

Vergaderjaar 2014–2015

31 007

Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2015

Hierbij bieden wij u de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad van 4 oktober 2014 getiteld «Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem» aan¹.

Aanleiding advies Onderwijsraad

In februari 2008 presenteerde de parlementaire enquêtecommissie-Dijsselbloem haar rapport over onderwijsvernieuwingen sinds de jaren negentig. De commissie leverde stevige kritiek op het onderwijsbeleid en deed aanbevelingen voor verbetering.

In september 2013 verzocht de Tweede Kamer de Onderwijsraad na te gaan of de aanbevelingen hebben geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek en een grotere betrokkenheid van het veld (Kamerstuk 31 007/30 079, nr. 30). Ook vroeg uw Kamer of de terugblik aanleiding geeft om het huidige onderwijsbeleid te veranderen. De Onderwijsraad heeft in reactie op het verzoek van de Kamer op 2 oktober 2014 het advies «Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem» uitgebracht (Kamerstuk 31 007, nr. 31).

Op 30 oktober 2014 verzocht de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ons een reactie te geven op de eerste aanbeveling van de Onderwijsraad. Daarnaast verzocht de bij de begrotingsbehandeling ingediende motie van Voordewind *cs* de regering om nieuwe onderwijsvoorstellen aan het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem en de «Onderwijsraadtoets» te laten voldoen en dit inzichtelijk te maken. In deze brief geven wij graag een reactie op alle drie de hoofdanbevelingen van het advies van de Onderwijsraad en gaan wij in op de bovengenoemde

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

motie. Wij danken de Onderwijsraad voor het uitbrengen van dit uitdagende advies. Hierover gaan wij graag met uw Kamer en het onderwijsveld in discussie.

Onderwijspolitiek na de Commissie Dijsselbloem

De Onderwijsraad concludeert dat de invloed van het advies van de Commissie Dijsselbloem op de onderwijspolitiek beperkt is geweest. Het advies van de Commissie Dijsselbloem heeft aanvankelijk geleid tot herstel van vertrouwen tussen onderwijsveld en politiek. Maar dit herstel hield geen stand, mede doordat aanbevelingen van de commissie niet in praktijk werden gebracht. De rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld is niet wezenlijk veranderd en het toetsingskader dat de Commissie Dijsselbloem had voorgesteld is nauwelijks gebruikt, zo concludeert de Onderwijsraad.

De raad borduurt voort op de hoofdaanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, maar pleit tegelijkertijd voor een nieuw perspectief op onderwijsbeleid. De raad ziet onderwijsbeleid niet als een lineair, centraal aangestuurd proces waarin beleidsontwerp en uitvoering elkaar opvolgen. Het zou eerder moeten worden opgevat als een dynamisch en cyclisch proces met wisselende belanghebbenden dat vraagt om een andere rol van de overheid. In zo'n netwerkperspectief moet de overheid investeren in constructieve relaties met het onderwijsveld en tegelijkertijd haar stelselverantwoordelijkheid nemen. De Onderwijsraad doet daarvoor drie hoofdaanbevelingen die grotendeels teruggrijpen op de hoofdaanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem.

Ten eerste moet de overheid zorgen voor kwalitatief goed onderwijs door het stelsel goed te laten functioneren. Lerarenbeleid, soepele overgangen en samenhang in het onderwijs behoren bijvoorbeeld tot haar kerntaken. De overheid kan krachtiger kiezen op deze gebieden. Politici moeten niet terugschrikken voor stelselingrepen. Ze moeten er voor waken om gefragmenteerd in te grijpen in de inrichting van het onderwijs op scholen. Deze eerste aanbeveling sluit nauw aan bij het pleidooi van de Commissie Dijsselbloem dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs actief moet invullen.

Ten tweede moet de overheid permanent investeren in goede verhoudingen met het onderwijsveld. Ze kan niet volstaan met sectororganisaties en vakbonden als gesprekspartner, maar dient steeds op zoek te gaan naar (andere) relevante actoren en vormen van overleg om zo een breed draagvlak te verwerven voor nieuw beleid. Ook de geluiden van schoolleiders, (niet georganiseerde) leraren, ouders en leerlingen verdienen aandacht. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van het belang van draagvlak, zoals de Commissie Dijsselbloem onderstreepte.

Ten slotte herhaalt de raad het pleidooi van de Commissie Dijsselbloem voor een beter gebruik van wetenschappelijke kennis. De raad voegt daaraan toe dat ook andere kennis beter kan worden benut gedurende het hele beleidsproces. Ze noemt daarbij signalen uit het veld over effecten van beleid, monitoring en systematische ex-ante en ex-post evaluaties.

Stof tot nadenken

De stevige kritiek op het onderwijsbeleid tussen 2008 en 2013 geeft stof tot nadenken. De Raad houdt uw Kamer en ons een spiegel voor waaruit wij waardevolle lessen moeten trekken. Het advies is echter geen handleiding voor probleemloos onderwijsbeleid. In ieder van de aanbevelingen zitten spanningen waar we steeds opnieuw tussen moeten laveren.

Onderwijsbeleid wordt immers gemaakt voor en door verschillende belanghebbenden met ieder hun eigen motieven, perspectieven, belangen en verantwoordelijkheden. Deze spanningen zullen we niet ineens oplossen. Wel is het verstandig om ons te bezinnen op onze eigen verantwoordelijkheden, op hoe we die moeten invullen en op hoe we de belangen en verantwoordelijkheden van iedereen die ons beleid aangaat kunnen laten meewegen.

Aanbeveling 1: Kies krachtiger op de hoofdlijnen.

De raad vindt dat de overheid zich moet richten op haar kerntaken. Politici en beleidsmakers kunnen zich daarbij meer richten op de lange termijn en op de brede context waarin onderwijsbeleid tot stand komt. Ze moeten niet bang zijn om in te grijpen in het stelsel als geheel. Het wat en hoe is geen geschikt richtsnoer gebleken voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en onderwijsveld.

De overheid moet de voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsstelsel waarborgen, schrijft de Onderwijsraad. De overheid is stelselverantwoordelijk. Vanuit die verantwoordelijkheid is een focus op de kerntaken van belang.

Wij lezen dit advies als een stimulans voor zowel het departement als uw Kamer om elke keer goed na te denken of voorstellen passen bij de stelselverantwoordelijkheid en ook of ze wel uitvoerbaar zijn. De Onderwijsraad wijst er terecht op dat regelmatige veranderingen van beleid zoals rondom de maatschappelijke stage en gratis schoolboeken niet bevorderlijk zijn voor de relatie met het veld.

Eén van de doelen van het Nationaal onderwijsakkoord is te werken aan een stabiele koers naar de toekomst met stabiele verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld. Twee concrete afspraken zijn om het opstapelen van (nieuwe) beleidsvoornemens in de school te voorkomen en te onderzoeken hoe we meer structuur kunnen aanbrengen in de herziening van kerndoelen in het po en de curricula in het vo, bijvoorbeeld door een periodieke en samenhangende herijking.

We hebben de afgelopen jaren dus stappen gezet richting een meer stabiele koers en minder stapeling van maatregelen. Dat gezegd hebbende, moeten we niet vergeten dat in de parlementaire democratie het politieke primaat geldt. De realiteit is dat wisselingen in politiek draagvlak, bijvoorbeeld na verkiezingen, soms leiden tot wijzigingen in (voorgenomen) beleid. We kunnen van een nieuwe Kamer of bewindsman niet verwachten dat zij op de handen gaan zitten als zij het oneens zijn met de koers van hun voorgangers. De uitdaging aan uw Kamer en ons is om ons bewust zijn van de spanning tussen het politieke primaat enerzijds en de cumulatie van beleidswijzigingen anderzijds. Daarbij is het steeds belangrijk rekening te houden met het perspectief van degenen voor wie we het beleid uiteindelijk maken: onze scholen en opleidingen, leraren en docenten, leerlingen en studenten.

Plotseling hevige incidenten vormen daarbij een punt van aandacht. Sommige gebeurtenissen in het onderwijs leiden tot een roep om direct en krachtig ingrijpen. Denk aan de diplomafraude bij Inholland, de Amarantis-affaire of de zware pest-incidenten. Dit kan ons maar ook meer algemeen uw Kamer voor een dilemma stellen waarbij het erg lastig is om niets te doen of lang te wachten met een reactie. Niet alleen vanuit de verantwoordelijkheid richting het onderwijsveld, maar ook breder naar het publiek in Nederland. Het is zeker belangrijk om incidenten te adresseren,

maar tegelijkertijd moeten we voorkomen dat deze al te zeer en vaak gaan afleiden van de focus op de hoofddoelstellingen. Dit voornemen heeft het kabinet ook in het Regeerakkoord geformuleerd.

De Onderwijsraad stelt, dat onderkende de commissie-Dijsselbloem zelf ook al, dat de politieke werkelijkheid rationele beleidsontwikkeling vaak lastig maakt. Het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem leek echter uit te gaan van een technisch-instrumenteel perspectief. Sinds het uitbrengen van het rapport Dijsselbloem is de beleidsdynamiek nog veel sterker geworden. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van «een verticale naar een meer horizontale ordening en sturing in beleid». In plaats van dat de centrale overheid centrale doelen bepaalt en (min of meer) aan een heel veld oplegt, is sprake van verschillende actoren met allen een zekere mate van autonomie en macht, zo stelt de Onderwijsraad.

Beleidsvorming is dus geen lineair proces, maar veel meer een dynamisch proces waarbij steeds opnieuw moet worden gezocht naar «legitimiteit, naar werkbare verhoudingen, en naar vormen van representatie die recht doen aan de diversiteit aan actoren die gezamenlijk het onderwijsveld vormen». De accentuering van het rationale proces van beleidsvorming in het rapport van de commissie-Dijsselbloem, dient dan ook deels te worden gezien in de context van het doel van destijds, het herstel van vertrouwen tussen overheid en onderwijsveld. Nu, zeven jaar later, constateert de onderwijsraad dat een al te rigide onderscheid tussen het wat en het hoe echter geen goed richtsnoer gebleken is voor de taakverdeling tussen politiek en onderwijs, juist vanwege de dynamisering van het beleidsproces. Ook wij constateren dat de grens vaak niet zo zwart-wit is als het begrippenpaar doet vermoeden. De overheid moet en zal aan scholen geen pedagogisch-didactische voorschriften opleggen. De pedagogisch-didactische keuzes zijn primair aan de scholen en professionals. Maar we moeten wel constateren dat beleid dat gericht is op het wat, ook gevolgen kan hebben voor het hoe. Denk aan afspraken ten aanzien van differentiërende vaardigheden van docenten of aanpassing van de kerndoelen. Zo is het ook evident dat de kwaliteitsborging tot de kernverantwoordelijkheden van de overheid behoort en dat de pedagogisch-didactische keuzes primair aan de scholen en de professionals zijn. Vervolgens moeten we bij het uitoefenen van onderscheiden verantwoordelijkheden niet met de rug naar elkaar toestaan.

Hierover gaan wij graag in discussie met uw Kamer en met het onderwijsveld. Het serieus nemen van de stelselverantwoordelijkheid is iets waar we bepaald niet lichtzinnig over denken. Er zijn diverse recente voorbeelden te noemen van beleidstrajecten waar duidelijke keuzes gemaakt zijn juist vanuit de stelselverantwoordelijkheid. Denk aan Passend Onderwijs, Focus op Vakmanschap, Bestuurskracht en zeer recent het Studievoorschot. Deze voorbeelden tonen aan dat politiek en overheid niet bang zijn om maatregelen te nemen die raken aan het stelsel.

Een mogelijk zinvolle manier om krachtiger te kiezen op hoofdlijnen is om verdere stappen te zetten in het formuleren van gedeelde «stippen op de horizon» voor het onderwijs en het stelsel. Dit zijn doelen waar de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid voor een wat langere periode op kunnen worden gebaseerd en waar verschillende partijen (politiek (regering en Tweede Kamer), veld, samenleving) samen aan werken. Dat werkt echter alleen onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld dat de opgestelde visie voldoende breed gedeeld is en dat er niet te veel doelen tegelijkertijd aan worden verbonden. Met het Nationaal Onderwijsakkoord

uit 2013 hebben we met alle betrokken actoren precies hierop ingezet.² In het akkoord hebben het kabinet en de Stichting van het Onderwijs één stabiele koers uitgezet om de komende jaren samen te werken aan beter onderwijs, van primair tot wetenschappelijk onderwijs. Een vergelijkbare werkwijze met het zetten van stippen op de horizon voor het lerarenbeleid hebben we gehanteerd bij het proces dat heeft geleid tot de lerarenagenda 2013–2020. Vele werkbezoeken, inspiratiesessies en andere bijeenkomsten hebben bijgedragen aan een omvattend plan voor verbetering van het leraarschap in Nederland. We beogen hetzelfde te doen met de onlangs afgeronde HO-tour die zal leiden tot de Strategische Agenda 2015–2019 voor het Hoger Onderwijs.

Bij het formuleren van stippen op de horizon voor het onderwijs en het stelsel kunnen we leren van andere landen, zoals Canada. In Ontario zijn eerder goede ervaringen opgedaan waarbij drie hoofddoelstellingen zijn geformuleerd voor de verbeteragenda voor hun onderwijs en waarop vervolgens door vooral een continue focus van alle betrokken actoren op de gestelde hoofddoelen en monitoring van de voortgang overtuigende resultaten zijn geboekt (zie box «Acht aanbevelingen voor systeem-brede verbetering en lessen uit Ontario»³). Ook in Finland zijn eerder al goede ervaringen opgedaan met een breed gedeelde en consistente lange-termijn strategie gericht op verbetering van de onderwijskwaliteit.⁴

Maar het beperken tot de hoofdlijnen is iets anders dan loslaten. Wij zijn het daarom ook eens met de constatering van de Raad dat «checks and balances» belangrijk zijn, vooral in een decentraal georganiseerd onderwijsstelsel als het Nederlandse stelsel. Dat vergt voldoende transparantie en effectieve controlemechanismen, zoals de Raad ook constateert. Een voorbeeld van waar het vergroten van transparantie en het invoeren van controle- en stimuleringsmechanismen effectief is geweest, is het beleid rondom voortijdig schoolverlaten. Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat autonomie voor scholen en professionals in combinatie met verantwoordingsmechanismen (accountability) betere resultaten oplevert dan autonomie zonder accountability.⁵ Wij verwijzen naar de onderwijsbrede brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* voor de agenda voor verbetering van de *checks and balances* in het besturingsmodel.⁶

Het beperken tot de hoofdlijnen betekent ook niet dat beleid geen uitwerking kan hebben en heeft tot in de haarvaten van het onderwijs. Denk aan passend onderwijs. Dat is een stelselwijziging op hoofdlijnen. Maar de uitwerking ervan zal invloed hebben op het gedrag van vrijwel iedere school en leraar.

Dit illustreert wat de Onderwijsraad terecht opmerkt, namelijk dat beleid maken en implementeren niet netjes van elkaar te scheiden zijn. We zien het daarom als onze verantwoordelijkheid om met het veld in contact te blijven over de uitwerking van beleid in de klas. We zien onszelf als partner voor scholen om de implementatie van beleidsvoornemens te faciliteren en, waar nodig, het beleid aan te passen aan de hand van ervaringen in de praktijk. Beleidsvorming wordt steeds meer een iteratief

² Zie Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 8

³ Zie de publicatie «System-wide improvement in education», <http://www.educationcounts.govt.nz/topics/bes/system-wide-improvement-in-education>

⁴ Zie voor de lessen uit onderwijsbeleid in Finland en Ontario de OECD publicatie «Strong performers and successful reformers in education»: <http://www.oecd.org/pisa/46623978.pdf>

⁵ Webbink et al., 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie. CPB Document 187, Centraal Planbureau, Den Haag.

⁶ Kamerstuk 33 495, nr. 10. Zie ook de brief van februari 2014 waarin de maatregelen verder worden uitgewerkt, Kamerstuk 33 495, nr. 35.

proces tussen instellingen en overheid. Als gevolg daarvan merken we dat andere instrumenten dan wetgeving en financiering steeds belangrijker worden in ons beleidsrepertoire. In deze brief noemen we daarvan verscheidene voorbeelden. Dit laat tevens zien dat de dichotomie tussen wat en hoe in de werkelijkheid een stuk complexer is gebleken.

Aanbeveling 2: Zoek naar nieuwe vormen van representatie

In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor draagvlakpeiling (bijvoorbeeld via veldraadplegingen door het ministerie of via rondetafelgesprekken georganiseerd door de Tweede Kamer). Dit is enerzijds een effect van het rapport van de commissie-Dijsselbloem, maar anderzijds ook een gevolg van de algemene tendens naar meer aandacht voor interactieve vormen van beleid.⁶⁵ Van een systematische consultatie van belanghebbenden is echter geen sprake. Ook is vaak onduidelijk wat met de resultaten van die raadpleging is gedaan en hoe zij zijn verwerkt in beleid.

Onderwijspolitiek als dynamisch en cyclisch proces vraagt om een voortdurende zoektocht naar steeds wisselende gesprekspartners en naar geschikte vormen van overleg. Niet alle relevante gesprekspartners presenteren zich in georganiseerde verbanden. Zij kunnen zich in tijdelijke (digitale) samenwerkingsvormen rond een onderwerp verenigen en op een specifiek thema hun geluid laten horen. De opdracht aan de politiek is om actief te zoeken naar deze wisselende belanghebbenden en de verschillende stemmen te wegen bij het waarborgen van duurzame onderwijskwaliteit. Deze (permanente) zoektocht naar werkbare verhoudingen en overlegvormen moet worden gezien als een cruciaal onderdeel van het beleidsproces zelf. Draagvlak, inspraak en betrokkenheid worden niet op een bepaald moment gevestigd, maar moeten steeds opnieuw gezocht en gevonden worden bij steeds andere actoren – actoren die al naar gelang het onderwerp soms meer en soms minder zichtbaar zijn.

De sectororganisaties en bonden zijn belangrijke gesprekspartners, maar we erkennen dat zij niet de enige relevante gesprekspartners zijn bij het maken van beleid. De constatering van de commissie Dijsselbloem die ook door de Onderwijsraad wordt aangehaald, namelijk dat beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties dicht bij de politiek leken te staan dan bij hun eigen achterban, is en blijft dan ook relevant en interessant. Het advies van de raad om ons als overheid, in lijn met de commissie-Dijsselbloem, van breed draagvlak te blijven vergewissen en ons daarbij niet alleen op bestaande, geïnstitutionaliseerde overlegvormen te baseren blijft een belangrijke opdracht.

Zoals de onderwijsraad stelt is onderwijspolitiek een dynamisch en cyclisch proces dat vraagt om een voortdurende zoektocht naar steeds wisselende gesprekspartners en geschikte vormen van overleg. Voor het maken van goed geïnformeerd beleid zijn wij dan ook voortdurend in gesprek met leerlingen, studenten, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders en bedrijfsleven, ook de niet georganiseerden. Dit geldt niet alleen voor de fase van ontwerp van nieuw beleid, maar ook voor de fase daarna van uitvoering, monitoring, eventueel (tussentijdse) bijsturing en evaluatie. Een dergelijk proces sluit aan bij de constatering van de Onderwijsraad dat het veel meer gaat om een cyclisch proces van beleid maken dan om een lineair proces. We zien de aanbeveling van de Raad dan ook als aansporing om die contante zoektocht voort te zetten en

we bevelen ook een ieder in het onderwijsveld en politiek aan dat te (blijven) doen.

In het zoeken naar nieuwe vormen van representatie hebben we de afgelopen jaren in toenemende mate geïnvesteerd. Dit blijkt onder andere uit het proces dat heeft geleid tot de totstandkoming van de Lerarenagenda en het beleid dat is gericht op het effectief omgaan met leerlingendalingen. De Lerarenagenda 2013–2020 is gevoerd door vele inzichten en ervaringen van de mensen die er dagelijks mee te maken hebben: de leraren, schooldirecteuren, docenten van lerarenopleidingen en andere onderwijsprofessionals. Dit heeft geleid tot een brede betrokkenheid, een breder draagvlak en een blijvende betrokkenheid bij de uitvoering van de lerarenagenda. Want ook bij de uitvoering van de Lerarenagenda blijven de professionals betrokken. Onder andere via het online platform, de inspiratiegroepen, de «kritische vrienden» en de koplopers van de lerarenopleidingen.⁷ Het beleid rondom leerlingendaling is voor een belangrijk deel tot stand gekomen in samenspraak met besturen en gemeentes uit de betrokken regio's. Op dit moment zijn accounthouders van het departement actief om samen met besturen de leerlingendaling het hoofd te bieden. Ook bij de MBO-tour en de HO-tour⁸ zijn we actief in gesprek gegaan met belanghebbenden buiten de gebruikelijke gesprekspartners, zoals (niet-georganiseerde) docenten, studenten, etc. Dit zijn zeer waardevolle ervaringen geweest. Een al langer lopend voorbeeld van beleid dat in samenspraak met het veld wordt uitgevoerd rondom een eenduidig doel is het beleid rondom voortijdig schoolverlaten. Dit beleid bestempelt de Onderwijsraad als een *good practice*.

We zijn van plan nog meer en vaker in contact te treden met de relevante belanghebbenden in het onderwijs. Een voorbeeld is de curriculumdialoog «Onderwijs 2032» waarbij de samenleving breed is uitgenodigd om deel te nemen aan de discussie over een toekomstbestendig curriculum alswel de essaywedstrijd waarbij iedereen is uitgenodigd mee te denken over de toekomst van het Hoger Onderwijs.⁹

De Raad zet bij dit alles een buitengewoon belangrijke kanttekening die wij ter harte moeten nemen. De overheid moet in gesprek treden met het veld, maar moet uiteindelijk wel een koers kiezen. De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid, net zoals de overige actoren die hebben. De overheid dient dan ook de ruimte te blijven houden om besluiten te nemen vanuit haar stelselverantwoordelijkheid, ook als daar geen volledig draagvlak voor bestaat, zoals de Raad terecht opmerkt. Het is telkens wel belangrijk om goed vooraf met elkaar te inventariseren, te investeren in draagvlak, de veronderstellingen en de uitgangspunten achter de keuzes goed uit te leggen, de dialoog blijven voeren met critici en gedurende de rit te evalueren wat de effecten zijn in de uitvoering en vervolgens tijdig bij te sturen waar nodig.

Aanbeveling 3:

De effecten van beleid zijn op voorhand nooit helemaal in te schatten, maar om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen is het van belang om in alle fasen van het beleidsproces evenwichtig gebruik te maken van informatie uit het veld en de wetenschap. De politiek moet open staan voor geluiden op alle niveaus over zowel gewenste als ongewenste beleidseffecten. Dit

⁷ Zie voor meer informatie www.delerarenagenda.nl.

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/evenementen/hotour>

⁹ Zie voor het plan van aanpak van dit traject, Kamerstuk 31 293, nr. 232

stelt in staat om daar waar nodig en mogelijk bij te sturen. Daarnaast zijn monitoring en systematische (ex-ante- en ex-post-)evaluatie bruikbare middelen voor de politiek om betrokken te blijven bij het beleidsproces – en de verantwoordelijkheid ervoor te nemen. Als dit niet gebeurt dreigt de politiek achter de feiten aan te lopen (of juist te ver erop vooruit). Het is kortom nodig te investeren in een constant leerproces, waarbij de kennis en kunde van diverse partijen ten volle worden benut.

We hebben al opgemerkt dat de ervaringen en inzichten van verschillende actoren uit het onderwijsveld voor ons in toenemende mate belangrijke bronnen van informatie zijn voor de vorming en bijsturing van beleid. Het beter en vaker betrekken van praktijkkennis en signalen uit het veld nemen we dan ook serieus.

Naast het betrekken van praktijkkennis en signalen uit het veld is de aanbeveling van de Onderwijsraad om nog meer en beter kennis uit de wetenschap te benutten. Dat is een aanbeveling die we ter harte nemen.

Maar het is geen eenvoudige opgave. Zoals de Raad constateert, zit er een spanning tussen enerzijds het verzamelen en goed wegen van kennis uit wetenschap en praktijk en anderzijds de druk op overheid en onderwijspraktijk om snel beleid te maken. Waar bewijs voor is, is niet per se draagvlak voor en andersom. Toch investeert ons ministerie al geruime tijd in een steviger onderbouwing van ons onderwijsbeleid met *evidence* en beleidsevaluaties. In 2007–08 is een agenda voor *evidence-based* onderwijsbeleid opgesteld.¹⁰ De sterke aandacht hiervoor blijkt ook uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2013.¹¹ De Rekenkamer laat daarin zien dat bij OCW ten opzichte van alle departementen het grootste deel van de uitgaven over de periode 2006–2011 op effectiviteit is onderzocht. Dit is mede het resultaat van de inspanningen van de commissie-Dijsselbloem.

Deze constatering is echter geen reden om rustig achterover te leunen. Verschillende initiatieven zijn de afgelopen jaren opgezet om meer en vaker gebruik te (kunnen) maken van wetenschappelijke *evidence* en de kwaliteit van deze *evidence* te verhogen en we beogen deze initiatieven nog verder te versterken en uit te breiden.

Zo is in 2010 het programma «Zicht op Effectiviteit» opgezet binnen het ministerie. In dit programma wordt al bij de beleidsopzet nagedacht over hoe het beleid dusdanig kan worden opgezet dat het na afloop overtuigend kan worden geëvalueerd.

Programma's als Onderwijsbewijs en Innovatie Impuls Onderwijs zijn andere voorbeelden waarbij de afgelopen jaren door het opzetten en evalueren van een groot aantal gecontroleerde experimenteren met controlegroepen nieuwe kennis is vergaard over de effecten van veelbelovende interventies. Denk bijvoorbeeld aan een grootschalig experiment op het vlak van intensieve begeleiding van startende leraren. De positieve bevindingen uit dit experiment hebben mede geleid tot besluitvorming over het opschalen van investeringen in de begeleiding van startende leraren.

Behalve gecontroleerde experimenten worden in toenemende mate eerst pilots opgezet om na te gaan of en in hoeverre kansrijk geachte beleidsinterventies werken, zoals op het vlak van kop- en schakelklassen, zomer-

¹⁰ Zie Kamerstuk 31 200 VIII, nr. 192

¹¹ Kamerstuk 33 269, nr. 3

scholen, tweetalig basisonderwijs en experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo.

Een grote stap die we hebben gezet in het versterken van kennis voor praktijk en beleid sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie-Dijsselbloem is de oprichting van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Dit orgaan heeft tot doel om kwalitatief hoogwaardig onderwijsonderzoek tot stand te brengen en te financieren. Daarbij zijn onderzoeksvragen uit beleid, het veld en de wetenschap leidend. Een belangrijk doel waar het NRO aan werkt is om de verbinding tussen onderzoek en de praktijk te verbeteren. Dat gebeurt onder andere door het opzetten van kennisrotondes. Voor een overzicht van beleidsgericht onderzoek dat momenteel is uitgezet door NRO, zie <http://www.nro.nl/lopend-onderzoek-beleidsgericht/>. Het NRO coördineert bijvoorbeeld ook de monitoring en evaluatie van Passend Onderwijs en de Lerarenagenda.

Naast productie van nieuwe kennis over de werking van beleidsinterventies is ook het toegankelijk maken van deze *evidence* voor beleidsmakers, politiek en veld van belang. Het CPB werkt in dit kader aan een publicatie Kansrijk Onderwijsbeleid die onderwijsveld, beleidsmakers en politiek inzicht kan verschaffen in de laatste stand van de wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van een breed palet aan interventies en stelselkenmerken.¹² Het NRO zet daarnaast met enige regelmaat reviewstudies uit en linkt naar binnenlandse en buitenlandse websites waar *evidence* over effectieve interventies wordt verzameld.¹³

Ook een voor iedereen inzichtelijke en toegankelijke goede monitoring op de uitkomsten van het beleid kan bijdragen aan meer onderbouwde beleidskeuzes en aanscherpingen van beleid. Daarin hebben we de laatste jaren reeds veel geïnvesteerd door middel van de website www.trendsinbeeld.nl. Deze website laat de ontwikkelingen zien op de gestelde meetbare hoofddoelen van de beleidsagenda en hoe deze zich verhouden tot de streefcijfers.¹⁴ Ook de sectorakkoorden¹⁵, de prestaties van het stelsel¹⁶ en de resultaten op de doelen van de lerarenagenda¹⁷ worden op deze site gemonitord. Door deze monitoring houden we onszelf en elkaar scherp op de doelen die we met elkaar hebben afgesproken. Met de monitoring op deze website beogen we aan te sluiten bij het advies van de Algemene Rekenkamer uit 2013 aan departementen om te zorgen voor een continue informatievoorziening in de vorm van digitale open data die de Tweede Kamer en de burger betere mogelijkheden kunnen bieden om zich op elk gewenst moment op de hoogte te stellen van ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen, de besteding van middelen, de geleverde prestaties en bereikte resultaten. De link tussen investeringen en resultaten is niet altijd 1-op-1 te maken. We bezien momenteel met welke set van indicatoren we nog beter inzicht kunnen geven in welke mate de doelen uit de sectorakkoorden worden behaald en tegelijkertijd een beeld kunnen geven van de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit.

¹² Dit als opvolger van de CPB studie Kansrijk Kennisbeleid uit 2006 en de CPB studie over effectiviteit van stelselkenmerken uit 2011.

¹³ <http://www.nro.nl/resultaten/kennisportal-onderwijs/#gsc.tab=0>

¹⁴ Zie http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=20&v_id=52&d_id=15&titel=Monitor_streefdoelen_onderwijs

¹⁵ http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=20&v_id=52&d_id=19&titel=Monitoring_sectorakkoorden

¹⁶ http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=28&titel=Stelselmonitor

¹⁷ http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=29&titel=Dashboard_Lerarenagenda

We gaan de komende tijd tot slot ook benutten om te leren van veelbelovende ervaringen elders met *evidence based* beleid, zie de box «Ervaringen buitenland met *evidence based* beleid» voor enkele mogelijke inspiratiebronnen. Ook *good practices* bij andere departementen om kennis uit de wetenschap zo goed mogelijk te benutten brengen we in kaart. Denk bijvoorbeeld aan het programma «Quality at entry» van Buitenlandse Zaken waar wetenschappelijke en praktijkexperts in een vroegtijdig stadium worden geconsulteerd om hun licht kritisch te laten schijnen over nieuwe beleidsvoornemens. Concreet hebben we het voornemen om het SCP vaker ex-ante evaluaties te laten uitvoeren rondom belangrijke beleidsvoornemens. Ook willen we vaker reviews uitzetten via het NRO rondom actuele beleidsthema's en type interventies om de kennisbasis hierop te actualiseren en tot beter onderbouwde keuzes te komen.

Evidence based onderwijsbeleid is en blijft een stevige uitdaging. Het vereist niet alleen continue aandacht en expertise bij beleidsmakers.¹⁸ Het vereist soms ook geduld bij politiek en beleidsmakers om te starten met (kleinschaliger) experimenten en enige tijd te wachten op resultaten van onderzoek alvorens breed kan worden uitgerold bij gebleken effectiviteit. Daarnaast vereist het *commitment* van het onderwijsveld om mee te werken aan onderzoek en tijd te reserveren voor het delen van praktijkervaringen en -kennis. Investerings in de expertise van onderzoekspartijen zijn nodig om te werken met de meest overtuigende onderzoeksdesigns en -technieken waarmee effecten van interventies kunnen worden vastgesteld. Onderwijsbewijs en Innovatie Impuls Onderwijs hebben hier reeds aan bijgedragen. Het effectief verbinden van hard kwantitatief effectonderzoek aan kwalitatief onderzoek naar de werkende of juist belemmerende mechanismen biedt een duidelijke meerwaarde en daar wordt in toenemende mate op ingezet bij het uitzetten van onderzoek.

Motie Voordewind cs

We zijn zoals hierboven aangegeven van plan om in de beleidsvoorbereiding en bij het doen van nieuwe voorstellen in het bijzonder de hoofdlijnen van het Onderwijsraadadvies als kader mee te nemen. We zijn echter geen voorstander van een formele Onderwijsraad-toets of Dijsselbloem-toets met aparte verantwoording over of en in hoeverre hieraan voldaan is bij elk nieuw voorstel. Liever blijven we in de geest van de motie, en hanteren de aanbevelingen van de Onderwijsraad en de Commissie Dijsselbloem als een leidraad. Zo'n toetsmoment zou ook niet goed aansluiten bij het karakter van het beleidsproces. Dat is immers geen lineair proces is maar een iteratief proces, zoals de Onderwijsraad ook constateert in haar advies. Bovendien leidt het volgen van de aanbevelingen van de Onderwijsraad niet altijd tot eenduidige conclusies over het te voeren beleid. We kunnen dit ook niet alleen. Er ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ons en uw Kamer om te blijven werken aan evidence-based onderwijsbeleid met een focus op hoofdlijnen. Het is goed om elkaar daar scherp op te houden.

Tot slot

De Onderwijsraad heeft ons in haar advies stof tot nadenken gegeven. De Raad kraakt soms harde noten. Tegelijkertijd hebben we in deze brief ook aangegeven dat de hoofdaanbevelingen al in diverse recentere beleidstranjecten betekenisvolle stappen in de goede richting hebben gezet. Zo

¹⁸ Aan die expertise is onder andere gewerkt door het opzetten van een opleiding Master Evidence Based Policy and Evaluation door TIER die verschillende ambtenaren van OCW hebben gevolgd.

hebben we de afgelopen jaren enkele grotere trajecten in gang gezet juist vanuit onze stelselverantwoordelijkheid, we zijn in toenemende mate in gesprek gegaan met diverse andere dan onze meer traditionele gesprekspartners, en we hebben diverse initiatieven ontplooid om wetenschappelijke kennis en praktijkkennis een grotere rol te kunnen laten spelen in het beleidsproces en de politieke besluitvorming. Het advies van de Onderwijsraad vormt voor ons een stevige stimulans om hiermee door te gaan en scherp op te blijven.

Onderwijsbeleid gaat niet alleen uw Kamer, ons als bewindslieden en het ministerie aan. Het betreft vooral ook de talloze mensen die op ieder niveau dagelijks bezig zijn met het onderwijs: onze leraren, leerlingen, studenten, ouders, schoolleiders en bestuurders. We hebben ieder onze eigen verantwoordelijkheid. Wij voor een goed functionerend onderwijsstelsel, de bestuurders en schoolleiders voor hun scholen, de leraar voor zijn of haar klas, de ouders voor hun kinderen. Vaak zijn die verantwoordelijkheden complementair, maar soms ook botsen ze. Het is precies dat spanningsveld waarin beleid gemaakt wordt.

Het is onze ambitie om meer en vaker in gesprek te gaan met degenen die het beleid treft. Zo leren we van elkaars kennis en ervaringen en wordt het beleid beter. Maar zo kweken we ook begrip voor elkaars perspectieven, verantwoordelijkheden en de gemaakte keuzes. Een gedeelde en aanhoudende focus op de te varen hoofdkoers voor een wat langere termijn kan daarbij helpen. Over hoe we onze stelselverantwoordelijkheid als overheid het beste kunnen invullen en welke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden daarbij past gaan wij graag in gesprek met uw Kamer, maar ook met de schoolleiders, leraren, ouders, bestuurders, leerlingen, studenten en al die anderen die ons onderwijs iedere dag een beetje beter proberen te maken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
S. Dekker

Veelbelovende ervaringen buitenland met evidence based beleid

In de Verenigde Staten is in de vorige eeuw een standaard gezet met het opzetten en evalueren van gerandomiseerde experimenten in het onderwijs. Het betreft experimenten op een groot aantal terreinen. Enkele van de bekendste vroege voorbeelden zijn het Perry Preschool experiment met intensieve voor- en vroegschoolse educatie voor achterstandskinderen uit de jaren zestig en het grootschalige STAR Class Size experiment uit de jaren negentig van de vorige eeuw waarin kinderen at random werden toegewezen aan kleine, middelgrote of grote klassen.

Aangezien veel van deze experimenten op een lokaal niveau worden uitgevoerd is kennisdisseminatie belangrijk. Daarvoor is de website WhatWorksClearinghouse (WWC) opgericht, zie <http://ies.ed.gov/ncee/wwc/>. De WWC verzamelt en beoordeelt studies over verschillende onderwijsinterventies die op een centrale website worden gepresenteerd. Voor elke interventie presenteert de WWC website een beknopte en toegankelijke samenvatting van de inhoud, doelen en effecten. De Universiteit van Aarhus heeft de Danish Clearinghouse for Educational Research opgezet, die een vergelijkbaar doel dient.

In 2010 heeft Groot-Brittannië het Behavioural Insights Team (BIT) opgericht, zie <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>. Dit team probeert de overheid op een efficiëntere en doelgerichte manier te laten werken. Het verzamelen van data die nodig zijn voor een overtuigende effectanalyse is geïntegreerd in de voorbereidingsfase om er zeker van te zijn dat een effectieve evaluatie tot stand komt. De resultaten worden dan onderzocht door gecentraliseerde evaluatie-teams, die ook de resultaten kunnen combineren met die van eerdere projecten. Na een succesvolle aanloopperiode is de financiering gecontinueerd en het team uitgebreid. In Nederland heeft Economische Zaken recent ook een BIT team opgericht met de bedoeling om gedragswetenschappelijke experimenten op haar beleidsterreinen te stimuleren. In de UK is onlangs ook het Innovation Growth Lab (IGL) opgericht, zie <http://www.nesta.org.uk/project/innovation-growth-lab-igl>. Dit is een internationaal lab dat nieuwe benaderingen test om innovatie en groei van bedrijven te stimuleren. Het IGL brengt een internationaal netwerk van onderzoekers en publieke en private organisaties bij elkaar. Met behulp van randomized control trials wordt geprobeerd om erachter te komen wat werkt en wat niet werkt. In 2013 zijn in de UK vier onafhankelijke en nieuwe What Works Centres opgezet op het vlak van lokale economische groei, beter ouder worden, vroege interventies en het verminderen van criminaliteit, zie <https://www.gov.uk/government/news/new-world-leading-evidence-centres-to-drive-better-decisions-across-200bn-of-public-services>. Er vindt uitwisseling van ervaringen plaats tussen de evidence centres.

Acht aanbevelingen voor systeem-brede verbetering en lessen uit Ontario

(bron: System-wide improvement in education, Ben Levin)

1. *Beperkte set doelen en specifieke targets*
 - Maximaal twee tot vier kerndoelen.
 - Doelstellingen moeten ambitieus zijn maar realistisch.
 - Doelstellingen moeten openbaar zijn en meetbaar.

Ontario heeft drie hoofddoelen gesteld voor het publieke onderwijs: betere leerling uitkomsten, minder ongelijkheid in uitkomsten, en meer maatschappelijk vertrouwen in het publieke onderwijs. Twee concrete prestatiedoelen werden gezet: 75% van de leerlingen in basisscholen moeten op een hoog niveau presteren op taal en rekenen, en 85% moet het high school diploma tijdig halen.

2. *Een positieve invalshoek voor verbetering*

- Het is erg onwaarschijnlijk dat opgelegde oplossingen startend vanuit kritiek en aanvallen op het bestaande systeem werken.
- Het verbeteren van motivatie om te veranderen is een lange-termijn uitdaging.
- Het verbeteren van motivatie vereist ook aandacht aan andere aspecten, zoals middelen, capaciteiten, peer support en investeringen in schoolleiders, etc.

In Ontario sprak de regering positief en openlijk over de bijdragen van alle partners, van leraren tot leerlingen tot ouders. Er werd de visie aangehouden dat het onderwijs al goed was, maar dat het beter kon en moest. Alle scholen werden in de verbeterinspanning meegenomen, niet alleen de zwak presterende scholen. Veel stappen werden ondernomen om de partners mee te nemen in het verbeterproces, en veel stappen werden geleend van acties die al ergens in gang gezet waren op scholen in Ontario.

3. *Capacity building met een focus op resultaten*

- Van elke succesvolle strategie is «capacity building met een focus op resultaten» het belangrijkste.
- Sec beleidsveranderingen kunnen geen duurzame verbetering bewerkstelligen.
- Capacity building is geen doel op zichzelf. Het moet expliciet gelinkt worden aan resultaten.

In Ontario was capacity building een zeer belangrijke focus van de hele Ontario benadering. Er werd stevig ingezet om het lesgeven beter te krijgen, niet alleen door meer professionele ontwikkeling, maar ook door het gebruik van coaches, evaluatieraamwerken, en planning processen. Veel professionele netwerken zijn gecreëerd binnen en tussen districten. Partner organisaties zoals leraren en schoolleidersorganisaties waren ook sterk betrokken bij dit collectieve leerproces.

4. *Betrokkenheid op meerdere niveaus en sterk leiderschap*

- Het is niet genoeg voor een overheid om volledig gecommitteerd te zijn aan onderwijsverbetering en hervormingen, ook al is dit al moeilijk genoeg. Veel, zo niet de meeste scholen en stakeholders moeten de doelen van hervorming en verbetering delen.
- Een gedeelde en gezamenlijke visie en eigenaarschap tussen belangrijke leiders op verschillende niveaus (zowel in politiek als in onderwijs als bij belangenorganisaties) is van belang. Dit vereist intensieve en effectieve communicatie in twee richtingen. Als belangrijke partijen zich buiten het proces gesloten voelen zal hervorming niet effectief of duurzaam zijn.
- Communicatie moet ook gericht zijn op de samenleving. Dat is waarom het belangrijk is om publieke doelen te hebben en publiekelijk te rapporteren over de voortgang van deze doelen.

Na een aantal jaren van conflicten te hebben meegemaakt, heeft de regering van Ontario op verschillende manieren geïnvesteerd in het opbouwen van vertrouwen en partnerschap. Er is een formele partnerschap-tafel opgericht waar alle partners hun bijdrage konden leveren aan de overkoepelende strategie en de onderdelen daarvan. Partners werden ook gefinancierd om sommige delen van de agenda te leiden. Er werd daarnaast ook input gezocht bij leerlingen en ouders voor voorstellen en programma's.

Acht aanbevelingen voor systeem-brede verbetering en lessen uit Ontario (vervolg)

5. *Continu leren door innovatie en effectief gebruik van onderzoek en data.*
- Alhoewel kennis over effectief onderwijs groeit, blijft de praktijk vaak achter.
 - Slechts weinig onderwijssystemen investeren systematisch in het beschikbaar maken van onderzoek of het helpen van mensen in de praktijk om onderzoek te begrijpen en de inzichten toe te passen.
 - Een ander belangrijk element is het effectieve gebruik van data over leerlingprestaties. Terwijl in veel systemen deze data toegankelijk zijn, ontbreekt vaak nauwgezette analyse.

Ontario heeft een geavanceerd leerling informatiesysteem gebouwd. Ontario heeft ook een onderzoekers en scholen in dialoog met elkaar gebracht over hoe de meeste toegevoegde waarde uit onderwijs-onderzoek kan worden gehaald. Innovaties in beleid en de onderwijs-praktijk waren geworteld in onderzoek en daarna geëvalueerd en aangepast.

6. *Een focus op de speerpunten en tegelijkertijd andere belangen en issues managen*
- Er is een gezegde in de business literatuur dat het hebben van meer dan twee doelen hetzelfde is als het hebben van geen doelen. De uitdaging om focus te houden is zelfs groter in de publieke sector waar er abrupte veranderingen kunnen zijn door verkiezingen, of gebruikelijker, door incidenten of media-aandacht. Wanneer de publieke aandacht verschuift, verschuift ook vaak de aandacht van de politiek. De uitdaging is om voldoende aandacht te schenken aan alle met elkaar concurrerende agenda's en belangen zonder het zicht te verliezen op de belangrijkste prioriteiten. Dat vereist dat sommige drijvende krachten achter de beoogde veranderingen zo veel mogelijk worden beschermd tegen afleidingen.
 - Continue aandacht voor publieke communicatie door leiders is belangrijk om begrip en steun voor de centrale agenda te creëren en te behouden.

Constante re-iteratie van de belangrijkste doelen en strategieën was een belangrijke factor om focus te houden in Ontario. Een andere factor was dat het Ministerie van Onderwijs haar activiteiten en vereisten richting het veld op niet-prioritaire gebieden terug-schroefde. Veel «high-profile events» werden georganiseerd om de aandacht van de mensen te houden op de belangrijkste doelen.

7. *Effectief gebruik van middelen*
- Enige aanvullende financiering is vaak nodig om verbetering te bewerkstelligen, maar als een redelijk niveau is bereikt, is additionele financiering niet de belangrijkste driver.

- Soms kunnen beperkte extra middelen worden gebruikt om belangrijke veranderingen in de manier van werken te bewerkstelligen, zoals betere professionele ontwikkeling van leraren, ontwikkeling van schoolleiderschap, of coaching van leraren.
- Verbetering van bestuur en leiderschap zou gedeeltelijk moeten worden gericht op het leren maken van betere besluiten over hoe middelen en personeel het meest effectief te verdelen.

Alhoewel Ontario weinig extra financiering naar scholen bracht als onderdeel van de verbeteragenda, lukte het om substantiële groei te bewerkstelligen door een focus op acties met hoge opbrengsten.

8. *Een sterke inspanning op implementeren*

- Twee voorwaarden voor een goede implementatie zijn een infrastructuur om systeem-brede implementatie te ondersteunen. De tweede is goede capaciteiten van een Ministerie van onderwijs om het werk te leiden en te ondersteunen. Levin constateert dat ministeries vaak weinig mensen hebben die schoolverbetering snappen, weinig systemen om het te ondersteunen, en weinig procedures om erop te focussen.

Ontario heeft leiderschap en ondersteuningssystemen gecreëerd voor taal en rekenen in het basisonderwijs en voor het ophogen van de high school graduation rates. Honderd mensen per aandachtsgebied waren hiermee belast. Het werk van deze mensen werd aangevuld door effectieve partnerships met leiders in schooldistricten en het creëren van teams in elke school om de implementatie te leiden. Een procent van het budget was hiermee gemoeid.