggen (2005).

- lingen. Gesignaleerd wordt dat ambities op schoolniveau matig worden gerealiseerd. Schoolmanagers hebben een informatievoorsprong en ambities worden vaak onvoldoende gedeeld met het docentencorps;
- er moeten meer producten op docentenniveau worden ontwikkeld en er moet meer aandacht zijn voor implementatie. De doorwerking van projecten en producten op de werkvloer vindt onvoldoende plaats³⁴⁶.

Tevredenheid bij scholen over de rol van het APS

Begin 2007 deed het bureau Sardes in opdracht van het APS onderzoek onder de 87 scholen voor basis-, voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs die eind 2006 werkten met het concept «Natuurlijk Leren». Dat concept werd zeven jaar geleden door het APS geïntroduceerd. Bij het voortgezet onderwijs ging het met name om de vmbo-opleidingen³⁴⁷. Het onderzoek bestond uit een internetenquête onder de coördinatoren of «trekkers» van de vernieuwingen op 50 van die scholen en met vertegenwoordigers van 15 van die scholen.

Uit de gegevens blijkt dat 90% van de respondenten tevreden is over de ontwikkeling op school onder invloed van Natuurlijk Leren. Ruim dertig procent is zelfs zeer tevreden.

Het invoeringsproces wordt over het algemeen radicaal gevonden, maar op de meeste scholen vindt men die schok niet onprettig. Het meest positief is men over het gevoel van «eigenaarschap» bij en de samenwerking tussen docenten. Over de rol van de schoolleiding zijn de meeste respondenten tamelijk positief. Tachtig procent vindt dit (ruim) voldoende. De meerderheid van de scholen heeft tijdens de invoering begeleiding gekregen vanuit het APS en ook daarover overheerst de tevredenheid³⁴⁸.

Het onderzoek van Sardes geeft geen inzicht in de vraag of de ervaringen op scholen voor voortgezet onderwijs anders zijn dan bijvoorbeeld in het basisonderwijs, waar men al veel langer leerlinggericht werkt. Wel wordt melding gemaakt van een vmbo-opleiding waar «Natuurlijk Leren» en klassikaal leren naast elkaar bestonden, om ouders een keuzemogelijkheid te geven en docenten niet te dwingen om met de vernieuwing mee te doen als ze dat niet willen. Zo'n tweesporenbeleid levert, volgens het rapport, wel het risico op dat er kampen ontstaan.

«Trekkers» van de vernieuwing binnen scholen zullen vermoedelijk niet zo snel geneigd zijn om een negatief oordeel te geven over de invoering en gevolgen van de nieuwe aanpak. Het onderzoek geeft helaas geen inzicht in het oordeel van de leraren die uiteindelijk met het concept moeten werken. Laat staan dat het onderzoek uitsluitend geeft over de bijdrage van een vernieuwing als «Natuurlijk Leren» aan de kwaliteit van het onderwijs.

Tevredenheid is niet genoeg

De kritiek op de onderwijsinhoudelijke visies die de pedagogische centra aanhangen lijkt de laatste tijd wat te temperen. Hun veranderde positie noodzaakt niettemin tot enige waakzaamheid. De met de Wet SLOA geïntroduceerde marktwerking kan uitmonden in advisering aan scholen (bijvoorbeeld kantelen van de organisatie), die voor de pedagogische centra weliswaar veel werkgelegenheid en inkomsten oplevert, maar de kwaliteit van het onderwijs en de verhoudingen binnen scholen eerder schaadt dan verbetert.

Bij marktwerking zijn overigens twee partijen aan zet. De om ondersteuning vragende scholen dienen zich te realiseren dat ingrijpende didactische omwentelingen negatieve effecten kunnen genereren³⁴⁹. Ook de overheid heeft hier een rol. Het feit dat de ondersteuning steeds meer vraaggericht wordt, ontslaat de overheid niet van de verplichting de

³⁴⁶ Verslag Rondetafelconferentie, zie: www.minocw.nl.

³⁴⁷ Het vmbo is binnen het voortgezet onderwijs het meest vernieuwend; zie ook hoofdstuk E.2.

³⁴⁸ Van der Bolt et al. (2007).

³⁴⁹ Zie ook hoofdstuk D.2 (schoolleiders) en hoofdstuk D.3 (leraren).

kwaliteit van het werk van pedagogische centra en andere ondersteuning-sinstellingen nauwkeurig in de gaten te houden. Tevredenheid bij de scholen zelf is van belang, maar mag niet het enige criterium zijn waarop de kwaliteit van de ondersteuning wordt beoordeeld. Het gaat, ook bij vraaggerichte ondersteuning, nog steeds om overheids-geld.

C.4 DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de onderwijsinspectie. Daarbij komt met name de vraag naar de invloed van het toezicht van de inspectie op de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs(proces) aan de orde. Is de inspectie op dat punt in de loop der tijd meer richtinggevend geworden?

De positie en rol van de inspectie zijn in de achterliggende vijftien jaar sterk veranderd. Drie belangrijke markeringspunten daarbij zijn:

- het door de onderwijsinspectie uitgebrachte evaluatierapport over de basisvorming (1999);
- de door de media (het dagblad *Trouw*) afgedwongen openbaarheid van inspectieoordelen (1997); en
- de invoering van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in 2002.

C.4.1 Het toezicht van de inspectie voorafgaand aan de invoering van de WOT (2002)

Het toezicht op het onderwijs was van oudsher geregeld in de verschillende sectorwetten. In de *Wet op het Voortgezet Onderwijs*, zoals die begin jaren negentig van kracht was, stonden de taken van de rijksinspectie, kort samengevat, als volgt omschreven:

- erop toezien dat de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsvoorschriften worden nageleefd (controle);
- door bezoek aan de scholen voortdurend bekend blijven met de toestand van het voortgezet onderwijs (evaluatie);
- trachten de bloei van het voortgezet onderwijs te bevorderen door overleg met de besturen van scholen en met het personeel van de scholen (stimulering);
- het doen van voorstellen aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen als de inspectie dit in het belang van het voortgezet onderwijs nodig acht (rapportage).

Het toezicht op het naleven van de wettelijke voorschriften (de controle-taak ten aanzien van deugdelijkheidseisen zoals de bevoegdheid van de leraren en de voorgeschreven onderwijstijd) vormde de hoofdtaak van de inspectie. De evaluatietask, stimuleringstaak en rapportagetaak waren secundaire, overige taken.

Het evaluatierapport over de basisvorming

De invoering van de basisvorming werd vanaf 1993 nauwgezet door de Inspectie gevolgd. In achtereenvolgende jaren werd in een steekproef van scholen nagegaan hoe aan de basisvorming vorm en inhoud werd gegeven. Daarover werd in het jaarlijkse Onderwijsverslag en ook in afzonderlijke rapporten verslag gedaan.

In 1996 begon de inspectie met de evaluatie van de basisvorming. Hoewel het eindrapport, dat in 1999 verscheen, op een groot aantal punten nogal kritisch was, was het eindoordeel over de kwaliteit van de basisvorming tamelijk mild. Ook de toekomst van de basisvorming werd met optimisme tegemoet gezien³⁵⁰.

Het evaluatierapport van de inspectie zorgde voor de nodige politieke commotie.

³⁵⁰ In het onderwijs zelf overheerste het idee dat de basisvorming volledig was mislukt. In de Kamer werd de kloof tussen de negatieve oordelen in het veld en het milde en

³⁵⁰ Zie hoofdstuk B.1 (paragraaf B.1.7).

optimistische verhaal van de Inspectie pijnlijk zichtbaar. Kamerleden, ook van regeringspartijen, waren onaangenaam getroffen en ergerden zich daar aan. Zij vroegen zich af of de Inspectie wel onafhankelijk genoeg van bewindslieden en departement was. Dit terwijl een jaar eerder in het Regeerakkoord was aangekondigd dat de rol van de Inspectie versterkt moest worden ter wille van een onafhankelijk oordeel»³⁵¹.

Van vertrouwelijkheid naar openbaarheid van inspectieoordelen

In de tweede helft van de jaren negentig speelde er in het voortgezet onderwijs ook nog een andere kwestie, die gevolgen zou hebben voor het werk van de inspectie.

Het dagblad *Trouw* wilde toegang hebben tot de gegevens die bij de inspectie beschikbaar waren over de prestaties van scholen. De inspectie voelde daar niets voor omdat ze nu eenmaal niet met naam en toenaam rapporteerde aan andere partijen dan de school zelf. De krant deed vervolgens een beroep op de *Wet openbaarheid van bestuur* en kreeg na een gerechtelijke uitspraak de gewenste informatie, aangevuld met departementale gegevens over bepaalde faciliteiten voor scholen, in bezit. In oktober 1997 bracht *Trouw* een speciaal katern uit, met een landelijke vergelijking van de prestaties van alle scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. De publicatie trok veel aandacht en riep zowel instemming als afwijzing op.

Deze eerste publieke benchmarking van *Trouw* is achteraf in strategisch opzicht van groot belang gebleken, aldus twee direct betrokken medewerkers van de onderwijsinspectie die ter gelegenheid van het 200-jarig bestaan van de inspectie in 2001 een bestuurswetenschappelijk publicatie schreven³⁵². Begin 1998 eiste *Trouw* opnieuw de gegevens van de inspectie op, en in juni verscheen wederom een apart katern met vergelijkende schoolprestaties. Scholen reageerden opnieuw verdeeld. Men was niet tegen het publiceren van schoolprestaties als zodanig, maar veel meer tegen de manier waarop de schoolscores waren berekend. Ook in de Tweede Kamer was men ingenomen met de openbaarheid, maar waren de meningen verdeeld over de manier waarop de prestaties werden gemeten: zeggen examen- en rendementcijfers wel voldoende over de kwaliteit van een school?

Vanuit het ministerie reageerde men op deze ontwikkeling met de aankondiging dat de Inspectie voortaan zelf, via het publiceren van een zogenoemde Kwaliteitskaart, informatie over de prestaties van scholen zou publiceren. In augustus 1998 werden de eerste Kwaliteitskaarten, gebundeld per regio, gepubliceerd. Daarop ontstond opnieuw discussie, bijvoorbeeld over het ontbreken van gegevens die voor een beoordeling van scholen van belang waren, en over de berekeningswijze en de onderlinge vergelijking.

Er waren destijds overigens weinig aanwijzingen dat er van de informatie veel invloed uitging op de schoolkeuze van ouders en leerlingen.

Kort samengevat traden er in de periode 1990–2000 de volgende veranderingen op in de werkwijze van de inspectie:

- een overgang van landelijke evaluaties van het aspecten van het *onderwijs* naar een beoordeling van de kwaliteit per *school*;
- een overgang van een door individuele instellingsinspecteurs met een *eigen agenda* en op *persoonlijke wijze* uitgevoerd schoolbezoek naar een *centraal voorbereide* en *geregistreerde* doorlichting met een vaste structuur;
- een overgang van *beslotenheid* van rapportage met het oog op de vertrouwensrelatie tussen school en inspectie naar een *publieke bekendmaking* van bevindingen en conclusies van het kwaliteitsonderzoek om zo de omgeving van de school te activeren³⁵³.

³⁵¹ Ontleend aan Elte en Scholtes (2001: 35), zie ook hoofdstuk C.1 (paragraaf C.1.2).

³⁵² Elte en Scholtes (2001).

³⁵³ Elte en Scholtens (2001: 51).

*De onafhankelijkheid van de inspectie*³⁵⁴

De inspectie was rond 1990 geen onafhankelijk opererende organisatie, maar een onderdeel van het ministerie. De inspecteur-generaal maakte deel uit van de interne leiding van het departement. Nadat de Algemene Rekenkamer zich in 1987 nogal kritisch had uitgelaten over deze sterke vervlechting van ministerie en inspectie, besloot de toenmalige minister, Ritzen, van de inspectie een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) te maken; een zelfstandige organisatie die op basis van eigen inzichten en beoordelingsmaatstaven gezaghebbende uitspraken over de kwaliteit van het onderwijs zou kunnen doen. Op het wetsvoorstel waarin dit werd geregeld kwam echter ernstige kritiek van de Onderwijsraad en de Raad van State. De ministeriële verantwoordelijkheid zou er teveel door worden beperkt, en daarmee ook de parlementaire controle. Het wetsvoorstel werd daarop in 1992 weer ingetrokken.

Omdat een ZBO-status een brug te ver was, werd er gezocht naar een andere manier om de inspectie meer op afstand te zetten. Dat gebeurde in 1993 door middel van een ministeriële regeling en managementcontract die de nodige functionele onafhankelijkheid moesten bewerkstelligen. Ook in fysiek opzicht werd de inspectie op afstand geplaatst. Het hoofdkantoor van de inspectie werd gevestigd in De Meern (Utrecht). Ondanks deze bestuurlijke, organisatorische en functionele scheiding bleef de inspectie in tal van opzichten afhankelijk van het ministerie. Het ministerie was de belangrijkste opdrachtgever en afnemer van de controle en evaluatieonderzoeken. Over de jaarlijkse planning van werkzaamheden werd intensief met de beleidsdirecties onderhandeld.

«Het departement behield een flinke greep op de inhoud van de rapporten en de landelijke berichtgeving van de inspectie. Er was regelmatig de verleiding om te sleutelen aan publicaties van de inspectie die mogelijk kerwijs door derden als kritiek op beleid van bewindslieden gelezen zouden kunnen worden. Voorts was er de verleiding om een kritisch rapport van de inspectie op te houden tot een gunstiger tijdstip van verschijnen»³⁵⁵.

Ondanks, of misschien juist dankzij die incidenten, ging de ontvlechting van inspectie en departement door. Zo was het vanaf 1998 niet langer de minister die het jaarlijkse Onderwijsverslag aan de Tweede Kamer aanbood. De inspecteur-generaal biedt sindsdien zelf het Onderwijsverslag in het openbaar, en met een perspresentatie aan de minister aan.

Informatie over de kwaliteit van het onderwijs in de jaren negentig

De informatie van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs had, zeker in de eerste helft van de jaren negentig – de jaren dat de basisvorming werd ingevoerd – geen betrekking op de afzonderlijke scholen en ook niet op de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs op schoolniveau. In het jaarlijkse Onderwijsverslag van de inspectie werd met name informatie gegeven over de naleving van wettelijke voorschriften, over ontwikkelingen in de verschillende sectoren van het onderwijs (zoals de vele ontwikkelingen waarmee scholen in het voortgezet onderwijs in die jaren werden geconfronteerd), en over de opbrengsten in termen van zittenblijven, diploma's en dergelijke.

Een belangrijk rapport van de inspectie was het eerder genoemde evaluatierapport over de basisvorming dat in 1999 verscheen.

³⁵⁴ Ontleend aan: Elte en Scholtes (2001: 53–59).

³⁵⁵ Elte en Scholtes (2001: 57).

C.4.2 Kwaliteitskenmerken en verschuiving in de taakopvatting

De aandacht voor kwaliteit en toezicht nam in de tweede helft van de jaren negentig sterk toe. Daarnaast was er sprake van een ontwikkeling naar deregulering, en een grotere autonomie van scholen, bijvoorbeeld op het terrein van de bekostiging. Ook het kwaliteitsbeleid en de eigen kwaliteitszorg van de scholen zelf kreeg steeds meer aandacht (Kwaliteitswet 1998)³⁵⁶.

In verband daarmee, maar ook vanuit zorg voor de kwaliteit van het onderwijs ging de inspectie op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Een belangrijke reden daarvoor was ook dat er met de introductie van kerndoelen een ander type deugdelijkheidseisen was geïntroduceerd, waarbij de criteria en de normen niet direct uit de wetgeving waren af te leiden. De inspectie ging in die jaren niet alleen meer na of de school wel aan de wettelijke voorschriften voldeed, maar ook of de school zich wel ontwikkelde volgens de bedoelingen van de wetgever.

De toenmalige inspecteur-generaal, Mertens, zei hierover in 1997 het volgende:

«Wat in de wet niet exact bepaald is kan niet exact worden «afgerekend» op de afzonderlijke school. Wel kan de inspectie «interpreteren» wat bedoeld is en wat in redelijkheid van scholen verlangd mag worden op grond van ervaringen. Op deze wijze werkend voert de inspectie een actieve dialoog met de scholen en bevordert aldus dat er in de «goede» richting gewerkt wordt. Door zo te werken ontwikkelt de inspectie ook een opvatting over «bandbreedtes»: welke uitwerking verdedigbaar is op grond van de resultaten die ermee bereikt worden, en welke «praktijken» niet kunnen worden beschouwd als een serieuze invulling van de ruimte die de wet de instelling geeft.»³⁵⁷.

De inspectie ging in de tweede helft van de jaren negentig ook steeds meer nadruk leggen op de stimuleringsstaak. De versterking van de stimuleringsstaak had ook gevolgen voor de positie van de inspectie ten opzichte van de instellingen. Was dat eerder in verband met de controle- en evaluatietaken een intermediaire positie tussen overheid en instellingen, bij een meer stimulerende taak zou dat een meer onafhankelijke positie tussen overheid en instellingen moeten zijn.

C.4.3 Van «Variëteit en waarborg» (1999) naar Wet op het Onderwijstoezicht (2002)

In mei 1999 – ten tijde van het tweede paarse kabinet – verscheen de nota *Variëteit en waarborg*, waarin verschillende voorstellen werden gedaan om de inspectie verder te verzelfstandigen en te versterken. De nota bood een uitwerking van het Regeerakkoord 1998, waarin een verdere deregulering en een autonomievergroting van scholen waren aangekondigd. Met meer eigen verantwoordelijkheid voor de scholen zou de variëteit toenemen en dat was goed voor de keuzevrijheid van ouders, leerlingen en studenten. Tegelijkertijd moest er wel een bepaalde basiskwaliteit van scholen worden gegarandeerd.

Het inspectietoezicht zou twee belangrijke functies krijgen: het stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen, en het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school.

In dat verband werd ook ingegaan op de nieuwe methoden en maatstaven die de inspectie in de jaren daarvoor was gaan toepassen (zoals het regulier en integraal schooltoezicht (RST en IST) en op de verschuiving in de taakopvatting van overwegend controleren en evalueren naar stimuleren. De kwaliteitseisen die de inspectie in het kader van het RST en IST hanteerde hadden echter geen wettelijke basis. Met de aanvaarding

³⁵⁶ Zie hoofdstuk A.2.

³⁵⁷ Onderwijsraad (1999b: 5).

van de Wet op het Onderwijstoezicht in 2002 zou hiervoor een wettelijke basis ontstaan.

In de fase voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming over het voorstel van Wet op het Onderwijstoezicht voerde de Onderwijsraad een aantal malen principiële bezwaren tegen het wetsvoorstel aan³⁵⁸. Zo vond de Raad dat de controletaak van de inspectie het belangrijkste moest blijven. De Raad vreesde dat afgeleide taken zoals stimulering en evaluatie de overhand zouden kunnen krijgen. Daarvoor waren in principe ook andere instanties toegerust. Bovendien dreigde met de introductie van andere kwaliteitskenmerken het onderscheid tussen contoleren en stimuleren diffuus te worden. De inspectie zou scholen immers niet alleen confronteren met wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen, maar ook met andere kwaliteitseisen, bijvoorbeeld eisen met betrekking tot de pedagogisch-didactische aanpak, zoals activerende werkvormen. Dat stond op gespannen voet met de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Bovendien waren de aanvullende kwaliteitseisen, waaronder organisatie- en proceskenmerken, bepaald niet onomstreden. Een belangrijk bezwaar was volgens de Onderwijsraad ook dat deze aanvullende kwaliteitseisen, hoewel deze anders dan bij de deugdelijkheidseisen niet tot ministeriële sancties konden leiden, toch normerende zouden zijn voor de scholen, mede vanwege de openbaarheid van de inspectiegegevens.

In 2001 werd een ontwerp van de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin kregen ook de veranderingen in de werkwijze van de inspectie een wettelijke grondslag. De WOT werd in juni 2002 met algemene stemmen door de Eerste Kamer aanvaard en trad in augustus van datzelfde jaar in werking. Daarmee ontstond een juridische basis voor een uitgebreide en gedetailleerde monitoring van de kwaliteit van het onderwijs op scholen. (zie C.4.4)

Professor Leune³⁵⁹ merkte over die intensivering van het toezicht onlangs op dat de rijksoverheid in de gedaante van wetgever de school via de voordeur verliet, om vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen via de achterdeur weer binnen te komen. Het intensiveren van toezicht en het vergroten van de handelingsvrijheid van scholen verdragen zich volgens hem maar moeilijk met elkaar. Het is het één of het ander. Inmiddels is de leiding van de inspectie zich, volgens Leune, bewust van de spanning tussen toezicht en autonomie. Zij pleit ervoor de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen, schoolleiders en leraren voor de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Dit kan door het beperken van regels vooraf en door het selectiever maken van toezicht achteraf. Indien scholen hun eigen kwaliteitszorg beter op orde hebben, kan het toezicht van de inspectie selectiever zijn. Leune acht die verschuiving echter riskant voor de borging van de kwaliteit van het onderwijs. Op papier (volgens formele maatstaven) kan de kwaliteitszorg heel wel in orde zijn, terwijl de eigenlijke kwaliteit van het onderwijs in de praktijk tekortschiet. Er zou niet zozeer een verschuiving moeten plaatsvinden van controle op kwaliteit naar controle op kwaliteitszorg, maar van controle op proceskenmerken van scholen naar controle op hun onderwijsopbrengsten. Bij de beoordeling van leerresultaten moet dan uiteraard wel rekening worden gehouden met het leerpotentieel van de leerlingen, opdat de prestaties van scholen op faire wijze worden vergeleken³⁶⁰.

³⁵⁸ Onderwijsraad (1999b) en Onderwijsraad (2000b).

³⁵⁹ Leune, die tussen 1992 en 2001 voorzitter was van de Onderwijsraad, deed dat in zijn afscheidsrede als hoogleraar empirische sociologie aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

³⁶⁰ Leune (2007: 29–32).

C.4.4 Kwaliteitsaspecten van de WOT

De onderwijsinspectie beoordeelt de scholen voor voortgezet onderwijs sinds 2003 op acht verschillende typen kwaliteitsaspecten: kwaliteit van de kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, en opbrengsten.

De verschillende indicatoren daarvoor zijn in een zogeheten toezichtkader of waarderingskader opgenomen.

In 2006 is het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs gewijzigd. Het omvat maar liefst 11 kwaliteitsaspecten en 81 indicatoren. Daarvan zijn er 28 als kernindicator aangewezen³⁶¹.

In het kader van dit rapport over de in de jaren negentig ingevoerde onderwijsvernieuwingen zijn met name de kwaliteitsaspecten «leerstofaanbod», «pedagogisch handelen», «didactisch handelen» en «actieve en zelfstandige rol leerlingen» van belang. Daaronder vallen een aantal (kern)indicatoren die duidelijk ontleend zijn aan het «nieuwe leren», zoals:

- de leraren geven de leerlingen zicht op doel, nut en samenhang van de lesactiviteiten;
- de leerlingen leren in een betekenisvolle context;
- *de leraren stimuleren de leerlingen tot denken*;
- de leraren geven de leerlingen inzicht in hun leerproces;
- *de leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen*
- de leerlingen reflecteren op hun eigen leerproces;
- *de leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.*

De cursief weergegeven kwaliteitsaspecten behoren sinds 2006 tot de kernindicatoren.

Hoe scoorden scholen in 2005 op de verschillende kwaliteitsaspecten?

Uit het *Onderwijsverslag 2006* van de inspectie blijkt dat het leerstofaanbod in de onderbouw in het schooljaar 2005/2006 bij 97% van de 131 onderzochte scholen voldeed aan de wettelijke vereisten en dat het leerstofaanbod in de bovenbouw in 99% dekkend was voor de examenprogramma's. De leraren legden op 99% van de scholen duidelijk uit, en realiseerden in 93% van de scholen een taakgerichte werksfeer. Met het aanbieden van activerende werkvormen was het iets minder goed gesteld. Dat gebeurde slechts op 63% van de scholen.

Op 82% van de onderzochte scholen behaalden leerlingen resultaten naar hun mogelijkheden³⁶².

Het is niet eenvoudig om de bevindingen van de inspectie over de kwaliteit van aanbod, werkwijze en resultaten van scholen te plaatsen in het licht van vele klachten die de afgelopen jaren over de kwaliteit van het onderwijs en over het «nieuwe leren» in het bijzonder zijn geventileerd. Over het geheel genomen lijkt de kwaliteit van het onderwijs op scholen voor voortgezet onderwijs in orde. Volgens de inspectie haalt echter één op de vijf scholen niet uit hun leerlingen wat er in zit. Ook aan het activerende karakter van de werkvormen valt volgens de inspectie bij veel scholen nog het nodige te verbeteren.

Over de interne kwaliteitszorg van de scholen zelf is de inspectie nog niet erg tevreden. Slechts 31% van de scholen evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het leren en onderwijzen. Nog geen 40% borgt de kwaliteit van leren en onderwijzen, en slechts de helft rapporteert inzichtelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs. Een verbetering van de interne kwaliteitszorg op scholen zal overigens onvermijdelijk tot meer bureaucratie op

³⁶¹ Inspectietoezicht op scholen voor voortgezet onderwijs in 2006 (www.owinsp.nl).

³⁶² Inspectie van het Onderwijs (2007a: 153).

schoolniveau leiden. Selectiever toezicht door de Inspectie heeft in die zin een duidelijke prijs. Bovendien is het nog maar zeer de vraag of formele procedures en papieren documenten daadwerkelijk iets zeggen over de kwaliteit van de dagelijkse onderwijspraktijk.

C.4.5 Hoe reageren scholen op het nieuwe toezicht?

Vooruitlopend op de evaluatie van de WOT voerde het SCO-Kohnstamm Instituut in 2004 in opdracht van OCW een onderzoek uit naar de werking van het toezichtkader.

Uit een enquête onder 53 scholen voor voortgezet onderwijs bleek dat de scholen over het algemeen tevreden zijn over het toezicht en de werking van het toezichtkader. Directies van scholen onderschrijven het proportioneelheidsbeginsel, maar plukken daar nog niet de vruchten van. De gedachte dat kwaliteit bevorderen en kwaliteit bewaken in het werk van de inspectie goed samen kunnen gaan werd in het onderwijsveld wel onderschreven. Vooral externe deskundigen lieten zich hier kritisch over uit, en wierpen de principiële vraag op of de stimuleringsfunctie wel tot het takenpakket van de inspectie kan of mag behoren. In het scholenveld waren die geluiden in 2004 nog schaars, maar mogelijk gaan ze toenemen als scholen doen wat het beleid verwacht, namelijk autonome scholen worden met een eigen professionele opvatting en een eigen concept, zo concluderen de onderzoekers.

Met de inhoud van het waarderingskader hadden de meeste scholen weinig moeite. Op traditionele vernieuwingsscholen (Montessori, Dalton) heeft men wel moeite met de wijze waarop de inspectie het domein «opbrengsten» en het aspect «leertijd» waardeert.

Scholen vonden in 2004 niet dat het waarderingskader verstarrend werkte. Daarbij plaatsten de onderzoekers echter de kanttekening dat ze ook gehoord hadden dat scholen de neiging hebben zich «inspectiegericht» te gedragen, bijvoorbeeld bij de onderwerpen die ze kiezen voor de verbetering van het onderwijs. Dat doet men omdat men het oordeel van de inspectie belangrijk vindt en graag een positief oordeel krijgt. Dat impliceert dat het waarderingskader tot op zekere hoogte sturend is of als sturend kan worden opgevat³⁶³.

Uit deze studie kan worden afgeleid dat de richtinggevendheid van de inspectie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijsproces als gevolg van het vernieuwde toezicht is toegenomen. Niet zozeer omdat de inspectie zelf uitdrukkelijk richting zou geven, maar meer doordat scholen anticiperen op de wensen van de inspectie. De openbaarheid van inspectieoordelen versterkt dat proces.

In een in 2006 verschenen proefschrift werd nagegaan of het toezicht daadwerkelijk het effect van schoolverbetering teweegbrengt. Dat werd onderzocht via tien casestudies die overigens vooral betrekking hebben op het basisonderwijs. Uit het onderzoek blijkt dat er alleen een verbeterimpuls van het toezicht uitgaat als de inspectie verbeter suggesties geeft over zwakke punten, deze punten met een onvoldoende beoordeelt, én over deze punten afspraken maakt voor verbetering. Uitsluitend een onvoldoende geven of verbeter suggesties doen heeft geen effect³⁶⁴. Toezicht lijkt dus alleen stimulerend als de suggesties voor verbeteringen niet vrijblijvend zijn.

In juni 2007 verscheen het evaluatierapport over de Wet op Onderwijs-toezicht (WOT)³⁶⁵. Voor die evaluatie werd onder andere dezelfde vragenlijst gebruikt als in het hiervoor genoemde onderzoek van het

³⁶³ Emmelot et al. (2004: 18).

³⁶⁴ Ehren (2006).

³⁶⁵ De Jonge et al. (2007).

SCO-Kohnstamm Instituut, zij het nu onder 165 scholen voor voortgezet onderwijs.

Uit de enquête komt naar voren dat twee van de drie schoolleiders van mening is dat het waarderingskader van nut is voor de school als instrument om verantwoording af te leggen over haar kwaliteit. Een vergelijkbare meerderheid vindt het een goed instrument om een diagnose van de school te maken om het onderwijs op school te verbeteren.

Over de stelling dat de normen uit het waarderingskader tot een eerlijk beeld van de situatie op school leiden lopen de meningen meer uiteen. Slechts de helft van de schoolleiders is het hiermee eens. Bijna driekwart van de schoolleiders geeft aan dat er een verschil is tussen wat de inspecteurs op basis van het waarderingskader een goede school vinden en wat men op de eigen school vindt. Ruim drie van de vier schoolleiders vindt dat de inspectie met het waarderingskader een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van de school drukt. Minder dan de helft is van mening dat de school en de omgeving door het waarderingskader echt een objectief beeld krijgen van de kwaliteit van de school³⁶⁶. Het waarderingskader is dus zeker niet onomstreden.

Op 10 september 2007 stuurden de drie bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een eerste beleidsreactie naar aanleiding van het evaluatierapport naar de Tweede Kamer³⁶⁷. Daarin reageren ze met name op de bestuurlijke aspecten van de WOT. Ze stellen vast dat de WOT in grote lijnen aan de verwachtingen voldoet en dat het dus niet nodig is een geheel nieuwe wet op te stellen. De professionaliteit en onafhankelijkheid van de onderwijsinspectie zijn in orde en de instellingen zijn overwegend positief over de inspectie.

Over thema's die te maken hebben met het toezichtkader en met de definiëring en operationalisering van kwaliteit zullen nog gesprekken worden gevoerd met de belanghebbenden bij het toezicht: de scholen, de leraren en de leerlingen en hun ouders.

³⁶⁶ De Jonge et al. (2007: deel 2, p. 125–126).

³⁶⁷ Beleidsreactie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijstoezicht.

C.5 DE ONDERWIJSRAAD

De Onderwijsraad was lange tijd het belangrijkste, en is sinds 1997 zelfs het enige adviesorgaan van de overheid op het gebied van het onderwijs. Welke invloed had de Onderwijsraad op het overheidsbeleid rond de verschillende onderwijsvernieuwingen?

C.5.1 Veranderingen in de positie van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad werd in 1919 ingesteld, twee jaar nadat de schoolstrijd – een hevige politieke strijd om de financiële gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs, met de vrijheid van richting en inrichting als inzet – via een wijziging van de Grondwet was beslecht. Onderdeel van die «pacificatie» was de instelling van een permanent college dat zou waken over de deugdelijkheid van het onderwijs én over de pacificatie, maar dat eerst en vooral de minister zou adviseren over de noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs. In 1918 kreeg het onderwijs namelijk voor het eerst een eigen minister. Voor die tijd was het onderwijs slechts een aandachtsgebied bij Binnenlandse Zaken.

Lange tijd fungeerde de Raad vooral als bewaker van de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Halverwege de jaren vijftig kregen naast deze juridische invalshoek ook onderwijskundige aspecten en onderwijsvernieuwing weer de aandacht.

Met de opkomst van de constructieve onderwijspolitiek, in de jaren zeventig, veranderde de taakstelling voor de Raad nogmaals. Zijn advisering zou voortaan reactief en finaal moeten zijn: een samenvattende reactie uit de onderwijswereld op beleidsvoornemens van de minister, aan het eind van de beleidscyclus. Om zijn positie binnen de adviesstructuur te versterken richtte de raad zich daarbij weer nadrukkelijker op de thema's gelijkstelling en de vrijheid van richting en inrichting. In de jaren tachtig bleek deze opstelling steeds minder te voldoen. Er ontstond in die jaren steeds meer behoefte aan onderwijsadviesing waarin de bredere context van het onderwijs meer tot zijn recht zou komen. Daarover adviseerden echter al enkele andere instanties met sectoroverstijgende adviestaken, zoals de Commissie Onderwijszaken van de Sociaal Economische Raad (SER) en de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB). Daarnaast waren er volgens de WRR maar liefst 49 officieel erkende (externe) adviesorganen op het terrein van het onderwijs actief. Deze raden brachten onder andere adviezen uit over specifieke deelsectoren binnen het onderwijs, zoals de Adviesraden voor het Basisonderwijs (ARBO), Voortgezet onderwijs (ARVO) en Hoger onderwijs (ARHO), die later zouden opgaan in de Adviesraad voor het Onderwijs (ARO). Ze adviseerden over de hoofdlijnen van beleid en over ontwikkelingen op langere termijn³⁶⁸.

In 1994, ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad, zei minister Ritzen over de Onderwijsraad het volgende³⁶⁹:

«De Raad ziet het duidelijk als zijn taak hoeder te zijn van wezenlijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel. Hij heeft niet de naam voorop te lopen bij vernieuwing». en «De Raad heeft een heel eigen plaats in ons onderwijsbestel. Over die plaats zal ook in de toekomst worden gesproken..... Ik wens de raad veel goeds toe, maar geen rust».

Die rust kwam er inderdaad niet. Medio jaren negentig kwam de plaats van alle adviserende instanties die destijds in Nederland actief waren, ter discussie te staan. De Herzieningswet adviesstelsel (1996), beter bekend als Woestijnwet, bracht het aantal adviescolleges en commissies terug

³⁶⁸ Onderwijsraad (2004).

³⁶⁹ Onderwijsraad 1994: 19–23).

van meer dan honderd, vaak zeer gespecialiseerde commissies naar drieëntwintig brede adviesraden.

Met een aparte instellingswet, de Wet op de Onderwijsraad, werd in 1997 de basis voor de huidige Onderwijsraad gelegd. In de taakstelling noemt de nieuwe wet als eerste: «... de regering en beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs».

De eigenlijke omschakeling naar een Onderwijsraad «nieuwe stijl» werd overigens al vóór 1997 ingezet. Sinds 1995 stelt de minister van Onderwijs, Cultuur (en) Wetenschap(pen), mede op basis van een ontwerp van de Raad zelf, jaarlijks het werkprogramma voor de Onderwijsraad vast. In de werkprogramma's is er veel ruimte voor advisering op hoofdlijnen en in vroege stadia van de beleidsontwikkeling. Het werkprogramma wordt op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers van de Staten-Generaal gestuurd³⁷⁰.

Bij de advisering op hoofdlijnen gaat het in feite om twee soorten advies:

- advies op hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling op het terrein van het onderwijs. Dit advies staat aan het begin van de beleidscyclus, wanneer er nog geen concrete beleidsvoornemens zijn, maar wel een (verondersteld) probleem dat om een oplossing vraagt. Men spreekt in dit verband ook wel over proactieve of strategische beleidsadvisering.
- advies over de hoofdlijnen van de wetgeving op het gebied van het onderwijs, ook wel beleidsreactief genoemd omdat de kwaliteit van voorgenomen beleidsmaatregelen en/of wetgeving wordt beoordeeld.

C.5.2 Andere overheidsrol, andere taken voor de Onderwijsraad

De overgang van de «oude» naar de «nieuwe» Onderwijsraad viel in de tijd ongeveer samen met de overgang van een centraal sturende naar een selectief sturende overheid³⁷¹.

Voor die selectief sturende overheid waren de sleutelwoorden: deregulering, decentralisatie, privatisering en autonomievergroting. Dat betekende dat er in het onderwijsbeleid minder werd gestuurd op de inputkenmerken van scholen en meer op basis van geleverde prestaties.

Met die nieuwe sturingsfilosofie veranderde ook de taak van de Onderwijsraad. Deze zou naast beleidsreactief vooral beleidsinitiërend, beleidsontwikkelen of proactief moeten worden. De beleidstoetsende rol van de Raad verdween echter niet. Er wordt nog steeds geadviseerd over concrete beleidsvoornemens van de rijksoverheid in de vorm van wetsvoorstellen en beleidsnotities. De wettelijke verplichting om advies te vragen aan de Onderwijsraad werd echter afgeschaft. Voor de Onderwijsraad betekende dit dat de uitdrukking «de Onderwijsraad gehoord», die op verschillende plaatsen in de onderwijswetgeving was opgenomen, werd geschrapt. Alleen de Raad van State wordt vandaag de dag bij wetgevende voornemens van de overheid nog verplicht gehoord. Deze wijziging vloeide voort uit de *Wet afschaffing adviesverplichtingen* (1995). Ze paste bij het algemene streven van het eerste paarse kabinet om het primaat van de besluitvorming meer in handen van de overheid te leggen, en minder toe te vertrouwen aan deskundigen en belangenvertegenwoordigers.

C.5.3 De adviezen van de Onderwijsraad

Samenstelling van de raad

Vóór 1996 bestond de Onderwijsraad uit ongeveer 85 leden, die de talrijke organisaties uit het onderwijsveld vertegenwoordigden. De leden waren

³⁷⁰ Onderwijsraad (2004); zie ook hoofdstuk A.1.

³⁷¹ Braster (2004).

verdeeld over aparte afdelingen per onderwijsvorm. Met de Onderwijsraad nieuwe stijl werd het aantal leden teruggebracht tot vijftien, en later, na overleg met het parlement tot negentien. De huidige Onderwijsraad bestaat uit onafhankelijke, deskundige leden. Anders dan in de «oude» raad vertegenwoordigen ze geen belangengroepen. De Raad wordt ook niet langer gedomineerd door juristen en onderwijskundigen, maar telt ook economen en andere vakdeskundigen onder zijn leden. Er wordt voor gezorgd dat er mensen in de Raad zitten met specifieke deskundigheid op alle terreinen van het onderwijs. Bij het benoemen van de leden wordt tevens gelet op de man-vrouwverhouding, de politieke kleur en de etniciteit.

Verandering in de aard van de adviezen

In de jaren negentig waren dus zowel de «oude» Onderwijsraad (tot en met 1996) als de Onderwijsraad «nieuwe stijl» (vanaf 1997) actief. In de periode tot en met 1996 werkte de Onderwijsraad nog met de afdelingenstructuur en werden er jaarlijks alleen al op het gebied van het Algemeen Voortgezet Onderwijs ongeveer 30 beleidsreactieve adviezen uitgebracht; in 1995 waren dat er zelfs 73. Sinds 1997 worden er, mede als gevolg van het wegvallen van de verplichting om de Onderwijsraad te horen, aanzienlijk minder adviezen uitgebracht. Sindsdien is de voornaamste taak van de Raad het adviseren op hoofdlijnen. In 1997 waren dat tien adviezen, in 1998 en 1999 zeventien; daarna werden het er minder (ongeveer 10 per jaar), mede als gevolg van het feit dat er nauwelijks zogeheten briefadviezen meer worden uitgebracht.

In de aard van de adviezen is er sinds 1997 sprake van een belangrijke accentverschuiving in de richting van beleidsontwikkellende, proactieve en strategische advisering. Ter voorbereiding van die beleidsontwikkellende adviezen worden er in opdracht van de Onderwijsraad vaak verkenningen en achtergrondstudies geproduceerd door externe deskundigen en onderzoeksbureaus. Voor de adviezen zelf tekent echter de Onderwijsraad³⁷².

Verschillen in impact van de adviezen

De adviezen van de Onderwijsraad krijgen meestal ruime aandacht in de media. Ook bij discussies in de Tweede en Eerste Kamer worden ze, zo blijkt uit de Handelingen, heel vaak aangehaald. In de periode van 1995 tot en met 2003 gebeurde dat 154 keer. Vertegenwoordigers van de VVD en het CDA noemden in die periode de Onderwijsraad naar verhouding het vaakst. Op de tweede plaats kwamen D66, de PvdA en de kleine christelijke partijen. Het minst vaak werd de Onderwijsraad door de kleine linkse partijen aangehaald. Opmerkelijk is de positie van de kleine christelijke partijen die meestal in positieve zin over de Raad en zijn werkzaamheden spreken. Dat valt vermoedelijk te verklaren vanuit de affiniteit van deze partijen met het bijzonder onderwijs en de onderwijsvrijheid, en daarmee ook met het adviesorgaan dat als bewaker van de onderwijspecificatie fungeert³⁷³.

In de hoofdstukken B.1 t/m B.3 is regelmatig verwezen naar adviezen van de Onderwijsraad. In de periode vanaf 1997 tot en met 2006 verschenen er ongeveer 18 adviezen, die direct van toepassing waren op de onderwijsvernieuwingsoperaties die in dit rapport centraal staan. De meeste adviezen hadden betrekking op (concept)examenprogramma's, examenbesluiten en inrichtingsbesluiten voor de bovenbouw van vbo/mavo en havo/vwo en op de herziening van de basisvorming. De adviezen hadden meestal de nodige invloed op het beleid, hoewel de aanbevelingen van de Raad lang niet altijd allemaal werden overgenomen. Ook kritische

³⁷² Braster (2004: 27–43).

³⁷³ Braster (2004: 38–56).

kantttekeningen en zorgen, bijvoorbeeld over de integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het reguliere vmbo, of over de breedte van het curriculum in relatie tot de beschikbare onderwijstijd, gaven lang niet altijd aanleiding tot bijstelling van het beleid.

Invloedrijk was met name het advies over de herziening van de basisvorming uit 2001, *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*, waarin de Raad voorstelde het programma voor de basisvorming te verdelen in een kerncurriculum en een keuzecurriculum.

In een in 2002 gepubliceerd interview met het SER-bulletin, een blad van de Sociaal Economische Raad, gaf de voorzitter van de Onderwijsraad (sinds 2001 is dat Van Wieringen) een inkijkje in de werkwijze van de Raad bij de opstelling van het advies over de basisvorming.

In het interview wordt geconstateerd dat ook de Onderwijsraad zich niet kan onttrekken aan de onrust in het onderwijs. «Het onderwijs is vergeven van de belangengroepen en de politieke meningsverschillen over het onderwijsbeleid lopen regelmatig hoog op». Volgens de voorzitter van de Raad streeft deze bij de opstelling van politiek gevoelige adviezen, zoals dat over de basisvorming, temidden van alle gewoel naar «redelijkheid, overtuiging en consensus». Dat gaat niet altijd vanzelf. Ook binnen de Raad zijn er, net als in het onderwijs zelf, mensen die de basisvorming beschouwen als een volledige mislukking, maar ook mensen die het tegendeel vinden. Ook rond de basisvorming lukte het weer de rijen gesloten te houden. «Onze consensus was gebaseerd op de gedachte dat de basisvorming in haar huidige vorm geen werkzame constructie is», aldus Van Wieringen. «Er zijn zo'n tweehonderd kerndoelen voor vijftien vakken, maar in het beroepsonderwijs wordt zestig procent daarvan niet eens aan de orde gesteld. Dan kun je wel zeggen »dat percentage moet omhoog«, maar het is een illusie te denken dat dat kan lukken. De Raad wilde dus aansluiten bij wat in de praktijk realiseerbaar was gebleken. Daarnaast zijn we ervan uitgegaan dat scholen de nodige vrijheid moeten krijgen voor een eigen invulling. En tenslotte hebben we gekeken naar het buitenland. Daarmee hadden we nog niet meteen een oplossing maar wel een aantal ankerpunten voor ons advies. Consensus daarover was een belangrijke stap».

Van Wieringen toonde zich in het interview niet ontevreden over de reactie van staatssecretaris Adelmund op het advies. «Ze heeft gekozen voor een iets andere verhouding tussen het verplichte en het keuzedeel, ze wil een groter deel van het programma verplicht houden. En het vak verzorging krijgt van haar ook meer ruimte dan wij hadden voorgesteld. Maar ja, zij zit natuurlijk veel meer dan wij, met de vraag naar de haalbaarheid in de politieke arena. Dan maak je andere afwegingen. Dat is tenslotte ook haar taak als politica»³⁷⁴.

De impact van de adviezen van de Onderwijsraad is over het algemeen redelijk groot. De minister geeft in ieder geval vrijwel altijd een reactie en een standpuntbepaling naar aanleiding van de aanbevelingen. Dat laatste is wat moeilijker bij proactieve, strategische adviezen met een meer algemeen karakter, waarvoor binnen het departement geen duidelijk verantwoordelijke organisatie-eenheid bestaat. De invloed van strategische adviezen is in dat geval afhankelijk van de maatschappelijke urgentie van het onderwerp en het draagvlak in het onderwijsveld. Beleidsreactieve adviezen hebben in de regel meer impact.

Onafhankelijk beleidsadvies is belangrijk. De aanbevelingen die de Onderwijsraad in zijn adviezen doet zijn meestal goed onderbouwd, redelijk en afgewogen. Een voordeel van de adviezen van de Raad is dat

³⁷⁴ Obbink (2002).

ze het product zijn van uitvoerige discussie in een deskundig en politiek gemêleerd gezelschap. Dat voorkomt al te sterke vertekeningen naar vakdiscipline of politieke kleur. Waar de Raad kritische kanttekeningen plaatst zou dat voor het beleid op z'n minst aanleiding moeten zijn voor een beredeneerde afweging.

Om te voorkomen dat de Onderwijsraad selectief, of alleen wanneer het politiek uitkomt wordt ingeschakeld, zou het wellicht verstandig zijn om opnieuw de verplichting in te voeren een onafhankelijk adviesorgaan als de Onderwijsraad te horen alvorens beslissingen worden genomen, zo stelde de oud-voorzitter van de Onderwijsraad in de periode 1992–2001, professor Leune, onlangs. Niet alleen over de grote lijnen van het beleid (zoals ook nu al het geval is), maar ook over concrete beleidsvoornemens (hetgeen nu slechts incidenteel gebeurt)³⁷⁵.

Tenslotte, ook de Onderwijsraad blijkt niet ongevoelig voor de tijdgeest. In 2006 en 2007 bracht de Raad een aantal publicaties uit, die vermoedelijk eind jaren negentig niet snel op de agenda zouden zijn gezet³⁷⁶. Bijvoorbeeld een verkenning waarin de noodzaak tot versteviging van kennis in het onderwijs wordt bepleit³⁷⁷, of een advies waarin wordt vastgesteld dat er te veel risico's zijn om een aanpak als «het nieuwe leren» op grote schaal in te voeren voordat de effectiviteit bewezen is³⁷⁸. De Raad zou in zijn adviezen niet alleen proactief moeten zijn door te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook door tijdig kritische kanttekeningen te plaatsen bij onderwijsvernieuwingen die schijnbaar breed worden gedragen, maar waaraan mogelijk ook de nodige nadelen verbonden zijn.

³⁷⁵ Leune (2007).

³⁷⁶ Dat kan te maken hebben met de aard van de adviesaanvragen, maar ook met de veranderde samenstelling van de Raad.

³⁷⁷ Onderwijsraad (2007a).

³⁷⁸ Onderwijsraad (2006).

C.6 HET PARLEMENT

In dit hoofdstuk zal slechts in het kort worden ingegaan op de rol van het parlement bij de totstandkoming en invoering van de verschillende onderwijsvernieuwingen. De betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer bij beleid en wetgeving rond de onderwijsvernieuwingen zal in een apart onderzoek uitvoerig worden onderzocht door twee hoogleraren Onderwijsrecht³⁷⁹.

In dit beknopte hoofdstuk wordt volstaan met het weergeven van enkele bevindingen die uit de voorafgaande beschrijvingen van de verschillende beleidsprocessen naar voren kwamen.

C.6.1 Rol van de Tweede en Eerste Kamer

Het parlement heeft zowel een medewetgevende als een controlerende taak.

C.6.1.1 De (mede)wetgevende taak

De Tweede Kamer

De Tweede Kamer is (mede)wetgever. Bij de drie inhoudelijke vernieuwingsvoorstellen – Basisvorming, Tweede Fase havo/vwo en Leerwegen in vbo/mavo (vmbo) – was de Tweede Kamer van meet af aan inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Het ging daarbij soms om langdurige beleidstrajecten. De besluitvorming vond in stappen plaats, waarbij telkens keuzen werden gemaakt en beslissingen werden genomen die bepalend waren voor de vervolgstappen. De Tweede Kamer raakte daardoor geleidelijk aan steeds meer gecommiteerd. Dat betekent dat Kamerleden, ook bij grote aarzelingen, moeilijk meer terug kunnen komen op eerder ingenomen standpunten. Dat geldt in het bijzonder voor leden van de regeringsfracties in de Kamer. Een dergelijke situatie lijkt zich met name bij de besluitvorming rond de Tweede fase havo/vwo te hebben voorgedaan.

De Tweede Kamer heeft ook het *recht van amendement*. Dat wil zeggen dat de Tweede Kamer wijzigingsvoorstellen kan indienen op de tekst van het wetsvoorstel. Van dat recht is diverse malen gebruik gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de integratie van het vso-lom in het reguliere vmbo-onderwijs (het zogeheten «go or no go»-amendement) en bij de naamgeving «vmbo» voor categorale scholen en avo-scholengemeenschappen.

Via het recht van amendement heeft de Tweede Kamer ook invloed op de begroting. De Tweede Kamer kan begrotingsposten verhogen of verlagen³⁸⁰.

Gedelegeerde wetgeving: Algemene Maatregel van Bestuur en Ministeriële regeling

De onderwijsvernieuwingen werden niet alleen in nieuwe wetgeving neergelegd. Belangrijke uitvoeringsmaatregelen werden bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld. Met een AMvB kan de ministerraad regels uitvaardigen zonder eerst het parlement om toestemming te vragen. Bij sommige wetsartikelen, waarop een AMvB of een ministeriële regeling kan worden gegrond, wordt een zogeheten *voorhangprocedure* voorgeschreven. Dat betekent dat de voorgestelde maatregel eerst gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld dertig dagen) aan het parlement moet worden voorgelegd. Tijdens die periode kan het parlement erover debatteren en eventueel bezwaar maken tegen de regeling.

³⁷⁹ Zie het rapport van Zootjens en Mentink.

³⁸⁰ Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De kerndoelen Basisvorming en het Examenbesluit havo/vwo zijn voorbeelden van uitvoeringsbesluiten die met een voorhangprocedure per AMvB zijn geregeld.

Bij de Basisvorming vond de besluitvorming over het wetsvoorstel plaats zonder dat er zicht was op de aard en inhoud van de kerndoelen. Die werden pas later per AMvB geregeld en in de Tweede Kamer besproken. Zo'n ont koppeling van de besluitvorming over het wetsvoorstel en de uitvoeringsmaatregelen was ook bij de andere vernieuwingsvoorstellen aan de orde. Achteraf gezien valt een belangrijk deel van de problemen rond de onderwijsvernieuwingen, bijvoorbeeld de overladenheid van programma's, aan de uitvoeringsregelingen met betrekking tot de kerndoelen en examens toe te schrijven.

De Eerste Kamer

Formeel kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen alleen verwerpen of aannemen. De Eerste Kamer heeft namelijk geen recht van amendement. Dat betekent echter niet dat de debatten in de Eerste Kamer niet van belang zouden zijn. Zo kunnen Eerste-Kamerleden de bewindslieden toezeggingen ontlokken over de uitvoering van de wet. Dat gebeurde met name in het geval van de Basisvorming. Daarbij dreigde de Eerste Kamer het wetsvoorstel te verwerpen. Dat bracht de staatssecretaris ertoe de Eerste Kamer op een aantal punten tegemoet te komen, met name op het punt van het fusiebeleid ten aanzien van categorale vbo- en mavo-scholen op het platteland³⁸¹.

C.6.1.2 De controlerende taak

De Tweede Kamer

De controlerende taak van het parlement komt in verschillende werkzaamheden tot uitdrukking. Bij de controlerende taak wordt gebruik gemaakt van het recht op inlichtingen. Kamerleden kunnen op verschillende manieren om inlichtingen vragen: via het schriftelijk dan wel mondeling stellen van vragen, bijvoorbeeld in het Commissieoverleg naar aanleiding van het jaarlijks verschijnende Onderwijsverslag van de inspectie, in het jaarlijkse overleg met de bewindslieden over de Onderwijsbegroting, of via mondelinge of schriftelijke vragen, interpellaties en moties. Via een motie kan de Kamer een uitspraak doen over een bepaald onderwerp. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gevraagd bepaalde maatregelen voor te bereiden, of extra middelen ter beschikking te stellen. Ook in het kader van de controlerende taak van het parlement worden uitspraken gedaan en besluiten genomen. Dat was bijvoorbeeld het geval naar aanleiding van de begin dit jaar geuite klachten van scholieren en studenten over de «ophokplicht» als gevolg van de urennorm (1040 uur) in het voortgezet onderwijs en over het geringe aantal contacturen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Vragen die daarover werden gesteld waren niet alleen aanleiding voor een parlementair onderzoek naar de verschillende onderwijsvernieuwingen van de afgelopen decennia, maar hebben ook geleid tot nader overleg met de Tweede Kamer over de urennorm in het voortgezet onderwijs en tot nieuwe afspraken met de scholen over de invulling daarvan.

De Eerste Kamer

Ook Eerste-Kamerleden hebben recht op inlichtingen. Ook zij kunnen vragen stellen bij de behandeling van wetsvoorstellen en tijdens debatten over de begroting. Van het recht op inlichtingen en vragen wordt door de Eerste Kamer over het algemeen beperkt gebruik gemaakt. Dat heeft te maken met het politieke primaat van de Tweede Kamer. Het vragenrecht

³⁸¹ Zie het rapport van Zoontjens en Mentink.

richt zich vooral op zaken die nog niet in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest en op onderwerpen die specifiek met de behandeling van voorstellen in de Eerste Kamer samenhangen. Zo werd er bijvoorbeeld in 2007 opnieuw aandacht besteed aan de algemene problematiek van de slechte uitvoerbaarheid en uitvoering van veel wetten³⁸².

C.6.2 Verschillen tussen de drie vernieuwingsoperaties

Bij de Basisvorming lag de uitkomst van de besluitvorming al voor een belangrijk deel in het Regeerakkoord vast. De fracties van CDA en PvdA in de Tweede Kamer hadden zich daaraan verbonden. De Eerste Kamer stelt zich bij wetsvoorstellen over het algemeen terughoudend op, omdat ze niet rechtstreeks is gekozen en ook over minder bevoegdheden beschikt dan de Tweede Kamer. De Eerste Kamer is ook niet betrokken bij de kabinetsformatie.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de Basisvorming was van terughoudendheid in de Eerste Kamer overigens weinig te merken. Zo werd er bijvoorbeeld aangedrongen op novellen³⁸³ om onvolkomenheden in het wetsvoorstel te repareren. De CDA-fractie in de Eerste Kamer ging uiteindelijk na politieke druk en een aantal toezeggingen van de staatssecretaris op het gebied van de schaalvergroting akkoord met het wetsvoorstel.

Over de Tweede Fase havo/vwo en het voorstel voor leerwegen in het Vmbo bestond in beide Kamers brede overeenstemming. Er waren uiteraard wel de nodige kritische kanttekeningen, maar in beide gevallen liet men zich overtuigen dan wel legde men zich bij de uitkomsten van het overleg neer.

C.6.3 Werd de Tweede Kamer tijdig en goed geïnformeerd?

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat de Tweede Kamer tijdens de besluitvorming over de voorstellen voor de Tweede Fase lang niet altijd tijdig dan wel volledig werd geïnformeerd. Al snel na de aanvaarding van het wetsvoorstel bleek uit onderzoek van de inspectie dat veel scholen er nog helemaal niet klaar voor waren. Ook geluiden van wetenschappers dat het studiehuis slecht zou uitwerken voor leerlingen uit lagere sociale milieus bereikten de Kamer niet³⁸⁴.

Bij haar oordeelsvorming gaat de Kamer vaak noodgedwongen af op signalen die worden afgegeven door de verschillende onderwijsorganisaties, bijvoorbeeld de vereniging van schoolmanagers, de organisaties van schoolbesturen, de onderwijsbonden, de HBO-Raad of de VSNU. Die signalen waren echter lang niet dekkend voor de opvattingen in het onderwijsveld. Ze representeerden nogal eens het meest vernieuwingsgezinde en spraakmakende deel van de verschillende achterbannen in het voortgezet onderwijs. De Kamerleden waren dan ook verbaasd dat al snel na de invoering problemen ontstonden. De vernieuwing zou onwerkbaar of zelfs ongewenst zijn.

De signalen van de verschillende onderwijsorganisaties zeggen over het algemeen meer over de belangen van de verschillende geledingen in het onderwijs (extra financiële middelen, gevolgen voor de werkgelegenheid, aantal uren voor een bepaald vak) dan over het draagvlak voor de inhoudelijke vernieuwing onder de direct betrokken uitvoerders, met name de leraren. Over dat draagvlak was meestal geen informatie beschikbaar. De uitvoerbaarheid van de vernieuwingen kwam in het parlementaire debat wel aan de orde, zij het dat deze uitsluitend werd vertaald in verzoeken om extra financiële middelen en faciliteiten, bijvoorbeeld voor scholing. Voor (de wenselijkheid van) de pedagogisch-

³⁸² Zie hoofdstuk E.1 (paragraaf E.1.2).

³⁸³ Een novelle is een wijziging van het wetsvoorstel in de vorm van een nieuw wetsvoorstel.

³⁸⁴ Er werd althans in het overleg met de staatssecretaris geen aandacht aan besteed.

didactische omslag die met de verschillende vernieuwingen werd beoogd³⁸⁵ was nauwelijks aandacht. In het overleg met de bewindslieden ging het vooral over de inhoud van de verschillende profielen en vakken en het aantal uren dat voor die vakken beschikbaar was.

C.6.4 Veel kritische kanttekeningen, maar uiteindelijk toch akkoord

Er is bij alle onderwijsvernieuwingen uitgebreid van gedachten gewisseld over de verschillende beleidsdocumenten, wetsvoorstellen en ontwerp-AMvB's. In het rapport van Zoontjens en Mentink wordt uitvoerig ingegaan op de knelpunten die tijdens het overleg met de bewindslieden werden gesignaleerd.

Uit de Handelingen blijkt dat de Kamerleden zich vaak lieten geruststellen of overtuigen, enkele keren op wijziging van het wetsvoorstel of op uitstel van de invoering aandrongen, maar uiteindelijk toch akkoord gingen met het eindresultaat. Bij het meest controversiële wetsvoorstel, over de Basisvorming, stemden in de Tweede Kamer uiteindelijk twee partijen (VVD en CD) tegen en in de Eerste Kamer drie (VVD, SGP, D66). De wetsvoorstellen over de Tweede Fase en het Vmbo werden in beide Kamers van de Staten-Generaal met algemene stemmen aangenomen³⁸⁶.

C.6.5 Reactie van de Tweede Kamer op klachten, protesten en incidenten

Kort na de invoering, in 1998, van de vernieuwde Tweede Fase in de eerste groep van 125 scholen ontstond er onrust. De programma's zouden veel te overladen zijn. Al snel daarna (eind 1998) werden er verlichtingsmaatregelen met de Kamer besproken en ingevoerd. Medio 1999 volgde nog een aantal aanpassingen. Ondanks de verlichtingsmaatregelen trokken leerlingen eind 1999 in protest naar het Malieveld. Nieuwe voornemens om onderdelen van een aantal vakken, waaronder het nieuwe vak algemene natuur wetenschappen (anw), te schrappen stuitte in het onderwijsveld en bij de universiteiten echter op verzet. In plaats van de eerdere verlichtingsmaatregelen kwamen er tijdelijke en permanente maatregelen.

Met het snelle ingrijpen van de staatssecretaris en de Kamer werd het toch al bestaande beeld van een kortademig, zwalkend en inconsistent onderwijsbeleid nog eens bevestigd.

Opmerkelijk is overigens dat de Tweede Kamer vrijwel direct in actie komt als leerlingen en studenten aan de bel trekken. Dat gebeurde niet alleen in 1999, maar ook begin 2007 (naar aanleiding van de klachteninventarisatie van drie scholieren- en studentenorganisaties). Klachten van leraren lijken in het parlement over het algemeen minder serieus te worden genomen³⁸⁷. Kennelijk is men de mening toegedaan dat leraren gehouden zijn om de wensen van de samenleving, zoals die in wetgeving tot uitdrukking komen, gewoon uit te voeren.

³⁸⁵ Tvs (basisvorming), Studiehuis (tweede fase havo/vwo) en competentiegericht leren (hbo, mbo, vmbo).

³⁸⁶ Het wetsvoorstel over de Profielen in de Tweede Fase werd in de Eerste Kamer zelfs zonder stemming aangenomen.

³⁸⁷ Wellicht hangt dit samen met het feit dat er geen krachtige beroepsorganisatie van leraren is (zie hoofdstuk D.3).

C.7 HET ONDERWIJSONDERZOEK

Er is in de onderwijssector al geruime tijd een discussie gaande over de kloof tussen onderzoek, beleid en praktijk. In die discussie staat vooral de kloof tussen onderzoek en onderwijspraktijk centraal. In 2003 verschenen er over dit thema twee adviezen: een van de Onderwijsraad en een van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid³⁸⁸. Sindsdien zijn er verschillende initiatieven ontwikkeld om onderzoek en onderwijspraktijk dichterbij elkaar te brengen. Er is ruimte gemaakt voor bruggenbouwers, zoals kennismilieus, kennismakelaars en lectoren. In 2006 verscheen *De kloof tussen onderzoek en onderwijspraktijk*, waarin een overzicht wordt gegeven van problemen, oorzaken en oplossingen³⁸⁹.

Er bestaat echter niet alleen een kloof tussen onderzoek en onderwijspraktijk, ook de verhouding tussen onderzoek en onderwijsbeleid laat te wensen over. Ook het beleid moet, net als de onderwijspraktijk, meer evidence based worden. Met het oog daarop is inmiddels de zogeheten Kenniskamer opgericht³⁹⁰.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele ontwikkelingen in de verhouding tussen onderzoek en beleid, met name in relatie tot de onderwijsvernieuwingen die in dit rapport centraal staan.

C.7.1 Verschuivingen in de invloed van wetenschappelijke disciplines³⁹¹

De invloed van wetenschappelijk onderzoek laat op het terrein van het onderwijs in een aantal opzichten te wensen over. Dat ligt aan het onderzoek, maar ook aan het onderwijsbeleid en aan de onderwijspraktijk. Toch heeft het onderzoek de afgelopen decennia duidelijk traceerbare sporen nagelaten. Daarbij zijn er in de invloed van de verschillende wetenschappelijke disciplines onmiskenbaar verschuivingen opgetreden.

Tot in de jaren zestig was het onderwijsbeleid vooral het domein van juristen. Het beleid was destijds overwegend distributief van aard, dat wil zeggen sterk centralistisch; er was veel regelgeving die de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van scholen, en de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs moest garanderen.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw kregen de toen sterk in opkomst zijnde sociale wetenschappen steeds meer invloed op het beleid. Het beleid werd constructief van aard, dat wil zeggen dat er veel innovatieprojecten in gang werden gezet om de maatschappelijke functie van het onderwijs te versterken, en de gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen. De studie van Van Heek over het onbenut talent onder arbeiderskinderen vormde een belangrijke motivatie achter de voorstellen voor de middenschool. Ook de basisvorming is daar nog gedeeltelijk op terug te voeren, zij het dat wijzigingen in de structuur van het voortgezet onderwijs, en de daarmee beoogde vorming van volledig heterogene groepen, intussen politiek taboe waren verklaard.

In de jaren zeventig stond het sociaal wetenschappelijk beleidsonderzoek in belangrijke mate in het teken van de gelijkheidsdoelstelling (gelijkheid in kennis, macht en inkomen). De onderwijssociologie kreeg in die jaren als specialisatie een flinke impuls.

In de jaren tachtig verschoven de accenten in het beleid. Het constructieve onderwijsbeleid werd ingeruild voor een beleid waarin de overheid veel meer op afstand kwam te staan. De nadruk kwam vooral te liggen op financiële en bestuurlijke vraagstukken: vergroting van de doelmatigheid, de overheid op afstand, en meer autonomie voor scholen en instellingen.

³⁸⁸ Onderwijsraad (2003b); AWT (2003).

³⁸⁹ Broekkamp en Van Hout-Wolters (2006).

³⁹⁰ Tweede Kamer 30 800 VIII, nr. 79.

³⁹¹ Die verschuivingen hangen gedeeltelijk samen met de in hoofdstuk A.1 beschreven politieke en bestuurlijke ontwikkelingen.

De wetenschappelijke inbreng kwam in die jaren in toenemende mate uit de bestuurskunde en de economische wetenschappen.

In de jaren negentig veranderde het onderwijsbeleid opnieuw van karakter, namelijk van een overheid op afstand naar een selectief sturende overheid. Het onderwijsbeleid richtte zich steeds minder op de input (de verantwoordelijkheid daarvoor werd in toenemende mate bij de onderwijsinstellingen zelf belegd), maar veel meer op de output, en in het verlengde daarvan ook op het onderwijsproces. Schoolverlaters moesten niet alleen beschikken over kennis maar ook over allerlei vakspecifieke en algemene vaardigheden. Om dat te bewerkstelligen werd in steeds vaker een beroep gedaan op onderwijskundigen en didactici. In bestuurlijk opzicht werd op veel onderwijsterreinen een omslag ingezet van aanbieders (scholen, onderwijsverzorgingsinstellingen) naar vragers (leerlingen, scholen). De terminologie veranderde eveneens. Het ging steeds minder over onderwijs en steeds meer over leren.

Ook de individualisering binnen de samenleving had gevolgen voor het onderwijs. Er moest maatwerk worden geleverd. In onderwijsnota's kwam «de leerling centraal» te staan. Met die veranderende beleidsinzet kregen ook wetenschapsgebieden binnen de psychologie, meer invloed op het onderwijsbeleid. Het gelijke-kansen-beleid werd als het ware geïndividualiseerd. In dat verband werden ook toets- en testontwikkeling steeds belangrijker. Opmerkelijk genoeg bleef de invloed van pedagogische wetenschappen op beleid en praktijk in die jaren beperkt. Wellicht omdat het pedagogisch onderzoek in de regel niet erg empirisch van aard is, vaak een duidelijk normatief karakter heeft, en zich vooral richt op het jonge kind en veel minder op de leeftijdscategorie van 12- tot en met 18-jarigen.

Op bestuurlijk niveau werd de aandacht steeds meer verlegd naar de output. Internationaal vergelijkend onderzoek valt, mede dankzij het beleid van de Europese Unie (Bologna, Lissabon) niet meer weg te denken uit het onderwijsbeleid. Op nationaal niveau kwam het (begrotings)beleid steeds meer in het teken te staan van het afrekenen op resultaten (VBTB). Met de decentralisatie van bevoegdheden naar onderwijsinstellingen nam ook de aandacht voor benchmarking toe. Daarbij worden verschillende wetenschappelijke disciplines ingeschakeld: naast economen ook bestuurskundigen en sociologen.

Met de deregulering en functionele decentralisatie van bevoegdheden ontstond er de afgelopen jaren in het onderwijsbeleid ook weer meer behoefte aan de inbreng van juristen. Er moeten nieuwe wettelijke kaders worden ontwikkeld om de zorgplicht van de overheid voor goed onderwijs te verenigen met de toegenomen autonomie van scholen en instellingen. In het onderzoek ten behoeve van de onderwijspraktijk wonnen onderwijskundigen en psychologen steeds meer terrein. De onderwijssociologie is als onderzoeksdiscipline weliswaar nog steeds aanwezig, maar de impact ervan op het beleid is de afgelopen jaren duidelijk afgenomen. De economische benaderingswijze (waarom moet de overheid zich eigenlijk met het onderwijs bemoeien, en zo ja, welke financiële prikkels werken dan het best?) kreeg de afgelopen jaren steeds meer invloed op het beleid.

Sinds kort is de belangstelling voor het cognitief neurowetenschappelijk onderzoek (hersenenonderzoek) in opkomst³⁹². De invloed daarvan op beleid en praktijk is echter nog niet duidelijk traceerbaar.

³⁹² Zie www.hersenenleren.nl.

C.7.2 Van fundamenteel onderzoek naar opdrachtonderzoek

In de afgelopen decennia traden er ook sterke verschuivingen op in de aard van de wetenschappelijke inbreng in het onderwijsbeleid. De invloed van het vrije fundamentele wetenschappelijke onderzoek aan universiteiten is duidelijk afgenomen ten gunste van het toegepaste onderzoek in opdracht van de overheid of van andere partijen in het onderwijsveld.

Opdrachtonderzoek wordt niet alleen verricht door aan universiteiten gelieerde onderzoeksinstituten, maar ook door particuliere commerciële onderzoeksinstellingen en door organisatie- en/of adviesbureaus. Een belangrijk voordeel van opdrachtonderzoek is dat de opdrachtgever zelf de onderzoeksvragen kan formuleren. Bovendien wordt het onderzoek in de regel redelijk snel opgeleverd en kunnen er afspraken worden gemaakt over de wijze van publicatie en over de publiciteit met betrekking tot de resultaten van het onderzoek. Daar staat tegenover dat dwarse vragen, die de beleidskoers ter discussie stellen, niet zo snel aan de orde komen. Ook richt het onderzoek zich, vanwege de korte doorlooptijd, vaak slechts op één aspect of onderdeel van een beleidsprobleem. Het in omvang en belang sterk toegenomen opdrachtonderzoek genereert heel veel onderzoek op deelgebieden of -aspecten, maar biedt vaak weinig overzicht over het totale vraagstuk of probleem. Zo is er vaak geen aandacht voor de invloed van belangrijke contextfactoren. De bruikbaarheid voor beleid is daardoor meestal minder groot dan verwacht. Na verloop van tijd worden er soms aparte overzichtsstudies gemaakt om de impact van het vele onderzoek op beleid en praktijk te vergroten.

Het universitaire onderzoek richt zich op de ontwikkeling van wetenschappelijke (theoretische) kennis. Het genereren van wetenschappelijke onderbouwde inzichten en het leveren van een bijdrage aan de theorievorming staan centraal. Concrete beleids- en praktijkvragen krijgen over het algemeen weinig aandacht. Het referentiekader van wetenschappelijke onderzoekers binnen universiteiten ligt bij vakgenoten in binnen- en buitenland. De beoogde en gewenste opbrengst bestaat uit een Engelstalig onderzoeksrapport dat hoge ogen gooit in internationale wetenschappelijke kring en veelvuldig geciteerd wordt in belangrijke internationale wetenschappelijke tijdschriften. Die ambitie en instelling wordt niet alleen bepaald door de belangstelling van de individuele wetenschapper, maar ook door prikkels binnen het universitaire milieu, waar status en carrièremogelijkheden sterk afhankelijk zijn van het aanzien in wetenschappelijke kring. Het wetenschappelijk onderzoek is, mede daardoor, naar verhouding niet alleen weinig beleids- of praktijkgericht, maar vaak ook nauwelijks toegankelijk voor belangstellenden in onderwijsbeleid en onderwijspraktijk. De vertaalslag die nodig is om aan de onderzoeksresultaten meer bekendheid te geven blijft nogal eens achterwege.

C.7.3 Onderzoek rond de vernieuwingsoperaties

Basisvorming

De probleemformulering die ten grondslag lag aan de basisvorming was in belangrijke mate gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, met name op onderwijssociologisch onderzoek naar selectieprocessen bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. De talenten van meisjes en kinderen uit lagere sociale milieus zouden onvoldoende tot hun recht komen omdat ze na de basisschool soms ten onrechte naar het lager beroepsonderwijs en niet naar mavo, havo of vwo werden verwezen. Die vroegtijdige selectie moest worden tegengegaan. Omdat er geen politiek

draagvlak was voor één geïntegreerd schooltype in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, werd ingezet op de vorming van scholengemeenschappen waarin zowel lager beroepsonderwijs als algemeen voortgezet onderwijs waren vertegenwoordigd.

Een ander element in de probleemformulering vormde de maatschappelijke noodzaak tot verbreding van het onderwijsaanbod. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) had in zijn advies over de basisvorming (1986) een wetenschappelijk beredeneerde afweging gemaakt over de wenselijke breedte van het onderwijsaanbod; dit in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd beklemtoonde de Raad echter de noodzaak om binnen dat aanbod twee niveaus aan te brengen en de mogelijkheid van een combinatievariant aan te bieden. Die laatste aanbevelingen zijn om politieke en ideologische redenen niet overgenomen.

De evaluatie van de basisvorming, in 1999, richtte zich vooral op de gang van zaken bij de uitvoering van de basisvorming en op de problemen die zich daarbij voordeden³⁹³. Het rapport leverde veel aanknopingspunten op voor de herziening van het onderwijsaanbod in de eerste leerjaren, zoals die momenteel in de onderbouw van het voortgezet onderwijs gestalte krijgt. Bij de invulling van die herzieningsvoorstellen is vooral gezocht naar draagvlak onder scholen en docenten. Er heeft geen hernieuwde wetenschappelijke analyse plaatsgevonden van maatschappelijke ontwikkelingen en hun mogelijke implicaties voor het onderwijs.

Tweede fase

Aan de voornemens met betrekking tot de tweede fase van het havo/vwo (profielen en studiehuis) lag een aantal problemen ten grondslag. Motivatieproblemen (de havo-4 problematiek) en aansluitingsproblemen met het vervolgonderwijs (hbo en wo) waren de belangrijkste. Die laatste leidden niet alleen tot ondoelmatige leerwegen (bijvoorbeeld mavo-havo-mbo), maar ook tot slechte rendementen in het hoger onderwijs. Daarnaast kwamen er vanuit het hoger onderwijs geluiden dat eerstejaars studenten over te weinig zelfstandigheid en (algemene) vaardigheden beschikten. Tijdens de ontwikkeling van de eerste plannen (1991–1992) was er bovendien sprake van een economische recessie en van werkloosheid onder afgestudeerden met een hbo- of wetenschappelijk opleiding. In de oorspronkelijke beleidsvoorstellen werd uitvoerig aandacht besteed aan de aansluitings-, en rendementsproblemen. Verzwaring van het programma werd noodzakelijk geacht om de doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs te vergroten, desnoods ten koste van een lagere instroom in het hoger onderwijs. Aan de studiehuis-aanpak, die later aan de voorstellen werd toegevoegd, lag geen theoretische onderbouwing ten grondslag. Volgens Van den Akker zette de overheid (bewust) weinig research uit om het onderwijsveld voor te bereiden op deze onderwijsvernieuwing³⁹⁴. Voor de didactische omwenteling die met het studiehuis werd beoogd, stond slechts het voorbeeld van een enkele school model. Waarschuwingen vanuit de wetenschappelijke wereld voor mogelijke negatieve gevolgen voor sommige geroepen leerlingen werden in de wind geslagen.

Na de invoering zijn de ontwikkelingen in de tweede fase van het havo/vwo nauwkeurig gevolgd, zij het vooral met het doel klachten vanuit de praktijk tijdig te signaleren en op te lossen. De bevindingen uit het evaluatieonderzoek speelden vervolgens een belangrijke rol bij de herziening van de Tweede Fase.

VMBO-bovenbouw

Voor de voornemens met betrekking tot het vmbo geldt min of meer

³⁹³ Als onderzoek naar de effectiviteit van de basisvorming was het rapport minder geslaagd.

³⁹⁴ Ontleend aan: De Wolf (2002: 28–29).

hetzelfde. Ook hier lag de belangrijkste voedingsbodem zowel in motivatie- en aansluitingsproblemen, als in de wens van de afnemers om het niveau van het vmbo te verhogen met het oog op de veranderende eisen op de arbeidsmarkt. Ook bij deze vernieuwing is er voorafgaand aan de invoering geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van de voorstellen. De vraag of de niveauverhoging gezien de veranderende leerlingenpopulatie (toename van het aantal leerlingen met leeren gedragsproblemen) wel realistisch was, kwam niet aan de orde. Datzelfde gold voor de vraag of het imago van het vmbo wel gebaat zou zijn met integratie van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs. Voor een antwoord op dergelijke vragen was een wetenschappelijk onderzoek eigenlijk niet eens nodig. Het was op voorhand plausibel dat er op beide punten problemen zouden ontstaan. Versterking van de praktijkgerichtheid van het beroepsonderwijs in de bovenbouw had daarentegen wel een duidelijk positief effect op de motivatie.

Bij geen van de onderwijsvernieuwingen was, kortom, sprake van bewezen werkzame nieuwe onderwijsmethoden en van «evidence based» beleid. Nu is dat ook weer niet zo verwonderlijk. De politieke wenselijkheid en/of maatschappelijke noodzaak van de voorstellen stonden bij de vernieuwingsoperaties voorop. Wetenschappelijk onderzoek had waarschijnlijk tot uiteenlopende bevindingen en aanbevelingen, en onvermijdelijk ook tot veel vertraging geleid.

Een lichte vorm van ex-ante evaluatie had vermoedelijk wel tot tempering van de verwachtingen en tot bijstelling van de plannen kunnen leiden. Daarbij hadden de volgende vragen gesteld kunnen worden:

- deugt de beleidstheorie die aan de voorstellen ten grondslag ligt?
- sluiten de voorstellen aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen?
- zijn de voorstellen binnen de beschikbare onderwijstijd en met de aanwezige docenten uitvoerbaar?
- is het vanuit de bestaande onderwijspraktijk bezien plausibel dat de verwachtingen worden gerealiseerd?

C.7.4 Naar meer «evidence based» onderwijs(beleid)³⁹⁵

Sinds enkele jaren vindt er binnen de overheid een discussie plaats over de noodzaak van meer «evidence based» beleid, dat wil zeggen van beleid dat elders of in het verleden bewezen heeft effectief te zijn. In het onderwijs is de vraag naar bewezen effectiviteit van nieuw beleid en van nieuwe onderwijsmethoden en -aanpakken misschien nog wel klemmen-der dan in andere sectoren. De problemen die de onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig hebben opgeroepen, hebben het onderwijs geen goed gedaan. Het vertrouwen in het onderwijs is erdoor geschaad en de lerarenproblematiek wordt erdoor verergerd.

De Onderwijsraad bracht in januari 2006 een advies uit over de mogelijkheden om te komen tot meer «evidence based» onderwijs. Met «evidence based» beleid wordt in dat advies bedoeld op beleid dat gericht is op de toepassing van bewezen effectieve onderwijsmethoden of aanpakken. Met andere woorden op beleid dat gebaseerd is op (onderwijs)onderzoek. In het advies concludeert de Raad dat er een gefaseerde aanpak nodig is om tot meer «evidence based» onderwijs te komen. Afhankelijk van de stand van de kennisontwikkeling op een bepaald gebied, zijn verschillende gradaties van bewijsvoering mogelijk. Tegelijkertijd merkt de Raad ook op dat er nogal wat factoren zijn die de inzet van wetenschappelijk onderzoek belemmeren, zoals de opvatting dat onderzoek de autonomie in het

³⁹⁵ Zie ook hoofdstuk B.4 (paragraaf B.4.9).

onderwijs bedreigt, de extra implementatietijd die nodig is, de vaak smalle gerichtheid van effectmetingen, en de hoge kosten van onderzoek.

Kennis over het voortgezet onderwijs schiet tekort

Een eerste voorwaarde voor «evidence based» onderwijsbeleid betreft de stand van de beschikbare kennis over, in dit geval, het voortgezet onderwijs. Die kennisbasis is beperkt.

Voor de kennisontwikkeling ten aanzien van het voortgezet onderwijs zijn er twee verschillende geldstromen (het eerstegeldstroomonderzoek van de universiteiten niet meegerekend):

- Onderzoek dat wordt uitgezet door de Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (PROO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Die Programmaraad is in 1996 door NWO ingesteld en richt zich, conform de opdracht, op fundamenteel en strategisch onderzoek, toepassingsgericht (middel)lange termijn onderzoek, internationaal vergelijkend onderzoek en evaluatieonderzoek. Binnen het programma neemt het cohortonderzoek een speciale plaats in. Het onderzoek naar ontwikkelingen en de stand van zaken in het voortgezet onderwijs wordt in de praktijk sterk gedomineerd door de zogeheten VOCL-cohorten en PRIMA-cohorten. Over de bevindingen uit die cohortonderzoeken wordt in een andere deelstudie in het kader van dit parlementaire onderzoek gerapporteerd. Sinds 2003 geldt dat de PROO bij de selectie van onderzoekslijnen niet alleen uitgaat van de wetenschappelijke potentie van het onderzoek, maar ook van de verwachte bijdrage van het onderzoek aan oplossingen op langere termijn van belangrijke onderwijsproblemen. In het programma voor 2008–2011 staan drie onderzoekslijnen centraal: onderwijsprocessen en hun opbrengsten, onderwijspersoneel, en de pedagogische functie van het onderwijs³⁹⁶.
- Kortlopend, overwegend kwalitatief effectiviteitsonderzoek, dat in het kader van de SLOA³⁹⁷ wordt gecoördineerd door de Verenigde Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra (VSLPC). Hierbij gaat het om kortlopend praktijkgericht onderzoek op aanvraag van scholen. Hoewel het nagaan van effecten bij dit overwegend lokale onderzoek een belangrijke doelstelling is, levert het, volgens een evaluatie, weinig informatie op over de effecten van pedagogisch-didactisch handelen³⁹⁸.

De kennisbasis over het primair onderwijs is, vergeleken met het voortgezet onderwijs, steviger. Onder de NWO valt sinds 1997 ook het BOPO-programma (beleidsgericht onderzoek in het primair onderwijs). Daarin wordt expliciet aandacht geschonken aan de effecten van beleid op scholen en leerlingen. Het evaluatieonderzoek dat daar wordt uitgevoerd richt zich niet zozeer op het beproeven van theorieën (zoals bij de PROO), maar meer op het evalueren van onderwerpen van beleid (zoals: de samenhang tussen regulier en (speciaal) basisonderwijs, de sociale en institutionele context van de school, kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling, en condities voor effectieve bestuurlijke verhoudingen en ondersteuning) Anders dan bij de PROO wordt hier niet gekozen voor een fundamentele, of strategisch gerichte onderzoeksbenadering, maar voor een opzet die gericht is op de beantwoording van beleidsvragen. Er wordt zelden gewerkt met experimentele en controlegroepen, maar veel meer met het benutten van in de praktijk geconstateerde variatie om uitspraken over effectiviteit te kunnen doen, en met reconstructie van beleidstheorieën³⁹⁹.

³⁹⁶ NWO PROO (2007).

³⁹⁷ Zie hoofdstuk C.3 (paragraaf C.3.2).

³⁹⁸ Onderwijsraad (2006: 28–30).

³⁹⁹ Onderwijsraad (2006: 29).

De BOPO- aanpak biedt tot dusver meer inzicht in bewezen beleid en praktijk dan de meer fundamenteel wetenschappelijke benadering die binnen de PROO wordt gehanteerd.

DEEL D: HET ONDERWIJSVELD

INHOUD DEEL D

HOOFDSTUK D.1 DE SCHOOLBESTUREN	247
D.1.1 Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs	247
D.1.2 Afnemende invloed van besturen op het onderwijsbeleid	249
D.1.3 Invoering van de lumpsum-bekostiging	249
D.1.4 Meer bureaucratie in het voortgezet onderwijs	250
D.1.5 Schoolbesturen en onderwijsinnovatie	251
HOOFDSTUK D.2 DE SCHOOLLEIDERS	253
D.2.1 Schoolleiders in het voortgezet onderwijs: aantallen en taken	253
D.2.2 Toename van de invloed van schoolleiders op het onderwijsbeleid	254
D.2.3 Kenmerken en opvattingen van schoolleiders	255
D.2.4 De rol van schoolleiders bij onderwijsvernieuwingen	256
D.2.5 Vernieuwen is in de praktijk geen sinecure	257
HOOFDSTUK D.3 DE LERAREN	259
D.3.1 Leraren in het voortgezet onderwijs: aantallen en opleidingsniveau	259
D.3.2 Draagvlak onder leraren voor vernieuwingen	261
D.3.3 Organisaties van leraren	263
D.3.4 Leraren tijdens de onderwijsvernieuwingen	266
D.3.5 Verschillen tussen leraren in het voortgezet onderwijs	269
HOOFDSTUK D.4 DE LEERLINGEN EN HUN OUDERS	273
D.4.1 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs	273
D.4.2 Ervaringen van leerlingen met onderwijsvernieuwingen	274
D.4.3 Oordelen en klachten van leerlingen	278
D.4.4 Opvattingen van ouders	279

D.1 DE SCHOOLBESTUREN

Over de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is betrekkelijk weinig bekend. Dat is merkwaardig omdat schoolbesturen in het kader van de nieuwe besturingsfilosofie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur (en) Wetenschap(pen) in de jaren negentig steeds meer verantwoordelijkheden kregen toebedeeld. Een eerste markeringspunt in die ontwikkeling vormde een beleidsnotitie van minister Deetman uit 1988, getiteld *De school op weg naar 2000: een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Daarin werd een visie ontvouwd op de school van de toekomst en haar verhouding tot de overheid. De school zou moeten kunnen beschikken over meer beleidsruimte, ook op financieel gebied. Ter beoordeling van de grondwettelijke en wetgevingsaspecten van de voornemens werd advies gevraagd aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Commissie Hirsch Ballin). Deze commissie oordeelde in een in 1989 uitgebracht advies, *Verantwoordelijkheid voor onderwijs*, dat de voorgestelde overgang van declaratiebekostiging naar lumpsumfinanciering niet in strijd was met de Grondwet. De school en haar bevoegd gezag zijn de eerst verantwoordelijken voor de kwaliteit van het onderwijs, zo werd in het advies nog eens vastgesteld. De uitgangspunten van de nieuwe besturingswijze werd in de jaren negentig in grote lijnen doorgetrokken⁴⁰⁰.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van schoolbesturen bij de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren. Een rol voor de schoolbesturen ligt daarbij niet op voorhand in de rede. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en inrichting van het onderwijs, en daarmee ook voor de vernieuwing ervan, ligt in de eerste plaats bij de schoolleiders.

D.1.1 Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs

Aantal en omvang

In het voortgezet onderwijs was de afgelopen vijftien jaar niet alleen sprake van fusies en schaalvergroting van scholen, maar ook van bestuurlijke krachtenbundeling. Lange tijdreeksen over de ontwikkeling van het aantal besturen ontbreken. Daarom wordt in tabel D.1.1 volstaan met een weergave van de situatie in 2005.

Tabel D.1.1: Aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs*, naar richting en omvang, 2005

	eenpitter	2-5	6-10	11-20	21 of meer	totaal
Openbaar	60	13	1	0	0	74
protestants-christelijk	57	11	2	0	0	70
Rooms-katholiek	39	8	0	1	0	48
Algemeen bijzonder	47	13	1	0	0	61
reformatorisch	7	0	0	0	0	7
samenwerking	13	11	5	3	1	33
antroposofisch	3	0	0	0	0	3
overig religieus	5	1	0	0	0	6
Overig	3	1	0	0	0	4
Totaal	234	58	9	4	1	306

* exclusief 67 besturen die tevens een of meer scholen in het primair onderwijs beheren.
Bron: Ministerie van OCW/CFI (ontleend aan Turkenburg)

⁴⁰⁰ SCP (1992: 257-259).

De in totaal 306 schoolbesturen vormden in 2005 het bevoegd gezag over 543 scholen met 1070 vestigingen en ruim 810 000 leerlingen. Daarbij zijn

de 67 schoolbesturen, die tevens een of meer scholen in het primair onderwijs beheren, niet meegenomen.

Opmerkelijk is het grote aantal «eenpitters» onder de schoolbesturen: schoolbesturen die slechts één school besturen. In het voortgezet onderwijs waren dat er in 2005 nog altijd drie op de vier⁴⁰¹. De grootste schoolbesturen, met 11 of meer scholen onder hun bevoegd gezag, hebben een samenwerkingskarakter of zijn van rooms-katholieke signatuur.

Verschuivingen en toenemende variëteit in de bestuurlijke taakverdeling

Besturen verschillen niet alleen naar omvang, maar ook naar aard. Als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging (1996) en van de bestuurlijke schaalvergroting veranderden ook de bestuurlijke verhoudingen op schoolniveau. Met de nieuwe bekostigingsregels ontstond er eerst meer onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Met de bestuurlijke schaalvergroting nam het bovenscholse management toe. In een volgende fase gingen sommige besturen zich meer richten op hoofdlijnen; ze gingen op afstand besturen. De dagelijkse leiding van de school en het bestuur over de school werden als het ware ontvlochten. Besturen gingen toeleggen op de volgende kerntaken:

- het bepalen van missie en koers. Besturen zijn de aanbieders van onderwijs, namens ouders, namens een achterban (stichting of vereniging) of namens de samenleving. Op dat aanbod moeten zij een visie ontwikkelen (bijvoorbeeld met betrekking tot het stichten van een nieuwe school of afdeling voor een specifieke doelgroep of met een eigen pedagogisch-didactische aanpak);
- het beheersen en beheren: doelrealisering en middelenbeheer;
- het toezien op de naleving van wettelijke verplichtingen, en
- het vertegenwoordigen van de organisatie.

Een deel van de schoolbesturen heeft inmiddels al weer een volgende stap gezet: het realiseren van een splitsing tussen bestuur enerzijds en toezicht anderzijds. Bestuurders dragen hun verantwoordelijkheden over aan de professionele schoolleiders die daarmee een soort «college van bestuur» worden; het «oude» bestuur zelf gaat dan feitelijk de rol van een Raad van Toezicht vervullen. Schoolleiders of bovenscholse directeurs worden dan bestuurders⁴⁰². Een vergelijkbare ontwikkeling in de bestuurlijke verhoudingen op school- en instellingsniveau voltrok zich in de jaren tachtig en negentig in het hoger beroepsonderwijs en in de sector van het middelbaar beroepsonderwijs en de educatie.

In het voortgezet onderwijs komen op dit moment zeer uiteenlopende vormen van bestuurlijke taakverdeling tussen schoolbestuur en schoolleiding voor. Er zijn uitvoerende besturen, besturen die alleen op hoofdlijnen sturen, toezichthoudende besturen en besturen met een aparte Raad van Toezicht. Naast professionele besturen zijn er besturen die uit leken bestaan, en naast bezoldigde besturen, zijn er ook nog onbezoldigde besturen. In het openbaar onderwijs is er bovendien nog een verschil tussen «integrale» besturen, waarbij de gemeente het bestuur van de openbare scholen vormt, en besturen «op afstand», waar het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd in bijvoorbeeld een stichting of bestuurscommissie.

Ongeacht de vorm is de algemene trend dat er steeds meer bestuurstaken worden gedelegeerd of gemandateerd naar het management van de school. In het verlengde daarvan is er ook een beweging op gang gekomen om de formele relatie tussen bestuur en management duidelijk vast te leggen in de vorm van een code voor goed onderwijsbestuur.

⁴⁰¹ In 1987 waren er nog 1 244 schoolbesturen (waarvan 81% eenpitter) en in 1992 891 schoolbesturen (waarvan 77% eenpitter) (Boef-van der Meulen et al. 1995: 116).

⁴⁰² Klifman (2002).

D.1.2 Afnemende invloed van besturen op het overheidsbeleid

Begin jaren negentig vond het belangrijkste overleg tussen het onderwijsveld en het ministerie plaats in de Centrale Commissie voor Onderwijs-overleg (CCOO). Daarin zaten de verzulde koepelorganisaties voor het openbaar onderwijs, het rooms-katholiek onderwijs, het protestants-christelijk onderwijs en het algemeen bijzonder onderwijs. Binnen die koepelorganisaties hadden de landelijke besturenbonden een belangrijke stem.

Tijdens het Kabinet-Kok I veranderde de overlegstructuur. Het overleg in de CCOO werd vervangen door verschillende overleggen met de organisaties van de afzonderlijke geledingen in het onderwijsveld: de besturenbonden, de vereniging van schoolleiders, de onderwijsvakbonden en de organisaties van ouders en leerlingen.

In de jaren negentig nam, in lijn met de verandering in de taakverdeling tussen schoolbesturen en schoolleiders, ook de invloed van de organisatie van schoolleiders toe. Schoolleiders die in het overleg aanvankelijk nog aan de werknemerskant stonden, kwamen als gemandateerde bestuurders steeds meer aan de werkgeverskant te staan.

Bij het overleg over onderwijsvernieuwingen werd de organisatie van schoolleiders – de Vereniging voor management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), later Schoolmanagers_VO – het belangrijkste aanspreekpunt voor de overheid.

In april 2006 werd de VO-raad opgericht, waarin de bestaande organisaties voor besturen en schoolmanagers in het voortgezet onderwijs hun krachten hebben gebundeld. Het Werkgeversverbond Voortgezet Onderwijs en Schoolmanagers_VO gingen op in de VO-raad. Deze nieuwe branche-organisatie voor het voortgezet onderwijs vertegenwoordigt meer dan 90% van alle besturen en scholen in het voortgezet onderwijs. De VO-raad behartigt de collectieve belangen van het voortgezet onderwijs en de werkgeversbelangen van zijn leden.

D.1.3 Invoering van de lumpsum-bekostiging

In augustus 1996 werd in het voortgezet onderwijs de lumpsumbekostiging ingevoerd. Dat betekende dat het systeem van declaratie achteraf op basis van zeer gedetailleerde regelgeving, werd vervangen door een bekostiging vooraf op basis van een genormeerd stelsel. Met deze nieuwe bekostigingswijze werden drie doelstellingen nagestreefd. In de eerste plaats zou het scholen meer beleidsruimte moeten geven. Schoolbesturen en scholen kregen er meer bestedingsvrijheid door. In de tweede plaats moest het de beheerslast vereenvoudigen. En in de derde plaats moest de nieuwe bekostigingswijze een betere beheersing van de rijksbegroting mogelijk maken.

Volgens het in 2001 verschenen evaluatierapport zijn deze drie doelstellingen allemaal bereikt, zij het met de kanttekening dat de beheerslast niet zozeer vereenvoudigd maar vooral verschoven is⁴⁰³. Binnen scholen nam de interne informatiebehoefte namelijk sterk toe.

Uit het evaluatierapport blijkt voorts dat er gedurende de eerste jaren na de invoering weinig veranderde in de inzet van middelen. De scholen zetten in 1998–1999 eenzelfde percentage van hun vergoedingen voor personeel in (ongeveer 86%) als voor de invoering van de lumpsumbekostiging. Bij een op de drie scholen werd er in 1998–1999 wel geschoven tussen personeel en materieel.

⁴⁰³ Regioplan (2001).

In 1999 was ruim 70% van de scholen van mening dat de mogelijkheden voor het formatiebeleid en voor het beleid met betrekking tot de interne organisatie waren toegenomen. De mogelijkheden voor onderwijskundig beleid waren echter maar volgens 43% van de scholen toegenomen. Scholen kozen bij het opvangen van de beheerslast voor verschillende oplossingen. Een deel van de scholen koos ervoor om meer gebruik te maken van externe instanties voor administratieve ondersteuning. Men vond dat goedkoper en efficiënter dan het zelf uitvoeren van die taken. Een ander deel van de scholen koos daarentegen juist voor de versterking van de eigen staf, door deze uit te breiden of door meer verantwoordelijkheden aan de staf te geven. Scholen die vielen onder een groter bestuur met een bestuursbureau, gingen over het algemeen meer gebruik maken van het bestuursbureau.

Sinds eind jaren negentig is de situatie ongetwijfeld veranderd. Scholen zijn vermoedelijk meer gaan schuiven met hun middelen. In welke richting die verschuivingen precies plaatsvonden is onbekend. Wel zijn er duidelijke signalen dat er steeds meer financiële middelen worden ingezet voor niet-onderwijstaken.

D.1.4 Meer bureaucratie in het voortgezet onderwijs

Bestuur, management en bureaucratie zijn begrippen die de laatste tijd vaak in één adem worden genoemd. In 2004 bracht de Onderwijsraad een studie uit over de bureaucratisering in het onderwijs⁴⁰⁴. Daaruit komt naar voren dat er binnen alle onderwijssectoren sprake was van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten en dat de stijging van secundaire uitgaven zowel door interne als externe factoren werd veroorzaakt.

Bij een smalle definitie van secundaire onderwijstaken gaat het uitsluitend om taken op het terrein van administratie, bestuur en beheer. Bij een brede definitie gaat het om alle ondersteunende taken die niet rechtstreeks samenhangen met het onderwijs.

Bij de smalle variant nam het percentage secundaire lasten in het voortgezet onderwijs op landelijk niveau tussen 1980 en 2000 toe van 9% tot 12%. De sterkste groei vond tussen 1990 en 2000 plaats. Volgens informatie van de scholen voor voortgezet onderwijs zelf lag het percentage secundaire uitgaven (volgens de smalle variant) in 2000 echter hoger, namelijk op 16% van het schoolbudget. Leerkrachten en ondersteunend personeel besteedden kennelijk meer tijd aan administratieve en bestuurlijke taken dan op basis van landelijke macrocijfers kon worden vastgesteld.

Volgens de brede definitie van secundaire lasten nam het budgetaandeel op landelijk niveau toe van 20% in 1980 tot 26% in 2000. Volgens informatie van de scholen en schoolbesturen werd in het jaar 2000 maar liefst 33% van het schoolbudget aan secundaire lasten (volgens de brede definitie) besteed.

De stijging van het percentage secundaire lasten valt voor een deel te verklaren uit de toegenomen beleidsruimte voor scholen en de daaraan gekoppelde verplichting tot verantwoording. Er moeten op diverse terreinen beleidsplannen worden ontwikkeld, er moet interne kwaliteitszorg plaatsvinden en vervolgens moet er over de uitvoering en resultaten van die activiteiten in jaarverslagen en andere documenten worden gerapporteerd. De inspanningen die scholen en schoolbesturen daarvoor moeten leveren leiden te samen tot aanzienlijk hogere uitgaven dan de uniforme beleidsplannen die voorheen vanuit het ministerie over het hele land werden uitgerold. Autonomie en variëteit hebben nu eenmaal een

⁴⁰⁴ Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2004).

prijs. De omvang van de secundaire lasten blijkt overigens sterk te verschillen tussen scholen en tussen besturen onderling.

Het primaire budget voor het voortgezet onderwijs – de middelen die aan het onderwijs zelf worden besteed – nam op landelijk niveau tussen 1980 en 1985 af van gemiddeld 4500 naar gemiddeld 4100 euro per leerling, om daarna, en met name na 1995, sterk toe te nemen tot gemiddeld 5700 euro in 2000. De toename kwam vooral terecht bij de zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs⁴⁰⁵

Vermoedelijk verklaren de groei van het aantal zorgleerlingen en de integratie van de relatief dure zorgleerlingen uit het speciaal onderwijs in het vmbo een belangrijk deel van de recente toename in gemiddelde onderwijsuitgaven per leerling. In hoeverre de toename van het primaire budget ook kan worden toegeschreven aan de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig zijn ingevoerd, is onbekend. Per saldo is dat waarschijnlijk nauwelijks het geval. De besparingen als gevolg van de toegenomen doelmatigheid in de leerwegen van leerlingen (minder stapelen, minder zittenblijven en hogere slaagpercentages) waren waarschijnlijk groter dan de extra uitgaven die in verband met de onderwijsvernieuwingen werden gedaan.

D.1.5 Schoolbesturen en onderwijsinnovatie

Volgens Schoolmanagers_VO werkten in 2006 bijna alle scholen aan de innovatie van hun onderwijs. Sommige scholen gaan daarin echter verder dan andere. De meeste innovaties vinden plaats in het praktijkonderwijs, het vmbo en de onderbouw van de verschillende schooltypen. In de bovenbouw van de gemengde en theoretische leerweg, en van het havo, vwo en gymnasium vinden de minste innovaties plaats⁴⁰⁶.

Volgens de onderwijsinspectie gaan ongeveer 50 scholen voor voortgezet onderwijs relatief ver in de innovatie van hun onderwijs. Daaronder bevinden zich vooral scholen die vormen van «nieuw leren» in meer of mindere mate hebben ingevoerd. Onderzoekers van het SCO-Kohnstamm Instituut bezochten in het kader van een onderzoek naar het «nieuwe leren» in het voortgezet onderwijs, acht van die scholen⁴⁰⁷. Onder deze niet-representatieve steekproef van acht scholen bevinden zich maar liefst vier scholen die deel uitmaken van een groot bestuur, namelijk:

- Slash 21 te Lichtenvoorde, die wordt bestuurd door de Stichting Carmelcollege, een katholiek schoolbestuur met 12 instellingen voor voortgezet onderwijs;
- De Nieuwste School te Tilburg, die valt onder het bestuur van OMO (Ons Middelbaar Onderwijs), dat ruim 40 scholen voor voortgezet onderwijs in de provincie Brabant bestuurt;
- Het A. Roland Holst College, te Hilversum, dat deel uitmaakt van de Gooise Scholen Federatie (GSF), waarin negen scholen met elkaar samenwerken;
- Het Montaigne Lyceum te Nootdorp, dat valt onder de Elsloo Onderwijsgroep, waartoe zes scholen behoren. De Elsloo Onderwijsgroep maakt op haar beurt weer deel uit van de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas, waarbij meer dan 100 scholen voor basis- en voortgezet onderwijs in Den Haag en omgeving zijn aangesloten.

In drie van de vier gevallen gaat het om nieuwe scholen of afdelingen. Slash 21 maakte deel uit van een scholengemeenschap met twee vestigingen. Naast één van de vestigingen werd het vernieuwingsproject Slash 21 gehuisvest. Aanvankelijk was er in Lichtenvoorde dus een

⁴⁰⁵ Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2004: 15).

⁴⁰⁶ Schoolmanagers_VO (2006).

⁴⁰⁷ Oostdam et al. (2006).

afdeling met een nieuwe opzet naast een afdeling met een meer traditionele aanpak. Beide afdelingen zijn dit schooljaar geïntegreerd. De Nieuwste School in Tilburg is een volledig nieuwe school en ook het Montaigne Lyceum is een nieuwe school die in 2001 in de Vinexlocatie Ypenburg bij Den Haag van start ging.

In de beschrijving van deze vernieuwende scholen wordt bij De Nieuwste School, die in augustus 2005 van start ging en tot 2012 de status van experimenteerschool heeft, het volgende vermeld:

«De idee om een helemaal nieuwe school te ontwerpen is een initiatief van de Raad van Bestuur van OMO. Een van de taken die OMO zich stelt, is voortdurend werken aan de verbetering van het voortgezet onderwijs. Vanuit die doelstelling is in eerste instantie een plan voor betekenisvol onderwijs ontworpen. Dit ontwerp is beschreven in de brochure «onderwijs: een ontdekkingsreis naar je talenten» (OMO 2002). Om het concept verder uit te werken en theoretisch te onderbouwen, is vervolgens een projectgroep in het leven geroepen. De projectgroep heeft met steun van het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS) het concept verder ingevuld op basis van de nieuwste inzichten in binnen- en buitenland. (...)

Belangrijk bij de ontwikkeling van het concept is steeds geweest dat het concept stevig in de theorie gebaseerd zou zijn omdat de resultaten pas later zichtbaar zouden worden. Met name daar bleek de rol van het APS belangrijk. (...)

De Nieuwste School is ontwikkeld om verandering aan te brengen in het feit dat zoveel jongeren met tegenzin naar school gaan en de gevolgen daarvan (...). Doel van De Nieuwste School is het onderwijs zo in te richten dat leerlingen geïnteresseerd raken en blijven voor leren, en met plezier naar school gaan. (...) Bij de start heeft minister Van der Hoeven officieel toestemming verleend om voor een periode van zeven jaar op een aantal aspecten van de bestaande regelgeving af te wijken»⁴⁰⁸.

Ook bij het Montaigne Lyceum was sprake van een nieuwe school. In 2000 zijn er tussen het gemeentebestuur van Den Haag en het bestuur van de Elsloo Onderwijsgroep gesprekken gevoerd over een nieuw te starten school in de Vinexlocatie Ypenburg. Vanaf het begin was het de bedoeling om een brede interconfessionele scholengemeenschap op te zetten, gebaseerd op een vernieuwende en uitdagende onderwijsvisie. Belangrijk was ook dat er bij de werving van nieuwe medewerkers en docenten geselecteerd kon worden op affiniteit met de nieuwe onderwijsaanpak. Er hoefde dus geen omwenteling in pedagogisch didactische aanpak plaats te vinden met een zittend onderwijsteam. Dat laatste gold ook voor Slash21.

Schoolbesturen blijken in de praktijk dus wel degelijk invloed uit te oefenen op de vernieuwing van het onderwijs. Vooral grote schoolbesturen zijn daartoe in staat. Grote schoolbesturen beschikken over voldoende middelen en menskracht, zijn in staat een nieuwe school of afdeling op te starten, en kunnen deze bemensen met personeel (eventueel uit andere scholen van het bestuur) dat ook echt wil gaan voor de beoogde onderwijs-vernieuwing.

Schoolbesturen kunnen zich er bovendien mee profileren. Ze bieden niet alleen een nieuw onderwijsaanbod voor een mogelijk nieuwe doelgroep, maar kunnen uit de ervaringen ook lering uit trekken voor de vernieuwing van het onderwijs in hun andere scholen.

⁴⁰⁸ Oostdam et al. (2006: 127–137).

D.2 DE SCHOOLLEIDERS

Het voortgezet onderwijs kent een grote diversiteit in namen voor schoolleiders: rector, (centrale) directeur, sector-/afdelingsdirecteur, locatiedirecteur, manager, of voorzitter College van Bestuur. Er is een grote vrijheid in het benoemen van de functie. Binnen het onderwijsveld spelen de schoolleiders verreweg de belangrijkste rol bij de invoering en vormgeving van onderwijsvernieuwingen.

D.2.1 Schoolleiders in het voortgezet onderwijs: aantallen en taken

In de salarisadministratie voor het onderwijs (CASO) worden van oudsher twee functiegroepen onderscheiden: directeuren en adjunct-directeuren. In 2005 bekleeden 4100 personen die functies (in ruim 4000 voltijdbanen). Kennelijk wordt er op het niveau van de schoolleider weinig in deeltijd gewerkt. Op een totaal aantal van 655 scholen voor voortgezet onderwijs (inclusief 110 scholen voor praktijkonderwijs) komt dat neer op ruim 6 leidinggevenden per school. Bij dat aantal moet worden bedacht dat veel scholen in het voortgezet onderwijs uit meerdere vestigingen bestaan.

Naast deze 4100 schoolleiders telde het voortgezet onderwijs iets meer dan 20 000 mensen die een functie vervulden op het terrein van organisatie en beheer. Van het totale aantal werknemers in het voortgezet onderwijs in 2005 (105 230) hield 23% zich dus bezig met leidinggeven en organisatie en beheer en 77% met lesgeven en onderwijsondersteuning⁴⁰⁹.

Naast schoolleiders spelen de leraren in het voortgezet onderwijs van oudsher een belangrijke rol in de ondersteuning van het management. Dat werd in het vorige hoofdstuk bijvoorbeeld al zichtbaar in verschillen in het percentage secundaire taken zoals dat landelijk wordt gemeten en op schoolniveau wordt vastgesteld.

Het takenpakket van schoolleiders in het voortgezet onderwijs is in de afgelopen tien jaar veel complexer geworden niet alleen als gevolg van de schaalvergroting, de lumpsumbekostiging en de in het vorige hoofdstuk gesignaleerde veranderingen in de verhouding tussen schoolbesturen en schoolleiding, maar ook door de vele onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs.

In wet- en regelgeving zijn geen vereisten vastgelegd voor rollen en taken van schoolleiders. In het voorafgaande hoofdstuk over de schoolbesturen werd echter al vermeld dat er in het verlengde van verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen besturen en schoolleiders in het onderwijsveld zelf sinds enige tijd gewerkt wordt aan het opstellen van codes voor goed onderwijsbestuur.

De taken van schoolleiders liggen zowel op het terrein van onderwijs en personeel als op het terrein van financieel en materieel beheer. Op financieel gebied wordt er sinds de invoering van de lumpsumfinanciering veel meer expertise van schoolleiders gevraagd. Schoolleiders zijn meestal ook door het bestuur gemandateerd om personeelsbeleid te voeren ten aanzien van leraren en onderwijsondersteunend personeel. Daarbij hoort sinds de invoering van de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) in 2006 nadrukkelijk ook het onderhoud en de ontwikkeling van de bekwaamheid van docenten⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Ministerie van OCW (2005b: 94).

⁴¹⁰ Bal en De Jonge (2007).

Op onderwijskundig gebied zijn de eisen vanuit de wetgeving beperkt tot de onderwijstijd, de kerndoelen voor de onderbouw (voorheen basisvorming) en de exameneisen. Voor de inrichting en organisatie van het onderwijs geldt in principe een grote mate van vrijheid. De kerndoelen waren in de jaren negentig weliswaar zeer omvangrijk in aantal, maar lieten bij gebrek aan een serieuze eindtoets na afloop van de basisvorming voldoende ruimte. Het aantal kerndoelen is sinds augustus 2006 sterk verminderd en de kerndoelen zijn bovendien veel globaler geworden. De exameneisen in het kader van het Studiehuis werden daarentegen van allerlei voorschriften voorzien om te garanderen dat (algemene) vaardigheden voldoende aan bod zouden komen. Ook daarin is de beleidsruimte recentelijk aanzienlijk vergroot. De regelgeving voor de Tweede Fase havo/vwo is met de herziening van de profielen en exameneisen, die sinds augustus 2007 van kracht is, op dat punt flink aangepast⁴¹¹.

Door de recente verruiming van de onderwijsinhoudelijke autonomie neemt het aantal keuzevragen op het gebied van inrichting, organisatie, didactiek en onderwijsmethoden wel toe. De schoolleider vervult hierbij een prominente rol. Inspirerend onderwijskundig leiderschap vormt, zo blijkt uit onderzoek, een belangrijke verklarende factor voor kwalitatief goed onderwijs. Dat blijkt in de praktijk minder eenvoudig dan het lijkt (zie D.2.5).

D.2.2 Toename van de invloed van schoolleiders op het onderwijsbeleid

In het vorige hoofdstuk over de schoolbesturen werd al opgemerkt dat schoolleiders in de afgelopen vijftien jaar steeds meer invloed kregen op het onderwijsbeleid, en zeker op het onderwijsinhoudelijke vernieuwingsbeleid.

In de eerste helft van de jaren negentig was de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS), die zowel schoolleiders in het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs omvatte, nog een vereniging van werknemers, naast de Algemene Bond voor Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL). Rond 1994, in de aanloop naar de lumpsumfinanciering, kregen directeuren in het voortgezet onderwijs te maken met een sterke uitbreiding van het aantal taken en verantwoordelijkheden. Met zowel een werknemers- als een werkgeversrol werd hun positie in het overleg steeds gecompliceerder. In het overleg met de overheid waren de collega-vakbonden ABOP en NGL vaak niet te spreken over het optreden van de AVS. De schoolleiders uit het voortgezet onderwijs werden daar wel aangeduid als «de rectorenclub», omdat ze zich meer als werkgever dan als werknemer opstelden. In verband met hun veranderde positie stapten de schoolleiders uit het voortgezet onderwijs medio jaren negentig uit de AVS. Er kwam een aparte Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO). De VVO werd behalve een organisatie ten behoeve van de noodzakelijke professionalisering van het management, al snel hét centrale aanspreekpunt voor alle gesprekspartners. De VVO werd opgevolgd door Schoolmanagers_VO. In april 2006 gingen vervolgens het werkgeversverband Voortgezet onderwijs (WVO) en Schoolmanagers_VO op in de VO-raad, de nieuwe brancheorganisatie voor het voortgezet onderwijs.

⁴¹¹ Zie: Tweede Fase Adviespunt (2007).

D.2.3 Kenmerken en opvattingen van schoolleiders

In 2002 liet het blad *MESO magazine* een onderzoek uitvoeren onder schoolleiders in het voortgezet onderwijs; in 1997 was dat ook al een keer gedaan. Hoewel de response beperkt was (145 deelnemers) biedt het onderzoek een aardig inzicht in kenmerken, gedrag en opvattingen van schoolleiders⁴¹².

Een klein kwart was destijds vrouw, de gemiddelde leeftijd was 50 jaar (nog geen 20% was 45 jaar of jonger) en de gemiddelde onderwijservaring bedroeg 26 jaar, waarvan ongeveer de helft van het aantal jaren in de functie van schoolleider. Meer dan de helft van de ondervraagde schoolleiders vond in 2002 hun functie zwaar (47%) of zeer zwaar (6%).

Leuke kanten en ergernissen in het schoolleiderschap

In de top drie van leuke kanten aan het schoolleiderschap stond het hebben van contacten (met personeel, ouders en leerlingen) op de eerste plaats (46%), gevolgd door het aansturen, motiveren en beïnvloeden van mensen (34%) en het initiëren, innoveren en implementeren van allerlei processen en vernieuwingen (18%).

Bij de top drie van grootste ergernissen stonden de collega's (waarmee leraren worden bedoeld) op de eerste plaats (meer dan 80%). In 1997 werd dat nog door 55% genoemd. In 2002 ging het onder andere om:

- collega's die hun werk niet goed doen/geen hart hebben voor hun werk;
- collega's die klagen om het klagen, zeuren, zeggen dat het vroeger beter was, mopperen, neuzelen, kankeren;
- docenten die conservatief zijn, nogal wereldvreemd, zich onvoldoende ontwikkelen;
- docenten die dwarsliggen, met gebrek aan enthousiasme, aan initiatief, aan inspiratie;
- docenten met gebrek aan samenwerking, gebrek aan verantwoordelijkheid, geen persoonlijke inzet, geen veranderingsgezindheid;
- docenten met hun kleinburgerlijkheid, hun laksheid, de kantjes er van aflopen, zich onprofessioneel gedragen, te laat komen, de vermoeide blik;
- traagheid en weerzin tegen veranderingen bij docenten;
- vakbondsmentaliteit bij docenten;
- et cetera.

Een lijstje dat er niet om liegt. Een belangrijk deel van de docenten werd in 2002 door hun schoolleider kennelijk niet zo erg gewaardeerd. In het volgende hoofdstuk, waar de rol van leraren aan de orde komt, zal overigens blijken dat het gebrek aan waardering vaak wederzijds is.

Op grote afstand komen zaken die met regelgeving te maken hebben, met de politiek en het ministerie. Een kwart van de schoolleiders noemt dit als vervelende aspecten van hun functie. Daarbij gaat het in het bijzonder om de bemoeizucht van de overheid, beperkingen door de regeldichtheid, knellende regelgeving, maar ook om de constante verandering in de politiek, het gebrek aan begrip bij de landelijke politiek, en de verkokering van het beleid van rijk en gemeenten. Vergeleken met vijf jaar eerder was er op dit punt overigens weinig veranderd.

Op de derde plaats kwam de afsprakencultuur: ja zeggen, nee doen. Meer dan 10% ergert zich hieraan. De administratieve rompslomp kwam in 2002 pas op de vijfde plaats, na het lange, inefficiënte en overbodige vergaderen.

Welke eigenschappen van leraren worden wél gewaardeerd?

Kiezend uit een lijst van twaalf eigenschappen zetten schoolleiders

⁴¹² Van Kessel (2002).

«betrokkenheid» (70%), «verantwoordelijkheid» (66%) en «bekwaamheid» (50%) op de eerste drie plaatsen. «Eigen initiatief» en «creativiteit» worden wat minder gewaardeerd (door 45% en 30%); voor de eigenschappen «onafhankelijkheid» en «intelligentie» kunnen schoolleiders nauwelijks waardering opbrengen (3% en 2%). Mannelijke en vrouwelijke schoolleiders verschillen op dit punt nauwelijks.

De beste en slechtste ontwikkelingen in het onderwijs

Bijna veertig procent van de schoolleiders toonde zich in 2002 in verschillende bewoordingen enthousiast over de autonomievergroting. In 1997 lag dit percentage aanzienlijk lager. Bijna een kwart noemde in 2002 ook de Tweede Fase van het havo/vwo (waartoe omschrijvingen behoren als: activering van leerlingen, de leerlinggerichtheid, nadruk op vaardigheden, aandacht voor «leren leren», bevordering van zelfstandigheid van leerlingen, en natuurlijk ook het Studiehuis).

Onder slechte ontwikkelingen werd de basisvorming het meest genoemd (17%), gevolgd door het zwalkende beleid van de overheid, zoals het terugdraaien van net ingezette vernieuwingen, de constante veranderingen, en het zigzagbeleid van Zoetermeer (12%). Het Studiehuis kwam met 10% op de derde plaats van slechtste ontwikkelingen en stond daarmee nog boven het lerarentekort (4%)⁴¹³.

Hoe schoolleiders anno 2007 tegen het onderwijs aankijken is onbekend. Waarschijnlijk is een deel van het in hun ogen oude, mopperende, niet tot verandering bereid zijnde lerarenbestand inmiddels vertrokken. De vreugde over de toegenomen autonomie zal vermoedelijk nog gegroeid zijn. De beleidskoers die sinds 2002 in het onderwijs is gevolgd, heeft schoolleiders waarschijnlijk wel aangesproken. In het volgende hoofdstuk komt aan de orde of dit voor de leraren ook geldt.

D.2.4 De rol van schoolleiders bij onderwijsvernieuwingen

Uit het voorafgaande komt het beeld naar voren van schoolleiders die veel meer vernieuwingsgezind zijn dan leraren. Schoolleiders hechten in verband met diverse maatschappelijke ontwikkelingen duidelijk veel belang aan innovatie van het onderwijs. Ze worden vanuit hun organisaties daarover ook goed geïnformeerd. Schoolleiders geven echter bijna nooit meer zelf les. Daardoor ervaren ze niet wat de verschillende vernieuwingen in de praktijk voor leraren betekenen. Sommige schoolleiders zitten zelfs niet eens meer in het gebouw waar de lessen worden gegeven, waardoor ook de fysieke afstand tot de leraren groot is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij sommige scholengroepen, zoals de Scholengroep Rijk van Nijmegen of de Gooise Scholen Federatie, waar de voorzitters van de centrale directie in een apart directiegebouw zijn gehuisvest.

Uit de zogeheten Koersgesprekken die tussen november 2003 en maart 2004 werden gevoerd ten behoeve van de totstandkoming van *Koers VO*, blijkt dat er op het punt van de eensgezindheid over noodzaak en aanpak van vernieuwingen grote verschillen waren tussen de verschillende onderwijsvernieuwingen.

Bij de vernieuwing van *het Vmbo* waren schoolleiders en docenten het onderling veel meer eens over nut en noodzaak van de vernieuwing dan bij de twee andere vernieuwingsoperaties. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de ernst van de problematiek waarmee het vmbo kampt. Mogelijk speelt ook het type docenten dat er werkt een rol.

⁴¹³ Van Kessel (2002).

Bij *de Basisvorming* liepen de verschillen van inzicht niet zozeer langs lijnen van schoolleiders en leraren. Bij beide groeperingen domineerde de neiging om de basisvorming minimaal («beleidsarm») in te vullen. Ook schoolleiders waren niet erg gelukkig met de basisvorming. Ze hadden bovendien wel wat anders aan hun hoofd: veel scholen moesten namelijk fuseren met andere scholen.

Bij *de Tweede Fase havo/vwo* liepen schoolleiders daarentegen vaak ver voor de troepen uit. Veel schoolleiders waren overtuigd van nut en noodzaak van de vernieuwing, maar werden in veel gevallen geconfronteerd met weerstand en verzet uit delen van het lerarencorps. Die weerstand onder docenten had voor een deel te maken met de sterke verhoging van de werkdruk en andere praktische invoeringsproblemen. Er waren echter ook weerstanden van principiële aard, die te maken hadden met de nieuwe rol die in het Studiehuis van docenten werd verwacht. Weerstanden die met de invoering van het nieuwe functiewaarderingsstelsel alleen maar zouden toenemen.

De negatieve houding van schoolleiders ten opzichte van leraren, die uit de bovengenoemde enquête uit 2002 naar voren kwam, valt vermoedelijk voor een belangrijk deel te verklaren vanuit hun ervaringen met de invoering van de Tweede Fase.

D.2.5 Vernieuwen is in de praktijk geen sinecure

De problemen die zich in de praktijk bij de vernieuwing van het onderwijs voordoen vallen wellicht het best te illustreren aan de hand van een meerjarig onderzoek naar onderwijskundige vernieuwingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs⁴¹⁴.

In dat onderzoek zijn tussen november 2002 en december 2005 met behulp van interviews, observaties en het bijwonen van allerlei regiobijeenkomsten, op meerdere momenten gegevens verzameld bij vijf scholen. Uit het onderzoek komt over het proces van innovatie het volgende naar voren:

- De vernieuwingsdoelen van de scholen verschillen sterk in omvang en concreetheid. Gemeenschappelijk zijn «het werken aan verlengde lestijden via wijzigingen in het lesrooster» en «het komen tot vakken-integratie». In de praktijk zijn de veranderingen in de lespraktijk echter bescheiden van aard. Op geen van de scholen is sprake van een schoolbrede verandering.
- Hoewel op de meeste scholen door de leidinggevenden wordt aangegeven dat ze een bottom-up benadering willen hanteren bij de onderwijsvernieuwing (in verband met het creëren van draagvlak en stimuleren van «eigenaarschap» bij docenten) is er in de praktijk veelal sprake van een top-down benadering (in de zin dat op de meeste onderzochte scholen het initiatief tot veranderen vanuit de projectleiding of de schoolleiding kwam). Er is een duidelijk verschil tussen de gewenste (wat ze zeggen) en feitelijke (wat ze doen) veranderingsstrategie.
- In alle scholen wordt gewerkt met tijdelijke platforms (een projectgroep en/of stuurgroep), waarin altijd leden van de schoolleiding zitten die als projectleider verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de vernieuwing. De vernieuwing wordt dus naast de bestaande praktijk opgestart.
- Schoolbrede betrokkenheid van de docenten valt moeilijk te realiseren. Docenten gebruiken bijeenkomsten om kritiek te uiten op de inhoud en aanpak van de vernieuwing, met name op de geringe invloed die ze hebben en de twijfels die ze hebben bij de vernieuwing.

⁴¹⁴ Sleegers et al. (2006).

- Naast schoolbrede initiatieven wordt ook gewerkt met kleinschalige deelprojecten, bijvoorbeeld vakkenintegratie via projectmatig werken, of het opstarten van zogenaamde proeftuinen. Door klein te beginnen hoopt men dat er daarna sprake zal zijn van olievlekwerking. De beoogde verbreding blijkt doorgaans echter moeizaam te verlopen.
- De scholen proberen daarnaast via veranderingen in de organisatiestructuur voortgang te houden in het veranderingsproces. Zo is men in alle onderzochte scholen bezig met het invoeren van teams naast de bestaande structuur van vaksecties. Het lijkt er echter op dat het invoeren van teams de invoering van inhoudelijke vernieuwingen extra belast. In de beleving van docenten moeten ze hun schaarse tijd nu verdelen over teamvorming én onderwijsvernieuwing. Ze lijken het bovendien te ervaren als een structuurverandering die van bovenaf door de schoolleiding is ingevoerd.

Volgens de onderzoekers is er sprake van «paradoxaal veranderen». Hoewel projectleiders het belangrijk vinden dat veranderingen door docenten worden geïnitieerd (bottom-up), worden ze feitelijk vanuit de schoolleiding ingezet (top-down). Vaak worden planmatige strategieën en onderhandelingsstrategieën gecombineerd ingezet. Dit «paradoxaal veranderen» zou volgens de onderzoekers moeten worden voorkomen door het werken aan verandering meer te zien als een leerproces met veel aandacht voor dialoog, uitwisseling en gezamenlijke betekenisgeving⁴¹⁵.

Het invoeren van onderwijsvernieuwingen is een zaak van lange adem, dat heeft de geschiedenis intussen wel geleerd. Wanneer er binnen een school sprake is van ernstige meningsverschillen over nut, noodzaak, inhoud en aanpak lijkt het welhaast een «mission impossible». In die zin zijn de voorbeelden die aan het eind van het vorige hoofdstuk werden genoemd kansrijker. Daarbij werd gestart met een nieuwe school of afdeling waar leraren worden geselecteerd en aangesteld die de vernieuwing ook echt tot uitvoering willen brengen. Of de nieuwe werkwijzen, indien succesvol (dat wil zeggen «evidence based»), vervolgens ook overdraagbaar zijn naar andere scholen, is echter de vraag. Het docentencorps dat in zo'n nieuwe school of afdeling werkt en de leerlingen (en ouders) die voor een dergelijke school of afdeling kiezen, zijn daarvoor vermoedelijk niet voldoende representatief voor de totale leerlingenpopulatie. In feite hebben we het hierbij over de situatie zoals die vroeger bestond (en nog bestaat), waarbij er naast «gewone» scholen ook «traditionele vernieuwingsscholen» waren. Het zomaar overplanten van werkwijzen van die traditionele vernieuwingsscholen naar de rest van het onderwijs is tot dusver geen onverdeeld succes gebleken.

⁴¹⁵ Sleegers et al. (2006).

D.3 DE LERAREN

In dit hoofdstuk staan de leraren centraal. Over leraren wordt veel geschreven. De berichtgeving staat sinds het begin van dit decennium vooral in het teken van het dreigende tekort aan leraren in het voortgezet onderwijs en de zorgelijke kwaliteit van sommige lerarenopleidingen. In 2004 en 2005 verscheen een tweetal publicaties, waarin gepleit wordt voor meer vertrouwen in en ruimte voor de uitvoerende professionals in de publieke dienstverlening, zoals het onderwijs: *Bewijzen van goede dienstverlening*⁴¹⁶ en *Beroepszeer*⁴¹⁷. In dezelfde periode ontstond ook meer aandacht voor de professionele ontwikkeling van de leraar. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) publiceerde daarover in 2006 het onderzoeksrapport *Waar wij voor staan. De onderwijsagenda van de beroepsgroep* uit⁴¹⁸. En «last but not least» bracht de Commissie Leraren (Commissie Rinnooy Kan) in september 2007 het advies *LeerKracht!* uit, waarin diverse voorstellen worden gedaan om het kwantitatieve en kwalitatieve tekort aan leraren te verminderen⁴¹⁹.

In dit hoofdstuk gaat het met name om de vraag hoe leraren zelf aankijken tegen de verschillende onderwijsvernieuwingen die de jaren negentig in het voortgezet onderwijs werden ingevoerd.

D.3.1 Leraren in het voortgezet onderwijs: aantallen en opleidingsniveau

Ontwikkeling van het aantal leraren

Het aantal formatieplaatsen voor leraren in het voortgezet onderwijs beweegt mee met het aantal leerlingen. Sinds begin jaren negentig was er sprake van een forse stijging. In 1989/90 waren er 46 961 formatieplaatsen (fte) voor leraren in het voortgezet onderwijs beschikbaar, die destijds bezet werden door 57 171 personen. In 2005 bedroeg het aantal formatieplaatsen (fte's) voor onderwijzend personeel in het voortgezet onderwijs 62 129. Deze werden bezet door 78 027 leraren⁴²⁰. Het aantal formatieplaatsen en leraren nam de afgelopen vijftien jaar in het voortgezet onderwijs, in lijn met de groei van het aantal leerlingen, dus flink toe.

Het opleidingsniveau en de bevoegdheid van leraren

De kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de leraar voor de klas. Hoewel leraren anno 2007 veel minder tijd frontaal voor de klas doorbrengen dan een aantal jaren geleden is hun rol onverminderd belangrijk. De kwaliteit van de leraar wordt in belangrijke mate bepaald door het opleidingsniveau. Het opleidingsniveau, zoals dat tot uitdrukking komt in een getuigschrift hoger onderwijs geeft een bevoegdheid. Zo'n bevoegdheid kan gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen geven van goed onderwijs. Daarnaast zijn echter ook pedagogisch-didactische vaardigheden en andere competenties van belang. Het hebben van een bevoegdheid garandeert niet per definitie dat een leraar ook bekwaam is.

Sinds augustus 2006 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) van kracht, waarin die bekwaamheid en het onderhoud daarvan zijn vastgelegd.

Eerste- en tweedegraads bevoegdheid

Het onderzoeksbureau ITS onderzocht in 2004 hoeveel lessen er door bevoegde docenten gegeven werden. In de meest strikte variant (waarin alleen leraren als bevoegd worden beschouwd die ook daadwerkelijk

⁴¹⁶ WRR (2004).

⁴¹⁷ CDV (2005).

⁴¹⁸ SBL (2006).

⁴¹⁹ Commissie Rinnooy Kan (2007).

⁴²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996), Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b).

bevoegd zijn om de lessen te geven, en leraren met dispensatie van de inspectie of het schoolbestuur als on(der)bevoegd worden beschouwd) werd in dat jaar 68,8% van de lesuren gegeven door een bevoegd docent. In een minder strikte variant werd 84% van de lesuren gegeven door een bevoegd docent.

De Commissie Rinnooy Kan constateerde onlangs eveneens dat in het voortgezet onderwijs bijna 17% van de leraren onbevoegd of niet bevoegd is voor het vak dat zij geven; 77% van de scholen had één of meer onbevoegde leraren in dienst. Daarbij doen zich per vak duidelijke verschillen voor: bij bijvoorbeeld Nederlands, Wiskunde, Algemene Economie en Natuurkunde is gemiddeld één op de vijf leraren onbevoegd; bij vakken als Godsdienst, Frans en Lichamelijke Opvoeding staat meer dan 90% van de leraren met een juiste bevoegdheid voor de klas.

De bovenbouw (klas 4 en hoger) van het havo/vwo behoort tot het eerstegraadsgebied. De lessen moeten er worden gegeven door eerste-graders, dat wil zeggen mensen met een voltooide academische opleiding of met een kandidaatsexamen of MO-b-opleiding. Tweedegraads leraren hebben een lerarenopleiding op hbo-niveau gevolgd.

Het percentage lesuren in het eerstegraadsgebied lag de afgelopen tien jaar op 22%. De overige 78% zijn lesuren in het tweedegraadsgebied. Van alle lesuren in het eerstegraadsgebied werd in 1994 nog 92% gegeven door een eerstegraads bevoegd docent; in 2004 was dit percentage gedaald naar 85%.

Tegenover een daling van het percentage lessen dat door eerstegraders wordt gegeven staat een toename van het percentage academici in het voortgezet onderwijs. Het aandeel eerstegraders met een kandidaatsexamen of MO-b-opleiding daalt echter. Die laatste trend is structureel omdat er al geruime tijd geen mensen meer worden opgeleid op MO-b- of kandidaatsniveau. Tabel D.3 geeft de cijfers.

Tabel D.3.1: Leraren in het voortgezet onderwijs naar opleidingsniveau, in %, 2001–2005

	2001	2003	2004	2005
mbo, havo/vwo (incl. lio's)	5	2	3	2
hbo	58	62	61	60
kandidaatsexamen, MO-b	14	13	12	12
wo	23	23	24	26
totaal	100	100	100	100= 78 000

Bron: Nota Werken in het onderwijs 2007, p. 39.

De toename van het aantal academici in het voortgezet onderwijs sinds 2001 is waarschijnlijk te verklaren door de zij-instromers en de conjunctuur. De conjuncturele neergang in de eerste helft van dit decennium bracht veel academici ertoe een baan te zoeken in het onderwijs. Nu de conjunctuur weer aantrekt zou het tegenovergestelde kunnen gebeuren. Er was de afgelopen jaren dus nog geen afname van het aantal academici, maar wel een terugloop van het aantal eerstegraads bevoegden, hoofdzakelijk als gevolg van de uitstroom van leraren met een kandidaatsexamen of MO-b-opleiding. Er zijn echter verschillende factoren die het voor jonge academici minder aantrekkelijk maken te kiezen voor een baan in het onderwijs⁴²¹.

⁴²¹ Commissie Rinnooy Kan (2007: 93–94).

D.3.2 Draagvlak onder leraren voor vernieuwingen

Opvattingen over onderwijsvernieuwingen en een gemeenschappelijke Basisvorming (1985)

In het kader van de voorbereiding van het WRR-rapport Basisvorming in het onderwijs (1986) hield het Instituut voor Toegepaste Sociologie in 1985 een enquête onder een representatieve steekproef van ruim 1100 leraren die lesgaven in de onderbouw (de eerste vier leerjaren) van het lbo, mavo, havo en vwo.⁴²² Het onderzoek vond dus plaats in een periode dat de definitieve plannen voor de basisvorming nog niet bekend waren. De basisvorming zou pas acht jaar later worden ingevoerd. Bij hun reacties refereerden de leraren dan ook vooral aan de plannen voor voortgezet basisonderwijs (VBaO), die in 1982 door minister Van Kemenade en staatssecretaris Deetman waren ingediend (kabinet Van Agt II, 1981–1982, CDA/PvdA/D66)⁴²³.

In de enquête en in de daarop volgende diepte-interviews onder twaalf docenten werden onder andere vragen gesteld over het beroep van leraar, over onderwijsvernieuwing in het algemeen en over de mogelijkheden van invoering van een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Het onderzoek biedt een aardig inzicht in het draagvlak voor een aantal doelstellingen en maatregelen die later in het kader van de basisvorming opnieuw aan bod zouden komen. Het onderzoek leverde de volgende bevindingen op:

- leraren in de eerste fase van het voortgezet onderwijs waren over het algemeen tamelijk tevreden met hun beroep. Het beroep van leraar was volgens de meeste ondervraagden boeiend en interessant, maar werd wel als vrij zwaar ervaren.
- het omgaan met leerlingen werd het aantrekkelijkste aspect van het leraarsberoep genoemd. Het oordeel over de motivatie van leerlingen was echter vrij negatief. Binnen categorale scholen voor havo of vwo was het oordeel over de motivatie nog het gunstigst. Oudere docenten waren over het algemeen minder goed te spreken over de motivatie van leerlingen dan jongere docenten.
- de houding tegenover onderwijsvernieuwing in het algemeen was niet zonder meer afwijzend. Men stond over het algemeen wel gereserveerd tegenover de vernieuwingsplannen. De algemene opvatting was dat onderwijsvernieuwingen taakverzwarend werken, terwijl het onderwijs er nauwelijks aantrekkelijker op wordt voor docent of leerling.
- veel leraren (vooral lbo-docenten) vonden het werken met heterogene groepen leerlingen taakverzwarend. Ook waren veel leraren (vooral havo- en vwo-docenten) van mening dat heterogene groepen een verlaging van het niveau tot gevolg hebben.
- oudere docenten stonden negatiever tegenover ondervernieuwingen dan jongere docenten. De mate van vernieuwingsbereidheid vertoonde een duidelijke samenhang met de vakorganisatie waarbij men was aangesloten, en met de politieke voorkeur van de docent. ABOP-leden en PvdA-aanhangers stonden het minst negatief tegenover onderwijsvernieuwing.
- een meerderheid van de docenten stond destijds afwijzend tegenover een geïntegreerde fase van voortgezet onderwijs (dat wil zeggen: één schooltype voor de eerste leerjaren). De meeste docenten zagen meer in een heterogene brugperiode lbo-mavo en een heterogene brugperiode havo-vwo, als middel om tot meer integratie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs te komen.
- oordeelden leraren in meerderheid negatief over een heterogene groepering van leerlingen, over het laten werken van leerlingen in kleine groepjes stond men aanzienlijk positiever, zolang die groepen maar relatief homogeen waren samengesteld.
- de voorgestelde integratie van vakken tot leergebieden sprak sommigen wel aan, omdat leergebieden beter aansluiten bij de werkelijkheid zoals leerlingen die ervaren. Als een belangrijk nadeel werd echter genoemd dat het vakspecifieke effect verloren gaat; veel respondenten waren bang dat er vervlaking en niveaudaling zou gaan optreden⁴²⁴.

⁴²² Smeets en Buis (1986).

⁴²³ Zie hoofdstuk B.1 (paragraaf B.1.1).

⁴²⁴ Smeets en Buis (1986: 91–95).

Bij latere onderwijsvernieuwingen werd er voorzover bekend, voorafgaand aan de invoering, nooit een representatief onderzoek onder de meest betrokken leraren gehouden.

Onderwijsenquête onder lezers NRC Handelsblad (november 1991)

In november 1991 hield NRC Handelsblad een enquête onder haar lezers, waarbij werd gevraagd naar thema's als basisvorming, schaalvergroting en werkomstandigheden in het onderwijs⁴²⁵.

Het lezerspubliek van de NRC is bepaald niet representatief voor de Nederlandse bevolking. Van de 6877 respondenten was maar liefst 89% hoog opgeleid; 42% was werkzaam in het onderwijs of had dat gedaan (15%). Voorzover ze ouder waren, zaten de kinderen vooral op het vwo (67%) en het havo (28%). De leraren onder de deelnemers hadden in meerderheid een eerstegraads bevoegdheid (58%) en gaven, indien werkzaam in het voortgezet onderwijs, vooral les op havo (31%), vwo (19%) en mavo (25%).

Met de stelling «Het onderwijsbeleid van de overheid wordt gekenmerkt door telkens nieuwe ideeën te lanceren en deze vervolgens te laten vallen» was maar liefst 83% van de respondenten het eens. Vier van de vijf leraren onderschreven de stelling «Het grillige overheidsbeleid is de belangrijkste oorzaak van de extra werkdruk in het onderwijs».

Negen van de tien respondenten had een voorkeur voor een school voor voortgezet onderwijs van 600 leerlingen; slechts 10% had een voorkeur voor een school met 2000 leerlingen.

Over de gelijke kansen in het onderwijs waren de meningen verdeeld. Met de stelling «Ons onderwijssysteem biedt evenveel kansen aan kinderen uit de lagere sociale milieus als aan kinderen uit hogere sociale klassen» was 49% van de respondenten het eens en 42% oneens.

Met de voorgestelde maatregelen werd echter minder instemming betuigd. Met de stelling «de schoolkeuze voor het voortgezet onderwijs zou van 12-jarige leeftijd naar 15-jarige leeftijd verschoven moeten worden» was 61% van de respondenten het oneens en 30% het eens. Ook de vorming van heterogene groepen kon niet op steun van een meerderheid rekenen. Slechts 28% was het eens met de stelling «kinderen moeten in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs niet op basis van hun aanleg en capaciteiten in één klas geplaatst worden».

Een meerderheid (62%) was voor een scholengemeenschap met slechts enkele verwante schooltypen. Een scholengemeenschap met zoveel mogelijk verschillende schooltypen vond slechts 28% aantrekkelijk.

Over de mogelijke negatieve gevolgen van lesuitval werd door ouders en leraren verschillend gedacht. Van de ouders van 40 jaar en ouder vond 45% dat kinderen te weinig leren omdat er in het voortgezet onderwijs veel lessen uitvallen vanwege examens, ziekte en vergaderingen; onder leraren was slechts 20% die mening toegedaan.

Een meerderheid van de respondenten (56%) was van mening dat in het voortgezet onderwijs het aantal combinaties van vakken dat je kunt kiezen zo groot mogelijk moet zijn. Van alle respondenten vond 62% ook dat het aantal vakken waarin je examen moet doen uitgebreid zou moeten worden. Met de stelling «het aantal combinaties van vakken die je in het voortgezet onderwijs kunt kiezen, zou teruggebracht moeten worden naar circa vier» was maar liefst 61% van de respondenten het oneens. Dat gold eveneens voor de leraren onder de respondenten: 67% van de leraren jonger dan 40 jaar en 56% van de leraren ouder dan 40 jaar.

Van alle deelnemers aan de enquête had 43% een voorkeur voor een school waar naast het gewone onderwijs extra aandacht wordt besteed

⁴²⁵ NRC Handelsblad d.d. 16 januari 1992.

aan cognitieve vakken (taal, exacte vakken enz.) en 57% een voorkeur voor een school met extra aandacht voor expressieve vakken (tekenen, handvaardigheid, muziek).

Ten aanzien van het lager beroepsonderwijs onderschreef een meerderheid (77%) de stelling dat lager beroepsonderwijs prima onderwijs is voor praktisch ingestelde leerlingen. Slechts 11% was het eens met de stelling dat lager beroepsonderwijs onderwijs is voor wie echt niet anders kan.

Het draagvlak voor een aantal maatregelen rond de basisvorming en tweede fase was eind 1991 dus niet erg groot; althans niet onder het hoog opgeleide deel van de bevolking.

D.3.3 Organisaties van leraren

Onderwijsvakbonden

In de fase van beleidsvoorbereiding werd in de jaren negentig vrijwel uitsluitend gesproken met de onderwijsbonden. In de eerste helft van de jaren negentig waren dat de Algemene Bond voor Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL). In 1997 fuseerden deze twee bonden, en werd de Algemene Onderwijs Bond (AOB), de grootste onderwijsvakbond (aangesloten bij de FNV), die docenten van basisschool tot en met het hoger onderwijs vertegenwoordigt. Daarnaast nemen ook de Onderwijsbond van het CNV en de onderwijsbonden van CMHF/MHP (middelbaar en hoger personeel) aan het onderwijsoverleg deel. Als onderwijsvakbonden richten zij zich primair op de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel.

De verschillende onderwijsbonden behartigen in de eerste plaats de belangen van hun leden. Daarnaast spreken zij zich ook met enige regelmaat uit over ontwikkelingen in het onderwijs. Daarbij worden de belangen van de leden uiteraard niet uit het oog verloren. De kwaliteit van het onderwijs en de belangen van onderwijsgeevenden hoeven echter niet per definitie parallel te lopen. Het belang van de kwaliteit van het onderwijs en het belang van onderwijsgeevenden kunnen zelfs wel eens op gespannen voet met elkaar staan.

Vakinhoudelijke verenigingen

Naast vakbonden zijn er ook vakinhoudelijke verenigingen, zoals bijvoorbeeld de Vereniging van Leraren in Levende Talen (VLLT) of het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG). Deze vakinhoudelijke verenigingen stellen zich ten doel de kwaliteit van het onderwijs in hun vak te bevorderen en verbeteren.

De vakinhoudelijke verenigingen hebben begin jaren negentig een gezamenlijk platform opgericht om hun krachten te bundelen: het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (VVVO), dat als koepelorganisatie een spreekbuis en aanspreekpunt vormt voor alle 26 aangesloten verenigingen. Doel van het Platform is de invloed van de verenigingen te versterken. Daarbij beperkt het Platform zich tot gemeenschappelijke belangen en vakoverstijgende kwesties. De belangen van de vakinhoudelijke verenigingen kunnen namelijk onderling tegenstrijdig zijn. Zo kan meer aandacht, in de vorm van meer lessen voor natuurkunde ten koste gaan van het vak scheikunde. Voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming over kerndoelen of examenprogramma's lobbyen de verschillende vakverenigingen dan ook meestal ieder voor zich. Vanuit de verschillende vakinhoudelijke verenigingen wordt in de regel kritisch gekeken naar onderwijsvormen die meer afstemming tussen vakken of een meer vakoverstijgende aanpak veronderstellen. Van zo'n streven naar meer samenhang tussen vakken, bijvoorbeeld in de vorm

van leergebieden of project- of probleemgestuurd onderwijs, was zowel bij de Basisvorming als de Tweede Fase sprake.

Indien er overeenstemming over de vernieuwingsvoorstellen met het onderwijsveld was bereikt, zoals in nota's aan de Tweede Kamer nogal eens werd geconstateerd, dan had die overeenstemming meestal alleen betrekking op besturen en schoolleiders.

Volgens recente informatie op www.hetberoep.nl is de situatie de afgelopen jaren duidelijk verbeterd. Het Platform VVVO zit regelmatig aan tafel met het ministerie van OCW en er is geregeld overleg met partners als de onderwijsvakorganisaties (AOB, OCNV en onderwijsbonden CMHF/MHP) en de vo-raad. Het platform is ook vertegenwoordigd in besturen, of raden van advies van organisaties als de Stichting voor de leerplanontwikkeling (SLO) en de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL).

Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL)

De Stichting Beroepskwaliteit Leraren werd in 1998 opgericht. Het bestuur van de stichting bestaat uit vertegenwoordigers van vakorganisaties, onderwijsvakverenigingen en onafhankelijke deskundigen. De stichting bevordert de kwaliteit van het onderwijs door de kwaliteit van leraren centraal te stellen. In de aanloop naar de aanvaarding van de Wet op de Beroepen in het onderwijs (BIO), die sinds 2006 van kracht is, ontwikkelden werkgroepen van leraren de bekwaamheidseisen. Deze kwamen in 2004 gereed.

Het initiatief voor de stichting lag overigens niet bij de leraren zelf. De geschiedenis van de stichting is nauw verbonden met het denken over, en beleid ten aanzien van het beroep van leraren, zoals dat in 1993 werd ingezet met het rapport *Een beroep met perspectief van de Commissie Toekomst Leraarschap* en met de kabinetsreactie op dat advies *Vitaal leraarschap*. (zie www.lerarenweb.nl).

Vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON)

De vereniging Beter Onderwijs Nederland is begin 2006 opgericht met als doelstelling:

«het zo goed mogelijk tot bloei laten komen van de potenties van leerlingen en studenten door gedegen vakinhoudelijke en algemene vorming». (zie: www.beteronderwijsnederland.nl)

In het manifest dat de inhoudelijke grondslag voor de vereniging legde, wordt de vloer aangeveegd met alle hervormingen en vernieuwingen die zich sinds de invoering van de Mammoetwet in het Nederlandse onderwijs hebben voltrokken⁴²⁶. Volgens BON zijn die vernieuwingen ten koste gegaan van de leraren en hun beroep. Scholen zijn door alle fusies veel te groot geworden en het management heeft alle zeggenschap in het onderwijs naar zich toegetrokken. Managementactiviteiten worden daarbij aanzienlijk beter beloond dan het geven van onderwijs.

De vereniging BON zette zich aanvankelijk met name af tegen het «nieuwe leren», zoals dat in het Studiehuis, maar ook in competentiegericht onderwijs tot uitdrukking komt. In die visie moet onderwijs leerlinggericht zijn; leerlingen construeren hun eigen kennis en doen dat grotendeels zelfstandig, in groepjes en met de computer (Internet). Volgens BON worden leraren daardoor gedegradeerd tot begeleiders van leerprocessen en kunnen ze hun vakinhoudelijke kennis niet meer kwijt. Voor een meer traditionele kennisgerichte aanpak is in het onderwijs nauwelijks ruimte meer. Ook de toetsing neemt steeds subjectievere vormen aan. Het vakinhoudelijke niveau van veel opleidingen is volgens Beter Onderwijs Nederland de afgelopen jaren sterk verschaald.

⁴²⁶ Verbrugge A. en M. (2006).

De vereniging kwam ook met voorstellen. De verscheidenheid in praktische en theoretische, beroepsgerichte en academische opleidingen moet weer in ere worden hersteld, zodat beter tegemoet gekomen kan worden aan verschillen in aanleg tussen jongeren.

De vernieuwers haken volgens BON te veel aan bij de (vermeende) belevingswereld van jongeren, en vinden dat het onderwijs leuk en afwisselend moet zijn. In het onderwijs moet juist het vermogen tot zelfbeheersing, concentratie en discipline tot ontwikkeling worden gebracht. De docent en zijn vak moeten weer een veel centralere rol krijgen.

Volgens sommige waarnemers vertegenwoordigt BON vooral de oudere academisch gevormde eerstegraads docenten in het voortgezet onderwijs. Die groep leraren is mogelijk door de fusie van ABOP en NGL tot AOb de mogelijkheid van het inbrengen van een eigen geluid in het overleg kwijtgeraakt. Woordvoerders en aanhangers van BON zijn overigens niet alleen afkomstig uit het voortgezet onderwijs, maar ook uit het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Ze hebben bijna allemaal een academische opleiding gevolgd en kijken vanuit die achtergrond anders aan tegen kennisoverdracht en kennisontwikkeling dan leraren en bestuurders met een meer praktijkgerichte opleiding of instelling. De kritiek op het nieuwe leren is inmiddels duidelijk doorgedrongen tot beleidsmakers. Het ministerie heeft tot dusver echter moeite met het bepalen van een standpunt. De actiepunten van de vereniging lijken de laatste tijd enigszins verlegd te zijn van een strijd voor beter onderwijs naar een strijd tegen het management en de bureaucratie in het onderwijs.

Een beroepsorganisatie van en voor leraren ontbreekt

Er zijn, kortom, heel wat organisaties van leraren, maar geen daarvan houdt zich integraal bezig met zowel de ontwikkeling van het vak als de arbeidsvoorwaarden. Er is niet alleen sprake van fragmentatie (tussen vakontwikkeling en arbeidsvoorwaarden), maar ook van segmentatie (organisatie per vakgebied)⁴²⁷.

Wat duidelijk ontbreekt is een stevige beroepsorganisatie voor leraren. Een beroepsorganisatie, zoals andere hoogopgeleide beroepsgroepen als advocaten en artsen, die kennen. Een organisatie die toeziet op de kwaliteit van de beroepsuitoefening, de toegang tot het beroep bewaakt en zorgdraagt voor de ontwikkeling van het vak. De beroepsgroep van leraren heeft zichzelf nooit als zodanig georganiseerd. Dat heeft deels te maken met veranderingen in de samenstelling van de lerarenpopulatie. Het beroep vormde lange tijd een nastrevenswaardige bestemming voor de slimste jongeren uit een generatie. Dat is al enkele decennia niet meer het geval. Een belangrijker oorzaak voor de gebrekkige professionalisering van de leraar is vermoedelijk gelegen in de opbouw – in het kader van de constructieve onderwijspolitiek gedurende de jaren zestig en zeventig – van een omvangrijke onderwijsverzorgingsstructuur, met afzonderlijke instellingen voor leerplanontwikkeling, toetsontwikkeling en pedagogisch-didactische vernieuwing⁴²⁸.

Het eind jaren negentig ontwikkelde initiatief tot oprichting van de eerder genoemde Stichting Beroepskwaliteit Leraren kwam niet vanuit de leraren zelf, maar uit de overheid en de vakorganisaties voort. De in 2006 opgerichte vereniging BON richt zich weliswaar op een versterking van de positie van leraren, maar vertegenwoordigt slechts een kleine minderheid van academisch gevormde leraren.

Door het ontbreken van een eigen beroepsorganisatie waren leraren de

⁴²⁷ Leenheer (2007).

⁴²⁸ Zie hoofdstuk C.3.

afgelopen jaren feitelijk een speelbal in handen van uiteenlopende politieke en maatschappelijke krachten.

D.3.4 Leraren tijdens de onderwijsvernieuwingen

De verschillende onderwijsvernieuwingen veronderstelden een andere wijze van werken van docenten. In de praktijk kwam daar meestal maar weinig terecht.

De basisvorming

Over de basisvorming schrijft de onderwijsinspectie in het Onderwijsverslag over het jaar 1995 het volgende:

«Een van de doelstellingen van de basisvorming is een verandering van de didactiek. Meer dan voorheen moet nadruk worden gelegd op toepassing en vaardigheden in het leerproces en minder op louter kunnen reproduceren.... De verwezenlijking van deze doelstellingen in de klas is lastig»⁴²⁹.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de praktijk van het onderwijs doorgaans nog traditioneel is. Actief leren door leerlingen vindt slechts een enkele keer plaats, als het al gebeurt. Het kost leraren bovenop hun normale werkbelasting veel tijd en energie om didactische werkvormen te leren toepassen die het actief leren van leerlingen bevorderen. Scholen die over voldoende veranderingscapaciteit beschikken om vernieuwingsoperaties uit te voeren zijn dun gezaaid; hooguit 30% van de scholen voor voortgezet onderwijs was daartoe in 1995 tot op zekere hoogte in staat.

Het Onderwijsverslag over het jaar 1996 maakt melding van een onderzoek waarin een 15-tal groepsinterviews werd gehouden met leraren die lesgeven in de periode van basisvorming en in het VBO. Daaruit blijkt dat leraren vaak geen hoge pet op hebben van de recente versterking van het schoolmanagement (lumpsumfinanciering). Zij vinden dat het beheersmatige denken bij de schoolleiding overheerst en een onderwijskundige visie ontbreekt. Financiële motieven gaan vaak vóór onderwijskundige. Met de inhoud of vormgeving van het onderwijs houdt de schoolleiding zich nauwelijks bezig. Wel ervaren leraren de schoolleider als controleur, vooral als het gaat om rapportcijfers of eindexamenresultaten⁴³⁰.

Omdat het besef in scholen groeit dat de beleidsoperaties basisvorming, leerwegen vbo-mavo en tweede fase havo-vwo een gemeenschappelijke visie en didactische aanpak vereisen, gaat een toenemend aantal scholen er, naar het lijkt, toe over de verantwoordelijkheid voor onderwijskundige taken aan coördinatoren op te dragen. Zo wordt er op bijna alle scholen een toename in de omvang van het middenmanagement geconstateerd. Volgens de inspectie mag dat er echter niet toe leiden dat het onderwijskundig beleid niet of onvoldoende door de schoolleiding zelf gedragen wordt.

Uit het in 1999 door de inspectie uitgebrachte evaluatierapport over de basisvorming *Werk aan de basis* blijkt dat weliswaar de lessentabel is aangepast en er nieuwe methoden zijn aangeschaft, maar dat er in inhoudelijk en didactisch opzicht nauwelijks iets is veranderd. Leraren richten zich op hun eigen vak en werken voornamelijk teruggetrokken in hun eigen lokaal. Het collegiaal overleg blijft beperkt tot contacten over praktische zaken binnen de vaksectie. De inrichting van de doorsnee Nederlandse school werkt samenwerking ook niet in de hand. Het is een

⁴²⁹ Inspectie van het Onderwijs (1996: 86).

⁴³⁰ Inspectie van het Onderwijs (1997: 55).

«eilandenstructuur», die bij leerlingen overkomt als een verzameling losstaande vakken.

De inspectie wijt het gebrek aan vernieuwingsgezindheid ook aan het ontbreken van een aantal basisvoorwaarden bij de invoering van de vernieuwing. Zo was er niet alleen nogal wat verzet tegen de van bovenaf opgelegde vernieuwing, maar er was ook weinig tijd en geld voor omscholing. Bij de invoering deden zich kinderziektes voor en overheerste een gevoel van overbelasting door het grote aantal vakken. De overladenheid als gevolg van het grote aantal vakken en de vele kerndoelen per vak, had volgens de ontwerpers moeten worden opgelost door meer aan «clustervorming» te doen. Dat laatste gebeurde echter nauwelijks. Om de druk van de ketel te halen stelde de inspectie voor het aantal lesuren van leerlingen te verminderen van 32 naar 30, maar de school wel te betalen voor 32 lesuren. Dat zou de noodzakelijke ruimte kunnen bieden voor extra faciliteiten⁴³¹.

Die aanbeveling viel niet bij iedereen in goed aarde. Volgens de AOb lag het terugbrengen van het aantal lesuren niet erg voor de hand. De docent zou er alleen maar meer leerlingen door krijgen en dat zou eerder een verzwarend dan een verlichting betekenen. Meer geld voor scholing was volgens de AOb een betere oplossing. Vanuit de Tweede Kamer kwamen er andere suggesties, variërend van een flinke vermindering van het aantal vakken (Lambrechts D66) tot het volledig afschaffen van de basisvorming (Cornielje VVD).

De inspectie was in het evaluatierapport niettemin optimistisch over de toekomst. «Wat is nu vijf jaar voor zo'n complexe onderwijsvernieuwing?», zo stelde Inspecteur-Generaal Mertens destijds. Nu de tweede fase zijn intrede heeft gedaan hebben scholen in ieder geval meer zicht gekregen op waar het allemaal toe moet leiden⁴³².

De Tweede Fase havo/vwo

In het Onderwijsverslag over het jaar 1999 gaat de inspectie uitvoerig in op de opvattingen en het gedrag van leraren met betrekking tot de Tweede Fase⁴³³. Hieronder wordt een omvangrijk deel van tekst uit dat Onderwijsverslag letterlijk overgenomen.

«Op de meeste scholen zijn afspraken gemaakt over het didactisch handelen in de nieuwe tweede fase. Vrijwel steeds hebben deze afspraken betrekking op het vergroten van het vermogen van leerlingen om zelfstandig te studeren (werken met studiewijzers, maximale instructietijd per les, zoals: de helft van de les geen centrale rol voor de leraar).

De leraren verschillen van mening over de duidelijkheid en het formele of verplichtende karakter van deze afspraken op schoolniveau. In veel scholen heerst de opvatting dat afspraken op didactisch terrein meer richtinggevend dan verplichtend zijn. Daarnaast zijn er tussen secties of tussen profielvakken meer specifieke afspraken gemaakt over afstemming in leerstof (bijvoorbeeld over de vorm van boekbesprekingen of over presentaties).

De meeste leraren achten zich voldoende tot goed voorbereid op de tweede fase. De meeste scholen organiseerden studiedagen en stelden periodes vast waarin werd «proefgedraaid» volgens de nieuwe werkwijze (maar dan wel in de oude structuur met de bestaande examenprogramma's en met zes of zeven vakken in het pakket). Vaak hebben leraren zelf het initiatief tot scholing genomen of liet de schoolleiding de verantwoordelijkheid voor scholing, vooral op het vakgebied, grotendeels over aan de leraren. Veel leraren zeiden vooral geleerd te hebben van eigen experimenten en van collegiale samenwerking (door ervaringen uit te wisselen en elkaar te steunen).

Vrijwel alle leraren hanteren een andere didactiek dan vroeger. Dat ligt voor de hand, gezien de toepassing van nieuwe methodes met gewijzigde didactische uitgangspunten, het uitvoeren van nieuwe examenprogramma's (met veel nadruk op vaardigheden) en het in veel gevallen teruggelopen aantal contacturen.

⁴³¹ Inspectie van het Onderwijs (1999).

⁴³² Van der Mee (1999).

⁴³³ Inspectie van het Onderwijs (2000).

De studiewijzers kennen vaak onderlinge verschillen, afhankelijk van de individuele leraar of van de vaksectie. De mate waarin leraren hierbij zelf nog voor de klas uitleg geven of met leerlingen klassengesprekken voeren, verschilt sterk tussen scholen en leraren. Dat geldt ook voor het opgeven van huiswerk. ...

Leraren hebben in het algemeen nog geen duidelijk zicht op de wijze waarop ze de leerlingen moeten instrueren en begeleiden om hen een goed examen te doen afleggen. Vooral het motiveren van leerlingen uit 4 havo ervaren zij als lastig. Ze vragen zich af waar de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van leerlingen liggen («hoe lang laat je leerlingen zelfstandig ploeteren, wanneer grijp je in?»)...

Vrijwel alle vaksecties hebben een nieuwe methode aangeschaft... Omdat de leraren deze methodes nu in de praktijk voor het eerst toepassen, volgen ze die heel precies en slaan zij als het ware geen lettergreep over. Dat nauwgezet volgen van de methode ervaren leerlingen vaak als taakverzwarend. ...

Er is in het algemeen onzekerheid over vorm, inhoud en niveau van de examens, en de organisatie ervan...

Een specifiek probleem is het verschil tussen vakken in de mate waarin leerlingen instructie en begeleiding van de leraar nodig hebben. Voor sommige vakken stellen leraren dat de complexiteit zodanig is, dat zij hun leerlingen meer moeten sturen en begeleiden dan binnen het toegewezen aantal contacturen mogelijk is. Zij vragen zich af of de vertaalslag van studielast naar contacturen voor alle vakken identiek moet zijn; in de praktijk gebeurt dit nu meestal wel.

Vrijwel alle leraren vinden dat (de inhoud van) het werk is veranderd. Men voelt zich «meer begeleider dan leraar». De combinatie van nieuwe examenprogramma's, minder instructietijd en het toepassen van studiewijzers leidt ertoe dat leraren het programma als zeer verplichtend ervaren. («Je kunt je geen uitweidingen meer permitteren of actuele zaken toelichten»).

Voor de leraren zijn bovendien de organisatorische taken toegenomen doordat – als gevolg van het teruglopen van de contacturen per groep leerlingen – voor veel leraren het aantal groepen leerlingen waarvoor ze verantwoordelijkheid dragen, is gestegen. De drukte die het regelen van deze voorwaardelijke zaken met zich meebrengt, heeft meestal belemmerd dat leraren voldoende tijd kunnen vrijmaken voor belangrijke inhoudelijke aspecten. ...

Hoewel een meerderheid van de leraren ook in de nieuwe tweede fase plezier heeft in het werk, is het aantal leraren dat zich matig of niet tevreden toont met het werk sterk toegenomen, vergeleken met de «oude» situatie in het havo/vwo»⁴³⁴.

In een commentaar bij deze bevindingen gaat de inspectie met name in op het geringe aantal contacturen per vak. Kennelijk heeft men zich dit bij de voorbereiding onvoldoende gerealiseerd, zo stelt de inspectie. Dat geldt ook voor het feit dat er vakken zijn die gezien hun aard of complexiteit veel instructie en begeleiding vragen. Door het geringe aantal uren per vak voelen leraren zich gedwongen de beperkte tijd optimaal te benutten. Dit wordt versterkt door de nieuwheid van de programma's en de onervarenheid van de leraar in de nieuwe structuur. Deze omstandigheden leiden in de invoeringsfase soms tot armoedige onderwijssituaties. In die gevallen dreigt de ruimte te verdwijnen voor betekenisvolle reflectie binnen de les, voor het creëren van een aangenaam en ontspannen leerklimaat en voor een inspirerend betoog van de leraar, aldus de inspectie⁴³⁵.

De aangekondigde acties van scholieren tegen het studiehuis leidden al voor de actie tot een redactioneel commentaar in het Onderwijsblad van de AOb.

Daarin valt te lezen dat de AOb bij monde van vice-voorzitter Dresscher had laten weten sommige elementen van de actie weliswaar sympathiek te vinden, zoals de aandacht voor de geringe faciliteiten die leraren hebben bij de invoering van het studiehuis, maar tegen directe maatre-

⁴³⁴ Inspectie van het Onderwijs (2000: 107–109).

⁴³⁵ Inspectie van het Onderwijs (2000: 110).

gelen te zijn. Volgens Dresscher is het goed dat de aandacht weer eens gevestigd is op de marginale voorwaarden waaronder deze onderwijsvernieuwing moest worden ingevoerd; een van de redenen voor de AOb om morele steun te betuigen aan de organiserende leerlingen. Maar het geld dat er was, vijftig miljoen gulden, is ook niet altijd goed gebruikt. Er zijn scholen waar het in de directieformatie werd gestopt, in plaats van leraren de gelegenheid te bieden zich voor te bereiden. Op andere scholen hielden ze oren en ogen dicht voor de komende veranderingen⁴³⁶.

Sinds 1999 is de situatie in de bovenbouw van het havo/vwo geleidelijk aan gestabiliseerd. Er zijn verlichtingsmaatregelen getroffen en de kinderziektes zijn inmiddels wel voorbij. In hoofdstuk B.2 is uitvoerig ingegaan op de evaluatie van de Tweede Fase.

Uit een verslag van een interactieve gespreksronde die in de eerste maanden van 2004 ter voorbereiding van de beleidsnota *Koers VO* werd gehouden, rijst het beeld op van een brede overeenstemming over de richting van het beleid rond de leraar. Uit de verschillende debatten kwam naar voren hoezeer de docent een cruciale factor is in de vele ambities op de school. De docent zou weer meer eigenaar van de onderwijsontwikkeling moeten worden. Leraren gaven aan dat zij uiteindelijk verantwoordelijk willen en moeten zijn voor de professionele onderwijskundige keuzes. Ze drongen aan op meer tijd om hun onderwijs te innoveren en beter op de leerling af te stemmen⁴³⁷.

Een vergelijkbare behoefte aan het zelf kunnen maken van keuzes komt naar voren uit een in 2006 gepubliceerd grootschalig webonderzoek van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL). Daarin gaven bijna 4000 leraren uit het voortgezet onderwijs hun mening. De publicatie *Waar wij voor staan; de onderwijsagenda van de beroepsgroep* schetst een leraar voortgezet onderwijs die in de eerste plaats «zijn werk goed wil doen», het van belang vindt dat het in de schoolorganisatie op rolletjes loopt. De directie moet dienstbaar zijn aan het onderwijs, en moet weten, door bijvoorbeeld parttime les te geven, waar het over gaat. De leraar wil beslist geen visie op onderwijs door de schoolleiding of door externe begeleiders opgedrongen krijgen. Ze willen wel een inspirerende visie op onderwijs, maar die moet bij voorkeur uit het team komen. Bij ruim de helft (53%) van de leraren in het voortgezet onderwijs was de tevredenheid over het werk in het onderwijs het afgelopen jaar afgenomen. Zestig procent van degenen die de vraag naar het grootste knelpunt in hun dagelijks functioneren beantwoordden, was van mening dat de schoolleiding niet deugt. Het onderzoek biedt weinig inzicht in de opvattingen van leraren over goed onderwijs. In een batterij van bijna zeventig stellingen, waarmee de deelnemers konden uitdrukken hoe goed iets bij hen past, waren er slechts enkele die gingen over onderwijsvernieuwing. «Het werken met nieuwe vormen van leren (bijvoorbeeld competentiegericht leren, samenwerkend leren, zelfstandig leren)» scoorde met 4.95 laag⁴³⁸.

D.3.5 Verschillen tussen leraren in het voortgezet onderwijs

In 2003 promoveerde Klaas van Veen op een onderzoek naar de vraag hoe docenten in het voortgezet onderwijs de onderwijsvernieuwingen ervaren in relatie tot hun eigen wensen ten aanzien het werk als docent⁴³⁹. Het onderzoek onder 452 docenten laat zien dat deze sterk verschillen in hun professionele opvattingen.

Met betrekking tot het lesgeven werden er twee opvattingen onderschei-

⁴³⁶ Bosma (1999).

⁴³⁷ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 1 april 2004 over Resultaten interactieve gespreksronde Koers VO.

⁴³⁸ SBL (2006).

⁴³⁹ Van Veen (2003).

den: een opvatting waarin kennisoverdracht en de leraar centraal staan (leerstofgericht) en een opvatting waarin het leren van de leerling en de leerling centraal staan (leerlinggericht). Met betrekking tot de school werd een beperkte en een uitgebreide opvatting onderscheiden: beperkt betekent dat de docent vooral gericht is op de klas en de leerling, terwijl bij een uitgebreide opvatting de docent ook gericht is op wat er buiten de klas, in de relatie met collega's en in de schoolorganisatie gebeurt.

Uit verschillende combinaties van opvattingen over lesgeven, onderwijs en de schoolorganisatie kwamen zes verschillende typen docenten naar voren die varieerden tussen twee extremen.

Aan de ene kant docenten die sterk leerlinggericht waren, en die vooral de persoonlijke en morele ontwikkelingen van belang vonden. Daarnaast waren ze, naast de klas en de leerlingen, ook sterk gericht op de schoolorganisatie.

Aan de andere kant docenten die vooral leerstofgericht waren, kwalificatie en beroepsvoorbereiding van belang vonden, en vooral gericht waren op de klas en de leerlingen.

Docenten kunnen in hun professionele opvattingen dus sterk uiteenlopen. Bovendien bleken opvattingen over lesgeven en over de schoolorganisatie op een bepaalde manier met elkaar samen te hangen.

Uit diepte-interviews met drie docenten met progressieve opvattingen (leerlinggericht, en een brede gerichtheid op de schoolorganisatie) en drie docenten met traditionele opvattingen (leerstofgericht, en een beperkte oriëntatie op de schoolorganisatie) bleek dat de waardering van docenten voor onderwijsvernieuwingen als het Studiehuis en «samenwerking met collega's» sterk samenhangt met hun professionele opvatting. De leerlinggerichte docenten waardeerden de vernieuwing en waren er positief over gestemd, terwijl docenten met meer leerstofgerichte opvattingen over lesgeven negatieve emoties ervoeren naar aanleiding van de vernieuwingen.

De leerlinggerichte docenten vonden hun werk er duidelijk leuker door worden, en de traditionele docenten duidelijk niet. Leerstofgerichte docenten definieerden hun werk voornamelijk in termen van het overdragen van hun vak en zagen daardoor overleg met collega's en betrokkenheid bij het schoolbeleid als onbelangrijk en zelfs als een afleiding van hun primaire taak: het lesgeven. De leerlinggerichte docenten definieerden hun werk niet alleen in termen van lesgeven, maar ook in termen van betrokkenheid bij de school.

Een derde deelonderzoek richtte zich op de casus van één docent Nederlands, een vernieuwingsgezinde docent, die qua professionele opvattingen sterk overeenkwam met hetgeen het Studiehuis beoogde. Uit dat onderzoek bleek dat de docent, die aanvankelijk positief stond tegenover het studiehuis, tijdens de invoering langzamerhand zijn enthousiasme verloor. Daarbij was niet zozeer het tijdgebrek verantwoordelijk voor het verlies aan enthousiasme, maar vooral degenen die verantwoordelijk waren voor dat tijdgebrek, met name de schoolleiding die onvoldoende materiële ondersteuning bood in termen van extra tijd. Ook de eigen opvattingen over het vak bepaalden de waardering van de vernieuwing. De docent voelde zich sterk verantwoordelijk voor zijn leerlingen, zag hen als de kern van zijn werk, maar kon tegelijkertijd onvoldoende tijd in hen investeren en daardoor niet aan hun wensen tegemoet komen.

In het onderzoek van Van Veen werd geen verband gelegd met de opleidingsachtergrond van de leraar. In de onderwijssector is het al geruime tijd gebruikelijk om leraren met een tweedegraads bachelor opleiding op hbo-niveau op eenzelfde wijze in te zetten en te honoreren

als leraren met een academische masteropleiding, aangevuld met eenjarige universitaire lerarenopleiding. Anders dan in andere arbeidsmarktsectoren wordt er in de onderwijssector bij de aanstelling en functiewaardering al jaren geen onderscheid meer gemaakt tussen beide categorieën leraren.

Verschillen tussen leraren met een universitaire (leraren)opleiding en leraren met een tweedegraads opleiding op hbo-niveau

Universitair opgeleide leraren hebben gedurende tenminste vier jaar (in de praktijk gemiddeld vijf en half jaar) een bepaald vakgebied op academisch niveau bestudeerd. Pas daarna volgt een universitaire leraren opleiding, waarin de noodzakelijke pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden worden opgedaan.

Voor de vier jaar durende tweedegraads lerarenopleiding op hbo-niveau geldt dat deze de afgelopen 25 jaar sterk van karakter is veranderd. In essentie komt die verandering neer op een sterke teruggang in de hoeveelheid tijd die tijdens de opleiding aan kennis van een bepaald vakgebied wordt besteed. De vakinhoudelijke component van de opleiding is sterk teruggebracht ten gunste van allerlei pedagogisch-didactische competenties. In 1980/1981 werd in de tweedegraads lerarenopleiding nog ongeveer 78% van de tijd aan vakkennis besteed. In 1993/1994 was dat percentage teruggelopen tot 60%, terwijl er anno 2004/2005 naar schatting nog maar 38% van de tijd aan vakkennis en 62% aan beroepsvoorbereidende competenties wordt besteed (inclusief portfolio-ontwikkeling en reflectie). De Onderwijsraad luidde eind 2005 in een briefadvies aan de Tweede Kamer de noodklok over deze ontwikkeling⁴⁴⁰.

De groeiende zorg over de lerarenopleidingen betreft dus niet alleen de pabo (de pedagogische academie voor het basisonderwijs) maar ook de tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo voor docenten die in de onderbouw van het voortgezet onderwijs gaan lesgeven.

Voor leraren is het beschikken over de nodige kennis van een bepaald vak of vakgebied een wezenlijk onderdeel van hun beroep. De Onderwijsraad hield in zijn briefadvies dan ook een sterk pleidooi voor het versterken van de vakcomponent, in zowel de tweedegraads lerarenopleidingen als de pabo.

Opvattingen van leraren over «het nieuwe leren»

In de eerste maanden van 2007 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een enquête laten uitvoeren onder een representatieve steekproef van bijna 2500 leraren in het voortgezet onderwijs. In die enquête werden ook vragen gesteld over hun opvattingen over het «nieuwe leren».

Uit een eerste analyse van de gegevens blijkt dat leraren in het voortgezet onderwijs, gevraagd naar hun opvatting over hun werk als leraar, duidelijk in twee groepen uiteenvallen: leraren die overwegend leerstofgericht zijn en leraren die vooral leerlinggericht zijn. In het onderzoek worden de bevindingen die ook al door Van Veen waren vastgesteld, nog eens bevestigd.

Uit het onderzoek van het SCP komt echter ook naar voren dat de verschillen in opvatting duidelijk samenhangen met de aard van de gevolgde (leraren)opleiding.

Leraren die een opleiding gevolgd hadden op de pedagogische academie (pabo), dan wel een tweedegraads opleiding of de sinds kort bestaande eerstegraads opleiding in het hbo hebben gevolgd zijn overwegend leerlinggericht. Leraren met een opleiding op academisch niveau (zowel opleidingen «oude stijl» zoals de niet meer bestaande MO-b-opleidingen of de universitaire opleiding met onderwijsaantekening, als een opleiding

⁴⁴⁰ Onderwijsraad (2005c).

«nieuwe stijl» (de universitaire lerarenopleiding) zijn veel meer leerstofgericht.

Er werd ook een aantal stellingen voorgelegd over de effecten van het nieuwe leren. Dat leverde bij een factoranalyse twee factoren op: «effecten van het nieuwe leren voor docenten» en «het belang van het nieuwe leren voor leerlingen». Verschillen in opvatting over de effecten van het nieuwe leren voor de docent worden vooral verklaard door het aantal jaren dat men in het voortgezet onderwijs als docent heeft gewerkt (ervaring), het belang dat men hecht aan leerling- dan wel leerstofgerichtheid, het uitsluitend willen lesgeven, dan wel ook andere taken op school willen verrichten, en de ambitie om in het onderwijs te blijven dan wel uit het onderwijs te vertrekken.

Hoe langer de ervaring in het voortgezet onderwijs en hoe meer leerstofgericht, hoe negatiever men is over de effecten van het «nieuwe leren» voor het werk van docenten.

Leraren die meer leerlinggericht zijn, en willen doorgroeien in management en onderwijsontwikkeling zien het nieuwe leren veel meer als een vooruitgang voor het werk van docenten.

De opkomst van de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) valt vermoedelijk voor een belangrijk deel aan de frustraties van de eerstgenoemde, meer leerstofgerichte groep toe te schrijven.

D.4 DE LEERLINGEN EN HUN OUDERS

In het onderwijs draait het steeds meer om de leerling. De leerling moet centraal staan. Met de invoering van de basisvorming, de profielen en het studiehuis in tweede fase van het havo/vwo, en de leerwegen in de bovenbouw van het vmbo werd beoogd meer recht te doen aan individuele verschillen tussen jongeren, het onderwijs beter te laten aansluiten bij de belevingswereld van de jongeren, en het aantrekkelijker, afwisselender en activerender te maken. De drie vernieuwingsoperaties moesten een omslag teweegbrengen «van onderwijzen naar leren» (PMVO 1996). Hoe hebben leerlingen en ouders de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen vijftien jaar ervaren?

D.4.1 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs

Om hoeveel leerlingen gaat het eigenlijk? Uit tabel D.4.1 blijkt in de eerste plaats dat het om grote aantallen gaat, over de gehele periode gezien gemiddeld zo'n 900 000. Het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs nam tussen 1991 en 1997 met 4% af, om daarna tot 2005 weer met 7% toe te nemen.

Tabel D.4.1 : Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs naar schooltype, in %, 1990-2005

	1991 in %	1993 in %	1995 in %	1997 in %	1999 in %	2001 in %	2003 in %	2005 in %
brugklas 1/2/(3)	41,3	42,3	40,4	41,6	43,7	43,8	44,1	42,5
mavo/tl/lwoo (3/4,)	13,8	13,3	13,2	11,6	11,3	10,0	8,8	8,6
ivbo/lwoo/vmbo beroeps (3/4)	14,3	14,0	14,6	14,3	13,5	15,3	15,9	15,5
havo 3	3,1	3,2	3,6	3,6	3,9	4,0	4,0	4,2
vwo 3	3,3	3,4	3,7	3,6	3,8	4,0	4,1	4,4
havo 4/5	10,3	9,9	10,2	10,9	9,9	9,3	9,9	10,4
vwo 4/5/6	11,4	11,2	11,2	11,2	10,6	10,2	10,7	11,6
praktijkonderwijs					0,8	1,9	2,7	2,9
vso-mlk	1,3	1,5	1,7	1,8	1,2	0,4		
vso lom	1,2	1,2	1,3	1,8	1,3	1,1		
totaal=100%	917 460	907 540	894 080	880 000	890 940	904 370	924 780	940 460

Bron: SBS (Statline), SCP bewerking

Uitgesplitst naar omvang van de groepen die de afgelopen vijftien jaar te maken kregen met onderwijsvernieuwingen ziet het beeld er als volgt uit. Verreweg de meeste leerlingen (ruim 40%) zitten in de eerste twee leerjaren, de jaren van de basisvorming of de onderbouw. Overigens zitten niet alle leerlingen in de eerste twee leerjaren in een brugklas. In de leerjaren 3 en 4 (de bovenbouw) van het vbo en mavo (vmbo) zat in 1991 nog bijna 30% van de leerlingen; in 2005 was dat nog geen 25%. Binnen de bovenbouw van het vmbo nam het aandeel mavo-leerlingen (theoretische leerweg) af en het aandeel vbo-leerlingen (beroepsgerichte leerwegen, inclusief zorgleerlingen) toe. De bovenbouw van het havo/vwo telde in 2005 ongeveer eenzelfde percentage van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs als in 1991: 22%. In 2005 zaten er in de bovenbouw van het havo/vwo wel 5000 leerlingen meer dan in 1991.

Het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) behartigt de belangen van de leerlingen in het voortgezet onderwijs en vertegenwoordigt de scholieren in het overleg met de overheid. Het LAKS is ook het

aanspreekpunt waar scholieren hun klachten kwijt kunnen. In die functie is het Komitee met name actief in de periode waarin de eindexamens worden gehouden.

D.4.2 Ervaringen van leerlingen met onderwijsvernieuwingen

Motivatie, inzet en spijbelen

Motivatieproblemen onder scholieren vormden in de jaren negentig het belangrijkste motief achter de verschillende onderwijsvernieuwingen. Dat gold met name voor de nieuwe didactische aanpak die met de verschillende onderwijsvernieuwingen werd nagestreefd.

Hoe ontwikkelde de motivatie zich in die jaren?

Van der Werf et al. concludeerden in 1999, in een onderzoek naar onderwijsprestaties en onderwijskansen van leerlingen in de basisvorming, dat leerlingen uit het cohort 1993 – het startjaar van de basisvorming – al in het eerste leerjaar lager scoorden op prestatiemotivatie en schoolbeleving dan de leerlingen uit het cohort 1989. Deze ontwikkeling baarde hen destijds zorgen omdat een dalende motivatie uiteindelijk negatieve gevolgen kan hebben voor de schoolprestaties⁴⁴¹.

In de *Rapportage Jeugd 2000* van het SCP is aan de hand van gegevens uit drie Scholierenonderzoeken (1994, 1996 en 1999) nagegaan of de motivatie van leerlingen in de jaren negentig was veranderd⁴⁴². De motivatievragen hadden betrekking op de aandacht en inspanningen voor het maken van huiswerk, op het houden van aandacht bij de les, en op het op tijd op school komen. Tabel D.4.2 geeft de cijfers.

De motivatie voor huiswerk en school blijkt tussen 1994 en 1996 iets te zijn afgenomen. In het eerste leerjaar relatief sterk, hetgeen een effect van de basisvorming zou kunnen zijn. In het *Onderwijsverslag over het jaar 1993* meldde de inspectie dat zowel ouders als docenten in dat jaar klaagden over de toegenomen studiebelasting voor leerlingen; dit als gevolg van de toename van het aantal lessen van 30 naar 32, de uitbreiding van het aantal vakken, waardoor ook meer huiswerk werd opgegeven, en het theoretischer worden van het vakkenpakket voor ivbo-leerlingen⁴⁴³. De motivatie van havo-leerlingen was gedurende de gehele periode duidelijk het laagst.

Tabel D.4.2: Motivatie voor huiswerk en school van leerlingen in het voortgezet onderwijs, gemiddelde scores* naar geslacht, leerjaar en schooltype, 1994–1999

	1994	1996	1999
geslacht			
jongen	3,53	3,50	3,49
meisje	3,69	3,64	3,64
leerjaar			
1	3,94	3,85	3,88
2	3,68	3,63	3,68
3	3,54	3,53	3,43
4	3,42	3,42	3,37
5	3,43	3,41	3,40
6	3,61	3,48	3,49
schooltype			
brugklas	3,86	3,78	3,82
vbo, mavo, mbo	3,53	3,52	3,52

⁴⁴¹ Van der Werf et al. (1999).

⁴⁴² Vogels en Bronneman-Helmerts (2000).

⁴⁴³ Inspectie van het Onderwijs (1994: 50).

	1994	1996	1999
havo	3,46	3,52	3,47
vwo	3,68	3,58	3,58
totaal	3,61	3,57	3,57

* waarden variëren van 1 t/m 5; 1 = niet gemotiveerd en 5 = sterk gemotiveerd.
Bron: NIBUD/SCP Nationaal Scholierenonderzoek (1994, 1996, 1999, gewogen gegevens).

De afname van de motivatie tussen 1994 en 1996 is weliswaar significant, maar over het algemeen klein. Uit een multivariate analyse blijkt dat het leerjaar, meer dan andere kenmerken, bepalend is voor de motivatie. In de eerste twee leerjaren is de motivatie van leerlingen het hoogst, in de laatste leerjaren het laagst.

Spijbelen

Veel leerlingen spijbelen wel eens een keer. Zolang dat geen gewoonte wordt, is dat geen reden tot zorg. Er zijn echter ook leerlingen die regelmatig of heel vaak spijbelen. Dat baart wel zorgen, want het kan duiden op en/of leiden tot problemen met de school. In het ergste geval leidt het tot drop-out (zonder enig diploma van school) of voortijdig schoolverlaten (het niet afmaken van de opleiding). Zowel bij de scholieren die slechts een enkele keer spijbelen, als bij de frequente spijbelaars was in de jaren negentig sprake van een verdubbeling van het percentage⁴⁴⁴.

Bij het spijbelgedrag blijken het leerjaar en het schooltype de beste voorspellers. Leerlingen in de hogere leerjaren van het voortgezet onderwijs spijbelen vaker, en dat geldt ook voor jongens, allochtone leerlingen, kinderen uit eenoudergezinnen, en leerlingen die het op school niet naar hun zin hebben.

Keuzevrijheid en zelfstandigheid

Jongeren werden in de jaren negentig aan de ene kant steeds meer zelf verantwoordelijk gesteld voor hun opleiding (zoals in het studiehuis), maar moesten aan de andere kant in toenemende mate manoeuvreren binnen een ingeperkt onderwijsstramien (de vrije vakkenpakketkeuze werd vervangen door profielen en sectoren/leerwegen). Hoe gingen jongeren om met deze tegenstrijdigheid en hadden ze eigenlijk nog wel iets te kiezen?

De schoolkeuze na de basisschool

Een van de belangrijkste momenten in de schoolloopbaan is de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs. Daarbij speelt van oudsher het oordeel van de directeur c.q. leerkracht van de basisschool een belangrijke rol. Naast het schooladvies is ook het prestatieniveau, zoals dat met de Cito-eindtoets wordt vastgesteld, van belang. De voorkeur van ouders legt bij de uiteindelijk plaatsing over het algemeen minder gewicht in de schaal.

Het belang van de Cito-toets is de afgelopen vijftien jaar sterk toegenomen. Door groeiende leerlingenaantallen na 1997 konden scholen voor voortgezet onderwijs bovendien selectiever worden bij de aanname van leerlingen. In diezelfde periode kwam daar nog de openbaarmaking van gegevens over de resultaten van scholen bij.

Na de invoering van het vmbo in 1999 ontstond er, zeker in de randstad, een vlucht naar scholen zonder voorbereidend beroepsonderwijs. De leerprestaties aan het eind van de basisschool werden de afgelopen vijftien jaar in toenemende mate bepalend voor de verdere school-

⁴⁴⁴ Vogels en Bronneman-Helmerts (2000: 66).

loopbaan: vmbo of havo/vwo. Volgens Terwel is «schoolkeuze» bij de overgang van het basis naar het voortgezet onderwijs feitelijk een eufemisme voor een «bindend negatief studieadvies»⁴⁴⁵. Daarmee vergeleken is de overgang naar het vervolgonderwijs, van vmbo naar mbo en van havo/vwo naar het hoger onderwijs, nagenoeg drempelloos.

Gegeven de restricties van het schooladvies en de Cito-score, mogen kinderen bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs vaak wel meebeslissen naar welke school ze willen. Tussen 1980 en 1997 nam het percentage kinderen dat mocht meebeslissen toe van 62% naar 66%. Tegelijkertijd nam het aandeel kinderen dat zelf mag kiezen af van 33% naar 29%. Bij ongeveer 5% werd de keuze van een school volledig door de ouders bepaald⁴⁴⁶.

Plaatsing in een schooltype en keuze voor sectoren en profielen

Bij leerlingen die naar een, meerdere schooltypen omvattende brugklas gaan, is het advies voor plaatsing in een schooltype na de brugklas afhankelijk van de schoolprestaties. In de jaren negentig waren er, zo blijkt uit onderzoek, grote verschillen tussen scholen in de wijze waarop met de wensen van ouders en leerlingen werd omgegaan. Sommige scholen laten die wensen meespelen, andere gaan primair uit van het door docenten en decanen opgestelde plaatsingsadvies. In dat plaatsingsproces is de keuze van leerlingen en ouders dus beperkt. De vernieuwing van de bovenbouw van het vmbo (sectoren en leerwegen) en van het havo/vwo (profielen en studiehuis) beperkte eveneens de keuzemogelijkheden voor leerlingen. Vakkenpakketten in de bovenbouw liggen sinds 1999 min of meer vast en kunnen minder dan voorheen naar eigen inzicht worden samengesteld. De eigen inbreng van de leerling is in deze fase van de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs echter naar verhouding het grootst.

Aan de hand van het Scholierenonderzoek 1999 kon worden vastgesteld of scholieren in het havo en vwo moeite hadden gehad met de profielkeuze en welke overwegingen ze bij de keuze voor een profiel hadden laten meespelen. Daaruit bleek dat meisjes destijds meer moeite hadden gehad met de keuze dan jongens (35% tegen 27%) en allochtone leerlingen meer dan autochtone (39% tegenover 30%). De toekomstmogelijkheden die het profiel bood (in termen van mogelijke vervolgopleidingen en beroepen) gaven in 1999 de doorslag bij de keuze. Rond de 80% gaf aan dit het belangrijkste te vinden. Scholieren lieten zich veel minder leiden door het feit of ze de vakken in de andere profielen niet leuk vonden en/of ze er niet goed in waren (ongeveer 45%). Meisjes lieten dat laatste overigens vaker meewegen dan jongens (50% versus 40%).

Zelfstandigheid

In het nieuwe onderwijs wordt van leerlingen meer zelfstandigheid verwacht. Met name de studiehuisaanpak veronderstelt een grotere zelfstandigheid van leerlingen. Een jaar na de start werd een onderzoek gepubliceerd naar wijze waarop het Studiehuis door de leerlingen werd beleefd⁴⁴⁷.

Uit dat onderzoek kwam naar voren dat leerlingen destijds niet erg positief waren over hun eigen functioneren in het Studiehuis. Ze hadden moeite met de vrijheid en zelfstandigheid en zouden liever zien dat docenten meer klassikale uitleg gaven en meer zouden aangeven hoe leerlingen het zelf leren en het maken van opdrachten moesten aanpakken. Nog minder positief waren leerlingen over hun eigen invloed op het leerproces. Ze kregen naar hun mening weinig ruimte voor de ontwik-

⁴⁴⁵ Terwel (2006).

⁴⁴⁶ Vogels en Bronneman-Helmers (2000: 68).

⁴⁴⁷ Klaassen en Schouten (2000).

keling van zelfstandigheid. Docenten zouden hen te veel controleren. Daarmee legden de scholieren de vinger op de zere plek, namelijk dat de leerkrachten zelf nog behoorlijk worstelden met de invoering van de nieuwe aanpak. Dat laatste kwam ook naar voren uit het *Onderwijsverslag over het jaar 2000* van de inspectie⁴⁴⁸. Volgens de inspectie kwam de veranderde didactische werkwijze er destijds vooral op neer dat leraren de leerlingen zelf met het werkboek lieten werken. De eigen zelfstandigheid beperkte zich tot het zelfstandig werken binnen door docenten uitgestippelde en gecontroleerde trajecten. Een schrale en weinig motiverende interpretatie van zelfstandig werken en leren, die overigens vanuit de optiek van de leraren wel begrijpelijk was. Leerlingen moesten immers wel goed worden voorbereid op het examen. Vooral daarop zouden leraren immers uiteindelijk door de schoolleiding worden afgerekend.

In de beginfase was er al duidelijk sprake van verschillen jongens en meisjes en tussen havo- en vwo-leerlingen.

Havo-scholieren hadden een minder groot vertrouwen in hun eigen functioneren en waren ook minder positief over het studiehuis dan vwo-leerlingen. Ze hadden meer moeite met de wijze van werken, en vonden dat ze daardoor minder leerden. Ook zelfwerkzaamheid bleek voor havisten meer problemen op te leveren.

Meisjes konden over het algemeen beter overweg met de nieuwe didactische aanpak dan jongens. Ze hadden ook minder problemen met de controlerende houding van docenten. In de *Rapportage Jeugd 2000* werd daarover al opgemerkt dat er in de wijze van lesgeven meer rekening zou moeten worden gehouden met verschillen tussen jongens en meisjes, om niet een nieuwe kwetsbare groep te creëren⁴⁴⁹.

In hoofdstuk B.4 is uitvoerig stilgestaan bij verschillen in zelfstandigheid, inzet en het vermogen tot plannen tussen havisten en vwo-ers en tussen jongens en meisjes.

De in tabel D.4.3 weergegeven cijfers over de verhouding tussen jongens en meisjes bij het aantal geslaagden voor havo- en vwo-examens, laten duidelijk zien dat jongens sinds het midden van de jaren negentig steeds meer achterblijven, zeker in het vwo. In het havo is dat al sinds het begin van de jaren tachtig het geval.

Tabel D.4.3: Aantal geslaagden voor het havo- en vwo-diploma, naar geslacht, 1990/91–2004/05

schooljaar	HAVO		VWO			
	% jongens	% meisjes	totaal	% jongens	% meisjes	totaal
1990/91	44,4	55,6	35 000	51,3	48,7	31 770
1992/93	44,8	55,2	34 110	51,0	49,0	28 770
1994/95	45,0	55,0	33 900	50,7	49,3	28 040
1996/97	44,8	55,2	35 130	49,6	50,4	27 930
1998/99	45,1	54,9	37 470	48,3	51,7	27 600
2000/01	45,4	54,6	30 190	47,4	52,7	26 970
2002/03	44,9	55,1	34 540	45,8	54,2	26 110
2004/05	46,4	53,6	36 700	46,1	53,9	28 340

Bron: CBS (Statline), bewerking SCP.

Zowel in het havo als het vwo behalen momenteel veel meer meisjes dan jongens een diploma.

Bij de havo wordt het verschil gedeeltelijk bepaald door verschillen in deelname. Er kan na het vmbo (voorheen vbo en mavo) namelijk niet alleen gekozen worden voor het havo, maar ook voor het mbo. Jongens kiezen vaker voor een mbo-opleiding. Het verschil in aantal geslaagden

⁴⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2001: 135–141).

⁴⁴⁹ Vogels en Bronneman-Helmerts (2000: 75).

tussen jongens en meisjes was in 1991 overigens groter (ruim 11%) dan in 2005 (7%).

In het vwo behaalden begin jaren negentig nog meer jongens dan meisjes een diploma (bijna 3% meer jongens). In 2005 zijn de meisjes in het vwo veruit in de meerderheid (bijna 8%).

Bij het havo is het verschil in aantal geslaagden tussen jongens en meisjes sinds 2001 (eerste lichting van het studiehuis) teruggelopen (van 9% naar 7%). Bij het vwo nam het verschil tussen jongens en meisjes tussen 2002 (eerste lichting studiehuis) en 2005 iets minder af: van 8,4% naar 7,8%.

D.4.3 Oordelen en klachten van leerlingen

Zijn de oordelen over de nieuwe aanpak in het onderwijs sinds de invoering veranderd? De kinderziektes zijn inmiddels wel verholpen, en leraren hebben er intussen voldoende ervaring mee kunnen opdoen. In een in 2002 gepubliceerd onderzoek onder ruim 1100 leerlingen uit de bovenbouw van het havo/vwo gaven leerlingen een 7,1 als rapportcijfer voor de sfeer op school en ook de leraren kregen een voldoende 6,4. Wel vonden veel leerlingen dat hun docenten nog niet goed weten hoe ze het studiehuis en het zelfstandig leren vorm moeten geven. Ze geven nog teveel klassikaal les en die lessen zijn bovendien vaak slaapverwekkend. Het studiehuis functioneerde volgens de leerlingen dan ook nog niet naar tevredenheid (rapportcijfer: 5,5), Ruim twee van de drie leerlingen vonden de werkdruk te hoog. Ook in dit onderzoek werd weer geconstateerd dat jongens meer moeite hadden met zelfstandig leren dan meisjes en dat hetzelfde gold voor havisten, vergeleken met gymnasiasten⁴⁵⁰.

Eind januari 2007 presenteerden de drie landelijke scholieren- en studentenorganisaties (LAKS, JOB en LSVb) een brandbrief aan de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, de heer Bruins, met de titel «*Wij willen leren, geef ons ook de kans*». De in de titel verwoorde conclusie was gebaseerd op een groeiend aantal klachten van scholieren en studenten naar aanleiding het competentiegericht onderwijs (in met name het mbo en hbo) en de invulling van «onderwijstijd» in het voortgezet onderwijs. Daarop verzamelden de organisaties in twee maanden tijd in totaal 7784 klachten, waarvan er 2138 afkomstig waren uit het voortgezet onderwijs⁴⁵¹.

De meest genoemde klachten over het voortgezet onderwijs hebben betrekking op het gebrek aan kwaliteit. Een meerderheid (62%) van de scholieren vindt dat ze veel nutteloze lessen hebben. Dat lijkt vooral te worden veroorzaakt door alle verplichte huiswerkuren die de scholen het afgelopen jaar hebben ingevoerd om aan de urennorm⁴⁵² te voldoen. Daarnaast geeft 42% van de leerlingen aan dat ze een probleem hebben met de kwaliteit van de docenten. Dat komt gedeeltelijk door de onderwijs- vernieuwingen. Sommige leraren functioneren volgens de scholieren echter al jaren niet, zonder dat daar iets aan gedaan wordt.

Ongeveer één op de drie klachten gaat over het gebrek aan begeleiding (32%) of het niet weten wat de school van de leerling verwacht (36%). Slechts 10% van de leerlingen geeft aan dat ze te weinig lessen krijgen. Tegenover 2138 klagende scholieren waren er echter ook ongeveer driehonderd leerlingen die niets te klagen hebben, en soms zelfs erg enthousiast zijn over hun school.

Opvallend, volgens het rapport, zijn de verschillen per school. Op de ene school is vooral de kwaliteit van docenten een probleem, bij de andere is bijna iedereen ontevreden over het nut van de lessen, en bij weer een andere school heeft bijna de helft van de leerlingen niets te klagen.

⁴⁵⁰ Klerks (2002).

⁴⁵¹ LAKS, JOB, LSVb (2007).

⁴⁵² Minimaal 1040 uur per jaar in de onderbouw, 1000 in de bovenbouw en 700 in het examenjaar.

D.4.4 Opvattingen van ouders

In 2002 was het *Sociaal en Cultureel Rapport* helemaal gewijd aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening, waaronder ook het onderwijs. Er werd niet alleen ingegaan op het oordeel van de gemiddelde Nederlander over de kwaliteit van het onderwijs, maar ook op het oordeel van ouders en leerlingen⁴⁵³.

Ondanks alle zorgen over het onderwijs was de doorsnee Nederlander er in 2002 nog redelijk tevreden over. Over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs was men echter iets minder te spreken dan over de andere onderwijssectoren. Daarbij moet worden bedacht dat het oordeel van de gemiddelde Nederlander over het algemeen niet berust op recente ervaringen met de sector. Slechts 16% had op het moment van ondervraging een kind in het voortgezet onderwijs. Het oordeel zal meestal gebaseerd zijn op berichten in de media; en die waren in die jaren nogal verontrustend. Een negatief oordeel bleef in de meeste gevallen overigens beperkt tot het predikaat «matig»; het oordeel «slecht» werd maar zelden gegeven.

Ouders die via kinderen direct met het onderwijs te maken hebben, oordelen meestal wat positiever dan de gemiddelde respondent. In 2002 was dat bij het voortgezet onderwijs echter niet het geval. Ouders waren in dat jaar ook vaker dan de doorsnee Nederlander van mening dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs de afgelopen vijf jaar achteruit was gegaan⁴⁵⁴.

Volgens gegevens van de jaarlijks verschijnende *Onderwijsmeter* verandert het gemiddelde rapportcijfer dat ouders aan de kwaliteit van de school voor voortgezet onderwijs van hun kind geven, overigens nauwelijks. Het schommelt sinds 1999 rond de 7,3⁴⁵⁵.

Aan welke kenmerken en doelstellingen van het voortgezet onderwijs hechten ouders belang?

Aan ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs werd in 2002 de vraag voorgelegd wat men wenselijke doelstellingen en kenmerken van het voortgezet onderwijs vindt.

Bestrijding van probleemgedrag had voor ouders de hoogste prioriteit. Voor prestatiedoelstellingen (het behalen van hoge rapportcijfers, het bereiken van het hoogst haalbare niveau) was daarentegen veel minder steun. Meer instemming was er met de doelstelling van het zelfstandig leren (het leren actief en zelfstandig te werken, het leren samenwerken, het leren informatie te verzamelen), zij het dat dit niet betekent dat ouders de leraar vooral een begeleidende rol toekennen. Ouders vinden het belangrijker dat leraren goed zijn in het overbrengen van de leerstof en dat zij goede vakdocenten zijn, dan dat zij in de eerste plaats optreden als begeleider van leerprocessen. Betrekkelijk weinig steun is er onder ouders voor opvoedkundige doelstellingen en taken. Het zo veel mogelijk opvangen van leerlingen met gedragsproblemen kan bij ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs nauwelijks op steun rekenen. Op het punt van de groepering van leerlingen met uiteenlopende capaciteiten overweegt bij ouders de voorkeur voor homogene groepen⁴⁵⁶.

Verschillen in opvattingen over wenselijke kenmerken en doelstellingen van het onderwijs

De opvattingen van ouders variëren met het type voortgezet onderwijs dat hun kind bezoekt. Het verschil tussen ouders met kinderen in het vbo en met kinderen in het vwo is het grootst. Ouders met kinderen in het vbo hechten meer dan gemiddeld aan orde en discipline, leggen meer nadruk op prestaties, en streven iets minder naar invloed van ouders. Ouders met

⁴⁵³ Bronneman en Herweijer (2002).

⁴⁵⁴ Bronneman en Herweijer (2002: 501).

⁴⁵⁵ Van Oord en Schieven (2003: 42), Van Oord et al. (2005: 54), Gemmeke et al. (2007: 49).

⁴⁵⁶ Bronneman en Herweijer (2002: 502–506).

kinderen in het vwo zijn minder dan andere ouders voorstander van het zoveel mogelijk binnen de school houden van leerlingen met gedragsproblemen, en hechten ook minder aan het tegengaan van probleemgedrag op school (daar is dan ook minder sprake van in het vwo). Ouders van vwo-leerlingen zijn ook wat vaker tegen een heterogene groepering van leerlingen met uiteenlopende capaciteiten.

De genoemde verschillen in opvatting zijn voor en belangrijk terug te voeren op het opleidingsniveau van ouders. Hoger opgeleide ouders hechten minder aan orde en discipline en aan een hoog prestatieniveau dan lager opgeleide ouders. Wellicht leidt de vanzelfsprekendheid van goede prestaties bij hoger opgeleiden tot een zekere relativering van het belang ervan.

De steun voor de doelstelling van het zelfstandig leren verschilt daarentegen niet tussen ouders met verschillende opleidingsniveaus of met kinderen op verschillende schooltypen.

Hoe goed vinden ouders de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kinderen?

Ouders oordelen overwegend positief over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kinderen. Een belangrijke uitzondering daarop vormt de mate waarin de school erin slaagt het lesprogramma volledig uit te voeren. In 2002 kwalificeerde de helft van de ouders de school voor voortgezet onderwijs in dit opzicht als «matig» of «slecht». In een in 2006 gehouden enquête was dat nog net zo. Ook dan is de lesuitval voor ouders het grootste knelpunt⁴⁵⁷. Over het stimuleren van zelfstandigheid op school was zowel in 2002 als in 2006 meer dan 80% van de ouders tevreden. Ook over de motivatie en deskundigheid van het personeel zijn ouders in beide jaren zeer te spreken: 80 à 90% vindt deze goed tot zeer goed en soms zelfs uitstekend.

Opmerkelijk is het verschil in waardering tussen ouders en leerlingen. Bij de klachteninventarisatie onder leerlingen werden nogal wat klachten over de kwaliteit van docenten genoteerd. Kennelijk denken ouders daar anders over. Een omgekeerde discrepantie tussen ouders en leerlingen betreft de lesuitval. Leerlingen klagen dat er als gevolg van de strenge controle op de urennorm een «ophokplicht» op scholen is ingesteld. Ouders klagen daarentegen al jaren over lesuitval. De toegenomen controle op de urennorm hangt in belangrijke mate samen met de talrijke klachten van ouders. Leerlingen willen echter niet zozeer dat er meer les wordt gegeven, maar dat er beter les wordt gegeven.

Meest genoemde problemen in het voortgezet onderwijs

Op basis van zeven achtereenvolgende afleveringen van de *Onderwijsmeter* kan het volgende beeld worden geschetst van de ontwikkeling in de zorgpunten die door ouders spontaan het meest naar voren werden gebracht.

⁴⁵⁷ Bronneman en Herweijer (2002: 510), Herweijer en Bronneman (2007: 112).

Tabel D.4.4: Het meest door ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs genoemde zorgpunten, in %, 1999-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tekort aan personeel	16	18	34	31	30	9	6	8
Onvoldoende individuele aandacht	4	6	6	10	12	7	6	
Gedragsproblemen / normen en waarden	23	13	12	14	12	12	14	11
Vernieuwingen in het onderwijs	16	25	22	18	10	9	4	9
Kwaliteit leraren	6	6	2	3	10	6	10	4
Tekort aan middelen	5	4	3	4	5	5		
Kwaliteit van onderwijs	4	6	4	4	4	5		8
Veiligheid						12	6	
Lesuitval						8	11	17
Omvang van de school						5	8	

Bron: OCW: Onderwijsmeter 2003, Onderwijsmeter 2004, Onderwijsmeter 2005 en Onderwijsmeter 2006.

De onderwijsvernieuwingen vormden tussen 1999 en 2002 het grootste zorgpunt voor ouders. Sindsdien maakt men zich daar kennelijk minder zorgen over; wellicht zijn andere zorgpunten belangrijker geworden, zoals de lesuitval en de gedragsproblematiek. Zorgen over het tekort aan personeel bewegen duidelijk mee met het feitelijke lerarentekort in het voortgezet onderwijs.

DEEL E: PATRONEN EN RESULTATEN

INHOUD DEEL E

HOOFDSTUK E.1 PATRONEN IN HET VERNIEUWINGSBELEID VAN DE OVERHEID		287
E.1.1	De fase van beleidsvoorbereiding	287
E.1.2	De fase van besluitvorming	292
E.1.3	De fase van de uitvoering	297
E.1.4	De fase van evaluatie	301
HOOFDSTUK E.2 HET «NIEUWE LEREN» IN HET (SCHOOL)BELEID		306
E.2.1	Waarom ging het zo vaak mis bij de invoering van nieuwe didactische werkwijzen?	306
E.2.2	Recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid rond het «nieuwe leren»	310
E.2.3	Het innovatiebeleid op het niveau van de sector	313
E.2.4	Het innovatiebeleid op schoolniveau	315
E.2.5	Dilemma's, problemen en risico's bij onderwijsvernieuwingen op schoolniveau	317
HOOFDSTUK E.3 ONDERWIJSVERNIEUWINGEN: DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN		319
E.3.1	De basisvorming	319
E.3.2	De tweede fase van het havo/vwo	326
E.3.3	Het vmbo	333
E.3.4	Hoe ontwikkelt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs zich?	335

E.1 PATRONEN IN HET VERNIEUWINGSBELEID VAN DE OVERHEID

In dit hoofdstuk wordt op basis van de bevindingen en conclusies uit de voorafgaande hoofdstukken nagegaan in hoeverre er in het beleid met betrekking tot de verschillende onderwijsvernieuwingen sprake was van telkens terugkerende patronen. In de beleidsontwikkeling rond de basisvorming, de tweede fase havo/vwo en het vmbo, waarover in deel B in chronologisch zin werd gerapporteerd, zijn overigens niet alleen gemeenschappelijke kenmerken te onderkennen, maar ook verschillen. Die verschillen komen, waar dat relevant is, eveneens aan de orde.

Met een parlementair onderzoek naar de verschillende onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in gang zijn gezet, hoopt de Tweede Kamer meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de beleidsontwikkeling rond de verschillende onderwijsvernieuwingen heeft plaatsgevonden, en in de rol die de verschillende beleidsactoren en betrokken partijen in het onderwijsveld zelf daarbij hebben gespeeld. Dit alles met het doel om daar lessen uit te trekken bij lopend en toekomstig beleid ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De bevindingen uit de voorafgaande delen van dit rapport zullen in dit hoofdstuk worden geordend naar de bekende vier beleidsfasen: beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering, en evaluatie en effecten. Hoewel die fasen in de praktijk lang niet altijd goed te onderscheiden zijn, omdat er bijvoorbeeld al tijdens de beleidsvoorbereidende fase allerlei besluiten worden genomen die verdere gang van zaken in belangrijke mate bepalen, of omdat de grens tussen invoering en uitvoering soms niet erg duidelijk is, is het fasemodel als beschrijvingskader toch zinvol. Daarmee wordt namelijk tevens zichtbaar welke (beleids)actoren in welke fase van de besluitvorming over de onderwijsvernieuwingen een rol hebben gespeeld en welke niet, en wat het effect is geweest van de bijdragen van de verschillende betrokkenen.

E.1.1 De fase van beleidsvoorbereiding

Sterke innovatiedrang onder beleidsmakers

Beleidsmakers in het onderwijs – zowel bij de overheid als in het onderwijsveld zelf – blijken buitengewoon gevoelig te zijn voor nieuwe denkbeelden. Nieuwe onderwijsconcepten, zoals het Studiehuis, het «nieuwe leren» of het denken in termen van competenties vinden heel snel hun weg in beleidsdocumenten en vernieuwingsoperaties. Dat is opmerkelijk omdat de nieuwe terminologie over het algemeen buitengewoon abstract en vaag is, en er vaak weinig bekend is over de voor- en nadelen en de effectiviteit van de gepropageerde innovaties. Er gaat kennelijk iets wervends uit van een nieuw paradigma, dat dan ook al snel als modern, of zelfs als onontkoombaar wordt voorgesteld.

Meegaan met maatschappelijke ontwikkelingen

Er bestaat een sterke neiging om mee te gaan met maatschappelijke ontwikkelingen. Opvattingen over goed onderwijs gaan ervan uit dat jongeren als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, informatisering en intensivering, onderwijs op maat nodig hebben, zich niet lang op iets kunnen concentreren, dat abstracte theorieën te ver afstaan van hun belevingswereld, en dat kennisoverdracht minder belangrijk is omdat kennis toch snel verouderd en vergeten wordt, en bovendien via het Internet altijd en overal beschikbaar is. Onderwijs moet dan ook leuk en afwisselend zijn, en jongeren moeten zelf actief en

zelfstandig met de leerstof aan de slag. Het zijn proceskenmerken die inmiddels door de inspectie tot kwaliteitsstandaarden zijn verheven. De vraag of het onderwijs niet wat meer tegendruk zou moeten geven komt in de regel pas aan de orde op het moment dat de negatieve effecten van de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zo hinderlijk worden dat ze het geven van goed onderwijs in de weg gaan staan. De aandacht in het onderwijs voor normen en waarden, voor sociale competenties, en voor versteviging van de basiskennis en -vaardigheden zijn voorbeelden van dit soort tegenbewegingen.

Onvoldoende aandacht voor verschillen tussen leerlingen

Er is over het algemeen te weinig aandacht voor verschillen tussen leerlingen: niet alleen voor de grote verschillen in (kennis)niveau waarmee leerlingen het voortgezet onderwijs binnenkomen, maar ook voor verschillen in ontwikkelingstempo, inzet, motivatie, leerstijl en zelfstandigheid. Bij de start van het voortgezet onderwijs wordt vooral met niveauverschillen rekening gehouden. Dat gebeurt door leerlingen in verschillende schooltypen of brugklassen te plaatsen. Toch kunnen ook binnen schooltypen de niveaus nog behoorlijke uiteenlopen. Zo heeft in de basisberoepsgerichte leerweg binnen het vmbo meer dan de helft van de leerlingen een indicatie voor leerwegondersteuning op grond van ernstige leerachterstanden of gedragsproblemen. Daarbij gaat het overwegend om leerlingen uit achterstandsmilieus en probleemgezinnen, waaronder zich naar verhouding veel allochtone leerlingen bevinden, en om leerlingen die voorheen naar het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen zouden zijn gegaan. Ook binnen andere leerwegen en schooltypen zijn er soms grote verschillen in ontwikkelingsfase, motivatie, inzet en zelfstandigheid.

Met deze verschillen is bij de verschillende inhoudelijke en didactische onderwijsvernieuwingen onvoldoende rekening gehouden. De basisvorming ging uit van een breed onderwijsaanbod voor alle leerlingen (vbo t/m vwo) op één niveau. Daardoor was de basisvorming voor vbo-leerlingen veel te moeilijk en voor vwo-leerlingen veel te eenvoudig. Het studiehuis gold voor alle leerlingen in het havo en vwo, maar bood havo-leerlingen in de praktijk vaak te weinig structuur en begeleiding. Havisten en jongens blijken over het algemeen meer moeite te hebben met de gevraagde zelfstandigheid en planningsvaardigheid dan vwo-leerlingen en meisjes.

Meerdere vernieuwingen tegelijkertijd

De basisvorming betekende niet alleen een onderwijsinhoudelijke vernieuwing, maar ging ook gepaard met een ingrijpende schaalvergrotingsoperatie. Door vorming van (brede) scholengemeenschappen moesten scholen ontstaan waarin bij voorkeur zowel het lager beroepsonderwijs als het algemeen voortgezet onderwijs waren opgenomen. Bij de vernieuwing van de tweede fase van het havo/vwo ging het aanvankelijk alleen om een inhoudelijke verzwaring en herstructurering van het onderwijsprogramma (profielen). Tijdens de voorbereidingsfase kwam daar echter ook nog het voornemen van een nieuwe didactische aanpak (het Studiehuis) bij.

Hoewel de omvorming van de bovenbouw van het vbo en mavo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) aanvankelijk alleen betrekking had op de leerjaren drie en vier van het vbo en het mavo, ontstond er door de samenvoeging van het vbo en het mavo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) in de ogen van ouders en de publieke opinie feitelijk een tweedeling in het voortgezet onderwijs: vmbo naast havo/vwo. Bovendien werd daar nog het beleidsvoornemen

aan toegevoegd om onderdelen van het voortgezet speciaal onderwijs (het vso-lom en het vso-mlk) vanaf het eerste leerjaar in het reguliere vmbo-onderwijs te integreren.

Achteraf bezien hebben de toegevoegde beleidsvoornemens – de schaalvergroting, het studiehuis, de tweedeling tussen vmbo en havo/vwo en de integratie van het vso-lom in het vmbo – verreweg de meeste onrust en problemen veroorzaakt.

Veranderingen in de bestuurlijk en financiële context

Er was niet alleen sprake van een opeenstapeling van onderwijsinhoudelijke vernieuwingen, ook in de bestuurlijke verhoudingen en in de bekostigingswijze veranderde er veel. De jaren negentig stonden in het teken van doelmatigheidsverhoging, van vergroting van autonomie, maar ook van een toename van verantwoording en toezicht, en van een omschakeling van aanbodsturing naar vraagsturing.

Door de beperking van de verblijfsduur en het ontmoedigen van het stapelen van opleidingen en het maken van omwegen door het onderwijs, nam de doelmatigheid in het voortgezet onderwijs sterk toe. Er bleven minder leerlingen zitten, de leerwegen werden korter, meer leerlingen stroomden door naar hogere opleidingsniveaus en behaalden daar in kortere tijd een diploma. De doelmatigheidsverhoging stond echter wel op gespannen voet met de gelijke kansen doelstelling.

Met de invoering van de lumpsumbekostiging kregen scholen meer vrije beleidsruimte. Tegelijkertijd moest er echter ook meer verantwoording worden afgelegd over de prestaties, niet alleen aan de inspectie, maar via openbaarmaking van de schoolresultaten ook aan belanghebbenden zoals ouders en leerlingen. De inspectie ging daarnaast ook letten op de kwaliteit van het onderwijsproces op de afzonderlijke scholen zelf: is het onderwijs wel activerend genoeg en doet het wel voldoende beroep op de zelfstandigheid van de leerling?

De marktwerking in het onderwijs, die er in de vorm van concurrentie om de leerling overigens altijd al was, werd door de toenemende beleidsvrijheid van schoolbesturen en scholen nog eens extra gestimuleerd. Zo proberen schoolbesturen en scholen de laatste jaren hun marktaandeel te vergroten door bijvoorbeeld het havo/vwo weer in aparte vestigingen onder te brengen om zo meer kinderen uit hogere sociale milieus aan te trekken, of door zich te profileren met een nieuwe onderwijsaanpak of met extra aandacht voor sport of techniek⁴⁵⁸.

De omschakeling van aanbodsturing naar vraagsturing had vooral gevolgen voor de onderwijsondersteuning. De landelijke pedagogische centra, die lange tijd werden gesubsidieerd om in opdracht van de overheid innovatief aanbod te produceren, moeten sinds enkele jaren een steeds groter deel van hun inkomsten vanuit de scholen zelf zien te verwerven (in de vorm van verzoeken van scholen om pedagogisch en/of didactische ondersteuning).

Als gevolg van al deze bestuurlijke ingrepen veranderde in de jaren negentig de context waarbinnen de onderwijsinhoudelijke vernieuwingen moesten plaatsvinden ingrijpend. In een aantal gevallen had dat averechtse effecten of werkte het tegen de bedoelingen van de onderwijsvernieuwingen in. Een aantal voorbeelden:

- vbo-leerlingen hadden als gevolg van de verblijfsduurbepanking in de praktijk minder tijd om de basisvorming af te ronden dan vwo-leerlingen, terwijl het juist de bedoeling was dat zwakke leerlingen er langer over zouden mogen doen.
- de voorkeur van schoolleiders voor een nieuwe didactische aanpak in

⁴⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Bronneman-Helmers (2006c).

de tweede fase van het havo/vwo, met meer zelfstandigheid en begeleiding en minder traditionele lessen, werd in sommige gevallen mede ingegeven door kostenoverwegingen. Voor de begeleiding van leerlingen kunnen namelijk minder dure krachten worden ingezet dan voor het gewone lesgeven.

- de poging om door integratie van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs de groei van het speciaal onderwijs, en de daarmee gepaard gaande kostenstijging, af te remmen, stond haaks op de doelstelling om de status en positie van het beroepsgerichte onderwijs binnen het vmbo te versterken.
- de toename aan verantwoordingsverplichtingen leidt tot meer bureaucratie binnen scholen, hetgeen ten koste gaat van het primair proces.
- marktwerking versterkt niet alleen de tweedeling tussen het vmbo en het havo/vwo, maar tegelijkertijd ook de segregatie tussen vmbo-scholen met veel leerlingen uit kansarme (allochtone) milieus en havo/vwo-scholen met overwegend leerlingen uit beter gesitueerde gezinnen.
- vraagsturing in de onderwijsondersteuning vergroot het risico dat er methoden worden geadviseerd die in pedagogisch-didactisch opzicht niet bewezen effectief zijn. Meer concurrentie leidt niet noodzakelijk tot betere kwaliteit.

Overladenheid van de onderwijsprogramma's

Zowel bij de basisvorming als bij de tweede fase havo/vwo werden onderwijsprogramma's overladen met nieuwe kerndoelen en exameneisen. Niet alleen als gevolg van allerlei inhoudelijke claims vanuit de overheid zelf (zoals de zogeheten educaties, die vanuit OCW, maar ook vanuit andere departementen werden ingebracht om beleidsproblemen als overgewicht, milieuvervuiling of schuldenproblematiek aan te pakken door er in het onderwijs aandacht aan te besteden), maar ook door overvraging vanuit vakontwikkelgroepen en vakverenigingen die over de kerndoelen en exameneisen per schoolvak adviseerden, en door allerlei eisen vanuit het vervolgonderwijs, dat zowel aandrong op een verhoging van het kennisniveau als op meer aandacht voor algemene en toepassingsgerichte vaardigheden.

Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke keuzes en afwegingen

Voor de formulering van de eindtermen, en later kerndoelen voor de Basisvorming werden verschillende instanties en commissies ingeschakeld: de Stichting voor de Leerplanontwikkeling, de Commissie Herziening Eindtermen en de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming⁴⁵⁹.

Het oordeel van de Onderwijsraad over de eerste twee generaties kerndoelen (1993 en 1998) was vernietigend. De kerndoelen waren niet alleen onduidelijk, maar ook onhaalbaar in de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen. Ze waren bovendien veel te globaal, waardoor het volstrekt onduidelijk was welk niveau leerlingen moesten bereiken en wat er precies geleerd moest worden. Dat oordeel van de Onderwijsraad leidde overigens niet tot aanpassingen. Later zouden enkele hoogleraren zich eveneens buitengewoon kritisch uitspreken over de aard en inhoud van de kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming⁴⁶⁰.

Bij de invoering van de basisvorming bleek dat het onderwijsprogramma van 15 vakken veel te omvangrijk was. Het vbo kon er niet mee uit de voeten en bood een belangrijk deel van de kerndoelen zelfs niet eens aan. Dat het vbo daarmee niet aan de wettelijke eisen voldeed werd door de inspectie en door de overheid gedoogd.

De derde generatie kerndoelen (2006) omvat veel minder kerndoelen en

⁴⁵⁹ Zie hoofdstuk B.1.

⁴⁶⁰ Zie Van der Ploeg et al. (1999).

biedt scholen, door het globale en procesgerichte karakter van de formulering, in principe de nodige ruimte om de inhoud en aanpak van het onderwijs op de eigen leerlingenpopulatie af te stemmen.

Ook bij de Tweede Fase havo/vwo vormde de overladenheid en versnippering van het programma een belangrijke klacht. Bij de invulling van het programma, waarvoor de Stuurgroep Tweede Fase verantwoordelijk was, was draagvlak het sleutelwoord; dit om te voorkomen dat scholen en leraren de indruk zouden krijgen dat er opnieuw een onderwijsvernieuwing van overheidswege werd opgelegd. Er werd een omvangrijk overlegcircuit opgetuigd. De Stuurgroep stelde voor ieder vak een werkgroep in. Die droegen elk voor hun eigen vak zoveel mogelijk onderwerpen aan. Verzwaring van het onderwijsprogramma was immers een belangrijke doelstelling van de vernieuwing. De bovenbouw van het havo/vwo moest selectiever worden, zo vonden zowel de staatssecretaris als de Tweede Kamer.

De overladenheid van het programma werd overigens niet alleen veroorzaakt door de toename van het aantal vakken en deelvakken in de vernieuwde tweede fase (profielen), maar ook door de verplichte handelingsdelen die in de examenprogramma's werden opgenomen om te garanderen dat er voldoende aandacht zou worden geschonken aan de noodzakelijk geachte algemene en toepassingsgerichte vaardigheden (studiehuis). De exameneisen zijn in hoge mate sturend voor het onderwijsaanbod. Ze zijn ook veel minder vrijblijvend dan de kerndoelen in de basisvorming, waar de beoogde toetsen nauwelijks werden afgenomen en al snel werden afgeschaft.

De overladenheid in de Tweede Fase leidde aanvankelijk tot een verhoging van de studielast voor leerlingen en tot een grotere werkdruk voor de leraren. Na een protestactie werden er vrijwel onmiddellijk verlichtingsmaatregelen getroffen. Sinds augustus 2007 is een nieuwe wettelijke regeling voor de tweede fase van het havo/vwo van kracht, die met name op het gebied van de vaardigheidseisen meer ruimte laat voor eigen keuzes van scholen.

Opmerkelijk is dat het zowel bij de invulling van de vakken voor de Basisvorming (kerndoelen) als voor de Tweede Fase (exameneisen) volstrekt onduidelijk was wie er precies verantwoordelijk was voor het maken van afwegingen en keuzes, niet alleen met het oog op de schaarse beschikbare onderwijstijd, maar ook in het licht van de doelstellingen die met de vernieuwing van de onderwijsprogramma's in het voortgezet onderwijs werden beoogd. Formeel is dat uiteraard de betrokken bewindspersoon. In de praktijk had die verantwoordelijkheid, bij afwezigheid van een onafhankelijke instantie die dergelijke keuzes en afwegingen kan maken, bij de SLO (basisvorming) of bij de Stuurgroep Tweede Fase (havo/vwo) moeten liggen, maar kennelijk hebben die hun taak niet als zodanig opgevat. Wellicht waren ze ook niet in de positie om dat te doen.

Sinds de invoering van de leerwegen in de bovenbouw van het Vmbo zijn er geen signalen dat het programma daar eveneens overladen is. Op dat punt zijn er tijdens de invoeringsfase duidelijk lessen getrokken uit de ervaringen met de basisvorming en de tweede fase havo/vwo. In de onderbouw kunnen vmbo-scholen hun programma aanpassen aan de mogelijkheden en beperkingen van hun leerlingenpopulatie. De meeste vernieuwingen in het onderwijs vinden momenteel plaats in het praktijk-onderwijs en in het vmbo, en dan met name in de beroepsgerichte leerwegen. Daar waren de leer- en motivatieproblemen ook het grootst.

De vernieuwingen hebben vooral tot doel het onderwijs meer praktijkgericht maken (leerwerkplekken, competentiegericht leren). Bij dat alles bestaat wel het risico dat al die aanpassingen en vernieuwingen ten koste gaan van het kennisniveau in basisvakken als taal en rekenen; een niveau dat bij vmbo-leerlingen aan de start van het voortgezet onderwijs vaak toch al onaanvaardbaar laag is.

Onbekend is wat de rol van het departement en van de bewindslieden is geweest

Bij twee van de drie onderwijsvernieuwingen werd een belangrijk deel van de inhoudelijke voorbereiding uitbesteed: aan het Procesmanagement Basisvorming, de Stuurgroep Tweede Fase, en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs. De bewindslieden konden via die externe organisaties op verschillende manieren invloed uitoefenen op de nadere uitwerking en invulling van de beleidsvoornemens. Bijvoorbeeld door in een bijlage bij de instellingsbeschikking aandachtspunten en richtlijnen mee te geven, maar vooral ook door personen in die organisaties te benoemen die naar hun oordeel met de nodige overtuigingskracht aan de wenselijk geachte koers vorm zouden kunnen geven.

Met de aanstelling van procesmanagers en stuurgroepleden kwamen de ambtenaren op het departement enigszins buitenspel te staan. Onbekend is of zij voldoende op de hoogte waren van de ontwikkelingen, en wat op cruciale momenten hun rol is geweest, bijvoorbeeld toen de overladenheid, en daarmee ook de onuitvoerbaarheid, van de programma's duidelijk werd.

De rol van ambtenaren veranderde in 1998 ook door de richtlijn van minister president Kok, die contacten tussen Kamerleden en ambtenaren verbood. De uitwisseling van informatie werd daardoor bemoeilijkt.

Zowel bij de Basisvorming als bij de Tweede Fase havo/vwo hadden de bewindslieden haast. Zij wilden de onderwijsvernieuwing voor het einde van de kabinetsperiode wettelijk geregeld hebben. Bij de basisvorming waren de inhoudelijke uitgangspunten en ook de invoeringsdatum al in het Regeerakkoord vastgelegd. Daaraan waren de coalitiepartners in beide Kamers gebonden. Voor de Tweede Fase gold dat niet. Uitvoeringsproblemen in de onderwijspraktijk of kritiek vanuit wetenschappelijke hoek konden in dat geval tot ongewenste vertraging leiden. In hoeverre dit een rol heeft gespeeld en of dat ten koste is gegaan van de kwaliteit van het uiteindelijke voorstel zal uit andere bronnen (bijvoorbeeld uit de hoorzittingen van de parlementaire onderzoekscommissie) moeten blijken.

E.1.2 De fase van besluitvorming

Verschillen in politiek en maatschappelijk draagvlak

Aan de verschillende onderwijsvernieuwingen lagen uiteenlopende overwegingen ten grondslag.

Bij de basisvorming speelden ideologische motieven een belangrijke rol. De basisvorming moest, in combinatie met de daaraan gekoppelde schaalvergrotingsoperatie, leiden tot een vermindering van de kansenongelijkheid in het onderwijs; dit door de selectie van leerlingen op twaalfjarige leeftijd een aantal jaren uit te stellen en alle leerlingen, ongeacht hun capaciteiten, geslacht of sociale herkomst, eenzelfde breed onderwijsprogramma aan te bieden. Een doelstelling die, mede door de invulling die eraan werd gegeven, van meet af aan controversieel was. De belangrijkste beleidsvoornemens met betrekking tot de basisvorming en de schaalvergroting waren echter in het Regeerakkoord 1989, dat de grondslag vormde voor het kabinet Lubbers III, vastgelegd.

De overwegingen achter de vernieuwingen van de Tweede Fase van het havo/vwo en van de bovenbouw van vbo en mavo waren veel meer onderwijsinhoudelijk van aard. De vernieuwingen moesten leiden tot een verhoging van het niveau van het onderwijs in beide bovenbouwen en tot een betere aansluiting op het vervolgonderwijs. Ook de motivatieproblemen van leerlingen, die zich vooral in het vbo en het havo voordeden, moesten worden aangepakt. Bij de samenvoeging van vbo en mavo speelde daarnaast ook de noodzaak om iets te doen aan de positie en het imago van het vbo.

Over de onderwijsinhoudelijke problemen die met de voorstellen moesten worden weggelaten bestond brede consensus en de voorstellen voor profielen en leerwegen konden in de samenleving en in de politiek dan ook op een breed draagvlak rekenen.

Stapsgewijze besluitvorming

Het parlement heeft zowel een medewetgevende als een controlerende taak.

In het kader van haar medewetgevende taak was de Tweede Kamer van het begin af aan betrokken bij de besluitvorming over de verschillende onderwijsvernieuwingen. Daarbij ging het vaak om langdurige beleidstrajecten die, nog afgezien van de voorgeschiedenis van bijvoorbeeld de basisvorming, al gauw een periode van ongeveer 10 à 15 jaar beslaan. De besluitvorming vindt dan ook noodzakelijkerwijs in stappen plaats. Bij al die stappen worden keuzes gemaakt en beslissingen genomen die weer bepalend zijn voor de vervolgstappen. Daarmee legt het parlement zich net zo goed vast als de regering.

De controlerende taak van het parlement komt in verschillende werkzaamheden en bevoegdheden tot uitdrukking, bijvoorbeeld in commissie-overleg naar aanleiding van het jaarlijks verschijnende Onderwijsverslag van de inspectie, in het jaarlijkse overleg over de Onderwijsbegroting, en in vragen, interpellaties en moties. Ook in dat kader worden uitspraken gedaan en besluiten genomen, bijvoorbeeld over verlichtingsmaatregelen, die richtinggevend zijn voor de verdere gang van zaken.

Over de parlementaire besluitvorming rond de verschillende onderwijsvernieuwingen wordt in het kader van dit parlementaire onderzoek een aparte studie uitgebracht.

Bij de basisvorming waren de gewenste uitkomsten van het beleidstraject al grotendeels in het Regeerakkoord vastgelegd.

Bij de beleidstrajecten rond de tweede fase havo/vwo en de leerwegen in het vmbo bepaalde en besliste de Tweede Kamer tijdens de voorbereidingsfase proactief mee. Dat heeft als nadeel dat moeilijk op eenmaal ingenomen standpunten kan worden teruggekomen. Dat kan problematisch zijn bij langdurige beleidstrajecten, waarin de situatie en omgeving tussentijds ingrijpend kunnen veranderen. Zo startte het beleidstraject van de tweede fase bijvoorbeeld in een tijd van economische recessie (werkloosheid onder hoog opgeleiden en noodzaak tot bezuinigen), terwijl de finale besluitvorming plaatsvond in een tijd van hoogconjunctuur (een groeiende vraag naar hoog opgeleiden en ruimte voor extra investeringen).

Een ander nadeel van een stapsgewijze besluitvorming, waarbij de Tweede Kamer steeds meer gecommiteerd raakt, is dat er eigenlijk nauwelijks meer een weg terug is, ingeval de uiteindelijke plannen bij nader inzien op voorhand al onuitvoerbaar lijken te zijn. Ook dat lijkt zich bij de besluitvorming rond de tweede fase havo/vwo te hebben voorgedaan.

Een derde probleem bij een langdurige en stapsgewijze beleidsontwikkeling is dat door een cumulatie van besluiten over onderdelen van het beleid het totaalbeeld uit het zicht raakt. Dat levert extra problemen op indien er sprake is van tussentijdse personele wisselingen.

Onvoldoende aandacht voor uitvoerbaarheid van het beleid

«Beleid faalt structureel in de uitvoering, wetten worden niet uitgevoerd of komen in het gunstigste geval op de grote stapel. De schuld ligt niet bij de uitvoerders, maar bij de politiek. Politici kunnen niet op hun handen zitten. Zij produceren de een na de andere goed bedoelde wet en zien toe hoe uitvoerbaarheid van beleid en voorgenomen wetgeving in de ogen van beleidsmakers simpelweg wordt afgedaan als «een kwestie van uitvoering»»⁴⁶¹.

Met deze eerste alinea uit de samenvatting van een rapport over de geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid wordt een al veel langer bestaand, en over de hele linie van het overheidsbeleid voorkomend probleem nog eens kort neergezet. Het rapport *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering* werd opgesteld in opdracht van de PvdA-fractie van de Eerste Kamer, gesteund door de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer, en van commentaar voorzien door de Nationale Ombudsman (Brenninkmeijer), de President van de Algemene Rekenkamer (Stuiveling) en Vice-President van de Raad van State (Tjeenk Willink). Het rapport werd geschreven naar aanleiding van een discussie die in 2004 in de Eerste Kamer was gevoerd over het rapport *Tussen beleid en uitvoering* van de Algemene Rekenkamer, dat eerder dat jaar verschenen was. Daarin werd geconstateerd dat er bij de voorbereiding van de wetgeving nauwelijks aandacht wordt besteed aan de uitvoering. Tijdens het debat over het rapport van de Rekenkamer werden twee moties aangenomen. In de motie van Van Thijn (PvdA) c.s. werd de regering gevraagd te bevorderen dat direct betrokkenen bij de uitvoering al in een eerste fase van het wetgevingsproces worden betrokken en dat hun bevindingen en de reactie van de regering daarop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd, opdat het parlement deze bevindingen in haar afwegingen zou kunnen betrekken. In een tweede motie, van mevrouw Bemelmans-Videx (CDA) c.s., werd de regering verzocht er via de inspecties voor te zorgen dat er in toekomst meer kwalitatieve informatie over beleid in uitvoering ter beschikking komt.

Omdat men in de Eerste Kamer niet tevreden was met de maatregelen die sinds 2004 naar aanleiding van de motie Van Thijn door de regering waren genomen, werd bovengenoemd rapport geschreven. Hoewel het rapport niet specifiek ingaat op het beleid van het ministerie van OCW, is een aantal van de conclusies en aanbevelingen duidelijk ook van toepassing op de beleidsontwikkeling die in de afgelopen vijftien jaar rond de onderwijsvernieuwingen heeft plaatsgevonden.

Leraren werden niet geraadpleegd over de onderwijsvernieuwingen

In de voorbereidingsfase van de verschillende onderwijsvernieuwingen werden de leraren zelf zelden of nooit geraadpleegd. In 1985 gebeurde dat nog wel in het kader van de voorbereiding van het WRR-advies over de basisvorming⁴⁶². Uit het onderzoek onder leraren dat destijds werd uitgevoerd had kunnen worden opgemaakt dat er voor een aantal aspecten van de basisvorming en schaalvergroting, waartoe begin jaren

⁴⁶¹ Eerste Kamer (2007: 4).

⁴⁶² Zie hoofdstuk D.3.

negentig werd besloten, waarschijnlijk slechts een beperkt draagvlak zou zijn. Zo was er medio jaren tachtig bijvoorbeeld nauwelijks steun voor brede heterogene groepen, maar hooguit voor dakpanklassen, en waren de meningen over vakkenintegratie zeer verdeeld.

Bij latere onderwijsvernieuwingen is in de fase van de beleidsvoorbereiding, voorzover bekend, nooit onderzocht hoe leraren er zelf tegenaan keken. Er werd uiteraard wel met de onderwijsbonden gesproken, en er werden verenigingen van vakdocenten bij de beleidsvoorbereiding betrokken, maar die vertegenwoordigers van de beroepsgroep richtten zich vanuit hun positie niet zozeer op de uitvoerbaarheid van de voorneemens, maar vooral op de gevolgen ervan voor de arbeidsvoorwaarden (werkgelegenheid, werkdruk, scholingsfaciliteiten) en voor de invulling van het eigen vak. Soms werden er in het Onderwijsverslag wel signalen afgegeven, zoals het probleem dat er geen niveaudifferentiatie was binnen de leerwegen van het vmbo, maar dat gebeurde dan pas op een moment dat de wet al was aangenomen en de eerste uitvoeringsproblemen zich manifesteerden⁴⁶³.

De afgelopen jaren is er in dit opzicht overigens wel het een en ander veranderd. Er wordt meer geluisterd naar de opvattingen die er onder docenten zelf leven. De gesprekken die in het kader van *Koers VO* zijn gevoerd zijn daar een goed voorbeeld van. In de fase van aanpassing en reparatie van de verschillende onderwijsvernieuwingen werd veel meer gesproken met de uitvoerders zelf.

Belangrijke keuzeproblemen worden sindsdien meestal doorgeschoven naar het schoolniveau, waar schoolleiders en leraren het onderling eens moeten zien te worden. Een ontwikkeling die past bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarin scholen op onderwijskundig gebied meer beleidsruimte krijgen, maar tegelijkertijd ook meer verantwoording moeten afleggen over hun resultaten. Binnen scholen levert dat echter vaak de nodige spanningen op⁴⁶⁴.

De overheid hanteert een beperkte definitie van uitvoerbaarheid

In de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstellen wordt meestal aan het eind ook ingegaan op de uitvoerbaarheid van de voorstellen. Daarbij gaat het echter niet om de uitvoerbaarheid voor scholen en docenten, maar om de technische en juridische implicaties voor de overheid en haar uitvoerende organisaties. Bij OCW zijn dat bijvoorbeeld CFI, de Inspectie van het Onderwijs of de Informatiseringsbank.

Bij een toets op uitvoerbaarheid zou een bredere definitie van uitvoerbaarheid moeten worden gehanteerd, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de gevolgen van de voorstellen voor de eigen overheidsorganisatie. Ook het draagvlak onder de meest direct betrokken uitvoerders en hun toerusting voor de nieuwe taken zou bij de uiteindelijke afwegingen en keuzes moeten worden betrokken. Bij inhoudelijke vernieuwingen van het onderwijs zijn dat niet alleen de schoolleiders, maar vooral de leraren.

Weinig zicht op verschillen in opvatting en op de beleidsafwegingen die zijn gemaakt

Tijdens de vaak langdurige fase van beleidsvoorbereiding gaan er tal van beleidsdocumenten naar de Tweede Kamer: notities of brieven met nieuwe dan wel aangepaste beleidsvoorstellen, en standpuntbepalingen naar aanleiding van, bijvoorbeeld, adviezen van de Onderwijsraad. Vaak wordt daarin vermeld dat er overleg is gevoerd met het onderwijsveld, waarbij soms expliciet wordt aangegeven met welke organisaties is gesproken. Er wordt echter zelden ingegaan op de opvattingen en meningen die tijdens de verschillende overleggen naar voren zijn

⁴⁶³ Zie hoofdstuk B.3.

⁴⁶⁴ Zie de hoofdstukken D.2 (schoolleiders) en D.3 (leraren).

gebracht en tot welke afwegingen die hebben geleid. Vaak wordt volstaan met de algemene constatering dat het onderwijsveld in grote lijnen instemde met de voornemens. Alleen bij adviezen van de Onderwijsraad wordt, met redenen omkleed, aangegeven waarom sommige aanbevelingen van de Raad wel, en andere niet worden overgenomen. Voor een afgewogen besluitvorming zou ook meer inzicht moeten worden verschaft in de standpunten en opvattingen van de gesprekspartners uit het onderwijsveld zelf, en in de afwegingen die ten aanzien van die verschillende standpunten zijn gemaakt.

Er wordt weinig rekening gehouden met de gevolgen van ander beleid

Bij de besluitvorming over de voorstellen voor vernieuwing van het onderwijs bleef de beleidscontext meestal buiten beschouwing. In de regel wordt wel aandacht geschonken aan de extra middelen en faciliteiten die noodzakelijk zijn om de vernieuwing goed te kunnen uitvoeren, maar blijven de mogelijke gevolgen van, bijvoorbeeld, veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen of bekostigingswijzen en de gedragsreacties die deze mogelijk bij besturen en schoolleiders teweeg zullen brengen, buiten beeld.

In het kader van dit parlementaire onderzoek zal door de Algemene Rekenkamer onderzoek worden gedaan naar de financiële middelen die voor de onderwijsvernieuwingen zijn vrijgemaakt en de besteding daarvan op schoolniveau.

In de eerste helft van de jaren negentig oefenden, achteraf gezien, de fusies en schaalvergroting en de verschillende doelmatigheidsmaatregelen een grotere invloed uit op leerlingenstromen in het onderwijs dan de onderwijsinhoudelijke voorstellen rond de basisvorming.

Sinds het eind van de jaren negentig, de jaren waarin de nieuwe de tweede fase havo/vwo en de leerwegen in het vmbo werden ingevoerd, hebben de veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en werkwijzen – meer bevoegdheden voor schoolbesturen, ontwikkelingen in de verhouding tussen schoolbestuur en schoolleiding, veranderingen in het toezicht, toename van de bestuurlijke lasten op bestuurs- en schoolniveau en vraagsturing in de onderwijsverzorging – de nodige invloed gehad op wat er daadwerkelijk in het onderwijs gebeurde.

Bij de finale besluitvorming ging het vaak uitsluitend over details

De finale besluitvorming in de Tweede Kamer staat vaak in het teken van lobbies of incidenten. Er worden in de regel geen beschouwingen meer gewijd aan de vraag of het uiteindelijke wetvoorstel daadwerkelijk het effect zal hebben dat met de vernieuwing werd/wordt beoogd. Aan het eind van het beleidstraject proberen belangengroepen die hun wensen in eerdere fasen onvoldoende zagen gehonoreerd, alsnog via allerlei acties hun zin te krijgen⁴⁶⁵. De Tweede Kamer blijkt daar maar al te vaak gevoelig voor. Dat leidt ertoe dat het in de eindfase meestal uitsluitend over details gaat; wat meer uren voor een bepaald vak of wat extra aandacht voor een bepaald onderwerp. Een fundamentele discussie over de vraag of het wetsvoorstel uiteindelijk zal bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs blijft in de Tweede Kamer meestal achterwege. Wellicht omdat het onderwerp in de voorafgaande jaren al bij stukjes en beetjes is besproken, en de Kamer zich daarbij al stapsgewijs gecommitteerd heeft aan het eindresultaat, maar mogelijk ook omdat men eigenlijk vooral geïnteresseerd is in de wetgeving en niet in de uitvoering, zoals in het citaat, waarmee deze paragraaf begon, werd geconstateerd.

De Eerste Kamer is in dat opzicht minder belast met een voorgeschiedenis en veel meer geneigd het eindresultaat – het wetsvoorstel – te bezien in

⁴⁶⁵ Een mooi voorbeeld daarvan is de actie van de bètalobby bij de besluitvorming over de aanpassing van de profielen in de Tweede fase havo/vwo (zie hoofdstuk B.2, paragrafen B.2.12 en B.2.13).

het licht van de actuele situatie, van de doelstellingen die men wil(de) bereiken, en van de kwaliteit van de wetgeving in termen van consistentie en uitvoerbaarheid.

E.1.3 De fase van de uitvoering

Geen helder onderscheid tussen invoering en uitvoering

Zowel bij de basisvorming als bij de tweede fase havo/vwo werd al voor de definitieve besluitvorming in het parlement met de invoering (of de voorbereiding) van de vernieuwing begonnen. Daarbij werd weliswaar altijd de formele kanttekening geplaatst dat de Kamer uiteindelijk altijd nog anders kon beslissen, in de praktijk werd daarmee voor de beide Kamers van de Staten Generaal echter een situatie van «geen weg terug» gecreëerd.

Bij de basisvorming maakte de Eerste Kamer ernstig bezwaar tegen deze gang van zaken; men dreigde zelfs zijn goedkeuring aan het wetsvoorstel te onthouden.

Bij de tweede fase havo/vwo had een aantal leden van de Tweede Kamer op het laatst ernstige twijfels, maar omdat een deel van de scholen al enthousiast met het Studiehuis aan de slag was gegaan, zou een nadere bezinning en verder oponthoud politiek moeilijk te verkopen zijn geweest.

Bij het vmbo zaten er enkele jaren tussen de finale besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer (1998) en de start van de feitelijke uitvoering (de leerwegen in 2001 en de nieuwe zorgstructuur in 2002). In die periode is er intensief overleg gepleegd over de nadere uitwerking van de plannen, zowel met de betrokken onderwijsorganisaties in het onderwijsveld als met de Tweede Kamer. Daarmee wilde men voorkomen dat er in het toch al kwetsbare vmbo net zulke problemen zouden ontstaan als bij de basisvorming en tweede fase havo/vwo: een veel te overladen programma of methoden (schoolboeken) die niet op tijd klaar zouden zijn. Die opzet lijkt geslaagd te zijn, in de zin dat er op deze punten nauwelijks signalen over ernstige problemen zijn vernomen.

De problemen bij het vmbo hebben veel meer te maken met externe factoren, zoals de groei van het aantal leerlingen dat vanwege achterstanden of individuele (gedrags)problemen extra zorg en aandacht nodig heeft. Een groei die overigens mede het gevolg is van het beleid om delen van het voortgezet speciaal onderwijs (met name het vso-lom) in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo te integreren. De status en positie van het vmbo zijn daardoor aangetast: de betere leerlingen vertrekken waardoor de zwakste, meest problematische groep overblijft en het moeilijker wordt om geschikte leraren aan te trekken.

Intermezzo: gang van zaken bij de Mammoetwet

Anders dan bij de Mammoetwet werden de basisvorming en de tweede fase havo/vwo vrijwel direct na aanvaarding van de wet in het parlement in uitvoering genomen. De Mammoetwet, die bij de finale behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers van de Staten Generaal (in 1962 en 1963) de nodige kritiek te verduren kreeg, werd pas verscheidene jaren later, in 1968, ingevoerd. In die tussentijd vonden experimenten plaats, waarvoor de zogenaamde Experimentenwet het wettelijke kader bood. Op basis van de ervaringen die daarmee werden opgedaan werd er door het departement, in langdurig en intensief overleg met het veld, aan de nadere concretisering van het stelsel vorm gegeven. Dat gebeurde destijds onder leiding van inspecteur generaal Goote, en leidde uiteindelijk via uitgebreid informeel overleg in wel 30 werkgroepen (de zogeheten Lochemse conferenties) tot resultaat. Met die Lochemse

conferenties was er, volgens de auteurs van *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen 1918–1993* voor het eerst sprake van een regelmatig overleg tussen het departement en het onderwijsveld, waarbij er niet slechts sprake was van het kenbaar maken en reageren op elkaars standpunten, maar van een open gesprek met een gemeenschappelijk doel voor ogen. Met dat overleg werd na de politieke aanvaarding ook een feitelijke acceptatie van het beleid bereikt onder degenen die de Mammoetwet in de praktijk moesten gaan uitvoeren. Zo werd er niet alleen medewerking verkregen van het onderwijsveld dat zich daarvoor nogal afwijzend had opgesteld, maar kon tegelijkertijd ook de deskundigheid van het veld worden benut⁴⁶⁶.

Een fase van vijf jaar tussen de afkondiging en het in werking treden van een wet is misschien wel wat erg lang. Het parlement was destijds dan ook bang dat de wet wellicht al weer voor een deel verouderd zou zijn op het moment dat deze werd ingevoerd. Maar het ging destijds ook om een majeure operatie: niet alleen een onderwijsinhoudelijke vernieuwing, maar ook een wijziging van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeente, en een inpassing van het bestaande scholensysteem in een nieuw stelsel.

Anders dan bij de recente onderwijsvernieuwingen werd de nadere uitwerking van de vernieuwing destijds ook niet uitbesteed aan externe procesmanagers, maar door het departement zelf ter hand genomen. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat de betreffende topambtenaren inhoudelijk buitengewoon deskundig, en veelal ook uit de onderwijssector zelf afkomstig waren. Dat gold niet alleen voor Goote, maar ook voor zijn opvolgers⁴⁶⁷. Ook op dat punt is er veel veranderd. Topambtenaren worden nu niet zozeer (en naar het soms lijkt zelfs bij voorkeur niet) geselecteerd op hun inhoudelijke kennis van het beleids-terrein, maar veel meer op grond van hun bestuurlijke capaciteiten en managementvaardigheden. Daarmee zijn zij als gesprekspartner voor het onderwijsveld minder gezaghebbend. De mobiliteit tussen departement en onderwijsveld gaat de laatste tijd veelal in omgekeerde richting. Getalenteerde ambitieuze topambtenaren stappen over naar beter betaalde bestuursfuncties in het onderwijsveld, naar organisatie- en adviesbureaus, of beginnen voor zichzelf (bijvoorbeeld als procesmanager).

Geen experimenten of pilots

Hoewel er zowel bij de basisvorming als bij de tweede fase nogal wat vraagtekens werden gezet bij de uitvoerbaarheid van de plannen, werden er voorafgaand aan de finale besluitvorming, voorzover bekend, geen experimenten of pilots gehouden waarin ervaring kon worden opgedaan met nieuwe inhouden en werkwijzen. Daarbij zou, zo blijkt uit de eerste ervaringen na de invoering, al snel aan het licht zijn gekomen dat de programma's veel te overladen waren, en dat de uniformiteit in niveau en breedte van het onderwijs- en vormingsaanbod (basisvorming) en in aanpak (studiehuis) niet werkte, omdat de verschillen tussen leerlingen nu eenmaal groot zijn, zelfs binnen één schooltype of leerweg.

Na de experimenten met de middenschool, die uiteindelijk op niets uitliepen⁴⁶⁸, bestond er bij bewindslieden waarschijnlijk weinig animo voor nieuwe experimenten.

Bij het studiehuis waren de voorbeelden van enkele (traditionele vernieuwings)scholen, die al met de beoogde didactiek werkten, en de overtuigingskracht van enkele voorstanders in de Stuurgroep⁴⁶⁹ kennelijk voldoende om de betreffende aanpak maar op de gehele bovenbouw van het havo/vwo van toepassing te verklaren.

⁴⁶⁶ Knippenberg en Van der Ham (1993: 452–457).

⁴⁶⁷ Knippenberg en Van der Ham (1993: 488–491).

⁴⁶⁸ De nog bestaande experimenten – in 1984 waren er nog zo'n 20 middenscholen – werden bij de invoering van de basisvorming beëindigd.

⁴⁶⁹ Volgens Clan Visser 't Hooft speelde professor Wijnen daarbij een belangrijke rol (zie: Herraets 1999).

Voor twee van de drie onderwijsvernieuwingen geldt dat er intussen, na een lange en moeizame weg van gedogen, verlichtingsmaatregelen en aanpassingen, een herziening van de wetgeving heeft plaatsgevonden, waardoor er sinds 2006 (basisvorming, nu onderbouw) en 2007 (aanpassing profielen) hopelijk een beter werkzame situatie is ontstaan. Bij het vmbo was/is eveneens sprake van de nodige knelpunten, vooral als gevolg van de groei van het aantal leerlingen met grote leerachterstanden, en motivatie- en/of gedragsproblemen. Bij het vmbo wordt echter niet toegewerkt naar een herziening van de wetgeving, maar naar een verdere «doorontwikkeling» van het vmbo door middel van een stapsgewijze aanpassing van de bestaande wetgeving.

De basisvorming werd «beleidsarm» ingevoerd

Bij de basisvorming was in het onderwijsveld eigenlijk al van meet af aan duidelijk dat de voorgestelde beperking tot een onderwijsaanbod op één niveau en het beoogde uitstel van studie- en beroepskeuze tot drie jaar in de praktijk onhaalbaar waren. Daar was geen pilot of experiment voor nodig. Schoolleiders waren in de periode dat de basisvorming werd ingevoerd bovendien veel drukker met andere zaken, zoals fusies en de voorbereiding op de lumpsumbekostiging (formatiebudgetsysteem) dan met de onderwijsinhoudelijke vernieuwing. In de praktijk hebben de scholen de basisvorming zo efficiënt mogelijk ingepast in de bestaande onderwijsprogramma's. Waar onmogelijke eisen werden gesteld (zoals een tweede moderne vreemde taal in het vbo) werden deze, met een beroep op de mogelijkheid van individuele vrijstellingen, feitelijk voor de hele groep terzijde geschoven. Voor vbo-scholen of -afdelingen was het belangrijk om hun leerlingen niet zodanig te frustreren dat zij helemaal zouden afhaken. Scholen voor havo en vwo deden wat ze moesten doen, maar ook niet meer dan dat. Van een andere didactische werkwijze, zoals de door het Procesmanagement basisvorming voorgestelde TVS-aanpak, of van een overstap van vakken naar leergebieden was geen sprake. Schoolleiders en docenten verschilden hierover niet van mening. De onderwijsinspectie vond het kennelijk begrijpelijk dat vbo-scholen en -afdelingen een belangrijk deel van de kerndoelen niet eens aanboden, want het werd gedoogd en ook vanuit het ministerie werd er geen punt van gemaakt. Een probleem was wel dat scholen daarmee formeel niet aan de wettelijke eisen voldeden.

De tweede fase havo/vwo werd «beleidsrijk» ingevoerd

Bij de tweede fase van het havo/vwo lag dat heel anders. Een «beleidsrijke» invoering was feitelijk geen keuze; zowel de nieuwe inhoudelijke eisen (profielen, vakken, deelvakken) als de pedagogisch-didactische vernieuwing (studiehuis, vaardigheden) waren onderdeel van de nieuwe exameneisen. En met het schoolexamen wordt in de bovenbouw van het havo/vwo al meteen in het vierde leerjaar begonnen.

Voor de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo waren de schoolleiders over het algemeen erg geporteerd. Zij ergerden zich dan ook geregeld aan leraren die mopperden dat vroeger alles beter was, dwarslagen en niet wilden samenwerken.

Leraren waren over het algemeen veel minder veranderingsgezind. Dat had niet alleen te maken met allerlei praktische invoeringsperikelen en een daarmee samenhangende hogere werkdruk, maar ook met verschillen in opvattingen over goed onderwijs⁴⁷⁰.

Na de start bleek al snel dat binnen de beperkte onderwijstijd onmogelijk aan alle theoretische en praktijkgerichte exameneisen kon worden voldaan. Met een pilot voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering was

⁴⁷⁰ Zie hoofdstuk D.3.

dat al heel snel duidelijk geworden⁴⁷¹. Dan zou ook aan het licht zijn gekomen dat veel docenten nauwelijks wisten hoe ze aan het actief en zelfstandig leren in het studiehuis vorm moesten geven. Ze interpreteerden het vaak als het leerlingen zelf opgaven laten maken uit de werkboeken. Van de schoolleiding kregen ze nogal eens de opdracht om tijdens de les niet al te lang zelf aan het woord te zijn, maar om hun leerlingen vooral ook zelfstandig aan het werk te zetten. Een richtlijn die, wellicht onbedoeld, mede werd ingegeven door de onderwijsinspectie die klassikaal onderwijs als ouderwets en als niet passend binnen een studiehuis aanmerkte. Dat leidde ertoe dat vervolgens alle lessen volgens eenzelfde patroon werden ingedeeld: huiswerk bespreken, korte uitleg door de docent en daarna zelfstandig of in groepjes werken. De onderwijsinspectie karakteriseerde die gang van zaken vervolgens als «armoedig onderwijs».

Docenten merkten ook al snel dat het zelfstandig werken tijdens de keuzewerkijd bij sommige groepen leerlingen tot allerlei activiteiten aanleiding gaf, behalve leren. Daardoor zou hun slaagkans bij het examen aanzienlijk worden verkleind. Een deel van de scholen schafte na verloop van tijd de keuzewerkijd dan ook weer (gedeeltelijk) af.

Na de nodige verlichtingsmaatregelen en een zekere gewenning zijn de ergste invoeringsproblemen inmiddels achter de rug. Het merendeel van het lerarencorps onderschrijft het idee achter het studiehuis, maar wil het naar eigen inzicht vormgeven, en niet van hogerhand, dat wil zeggen door overheid, schoolbestuur, of schoolleiding opgelegd krijgen.

Bij het vmbo ging het niet alleen om inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs

Bij het vmbo ging het om een operatie die eigenlijk veel gecompliceerder was dan de vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo.

Met het oog op de introductie van leerwegen moest er in de eerste plaats een herschikking van afdelingen in het vbo plaatsvinden. Die afdelingen waren als gevolg van de terugloop van het aantal leerlingen in de voorafgaande decennia vrijwel allemaal te klein van omvang om het beoogde nieuwe onderwijsaanbod te kunnen verzorgen. Die herschikking, in de vorm van het sluiten van afdelingen, het uitruilen van afdelingen of het samenwerken tussen scholen, ging bepaald niet van harte.

In de tweede plaats moest er een nieuwe zorgstructuur (leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) tot stand komen. Daarvoor moesten scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom), samen met het ivbo worden geïntegreerd in het reguliere vmbo. Het vso-mlk kwam eveneens onder het reguliere onderwijs te vallen, maar bleef een apart schooltype. Het veranderde alleen van naam: het werd praktijkonderwijs. De inhoudelijke vernieuwing van de leerwegen in de bovenbouw van het vbo en mavo (nieuwe exameneisen) vormde het derde element in de vernieuwing. Daarbij moest voorkomen worden dat ook hier het programma overladen werd.

Aan de nadere uitwerking van deze vernieuwingen is een aantal jaren gewerkt. Hoewel de wetgeving voor het vmbo in 1999 van kracht werd, was de uitvoering van de inhoudelijke vernieuwing van de bovenbouw pas in 2001 aan de orde, toen de eerste leerlingen aan het derde leerjaar begonnen. Voor de invoering van de nieuwe zorgstructuur was op voorhand al meer tijd uitgetrokken (tot 2002).

In de fase tussen de aanvaarding van de wet en de feitelijke uitvoering ervan heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met de vele betrokkenen partijen in het onderwijsveld, heeft de Onderwijsraad meermalen geadviseerd over de exameneisen, en werd de geleidelijke invoering van de zorgstructuur door middel van extern onderzoek nauwkeurig gevolgd.

⁴⁷¹ In zekere zin vormde de eerste tranche scholen die in 1998 met de vernieuwde tweede fase begon zo'n pilot.

Daarbij kwam in de Tweede Kamer, die in diezelfde periode met de uitvoeringsproblemen in de tweede fase havo/vwo werd geconfronteerd, regelmatig de vraag aan de orde of de feitelijke invoeringsdatum – de start van de uitvoering – wel verantwoord was. Met het oog op de kwetsbaarheid van de leerlingenpopulatie in het vmbo mocht er geen enkel risico op herhaling worden gelopen.

Hogere werkdruk en meningsverschillen over goed onderwijs tussen leraren onderling

Docenten kregen als gevolg van de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo te maken met meer klassen en minder uren per klas. Het aantal leerlingen dat leraren wekelijks aan zich voorbij ziet trekken is sinds de invoering sterk toegenomen. Alleen al daardoor steeg de werkdruk. Bovendien moesten er in de beginfase nieuwe programma's van toetsing en afsluiting worden opgesteld, studiewijzers worden gemaakt, praktijkopdrachten worden bedacht en vele werkstukken worden beoordeeld. Voor een deel ging het hierbij om invoeringsperikelen. Die werden nog versterkt door het, uit onzekerheid over de exameneisen, al te nauwgezet volgen van methoden. Leraren wilden namelijk niet dat hun leerlingen de dupe zouden worden van de vernieuwing; ze moesten wel slagen voor het examen. Daarbij speelde wellicht ook een rol dat docenten, sinds de schoolresultaten openbaar zijn, vaker persoonlijk door de schoolleiding op de slaagpercentages worden aangesproken.

In veel scholen verschillen docenten onderling van mening over de wenselijke didactische aanpak. Dat heeft soms te maken met het vakgebied – bij het ene vak is nu eenmaal meer klassikale uitleg en oefening nodig dan bij het andere, waarmee in de organisatie (bij de verdeling van de studielast) meestal geen rekening was gehouden – maar vaker met uiteenlopende opvattingen over het beroep van leraar.

Een deel van de leraren voelde zich de afgelopen jaren zozeer in de eigen autonomie en beroepseer aangetast dat ze intussen het onderwijs de rug heeft toegekeerd. De omvang van deze groep is overigens onbekend. Een ander deel hield vast aan de oude werkwijze, en frustreerde daarmee collega's die wel wilden vernieuwen.

Veel scholen gaan momenteel een volgende fase in. Er worden nu ook organisatorische veranderingen ingevoerd, zoals een rooster met «lesuren» van 60 of 70 minuten. Dat betekent dat docenten min of meer gedwongen worden tot het gebruik van nieuwe werkvormen. Voor docenten met een meer traditionele beroepsopvatting is dat soms de druppel die de emmer doet overlopen. Zij houden het in het onderwijs alsnog voor gezien.

E.1.4 De fase van evaluatie

Nadat de onderwijsvernieuwingen in uitvoering zijn genomen moet er vaak al na enkele jaren worden geëvalueerd. Bij de basisvorming en bij de tweede fase havo/vwo gebeurde dat al vijf jaar na de start. Zo'n periode is meestal te kort om te kunnen vaststellen of de doelstellingen die met de vernieuwing werden beoogd ook daadwerkelijk zijn bereikt.

Onder beleidsmakers en in de publieke opinie wordt de laatste tijd bovendien steeds vaker de vraag gesteld of de kwaliteit van het onderwijs er als gevolg van de vernieuwingen eigenlijk wel op vooruit is gegaan⁴⁷². Welke resultaten en effecten hebben de vernieuwingen teweeggebracht? In hoofdstuk E.3 zal worden geconstateerd dat er over de effecten van de onderwijsvernieuwingen feitelijk nog maar weinig bekend is. Dat komt onder andere doordat de resultaten en effecten lang niet altijd uitsluitend aan een bepaalde onderwijsvernieuwing kunnen worden toegeschreven,

⁴⁷² Een belangrijk deel van de bevolking (bijna 40%) is zelfs van mening dat het de verkeerde kant opgaat met het onderwijs in Nederland (Gemmeke et al. 2007: 27).

maar in veel gevallen ook worden beïnvloed door veranderingen in de bestuurlijke en maatschappelijke context.

Verskil tussen monitoren en evalueren

Op bijna alle beleidsterreinen worden sinds een jaar of tien op grote schaal monitors ingezet⁴⁷³. Zo ook in het onderwijs. De onderwijsvernieuwingen worden nauwgezet gevolgd niet alleen door de Inspectie van het Onderwijs en door organisaties als het PMVO (tot 2000), Onderbouw VO en het Adviespunt Tweede Fase (sinds 2000), maar ook door externe onderzoeksinstituten (eveneens in opdracht van de overheid). Bij monitoren gaat het om het volgen van ontwikkelingen in de dagelijkse praktijk. Hoe staat het met de implementatie van de vernieuwing in het onderwijs zelf en op welke punten doen zich eventuele knelpunten voor? De bevindingen worden gebruikt om de regelgeving, indien nodig, aan te passen of te vereenvoudigen en/of extra faciliteiten ter beschikking te stellen.

Bij de evaluatie van een onderwijsvernieuwing wordt nagegaan of de doelstellingen die met de vernieuwing werden beoogd ook daadwerkelijk zijn bereikt. De effecten van nieuw beleid worden meestal echter pas na vele jaren zichtbaar. Het kost over het algemeen vele jaren om ingesleten werkwijzen te veranderen. Voor de invoering van nieuwe vakken is in de regel minder tijd nodig.

Voor een evaluatie van een ingrijpende inhoudelijke en didactische vernieuwing van het onderwijs, zoals die met de basisvorming en de tweede fase havo/vwo werden beoogd, is een periode van vijf jaar dan ook feitelijk te kort. Dat geldt zeker voor het vaststellen van effecten op het niveau van de leerling. Daarvoor moeten leerlingen eerst de vernieuwde opleiding hebben afgemaakt en vervolgens ook nog een flink aantal jaren aan een vervolgopleiding hebben deelgenomen. Bovendien kan er eigenlijk pas echt een oordeel over een onderwijsvernieuwing worden uitgesproken, indien vergelijkbare groepen leerlingen, van wie een deel wel en een deel niet met de vernieuwing te maken heeft gehad, worden vergeleken. Dat laatste is als gevolg van de integrale invoering van beide onderwijsvernieuwingen in de praktijk echter niet mogelijk.

De evaluatie van de basisvorming en van de tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis) werd verricht door dezelfde instituten die ook de monitoring van het vernieuwingsproces voor hun rekening namen: de Inspectie van het Onderwijs (basisvorming) en het Adviespunt Tweede Fase (tweede fase havo/vwo). Op de kwaliteit van beide evaluatierapporten valt weinig aan te merken. Toch rijst achteraf de vraag of het niet verstandiger is om de evaluatie van beleid te laten verrichten door een externe onderzoeksinstelling, die wat verder af staat van de scholen en van het beleid, en daardoor wat meer afstand kan nemen.

Geen heldere en eenduidige doelstellingen

Voor een goede evaluatie is het noodzakelijk dat de belangrijkste doelstellingen van de vernieuwingsoperatie helder, en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Dat gold bij de basisvorming en bij de tweede fase havo/vwo zeker niet voor alle doelstellingen.

Zo was «*verhoging van het peil van het onderwijs*» een belangrijke doelstelling van de basisvorming. Bij de tweede fase werd een «*verbetering van de kwalificaties van leerlingen in het havo/vwo*» beoogd. In het evaluatierapport over de basisvorming werd de verhoging van het onderwijspeil afgemeten aan de prestaties (waren niet achteruitgegaan hoewel het aantal vakken was vergroot), het rendement (minder zitten-

⁴⁷³ De Kool (2007).

blijven) en de doorstroom (meer leerlingen naar havo/vwo). Of die maatstaven voldoende dekkend zijn voor het onderwijspeil is de vraag. Daarbij gaat het immers niet alleen om breedte, maar ook om diepgang, dat wil zeggen om het bereikte kennisniveau per vak. Ook bij de beoordeling van de vraag of de kwalificaties van leerlingen in het havo/vwo zijn verbeterd, moet een afweging worden gemaakt tussen de voordelen van verbreding (meer vakken en vaardigheden) en de nadelen van minder diepgang (minder kennis per vak). De doelstellingen van beide vernieuwingsoperaties waren op dit punt niet duidelijk.

In kwantitatieve termen geformuleerde doelstellingen bieden over het algemeen duidelijker aanknopingspunten voor evaluatie dan doelstellingen die in meer kwalitatieve bewoordingen zijn geformuleerd. Door uitsluitend kwantitatieve maatstaven in de beoordeling te betrekken wordt echter aan de essentie van het onderwijs tekort gedaan.

Heldere en eenduidige doelstellingen dragen ook bij aan een beter begrip van de *bedoelingen* van de wetgever. De bedoeling van de basisvorming was alle kinderen, ook na de basisschool nog een aantal jaren een gemeenschappelijke en brede vorming te bieden.

Die bedoeling werd echter op verschillende manieren geïnterpreteerd. De WRR gaf er in zijn advies een cultuurpolitieke invulling aan («promotion de tous»), een gemeenschappelijke culturele bagage die in verband met de toenemende pluriformiteit alleen maar aan belang zou winnen. Bij de basisvorming, zoals die in het wetsvoorstel was ingevuld, ging het veel meer om een verlenging van het basisonderwijs: het vullen van «een gereedschapskistje voor het leven, de minimumbagage die een kind nodig heeft om zich staande te houden in de maatschappij». Daarin pasten allerlei educaties, bijvoorbeeld met betrekking tot milieu, gezondheid, consumentenzaken en huishoudelijke verzorging. Door de scholen werd de basisvorming gezien als een eerste fase in een langer traject naar het eindexamen. Volgens de scholen was het onmogelijk om alle leerlingen, ongeacht hun capaciteiten, met eenzelfde onderwijsaanbod te confronteren. De basisvorming werd dan ook zoveel mogelijk ingebed in de bestaande programma's voor de verschillende schooltypen.

Voor de tweede fase havo/vwo gold in zekere zin hetzelfde. De «verbetering van kwalificaties van leerlingen» werd vertaald in een uitbreiding van het aantal vakken. Het onderwijs moest daardoor zwaarder en selectiever worden. In de praktijk betekende die verbreding echter dat het kennisniveau per vak afnam, omdat er per vak minder (les)uren per week beschikbaar waren. Die afname van het kennisniveau per vak werd nog versterkt doordat er tegelijkertijd ook extra eisen werden gesteld met betrekking tot de algemene en toepassingsgerichte vaardigheden van leerlingen. Daarmee ging eveneens veel schaarse onderwijstijd gepaard. Geen wonder dat docenten in het universitair onderwijs van mening waren dat het kennisniveau van de eerstejaarsstudenten op hun eigen vakgebied sterk was afgenomen. Zij konden echter niet waarnemen dat leerlingen zich in meer vakken hadden verdiept dan hun voorgangers uit de «oude» bovenbouw en dat ze in de verschillende vakken niet alleen kennis maar ook de nodige vaardigheden hadden opgedaan.

De vraag is, of men zich tijdens de beleidsvoorbereiding van deze – achteraf gezien voor de hand liggende – effecten van de vernieuwingen bewust is geweest. Vermoedelijk niet. Het vermoeden dat de bedoelingen achter het beleid van de tweede fase havo/vwo wellicht onvoldoende zijn doordacht dan wel uitgedragen, komt ook op naar aanleiding van de discussie rond de herziening van de tweede fase, waarbij met name vanuit de universiteiten sterk werd aangedrongen op meer uren voor

wiskunde in het N&T-profiel. Voor de bèta- en technische wetenschappen werd meer abstractievermogen en diepgang noodzakelijk geacht. De minister leek daarentegen meer belang te hechten aan een brede vooropleiding die een goede basis biedt voor een groot aantal vakgebieden⁴⁷⁴.

Belang van ex ante evaluatie

De drie vernieuwingsoperaties verschilden niet alleen in complexiteit, maar ook in het ingrijpende karakter van de veranderingen die er het gevolg van waren. De onrust en kritiek, die met name na de invoering van het studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo losbarstte, had misschien voorkomen kunnen worden als er tijdens de fase van de beleidsvoorbereiding een ex ante evaluatie naar het voorgenomen beleid was uitgevoerd⁴⁷⁵.

Een ex ante evaluatie is feitelijk een «toekomstgerichte» vorm van evalueren. Bij een ex ante evaluatie van voorgenomen beleid worden de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen geëxpliciteerd en tegen het licht gehouden. Met zo'n ex ante evaluatie, ook wel analytische evaluatie genoemd, kan in de fase van beleidsontwikkeling inzicht worden verkregen in de verwachte werkzaamheid van het nieuwe beleid. Deugt bijvoorbeeld de achterliggende beleidstheorie en wat vinden degenen die het beleid moeten gaan uitvoeren ervan? Op basis van zo'n analytische evaluatie kan het beleidsontwerp vervolgens worden aangescherpt of aangepast, of kunnen risico's van het ontwerp (beter) worden onderkend. Een mooi voorbeeld van zo'n ex ante evaluatie is de in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerde analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid in het primair en voortgezet onderwijs⁴⁷⁶.

Bij de onderwijsvernieuwingen die in dit rapport centraal staan ging het niet zozeer om beleidsvoornemens met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen, maar in de eerste plaats om onderwijsinhoudelijke en pedagogisch-didactische veranderingen. Bij een ex ante evaluatie van die voorgenomen veranderingen hadden bijvoorbeeld de volgende vragen kunnen worden gesteld:

- welke concrete doelstellingen wil men met de vernieuwing bereiken?
- zijn alle voornemens wel te realiseren binnen de beschikbare onderwijstijd?
- zijn de doelstellingen voor alle leerlingen bereikbaar?
- wat zijn mogelijke gevolgen van de voorgenomen integratie in het vmbo van leerlingen uit het vso?
- wat zijn mogelijke gevolgen van het samenvoegen van het vbo en mavo tot vmbo?
- wat is er bekend over de effecten van de met het studiehuis beoogde didactische vernieuwing?
- onder welke voorwaarden zal deze didactische vernieuwing het beoogde resultaat opleveren?
- hoe staat het met het draagvlak onder de docenten?
- zijn de docenten er voldoende voor toegerust?
- welke maatschappelijke en bestuurlijke omgevingsfactoren zijn van belang?
- welke invloed zullen deze omgevingsfactoren naar verwachting hebben op het resultaat?

Een dergelijke ex ante evaluatie heeft bij de onderwijsvernieuwingen niet plaats gevonden⁴⁷⁷. Pas tijdens de invoering van de vernieuwingen werden de bedoelingen en consequenties geleidelijk aan zichtbaar.

⁴⁷⁴ Bij wiskunde ging het in discussies over de inhoud van de tweede fase overigens niet alleen om de inhoud (aantal uren, diepgang), maar ook om de selectiefunctie van het vak.

⁴⁷⁵ Op voornemens met betrekking tot de basisvorming was ook al voorafgaand aan de politieke besluitvorming veel kritiek.

⁴⁷⁶ Ledoux et al. (2007).

⁴⁷⁷ De Onderwijsraad plaatste bij de verschillende onderwijsvernieuwingen tevoren wel de nodige kritische kanttekeningen.

Leerlingen en docenten moesten er werkende weg maar het beste van zien te maken.

E.2 HET «NIEUWE LEREN» IN HET (SCHOOL)BELEID

Het «nieuwe leren» was, anders dan de in het voorgaande hoofdstuk behandelde vernieuwingsoperaties, geen van overheidswege ingezette beleidsoperatie. Op grond van de bespreking van, achtereenvolgens, de beleidsontwikkeling rond de verschillende onderwijsvernieuwingen (deel B), de rol van enkele relevante (beleids)actoren zoals de inspectie en de verzorgingsinstellingen (deel C) en de reacties in het onderwijsveld (deel D) kan echter worden vastgesteld dat de overheid de didactische vernieuwing die met het «nieuwe leren» wordt beoogd niet alleen heeft gestimuleerd, maar via de exameneisen (met name de eisen voor het schoolexamen) en het toezicht ook gedeeltelijk heeft afgedwongen. Bij de verschillende didactische vernieuwingen die de afgelopen vijftien jaar onder allerlei verschillende namen in het voortgezet onderwijs zijn geïntroduceerd was de overheid dus wel degelijk betrokken.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op vraag waarom er zoveel onrust is ontstaan bij de invoering van een aantal van die nieuwe didactische werkwijzen. Vervolgens zal worden ingegaan op de meer recente ontwikkelingen rond het «nieuwe leren» in het voortgezet onderwijs. Daarbij komen met name de activiteiten van enkele onderwijsorganisaties op sectorniveau en van de scholen zelf aan de orde. Het beleid rond nieuwe onderwijsinhouden en -werkwijzen wordt de laatste tijd namelijk vooral op schoolniveau en, in toenemende mate, ook op het niveau van de sectororganisatie van het voortgezet onderwijs ontwikkeld.

E.2.1 Waarom ging het zo vaak mis bij de invoering van nieuwe didactische werkwijzen?

Het voortgezet onderwijs veranderde de afgelopen vijftien jaar niet alleen qua inhoud, maar ook qua pedagogisch-didactische aanpak. Het «nieuwe leren» deed haar intrede, onder verschillende noemers en in uiteenlopende uitvoeringsvarianten. Sommige scholen, zoals de categorale gymnasia, veranderden nauwelijks iets in hun aanpak. Andere, zoals Slash 21, gooiden het roer volledig om. Het merendeel van de scholen voerde bij de invoering van de vernieuwingen vooral de min of meer verplichte elementen (exameneisen) van de nieuwe didactische aanpak in. Het «nieuwe leren» heeft de afgelopen jaren voor veel onrust en frustratie gezorgd. Daarvoor is, achteraf, een aantal oorzaken aan te geven.

- de onduidelijkheid en eenzijdigheid van de nieuwe aanpak;
- verschillen in noodzaak en draagvlak;
- formeel vrij in het «hoe», in de praktijk echter niet;
- de wijze van invoering binnen scholen.

Nieuwe didactische concepten waren onduidelijk en eenzijdig

Voorafgaand aan de invoering moesten nieuwe didactische werkwijzen, zoals het studiehuis, aan de man worden gebracht. Dat gebeurde vaak met slogans als «de leerling centraal», «kennis verouderd snel», of de «leraar als begeleider». Voor veel docenten was het volstrekt onduidelijk wat er in het studiehuis van hen werd verwacht. Vooral docenten die in de eerste plaats in het onderwijs waren gaan werken om hun vakkennis aan de volgende generatie over te dragen, raakten gefrustreerd. Zij kwamen als gevolg van impliciete richtlijnen dan wel expliciete voorschriften ten aanzien van de inhoud van hun lessen (afwisseling van meerdere werkvormen tijdens een les van 50 minuten) nauwelijks meer toe aan bijvoorbeeld het behandelen van literatuur of het oefenen met wiskundige vraagstukken. Leerlingen moesten bij voorkeur zelf aan de slag; leraren moesten hen helpen als ze vragen hadden of er niet uit kwamen.

In de beginfase leidden allerlei misverstanden rond de bedoelingen van het «nieuwe leren» nogal eens tot «armoedig onderwijs», zo constateerde de inspectie. Leerlingen moesten het zelf maar uitzoeken en leraren namen een afwachtende houding aan. Van de beoogde interactie tussen leraar en leerlingen – de befaamde pedagogische driehoek leraar-leerling-leerstof – kwam in veel gevallen maar weinig terecht. In de praktijk bleken veel leerlingen bovendien helemaal niet zo zelfstandig en leergierig, als in de achterliggende onderwijskundige en psychologische theorieën werd verondersteld. Na verloop van tijd werd daarom in veel scholen de balans tussen zelfwerkzaamheid van de leerling en sturing door de docent weer enigszins hersteld (bijvoorbeeld door vermindering of afschaffing van de zogeheten keuzewerktijd).

Didactische vernieuwing, ongeacht noodzaak en draagvlak

Het studiehuis werd in zowel het havo als het vwo ingevoerd. De belangrijkste aanleiding voor verandering van aanpak lagen echter bij de havo. Met name het vierde leerjaar van de havo vormde al vele jaren een probleem. Belangstelling, inzet en motivatie van leerlingen waren er gering. Veel leerlingen moesten het vierde leerjaar overdoen⁴⁷⁸. In het vwo en in de gymnasia waren de problemen over het algemeen een stuk kleiner en was de noodzaak om de onderwijsaanpak ingrijpend te veranderen dan ook veel geringer. De aanleiding kwam daar veel meer van buiten; vanuit de universiteiten die klaagden over een gebrek aan studievaardigheden bij eerstejaarsstudenten.

In hoofdstuk B.4 is uitvoerig ingegaan op de verschillen tussen havo- en vwo-leerlingen, zoals leraren die in de praktijk waarnemen. Het studiehuis gold echter voor beide schooltypen.

Waar de noodzaak voor een didactische vernieuwing à la het studiehuis het grootst was (havo), waren de mogelijkheden als gevolg van de kenmerken van de leerlingenpopulatie in de praktijk vaak het kleinst. Waar het draagvlak onder leraren het kleinst was (vwo, gymnasium), waren de mogelijkheden, gezien de kenmerken van de leerlingenpopulatie, in principe het grootst.

Van zo'n slechte fit tussen nut, noodzaak en draagvlak was in het vmbo geen sprake. In het vmbo bestaat brede overeenstemming over de noodzaak van andere inhouden (bredere leergebieden), samenwerking tussen docenten (teamwork) en een meer praktijk- en beroepsgerichte aanpak. Het competentiegerichte onderwijs, dat daar geleidelijk aan wordt ingevoerd, wordt breed gesteund, in ieder geval in de beroepsgerichte leerwegen. Hoe docenten in de theoretische leerweg (mavo) daar tegenaan kijken is onbekend.

Een probleem bij het competentiegerichte onderwijs is wel dat de algemene vakken enigszins in de verdrukking dreigen te raken. Die algemene vakken zijn echter van groot belang. Leerlingen beschikken vaak niet over de elementaire kennis van taal en rekenen, die maatschappelijk noodzakelijk is, en ook in het vervolgonderwijs (mbo en soms ook nog hbo) en in de toekomstige beroepsuitoefening niet gemist kan worden. Tot dusver slaagt men er over het algemeen onvoldoende in om de algemene kennis op zo'n manier met toekomstige (beroeps)activiteiten te verbinden, dat het nut en belang ervan ook voor de leerlingen duidelijk wordt.

In de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs veranderde de didactische aanpak na de invoering van de basisvorming nauwelijks. De aanbevolen tvs-aanpak (toepassing, vaardigheid, samenhang) kwam nauwelijks van de grond. Leraren geloofden er niet in (er waren al zoveel

⁴⁷⁸ Zie hoofdstuk A.2 (paragraaf A.2.3).

vernieuwingsplannen voorgesteld die nooit echt waren ingevoerd), zagen er het nut niet van in (in de bovenbouw bleef immers alles bij het oude), of hadden er geen belang bij (vanwege hun vakgerichte bevoegdheid). Bovendien werd de nieuwe aanpak niet «afgedwongen» zoals dat later bij het studiehuis (in de vorm van voorschriften voor schoolexamens) wel het geval zou zijn. Pas na de invoering van het studiehuis in de bovenbouw ging men er in de onderbouw het nut van inzien om de werkwijze te veranderen; het zogeheten terugroleffect. Sinds kort worden er ook in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs didactische veranderingen ingevoerd. Dat gebeurt vooral in de onderbouw van de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, waar de noodzaak het grootst is. De veranderingen zijn daar niet alleen didactisch, maar vooral ook pedagogisch van aard: leraren die, net als in het basisonderwijs, meerdere vakken geven, en tegelijkertijd ook met opvoeden bezig zijn. Er werken in de onderbouw van het vmbo dan ook nogal wat docenten met een achtergrond in het basisonderwijs (of een lerarenopleiding voor het basisonderwijs).

Formeel vrij in «het hoe», in de praktijk echter niet

Rond de eeuwwisseling brachten de toenmalige bewindslieden van OCW twee nota's uit waarin een beeld werd geschetst van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De verantwoordelijkheid voor de onderwijshouden (het wat) en werkwijzen (het hoe) werd als volgt verdeeld: de overheid gaat over «het wat», en de scholen en onderwijsinstellingen gaan over «het hoe».

In de praktijk blijken «het wat» en «het hoe» echter moeilijk van elkaar te scheiden. In de kerndoelen en examenprogramma's staan allerlei eisen die alleen gerealiseerd kunnen worden door bepaalde werkwijzen in het onderwijs te hanteren. Het «wat» bepaalt in veel gevallen in belangrijke mate het «hoe». Zo staat er in de nieuwe kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld dat leerlingen leren door onderzoek te doen of door eigen ervaringen. Een andere didactische eis binnen het «nieuwe leren» is dat leerlingen moeten leren om te reflecteren op het eigen werk of dat van anderen. Aan dergelijke eisen kan alleen worden voldaan door leerlingen daarmee (bijvoorbeeld in de vorm van verslaglegging) te laten oefenen en dat vervolgens ook te beoordelen. Ook in de exameneisen voor het schoolexamen in het havo/vwo staan voorschriften voor allerlei praktische vaardigheden, zoals het voeren van een gesprek in een vreemde taal, die alleen kunnen worden gerealiseerd door die vaardigheden ook daadwerkelijk te oefenen. Het studiehuis is weliswaar niet verplicht, maar ook niet vrijblijvend, zo werd destijds bij de besluitvorming over het studiehuis door de politiek verantwoordelijke bewindspersoon opgemerkt. Er zou op z'n minst sprake moeten zijn van een groeiproces in de richting van een studiehuis. Anders gezegd: het hoefde niet, maar het moest in de praktijk feitelijk wel.

Ook de Inspectie van het Onderwijs let bij het reguliere schooltoezicht op «het hoe». In het waarderingskader dat de inspectie bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs hanteert staan ook een aantal proceskenmerken van het onderwijs vermeld. Een deel daarvan is ontleend aan de bedoelingen die met het studiehuis worden nagestreefd, zoals «leerlingen zijn actief gericht op leren» (waarmee bedoeld wordt dat leerlingen in de loop van hun schoolloopbaan meer verantwoordelijkheid krijgen voor het eigen leerproces), en «leraren begeleiden op systematische en stimulerende wijze onderwijsleerprocessen» (waarmee bedoeld wordt dat leraren niet alleen lesgeven, maar ook, samen met andere personeelsleden, leerlingen begeleiden).

In het overheidsbeleid worstelt men sinds het losbarsten van de discussie over het studiehuis en het «nieuwe leren» duidelijk met de combinatie van «oud onderwijs» en «nieuw leren». De overheid vindt beide van belang, maar legt de afweging tussen «oud» en «nieuw» steeds meer bij de scholen zelf neer. Men probeert scholen een nieuwe balans te laten vinden door kenmerken van beide benaderingen in de kerndoelen en exameneisen op te nemen, maar de accenten die in de praktijk worden gelegd aan de scholen zelf over te laten.

Scholen voor voortgezet onderwijs zullen de verhouding tussen traditioneel onderwijs en nieuw leren de komende jaren op verschillende manieren gaan invullen. Voor ouders en leerlingen zal het door die toenemende variëteit moeilijker worden bij om de keuze van een school inzicht te krijgen de werkwijze van de school.

De wijze van invoering binnen scholen

Uit de verschillende hoofdstukken in deel D blijkt dat de verschillende didactische vernieuwingen in het onderwijsveld met gemengde gevoelens zijn ontvangen. Schoolleiders waren er meestal meer voor geporteerd dan leraren, en sommige leraren veel meer dan andere.

Leraren hadden vaak het gevoel dat de vernieuwingen van bovenaf werden opgelegd. Ze waren over het algemeen onvoldoende bekend met de achterliggende bedoelingen van de didactische vernieuwing en er ook in inhoudelijk opzicht onvoldoende op voorbereid.

Verreweg de meeste scholen hebben aanvankelijk alleen die elementen ingevoerd die door regelgeving of vormvoorschriften min of meer werden voorgeschreven. Bij de basisvorming bleef het daarbij. Bij de tweede fase havo/vwo ontstonden er als gevolg van de combinatie van veel meer (deel)vakken (profielen) en een groot aantal nieuwe vaardigheidseisen (studiehuis) al snel klachten over overbelasting, zowel bij leerlingen als bij leraren. De verlichtingsmaatregelen namen deze klachten weliswaar gedeeltelijk weg, maar creëerden tegelijkertijd ook weer nieuwe frustraties. Zo werden nieuwe vakken als algemene natuurwetenschappen (ans) en culturele en kunstzinnige vorming (ckv), waarop leraren zich net hadden voorbereid, in omvang teruggebracht of zelfs helemaal geschrapt. Ook de vrije ruimte voor het kiezen van vakken werd door de verlichtingsmaatregelen beperkt.

Intussen zijn de meeste scholen en docenten aan de nieuwe manier van werken gewend geraakt.

In de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo zag men daarentegen de noodzaak van een didactische vernieuwing duidelijk in. Inmiddels wordt er in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, in navolging van het middelbaar beroepsonderwijs, gewerkt aan de ontwikkeling van competentiegericht onderwijs; onderwijs waarin de beroepspraktijk het uitgangspunt vormt.

Een probleem was dat er de afgelopen decennia (behalve in enkele Vinexwijken) nauwelijks mogelijkheden waren om nieuwe scholen of afdelingen op te richten. Vroeger – in de tijd dat er nog wel nieuwe scholen konden worden gesticht – was «ander» of vernieuwend onderwijs hét kenmerk van de zogeheten scholen traditionele vernieuwingsscholen: de Daltonscholen, Jenaplanscholen, Montessorischolen of Vrije scholen. Die scholen richtten zich op een eigen, veelal hoog opgeleid, publiek en selecteren hun leraren op affiniteit met, en voldoende deskundigheid met betrekking tot de gewenste didactische aanpak. Het gaat daarbij vaak om algemeen bijzondere scholen, die aan ouders nogal eens relatief hoge ouderbijdragen vragen. In het voortgezet onderwijs behoort momenteel

naar schatting ongeveer 5% van de scholen tot de categorie van traditionele vernieuwingsscholen.

Met de invoering van het studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo werden didactische werkwijzen die in deze traditionele vernieuwingsscholen gebruikelijk zijn, als het ware over het hele onderwijs uitgerold. Dat leverde veel onrust en frustraties op. De voorgestelde vernieuwingen moesten immers door het zittende lerarenbestand worden uitgevoerd, dat er het nut en de noodzaak soms helemaal niet inzag, en er ook niet voor was toegerust.

In hoofdstuk D.1 is aangegeven dat enkele grote schoolbesturen de afgelopen jaren zelf met een nieuwe school of afdeling zijn gestart, waarvoor zij uit hun omvangrijke docentenbestand die leraren kunnen selecteren die voldoende affiniteit, inzet en werklust hebben om de gewenste nieuwe onderwijsaanpak te kunnen vormgeven.

De meeste scholen gaan momenteel voorzichtig verder op het pad van de didactische vernieuwing. Meestal verloopt dat via enthousiaste leraren die als voorlopers de kar trekken en hun collega's proberen mee te krijgen. Bij organisatorische maatregelen die alle docenten raken, zoals een roosterverandering van 50 minuten naar 60 of 70 minuten per les, wil er nog wel eens heftig verzet ontstaan bij docenten die daar niets voor voelen.

In paragraaf E.2.4 zal worden aangegeven hoe het er op dit moment met de vernieuwing van het onderwijs binnen scholen voor staat.

E.2.2 Recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid rond het «nieuwe leren»

In de jaren rond de eeuwwisseling werd de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en scholen, mede als reactie op de problemen met het studiehuis, nog eens duidelijk vastgelegd. De overheid is verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs (het wat). Die inhoud staat omschreven in de kerndoelen en exameneisen. Daarin worden als het ware de gewenste uitkomsten, de opbrengsten van het onderwijs, vastgelegd. De scholen zijn verantwoordelijk voor de manier waarop het onderwijs om die opbrengsten te realiseren wordt gegeven, dat wil zeggen voor de pedagogisch-didactische vormgeving en voor de organisatie van het onderwijs (het hoe). Dit schijnbaar heldere uitgangspunt roept echter de nodige vragen op.

Moet de vraag van vervolgopleidingen of de ontwikkeling van talenten centraal staan?

Volgens professor Simons, die de term het «nieuwe leren» introduceerde om daarmee een verschuiving in het denken over leren en onderwijzen aan te duiden, gaat het bij nieuw leren veel meer over de gewenste uitkomst van het onderwijs dan over de vorm van het onderwijs of de vrijheidsgraden in het onderwijs. De vorm van het onderwijs is afhankelijk van wat men wil bereiken, aldus Simons.

In het onderwijsveld zelf wordt er echter verschillend aangekeken tegen de gewenste uitkomsten van het onderwijs. Zo komt in de publicatie *Onderwijs maken. Van onderwijs geven naar leren*⁴⁷⁹ onder andere de heer Kraakman, de voorzitter van de Raad van Bestuur van Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) – het grootste schoolbestuur in Nederland – aan het woord. Daarin geeft hij de redenen aan waarom het schoolbestuur ervoor gekozen heeft om met *De Nieuwste School* te starten. Een enkel citaat:

⁴⁷⁹ Lenssen (red.) (2004).

«Naar mijn oordeel moeten we onze energie richten op dat waar het in het onderwijs echt om gaat: goed en bijdetijds onderwijs voor leerlingen van vandaag. Indien we werkelijk mensen willen opleiden voor de maatschappij van morgen, dan zal ons onderwijs moeten veranderen. Niet langer een curriculum dat gebaseerd is op wat wij zinvol vinden, maar onderwijs dat betekenis heeft voor de leerling en hem aanspreekt op competenties die hij heeft» «Ik pleit daarom voor onderwijs dat talenten van leerlingen de volle kans geeft en ernaar streeft leerlingen nog beter te laten functioneren in die zaken waar ze al goed in zijn. Dat onderwijs is niet alleen een verademing voor onze leerlingen, maar ook voor onze docenten. Ook zij kunnen weer gaan werken aan dat waar zij eigenlijk voor zijn opgeleid: creatief, inventief en vanuit een voortdurende reflectie omgaan met vragen die jonge mensen dagelijks in hun onuitputtelijke nieuwsgierigheid op hun omgeving loslaten. We moeten werken in het onderwijs opnieuw inhoud geven, zodat we weer trots worden op ons prachtige vak»⁴⁸⁰.

Waar Simons uitgaat van de gewenste opbrengsten (output in termen van kennis en vaardigheden), vormen bij Kraakman de aanwezige talenten en motivaties van leerlingen (input) het startpunt.

Die laatste benaderingswijze stond in 2006 overigens ook centraal in de publicatie *Leren excelleren. Talenten maken het verschil* van het Innovatie Platform⁴⁸¹.

Bij onderwijskundige inzichten waarin wordt uitgegaan van de talenten van leerlingen wordt het standpunt ingenomen dat er niet zozeer moet worden gekeken naar wat iemand op het cognitieve vlak tekort komt, als wel naar wat die persoon wél kan, en vooral goed kan, zowel in cognitief als in niet-cognitief opzicht. In dat verband wordt vaak gerefereerd de meervoudige intelligentietheorie van Gardner (1983)⁴⁸².

In de praktijk worden de onderwijsinhouden (exameneisen) en daarbij behorende werkwijzen grotendeels bepaald door de eisen die er vanuit het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt worden gesteld. Leerlingen moeten aan de exameneisen voldoen, ook al zijn ze eenzijdig begaafd (bijvoorbeeld bèta's die veel moeite hebben met vreemde talen) of liggen hun talenten op een heel ander vlak.

Het onderscheid tussen «het wat» en «het hoe» lijkt niet goed vol te houden

Hierboven werd al geconstateerd dat de opbrengsten van het onderwijs (het wat) moeilijk los gezien kunnen worden van het onderwijsproces (het hoe). Verschillende typen kennis en soorten vaardigheden vragen immers om andere leerprocessen (meer leerstofgericht of juist meer leerlinggericht), leeromgevingen (een schoolse of juist een meer authentieke leeromgeving als een bedrijf), en afsluitingsvormen (toetsen en examens of portfolio's). «Het wat» geeft dan ook in belangrijke mate richting aan «het hoe».

In de praktijk zitten «het oude» en «het nieuwe» leren elkaar vaak behoorlijk in de weg, bijvoorbeeld bij de inrichting van het onderwijs. Welk deel van de schaarse onderwijstijd moet er aan kennisoverdracht worden besteed (kostbare contacturen) en hoeveel tijd is er voor nieuwe leervormen beschikbaar (minder kostbare begeleidingsuren)? Blijft de waarde van het diploma wel gegarandeerd als het relatieve gewicht van het schoolexamen binnen het eindexamen toeneemt?⁴⁸³

In het huidige onderwijs is in feite sprake van een compromis. Zo worden de opbrengsten van het «nieuwe leren», zoals het profielwerkstuk of de spreekvaardigheid in de moderne vreemde talen, bij het schoolexamen getoetst, terwijl het centrale examen vooral inzicht geeft in de cognitieve kennis die volgens het «oude leren» moet worden verworven.

⁴⁸⁰ Lenssen (red.) (2004: 50–52).

⁴⁸¹ Rinnooy Kan et al. (2006).

⁴⁸² Gardner (1983); zie ook SCP (2006: 55–89).

⁴⁸³ Zie hoofdstuk E.3 over veranderingen in de exameneisen en slaagpercentages.

Onderwijstijd als instrument om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen

Het overheidsinstrumentarium dat de kwaliteit van het onderwijs moet garanderen is beperkt en omvat:

- de kerndoelen en exameneisen, die respectievelijk het onderwijsaanbod (kerndoelen onderbouw) en de gewenste opbrengst (exameneisen bovenbouw) omschrijven;
- de onderwijstijd: de urennorm die het minimaal te programmeren en te realiseren aantal uren onderwijs in de verschillende leerjaren van het voortgezet onderwijs aangeeft;
- de inspectie, die toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs.

Over de kerndoelen, exameneisen en de rol van de inspectie is eerder in dit rapport al het nodige opgemerkt.

De onderwijstijd, in termen van de zogeheten urennorm, staat sinds enige tijd hoog op de (politieke) agenda. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Onderbouw VO (de nieuwe invulling van de eerste leerjaren na de basisvorming) werd het aantal uren onderwijstijd in de onderbouw van het voortgezet onderwijs per amendement vastgesteld op 1040 klokuren. Tot augustus 2006, toen de nieuwe onderbouw werd ingevoerd, gold nog een norm van 1067 klokuren. De naleving daarvan liet echter sterk te wensen over, en het toezicht erop was niet erg strikt. Sinds de invoering van de nieuwe urennorm is het toezicht veel minder vrijblijvend. Naleving van de urennorm is een bekostigingsvoorwaarde, en bij niet naleving kan de minister sancties, in de vorm van inhouding van de bekostiging, opleggen.

De strengere handhaving wordt niet alleen ingegeven door zorgen over de gevolgen van een te gering aantal lessen voor de kwaliteit van het onderwijs, maar ook door klachten van ouders over lesuitval. Leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben over het algemeen minder moeite met lesuitval; zij klagen vooral over docenten die slecht lesgeven en over de «ophokplicht» die zij als gevolg van de aangescherpte controle op de urennorm ervaren.

Terzijde zij in dit verband opgemerkt dat de discussie over het geringe aantal uren onderwijs vooral in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs hoog oplaaide; dit naar aanleiding van een klachteninventarisatie van scholieren- en studentenorganisaties, waarin zij de noodklok luidden over het feit dat het aantal contacturen met vakdocenten sinds de invoering van het competentiegericht onderwijs sterk was teruggelopen. Door het Sociaal en Cultureel Planbureau werd al eerder gewezen op de sterk toegenomen extensivering in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs: het aantal contacturen met vakdocenten is er sterk afgenomen en er wordt steeds meer zelfstandig en op de werkplek geleerd. Kostenbesparing vormt bij die ontwikkeling naar competentiegericht onderwijs geen onbelangrijke overweging⁴⁸⁴.

De OESO wijst al jaren op het, vergeleken met het buitenland, grote aantal uren in het Nederlandse voortgezet onderwijs. De onderwijsinspectie heeft er diverse malen voor gepleit leraren meer ontwikkeltijd te geven, bijvoorbeeld door het wekelijkse aantal uren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs weer terug te brengen naar 30 uur (sinds de invoering van de basisvorming is dat 32 uur), maar scholen wel voor 32 uur te blijven bekostigen. Tot dusver zonder resultaat.

In het onderwijs spelen verschillende soorten tijden een rol, zoals:

- lestijd (contacttijd van een leerling met een vakdocent);

⁴⁸⁴ Bronneman-Helmerts (2006a).

- onderwijstijd (begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel; dat kan een docent zijn op school, maar ook een stagebegeleider buiten de school);
- leertijd (de tijd dat een leerling op school leert, maar ook thuis (huiswerk), of tijdens het sporten of een bijbaantje);
- werktijd van docenten (zowel op school als thuis);
- aanstellingstijd (aantal uren waarvoor een docent is aangesteld; vaak is dat minder dan de werktijd, zeker bij beginnende leraren)
- openstellingstijd van de school (bijvoorbeeld in verband met naschoolse huiswerkklassen of brede schoolactiviteiten).

Er bestaat veel verwarring over de factor tijd in het onderwijs, met name over de verhouding tussen lestijd, onderwijstijd en werktijd. Ook over het verband tussen onderwijstijd en kwaliteit van het onderwijs lopen de meningen uiteen.

De aangescherpte controle op de onderwijstijd leidt momenteel in de praktijk tot allerlei noodverbanden en trucs om maar voldoende onderwijstijd te realiseren, zoals het meetellen van schoolfeesten en excursies onder toezicht van docenten, of lessen waar onbevoegden de klas rustig moeten zien te houden. Daarmee wordt de kwaliteit van het onderwijs echter niet verbeterd. Met het oog op het belang dat aan de kwaliteit van het onderwijs en aan scholing en professionalisering van het docenten-corps wordt gehecht, lijkt een grondige bezinning op de factor tijd in het onderwijs noodzakelijk.

E.2.3 Het innovatiebeleid op het niveau van de sector

Sinds een aantal jaren wordt er in beleidsstukken niet meer gesproken over onderwijsvernieuwingen, maar over innovatie. In 2004 zette minister Van der Hoeven in *Koers VO* in grote lijnen haar voornemens met betrekking tot het innovatiebeleid uiteen⁴⁸⁵. Hoewel het de scholen zijn die moeten innoveren, werd ook de sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs uitgedaagd om zelf de aanpak van de innovatie ter hand te nemen. Bovendien werd aangekondigd dat de Tweede Kamer jaarlijks informatie zal krijgen over de voortgang van de innovatiebeweging in het voortgezet onderwijs.

Het innovatiebeleid is sindsdien grotendeels gedelegeerd aan de sector en aan de scholen zelf.

In reactie op de uitdaging uit *Koers VO* publiceerde de organisatie Schoolmanagers_VO in 2005 het *Innovatieplan_VO*⁴⁸⁶. In dat Innovatieplan worden diverse voorstellen gedaan, onder andere met betrekking tot de innovatiestrategie (een continue ontwikkeling vanuit de praktijk), een innovatiemakelaar (Schoolmanagers_VO gaat die functie vervullen), de versterking van de relatie tussen onderwijspraktijk en onderwijsonderzoek (het bij elkaar brengen van wetenschap en onderwijspraktijk), Ict en innovatie (het wegnemen van barrières bij verdere inbedding van Ict in het onderwijs), de innovatievoorziening (een arrangement waarmee de sector zelf innovatieve projecten kan entameren en financieren) en de regelgeving (ontwikkelen van een toetsingskader en procedure voor ontheffingen in verband met innovatie).

In 2005 verscheen onder de titel *Innovatie in het voortgezet onderwijs* het eerste overzicht over de innovatiebeweging in het voortgezet onderwijs⁴⁸⁷. Daarin worden drie domeinen geschetst waarbinnen de innovatie zich afspeelt: pedagogisch-didactische vernieuwing, schoolorganisatie en personeelsbeleid, en school en omgeving. Op het terrein van de pedago-

⁴⁸⁵ Ministerie van OCW (2004a).

⁴⁸⁶ Schoolmanagers_VO (2005)/Tweede Kamer 29 800 VIII, nr. 251.

⁴⁸⁷ B&A-Groep (2005).

gisch didactische vernieuwing constateerden de onderzoekers een polarisatie van standpunten tussen aanhangers van het «oude» en het «nieuwe leren». Op het punt van de schoolorganisatie en het personeelsbeleid blijkt dat innovatie in de praktijk aanleiding geeft tot een herbezinning op de organisatie van het onderwijs en van de school (bijvoorbeeld door werken met leergebieden of via veranderingen in het rooster). Bij «school en omgeving» wordt gewezen op het belang dat scholen hebben bij het aangaan van relaties met bedrijven, sport, cultuur, jeugd en welzijnsorganisaties, bijvoorbeeld met het oog op (maatschappelijke) stages.

In 2006 bracht Schoolmanagers_VO in *Beweging in beeld. Feiten en cijfers over innovatie in het voortgezet onderwijs 2006* de innovatiebeweging in dat jaar in beeld. Daarin wordt geconstateerd dat bijna alle scholen (95%) werken aan innovatie, en dat de meeste innovaties plaatsvinden in het vmbo en in de onderbouw en de minste in de bovenbouw van de theoretische leerweg en van het havo en het vwo. De aanleiding tot innoveren wordt meestal gevormd wordt door de veranderende omgeving en de leerlingenpopulatie. Op bijna alle scholen neemt de directie het initiatief⁴⁸⁸.

Sinds 2006 kent het voortgezet onderwijs, net als het mbo, het hbo en het wetenschappelijk onderwijs, een eigen sectororganisatie: de VO-raad⁴⁸⁹. Deze behartigt de belangen van de sector en is op beleidsniveau een belangrijke gesprekspartner voor de overheid. De VO-raad houdt zich daarnaast ook bezig met de kwaliteit en de vernieuwing van het voortgezet onderwijs. Onlangs bracht de Programmaraad Innovatie van de VO-raad de publicatie *Leren over innoveren* uit. Daarin geeft professor Sietske Waslander een overzicht van het wetenschappelijk onderzoek naar innovaties op scholen in binnen- en buitenland⁴⁹⁰. De onderzochte innovaties hebben betrekking op de drie terreinen waarop de komende drie jaar dertien scholen voor voortgezet onderwijs onder het motto *Durven, delen, doen gericht* gaan werken aan de vernieuwing van hun onderwijs, namelijk:

- Nederland talentenland (leren excelleren);
- Met plezier naar school (motivatie, betrokkenheid en uitval)
- Onderwijs is populair (docenten en professionalisering)

Het beschikbare onderzoek naar talentontwikkeling laat zien dat scholen die opvallende leeropbrengsten bij hun leerlingen weten te realiseren gekenmerkt worden door een coherente visie op onderwijs die in alle facetten van het onderwijs doorklinkt: in het curriculum, in het gedrag van docenten en ook in de organisatie. Vernieuwingen die gelijktijdig aangrijpen op meerdere facetten van het onderwijs zijn succesvoller dan projecten die zich op een aspect richten.

Uit het onderzoek naar motivatie, betrokkenheid en uitval blijkt dat leerlingen meer leren als ze gemotiveerd zijn en betrokken bij het leren. Dat vermindert bovendien de kans op schooluitval. In scholen die als gemeenschap functioneren voelen leerlingen zich meer betrokken en vallen ze minder vaak voortijdig uit. Een van de voorbodes van uitval is het gevoel van leerlingen dat ze zelf niets meer aan hun situatie kunnen doen. Voor het behalen van een diploma is het dan ook van belang dat leerlingen ervaren dat ze hun eigen doelen kunnen realiseren.

Het onderzoek naar docenten en professionalisering laat zien dat als docenten zich geen eigenaar van een vernieuwing voelen zelfs het meest doordachte vernieuwingsplan weinig kans van slagen heeft. Afdwingen van een verandering biedt op termijn geen soelaas. Voor eigenaarschap moeten aanpak en doelen concreet zijn (niet als voorschrift, maar als

⁴⁸⁸ Schoolmanagers_VO (2006).

⁴⁸⁹ Zie ook hoofdstuk D.1 en D.2.

⁴⁹⁰ Waslander (2007).

voorbeeld), en is een zekere continuïteit nodig (gelegenheid om zich een vernieuwing eigen te maken en er ervaring mee op te doen). Vernieuwen is een langdurig proces; effecten manifesteren zich vaak pas na jaren. Daarom is continuïteit zo belangrijk. Duurzaam vernieuwen vraagt ook om commitment van de omgeving: schoolbestuur, overheden en ouders.

Waslander concludeert dat het bij duurzaam vernieuwen gaat om 7 C's: Concentratie (focus en een duidelijk doel), Coherentie (samenhang tussen de verschillende activiteiten), Commitment (commitment en eigenaarschap), Community (een hechte sociale infrastructuur), Continuïteit, Consistentie (externe organisaties die hun beleid t.a.v. de school op elkaar afstemmen) en Context-management (trouw blijven aan de uitgangspunten en de regie in eigen hand houden).

De dertien scholen, die vanaf september 2007 aan de *Expeditie durven, delen, doen* deelnemen, bepalen zelf wat ze in drie jaar willen realiseren, hoe ze dat willen aanpakken en met wie. Onderzoekers volgen de scholen daarbij. Scholen stellen hun eigen onderzoeksvraag en werken samen met onderzoekers aan het beantwoorden van die vraag. Daarnaast vindt er een overkoepelend wetenschappelijk onderzoek plaats naar processen en effecten van vernieuwingen op scholen⁴⁹¹.

E.2.4 Het innovatiebeleid op schoolniveau

Sinds 2004 hanteert de overheid het uitgangspunt dat onderwijsvernieuwingen van onderop moeten komen. De inzet van het innovatiebeleid daarbij is:

- het gaat om leren in plaats van onderwijs;
- scholen innoveren zelf;
- een ontwikkeling van een krachtige beweging van initiëren, verbreiden, verankeren en consolideren van innovaties.

Scholen moeten dus zelf innoveren. Om dat mogelijk te maken is er een subsidieregeling ontworpen: de *Beleidsregel Vooruit!*⁴⁹² De beleidsregel stimuleert innovatieve projecten die het leren van jongeren centraal stellen, de motivatie om te leren versterken, leiden tot verbetering van leerprestaties en een bijdrage leveren aan het aanboren en ontwikkelen van het talent van jongeren in het voortgezet onderwijs. Scholen mochten zelf plannen voor innovatieve projecten indienen.

De beleidsregel Vooruit!

In het kader van de *beleidsregel Vooruit!* werden 265 projectvoorstellen ingediend, waarvan er 186 door een jury (onder leiding van Hans de Boer) met een positief advies werden voorgelegd aan de minister van OCW. Met het oog op het beschikbare budget konden uiteindelijk 84 projecten met een aanvullende bekostiging worden gehonoreerd. De meeste toegekende projecten vinden plaats in het vmbo (33%), in brede (vbo t/m vwo)-scholengemeenschappen (27%), in havo+vwo (13%) en in het praktijk-onderwijs (12%). De 84 projecten richten zich op maar liefst 245 thema's. Het meest voorkomende thema heeft betrekking op een nieuwe didactiek of een nieuw onderwijsconcept (58 van de 245)⁴⁹³.

Die sterke aandacht in het vernieuwingsbeleid van scholen voor «leren» komt eveneens duidelijk naar voren uit een nog niet gepubliceerd onderzoek naar *Innovaties in het voortgezet onderwijs*. Daarin wordt verkend welke innovaties er momenteel in het voortgezet onderwijs plaatsvinden en wat de effecten daarvan zijn⁴⁹⁴. Voor het onderzoek is

⁴⁹¹ Waslander (2007: 8).

⁴⁹² Ministerie van OCW (2004b).

⁴⁹³ SenterNovem (2005).

⁴⁹⁴ Hofman et al. (nog niet gepubliceerd).

gebruik gemaakt van uiteenlopende bronnen op verschillende niveaus: scholen, gemeenten, landelijke pedagogische centra en het ministerie van OCW.

Innovaties zijn in de inventarisatie meegenomen wanneer:

- de betreffende organisatie/school de activiteit zelf als innovatie (of vernieuwing) aanmerkt;
- de innovatie, voorzover valt na te gaan, in het jaar 2000 of later is gestart; en/of
- het een innovatie betreft die in het onderwijs structureel tot veranderingen leidt;
- op het niveau van de scholen geldt voorts dat de innovatie betrekking heeft op meerdere secties en op meerdere leerjaren met een structurele verandering in de werkwijze.

De inventarisatie beperkt zich tot innovaties die een rechtstreeks gevolg hebben voor leerlingen en docenten.

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat er de laatste jaren in het voortgezet onderwijs een sterke innovatiebeweging op gang is gekomen.

Het type innovatie dat in de verkenning wordt aangetroffen hangt duidelijk samen met de partijen die er melding van maken. De innovaties in het kader van de hierboven genoemde *Expeditie durven delen doen* richten vaak op meer dan een onderwerp, maar vooral op de domeinen «leren centraal» en «anders organiseren». Innovaties die gemeld worden door *gemeenten* richten zich het meest op het domein «school en samenleving». De *landelijke pedagogische centra* melden vooral innovaties op het terrein van het «leren centraal». Het domein «diploma en dan» (doorstroming in de beroepskolom, voorkomen van voortijdige schooluitval) komt bij de verschillende betrokken partijen in zo'n dertig procent van de innovaties voor. Het *ministerie van OCW* schenkt van alle betrokken partijen de meeste aandacht aan de professionalisering van docenten (14% van de innovaties gaat daarover).

In 2006 ondervroeg de *Inspectie van het Onderwijs* alle 1234 vestigingen of scholen in het voortgezet onderwijs over hun innovatieactiviteiten. Daarvan vulden 837 scholen de vragenlijst in. Daarin werd allereerst gevraagd of er in het schoolplan of in andere beleidsdocumenten onderwijskundige veranderingen in het primaire proces waren opgenomen. Bij bijna één op de vijf (19%) scholen was dat niet het geval. Vijf procent van de scholen kan worden aangemerkt als traditionele vernieuwingschool. Aan deze scholen zijn verder geen vragen voorgelegd. Bij driekwart van de scholen stonden onderwijskundige veranderingen in het primaire proces expliciet vermeld in het schoolplan of in een ander beleidsdocument. De innovaties bij deze scholen waren het verst gevorderd in de onderbouw en in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Het minst ver gevorderd waren de innovaties in het havo/vwo. Het praktijkonderwijs loopt op het punt van de innovatie voorop. De mate van innovatie hangt duidelijk samen met de hoogte van het opleidingsniveau, zo stellen de onderzoekers vast. Zo'n 11% van de scholen wordt door de onderzoekers als sterk innovatief gekenschetst (dat wil zeggen op meerdere dimensies actief).

In het verkennende onderzoek van Hofman et al. is ook gekeken naar informatie over de verwachte opbrengst van de innovatie. De onderzoekers constateren dat het in veel gevallen niet mogelijk blijkt om goed vast te stellen welke opbrengst verwacht wordt; toetsbare doelen worden slechts weinig geformuleerd. Er wordt ook niet of nauwelijks effectonderzoek gedaan. De publieke verantwoording van de innovaties is onvol-

doende, zo concluderen de onderzoekers in de managementsamenvatting van hun rapport⁴⁹⁵.

E.2.5 Dilemma's, problemen en risico's bij onderwijsvernieuwingen op schoolniveau

Onderwijsvernieuwingen staan sinds enige tijd in een kwade reuk. In hoofdstuk B.4 is uitvoerig ingegaan op de heftige discussie rond «het nieuw leren». Ook binnen de scholen zelf bestaan soms flinke meningsverschillen over de wenselijke onderwijsaanpak.

Uit het beschikbare onderzoek komt een beeld naar voren van een onderwijssector, waarin scholen weliswaar op grote schaal met de vernieuwing van hun onderwijs bezig zijn, maar waar die onderwijsvernieuwingen over het algemeen plaatsvinden zonder duidelijk zicht op de te bereiken doelen en zonder al te veel inzicht in de werkzaamheid van de ingezette vernieuwingen. De effectiviteit en de voor- en nadelen van de ingezette innovaties zullen «werkende weg» moeten blijken. Soms kan dat bij gebrek aan bewezen effectieve methoden ook moeilijk anders. Bij het merendeel van de inmiddels in gang gezette vernieuwingen zal echter ook na afloop nauwelijks kunnen worden vastgesteld of ze effectief zijn geweest. In dat opzicht vormt de eerder genoemde «Expeditie durven delen doen», met het daaraan gekoppelde onderzoek naar de effecten van vernieuwingen op scholen, een positieve uitzondering.

Scholen staan feitelijk voor een duivels dilemma. Gezien de problemen waarmee ze worden geconfronteerd (praktijkonderwijs, vmbo) en de keuzes die ze vanwege de toegenomen autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied moeten maken (bijvoorbeeld met betrekking tot de invulling en aanpak in de onderbouw) moeten ze wel iets doen. Daarbij beschikken ze meestal niet over bewezen werkzame recepten. Tegelijkertijd mogen leerlingen niet de dupe worden van vernieuwingen die, achteraf bezien, wellicht meer nadelen dan voordelen opleveren. Leerlingen kunnen de verloren jaren immers niet meer overdoen.

Vernieuwingen roepen spanningen op binnen de school

Scholen mogen sinds enige tijd in belangrijke mate zelf bepalen hoe ze aan de inhoudelijke eisen (kerndoelen en eindexameneisen) vorm geven. Doordat de kerndoelen voor de onderbouw in zeer globale termen zijn geformuleerd hebben scholen veel ruimte om de invulling af te stemmen op de leerlingenpopulatie. Dat betekent dat schoolleiders en docenten het onderling over tal van onderwijsinhoudelijke onderwerpen eens moeten zien te worden. Daarbij doen zich de nodige spanningen voor, niet alleen tussen de schoolleiding, tegenwoordig vaak aangeduid als management, en de docenten, maar ook tussen docenten onderling. De schoolleiding kan zich op inhoudelijke punten, minder dan voorheen, verschuilen achter de regelgeving van het ministerie. Daarvoor in de plaats lijkt nu het oordeel van de inspectie te zijn gekomen. In de praktijk fungeren de kwaliteitskenmerken van de inspectie soms als een indirect sturingsinstrument, in de zin dat scholen zich op de kwaliteitskenmerken gaan richten om zo een gunstige beoordeling van de school zeker te stellen.

Meer variëteit, maar ook meer keuzeproblemen voor ouders

Er komt in het voortgezet onderwijs meer ruimte voor verschillen in pedagogisch-didactische aanpak. Dat vereist wel meer transparantie, niet alleen in termen van verantwoording over aanpak en resultaten, maar vooral ook in de communicatie naar ouders toe. Scholen zullen bijvoorbeeld meer gaan verschillen in de mate waarin ze leerlingen zelfstandig laten werken, hun programma in leergebieden in plaats van in vakken

⁴⁹⁵ Hofman et al (nog niet gepubliceerd).

organiseren, nadruk leggen op algemene vaardigheden, voorbereiden op het vervolgonderwijs of juist aansluiten bij individuele talenten. Over de verschillen tussen scholen en over de invulling die iedere individuele school daaraan geeft moeten ouders bij de schoolkeuze goed worden geïnformeerd. De signaalfunctie die vroeger uitging van het feit dat een school een «gewone» school, een Montessorischool of een Daltonschool was, raakt steeds minder van toepassing. Veel scholen zijn op sommige fronten vernieuwend, maar op andere veel minder. Het is zeer de vraag of scholen al die nuances in hun informatie zullen opnemen, bijvoorbeeld in de schoolgids. En als ze dat al doen is het nog maar de vraag of ouders met die onderwijskundige informatie uit de voeten kunnen.

Het zou het keuzeprobleem voor ouders al een stuk kleiner maken als scholen, bijvoorbeeld door de inspectie, in verschillende vernieuwingscategorïeën zouden worden ondergebracht; categorieën die een, op onafhankelijke waarneming gefundeerde, indicatie geven van de onderwijsinhoudelijke werkwijze en organisatie van de school.

Het is van belang dat er in het onderwijs voldoende pedagogisch-didactische variëteit blijft bestaan. De groei van het particulier onderwijs en de onderwijsvlucht vanuit Noord-Brabant en Limburg naar België vormen belangrijke signalen dat het aanwezige van overheidswege bekostigde onderwijsaanbod onvoldoende tegemoet komt aan de behoefte bij een deel van de leerlingenpopulatie aan structuur, discipline en aan leerstof- en docentgericht onderwijs.

Het lerarentekort zou door alle vernieuwingen kunnen worden vergroot
Onlangs verscheen het rapport **LeerKracht!** van de Commissie Rinnooy Kan, waarin het dramatische perspectief van niet alleen een kwantitatief, maar ook een kwalitatief tekort aan leraren wordt geschetst. In de afgelopen tien jaar zijn er heel wat leraren uit onderwijs vertrokken, meestal om redenen als pensionering, gezinsvorming of een beter betaalde baan in de marktsector, maar ook uit frustratie over de opgelegde onderwijsvernieuwingen. Onbekend is overigens hoeveel leraren uit onvrede met de onderwijsvernieuwingen uit het onderwijs zijn vertrokken. Voorkomen moet worden dat goed functionerende leraren het onderwijs gaan verlaten omdat ze zich niet kunnen verenigen met door de schoolleiding of collega's vastgestelde didactische vernieuwingen. Uit onderzoek blijkt dat er onder leraren duidelijke verschillen zijn in beroepsopvatting; verschillen die in belangrijke mate samenhangen met hun opleidingsachtergrond (academisch versus hbo). Ook om die reden is het van belang dat er voldoende pedagogisch-didactische variëteit tussen scholen blijft bestaan.

E.3 ONDERWIJSVERNIEUWINGEN: DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

De doelstellingen die men met de basisvorming wilde bereiken verschillen sterk van de doelstellingen die met de vernieuwing van de tweede fase van het havo/vwo en de bovenbouw van het vbo en mavo werden beoogd, zo werd in voorafgaande hoofdstukken geconstateerd.

Bij de basisvorming ging het primair om het verwezenlijken van een maatschappelijke doelstelling: de emancipatie van arbeiderskinderen en meisjes, en later van kinderen uit lagere sociale milieus. Bij de tweede fase havo/vwo en het vmbo ging het veel meer om het wegnemen van onderwijsinhoudelijke knelpunten en het vergroten van de doelmatigheid van het onderwijs.

De voedingsbodem voor een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen, ongeacht herkomst of geslacht, was gelegen in een in de jaren zestig en zeventig dominante sociaal democratische maatschappijvisie, waarin werd gestreefd naar gelijkheid in kennis, macht en inkomen, en werd uitgegaan van de maakbaarheid van de samenleving. De ideeën achter de basisvorming waren sterk ideologisch van aard. Toen de basisvorming in 1993 daadwerkelijk werd ingevoerd was de samenleving inmiddels sterk veranderd. Ideologieën waren passé; het postmodernisme was in opkomst. Arbeiders waren er nauwelijks meer, kinderen uit laaggeschoolde allochtone herkomstmilieus met aanzienlijke leerachterstanden des te meer. In de maakbaarheid van de samenleving werd al geruime tijd niet meer geloofd.

De voorstellen voor de tweede fase havo/vwo en voor de bovenbouw van het vmbo ontstonden begin jaren negentig in een heel ander maatschappelijk klimaat. De toename van de overheidsuitgaven moest worden beperkt en de rol van de overheid moest worden teruggedrongen. Dat gebeurde aanvankelijk ten gunste van de markt (liberaal) en later van het particulier initiatief (christen democratisch). Het openbaar bestuur verzakelijkte (managementcultuur) en economische waarden (inclusief de belangen van het bedrijfsleven) waren in de loop van de jaren tachtig steeds meer centraal komen te staan.

De resultaten van de verschillende onderwijsvernieuwingen zijn dan ook niet los te zien van de context en het gedachtegoed waarin ze zijn ontstaan.

Effecten en resultaten van onderwijsvernieuwingen zijn overigens moeilijk vast te stellen. De invloed van onderwijsvernieuwingen valt immers moeilijk te isoleren van effecten van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Met dat voorbehoud moeten de volgende paragrafen in dit hoofdstuk dan ook worden gelezen.

In het kader van dit parlementaire onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen vijftien jaar zal door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) een aparte deelstudie worden verricht naar de invloed van deze vernieuwingen op de leerlingenstromen en de kwaliteit van het onderwijs. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre enkele belangrijke doelstellingen van de vernieuwingen ook daadwerkelijk zijn bereikt.

E.3.1 De basisvorming

In hoofdstuk B.1 is uitvoerig aandacht geschonken aan het in 1999 verschenen evaluatierapport over de basisvorming. Die bevindingen zullen hier niet worden herhaald. Hier kijken we of de basisvorming in

termen van schoolloopbanen en leerresultaten effect heeft gesorteerd. Was er sprake van uitstel van school- en beroepskeuze en hadden jongens en meisjes, en leerlingen uit verschillende sociale milieus, meer gelijke kansen dan in de jaren voorafgaand aan de invoering van de basisvorming?

E.3.1.1 Werd het beoogde uitstel van de definitieve school- en beroepskeuze gerealiseerd?

Uitstel van definitieve schoolkeuze kan in principe op twee manieren plaatsvinden: via plaatsing in brede brugklassen en door het stapelen van opleidingen.

Uitstel door plaatsing in brede brugklassen

Een belangrijke overweging achter de vorming van brede scholengemeenschappen was het uitstel van de definitieve keuze van een schooltype tot een latere leeftijd. Meerjarige, en heteroogeen samengestelde brugklassen moesten dat bewerkstelligen. In de aanvankelijke beleidsvoornemens voor de basisvorming was het de bedoeling de definitieve keuze voor een schooltype tot het vierde leerjaar uit te stellen. In de praktijk werd die doelstelling bij lange na niet bereikt. De vorming van brede scholengemeenschappen ging slechts gepaard met een beperkt uitstel van het keuzemoment. Dat had te maken met ontwikkelingen in de samenstelling van de klassen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs, die zich in het kader van de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs voltrok.

In hoofdstuk A.2 (paragraaf A.2.2) is uitvoerig ingegaan op de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs. De daar gepresenteerde cijfers laten zien dat de meeste fusies in de eerste vijf jaar na de start van de basisvorming plaatsvonden. Waren er in 1993 nog slechts 99 brede (vbo t/m vwo) scholengemeenschappen, in 1997 was dat aantal opgelopen tot 264. Na 1999 groeide het aantal brede scholengemeenschappen nauwelijks meer. Het aantal categorale scholen voor vbo, avo en vwo nam tussen 1993 en 1997 af van 591 naar 168.

Met de vorming van brede scholengemeenschappen kwam de groepeeringsvorm in de eerste leerjaren veel meer los te staan van de breedte van het onderwijsaanbod. Dat had vermoedelijk te maken met de omvang van die brede scholengemeenschappen. Door de fusies nam het aantal klassen per leerjaar namelijk sterk toe. Scholen met veel klassen per leerjaar hebben meer mogelijkheden om te differentiëren tussen klassen. Er kan dan makkelijker worden overgegaan op een systeem van smalle, deels overlappende brugklassen (de zogeheten dakpanklassen). Na invoering van de basisvorming en de vorming van brede scholengemeenschappen werden leerlingen overwegend in brugklassen gegroepeerd waarin hooguit twee van de aanwezige schoolsoorten waren vertegenwoordigd, bijvoorbeeld in een vbo/mavo-, mavo/havo- of havo/vwo-brugklas. Door de afname van het aantal kinderen in enkelvoudige klassen (als gevolg van fusies van categorale scholen) werd voor meer kinderen uitstel van schoolkeuze gerealiseerd. Door de voorkeur van brede scholengemeenschappen voor de vorming van klassen met niet meer dan twee schooltypen (in plaats van drie schooltypen zoals in de jaren daarvoor nog geregeld voorkwam) werd aan de doelstelling van uitstel van schoolkeuze echter tegelijkertijd ook weer afbreuk gedaan. In 1989 zat nog ruim 50% van de leerlingen in het eerste leerjaar in een enkelvoudige categorale klas, 30% in een brugklas met twee school-

soorten en bijna 20% in een brugklas met drie schoolsoorten. In 1999 waren die percentages sterk veranderd: in dat jaar zat nog maar 30% in een categorale brugklas, rond de 65% in een dakpanklas met twee schoolsoorten en nog geen 5% in een brugklas met drie schoolsoorten. De meeste leerlingen zaten in 1999 bovendien slechts gedurende één jaar in zo'n twee schoolsoorten omvattende dakpanklas. In het tweede leerjaar kwam de meerderheid van de leerlingen in een enkelvoudige klas terecht⁴⁹⁶.

Over de wijze van groepering van leerlingen na 1999 zijn geen gegevens beschikbaar.

Uitstel door te stapelen

Leerlingen kunnen hun definitieve schoolkeuze ook uitstellen door opleidingen te stapelen. Dat is met name aantrekkelijk voor laatbloeiers, bij wie het op jonge leeftijd nog niet zo duidelijk is wat ze aankunnen of willen. In de eerste periode na de invoering van de Mammoetwet was vooral de overstap van mavo-gediplomeerden naar het havo een populaire route. In 1977 stapte niet minder dan 35% van de mavo-gediplomeerden over naar het havo. In de jaren tachtig nam de populariteit van die stapelroute flink af. In 1985 ging nog maar één op de vijf mavisten door naar de havo. Destijds koos al zo'n 70% voor een vervolgopleiding in het mbo. Door de hoge jeugdwerkloosheid in die jaren fungeerde het mavo al nauwelijks meer als eindonderwijs.

De opstroom van havo-gediplomeerden naar het vwo heeft nooit zo'n hoge vlucht genomen als die van mavo-gediplomeerden naar de havo. Medio jaren zeventig probeerde nog geen 7% van de havo-gediplomeerden alsnog een vwo-diploma te behalen. In de jaren tachtig liep dat percentage, mede als gevolg van de hoge jeugdwerkloosheid, op tot 17 à 18%.

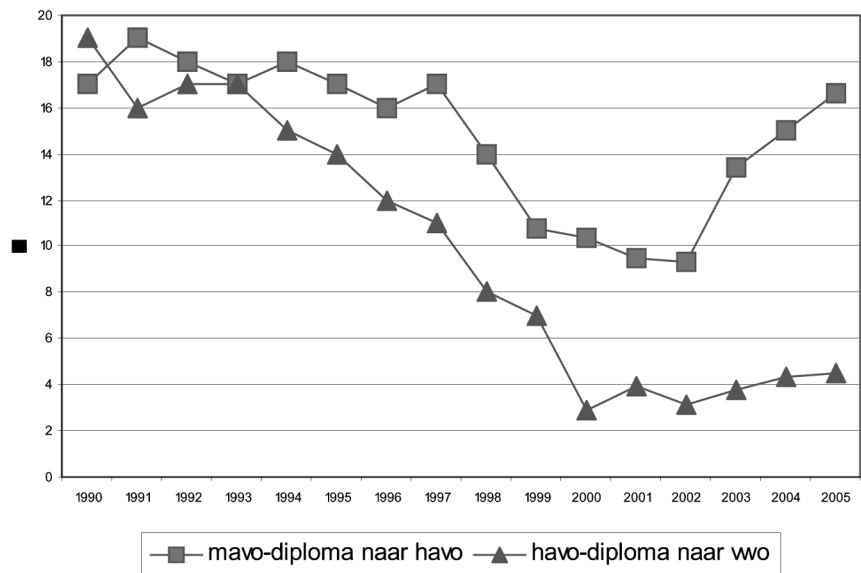
Door het ontmoedigingsbeleid ten aanzien van het stapelen, dat begin jaren negentig vanuit doelmatigheidsoverwegingen werd ingezet⁴⁹⁷, nam zowel de opstroom van mavo naar havo als de opstroom van havo naar vwo sterk af, zoals blijkt uit de volgende figuur. Daarnaast speelde wellicht ook mee dat als gevolg van het stijgende ambitieniveau van ouders⁴⁹⁸ steeds minder leerlingen een aanvankelijk te bescheiden schoolkeuze maakten.

⁴⁹⁶ Bronneman-Helmers et al. (2002: 96–98).

⁴⁹⁷ Zie hoofdstuk A.2, paragraaf A.2.3.

⁴⁹⁸ Zie hoofdstuk A.1, paragraaf A.1.6.

Figuur E.3.1: Opstroom van mavo naar havo en van havo naar vwo, 1990–2005, in %.



De afname van de opstroom *van mavo naar havo* begon al in 1997, dat wil zeggen twee jaar voor de algehele invoering van de nieuwe tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis). Leerlingen anticipeerden vermoedelijk door van opstroom af te zien op de hogere eisen die er in de nieuwe tweede fase van het havo/vwo zouden worden gesteld. Scholen voerden in die jaren vaak een ontmoedigingsbeleid ten aanzien van jongeren met een mavo-diploma die wilden doorstromen naar het havo. De afname van de opstroom *van havo naar vwo* begon al begin jaren negentig, dat wil zeggen ver voor de invoering van de nieuwe tweede fase. Leerlingen met vwo-potentieel komen in veel gevallen al in het tweede of derde leerjaar in een vwo-klas terecht, zoals later in dit hoofdstuk (bij de gegevens over af- en opstroom in de eerste drie leerjaren) zal blijken.

Sinds 2002 is er in de *doorstroom van mavo naar havo* weer duidelijk sprake van een stijgende lijn. In 2005 was de opstroom van mavo naar havo weer even groot als in 1990, namelijk 17%. De toename komt voor een deel voor rekening van Turkse en Marokkaanse leerlingen, van wie in 2005 maar liefst meer dan 20% met een diploma van de theoretische leerweg in het vmbo (= mavo) naar het havo overstapte; bij autochtone leerlingen ging in dat jaar al weer 14% na de mavo door naar de havo⁴⁹⁹. Recent onderzoek van het CINOP wijst overigens uit dat de opstroom van mavo naar havo lang niet altijd succesvol is, in de zin dat er ook een havo-diploma wordt behaald⁵⁰⁰. Uit de gegevens van 83 havo-scholen blijkt dat ongeveer driekwart van de ingestroomde jongeren met een mavo-diploma in twee of drie jaar een havo-diploma behaalt, en een kwart dus niet. Naar schatting stroomt zo'n 30 procent van de mavisten na het eerste jaar op het havo niet door naar havo-5. Dat percentage (uitvallers en doubleerders tezamen) is naar schatting ongeveer twee keer zo hoog als het vergelijkbare percentage leerlingen dat afkomstig is uit het havo (en vwo).

Veel havo-scholen blijken bij de toelating van mavo-gediplomeerden aanvullende eisen te stellen. Bijvoorbeeld in de zin van een positief advies van de vmbo-decaan of -mentor (tweederde van de ondervraagde havo's)

⁴⁹⁹ Gijsberts en Herweijer (2007: 117).

⁵⁰⁰ Van Esch en Neuvel (2007: 5–7).

en/of voldoende motivatie en een goede werkhouding (60%). Door vier van de tien havo's wordt een voldoende voor wiskunde als eis gesteld en eenzelfde percentage koppelt de toelating aan een gemiddeld eindcijfer variërend van 7 tot 8. Opmerkelijk genoeg wordt een voldoende voor het vak Nederlands nauwelijks als extra toelatingseis gesteld.

De *doorstroom van havo naar vwo*, die begin jaren negentig nog door bijna één op de vijf havisten werd gemaakt, heeft zich de afgelopen jaren niet hersteld. Een overstap naar de vijfde klas van het vwo is vermoedelijk ook moeilijker, omdat de schoolexamens in het vwo al in het eerste jaar van de bovenbouw (leerjaar 4) beginnen. Waarschijnlijk is voor havisten met ambities in de richting van het wetenschappelijk onderwijs de route via een eenjarige hbo-propedeuse aantrekkelijker dan een tweejarige vervolgopleiding in het vwo, waarbij opnieuw examen moet worden gedaan. In 2005 begonnen ruim 1900 studenten met een hbo-propedeuse aan een studie in het wetenschappelijk onderwijs (5% van het totale aantal eerstejaarsstudenten in dat jaar). In de sector «gedrag en maatschappij» was de instroom met een hbo-propedeuse het grootst, namelijk 8%⁵⁰¹. De studieresultaten van deze groep laten over het algemeen echter te wensen over.

E.3.1.2 Kregen leerlingen uit achterstandsgroepen meer gelijke kansen?

Het streven naar gelijke onderwijskansen was een van de centrale elementen in het jarenlang gevoerde debat over de structuur en inrichting van het voortgezet onderwijs. De ongelijke verdeling van kinderen uit verschillende sociale milieus over de diverse schooltypen in het voortgezet onderwijs heeft twee oorzaken. In de eerste plaats is er sprake van verschillen in capaciteiten tussen de diverse sociale milieus. Deze meestal niet genoemde oorzaak van verschillen in schoolkeuze wordt ook wel aangeduid als het *primaire effect* van het milieu van herkomst op de schoolkeuze. Daarnaast is er sprake van een *secundair milieu-effect* indien kinderen uit lagere milieus ook bij een gelijk prestatieniveau in lagere vormen van voortgezet onderwijs terechtkomen. Het totale effect van herkomstmilieu op de verdeling van leerlingen over schoolsoorten ontstaat door optelling van het primaire en secundaire effect.

In de jaren zestig, nog voor de invoering van de Mammoetwet, waren verschillen in schoolkeuze tussen leerlingen uit verschillende herkomstmilieus zeker niet volledig te herleiden tot het prestatieniveau waarmee die kinderen uit het lager onderwijs kwamen. Er was in die jaren duidelijk sprake van onbenut talent. De introductie van de brugperiode had mede ten doel het secundaire effect van het herkomstmilieu, en daarmee het verlies aan talent te verminderen.

Uit verschillende onderzoeken is bekend dat het secundaire effect van het herkomstmilieu sinds de jaren zestig is afgenomen. De achterstand van meisjes op jongens is intussen omgeslagen in een voorsprong. Toch had het herkomstmilieu ook medio jaren negentig nog altijd een aanzienlijke invloed op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs. Dat komt omdat het aanvangsniveau waarop kinderen het voortgezet onderwijs instromen nog steeds sterk verschilt. De correlatie tussen het opleidingsniveau van ouders en het prestatieniveau aan het eind van de basisschool bleef in de periode 1966–1993 nagenoeg gelijk. Dankzij de afname van het secundaire effect is het totale effect van het herkomstmilieu op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs sinds de jaren zestig flink afgenomen, vooral na de invoering van de Mammoetwet.

Herweijer stelde in 2002 op basis van een vergelijking van twee leerlingcohorten (die in respectievelijk 1989 en 1993 aan het voortgezet onderwijs

⁵⁰¹ Cijfers ontleend aan www.vsnu.nl.

begonnen) vast dat de kansongelijkheid voor het cohort 1993 niet was afgenomen. Er was zelfs sprake van een lichte toename van de ongelijkheid⁵⁰². Misschien kwam de lichte toename van de ongelijkheid 1993 nog te vroeg om al daadwerkelijk effecten van de basisvorming te kunnen waarnemen. Wellicht kan het onderzoek naar de schoolloopbanen van het cohort 1999 meer duidelijkheid verschaffen over de ontwikkeling van de onderwijskansen van kinderen uit verschillende sociale milieus.

Opstroom en afstroom in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs

Gelijke kansen kunnen worden bevorderd door uitstel van studiekeuze, via brugklassen of stapelen, maar ook door opstroom of afstroom van leerlingen tijdens de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Bij (brede) scholengemeenschappen vindt op- of afstroom eerder plaats dan in categorale scholen. Uit eerder onderzoek blijkt dat leerlingen die in smalle of brede brugklassen worden geplaatst, vaker opstromen naar een hoger onderwijstype of afstromen naar een lager onderwijstype dan geadviseerd werd door de basisschool, dan leerlingen in categorale enkelvoudige brugklassen. Leerlingen in categorale scholen blijven vaker zitten⁵⁰³.

Hoe stond het de afgelopen jaren met de opstroom en afstroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs en in welk schooltype kwamen ze uiteindelijk in het derde leerjaar terecht?

In een recent onderzoek van Kuyper en Van der Werf worden de schoolloopbanen en prestaties van drie leerlingcohorten vergeleken; leerlingcohorten die in 1989, 1993 en 1999 in het voortgezet van start gingen⁵⁰⁴. De stroomgegevens hebben betrekking op onvertraagde leerlingen, dat wil zeggen leerlingen die in de eerste drie leerjaren niet zijn blijven zitten. Tabel E.3.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van de afstroom, doorstroom en opstroom.

Tabel E.3.1: Afstroom, doorstroom en opstroom van onvertraagde leerlingen uit de cohorten, in %, 1989, 1993, en 1999

	VOCL-cohort 1989	VOCL-cohort 1993	VOCL-cohort 1999
afstroom	10.7	12.0	12.6
doorstroom	80.7	78.2	76.1
opstroom	8.6	9.8	11.3

Bron: Kuyper en Van der Werf (2007: 49)

Uit deze gegevens blijkt dat in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs zowel de opstroom als de afstroom zijn toegenomen. De doorstroom binnen hetzelfde schooltype nam met 4,5% af. Er is duidelijk sprake van de nodige beweging tijdens de eerste drie leerjaren.

Afstroom

Nadere analyses wijzen uit dat leerlingen met een havo-advies in de cohorten 1989 en 1993 het vaakst zijn afgestroomd (respectievelijk 26% en 23%); in het cohort 1999 kwamen zij op de tweede plaats (20%). In cohort 1999 waren het de leerlingen met een mavo-advies die het meest afstroomden: maar liefst 25% van deze leerlingen stapte gedurende de eerste drie leerjaren over naar een lager schooltype. Vermoedelijk heeft de invoering van het vmbo in dat jaar tot te veel mavo-adviezen geleid. In de cohorten 1989 en 1993 lag de afstroom onder leerlingen met een mavo-advies namelijk een stuk lager: respectievelijk 12% en 17%.

⁵⁰² Bronneman-Helmers et al. (2002: 118–127).

⁵⁰³ Van der Werf et al. (1999).

⁵⁰⁴ Kuyper en Van der Werf (2007).

In elk van de drie cohorten was de afstroom van meisjes lager dan van jongens, en datzelfde gold voor leerlingen uit de hogere sociale milieus. Ook die stroomden minder vaak af naar lagere schooltypen dan leerlingen uit lagere sociale milieus.

Opstroom

Ook bij de opstroom springen leerlingen met een havo-advies eruit. In elk cohort blijkt ruim 30% van de leerlingen met een havo-advies in het vierde leerjaar van het vwo te zijn terechtgekomen. Van de leerlingen met een mavo-advies stroomde gemiddeld 10% op. In het cohort 1999 was dat bij 12% van de leerlingen met een mavo-advies het geval (tegenover 25% afstroom). Van de onvertraagde leerlingen met een ivbo-advies stroomt gemiddeld 20% op, in de zin dat ze na drie jaar in het vierde leerjaar van het vbo zitten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat leerlingen die zittenblijven of uitvallen niet worden meegerekend.

Bij de overige adviescategorieën, bijvoorbeeld het veel voorkomende mavo/havo-advies, lag de opstroom gemiddeld onder de 10%.

De opstroom van meisjes was bij elk van de drie cohorten groter dan van jongens. Ook naar sociaal milieu is er een duidelijk verschil. De opstroom in de twee hoogste sociale milieugroepen was bij elk leerlingencohort beduidend groter dan bij leerlingen uit lagere sociale milieus.

Het is zeker niet zo dat autochtone Nederlandse leerlingen de laagste afstroom en de hoogste opstroompercentages vertonen. Kijkend naar de verschillen tussen de drie cohorten ('89, '93 en '99) laten met name leerlingen van Marokkaanse herkomst een afname van de afstroom (van 9% via 13% naar 7%) en toename van de opstroom (van 13% via 11% naar 15%) zien⁵⁰⁵.

Het onderzoek van Kuyper en Van der Werf geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de prestaties en het rendement van de leerlingen uit de drie leerlingcohorten⁵⁰⁶. Uit de analyses blijkt dat leerlingen die in 1999 aan het voortgezet onderwijs begonnen het beter doen dan leerlingen die tien jaar eerder, in 1989, in het voortgezet onderwijs van start gingen. Leerlingen uit het cohort 1999 gaan naar hogere schooltypen, blijven minder zitten en halen vaker zonder vertraging hun examen. Leerlingen uit het cohort 1999 blijken op een aantal toetsen (wiskunde, tekstbegrip, algemene vaardigheden) ook betere prestaties te leveren dan hun voorgangers uit eerdere cohorten. Toch vermoeden de onderzoekers dat er sprake is van een lichte daling van het onderwijsniveau. Deze tegenstrijdige conclusies worden «verklaard» door het feit dat leerlingen van het cohort 1999 in hogere schooltypen zitten. De toets wiskunde, waarop door het cohort 1999 duidelijk hoger werd gescoord dan door eerdere cohorten zou als gevolg van een gewijzigde inhoud in verband met veranderingen in de inhoud van het onderwijs, echter te makkelijk zijn geweest. Van der Werf zegt hierover in een interview «de kinderen weten kinderen niet méér, maar halen ze hogere diploma's, en sneller. Dus worden er waarschijnlijk minder eisen gesteld»⁵⁰⁷. De onderzoekers hebben de indruk dat kinderen makkelijk een hoger schooladvies krijgen (adviesinflatie) en makkelijker een diploma halen (diploma-inflatie). De resultaten van dit grootschalige onderzoek lijken, al met al, voor meerdere uitleg vatbaar.

Ontwikkeling in de onderwijspositie van leerlingen in het derde leerjaar

In de verdeling van leerlingen uit het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zijn enkele forse verschuivingen opgetreden, zo blijkt uit tabel

⁵⁰⁵ Kuyper en Van der Werf (2007: 49–52).

⁵⁰⁶ Kuyper en Van der Werf (2007: 52–87).

⁵⁰⁷ Reijn (2007b).

E.3.2. In deze tabel gaat het overigens niet om steekproefgegevens, zoals bij de op- en afstroom, maar om populatiegegevens.

Tabel E.3.2: Verdeling van leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs, in %, 1990–2005

	vmbo lwoo ivbo/lom/ mlk/pro	vmbo basis/kader	vmbo theor/ gemengd	havo	havo/vwo	vwo	totaal
1990	8,4	26,0	33,1	14,1	3,0	15,4	100
1993	8,8	25,8	31,9	14,7	3,0	15,8	100
1995	9,4	25,7	29,6	16,1	2,7	16,6	100
1997	10,1	26,4	26,8	16,8	2,9	17,0	100
1999	11,0	22,4	26,2	18,0	2,9	17,7	100
2001	11,2	26,3	24,3	18,1	2,5	17,6	100
2003	13,5	22,5	24,0	18,4	3,0	18,6	100
2005	14,2	20,0	24,3	18,9	3,1	19,6	100

Bron: CBS Statline (SCP bewerking)

Het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar in het havo en/of vwo zat groeide in de afgelopen vijftien jaar van bijna 33% naar bijna 42%. Aan de andere kant nam ook het aantal leerlingen dat in het vmbo extra zorg nodig heeft (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) sterk toe. Deze groei aan de beide uiteinden van het onderwijspectrum ging ten koste van het middensegment, het voormalige vbo en mavo. Tussen 1990 en 2005 nam het marktaandeel van de vier leerwegen in het vmbo te samen af van ruim 59% naar iets meer dan 44%. De krimp van de theoretische/gemengde leerweg is overigens sinds een aantal jaren tot stilstand gekomen. In plaats daarvan loopt nu het aantal leerlingen in de «gewone» basis- en kaderberoepsgerichte leerweg (voorheen vbo) terug. Die terugloop heeft deels te maken met de groei van het aantal leerlingen dat extra aandacht in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) nodig heeft om een diploma te kunnen behalen. Intussen heeft meer dan de helft van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg, en bijna één op de zes leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg een indicatie voor leerwegondersteuning.

In het voortgezet onderwijs is, kortom, duidelijk sprake van polarisatie: steeds meer leerlingen in de zorgvoorzieningen en steeds meer leerlingen in het havo en vwo.

De vraag of de onderwijskansen van leerlingen uit de lagere en hogere sociale milieus de afgelopen jaren gelijk of ongelijker zijn geworden kan op basis van de hier gepresenteerde gegevens niet definitief worden beantwoord. De gerapporteerde gegevens over de afstroom en opstroom naar sociaal milieu, en over de positionering van leerlingen in het derde leerjaar, wijzen echter eerder op een ongelijker worden van de onderwijskansen dan op een vergroting van de kansengelijkheid.

E.3.2 De tweede fase van het havo/vwo

Ook voor deze paragraaf geldt dat de bevindingen uit het evaluatierapport over de nieuwe tweede fase havo/vwo, gepubliceerd in 2005, hier niet opnieuw zullen worden gepresenteerd. Daarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk B2.

Met de vernieuwing van het onderwijs in de tweede fase van het havo en vwo werd het volgende nagestreefd.

In de eerste plaats een verzwaring van het programma en een verhoging van het niveau van de bovenbouw (meer vakken). Daardoor zou de tweede fase van het havo/vwo mogelijk wel selectiever worden. In de tweede plaats een betere kwantitatieve aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs, in de zin dat meer jongeren zouden doorstromen naar het hoger onderwijs en daarbij vaker zouden kiezen voor de koninklijke route; dat wil zeggen van havo naar hbo en van vwo naar wetenschappelijk onderwijs. In de derde plaats een betere kwalitatieve aansluiting. Niet alleen door de eerder genoemde verzwaring van het programma, maar ook door een verbetering van de studievaardigheden. Beide moesten ertoe leiden dat de uitval zonder diploma uit het hoger onderwijs zou verminderen.

E.3.2.1 Werd de tweede fase havo/vwo selectiever?

De deelname aan de tweede fase van het havo en het vwo zou door de verzwaring het bovenbouwprogramma mogelijk kunnen gaan dalen, zo luidde de veronderstelling voorafgaand aan de invoering van de nieuwe tweede fase. Sommigen vonden dat in de jaren negentig zelfs een wenselijke ontwikkeling. De kans op succes in het vervolgonderwijs zou er immers door toenemen.

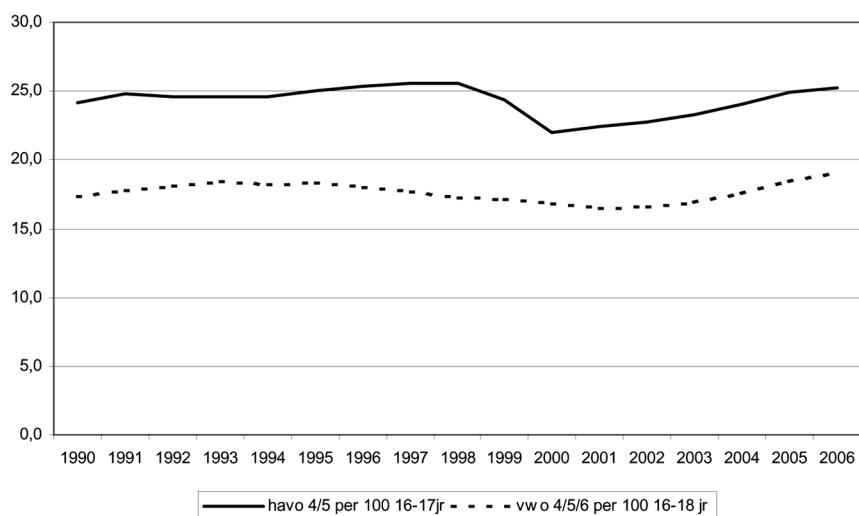
Ontwikkelingen in de deelname

Uit figuur E.3.2 kan worden afgeleid dat de deelname aan het havo, over de totale periode 1990–2006 gezien, iets is gestegen (van 24,1 naar 25,2 per honderd jongeren van 16 en 17 jaar). De invoering van de Tweede Fase in 1998 en 1999 bracht in het havo tijdelijk wel een terugval in de deelname teweeg. In 2006 was het deelnamepercentage echter weer bijna net zo hoog als in 1996.

In het vwo was veel minder sprake van een terugval in de deelname. Over de gehele periode gezien nam de deelname aan het vwo sterker toe dan de deelname aan het havo, namelijk van 17,3 naar 19,1 per honderd jongeren in de leeftijdsgroep van 16 t/m 18 jaar. De deelnamegroei bij het vwo deed zich met name in de meest recente jaren voor.

Afgaande op de deelnameontwikkeling zijn het havo en het vwo de afgelopen jaren dus niet selectiever geworden.

Figuur E.3.2: Deelname aan havo (4/5) en vwo (4/5/6) per 100 jongeren uit de betreffende leeftijdsgroep, 1991–2006



Is het niveau van het havo/vwo verhoogd?

Niveauperhoging van het havo en het vwo was een belangrijke doelstelling achter het beleid voor de tweede fase (profielen en studiehuis). Over het niveau van het onderwijs wordt, net als over de kwaliteit van het onderwijs, heel verschillend gedacht. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal daar wat uitvoeriger op worden ingegaan. Hier moeten we ons noodgedwongen beperken tot de schaarse beschikbare gegevens die mogelijk iets kunnen zeggen over ontwikkelingen in het niveau van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn hierover nog de meest betrouwbare gegevens beschikbaar. Het is de enige onderwijssector binnen ons onderwijsbestel waar gewerkt wordt met centrale examens. Die examens meten in de loop der tijd echter niet hetzelfde omdat de inhoud ervan meebeweegt met veranderende inhoud van het onderwijs. Die inhoud bewegen op hun beurt weer mee met de dominante opvattingen over de vraag wat leerlingen moeten leren.

Binnen het Nederlandse onderwijsbestel is het eindexamen voortgezet onderwijs verreweg het stevigste ankerpunt voor kwaliteit. Sinds het begin van de jaren negentig is er in het voortgezet onderwijs het nodige veranderd. Als gevolg van alle onderwijsvernieuwingen is het echter moeilijk de examenuitslagen over de jaren heen te vergelijken. Het eindexamen voortgezet onderwijs bestaat uit een door de school afgenomen schoolexamen (SE), dat per school verschilt, en een landelijk centraal examen (CE) dat voor alle leerlingen van dezelfde onderwijssoort hetzelfde is. Leerlingen slagen voor hun eindexamen als het gemiddelde van de cijfers voor het SE en het CE voldoende is. Schoolexamens en centrale examens hebben elk een eigen karakter. Schoolexamens bieden de mogelijkheid om de prestaties van leerlingen op nieuwe onderwijsdoelstellingen, zoals aandacht voor zelfstandig leren en voor (vakoverstijgende) vaardigheden te beoordelen. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om spreekvaardigheid in een vreemde taal of het kunnen samenwerken bij het maken van een profielwerkstuk. Bij het centraal schriftelijk examen worden vooral cognitieve kennis en inzicht getoetst.

Uit tabel E.3.3 blijkt dat de slaagpercentages in het havo en vwo sinds de invoering van de vernieuwde tweede fase in het havo/vwo duidelijk zijn toegenomen. Eerder werd al aangegeven (tabel E.3.2) dat ook de deelnamepercentages in het derde leerjaar van het havo en het vwo de afgelopen vijftien jaar behoorlijk zijn toegenomen.

Tabel E.3.3: Percentage geslaagden in het havo en vwo (oude en nieuwe stijl), 1990–2006

	1990	1994	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
havo oude stijl	82	84	83	89	88					
havo nieuwe stijl				91	90	90	90	92	90	89
vwo oude stijl	88	88	89	89	91					
vwo nieuwe stijl					93	93	93	94	94	93

Bron: Inspectie van het Onderwijs Onderwijsverslagen 1990–2006.

Bij het centraal examen traden als gevolg van de vernieuwingen in de tweede fase van het havo/vwo de volgende veranderingen op: voor de meeste vakken werd de studielast minder, het examenprogramma veranderde in bijna alle vakken, de deelname aan de verschillende vakken

veranderde (bijvoorbeeld meer deelnemers aan aardrijkskunde en geschiedenis en minder aan moderne vreemde talen), en in de wijze van examineren werd de ontwikkeling versterkt dat vakkennis minder direct wordt bevraagd, maar dat vooral wordt geëxamineerd wat men met vakkennis kan doen. Volgens de organisatie die verantwoordelijk is voor de inhoud van de centrale examens in het voortgezet onderwijs (CEVO) bleef het niveau per vak per saldo ongeveer gelijk (bij sommige wat hoger, bij andere wat lager). Een opmerkelijk resultaat omdat de studielast per vak is afgenomen. Bij ongeveer één op de drie vakken is een vergelijking tussen de situatie voor en na 2000 echter niet mogelijk omdat de veranderingen te ingrijpend waren⁵⁰⁸.

De stijging van het slaagpercentage kan gedeeltelijk worden verklaard door de prominenter plaats die het schoolexamen sinds het jaar 2000 binnen het totale examen is gaan innemen. Voor die tijd werd de uitslag van het examen bepaald op basis van 6 (havo) of 7 (vwo) eindcijfers. Al deze vakken hadden zowel een schoolonderzoek (nu schoolexamen) als een centraal examen. In de nieuwe situatie is het aantal vakken dat alleen met een schoolexamen wordt afgesloten toegenomen. De leerling krijgt ongeveer 15 eindbeoordelingen, waarvan ongeveer 7 vakken met een centraal examen en 8 vakken zonder.

Uit onderzoek van De Lange en Dronkers komt naar voren dat er tussen 1997 en 2005 een steeds grotere discrepantie is ontstaan tussen de schoolexamencijfers en de cijfers voor het centraal schriftelijk examen⁵⁰⁹. Tabel E.3.4 laat dat zien.

Tabel E.3.4: Gemiddeld cijfer voor schoolexamen en centraal examen en verschil* daartussen in havo en vwo, 1997–2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
havo schoolexamen	6,36	6,35	6,36	6,40	6,47	6,51	6,52	6,52	6,52
havo centraal examen	6,31	6,14	6,28	6,43	6,27	6,31	6,31	6,30	6,28
verschil	0,04	0,22	0,08	-0,02	0,14	0,13	0,15	0,16	0,18
vwo schoolexamen	6,67	6,89	6,85	6,71	6,74	6,87	6,91	6,91	6,92
vwo centraal examen	6,51	6,45	6,40	6,38	6,47	6,41	6,42	6,51	6,44
verschil	0,15	0,24	0,29	0,33	0,25	0,38	0,41	0,31	0,40

* Het verschil heeft alleen betrekking op vakken waarin zowel schoolexamen als centraal examen is gedaan
Bron: De Lange en Dronkers (2007)

De discrepantie, en ook de toename erin, is het grootst in het vwo. Uit de cijfers van De Lange en Dronkers blijkt bovendien dat de discrepantie groter is naarmate het percentage allochtone leerlingen op een school hoger is. De kwaliteitsgarantie die het eindexamen biedt, komt door deze ontwikkeling onder druk te staan.

Om het vertrouwen in de waarde van de diploma's te behouden is door de twee Profielcommissies die zich hebben beraden over de wenselijke profielstructuur op de langere termijn (in 2007 is intussen een vernieuwde Profielstructuur in werking getreden) voorgesteld de kwaliteit van het schoolexamen beter te borgen, het centraal examen en het schoolexamen volledig te ontkoppelen, en de eis te stellen dat leerlingen zowel slagen voor het centraal examen als voor het schoolexamen⁵¹⁰.

De examengegevens laten, al met al, geen definitieve uitspraak toe over de ontwikkeling van het niveau. Daarvoor is er de afgelopen jaren teveel veranderd in het onderwijs, en in het verlengde daarvan ook in de examens. Ontwikkelingen in de slaagpercentages en de groeiende discrepantie tussen de schoolexamencijfers en cijfers voor het centraal

⁵⁰⁸ CEVO (2006).

⁵⁰⁹ De Lange en Dronkers (2007).

⁵¹⁰ Profielcommissies (2006).

examen roepen wel vragen op, temeer daar ook de deelname aan het havo, en vooral aan het vwo de afgelopen jaren sterk toenam. De kans dat het niveau is gedaald is niet ondenkbeeldig. Kwalitatieve gegevens over de ontwikkelingen in de afgelopen jaren laten echter zien dat er ten aanzien van het niveau verschillende gezichtspunten mogelijk zijn.

In juli 2007 kwam de Inspectie van het Onderwijs met een nader onderzoek naar de discrepantie tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen⁵¹¹. Daarin zijn ook de cijfers voor de in 2006 gehouden examens meegenomen. Uit het rapport blijkt dat de cijfers op het centraal examen in 2006 bij de gemengde leerweg van het vmbo (vmbo-gt), bij het havo en het vwo respectievelijk 0,2 punt, 0,3 punt en 0,4 punt lager waren dan op het schoolexamen. Door deze discrepantie wordt het aantal onvoldoendes op het examen ongeveer gehalveerd.

De discrepantie tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen blijkt in 2006 bovendien licht te zijn toegenomen ten opzichte van 2004. De toename in het verschil tussen schoolexamen en centraal examen wordt vrijwel volledig verklaard door een daling van de cijfers op het centraal examen. De groep scholen waar de discrepantie over een reeks van drie jaar groter is dan op andere scholen is relatief stabiel. Op respectievelijk 14, 11 en 30 procent van de reguliere scholen voor vmbo-gt, havo en vwo is de discrepantie over drie achtereenvolgende jaren meer dan een half punt. De discrepanties doen zich overigens vooral voor in het particulier onderwijs en in het groene vmbo. Daarnaast zijn er ook relatief grote verschillen bij (deeltijd) mavo-, havo- en vwo-opleidingen (vavo) die verbonden zijn aan een regionale opleidingscentra (roc). De inspectie acht het in verband met de rechtsongelijkheid van leerlingen op scholen met grote en kleine discrepanties van belang om op zoek te gaan naar een andere inrichting van de regelgeving voor de eindexamens. Aanpassing van de interventiemogelijkheden van de inspectie kan eveneens bijdragen aan het bestrijden van de rechtsongelijkheid van leerlingen.

Ook de ontwikkeling in slaagpercentages en de toename van het verschil tussen de cijfers voor het centraal examen en het schoolexamen wijzen niet in de richting van een grotere selectiviteit.

E.3.2.2 Is de kwantitatieve aansluiting op het hoger onderwijs verbeterd?

Tabel E.3.5 geeft inzicht in ontwikkelingen in de bestemming van havo- en vwo-geplumeerden. De eerste volledige jaargang havisten nieuwe stijl begon in 2001 aan het hoger beroepsonderwijs. De eerste volledige jaargang vwo-ers nieuwe stijl deed dat in 2002.

Tabel E.3.5: Bestemming van havo- en vwo-geplumeerden in het vervolgonderwijs, in %, 1999-2005

herkomst/bestemming	mbo/bol	vwo	hbo	wo	overig	aantal gediplomeerden
havo met diploma naar						
1999	11,4	7,3	70,9		10,5	36 900
2000	10,3	2,9	72,4		14,4	38 600
2001	6,9	3,9	78,3		10,9	29 900
2002	5,9	3,1	80,0		11,0	31 800
2003	6,1	3,8	81,6		8,5	34 400
2004	4,3	4,3	80,9		10,5	36 700
2005	2,7	4,5	83,5		9,3	37 300

⁵¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2007).

herkomst/bestemming	mbo/bol	vwo	hbo	wo	overig	aantal gediplomeerden
vwo met diploma naar						
1999			25,3	64,4	10,3	27 100
2000			22,1	63,4	14,6	26 500
2001			19,5	65,3	15,2	27 000
2002			17,9	70,6	11,5	24 100
2003			17,0	71,9	11,0	26 000
2004			16,1	72,8	11,1	27 400
2005			15,1	74,6	10,3	28 700

Bron: Kerncijfers OC&W 1999–2003 (1999t/m 2001) en kerncijfers OW&W 2002–2006 (2002 t/m 2005).

Uit de tabel blijkt dat havisten sinds 2001 veel minder naar het mbo (bol), weer wat meer naar het vwo, maar vooral naar het hbo gaan. Ook vwo-ers nieuwe stijl gaan minder vaak dan hun voorgangers met een opleiding oude stijl naar het hbo en vaker naar het wetenschappelijk onderwijs. De trend naar het meer volgen van koninklijke leerwegen (van havo naar hbo en van vwo naar wo) was trouwens al in de jaren voorafgaand aan de instroom van scholieren nieuwe stijl ingezet.

Hoe doen scholieren met de nieuwe tweede fase opleiding het in het hoger onderwijs?

Tabel E.3.6 geeft inzicht in het studierendement en in de voortijdige uitval.

Tabel E.3.6: Rendement en uitval uit voltijd hbo en wo, in %, 1995–2005

	geslaagden na 4 jaar	hoger na 5 jaar	onderwijs na 6 jaar	uitval na 1 jaar	hoger na 2 jaar	onderwijs na 3 jaar
hbo instroomcohorten						
1995	41	58	65	14	18	20
1997	41	58	65	14	18	21
1999	42	57	64	16	20	21
2001	42	57		16	19	20
2002	42			13	17	18
2003				13	17	19
2004				14	18	
2005				14		
wo instroomcohorten						
1995	12	31	50	10	12	15
1997	13	31	51	8	12	13
1999	16	35	55	8	11	12
2001	28	50		7	9	10
2002	43			7	8	9
2003				6	8	10
2004				7	10	
2005				7		

Bron: CBS Statline (SCP bewerking)

De vraag of het rendement met de komst van studenten met een opleiding nieuwe stijl hoger is geworden, zoals de bedoeling was, kan helaas maar gedeeltelijk worden beantwoord, omdat de scholieren nieuwe stijl nog maar enkele jaren in het hoger onderwijs zitten (havisten sinds 2001 en vwo-ers sinds 2002) en de gegevens van het CBS niet verder gaan dan 2005.

Over de voortijdige uitval zonder diploma valt meer te zeggen. De voortijdige uitval uit het hoger onderwijs in de eerste drie studiejaar is zeker niet toegenomen. In de uitval uit het hoger beroepsonderwijs na

drie jaar is, vergeleken met cohorten die in de jaren negentig aan hun opleiding begonnen, een lichte daling zichtbaar, en datzelfde geldt voor de uitval uit het hoger onderwijs van degenen die eerder aan een wetenschappelijke opleiding begonnen. Dat de uitval onder instroomcohorten in het wetenschappelijk onderwijs op een lager niveau ligt dan onder instroomcohorten in het hbo kan te maken hebben met de mogelijkheid tot afstromen naar het hbo die wo-studenten in het hoger onderwijs hebben. Voor hbo-studenten bestaat die mogelijkheid in het hoger onderwijs niet. Het percentage uitvallers tijdens of na het eerste jaar van de studie wordt dus kleiner. Het percentage overstappers neemt echter licht toe. Volgens het Adviespunt Tweede Fase wijten studenten dat in de eerste plaats aan een onjuiste studiekeuze. Ook opleiders in het hoger onderwijs signaleren dat, maar zij noemen, anders dan de studenten, ook de moeilijkheidsgraad van de studie als belangrijke oorzaak. De trend dat minder studenten in het eerste jaar van de studie de prestatienorm behalen, is door de vernieuwde tweede fase niet tot staan gebracht⁵¹².

Onder studenten die in 2002 aan een studie in het wetenschappelijk onderwijs begonnen is het studierendement na vier jaar opmerkelijk hoog. Dit hoge slaagpercentage wordt verklaard doordat het hier gaat om het eerste volledige cohort dat in het wetenschappelijk onderwijs een bachelor-master opleiding ging volgen. Het slaagpercentage heeft sinds het instroomcohort 2002 betrekking op het bachelordiploma, waarvoor een nominale studieduur van drie jaar geldt. Het percentage geslaagden na 4 jaar kan in dat geval niet vergeleken worden met de slaagpercentages uit eerdere cohorten, omdat die betrekking hadden op doctoraal-diploma's. Van de 43% die na vier jaar was geslaagd had overigens niet meer dan 2% een diploma in het hbo behaald.

Studenten met een havo/vwo-opleiding «nieuwe stijl» doen het in het hoger onderwijs dus zeker niet slechter dan hun voorgangers met een opleiding «oude stijl»: ze volgen vaker de koninklijke route en ook het studierendement ontwikkelde zich positief. Een probleem met de interpretatie van dit soort gegevens is echter dat aan de veranderingen in het rendement vele factoren ten grondslag kunnen liggen, niet alleen een anders opgeleide instroom (vooropleiding nieuwe stijl versus vooropleiding oude stijl), of een anders samengestelde instroom (minder vwo-ers en meer mbo-ers in het hbo), maar ook een andere inrichting van het hoger onderwijs (bachelor-master versus doctoraal in het wetenschappelijk onderwijs, meer of juist minder begeleiding en contacturen in de eerste studie jaren) of een soepeler dan wel strenger diplomabeleid in het hoger onderwijs.

E.3.2.3 Is de kwalitatieve aansluiting door de profielen en het studiehuis verbeterd?

In hoofdstuk B.2 is uitvoerig ingegaan op de evaluatie van de tweede fase, zoals die in 2005 is uitgevoerd door het Adviespunt Tweede Fase. Met het oog op de kwalitatieve aansluiting zijn de volgende bevindingen uit dat evaluatierapport relevant.

Uit een onderzoek naar ervaringen en opvattingen van studenten en opleiders dat in 2005 werd gehouden blijkt dat havo- en vwo-gediplomeerden nieuwe stijl positiever oordeelden over de aansluiting dan studenten met een vooropleiding oude stijl⁵¹³. Ze voelden zich op veel vaardigheids-terreinen goed onderlegd, beter dan hun voorgangers. Dat gold overigens niet voor rekenvaardigheden. Op het gebied van de vakinhoud waren

⁵¹² Adviespunt Tweede Fase (2005).

⁵¹³ Adviespunt Tweede Fase (2005).

studenten uit de nieuwe tweede fase echter minder positief dan studenten met een opleiding oude stijl.

Opleiders in het hoger onderwijs oordeelden buitengewoon kritisch over de beheersing van de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden door studenten uit de tweede fase. De opleiders schreven de achteruitgang in de beheersing van vakspecifieke kennis en vaardigheden vooral toe aan de toename van het aantal vakken in de tweede fase van het havo/vwo. Dat verklaart volgens hen dat de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden wellicht niet in totaliteit, maar in ieder geval wel per vak zijn afgenomen. Op het gebied van de algemene vaardigheden (zoals samenwerken, initiatief nemen, communicatieve en computervaardigheden) waren de studenten nieuwe stijl volgens de opleiders in het hoger onderwijs wel beter onderlegd dan hun voorgangers, zij het niet op alle onderscheiden algemene vaardigheden.

Uit het onderzoek bleek overigens ook dat studenten over het algemeen veel positiever oordeelden over hun eigen kunnen dan de opleiders. De mate van tevredenheid over de aansluiting bleek bovendien sterk te worden bepaald door de school waarvan de student afkomstig was en de instelling voor hoger onderwijs die werd bezocht.

Het algemene beeld dat uit het in 2005 gehouden onderzoek naar voren komt is dat de toegenomen aandacht voor algemene vaardigheden in het hoger onderwijs van pas komt en gewaardeerd wordt, maar dat dit ten koste is gegaan van de algemene en vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. De afname van de inhoudelijke kennis is echter niet alleen te wijten aan het studiehuis, maar ook aan het toegenomen aantal (deel)vakken en de afgenomen hoeveelheid beschikbare tijd per vak.

E.3.3 Het vmbo

De doelstellingen, die ten grondslag lagen aan de nieuwe bovenbouw van het vmbo wijken inhoudelijk niet erg af van de doelstellingen die met de nieuwe tweede fase van het havo/vwo werden beoogd. Ook hier ging het om een betere doorstroom naar het vervolgonderwijs, om minder uitval tussen het vmbo en het mbo, en uiteindelijk om het bereiken van een startkwalificatie in het mbo. Om die reden moest ook het niveau hoger worden (geen A-niveau meer).

E.3.3.1 Werd het niveau van het vmbo verhoogd?

Uit tabel E.3.7 blijkt dat het slaagpercentage in het vmbo, ook na invoering van de centrale examens in 2003, ongeveer gelijk is gebleven. Dat is met name opmerkelijk waar het de zorgleerlingen betreft (ivbo, later lwoo). Zij slagen bijna even vaak als leerlingen die geen extra ondersteuning in het onderwijs nodig hebben.

Tabel E.3.7: Percentage geslaagden in vbo en mavo (oude stijl en nieuwe stijl), 1990–2006

	1990	1994	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
vbo/ivbo/lwoo	92	92	93	94	95	96	92			
vmbo basis/kader/gemengd							94	95	94	96
mavo	94	94	94	94	94	95	93			
vmbo theoretisch							95	95	94	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs Onderwijsverslagen 1990–2006.

Die hoge slaagpercentages roepen wel de vraag op of het niveau sinds de invoering van de nieuwe bovenbouw inderdaad is gestegen. Mogelijk wordt het beeld enigszins vertekend doordat er de laatste tijd meer jongeren doorgaan naar het secundair beroepsonderwijs zonder een vmbo-diploma te hebben behaald.

E.3.3.2 Is de aansluiting met het vervolgonderwijs verbeterd?

Voor jongeren met een vmbo-diploma is het middelbaar beroepsonderwijs de meest aangewezen plek voor het behalen van een startkwalificatie. Lange tijd bestond het beeld dat één op de vier vmbo-ers na hun diploma niet doorstroomde naar een vervolgopleiding. Bij de overgang van het vmbo naar het mbo zou sprake zijn van een belangrijke breuk in het traject naar de startkwalificatie. Het cijfer over de aanzienlijke uitval tussen vmbo en mbo was afkomstig uit de zogenoemde onderwijsmatrix van het CBS. Volgens recente gegevens uit leerlingnummeradministraties moet dat beeld echter worden bijgesteld. Volgens deze informatiebron stromen niet minder dan negen op de tien gediplomeerden na het vmbo direct door naar een vervolgopleiding. Daarbij zijn er wel verschillen tussen de verschillende leerwegen in het vmbo. Tabel E.3.8 geeft inzicht in de onderwijsbestemming van gediplomeerden uit het vmbo in het jaar 2005.

Tabel E.3.8: Onderwijsbestemming van gediplomeerden uit het vmbo* naar leerweg, in %, 2005

	havo	bol/mbo	bbl/leerlingwezen	geen onderwijs
vmbo	7	74	10	9
vmbo basis	0	64	22	13
vmbo kader	0	81	11	7
vmbo gemengd	5	85	5	5
vmbo theoretisch	15	75	3	7

* exclusief agrarisch onderwijs
Bron: CBS Statline

Uit de tabel blijkt dat zelfs uit de basisberoepsgerichte leerweg, waarin het merendeel van de leerlingen leerwegondersteuning krijgt, nog altijd 87% doorgaat naar het secundair beroepsonderwijs, hetzij in een voltijdse mbo-opleiding (beroepsopleidende leerweg), hetzij in een opleiding in het kader van het leerlingwezen (beroepsbegeleidende leerweg). Het rendement in het secundair beroepsonderwijs laat echter nog steeds sterk te wensen over. Uit een eind 2006 verschenen benchmarkonderzoek komt naar voren dat gemiddeld 39% van de deelnemers die uit het secundair beroepsonderwijs vertrekken geen diploma heeft behaald. Op de lagere opleidingsniveaus (1/2) vertrekken meer leerlingen zonder diploma, dan op de hogere niveaus (3/4)⁵¹⁴. Volgens gegevens van het CBS vertrok in het schooljaar 2004/2005 bijna 50% van de leerlingen op niveau 1 van het voltijds mbo (assistentenniveau) de school voortijdig (dat wil zeggen zonder startkwalificatie); bij de leerlingen op niveau 2 (basisberoepsopleiding) was dat 18%⁵¹⁵. Onbekend is of de leerlingen uit de vmbo-bovenbouw «nieuwe stijl» het in het mbo beter of slechter doen dan hun voorgangers uit de oude vbo- en mavo-opleidingen.

⁵¹⁴ PWC (2006).

⁵¹⁵ Gijsberts en Herweijer (2007: 119).

E.3.4 Hoe ontwikkelt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs zich?

Twee van de elf onderzoeksvragen van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs vernieuwingen richten zich op de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs. Is de kwaliteit van het onderwijs als gevolg van de onderwijs vernieuwingen afgenomen, zoals in de media vaak wordt gesteld? En zijn de schoolloopbanen van leerlingen er in negatieve zin door beïnvloed?

Hoewel deze vragen in een andere deelstudie in het kader van dit parlementaire onderzoek zullen worden beantwoord, roept het voorafgaande wel enkele discussiepunten op.

Wat verstaan we eigenlijk onder kwaliteit van het onderwijs?

Kwaliteit is een containerbegrip dat vele dimensies kent. Zo kan er bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen de kwaliteit van de input (bijvoorbeeld leraren of beschikbare middelen), kwaliteit van het proces (bijvoorbeeld rekening houden met verschillen) en kwaliteit van de opbrengsten (bijvoorbeeld het percentage het hoger opgeleiden, het kennisniveau, of de waarde van een opleiding op de arbeidsmarkt). Een eenduidig oordeel over dé kwaliteit van het (voortgezet) onderwijs valt dan ook niet te geven.

Kwaliteit is bovendien geen statisch begrip; de inhoud ervan beweegt mee met de eisen en verwachtingen die er in de samenleving aan het onderwijs worden gesteld. Die verwachtingen stapelden zich de afgelopen jaren op (niet alleen meer vaardigheden naast kennis, maar ook allerlei educaties), terwijl de condities gelijk bleven (hoeveelheid onderwijstijd) of zelfs verslechterden (tekorten in kwantiteit en kwaliteit van leraren).

Waar kijken we (niet) naar bij kwaliteit?

In de jaren negentig is de aandacht steeds meer komen te liggen op de proceskwaliteit van het onderwijs. Niet in de laatste plaats door de activiteiten van de inspectie, die bij haar toezicht op scholen de kwaliteit van het onderwijs sinds een aantal jaren toetst aan de hand van een kader waarin niet alleen de opbrengsten van het onderwijs worden beoordeeld, maar ook het onderwijsproces.

Eerder is al opgemerkt dat het aangrijpingspunt voor overheidssturing zich in de jaren negentig steeds meer verplaatste van de input (leraren, materieel, huisvesting) naar het onderwijsproces. Sinds het eind van de jaren negentig zijn de proceskenmerken van het onderwijs in het onderwijsbeleid iets minder prominent aanwezig en richt de overheid zich vooral op de prestaties en opbrengsten van het onderwijs (Lissabondoelstellingen, Begrotingsbeleid: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording)⁵¹⁶.

De onderwijskwaliteit wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de docenten. Ook de achtergronden en het niveau van de leerlingenpopulatie spelen een rol. In Finland zijn de onderwijsresultaten niet voor niets zo goed. Alle leraren hebben daar een academische opleiding gevolgd. In dat land wonen bovendien relatief weinig laagopgeleide of zelfs volledig ongeschoolde niet-westerse allochtonen. In Nederland bestond er van overheidswege lange tijd betrekkelijk weinig aandacht voor het opleidingsniveau van docenten. Vermoedelijk omdat aan de verhoging van dat niveau een hoog prijskaartje hangt. Op de onderwijsarbeidsmarkt verliest kwaliteit het in tijden van tekorten bovendien altijd van kwantiteit. Door het verschijnen van het rapport van de Commissie Leraren staat nu zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de lerarenproblematiek op de agenda⁵¹⁷.

⁵¹⁶ Zie ook hoofdstuk A.1 (paragraaf A.1.4).

⁵¹⁷ Commissie Rinnooy Kan (2007).

Wat verstaan we eigenlijk onder niveau van het onderwijs?

Uitspraken over het niveau van het havo/vwo zijn, net als bij de kwaliteit van het onderwijs, sterk afhankelijk van het antwoord op de vraag wat er precies onder moet worden verstaan.

Hebben scholieren die een breder curriculum in termen van aantal (deel)vakken hebben gevolgd na afloop van hun opleiding een hoger niveau dan hun voorgangers die minder vakken hebben gevolgd, of is de breedte van de opleiding ten koste gegaan van de diepgang en moet het antwoord luiden dat ze minder weten over meer. Vanuit de afzonderlijke vakken bezien zal de conclusie al snel worden getrokken dat het niveau is gedaald.

Hebben scholieren die tijdens hun opleiding minder theoretische kennis hebben opgedaan maar over meer vaardigheden beschikken om die kennis toe te passen aan het eind van hun opleiding een hoger niveau dan scholieren die over een stevige theoretische kennisbasis beschikken maar die kennis niet weten toe te passen? Ook op deze vraag zullen de antwoorden uiteenlopen. Zonder duidelijke definitie van wat er onder niveau moet worden verstaan zijn discussies over het onderwerp al snel zinloos omdat men het onderling niet eens is, dan wel volkomen langs elkaar heen praat. Over wat er onder kwaliteit van het onderwijs en het niveau van de opbrengsten van dat onderwijs moet worden verstaan, wordt heel verschillend gedacht. De discussie over «het nieuwe leren», die in hoofdstuk B4 werd weergegeven, is onder andere zo fel omdat het impliciet ook gaat over meningsverschillen met betrekking tot dit soort vragen.

Merkwaardigerwijs worden over dit type vragen op beleidsniveau zelden richtinggevende uitspraken gedaan. Wellicht omdat de politiek hierover ook geen uitspraak wil doen of normatieve uitspraken niet wenselijk acht. Kennelijk laat men liever «vele bloemen bloeien».

Uit het voorafgaande blijkt dat er zich in de opbrengsten van het onderwijs duidelijke verschuivingen hebben voorgedaan. In het voortgezet onderwijs deed zich een polarisatieproces voor: enerzijds meer jongeren in de lagere onderwijsniveaus die extra zorg nodig hebben en anderzijds meer jongeren die een havo- of vwo-opleiding volgen. Aan beide zijden van het onderwijspectrum was sprake van groeiende deelname. Tegelijkertijd liepen jongeren in het voortgezet onderwijs minder vertraging op in hun schoolloopbaan en namen ook de slaagpercentages bij de examens toe.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport* dat in 2004 onder de titel *In het zicht van de toekomst* werd uitgebracht, is in dat verband gewezen op een trilemma tussen drie doelstellingen, die moeilijk gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd: het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, het verhogen van het rendement van die opleiding en het behoud van het niveau ervan⁵¹⁸. Zowel aan de onderkant als aan de bovenkant was er de afgelopen jaren sprake van een toename van toegankelijkheid in combinatie met een verhoging van het rendement. Ceteris paribus (de overige omstandigheden gelijkblijvend) moet dat welhaast leiden tot een verlaging van het niveau.

Een andere verandering die de laatste tijd veel discussie heeft losmaakt betreft de omslag naar nieuwe vormen van onderwijs en leren. Uit de evaluatie van het nieuwe tweede fase onderwijs in het havo en vwo komt duidelijk naar voren dat die inhoudelijke en didactische verandering heeft geleid tot gediplomeerden die met een andere bagage van school komen. Uit dergelijke bevindingen blijkt maar weer eens dat het onderwijsproces niet zonder betekenis is voor de opbrengsten ervan. Meer aandacht voor

⁵¹⁸ Bronneman-Helmers (2004).

algemene vaardigheden in het voortgezet onderwijs leidt tot studenten die op dat punt beter beslagen ten ijs komen. Omdat de onderwijstijd echter beperkt is, kan er minder aandacht worden besteed aan kennisoverdracht en -verwerving waardoor er op het gebied van de inhoudelijke vakkennis onvermijdelijk tekorten ontstaan. Ook hier geldt overigens weer de ceteris paribus veronderstelling. Indien scholieren bijvoorbeeld meer tijd aan hun huiswerk zouden besteden zou het kennistekort gedeeltelijk kunnen worden gereduceerd.

De maatschappelijke waardering van de nieuwe opbrengsten hangt sterk af van het gezichtspunt. Academici en oudere generaties die sterk op kennis georiënteerd zijn, zullen de teruggang in algemene ontwikkeling, feitenkennis, diepgang en abstractievermogen betreuren. Werkgevers in het midden- en kleinbedrijf en jongere generaties zullen de toegenomen praktische en communicatieve vaardigheden en het zelfstandiger, zelfbewuster en flexibeler opereren van de nieuwe studenten vermoedelijk met vreugde begroeten.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Adviesgroep vmbo (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.

AWT (2003). *Onderzoek in het onderwijs; versterking van de brug tussen onderzoek en onderwijspraktijk*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Bal, J. en J. de Jonge (2007). *Schoolleiders in Nederland. Landendocument voor de OESO*. Zoetermeer/Den Haag: EIM/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Barneveld, S. (2005). Het nieuwe leren is inefficiënt en ineffectief. In: *Didactief*, nr. 5, mei 2005, p. 21–23.

B&A-Groep (2005). *Innovatie in het voortgezet onderwijs. Feiten, ontwikkelingen en perspectieven 2005*. Den Haag: B&A-groep.

Bergen, P. (2006). *Wat is competentiegericht onderwijs eigenlijk?* (ontleend aan: www.beteronderwijsnederland.nl).

Blank, J. L. T., S. Boef-van der Meulen, H. M. Bronneman-Helmers, L. J. Herweijer, B. Kuhry en R. A. H. Schreurs (1990). *School en schaal*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blok, H., R. Oostdam en T. Peetsma (2006). *Het nieuwe leren in het basisonderwijs; een begripsanalyse en een verkenning van de schoolpraktijk*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.

Blom, S. (1997). Leren leren. De gevaren van de nieuwe middelbare-school-didactiek. In: *NRC Handelsblad*, d.d. 25 oktober 1997 (Katern Wetenschap en Onderwijs, p. 4)

Blom, S. (2001). Onderwijs en wetenschappelijke vorming. In: D. Fokkema en F. Grijzenhout (red.). *Rekenschap. 1650–2000*. Deel V in de serie Nederlandse cultuur in Europese context. (p. 201–231)

Blom, S. en S. Severiens (2004). *Eindrapport Project zelfstandig leren van allochtone en autochtone leerlingen in het studiehuis 1999–2004*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (Instituut voor de Lerarenopleiding)

Boef-van der Meulen, S., H. M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L. J. Herweijer (1995). *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bodelier, R. (z.j.). *Het onderzoek dat verzwegen moest worden*. (ontleend aan: www.blikopdewereld.nl)

Bolt, van der L., en A. L. van der Vegt (2007). *Natuurlijk leren. Ervaringen met de innovatiestrategie*. Eindrapport. Utrecht: Sardes.

Boschma, J. en I. Groen (2006). *Generatie Einstein. Slimmer, sneller en socialer. Communiceren met jongeren van de 21e eeuw*. Pearson Education Benelux.

Bosma, O. (1999). Scholen kunnen zelf sleutelen aan studielast. In: *het Onderwijsblad*, 4 december 1999.

Braster, S. (m.m.v. C. Vermeerssen) (2004). *De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel*. Den Haag: Onderwijsraad.

Broekkamp, H. en B. van Hout-Wolters (2006). *De kloof tussen onderwijs-onderzoek en onderwijspraktijk. Een overzichtsstudie van problemen, oorzaken en oplossingen*. Amsterdam: Vossiuspers UvA. (Kohnstamm Kennisreeks)

Bronneman-Helmers, H. M. (m.m.v. C. G. J. Taes) (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, H. M., L. J. Herweijer en H. M. G. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. en L. Herweijer (2002). Onderwijs. In: *De kwaliteit van de quartaire sector. Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (p. 485–565). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2004). Onderwijs. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. (p. 363–412). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2006a). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2006b). Tegengeluid BON was hard nodig. In: Jansen, T., G. de Jong en A. Klink (red.). *De nieuwe schoolstrijd. Christen Democratische Verkenningen. Herfst 2006*, (p. 42–51).

Bronneman-Helmers, R. (2006c). Investeren in getalenteerde jeugd. In: *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006*. (p. 53–89). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

CBS (2007). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2007*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CDV (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Boom: Christen Democratische Verkenningen. (zomer 2005)

CentERdata (2006). *Notitie kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*. Tilburg: CentERdata.

CEVO (2006). *Het niveau van de centrale examens in vwo en havo*. Utrecht: Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo.

Chall, J. S. (2000). *The academic achievement challenge. What really works in the classroom?* New York/London: The Guildford Press.

Commissie Hirsch Ballin (1989). *Verantwoordelijkheid voor onderwijs; advies van de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten over de ontwikkeling van de onderwijswetgeving in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie Herziening Eindtermen (1990). *Advies kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Commissie Van Veen (1994). *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting van MAVO en VBO*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Commissie Kemner (1995). *Leerwegen gewogen*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Commissie Kraakman (1996). *De toets der kritiek. Advies van de Commissie Toetsing Basisvorming*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Commissie De Wit (1998). *Het verleden in de toekomst. Advies van de commissie geschiedenisonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Commissie de Rooy (2001). *Verleden, heden en toekomst. Advies van de commissie historische en maatschappelijke vorming*. Enschede: SLO.

Commissie Wijnen (2002). *Verantwoording delen. Herziening van de kerndoelen basisonderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen*. Advies van de Commissie kerndoelen basisonderwijs.

Commissie van Oostrom (2007). *De canon van Nederland. Commissie ontwikkeling Nederlandse canon*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. zie ook: www.entoen.nu

Commissie Rinnooy Kan (2007). *Leerkracht! Advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

CPB (2000). *Financieringsstromen primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Daalen, van R. en A. de Regt (2004). *Verborgen krenkingen in het onderwijs. Kanttekeningen bij meritocratisering*. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 2004, nr. 4, p. 527–541.

Dam, van P. (2007). *Kinderen leren veel te weinig op de basisschool*. Millingen aan de Rijn.

Derriks, M., en F. Geijssel (2006). *Vooruitlopen op de wet. Ervaringen van scholen met de beleidsregel vernieuwing Onderbouw VO 2005–2006*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets en Schilt/Wiardi Beckman Stichting.

Duursma, M. en G. Valk (2004). Wie heeft hier de leiding? De vechtcultuur op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In: *NRC Handelsblad*, d.d. 14 juni 2004.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York/London/Sydney: John Wiley and Sons.

Eerste Kamer (2007). *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-van Thijn c.s.* Den Haag: Eerste Kamer (28 maart 2007).

Ehren, M. C. M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon (proefschrift)

Elsevier (2007). *Politieke Almanak. Deel 1. Regering en Parlement. Editie 2007/2008*. Amsterdam: Elsevier.

Elte, R. en E. Scholtes. *Uit de luwte. Over strategische veranderingen in en rond de Onderwijsinspectie 1990–2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (Jubileumuitgave ter gelegenheid van het 200-jarig bestaan van de Inspectie van het Onderwijs).

Emmelot, Y, S. Karsten, G. Ledoux en A. Vermeulen (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Esch, van W. en J. Neuvel (2007). *Stroomlijnen. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo naar havo*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Frequin, M. (2006). *Ja minister – nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Gardner, H. (1983). *Frames of Mind. The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Books.

Gelder, van X. en H. Wansink (red.) (1998). *Heimwee naar de HBS*. Amsterdam: de Volkskrant en de Balie.

Gemmeke, M., S. G van Otterloo en J. J. van der Wel (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Gibbons M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.

Gijsberts, M. en L. Herweijer (2007). Allochtone leerlingen in het onderwijs. In: Dagevos, J. en M. Gijsberts (red.). *Jaarrapport Integratie 2007*. (p. 102–130). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hagers, M. (2007). «Klik ik heb je. Human dynamics leert leraren naar kinderen kijken. In: *NRC Handelsblad* d.d. 14 juli 2007.

Herraets, J. (1999). Het onverstoorbare gelijk van Wynand Wijnen, onderwijsvernieuwer. In: *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, 1999, nummer 1 (themanummer).

Herweijer, L. (2001). Onderwijs. In: *De Sociale Staat van Nederland 2001* (p. 77–101). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. en R. Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. en R. Bronneman-Helmerts (2007). Onderwijs: Participatie, integratie en kwaliteit. In: *De Sociale Staat van Nederland 2007* (p. 85–121). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Hilhorst, P. (2007). *Schets van de nieuwe schoolstrijd*. (ontleend aan: www.vo-raad.nl/innovatie)

Hofman, W. H. A. (1993). *Effectief onderwijs aan allochtone leerlingen. Een empirische studie naar de invloed van school- en klasfactoren op de loopbaan van allochtone en autochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Delft: Eburon (proefschrift).

Hofman, W. H. A., R. H. Hofman, B. J. Dijkstra, J. de Boom en M. Meeuwisse (nog niet gepubliceerd). *Innovaties in het voortgezet onderwijs. Een verkenning van innovaties en effecten in het voortgezet onderwijs*. Groningen/Rotterdam: GION/RISBO.

Hofstede, G. (1997). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Uitgeverij Contact.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Onderwijsverslag over het jaar 1993*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Onderwijsverslag over het jaar 1994*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Onderwijsverslag over het jaar 1995*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (2003a). *Tweede fase vierde jaar. Een overzicht van de stand van zaken vier jaar na invoering van de tweede fase havo/vwo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003b). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Discrepanties tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen in de periode 2004–2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2004). *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad (studie).

Interdepartementaal Beleidsonderzoek VMBO (2005). *Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Jolles, J. (2007). Neurocognitieve ontwikkeling en adolescentie: enkele implicaties voor het onderwijs. In: *Onderwijsinnovatie*, maart 2007, p. 30–32.

Jonge de, J., A. Nijssen, R. Hoffius, K. van Uiter, Z. Berdowski, en K. van Dijken (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht*. Zoetermeer: EIM/Research voor Beleid/IOO.

Karstanje, P. N. (1987). Voortgezet onderwijs. In: J. A. van Kemenade, N. A. J. Lagerweij, J. M. G. Leune en J. J. M. Ritzen. *Onderwijs bestel en beleid. Deel 3*. p. 281–366. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Kerkstra, A. (2006). *Helemaal havo. Scholen op zoek naar havo-identiteit*. In: VO, september–oktober, p. 46–48.

Kennedy, J. (2005). De curieuze hang naar nieuwe dogma's. In: *NRC Handelsblad* d.d. 27 april 2005.

Kessel, van N. (2002). Aan de top: de lusten en lasten van de schoolmanager. In: *MESO magazine*, mei 2002, p. 3–15.

KIVI/NIRIA (Projectgroep «Werk voor technici») (2007). *Vakmanschap. Pleidooi tegen uitholling vaktechnisch onderwijs in het VBO*.

Klaassen, C. en C. Schouten (2000). *Leerlingen over het nieuwe leren. Een onderzoek door leerlingen naar de beleving van het studiehuis*. Ubbergen: Tandem Felix.

Klerks, M. (2002). *Kwaliteit van het voortgezet onderwijs: een onderzoek onder leerlingen*. Tilburg: CentERdata.

Klifman, H. (2002). Bestuur en management van het onderwijs in ontwikkeling. In: *MESO magazine*, augustus 2002, p. 3–8.

KNAW (2003). *Ontwikkeling van talent in de tweede fase. Advies van de KNAW-klankbordgroep voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen.

Knippenberg, H. en W. van der Ham (1993). *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918–1993*. Assen: van Gorcum.

Kool, de D. (2007). Monitoring in beeld. In: *Bestuurskunde*, jg 16, nr. 2, p. 92–103.

Kuyper, H. en M. P. C. van der Werf (2007). *De resultaten van VOCL'89, VOCL'93 en VOCL'99: vergelijkende analyses van prestaties en rendement*. Groningen: GION.

LAKS, JOB, LSVb (2007). *Klachtenrapport*. Amsterdam: Landelijk Actie Komitee Scholieren, Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en Landelijke Studentenvakbond.

Lange, de M. en J. Dronkers (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen in Nederland? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Fiesole (It): European University Institute.

Ledoux, G., S. Karsten, I. Breetveld, Y. Emmelot, M. Heim, (m.m.v. P. Zoontjes) (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohstamm Instituut.

Leenheer, P. (2007). Jansen & Jansen op parlementair onderzoek. In: *MESO magazine*, oktober 2007, p. 4–9.

Lenssen, L (red.) (2004). *Onderwijs maken. Van onderwijs geven naar leren*. Netwerk Nieuw Onderwijs

Leune, J. M. G. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In: Van Kemenade et al. (red.). *Onderwijs: Bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B*, p. 238–436, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Leune, H. (1999). *Onderwijs in beweging. Enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau).

Leune, J. M. G. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Marijnissen, J. F. Vergeer, J. van Dijk en V. van de Flier (2003). *Het VMBO verdient beter. Uitkomsten van de VMBO-enquête*. Den Haag: Tweede-Kamerfractie SP.

Mee, van der, G. (1999). Minder lessen moeten lucht geven aan docenten. In: *het Onderwijsblad*, 25 september 1999.

Mentink, D. (2007). Mankerend Onderwijsbeleid. In: *School en Wet*, februari 2007, p. 17–20.

Meijerink, M. H. en C. M. M. Paardekoper (1993). Strategische keuzen en organisatieverandering op een departement. In: *Bestuurskunde*, Jaargang 2, nr. 1, p. 23–33.

Meijnen, G. W., G. W. Smink, G. Ledoux en M. Robijns (1991). *Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus*. Meppel: Edu-actief.

Michels, B. (2006). *Verschil moet er wezen. Een werkdocument over verschillen tussen havo- en vwo-leerlingen in de tweede fase en handreikingen om daarmee om te gaan*. Enschede: SLO.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988). *De school op weg naar 2000: een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *Voortgezet onderwijs in Cijfers 1996*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid. Brief over het onderwijsbeleid op middellange en langere termijn*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003). *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a). *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004b). *Vooruit! Innoveren in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Werken in het onderwijs 2006*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Kerncijfers 2002–2006*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Mulders, R. (2006). Bedrijfsportret Ministerie van Onderwijs. In: *Management Team 3*, 24 februari 2006.

Neut, van der, I., B van Wolput, en Q. Kools (2007). *Positionering van docenten. Een onderzoek naar de inspraak en kennisuitwisselingsmogelijkheden van docenten po, vo en bve*. Tilburg: IVA.

Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politiek primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en de ambtelijke top*. (proefschrift). Delft: Eburon.

NWO PROO (2007). *Programma Onderwijsonderzoek 2008–2011*. Den Haag: NWO Programmaraad voor het onderwijsonderzoek.

Obbink, H. (2002). De Onderwijsraad: redelijkheid, overtuiging en consensus. In: *SER-bulletin*, januari/februari 2002.

Onderbouw-VO (2006). *Monitor Onderbouw 2006*. Zwolle: Onderbouw-VO.

Onderwijsraad (1987). *Advies inzake het concept-Voorstel van wet op de basisvorming/invoering eindtermen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (1991). *Advies Ontwerpbesluiten basisonderwijs en basisvorming*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (1994). *1919–1994 Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Enige beschouwingen naar aanleiding van de viering van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad op 25 februari 1994*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (1997). *Kerndoelen basisonderwijs en basisvorming*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (1999a). *Zeker Weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (1999b). *Deugdelijk toezicht. Advies over de nota «Variëteit en waarborg»*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2000a). *Agenda voor een herijking van de basisvorming*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2000b). *Voorstel van wet op het onderwijstoezicht. Advies d.d. 20 december 2000*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2001). *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003a). *Briefadvies Profielen Natuur*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003b). *Kennis van onderwijs: ontwikkeling en benutting*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004). *85 jaar Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005a). *Wetsontwerp vernieuwing onderbouw VO*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005b). *Wetsvoorstel tweede fase voortgezet onderwijs (briefadvies)*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005c). *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen. Briefadvies aan de Tweede Kamer*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007a). *Versteving van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007b). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007c). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oord, van A. L. en G. P. Schieven (2003). *Onderwijsmeter 2003*. Leusden: Market Response Nederland.

Oord, van L., R. Wendte en P. Schieven (2005). *Onderwijsmeter 2005*. Leusden: Market Response Nederland.

Oostdam, R., T. Peetsma, M. Derriks en A. van Gelderen (2006). *Leren van het nieuwe leren: casestudies in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Oostrom, van F. (2007). *Een zaak van alleman. Over de canon, schoolboeken, docenten en algemene ontwikkeling*. Amsterdam: Vossiuspers UvA (Kohnstamm Lezing).

Open Universiteit (1990). *Het Nederlandse onderwijs in hoofdlijnen*. Heerlen: Open Universiteit.

Ploeg, van der P., J. D. Imelman, W. Meijer en H. Wagenaar (1999). *De overheid als bovenmeester*. Baarn: Intro.

PMB (1993a). *Procesverslag voorbereiding invoering basisvorming en Jaarverslag Procesmanagement Basisvorming 1-1-1991 tot 1-8-1993*. Utrecht: Procesmanagement Basisvorming.

PMB (1993b). *TVS-beschrijving. Van kerndoel naar praktijk Deel A*. Almere: Procesmanagement Basisvorming.

PMVO (1996). *Van onderwijzen naar leren. Procesplan PMVO 1996–2000*. Den Haag: Procesmanagement Voortgezet Onderwijs.

Prick, L. (2006). *Drammen Dreigen Draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*. Amsterdam: Mets & Schilt.

Profielcommissies (2006). *Bruggen tussen Natuur en Maatschappij. Ontwerpadvies*. Profielcommissie Natuur en Techniek/Natuur en Gezondheid, Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij.

Profielcommissies (2007). *Kennis, kwaliteit en keuze in de tweede fase. Eindadvies*. Profielcommissie Natuur en techniek/Natuur en Gezondheid, Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij.

PvdA Tweede-Kamerfractie (2004). *Lang leve het VMBO!* Den Haag: PvdA Tweede-Kamerfractie.

PWC (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond*. Amsterdam/Nijmegen: Price Waterhouse Coopers/Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Regioplan (2001). *Van declaratie naar normering. Evaluatierapport lumpsumfinanciering VO*. Den Haag: LS-VO.

Reijn, G. (2007a). Nieuwe leren lijkt vooral gunstig voor meisjes zegt professor. In: *de Volkskrant* d.d. 19 mei 2007.

Reijn, G. (2007b). Kind haalt diploma sneller, maar weet niet méér. In: *de Volkskrant* d.d. 14 november 2007.

Rienks, A. (2005). Nepwetenschap is inspiratiebron nieuwe leren. In: *de Volkskrant* d.d. 3 oktober 2005.

Rinnooy Kan, A. H. G. et al. (2006). *Leren excelleren. Talenten maken het verschil*. (rapport van de werkgroep Leren excelleren). Den Haag: Innovatieplatform.

Ritzen, J. (1998). *De minister – een handboek*. Amsterdam: Bert Bakker.

SBL (2006). *Waar wij voor staan. De onderwijsagenda van de beroepsgroep. Onderzoeksrapport*. Utrecht: Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel.

Schnabel, P. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (p. 47–90). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schoolmanagers_VO (2005). *Innovatieplan_VO. Naar een samenhangende aanpak van innovatie en schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Schoolmanagers_VO.

Schoolmanagers_VO (2006). *Innovatiemonitor 2006. Beweging in beeld. Feiten en cijfers over innovatie in het voortgezet onderwijs 2006*. Utrecht: Schoolmanagers_VO.

SCP (1984). *Sociaal en Cultureel Rapport 1984*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1990). *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport 2004. In het zicht van de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2006). *Sociaal en Cultureel Rapport 2006. Investeren in vermogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2007). *De Sociale Staat van Nederland 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SenterNovem (2004). *Beleidsregel Vooruit! 2004 in beeld*. Den Haag: SenterNovem

Simons, R. J. (2006). *Een competentie is meer dan kennis en vaardigheden*. (ontleend aan: www.scienceguide.org).

Simons, R. J. (2007). *Zes misverstanden over het nieuwe leren*. (ontleend aan: www.scienceguide.org).

Sleegers, P., E. Voncken, J. de Kock en F. Geijsel (2006). Vernieuwen in de onderbouw. En maar hopen op de olievlek. In: *MESO magazine, juni 2006*, p. 3–7.

SLO (2007). *Het jaar van de omslag. Jaarverslag 2006*. Enschede: SLO.

Smeets, E. en Th. Buis (1986). *Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (voorstudies en achtergronden V51).

Sommer, M. (2006). *Onder onderwijzers, en andere gemengde berichten*. Amsterdam: de Volkskrant/Meulenhoff.

Stevens, L. (2002). *Zin in leren. Afscheidscollege*. Apeldoorn: Garant.

Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004). *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*. Zwolle: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming.

Terwel, J. (2006). *Is de school een sorteermachine? Schoolkeuze en schoolloopbaan van leerlingen van 10–16 jaar* (rede uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Teurlings, C., B. van Wolput, M. Vermeulen (2006). *Nieuw leren waarderen. Een literatuuronderzoek naar effecten van nieuwe vormen van leren in het voortgezet onderwijs*. Utrecht/Tilburg: Schoolmanagers_VO/IVA.

Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede Fase Adviespunt (2001). *De implementatie van de vernieuwingen in de tweede fase van het havo en vwo. Eindverslag van de schoolbezoeken van het Tweede fase Adviespunt*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Tweede Fase Adviespunt (2005). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans. Evaluatie Tweede Fase*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Tweede Fase Adviespunt (2007). *Zakboek Tweede Fase. Tweede Fase oude regeling en vernieuwde Tweede Fase*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Valk, G. (2003). Het mes gaat in de moloch. Opkomst en ondergang van een Nederlandse onderwijsvernieuwing. In: *NRC Handelsblad* d.d. 25 oktober 2003.

Veen, van K. (2003). *Teachers' emotions in an context of reforms*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen (proefschrift).

Verbrugge, A. en M. (2006). Het onderwijs verzuipt! Leraren, ouders en leerlingen: verenigt U. In: *NRC Handelsblad* 12 juli 2006.

Verheggen, I. (2005). Hetze tegen nieuwe leren is onterecht. In: *de Volkskrant* d.d. 5 oktober 2005.

Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2000). Ontwikkelingen in het onderwijs en zelfstandigheid van leerlingen. In: Wittebrood, K. en S. Keuzenkamp (red.). *Rapportage Jeugd 2000* (p. 47–81). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Voncken, E. en E. J. de Wilde (samenstellers) (2002). *Monitor VMBO 2002. Uitvoeringsatlas*. Amsterdam/Den Haag: SCO Kohnstamm Instituut/Sdu.

VVD Tweede-Kamerfractie (2004). *Oog voor ongekend talent*. Den Haag: VVD Tweede-Kamerfractie.

Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs* (Expeditie durven, delen doen). Utrecht: VO-raad.

Werf, van der M. P. C., M. J. Lubbers, H. Kuyper (1999). *Onderwijsresultaten van VOCL '89 en VOCL '93 leerlingen*. Groningen: GION.

Werf, van der M. P. C. (2005). *Leren in het studiehuis*. Groningen: GION.

Wieringen, van A. M. L. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.

Wolf, de A. (2002). *Onderwijsonderzoek en -praktijk*. Tilburg: IVA

Wijnen, W. H. F. W. (1997). Studiehuis: een bruikbaar concept voor het onderwijs. In: *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, vol. 15, nr. 1, p. 47–54.

WRR (1986). *Basisvorming in het onderwijs*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (1991). *De onderwijsverzorging in de toekomst*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Young, M. (1958). *The rise of meritocracy, 1870–2033*. Londen: Thames & Hudson.

Zuidweg, M. (2005). Vraag maar aan de huiswerkhulp. Ouders laten huiswerk over aan professionals. In: *NRC Handelsblad* 5 & 6 maart 2005.