

Advies

Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem



Onderwijsbeleid na de commissie-Dijsselbloem

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Registratienummer: 20140185/1055, oktober 2014

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2014.

ISBN 978-946121-042-5

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw A. van Miltenburg
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Origineel
20140185/1055

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 2 oktober 2014

Via e-mail

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Onderwijsbeleid na de commissie-Dijsselbloem

Mevrouw de voorzitter,

In februari 2008 presenteerde de commissie-Dijsselbloem haar rapport over onderwijsvernieuwingen sinds de jaren negentig. De commissie leverde stevige kritiek op het onderwijsbeleid en deed aanbevelingen voor verbetering. In uw brief van 19 september 2013 verzocht u de Onderwijsraad na te gaan of de aanbevelingen hebben geleid tot een structurele verandering van de onderwijsbeleid en een grotere betrokkenheid van het veld, en of er veranderingen in het beleid nodig zijn om duurzame onderwijskwaliteit (en vertrouwen daarin bij alle actoren) te realiseren.

De raad concludeert dat de invloed van het rapport op de onderwijsbeleid beperkt is. Het leidde aanvankelijk tot herstel van vertrouwen tussen onderwijsveld en politiek, maar dit hield geen stand, mede doordat aanbevelingen niet in praktijk werden gebracht. De rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld is niet wezenlijk veranderd en het toetsingskader is nauwelijks gebruikt.

Volgens de raad is een nieuw perspectief op onderwijsbeleid nodig. In een dynamisch en cyclisch beleidsproces is het belangrijk belanghebbenden vanaf het begin te betrekken. Dit vraagt om nieuwe vormen van representatie. Informatie uit onderwijsveld en wetenschap kan hierbij beter worden benut.

De politiek houdt echter een eigen verantwoordelijkheid voor het algemene publieke belang van goed onderwijs. De raad adviseert daarom krachtiger te sturen op de hoofdlijnen van beleid en verder terughoudendheid te betrachten. Met het oog op de toekomst moet onderwijsbeleid niet alleen gericht zijn op continuïteit, maar ook op vernieuwing van het stelsel.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Wat is geleerd van de commissie-Dijsselbloem?	9
1.1 Aanleiding: behoefte aan reflectie op het huidige onderwijsbeleid	9
1.2 Adviesvraag van de Tweede Kamer	13
2 Dijsselbloem: beperkte invloed op onderwijspolitiek	15
2.1 Conclusies Dijsselbloem werkten aanvankelijk helend	15
2.2 Na 2008 opnieuw een vertrouwensbreuk	18
2.3 Het toetsingskader is nauwelijks gebruikt	19
2.4 Wel aandacht voor één punt uit het toetsingskader: draagvlakvergroting	25
3 Nodig: nieuw perspectief op onderwijsbeleid	29
3.1 Beleidsvorming is geen lineair maar een dynamisch proces	30
3.2 Gedeelde verantwoordelijkheid vraagt om ruimte voor alle actoren	31
4 Aanbeveling 1: kies krachtiger op de hoofdlijnen	33
4.1 Laat de overheid zich richten op haar kerntaken	33
4.2 Houd de blik op vernieuwing: schuw stelselwijzigingen niet	35
4.3 Anticipeer op effecten van beleid op andere terreinen	37
4.4 Houd oog voor balans tussen kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid	37
5 Aanbeveling 2: zoek naar nieuwe vormen van representatie	39
5.1 Erken dat georganiseerde gesprekspartners niet het hele veld representeren	39
5.2 Blijf zoeken naar nieuwe gesprekspartners, vooral op uitvoeringsniveau	40
5.3 Zie beleidsdoelen niet als startpunt, maar als fase in het proces	42
6 Aanbeveling 3: maak beter gebruik van informatie uit wetenschap en onderwijsveld	43
6.1 Gebruik wetenschappelijke kennis in alle fasen van het beleidsproces	43
6.2 Gebruik ook andere soorten kennis, afkomstig van verschillende niveaus	44
6.3 Bouw een collectief geheugen op voor duurzame onderwijspolitiek	46
Afkortingen	47
Literatuur	48
Geraadpleegde deskundigen	51

Bijlage 1	53
Adviesvraag	
Bijlage 2	59
Toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem	
Bijlage 3	61
Legitimatie en onderbouwing	
Bijlage 4	65
Implementatie en regie	
Bijlage 5	69
Draagvlak	

Samenvatting

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd na te gaan wat de invloed is geweest van de commissie-Dijsselbloem op de onderwijspolitiek (deze commissie deed in 2007-2008 onderzoek naar de totstandkoming van onderwijsvernieuwingen). Ook is gevraagd of de terugblik aanleiding geeft om het huidige onderwijsbeleid te veranderen.

In antwoord op de eerste vraag stelt de raad vast dat de invloed van 'Dijsselbloem' op de onderwijspolitiek beperkt is. Aanvankelijk herstelde de commissie-Dijsselbloem het vertrouwen van het onderwijsveld in de overheid door stevige kritiek te leveren op de politiek van de voorafgaande jaren. Dit vertrouwen hield echter geen stand, mede doordat aanbevelingen van de commissie niet in praktijk werden gebracht. De rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld is niet wezenlijk veranderd. Nog steeds bemoeit de overheid zich intensief met het onderwijs op de scholen. Uit het voorgestelde toetsingskader voor een zorgvuldig beleidsproces kreeg vooral 'draagvlakverwerving' aandacht, maar nog steeds onvoldoende. Sinds Dijsselbloem gaan politici discussies over het stelsel uit de weg, uit angst om (opnieuw) vernieuwingen 'op te dringen'. Terwijl zij juist voor het stelsel verantwoordelijk zijn.

In antwoord op de tweede vraag (moet het huidige beleid veranderen?) vindt de raad dat een nieuw perspectief op onderwijsbeleid nodig is. Deregulering en autonomievergroting hebben de verhoudingen veranderd: de overheid moet bij nieuw beleid rekening houden met meer en wisselende belanghebbenden. Dit punt bleef bij de commissie-Dijsselbloem op de achtergrond, maar heeft zich sindsdien alleen maar sterker gemanifesteerd. De raad ziet onderwijsbeleid niet als een lineair, centraal aangestuurd proces waarin beleidsontwerp en -uitvoering elkaar opvolgen. Het is een dynamisch en cyclisch proces dat vraagt om een andere rol van de overheid.

Aanbeveling 1: laat de overheid zich beperken tot de hoofdlijnen en daarop krachtiger kiezen

De overheid moet 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 stelselmaatregelen, en ervoor waken (gefragmenteerd) in te grijpen in de inrichting van het onderwijs op scholen.

Aanbeveling 2: zoek naar nieuwe vormen van representatie

De overheid moet permanent investeren in goede verhoudingen met het onderwijsveld. Ze kan niet volstaan met sectororganisaties en vakbonden als gesprekspartners, 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.

Aanbeveling 3: maak beter gebruik van informatie uit wetenschap en onderwijsveld

De commissie-Dijsselbloem vond dat bij onderwijsvernieuwingen evidentie vaak een beperkte rol speelde. De raad herhaalt het pleidooi van de commissie voor beter gebruik van wetenschappelijke kennis. Hij voegt daaraan toe dat ook andere (praktijk)kennis beter kan worden benut gedurende het gehele beleidsproces, zoals signalen over effecten van beleid (op alle niveaus), monitoring en systematische (ex-ante- en ex-post-)evaluatie.

In 2008 voerde een commissie onder leiding van toenmalig Kamerlid Jeroen Dijsselbloem een parlementair onderzoek uit naar onderwijsvernieuwingen sinds de jaren negentig. De commissie leverde forse kritiek op het onderwijsbeleid en deed een groot aantal aanbevelingen voor verbetering. De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd na te gaan in hoeverre hier lering uit is getrokken.

1 Wat is geleerd van de commissie-Dijsselbloem?

1.1 Aanleiding: behoefte aan reflectie op het huidige onderwijsbeleid

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd terug te blikken op de doorwerking van de conclusies van de commissie-Dijsselbloem in politiek en beleid in de periode 2008-2013. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de commissie en haar conclusies en aanbevelingen. Vervolgens verwoordt de Onderwijsraad de vraag van de Tweede Kamer (paragraaf 1.2).

Aanleiding voor instellen commissie-Dijsselbloem: onrust over het nieuwe leren

De directe aanleiding voor het instellen van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen onder voorzitterschap van Jeroen Dijsselbloem (hierna: de commissie-Dijsselbloem of de commissie) vormde de maatschappelijke discussie over het nieuwe leren. Dit was een verzamelnaam voor verschillende nieuwe onderwijsvormen, waarbij de leerling geacht werd zelfstandig kennis op te doen.¹ In 2006 en 2007 leidde het nieuwe leren tot onrust onder studenten en scholieren. Studenten en leerlingen stuurden een brandbrief aan de staatssecretaris van Onderwijs getiteld: *Wij willen leren, geef ons ook de kans*.² De schrijvers waarschuwden dat het nieuwe leren door onderwijsinstellingen werd aangegrepen om te bezuinigen op contacturen en dat leerlingen te weinig inhoudelijk werden begeleid. Ze wezen ook op de nadelige effecten van onderwijsvernieuwingen als het studiehuis (in havo/vwo) en van het competentiegericht onderwijs (in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs). In het publieke debat daarna werd de discussie verbreed tot algehele kritiek op de kwaliteit van het onderwijs. Vanuit het onderwijsveld klonk al langer ongenoegen over de manier waarop de onderwijsvernieuwingen sinds de jaren negentig waren doorgevoerd – een manier die als centralistisch werd ervaren.

De Tweede Kamer stemde in april 2007 unaniem vóór het instellen van een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen in de voorafgaande jaren.³ De Kamer signaleerde dat een

1 'De verschillende verschijningsvormen van het nieuwe leren hebben gemeen dat er afstand wordt genomen van de overwegend klassieke werkwijze, dat de leerling regisseur wordt van zijn eigen leerproces en de leraar meer een begeleider wordt van dat leerproces dan onderwijs geeft en vakkennis overdraagt.' Bronneman-Helmers, 2011, p.305.

2 Brandbrief Wij willen leren (2006) en de Actie Noodklok (2007) van de leerlingen- en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVB.

3 Handelingen II 2006-2007, p.3463.

patroon zichtbaar was geworden waarbij overheid en beleidsmakers verwachtten dat onderwijsvernieuwingen op voldoende draagvlak konden rekenen, terwijl ze na invoering juist op brede kritiek bleken te stuiten in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren). Het parlementair onderzoek moest bijdragen aan een betere sturing van de overheid op kwaliteitsverbetering in het onderwijs.⁴ De commissie-Dijsselbloem moest daartoe onderzoeken hoe de onderwijsvernieuwingen tot stand waren gekomen, hoe ze waren geïmplementeerd en tot welke resultaten ze hadden geleid. Het onderzoek werd toegespitst op de invoering van de basisvorming, de leerwegen in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en de tweede fase in havo/vwo. De gedachte was dat met het terugkijken op deze vernieuwingen lessen zouden kunnen worden getrokken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs. Op basis van informatie verzameld via achtergrondstudies, werkbezoeken, openbare en besloten gesprekken en hoorzittingen, trok de commissie-Dijsselbloem haar conclusies. Ze presenteerde op 13 februari 2008 haar eindrapport *Tijd voor onderwijs*.⁵

Commissie-Dijsselbloem trok drie hoofdconclusies in 2008

Bij de reconstructie van de basisvorming, de vmbo-leerwegen en de tweede fase betrok de commissie nadrukkelijk de discussie over het nieuwe leren. Ze trok drie hoofdconclusies.⁶ De overheid had haar kerntaak (zorg dragen voor kwalitatief goed onderwijs) ernstig verwaarloosd. Daarnaast had de overheid zich ten onrechte begeven op het terrein van de scholen en onnodig hun pedagogisch-didactische vrijheid beperkt. Tot slot was de commissie van mening dat er in de onderzochte drie gevallen sprake was van een onzorgvuldig beleidsproces, vooral doordat geen draagvlak was verworven en de uitvoering was onderschat.

1 De overheid had haar kerntaak verwaarloosd

De commissie signaleerde in twintig jaar onderwijsbeleid een breuk. Na een periode van centraal aangestuurde vernieuwingen ging de overheid zich terughoudend opstellen en werd de autonomie van scholen versterkt. Deze autonomievergroting moest gepaard gaan met een grotere verantwoordingsplicht van scholen en een adequaat toezicht door de overheid. De commissie-Dijsselbloem concludeerde echter dat de overheid geen objectief beeld had van de kwaliteit van scholen en van het stelsel. De onderwijsdoelen waren in de vorm van kerndoelen breed omschreven. Scholen moesten daar zelf mee aan de slag in een wettelijk verplicht schoolwerkplan, maar "richtinggevende kwaliteitsmaatstaven"⁷ ontbraken. Scholen konden de neiging hebben hun niveau aan te passen aan hun leerlingenpopulatie en hun omstandigheden. Daardoor werd ook de aansluiting met het vervolgonderwijs lastiger. Het belang van toetsen en examens was ten onrechte gerelativeerd en de overheid had geen andere, adequate meetinstrumenten gebruikt om zicht te houden op het onderwijsniveau. De commissie constateerde dat het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs was gedaald en dat de waarde van diploma's onder druk was komen te staan. Tegelijkertijd had de politiek het voortgezet onderwijs verantwoordelijk gemaakt voor de oplossing van maatschappelijke problemen en overladen met ambities. Hiermee was het risico genomen dat de primaire taak van het onderwijs, het overdragen van kennis en (basis)vaardigheden, in de knel kwam. Onderwijs moest bijvoorbeeld zorgen voor meer maatschappelijke gelijkheid, wat ertoe leidde dat – ten onrechte – alle leerlingen hetzelfde werden behandeld. Door niet te onderkennen dat zelfstandig leren niet voor alle groepen geschikt was, waren risico's genomen. Politieke debatten over onderwijsvernieuwingen handelden volgens de commissie niet zo zeer over fundamen-

4 Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr. 1.

5 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

6 Onderstaande beschrijving is gebaseerd op het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem.

7 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.139.

tele keuzes, maar werden sterk bepaald door belangen die op het laatste moment aandacht vroegen, of door uitvoeringsmodaliteiten. Zo trad de Tweede Kamer soms zeer in detail tijdens debatten, bijvoorbeeld wanneer het ging over de urenverdeling over de vakken of de invulling van de kerndoelen. Daarnaast werden veel beleidskeuzes bepaald door financiële kaders en was er geen oog voor ingrijpende veranderingen die elkaar beïnvloedden en gelijktijdig werden doorgevoerd.

2 *De pedagogisch-didactische vrijheid van scholen werd beperkt*

Er was volgens de commissie weinig aandacht geweest voor een heldere afbakening van verantwoordelijkheden van overheid en onderwijsveld. Die aandacht had er wel moeten zijn, omdat een heldere rolverdeling de basis is van vertrouwen. De inrichting van het onderwijs en het pedagogisch-didactisch klimaat was – volgens de commissie – nadrukkelijk de taak van scholen. Binnen die ruimte moesten extra waarborgen gelden voor de kwaliteit, zoals door de politiek vastgelegde wettelijke eisen aan de onderwijstijd en aan de kwaliteit van docenten. De commissie vond dat de Inspectie zich in de beleidsvrijheid van scholen begaf door een eigen visie op didactiek te hanteren. De Inspectie had zich primair moeten richten op de controle van wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen en geen aanvullende kwaliteitseisen aan scholen moeten stellen. De pedagogisch-didactische vrijheid van scholen werd ook beperkt door externe procesmanagers, verantwoordelijk voor de invoering van de vernieuwingen.⁸ Zij hadden een te grote vrijheid en gingen zelf beleid maken, lobbyen bij politici en een pedagogisch-didactische visie uitdragen. Tot slot constateerde de commissie dat veel veranderingen niet wettelijk waren voorgeschreven, maar door scholen wel zo werden ervaren ('fantoomwetgeving⁹'). Hier kwam bij dat scholen niet altijd goed wisten om te gaan met de omslag van gedetailleerde voorschriften naar meer autonomie en dat besturen of directies zich soms verscholen achter regels uit Den Haag.

3 *Beleidsprocessen waren onzorgvuldig geweest*

De commissie stelde dat de probleemanalyses die ten grondslag lagen aan de onderwijsvernieuwingen tekortschoten. De aanleiding voor vernieuwingen lag vaak buiten het onderwijs zelf, en aan de wetenschappelijke onderbouwing werd nauwelijks aandacht geschonken. Het weerwoord van vakdocenten, ouders en leerlingen werd genegeerd. Een gesloten beleidskring van vernieuwers en bewindslieden beschouwde het onderwijs vanuit een tunnelvisie; alternatieven werden niet overwogen. Het gevolg was dat beleidsproblemen van de politiek niet direct gevoeld werden door de onderwijsgeevenden, terwijl er omgekeerd te weinig aandacht van de politiek was voor concrete problemen in het veld, zoals de positie van allochtone leerlingen en de groei van het aantal zorgleerlingen. Ook liep het beleidsproces soms achter op de maatschappelijke ontwikkelingen. Toen de basisvorming eenmaal beleidsmatig een feit was, leek de maatschappelijke relevantie daarvan op zijn retour door verminderde aandacht voor kansengelijkheid en toegenomen aandacht voor selectie. Dit alles bemoeilijkte het verwerven van draagvlak voor de vernieuwingen. De Tweede Kamer dacht vaak dat er breed draagvlak was voor nieuw beleid, maar had geen zicht op achterliggende belangenconflicten. Overeenstemming met het onderwijsveld werd bereikt via de beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties. Deze leken echter dichter bij de politiek te staan dan bij hun eigen achterban. Zo schetst de commissie-Dijsselbloem hoe de AOb (Algemene Onderwijsbond) haar standpunt wijzigde over een verantwoorde invoeringsdatum van de tweede fase op de ochtend van het besluitvormende wetgevingsoverleg: van uitstel naar invoering, mits er vijftig miljoen gulden

8 Te weten: Procesmanagement Basisvorming, Wegbereiders, Stuurgroep Profiel tweede fase, Procesmanagement Voortgezet Onderwijs.

9 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.37.

tegenover stond.¹⁰ Regeerakkoorden forceerden een doorbraak, maar versterkten het gesloten beleidsproces.¹¹ Het politieke draagvlak leek belangrijker te zijn dan het draagvlak in het onderwijsveld. Tot slot leidde de complexiteit van de uitvoering, de tijdsdruk waaronder vernieuwingen moesten worden ingevoerd en het tekortschieten van (financiële) faciliteiten al gauw tot het verdampen van draagvlak in het veld.

De aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem in drie thema's

Naar aanleiding van bovengenoemde constatering deed de commissie-Dijsselbloem ongeveer vijftig aanbevelingen. Deze laten zich indelen in drie overkoepelende thema's: (1) de kerntaak van de overheid; (2) de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld; (3) het beleidsproces. Hieronder volgen de hoofdlijnen (zie ook figuur 1).

1 Kerntaak van de overheid: onderwijskwaliteit bewaken

De kerntaak van de overheid moest preciezer worden geformuleerd. De commissie vond dat de overheid de inhoud van het onderwijs (de vakinhouden) moest bepalen en het 'kennen en kunnen' formuleren via canonisering en leerstandaarden. Daarnaast moest ze de kwaliteit bewaken. De commissie maakte een onderscheid in kwaliteitsbewaking op drie niveaus: de leerling (kwaliteitsbewaking via verplichte begin- en eindtoetsen en aanscherping van de examens); de school (kwaliteitsbewaking via horizontale en verticale verantwoording, 'good governance', toegevoegde waarde) en het stelsel (kwaliteitsbewaking via verplichte deelname aan vergelijkend internationaal onderzoek). Tot slot moest de overheid toezicht houden en kwaliteit handhaven. De rol van de Inspectie moest opnieuw worden bezien; voorkomen moest worden dat de toezichthouder in het pedagogisch-didactische klimaat van scholen trad. De commissie stelde ook voor om de rol van de Tweede Kamer bij het vaststellen van het toezichtskader van de Inspectie te verankeren in de WOT (Wet op het onderwijs-toezicht).

2 Taakverdeling overheid – onderwijsveld

De commissie stelde voor om weer te gaan denken in termen van het 'wat' (de onderwijsopbrengst) en het 'hoe' (het onderwijsproces). In dit denkraam was de overheid verantwoordelijk voor het wat: ze moest daarop sturen via het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gingen over het hoe: zij moesten dit in praktijk brengen. Het onderscheid tussen wat en hoe zou de basis zijn voor de rolverdeling tussen scholen en overheid, en het vertrouwen kunnen herstellen in het onderwijs (en van het onderwijs in de overheid). In het verlengde hiervan adviseerde de commissie de overheid geen grootschalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf door te voeren. Vernieuwingen moesten gefaseerd en 'practice based' worden ingevoerd.¹² De politiek moest zelfbeheersing tonen en focus in het beleid aanbrenge.

3 Beleidsproces

Om het proces van onderwijsvernieuwing zorgvuldiger te doen verlopen, introduceerde de commissie een toetsingskader voor de politiek, aan de hand waarvan onderwijsbeleid tot stand zou moeten komen. Dit kader zou houvast bieden voor de minister en de Kamer bij het

¹⁰ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.52.

¹¹ Een sprekend voorbeeld wordt in het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem geschetst aan de hand van de basisvorming. Met het regeerakkoord van 1989 werd een 25 jaar durende discussie beslecht door wel de onderwijshoud te veranderen (basisvorming), maar de structuur intact te laten. Vervolgens werd er door de politiek sterk ingezet op het zoeken naar draagvlak voor de gemaakte afspraken in het regeerakkoord. Dit gebeurde in overlegstructuren waar beroepsvertegenwoordigers (OOVO en CCOO) compromissen sloten met de politiek, en bezwaren van ouders, leerlingen en vakdocenten onvoldoende doorklonken.

¹² Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.153.

ontwerpen en beoordelen van toekomstige vernieuwingen.¹³ Hierbij maakte de commissie direct de kanttekening dat als onderwijsvernieuwingen in regeerakkoorden worden vastgelegd, het risico levensgroot is dat een fors deel van dit toetsingskader zal worden genegeerd. In een politiek beleidsproces kan de uitkomst (een soms fragiel compromis) ver verwijderd zijn van de onderwijspraktijk. Daarom bepleitte de commissie ook een uitvoeringstoets als sluitstuk van het wetgevingsproces.¹⁴

Figuur 1: Belangrijkste aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem in drie thema's¹⁵

Hoofdthema's	Aanbevelingen
'Kerntaak' overheid / waarborgen kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal de inhoud via canonisering en leerstandaarden. • Bewaak de kwaliteit op niveau van leerling, school en stelsel. • Bekijk de rol van de Inspectie opnieuw. • Normeer de onderwijstijd. • Waarborg de kwaliteit van leraren.
Taakverdeling en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Neem het wat en hoe als leidraad voor bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld. • Vraag scholen om verantwoording. • Houd toezicht op de kwaliteit.
Zorgvuldig beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor betrokkenheid/draagvlak. • Ga evidence based/practice based te werk. • Zorg voor haalbaarheid van vernieuwingsvoorstellen. • Bewaak de consistentie.

1.2 Adviesvraag van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad verzocht na te gaan of het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen heeft geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek in de periode 2008-2013. Zijn concrete inhoudelijke aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem opgevolgd, wat hebben ze opgeleverd? Daarbij gaat het niet om een evaluatie van de effecten (daarvoor is het nog te vroeg), maar om een reflectie op de procedurele gevolgen: hebben politici en beleidsmakers lering getrokken uit de adviezen van de commissie? De Kamer heeft ook de vraag gesteld hoe duurzame onderwijskwaliteit (in de toekomst) gerealiseerd kan worden.¹⁶ Mogelijk geeft de terugblik op de commissie-Dijsselbloem en het daaruit voortvloeiende inzicht in onderwijspolitiek aanknopingspunten om in de toekomst (ook) een duurzame onderwijskwaliteit te realiseren. Er zijn dus eigenlijk twee vragen, door de raad als volgt opgevat.

1. Heeft het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek en tot een grotere betrokkenheid van actoren in het veld?
2. Zijn er veranderingen nodig in het beleid om duurzame onderwijskwaliteit (en vertrouwen daarin bij alle actoren) te realiseren?

¹³ Voor het ontwerp van het toetsingskader heeft de commissie-Dijsselbloem gebruik gemaakt van de aanbevelingen van de Onderwijsraad in de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* (2007).

¹⁴ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.152.

¹⁵ Deze indeling is gemaakt door de Onderwijsraad.

¹⁶ Voor de volledige adviesaanvraag van de Tweede Kamer, zie bijlage 1.

Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de eerste vraag. Hoofdstuk 3 beantwoordt de tweede vraag. De hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten concrete aanbevelingen voor de toekomst.

Werkwijze: onderzoek naar ontvangst van het rapport-Dijsselbloem en naar doorwerking in beleid
De raad heeft twee zaken onderzocht.

- De directe, maatschappelijke en politieke doorwerking die het rapport-Dijsselbloem destijds had.
De raad is nagegaan hoe het rapport *Tijd voor Onderwijs* werd ontvangen en welke betekenis het had voor de toenmalige onderwijspolitiek en -actoren. De raad heeft dit in kaart gebracht via literatuuronderzoek en gesprekken met betrokkenen: oud-Kamerleden, leraarorganisaties, onderwijsbonden, besturenorganisaties, sectororganisaties, (oud-)ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs en oudervertegenwoordigers. De literatuurlijst en de lijst met geraadpleegde deskundigen zijn te vinden achterin dit advies.
- De mogelijk procedurele gevolgen die het rapport sindsdien heeft gehad voor het onderwijsbeleid.
In hoeverre hebben de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem invloed gehad op belangrijke beleidsthema's?¹⁷ Hebben ze sinds 2008 bijgedragen aan de beoogde verandering van de onderwijspolitiek? De raad heeft aan het Kohnstamm Instituut te Amsterdam gevraagd om dit te onderzoeken aan de hand van acht sleuteldossiers.¹⁸ Zo is inzicht verkregen in de beleidsprocessen na Dijsselbloem en de mate waarin het voorgestelde toetsingskader is gevolgd.

¹⁷ De onderzochte dossiers zijn gebaseerd op de adviesvraag van de Tweede Kamer.

¹⁸ Ledoux, Van Eck, Heemskerk, Veen, e.a., 2014. De integrale versie van het onderzoeksrapport van het Kohnstamm Instituut is te vinden op de website van de Onderwijsraad.

Ondanks de overwegend positieve ontvangst van het rapport van de commissie-Dijsselbloem in 2008 is de invloed ervan op de onderwijs-politiek beperkt gebleven. De conclusies hielpen aanvankelijk het ver-trouwen te herstellen. Het toetsingskader is nauwelijks gebruikt.

2 **Dijsselbloem: beperkte invloed op onderwijspolitiek**

Het verschijnen van het rapport van de commissie-Dijsselbloem had grote impact. De Onder-wijsraad constateert evenwel dat de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Dijssel-bloem geen structurele veranderingen teweeg hebben gebracht in de onderwijspolitiek en in het onderwijsbeleid. De rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld is niet wezenlijk veran-derd. Nog steeds bemoeit de overheid zich intensief met de inrichting van het onderwijs op de scholen en worden beleidsmaatregelen gestapeld zonder een gedegen onderbouwing en zonder voldoende interactie met het onderwijsveld. Ook is er sprake van kortcyclisch beleid. Politici en beleidsmakers treffen bij een probleem(signaal) snel maatregelen, zonder dat de vraag gesteld wordt of het betreffende probleem onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt.

Dit terwijl de commissie-Dijsselbloem aanvankelijk een positieve invloed had op de destijds getroebleerde relatie tussen de politiek en het onderwijsveld. Dit positieve effect zette na 2008 echter niet door. Wel zichtbaar werd een zekere terughoudendheid onder politici om discus-sies te voeren over het stelsel als geheel, uit angst om het onderwijsveld vernieuwingen op te dringen. Terwijl nu juist bij het stelsel als geheel de belangrijkste verantwoordelijkheid van politici en beleidsmakers ligt, zo vindt de Onderwijsraad (mét de commissie-Dijsselbloem). Er is dan ook een nieuw perspectief nodig op onderwijsbeleid. Hoofdstuk 3 van dit advies gaat hier nader op in. Eerst volgt in dit hoofdstuk de door de Kamer gevraagde reflectie op de invloed van de commissie-Dijsselbloem op de onderwijspolitiek in de jaren 2008-2013. Die laat zien dat het werk van de commissie aanvankelijk een helende werking had, dat de herstelde relatie tus-sen overheid en onderwijsveld geen stand hield, en dat uit het toetsingskader vooral één ele-ment aandacht heeft gekregen: het verwerven van draagvlak voor beleidsmaatregelen.

2.1 **Conclusies Dijsselbloem werkten aanvankelijk helend**

Het rapport van de commissie-Dijsselbloem werd goed ontvangen. Dijsselbloem presenteer-de zijn conclusies op 13 februari 2008 onder grote belangstelling van de media. De harde toon en de stevige conclusies konden rekenen op waardering in het onderwijsveld, zo blijkt onder andere uit door de raad gevoerde panelgesprekken en de vele mediaberichten uit die tijd.¹⁹ De kernboodschap in vele krantenberichten was dat de bewindslieden de onderwijsvernieuwin-gen er vanuit een tunnelvisie doorheen hadden geduwd, zonder een duidelijke empirische onderbouwing en zonder voldoende draagvlak. Leraren hadden het onderwijs 'gered' door zich zo weinig mogelijk van de vernieuwingen aan te trekken. De conclusies over de rol van

¹⁹ Zie ook: Bronneman-Helmers, 2008.

de politiek, de werking van de onderwijspolder, de haast waarmee de vernieuwingen waren doorgevoerd en de Haagse oogkleppen werden in het onderwijsveld breed omarmd. Anno 2014 kenschetsen de betrokkenen uit die tijd de bevindingen in het rapport-Dijsselbloem als een 'signaal van de grote afstand tussen Den Haag en het werkveld'. Zij zagen de 'euforie' in het onderwijsveld, omdat het veld zich gehoord voelde. Ze spreken van een 'louterende werking' van het rapport, omdat het gezien werd als een 'publieke schuldbekentenis' van de politiek en als een teken van 'zelfreinigend vermogen'.²⁰ Het rapport leidde tot wat betrokkenen nu omschrijven als een 'broos' vertrouwen – en herstel van het vertrouwen had de Kamer tevoren als gewenste uitkomst geformuleerd.²¹

Gebruik van het wat en hoe hielp vertrouwen herstellen

Een belangrijke aanbeveling om het vertrouwen in het onderwijs en tussen overheid en onderwijs te herstellen, was de introductie van het begrippenpaar wat en hoe.²² Deze aanbeveling volgde uit de bevinding van de commissie "dat er sprake is van een rolvervaging tussen rijksoverheid en scholen".²³ Ze pleitte daarom voor een veel scherpere afbakening van de verantwoordelijkheden van de overheid en van de scholen zelf en voor het erkennen van ieders autonomie. De overheid stelt daarbij heldere normen, treedt niet in het pedagogisch-didactische domein van scholen en laat de uitvoering van onderwijsbeleid niet over aan onduidelijke tussenpersonen of organisaties (zoals procesmanagers).

In de verhoudingen van dat moment vervulden de begrippen wat en hoe twee waardevolle functies.

- Zij gaven een verklaring voor waar het mis was gegaan. De overheid moest het voortouw nemen in het herstellen van vertrouwen in onderwijskwaliteit – dit was een van de elementen die gedekt werd door het wat. De overheid moest zich echter niet meer tot in detail bemoeien met het lesgeven zelf, dat was het terrein van het onderwijsveld – het hoe. Bovenal moest de overheid vernieuwingen niet meer van bovenaf doordrukken. Terugblikkend vanuit het 'wat- en hoe-perspectief' betoogde de commissie-Dijsselbloem dat de overheid de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen te zeer had beperkt en zich te weinig om de kwaliteit van het onderwijs had bekommerd – terwijl dit haar kerntaak was. Op basis van het wat en hoe herijkte de commissie de onderlinge verhoudingen en de onderscheiden verantwoordelijkheden van de overheid en het onderwijsveld. Ze bood daarmee een verklaring voor waar en waarom het mis was gegaan: partijen hadden zich buiten hun eigen terrein begeven.
- Zij boden actoren een gemeenschappelijke taal. Vooruitkijkend werd met verwijzing naar het wat en hoe een beroep gedaan op overheid en politiek om de vrijheid van scholen voortaan te respecteren en de kwaliteit van het onderwijs niet meer te verwaarlozen. Het begrippenpaar werd breed omarmd en veelvuldig gehanteerd in de daarna gevoerde

20 Deze termen zijn gebezigd tijdens de panels met verschillende actoren.

21 Kamerlid Hamer zei tijdens het mondelinge vragenuur d.d. 30 januari 2007, dat de aanleiding tot het instellen van het parlementair onderzoek vormde, het volgende: "Mijn tweede vraag gaat over het volgende. In de Volkskrant werd vanochtend, in navolging van de Onderwijsraad, een oproep gedaan voor een parlementair onderzoek naar het onderwijs. Daar heb ik al eerder positief op gereageerd, want volgens mij zou zo'n onderzoek, mits goed uitgevoerd en niemand in het beklagenbankje wordt gezet, louterend kunnen werken. Dit kan het onderwijs het gevoel geven dat het eens serieus wordt genomen; zoiets gebeurde ook bij de commissie-Blok voor integratie." Handelingen II 2006-2007, p. 2268.

22 "De commissie bepleit voor de toekomst het onderscheid tussen het «wat» en het «hoe» in het onderwijs weer te gaan hanteren als basiscriterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen." Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.142.

23 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.142.

debatten over onderwijs. Het gaf een krachtig gemeenschappelijk beeld en verschaftte een gemeenschappelijke taal om over onderwijs te spreken.

Parlementaire waardering voor de commissie

Ook in het parlement was er waardering voor de commissie-Dijsselbloem. Het eindrapport werd april 2008 in de Tweede Kamer besproken. Ook al constateerden de media in de aanloop naar het debat dat 'Dijsselbloem' een begrip was geworden "tot het irritatieniveau aan toe"²⁴, de Kamer liet bij motie unaniem weten grote waardering te hebben voor de constructieve bijdrage aan het herstel van vertrouwen in het onderwijs die het eindrapport meebracht.²⁵ Hoewel enkele partijen de hoofdconclusie over de verwaarlozing van de kerntaak enigszins ongenueanceerd achtten, onderschreven alle fracties de conclusies van het rapport. Tijdens het debat drong de Kamer aan op het instellen van een onderzoek naar de invoering van het competentiegericht onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs.²⁶ De bewindslieden werd verzocht het competentiegericht onderwijs langs de lat van het door de commissie-Dijsselbloem voorgestelde toetsingskader te leggen. Ook werd erop aangedrongen het toetsingskader te gebruiken voor de invoering van passend onderwijs.

Half juni (2008) volgde het debat met de regering. De bewindslieden hadden al in hun beleidsreactie van 30 mei aangegeven dat er duidelijk beleidsfouten waren gemaakt.²⁷ Zij stelden dat uiteindelijk docenten en leerlingen tekort was gedaan en dat de maatschappelijke waardering voor het onderwijs was ondergraven. Het hanteren van het begrippenpaar wat en hoe vonden ze nuttig om toekomstige fouten te vermijden. De bewindslieden zagen het als hun belangrijkste taak om het vertrouwen te herstellen door de leraar weer centraal te zetten (onder meer via een betere beloning). Daarnaast wilden ze meer aandacht geven aan taal en rekenen, het toezicht op (zeer) zwakke scholen verscherpen, schooluitval voorkomen en bestrijden, overgangen tussen de opleidingen gemakkelijker maken, en medezeggenschap voor docenten, ouders en leerlingen versterken.

Rapport viel in vruchtbare bodem: periode van parlementaire zelfreflectie

In de periode 2007-2009 speelde in de Tweede Kamer nog een ontwikkeling die raakvlakken heeft met het werk van de commissie-Dijsselbloem. De Tweede Kamer had een stuurgroep ingesteld om te reflecteren op de positie, reputatie en werkwijze van het parlement. In 2009 verscheen het eindrapport van deze stuurgroep, getiteld *Vertrouwen en Zelfvertrouwen*.²⁸ Het legde op enkele plekken de verbinding met de door Dijsselbloem beschreven knelpunten in de onderwijspolitiek. *Vertrouwen en Zelfvertrouwen* ging onder andere in op de vraag wat de agenda van de Tweede Kamer bepaalde, of Kamerleden voldoende aandacht hadden voor de uitvoerbaarheid van nieuw beleid, en in welke mate regeer- en/of coalitieakkoorden een probleem vormden. De stuurgroep adviseerde, onder verwijzing naar de commissie-Dijsselbloem, een uitvoeringstoets in te voeren. Daarmee moest de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen vooraf (ex ante) worden getoetst. Andere knelpunten die de stuurgroep in haar rapport behandelde, zoals de incidentenpolitiek, de hoge omloopnelheid van Kamerleden en de dichtgetimmerde regeerakkoorden die de Kamer met gebonden handen laat, liepen in de pas met opmerkingen van de commissie-Dijsselbloem over de consistentie van het onderwijsbeleid en de werking van de onderwijspolitiek.

24 Waslander & Van der Weide, 2009.

25 Kamerstukken II 2007-2008, 31 007, nr. 15.

26 Kamerstukken II 2007-2008, 31 007, nr. 16.

27 Kamerstukken II 2007-2008, 31 007, nr. 17.

28 Kamerstukken II 2008-2009, 31 845, nr. 3.

Kritiek op het rapport deed niets af aan de positieve effecten ervan

Kritische geluiden over de opzet en onderbouwing van het rapport speelden in het politieke debat en in de media in 2008 nauwelijks een rol. Er was wel kritiek. Zo kwalificeerde oud-staatssecretaris Roel in 't Veld het rapport als broddelwerk. In zijn ogen waren de conclusies en aanbevelingen niet in lijn met de onderliggende deelonderzoeken.²⁹ Onderzoekers van het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) – die een van de onderliggende rapporten hadden geschreven – nuanceerden in de media het beeld dat Nederland wat betreft kwaliteit en niveau van onderwijs in internationale vergelijkingen gedaald zou zijn.³⁰ Kritiek was er ook op het begrippenpaar wat en hoe: het zou niet werkbaar zijn. Bovendien werd verwacht dat de politiek het voorgestelde toetsingskader snel met voeten zou treden.

Ook werden de conclusies en aanbevelingen door de verschillende partijen naar eigen inzicht geïnterpreteerd. Waar de een wees op de noodzaak om basisvakken als taal en rekenen meer aandacht te geven, accentueerde de ander vooral dat grote wijzigingen slechts behoedzaam kunnen worden ingevoerd. Weer anderen benadrukten dat (te) strakke regeerakkoorden een obstakel voor consistent onderwijsbeleid zijn.

Toch overheersten de complimenten, vooral voor de rol van voorzitter Dijsselbloem. Hij had door een mijneveld moeten laveren om de voorbije periode van onderwijspolitiek – met een sterk accent op het streven naar gelijkheid via systeemhervormingen – te analyseren en af te sluiten. Er was veel onvrede in het onderwijsveld over de ingevoerde onderwijsvernieuwingen. Het rapport rekende – zoals geschetst – volgens de publieke opinie af met een generatie politici en hun invloed op het onderwijs. Het zette daarmee een streep onder het verleden.³¹ Er ontstond een gedeelde geschiedenis en een nieuw begin.

2.2 Na 2008 opnieuw een vertrouwensbreuk

Het broze vertrouwen hield geen stand. De toon van het onderwijsdebat veranderde weer vanaf 2010, bij het aantreden van het kabinet-Rutte I en de wisseling van onderwijswoordvoerders in de Tweede Kamer. Twee jaar later bereikten de verhoudingen een dieptepunt door de discussies over de urennorm: het verplichte aantal uren les in het voortgezet onderwijs.

Nagenoeg alle betrokkenen in de door de Onderwijsraad geraadpleegde panels geven aan dat de verhouding tussen onderwijsveld en politiek wel weer een nieuwe steun in de rug kan gebruiken. Men spreekt over een cesuur die zich in 2010 voordeed. Een van de panelleden merkt op: “Wat na Dijsselbloem niet is gebeurd, is dat we met alle actoren om tafel zijn gaan zitten om samen vorm te geven aan de onderwijspolitiek. Was dat wel gebeurd, dan had de vertrouwensbreuk van 2010 waarschijnlijk niet plaatsgevonden.”

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I werden enkele adviezen van de commissie-Dijsselbloem gehonoreerd. Er kwam bijvoorbeeld een grotere nadruk op basisvaardigheden. Tegelijkertijd sloeg de politiek een toon aan die niet goed viel in het onderwijsveld. De kwaliteit van de leraar en de lengte van de vakanties (in verband met de kwestie onderwijstijd) werden scherp ter discussie gesteld. Dit leidde opnieuw tot onbegrip. In een van de panels werd dit als volgt verwoord: “Wanneer je van het veld enorm veel inzet vraagt om de kwaliteit te ver-

²⁹ In 't Veld, 2008. Zie ook: Martens, 2008; Zunderdorp, 2008; Bosker, Meijnen, Wijnen, Karsten & Lowyck, 2008.

³⁰ Koelewijn, 2008. Zie ook: Bronneman-Helmers, 2011; Onderwijsraad, 2009.

³¹ Martens spreekt in dit verband over 'een soort collectieve boetedoening'; Martens, 2008. Zie ook: Bronneman-Helmers, 2008.

beteren, maar roept dat de leraar zelf niets in huis heeft en je als bonus diens vakantiedagen afpakt, verlies je vertrouwen.”

Eind januari 2012 gaf de Wet onderwijstijd aanleiding tot een landelijke onderwijsstaking. De urennorm was op basis van aanbevelingen van de commissie-Cornielje aanvankelijk teruggebracht tot 1.000 uur. Deze nieuwe norm werd breed gedragen in het onderwijsveld. Door een meerderheid in de Tweede Kamer werd de nieuwe regel echter teruggedraaid (voor een deel van het voortgezet onderwijs) naar 1.040 uren. Deze norm was volgens veel leraren onhaalbaar voor de onderbouw. Ook de nullijn voor salarissen, de bezuinigingen op passend onderwijs en het terugbrengen van de zomervakantie van zeven naar zes weken vergrootten de kloof tussen Den Haag en het onderwijsveld.³² Uit de Politieke Barometer Onderwijs van januari 2012 bleek dat er zowel in het voortgezet onderwijs als in het basisonderwijs weinig vertrouwen was in het kabinet. Bijna vier vijfde (79%) van de leraren en directeuren in het basisonderwijs en 91% van de leraren en directeuren in het voortgezet onderwijs waren het in januari 2012 oneens met de stelling dat het kabinet het basis- en voortgezet onderwijs vooruit helpt.³³

Op 6 maart 2012 volgde wederom een staking, ditmaal over passend onderwijs. De bezuinigingen van 300 miljoen euro op passend onderwijs en de vergroting van de groepen in het (voortgezet) speciaal onderwijs met 10% maakten volgens het onderwijsveld een zorgvuldige invoering onmogelijk. Een poging om de verziekte verhouding met het veld te herstellen door een nationale onderwijisdag te organiseren, kon in politiek Den Haag niet bij iedereen op enthousiasme rekenen.³⁴

In 2013 werd na een periode van moeizame onderhandelingen het Nationaal Onderwijsakkoord gesloten tussen het kabinet-Rutte II en de Stichting van het Onderwijs. Deze stichting was in 2010 opgericht door de sectororganisaties en vakbonden, als platform gericht op structureel overleg met de overheid over onderwijsbrede thema's. In het akkoord werden kaderafspraken gemaakt over de inhoud en kwaliteit van het onderwijs, leraren, arbeidsvoorwaarden, de relatie tussen overheid en onderwijsveld, en de besturing van het onderwijs. De AOb weigerde te tekenen.³⁵ Al gauw bleek uit een peiling dat er ook geen draagvlak was voor dit akkoord onder leraren en schooldirecteuren.³⁶ Het onderwijsveld was verdeeld en de verhouding tussen politiek en veld had opnieuw een flinke deuk opgelopen.

2.3 Het toetsingskader is nauwelijks gebruikt

Het vertrouwen werd niet opnieuw bevestigd, ook doordat de adviezen van de commissie-Dijsselbloem niet leidden tot structurele veranderingen in de onderwijspolitiek. Dit blijkt uit het onderzoek van het Kohnstamm Instituut van acht belangrijke beleidsthema's (zie para-

32 Elias, 2012; Olthof, 2012; Obbink, 2012.

33 Van Grinsven & Mutgeert, 2012.

34 “Het enthousiasme voor een nationale onderwijisdag loopt in politiek Den Haag uiteen. Regeringspartij CDA en vrijwel alle oppositiepartijen zijn positief. VVD en PVV vinden het nog te vroeg. Ze zijn van mening dat de Algemene Onderwijsbond eerst excuses moet aanbieden voor kwetsende opmerkingen aan het adres van Van Bijsterveldt. Een bestuurder van de bond noemde Van Bijsterveldt na de staking van vorige week ‘de beroerdste minister van Onderwijs die Nederland ooit had.’” *Reformatorisch Dagblad* (2012).

35 Het akkoord werd wel getekend door; dr. Jet Bussemaker, minister van OCW; drs. Sander Dekker, staatssecretaris van OCW; ing. Jan van Zijl (MBO Raad), Voorzitter Stichting van het Onderwijs; dr. Karl Dittrich (VSNU), mr. Thom de Graaf (Vereniging Hogescholen), drs. Sjoerd Slagter (VO-raad), drs. Rinda den Besten (PO-Raad), Helen van den Berg MA (CNV Onderwijs), Jilles Veenstra (FvOv), dr. Johan Sturm (CNV Publieke Zaak), allen Bestuurslid Stichting van het Onderwijs.

36 DUO Onderwijsonderzoek, 2013.

graaf 1.2). Het door Dijsselbloem voorgestelde toetsingskader, bedoeld om bewindspersonen en Kamer houvast te bieden bij een zorgvuldig beleidsproces, is in de onderzochte dossiers slechts beperkt gebruikt. In bijlage 2 is het toetsingskader opgenomen. Hieronder heeft de Onderwijsraad de aanbevelingen uit het toetsingskader verdeeld in drie clusters.

Het toetsingskader: aanbevelingen in drie clusters³⁷

1 Legitimatie en onderbouwing van beleid

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

2 Implementatie van en regie op beleidsmaatregelen

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

3 Draagvlak voor nieuw beleid in het onderwijsveld

- Diegenen die geacht worden de vernieuwing in de praktijk uit te voeren, zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk.
- Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.

De commissie-Dijsselbloem was de eerste om te onderkennen dat het toetsingskader waarschijnlijk niet gevolgd zou worden wanneer onderwijsvernieuwingen in regeerakkoorden werden opgenomen. Ze adviseerde dan ook om die vernieuwingen niet (te gedetailleerd) in de akkoorden op te nemen. Niettemin hebben drie kabinetten elkaar sindsdien opgevolgd met regeerakkoorden waarin diverse voorgenomen beleidswijzigingen stonden. Uit de analyse van beleidsprocessen die het Kohnstamm Instituut maakte, blijkt dat ook als beleidsvoornemens niet in regeerakkoorden stonden, het toetsingskader lang niet altijd werd gehanteerd. Dit geldt in elk geval voor de punten 1 (legitimatie en onderbouwing van beleid) en 2 (implementatie). Deze paragraaf licht ze toe. Punt 3 uit het toetsingskader (draagvlak verwerven) kreeg wel meer aandacht; dit komt aan de orde in paragraaf 2.4.

³⁷ Indeling van de Onderwijsraad.

Analyse van beleidsprocessen rond acht thema's
 De raad heeft laten onderzoeken of de aanbevelingen uit het toetsingskader zijn opgevolgd rond acht onderwijstema's.³⁸

Thema	Deelonderwerpen
1 Voor- en vroegschoolse educatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wet OKE • Startgroepen • Integrale kindcentra
2 Leraren	<ul style="list-style-type: none"> • Beloningsbeleid • Professionaliseringsbeleid • Actieplan Leerkracht
3 Voortijdig schoolverlaten	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid aanval op schooluitval • Preventieve en curatieve maatregelen
4 Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Taken voor de Inspectie sinds 2008 • Goed onderwijs, goed bestuur
5 Onderwijstijd	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibele schooltijden po • Urennorm vo
6 Burgerschap en sociale integratie	<ul style="list-style-type: none"> • Wetgeving burgerschap en sociale integratie • Actieplan radicalisering • Maatschappelijke stage
7 Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Actieplannen Basis voor presteren/Beter presteren • Bestuursakkoorden, prestatiebox, School aan Zet • Referentieniveaus, toetsing en examinering • Excellentiebeleid, opbrengstgericht werken
8 Passend onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Wetgeving • Beleid gericht op het stelsel • Beleid gericht op de scholen

Een gedetailleerde analyse van de verschillende beleidsdossiers en de studie van het Kohnstamm Instituut zijn te vinden op de website van de Onderwijsraad.

Legitimatie en onderbouwing van beleid

Legitimatie van beleid is wisselend

De legitimatie en onderbouwing van beleidsmaatregelen in de afgelopen jaren verschilt per beleidsonderwerp (bijlage 3 bevat een overzicht van de onderzochte onderwerpen en de gevonden legitimatie en onderbouwing). Diverse maatregelen worden gelegitimeerd vanuit financiële overwegingen. Bij passend onderwijs bijvoorbeeld waren de sterk oplopende kosten van zorgleerlingen een belangrijk motief om nieuw beleid in te zetten. Investerings in het jonge (achterstands)kind (vve-beleid, voor- en vroegschoolse educatie) en in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv-beleid) zouden zich later terug verdienen. Maatregelen worden ook gemotiveerd met verwijzing naar breed gedeelde politieke keuzes. Zo wordt bij het vsv-beleid expliciet verwezen naar Europese afspraken hierover, bekend als de Lissabondoelstellingen (streven naar een hoger opleidingsniveau van de bevolking en minder schooluitval van jongeren).

³⁸ Gezien de focus van het rapport van de commissie-Dijsselbloem blijven het hoger onderwijs en grotendeels ook het middelbaar beroepsonderwijs buiten beschouwing. Er is gezocht naar een combinatie van thema's die de raad eerder in *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* (2007) onder de loep nam, en nieuwe. Door de diversiteit kan de analyse een overzicht bieden van beleidsvorming op het terrein van onderwijs.

Weer andere beleidsmaatregelen zijn onderbouwd met verwijzing naar de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. Dat voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel voldoende en goede leraren onontbeerlijk zijn, is een belangrijke drijfveer voor de overheid voor het voeren van lerarenbeleid. Ook het toezicht op de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs wordt bij uitstek als een verantwoordelijkheid van de overheid gezien. Het beleid dat is ingezet om de prestaties van leerlingen in de kernvakken taal en rekenen/wiskunde te verhogen, is eveneens beargumenteerd vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor kwalitatief goed onderwijs. De (tegenvallende) uitkomsten van internationale metingen (onder meer PIRLS, PISA) dienden voor de Kamer en de bewindslieden als belangrijke bronnen voor legitimering.

Soms zijn afspraken in een regeerakkoord de enige aanleiding om beleid te ontwikkelen en te implementeren. Dit is het geval bij de maatschappelijke stage, die werd gezien als een middel voor burgerschapsvorming. Gewezen werd op positieve ervaringen hiermee en effecten in de Verenigde Staten en Duitsland, maar een nadere onderbouwing van de keuze voor dit instrument is er niet.

Vooraf bij onderwerpen die in het publieke debat leven, heeft de politiek de neiging om direct te reageren. Zo heeft maatschappelijke onrust een belangrijke rol gespeeld bij het beleid rondom de urennorm in het voortgezet onderwijs. De al langer lopende discussie over de norm kwam op scherp te staan door klachten van ouders over te weinig lesuren en te lange vakanties, en door leerlingenstakingen over 'ophokuren'. Gevoegd bij signalen van de Inspectie dat scholen het wettelijk aantal uren lang niet altijd haalden, leidde dit in 2008 tot het instellen van de Commissie Onderwijstijd (de commissie-Cornielje). Ook bij het lerarenbeleid heeft de publieke opinie een duidelijke rol gespeeld: men vond het kennisniveau van leraren te laag (bijvoorbeeld het tekortschietende rekenniveau van pabo-studenten) en men vond dat er te veel onbevoegden voor de klas stonden.

Onderbouwing vooraf: eerder uitzondering dan regel

Uit de dossiers blijkt dat de (wetenschappelijke) onderbouwing van beleid vaak te wensen overlaat: er wordt bijvoorbeeld niet zichtbaar naar gezocht, beschikbare onderzoeksresultaten worden nauwelijks gebruikt, nieuw onderzoek naar de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen wordt niet uitgezet. In het geval van voor- en vroegschoolse educatie wordt vooral verwezen naar buitenlands onderzoek. Onderzoek naar de Nederlandse situatie ontbreekt. Voor de maatschappelijke stage is voorafgaand aan de wettelijke invoering wel onderzoek uitgezet, maar dat was vooral gericht op het verwerven van informatie voor beleidsontwikkeling en -invoering. En hoewel de Commissie Onderwijstijd constateerde dat er geen directe relatie is tussen onderwijsresultaten en het verplichte aantal uren onderwijs per jaar, wordt toch een specifiek aantal lesuren wettelijk voorgeschreven. Het door de staatssecretaris beoogde experiment met de prestatiebeloning voor leraren is gestrand op weerstand in het onderwijsveld. Schoolbesturen mochten op vrijwillige basis pilots uitvoeren. De weinige schoolbesturen die dit wilden, stuitten op grote bezwaren van hun medezeggenschapsraden.

Een gunstige uitzondering is het beleid rond voortijdig schoolverlaten. Dit beleid is niet alleen ingegeven door Europese afspraken, maar ook vooraf onderbouwd met de resultaten van empirisch onderzoek waaruit het belang van een startkwalificatie voor jongeren duidelijk bleek. Het vsv-beleid is waarschijnlijk mede daardoor breed gedragen door de actoren. Verder zijn bij passend onderwijs ex-ante-evaluaties uitgevoerd om de risico's of valkuilen (neveneffecten) in het voorgenomen beleid zichtbaar te maken.

Onderbouwing achteraf: geen systematische evaluatie van beleid

Effectevaluatie vindt weinig plaats en beleidsmaatregelen gaan niet vergezeld van een systematisch evaluatieplan of -programma. Als er onderzoek wordt verricht, gaat het meestal om het monitoren van specifieke deelmaatregelen. Zo laat de overheid de versterking van de functiemix en het beloningsbeleid volgen. Maar een integraal effectonderzoek naar het gevoerde lerarenbeleid vindt niet plaats. De resultaten van de enkele uitgezette effectonderzoeken leiden ook niet vanzelfsprekend tot herbezinning op het gevoerde beleid. Terwijl het vve-beleid niet overtuigend succesvol is (wisselende resultaten en niet altijd in de verwachte richting), wordt het beleid wel uitgebouwd.

Ook hier zijn gunstige uitzonderingen. Het vsv-beleid is steeds op effectiviteit onderzocht. Dit was overigens ook al het geval vóór het advies van de commissie-Dijsselbloem. Bij het beleid rond passend onderwijs is een aanzet tot meer systematische evaluatie gedaan: een ingestelde evaluatiecommissie heeft onderzoek uitgezet.

Implementatie van en regie op beleidsmaatregelen

Taken en verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk belegd

Bij de implementatie van beleid moet volgens het toetsingskader duidelijk zijn wie waarover de regie voert, en er moeten voldoende geld, expertise en tijd zijn. Ook ruimte voor maatwerk en consistentie zijn belangrijke aandachtspunten. Uit het onderzoek van het Kohnstamm Instituut blijkt dat de mate waarin de overheid zich bemoeit met de implementatie sterk wisselt (bijlage 4 bevat een overzicht van de onderzochte thema's in relatie tot de beleidsimplementatie). Soms is de centrale overheid er rechtstreeks bij betrokken, zoals heel duidelijk is bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Eigen accountmanagers van het ministerie hebben als 'critical friend' gefungeerd voor gemeenten en onderwijsinstellingen die schooluitval moesten terugdringen. Een ander voorbeeld is het doorvoeren van het kwaliteitsbeleid. Hier heeft de overheid gestuurd op de implementatie van opbrengstgericht werken door het veld daartoe uit te nodigen of te verleiden met geld, begeleiding en kennisverspreiding. Ook bij de invoering van de maatschappelijke stage heeft ze een sterk sturende rol gespeeld. Bij andere onderwerpen houdt de overheid meer afstand: dan stuurt ze wel sterk op inhoud, maar besteedt de uitvoering uit aan andere actoren, zoals de samenwerkingsverbanden bij passend onderwijs en de sociale partners bij het lerarenbeleid. Andere uitvoerders zijn bijvoorbeeld ontwikkelaars van toetsen (maken toetsen voor referentieniveaus), schoolbesturen (prestatiebox: onder andere voor het bevorderen van excellentie) en de jury Excellente Scholen (excellentiebeleid).

De overheid regisseert dus niet altijd zelf het invoeringsproces. Er zijn op dit punt duidelijke verschillen tussen de beleidsdossiers, samenhangend met het gehanteerde beleidsinstrument. Bij wetgeving staat de overheid meer aan het roer dan bij het sluiten van convenanten tussen overheid en sociale partners. Bij een aantal beleidsmaatregelen waren de verantwoordelijkheden echter niet duidelijk belegd. De gemeenten hebben bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid gekregen voor de invoering van de vroeg- en voorschoolse educatie. Maar hun doorzettingsmacht is beperkt: ze kunnen schoolbesturen op dit punt niet tot actie dwingen, omdat de gelden voor vroegschoolse educatie komen uit de lumpsum. Voor het verhogen van de kwaliteit van leraren zijn zowel de overheid als werkgevers en werknemers verantwoordelijk. Door het open karakter van het beleidsdoel (geen nieuwe bekwaamheidseisen, geen criteria voor kwantiteit en kwaliteit van bij- en nascholing) is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van welke taken – en wat de resultaten moeten zijn.

Soms deelt de overheid het eigenaarschap over en de aansturing van een implementatieproces; bijvoorbeeld in het programmabureau voor de uitvoering van het kwaliteitsbeleid (School aan Zet). In het Nationaal Onderwijsakkoord dat het kabinet sloot met de Stichting van het Onderwijs (september 2013) stonden afspraken over professionalisering van leraren, over hun zeggenschap en hun salaris. In deze stichting zijn de PO-Raad, de VO-raad en de MBO Raad vertegenwoordigd, die in dit geval twee rollen hebben gekregen: mede-uitvoerder van beleid én representant van betrokkenen (leraren). Tussen deze twee rollen zit altijd en onvermijdelijk een zekere spanning.

Factor tijd: geleidelijke invoering werkt, maar gebeurt niet altijd

Een geleidelijke en koersvaste invoering van beleid loont meestal. Het vsv-beleid laat dit goed zien. De doelstellingen van dit beleid waren van begin af aan duidelijk. De regionale pilots op basis van convenanten gaven inzicht in wat wel en niet werkte. Pas daarna werd het beleid landelijk ingevoerd, waarbij het veld nog steeds ruimte had om een eigen tempo te volgen. Daardoor konden scholen zich het beleid toe-eigenen en er een eigen invulling aan geven. Een voorbeeld van beleid dat in dit opzicht niet goed gewerkt heeft, is de invoering van de referentieniveaus voor taal en rekenen. Deze werden gelijktijdig ingevoerd in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs kreeg hierdoor leerlingen binnen die niet aan de vastgestelde streefniveaus voor het vmbo voldeden, maar was er wel verantwoordelijk voor dat deze leerlingen het mbo-streefniveau bereikten. Er was ook geen duidelijkheid over de haalbaarheid en de wijze van toetsen en examinering van de referentieniveaus. Ruimte voor maatwerk voor specifieke groepen (zorg)leerlingen was er nauwelijks.

Factor geld: gelijktijdig vernieuwen én bezuinigen is niet verstandig

Extra bekostiging helpt bij de invoering van verschillende beleidsmaatregelen, zoals het vsv-beleid en de invoering van vve-programma's laten zien. De invoering van de maatschappelijke stage is een sprekend voorbeeld van beleid dat scholen met extra financiering over de streep getrokken heeft. Ook voor de functiemix kregen scholen aparte middelen. Toch is extra bekostiging niet altijd nodig. Wel is terughoudendheid geboden bij het gelijktijdig invoeren van vernieuwingen en het doorvoeren van bezuinigingen. Dit is geen gelukkige combinatie. Wijzigingen worden dan met meer wantrouwen ontvangen en lastiger geaccepteerd.³⁹ Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is passend onderwijs. Bij herziening van het beleid werd een bezuiniging ingevoerd (van 300 miljoen euro). Dit leidde tot protesten in zowel het veld als de Tweede Kamer. Hoewel na aanvankelijk uitstel de bezuiniging werd geschrapt, kleefde het bezuinigingsvoornemen nog altijd aan de discussie over passend onderwijs.

Beleidsbijstelling kan nuttig zijn, mits met mate en in het perspectief van de lange termijn

Dijsselbloem adviseerde om eerst ervaringen op te doen alvorens beleid landelijk in te voeren. Pilots kunnen waardevolle gegevens en beleidsbijstellingen opleveren, die de uitvoering vergemakkelijken. De beleidsdossiers laten hiervan diverse voorbeelden zien. Beleidsbijstelling is verstandig, als de onderwijspraktijk daar aanleiding toe geeft, mits vastgehouden wordt aan de lange termijn: welk doel moet – uiteindelijk – zijn gediend? Te veel wisselingen in het beleid vóór en tijdens de implementatiefase doen de kans op slagen afnemen. Ze geven namelijk ook onzekerheid. Als voorbeeld kan hier het lerarenbeleid dienen. Het in het Actieplan leraar 2020 geuite voornemen om het opleidingsniveau van leraren substantieel te verhogen is (nog) niet vertaald in eisen aan de opleiding en bij- en nascholing van leraren. Het blijft daardoor 'boven de markt' hangen. Krijgen de academische opleidingsscholen structureel extra bekostiging?

³⁹ In de panels is meerdere keren opgemerkt dat het in het algemeen lastig is om voor bezuinigingen draagvlak te creëren.

Kunnen leraren gebruik blijven maken van de lerarenbeurs? Onzekerheid over voortzetting van het beleid heeft ook het risico dat de consistentie onder druk komt te staan.

Een wispelturige overheid levert frustraties op in het onderwijsveld. De gang van zaken rond de onderwijsuren heeft veel kwaad bloed gezet in het voortgezet onderwijs. Ook de afschaffing van de maatschappelijke stage, kort na de invoering, heeft geleid tot onbegrip en frustratie. Temeer daar het onderwijsveld aanvankelijk sceptisch tegenover dit beleidsinstrument stond, maar zijn mening wijzigde na gunstige ervaringen met de invoering (zo waren zorgen over verdringing van de beroepsgerichte stages in het vmbo weggenomen).

'Dijsselbloemproof' en 'Dijsselbloemspook'

Van een systematische voorbereiding, invoering en uitvoering van beleid zoals voorgesteld door de commissie-Dijsselbloem was dus geen sprake. Toch voelden politici en beleidsmakers de druk om beleidsvoorstellen 'Dijsselbloemproof' te maken. Er werden cosmetisch passages gewijd aan het voldoen aan de criteria uit het rapport. In 2009 peilde *de Volkskrant* de doorwerking van het rapport bij diverse onderwijsdeskundigen.⁴⁰ "Bij elk onderwijsplan wordt gevraagd of het wel Dijsselbloemproof is, maar is er ook wezenlijk iets veranderd?" Volgens de geraadpleegde deskundigen in het artikel⁴¹ is er vooral terughoudendheid ontstaan ten aanzien van vernieuwingen of structurele wijzigingen in het onderwijs. Zij verschillen daarbij van mening of dit nu een goede of slechte uitwerking is. Tegelijkertijd gingen eenmaal ingezette vernieuwingen gewoon door, ook als ze niet Dijsselbloemproof waren.

Het Kamerlid Dezentjé kwam met de term 'Dijsselbloemspook' om een ander effect van het parlementair onderzoek te duiden. De aanbeveling om practice based te werk te gaan (stapsgewijs en op kleine schaal experimenteren met onderwijsvernieuwingen in initiatiefrije scholen, begeleid door monitoring en evaluatie-onderzoek⁴²) werd door sommige betrokkenen vooral gezien als een manier om het onderwijsveld te bevrijden van overheidsbemoeienis en onverwachte Haagse interventies. Dezentjé zei daarover in de Kamer: "Het gevaar dat ik het Dijsselbloemspook noem, is dat de overheid met het rapport-Dijsselbloem in de hand zichzelf ontslaat van de verantwoordelijkheid om de regie te blijven voeren en zo bang is zich te mengen in didactiek dat zij zich uiteindelijk nergens meer in mengt."⁴³

2.4 Wel aandacht voor één punt uit het toetsingskader: draagvlakvergroting

De impact van de commissie-Dijsselbloem is vooral merkbaar in de draagvlakverwerving voor beleidsmaatregelen (bijlage 5 bevat een overzicht van de onderzochte thema's in relatie tot

40 Gerrits & Reijn, 2009. Hierin staat onder meer: "Zouden de exameneisen voor het voortgezet onderwijs ook zijn aangescherpt als de commissie-Dijsselbloem er niet was geweest? En zou dan toch de Canon van Nederland verplichte kost worden op scholen? Zou er zonder 'Dijsselbloem' een fusietoets voor scholen zijn gekomen?"

41 De geraadpleegde deskundigen in dit artikel zijn (functiebeschrijving dateert uit 2009): Doekle Terpstra (HBO-raad), Leo Prick (onderwijskundige), Robert-Jan Simons (hoogleraar didactiek), Jan Jacob van Dijk (Kamerlid CDA), Jan van Zijl (voorzitter MBO Raad), Sjoerd Slagter (voorzitter VO-raad), Paul van Meenen (directievoorzitter Spinoza Onderwijsgroep Voorburg), Frits van Oostrom (voorzitter van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon), Staf Depla (Kamerlid PvdA), Nan Dodde (emeritus hoogleraar).

42 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.153.

43 Handelingen II 2007-2008, p. 6973. Zij haalde dit begrip opnieuw aan in het algemeen overleg over passend onderwijs: "Het is nu echt duidelijk: het Dijsselbloemspook waart rond. Voor degenen die de kreet «Dijsselbloemspook» nog niet eerder van mij hoorden: daarmee bedoel ik niets anders te zeggen dan dat het rapport-Dijsselbloem ons duidelijk maakte dat veranderingen van onderop moeten komen en niet van bovenaf moeten worden opgelegd. De tegenhanger daarvan en de angst die wij hadden bij dit wetstraject is het Dijsselbloemspook, namelijk dat alles over de schutting wordt gekieperd en dat het veld het maar moet uitzoeken terwijl men daar de mogelijkheden niet heeft." Kamerstukken II 2008-2009, 31 497, nr.15.

draagvlakverwerving). De overheid besteedt hier meer aandacht aan dan voorheen, al gebeurt ook dit nog niet systematisch, zoals het toetsingskader beoogt.

Draagvlak wordt actiever gezocht onder meer gesprekspartners dan voorheen

De overheid probeert niet alleen het gesprek te voeren met de sectororganisaties en vakbonden, maar ook met andere belanghebbenden, zoals leraren en schoolleiders. Dit is ook nodig, omdat de beleidsarena sinds de paarse kabinetten ingrijpend is veranderd. De vaste, 'natuurlijke' gesprekspartners van de centrale overheid, namelijk de landelijke onderwijskoepels (per zuil georganiseerd: rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder, openbaar), vielen weg tijdens de paarse kabinetten. Deze koepels hadden vertegenwoordigers uit alle onderwijsgeledingen in de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg: bestuursleden, personeelsleden, ouders en leerlingen. Met het opheffen van de centrale commissie was een belangrijk forum voor nationaal onderwijsbeleid verdwenen. In plaats daarvan kwamen er nieuwe spelers, in het bijzonder de sectororganisaties, die schoolbesturen in zich verenigden. Tijdens het eerste paarse kabinet (halverwege de jaren negentig) kwamen er in plaats van de sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur afzonderlijke overleggen met de verschillende sectoren en groeperingen.⁴⁴ Daardoor kon de overheid zelf een betere afweging maken tussen de verschillende belangen. Daarna is de overlegstructuur weer diffuser geworden. De overheid spreekt niet alleen met het georganiseerde onderwijsveld (voornamelijk de onderwijsbesturen aangesloten bij de sectororganisaties), maar ook met aparte deskundigen, nieuwe organisaties en personen die zich in de media over onderwijs uitlaten.

Het overleg heeft minder vaak een regulier karakter en vindt vaker plaats per beleidsdossier. Er vinden meer internetconsultaties plaats. Soms worden (ook) andere vormen toegepast, zoals een peiling van standpunten bij de veldorganisaties. Andere keren wordt de draagvlakpeiling breder opgezet. Op verzoek van het ministerie hebben de PO-Raad en de VO-raad uitgebreid gesproken met scholen over de invoering van de referentieniveaus. Over de plannen rondom passend onderwijs heeft de overheid talrijke bijeenkomsten in het onderwijsveld georganiseerd. Draagvlakpeiling door de Kamer (als geheel) vindt het meest zichtbaar plaats in de vorm van hoorzittingen en rondetafelgesprekken. De meest vergaande raadpleging die de Kamer na 2008 deed, ging over passend onderwijs: drie dagen achtereen werd gesproken met veel verschillende actoren.

Uit de beleidsdossiers wordt niet duidelijk waarom gekozen is voor de ene dan wel de andere manier van draagvlakverwerving. Waarschijnlijk speelt het belang van het onderwerp een rol, of de mate waarin het omstreden is. Opvallend is dat in de documenten die voor de beleidsdossiers bestudeerd zijn, niet zichtbaar wordt of (en zo ja, hoe) de opinies en ingewonnen adviezen van invloed zijn geweest op de beleidsvorming.

Bestaand draagvlak hoeft niet duurzaam te zijn

Vooraf gevonden of verkregen draagvlak, dat wil zeggen ten tijde van de beleidsvoorbereiding, betekent niet automatisch dat het draagvlak tijdens of na invoering van het beleid voortduurt. Een probleem is vooral dat er vaak wel draagvlak is voor het idee of het doel, maar niet of nauwelijks voor de gekozen uitwerking. Zo kwam het advies van de commissie-Rinnooy Kan over het lerarenbeleid tot stand op basis van brede raadpleging van het onderwijsveld. Het daarop gebaseerde beleidsplan genoot in grote lijnen ondersteuning van het veld. Maar het was voor-

⁴⁴ Te weten: organisaties van besturen, schoolleiders, (onderwijs)personeel, en ouders en leerlingen/studenten. Bronneman-Helmers, 2011, p.408.

al de uitwerking van het beloningsbeleid – in de vorm van de functiemix – die tot verdeeldheid leidde (zie kader).

Waardering voor nieuw beloningsbeleid, maar weerstand tegen uitvoeringsvorm

Instellingen in het primair onderwijs ervoeren (en ervaren nog steeds) de geformuleerde streefpercentages voor de functiemix en bijbehorende financieringsregeling als dwingend en rigide. De VO-raad adviseerde zijn leden om voorlopig geen benoemingen te doen in het kader van de functiemix, ondanks het feit dat 90% van zijn leden (schoolbesturen) had ingestemd met deze maatregel. Beloningsbeleid werd beschouwd als een zaak van werkgevers. De AOb verzette zich juist tegen dit advies van de VO-raad en stelde dat het strijdig was met de afspraken uit het Convenant Leerkracht, dat het de leraren benadeelde en dat scholen over voldoende financiële middelen beschikten om de functiemix uit te voeren.⁴⁵ Leraren waren er niet voor geporteerd omdat het wrijving in het team zou kunnen opleveren. Zij wilden salariëring liever koppelen aan opleidingsniveau (zoals de commissie-Rinnooy Kan ook had voorgesteld).

Draagvlak verandert in de tijd doordat vaak bij beleidsuitvoering pas duidelijk wordt wat maatregelen in de praktijk betekenen. Men kan terugschrikken voor onvoorziene en/of ongewenste effecten. Het dossier kwaliteitsbeleid laat bijvoorbeeld zien dat, na aanvankelijke eensgezindheid, een deel van het veld en de politiek terugschrok voor de consequenties van de ingevoerde referentieniveaus voor taal en rekenen. Toen duidelijk werd dat ‘de lat hoog leggen’ minder maakbaar was dan aanvankelijk werd gedacht, klonken er in de Tweede Kamer tegengeluiden over een afrekencultuur en onderwijsvershraling vanwege een te grote nadruk op taal en rekenen.⁴⁶ De maatschappelijke stage toont daarentegen een voorbeeld van groeiend draagvlak in het onderwijsveld. Scholen werden actief ondersteund en leerlingen waren over het algemeen positief.

Voor ontstaan (of bestaan) van draagvlak is wetenschappelijk bewijs niet bepalend

Wetenschappelijk bewijs voor de noodzaak en effectiviteit van voorgenomen beleid lijkt opvallend genoeg geen voorwaarde te zijn voor het draagvlak ervoor. Vooral andere aspecten spelen een rol, zoals overeenstemming over het (algemene) doel, een gedeelde aanname dat het beleid effectief zal zijn, of de aanwezigheid van voldoende middelen voor de implementatie. Ook de publieke opinie speelt een belangrijke rol. Het brede draagvlak bij de politiek voor het invoeren van de referentieniveaus taal en rekenen steunde vooral op de roep in de media om de greep van de overheid op de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Van een feitelijk aangetoonde daling van het kennisniveau van leerlingen was geen sprake. Het gegroeide draagvlak voor de maatschappelijke stage kwam er niet omdat men overtuigd werd van de effectiviteit van zo’n stage voor het bevorderen van burgerschap, maar doordat de stage werd gefaciliteerd en positieve ervaringen werden verspreid. Het was dus ook voorspelbaar dat afschaffing van de verplichting om leerlingen stage te laten volgen (en afschaffing van de financiële middelen ervoor) tot protesten leidde. Daarbij speelde het argument van het al dan niet effectief zijn van die stage slechts een ondergeschikte rol.

Politiek draagvlak betekent niet automatisch dat er draagvlak is in het onderwijsveld

De commissie-Dijsselbloem constateerde al dat politiek draagvlak belangrijker lijkt te zijn geweest voor de door haar bestudeerde onderwijsvernieuwingen dan draagvlak in het onderwijsveld. “Regeerakkoorden forceerden een doorbraak, maar versterkten het gesloten beleidsproces. Overeenstemming met het onderwijsveld werd bereikt met de beroepsvertegenwoor-

⁴⁵ Ledoux, Van Eck, Heemskerk, Veen, e.a., 2014, p.126.

⁴⁶ Ledoux, Van Eck, Heemskerk, Veen, e.a., 2014, p.35.

digers van belangenorganisaties. Zij leken daarbij dichter bij de politiek te staan, dan bij hun eigen achterban.⁴⁷ Ook na het rapport van de commissie-Dijsselbloem blijkt dat een maatregel die kan bogen op een meerderheid van voorstanders in de Tweede en Eerste Kamer, geen garantie is voor draagvlak in het onderwijsveld. De onderwijsuren in het voortgezet onderwijs zijn hiervan het meest duidelijke voorbeeld. Het beleid rond passend onderwijs laat zien dat ook draagvlak voor beleid bij groepen die sterk georganiseerd zijn of institutioneel erkend, nog niet automatisch betekent dat er draagvlak is bij leraren en schoolleiders.

47 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.188.

De raad vindt dat onderwijsbeleid meer moet worden opgevat als een dynamisch proces met (wisselende) belanghebbenden die ook zeggenschap hebben. In zo'n netwerkperspectief moet de overheid investeren in constructieve relaties en haar stelselverantwoordelijkheid nemen.

3 Nodig: nieuw perspectief op onderwijsbeleid

De Tweede Kamer heeft niet alleen gevraagd naar de doorwerking van het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Ook is gevraagd of veranderingen nodig zijn in het huidige onderwijsbeleid, zodat duurzame onderwijskwaliteit (en vertrouwen daarin bij alle actoren) kan worden gerealiseerd.

De hoofdboodschap van de commissie-Dijsselbloem is nog onverkort van kracht. De overheid heeft de zorg voor kwalitatief goed onderwijs. Voor overheidsinterventie moet een dwingende en onderbouwde reden zijn. Als de overheid ingrijpt, moet het beleidsproces zorgvuldig zijn: het onderwijsveld moet betrokken zijn en op de overheid kunnen bouwen. Dit is de basis voor het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs. Om dit alles te bereiken, vindt de raad dat een meer omvattend perspectief op onderwijspolitiek nodig is, dat beter past bij deze tijd.

In de periode voorafgaand aan het rapport van de commissie-Dijsselbloem heeft een bestuursfilosofie zijn intrede gedaan, die sindsdien de beleidsarena aanzienlijk heeft veranderd. Het voortschrijdende proces van deregulering en autonomievergroting leidde tot een versterking van de positie van schoolbesturen. Sectororganisaties (waarin besturen zijn verenigd) werden, samen met de vakbonden, de voornaamste gesprekspartners van de overheid. Schoolleiders, (niet in vakbonden georganiseerde) leraren, ouders en leerlingen werden minder zichtbaar en minder gehoord. Deze veranderingen in het landelijke beleidscircuit (die al voor de commissie-Dijsselbloem aanvingen) zijn in het rapport niet expliciet geadresseerd of in de aanbevelingen verdisconteerd. Als over scholen of het onderwijsveld wordt gesproken, is niet altijd duidelijk over wie het feitelijk gaat: schoolbesturen, schoolleiders of andere actoren. De onvrede van 'het onderwijsveld' met de politiek was echter gelaagd: soms ging het over schoolbesturen die niet uit de voeten konden of wilden met beleidsmaatregelen, soms over leraren, soms over schoolleiders – of over hen allemaal. Bij de onvrede van leraren en schoolleiders speelden bovendien de schoolbesturen soms een zelfstandige rol (als intermediair tussen landelijke overheid en scholen).

Daarnaast wijst de raad erop dat beleidsvorming geen lineair proces is waarin een centrale overheid stuurt en waarin beleidsontwerp en -uitvoering van elkaar te scheiden zijn. Waar voorheen in bepaalde opzichten nog wel sprake was van een sturende overheid, is beleidsvorming steeds meer een dynamisch proces gebleken, waarin veel (en steeds meer) verschillende actoren een zekere macht en autonomie hebben en netwerken en coalities vormen. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering volgen elkaar in dit dynamische proces niet op, maar kunnen

gelijktijdig plaatsvinden. Vanuit dit brede perspectief komen onderwijsvernieuwingen in interactie met veel actoren tot stand. De onderwijspolitiek zou hier meer bewust mee om kunnen gaan. Het vraagt om een overheid die zich beperkt tot de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid, zich richt op de lange termijn en investeert in constructieve verhoudingen met actoren in het veld. Het vraagt ook om politici en beleidsmakers die, mits er een dwingende reden voor is, er niet voor terugschrikken maatregelen te nemen die het stelsel als geheel raken. Onderwijspolitiek moet daarbij gericht zijn op zowel continuïteit als vernieuwing. Dit hoofdstuk licht dit standpunt toe.

3.1 **Beleidsvorming is geen lineair maar een dynamisch proces**

Hoewel de commissie-Dijsselbloem zelf onderkende dat de politieke werkelijkheid rationele beleidsontwikkeling vaak lastig maakt, was dit in haar toetsingskader niet zichtbaar. Het kader leek uit te gaan van een technisch-instrumenteel perspectief. Dit veronderstelt dat men problemen duidelijk kan analyseren, doelen helder kan definiëren en meten, voor- en nadelen zorgvuldig en op basis van evaluaties kan afwegen, en dat men beleidsopties kan kiezen op basis van beschikbare of te verkrijgen wetenschappelijke evidentie.⁴⁸ Het ontwikkelen van concreet beleid wordt in dit perspectief beschouwd als een rationeel te maken afweging van feiten en inhoudelijke argumenten, om gedeelde doelen zo effectief en zo efficiënt mogelijk te realiseren.⁴⁹

De laatste decennia heeft echter een sterke verschuiving plaatsgevonden van een verticale naar een meer horizontale ordening en sturing in beleid. In plaats van een centrale overheid die doelen bepaalt (of kan bepalen) om die vervolgens min of meer aan een heel veld op te leggen, is sprake van verschillende actoren met allen een zekere mate van autonomie en macht.⁵⁰ In het onderwijs is de invloed van de schoolbesturen groot, maar ook leraren laten zich steeds krachtiger horen. Netwerken en organisaties in het middenveld⁵¹ nemen in de beleidsvorming al met al een steeds prominenter plaats in.⁵² Een voorbeeld hiervan is het onderwijsakkoord dat werd gesloten met een deel, maar niet alle belangengroepen die in de Stichting van het Onderwijs vertegenwoordigd zijn. Dit brengt een andere dynamiek in het beleidsproces met zich mee. Steeds opnieuw moet worden gezocht naar legitimiteit, naar werkbare verhoudingen, en naar vormen van representatie die recht doen aan de diversiteit aan actoren die tezamen 'het onderwijsveld' vormen. Beleidsvorming is geen lineair proces meer, maar voltrekt zich op een meer dynamische wijze. Beleidsontwerp en -uitvoering zijn niet altijd te scheiden, en er is voortdurend sprake van wisselende belangen en coalitievorming. Deze dynamiek is door de commissie-Dijsselbloem niet (zichtbaar) meegenomen in de conclusies en aanbevelingen. In het toetsingskader had de rationele grondslag de overhand. De waarde daarvan was dat het houvast bood (zie paragraaf 2.1). Tegelijkertijd schiep deze beoogde rationaliteit hoge verwachtingen, die in de politieke werkelijkheid (lang) niet altijd haalbaar bleken.⁵³

48 Zie ook: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, 2000.

49 Lindblom & Woodhouse, 1968; Dunn, 1994.

50 Onderwijsraad, 2013; Bronneman-Helmers, 2011; Peeters, Hofman & Frissen, 2013.

51 Waarmee onder andere bedoeld zijn organisaties tussen het ministerie en de besturen in.

52 Dye, 2011. Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012.

53 Daar werd ook direct op gewezen door o.a. Bronneman-Helmers, 2008; Denessen, 2008; Geul & Spoormans, 2010.

Een ander perspectief op beleidsvorming

Tegenover het ideaal-typische rationele model van beleidsvorming is een even ideaal-typisch model te schetsen waarin een *relationeel-dynamisch* perspectief centraal staat. Daarbij begint het beleidsproces niet met het vaststellen van doelen, maar is het ontwikkelen van een gedeelde zienswijze op een vraagstuk, op de aard van het probleem en op mogelijke oplossingen het resultaat van deliberaties en onderhandelingen en een inherent onderdeel van het beleidsproces. Het vaststellen van gezamenlijke beleidsdoelen is dan eerder de uitkomst dan de start van het beleidsproces. In dit perspectief vervaagt het onderscheid tussen het ontwerpen en het uitvoeren van beleid, en is *beleidsvorming* een continu proces van uitwisseling tussen actoren, die door middel van coalitievorming en onderhandeling op incrementele wijze (stapsgewijs) veranderingen proberen te realiseren. Evaluaties en wetenschappelijk onderzoek zijn in dat proces geen neutrale informatiebronnen die 'de feiten' weergeven, maar worden door actoren wel of niet benut, al naar gelang de mogelijkheden om daarmee de eigen belangen te realiseren.⁵⁴

Toch blijft ook rationaliteit van onderwijsbeleid nodig. Dat onderwijsbeleid per definitie 'onaf en in wording' is, betekent niet dat het stuurloos hoeft te zijn of kan zijn. Daarvoor is het maatschappelijk belang van onderwijs te groot. IJkpunten voor beleidsvoering en politiek handelen zijn onontbeerlijk. Streven naar rationaliteit in het beleidsproces is nodig voor continuïteit en voorspelbaarheid, voor het maken van keuzes voor de lange termijn en voor het weloverwogen afwijken van eerdere keuzes. Het onderwijsveld weet zo waarvan het mag uitgaan en waarom een bepaalde richting wordt bewandeld. In de onderwijspolitiek moet dus een werkbaar evenwicht worden gevonden tussen beide perspectieven op onderwijsbeleid. Dit betekent ook dat er aandacht moet zijn voor de 'checks and balances' op macroniveau, zoals controlemechanismen, evenwichtige verhoudingen tussen de betrokken partijen en transparantie. Volgens de raad biedt dat de meeste garantie voor het realiseren van duurzame onderwijspolitiek gericht op het waarborgen en versterken van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is de basis voor maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs.

3.2

Gedeelde verantwoordelijkheid vraagt om ruimte voor alle actoren

In een beleidsproces waarin veel actoren opereren, is het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit een gedeelde en continue verantwoordelijkheid van overheid en onderwijsveld samen. In het streven naar kwaliteit moet ruimte worden gelaten aan ieders rol, expertise en verantwoordelijkheid.

De overheid is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel. Zij moet de deugdelijkheid van het onderwijs garanderen: zorg dragen voor minimale leerbrenghen en bekwaamheid van het onderwijspersoneel, voor een doelmatige organisatie en goed bestuur. Het behoort ook tot de kerntaak van de overheid om het functioneren van het stelsel als geheel tegen het licht te houden en aan te passen als maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen. Het zo nodig initiëren van onderwijsvernieuwing maakt naar het oordeel van de raad deel uit van "de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs". Omwille van het ontwikkelen en bestendigen van een langetermijnperspectief en een democratisch debat daarover, moet de overheid ook oog hebben voor het cumulatieve effect van afzonderlijke beleidsmaatregelen op het stelsel als geheel.

⁵⁴ Noordegraaf & De Wit, 2013.

Autonome schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die onder hun hoede vallen. Schoolleiders en leraren moeten in die scholen hun eigen pedagogisch-didactische visie kunnen vormen en hun onderwijs daarnaar kunnen inrichten – en het zo nodig (kunnen) vernieuwen.

Het gemeenschappelijke doel (bereiken van duurzame onderwijskwaliteit) is een ankerpunt voor de combinatie van centrale sturing en decentrale autonomie die het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt. Het is nodig om permanent te investeren in (het organiseren van) constructieve verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld. De opdracht aan de politiek is om actief te zoeken naar de (wisselende) belanghebbenden bij beleidsthema's en de verschillende stemmen te wegen bij het waarborgen van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Bij die weging moeten politici en beleidsmakers zich ook baseren op informatie uit het veld en uit de wetenschap.

Tweede Kamer kan invloed uitoefenen in alle fasen van beleidsproces

Hoe uitwerking kan worden gegeven aan deze visie van de raad, staat in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Met de daarin opgenomen aanbevelingen richt de raad zich op de overheid in het algemeen, waarbij hij de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de regering, de bewindslieden en het ministerie enerzijds en het parlement anderzijds vooronderstelt.⁵⁵ Veelal zal het beleidsinitiatief bij de regering (in het bijzonder de bewindslieden) liggen, al dan niet voortkomend uit een regeerakkoord. De Tweede Kamer kan, vanuit diens agenderende functie, evenwel ook verzoeken om bepaald beleid of zelf het initiatief tot nieuwe wetgeving nemen. De beleidsvoorbereiding zal meestal op het ministerie plaatsvinden. Als dit uitmondt in nieuwe regelgeving, is het aan de Kamer om in het debat met de betrokken bewindspersoon erop toe te zien dat in de voorbereidende fase de juiste stappen zijn gezet (deliberatieve functie). De gezamenlijke wetgevende verantwoordelijkheid stelt de Kamer in staat hier uitdrukkelijk een eigen inbreng te hebben.

Wet- en regelgeving en andere maatregelen zijn niet het eindpunt van politiek. De Kamer heeft ook een controlerende functie. Hij ziet toe op de uitvoering van overeengekomen beleid en op de effecten ervan in de praktijk. De Kamer kan kenbaar maken een andere wijze van uitvoering of uitwerking in lagere regelgeving wenselijk te vinden of, zo nodig, voor toekomstige gevallen de uitvoering of uitwerking bijsturen door het initiëren van een wetswijziging. Vanuit diens representatieve functie hoort de Kamer zich daarbij mede te laten leiden door hetgeen in de samenleving bij verschillende belanghebbenden leeft. Op die manier kan de wens of noodzaak tot wijziging van (onderdelen van) beleid duidelijk worden. In dit cyclische proces van voorbereiden, vaststellen en wijzigen van beleid is het vinden van relevante informatiebronnen en gesprekspartners en het zoeken naar draagvlak een voortdurende opdracht, voor alle betrokkenen: regering, bewindslieden, ministerie en parlement.

55 Deschouwer & Hooghe, 2012.

Omdat de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel bij de overheid ligt, is overheidsingrijpen nodig en gerechtvaardigd als het stelsel of de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. De raad vindt dat de overheid krachtiger kan ingrijpen op de hoofdlijnen, mits ze beleidsmaatregelen (en de effecten daarvan) in een brede context heeft gewogen.

4 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.

4.1 Laet de overheid zich richten op haar kerntaken

De zorg van de overheid strekt zich uit over een beperkt aantal kerntaken (zie het kader). Zo moet ze er onder meer voor zorgen dat scholen over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om kwalitatief goed onderwijs te organiseren, dat de leerprestaties op orde zijn (over de hele breedte van het curriculum) en dat het onderwijspersoneel adequaat geschoold is. De overheid moet zich er ook van vergewissen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en moet daarom zorgen voor samenhang in het onderwijs als geheel. Alleen als onderwijsvoorzieningen op elkaar aansluiten kan er immers sprake zijn van doorlopende leerlijnen.

Kerntaken van de centrale overheid op onderwijsterrein⁵⁶

- Bekostigen van het initiële onderwijs.
- Uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden.
- Waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs (stellen en bewaken van deugdelijkheidseisen middels toezicht door de Inspectie).
- Waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs.
- Waarborgen van de vrijheid van onderwijs.
- Waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel.
- Bewaken van het civiele effect van diploma's (vaststellen van kerndoelen, examenprogramma's en kwalificatiedossiers).
- Bewaken van een doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen.
- Nakomen van verplichtingen die uit internationale verdragen voortvloeien c.q. afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.

⁵⁶ Leune, 2007, p.8-9.

Het publieke belang wordt niet vanzelfsprekend gediend door afzonderlijke schoolbesturen. Het algemeen maatschappelijke belang van onderwijs kan op gespannen voet staan met de belangen van individuele scholen. Zo kan het streven van een school(bestuur) naar veel leerlingen/studenten leiden tot opleidingen waar maatschappelijk gezien niet of nauwelijks behoefte aan is.⁵⁷ Het concurreren om de beste leerling kan leiden tot steeds strengere selectiecriteria van scholen en tot het afschaffen van de heterogene brugperiode, waardoor relatief veel leerlingen worden beperkt in hun mogelijkheden en kansen.⁵⁸ De raad vindt dat het tot de verantwoordelijkheid van de overheid hoort om op deze punten bij te sturen als dat nodig is.

Gebruik zwaardere beleidsinstrumenten voor de kerntaken

De overheid dient zich vooral te richten op haar kerntaken: de voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsstelsel waarborgen. Voor die voorwaarden kan ze zwaardere beleidsinstrumenten inzetten. Deugdelijkheidseisen moeten bij wet worden geregeld. Om die reden is de raad ook voorstander van wettelijke eisen aan de bij- en nascholing van leraren in plaats van alleen stimuleringsmaatregelen voor het behalen van een hoger opleidingsniveau (lerarenbeurs). Het maatschappelijk belang van samenhang in het onderwijs en het civiel effect van diploma's rechtvaardigen eveneens wet- en regelgeving. Een laatste voorbeeld is de toegankelijkheid van het onderwijs: de overheid is hiervoor verantwoordelijk en mag daarom eisen stellen aan de toelatingscriteria van scholen. Voor andere beleidsonderwerpen is directe sturing via wettelijke bepalingen minder of juist niet geschikt. Zo is met de verplichte invoering van de maatschappelijke stage de overheid vergaand in het domein van scholen getreden. In de visie van de raad had de overheid zich in dit geval moeten beperken tot de wettelijke doelbepaling dat scholen actief burgerschap en sociale integratie dienen te bevorderen (binnen de grenzen van de democratische rechtstaat). Er is geen beste manier aan te wijzen waarop scholen hieraan vorm kunnen geven.

Belang van onderwijs neemt toe

Het belang van goed onderwijs in onze kennisintensieve samenleving neemt toe. Als dit in het gedrang komt, is krachtig overheidsoptreden (op hoofdlijnen) gewenst. Onderwijsinstellingen moeten op orde zijn; de overheid meet zich de laatste jaren een strengere rol aan als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. De hiermee samenhangende tendens naar vergaande uniformering van het onderwijs vindt echter plaats in een samenleving waarin de overheid steeds minder het monopolie heeft op publieke vraagstukken.⁵⁹ Flexibilisering, ontmanteling van hiërarchische structuren, individualisering, informatisering en het vervagen van gemeenschappelijke normen en waarden verhouden zich niet goed met uniformering in het onderwijs.⁶⁰ Maatschappelijke problemen zijn complex zonder eenduidige oplossingsrichtingen; uiteenlopende partijen laten daarover hun stem horen. Daarom is het onderwijs niet alleen gebaat bij centrale normstelling, maar ook bij variëteit in het stelsel.⁶¹ Toekomstige ontwikkelingen zijn ongewis en gemaakte keuzes kunnen anders uitpakken dan beoogd. Wat vandaag vernieuwingspotentieel lijkt te hebben, kan morgen een doodlopende weg zijn. Een veerkrachtig onderwijsstelsel heeft variatie tussen onderwijsinstellingen nodig om hierop te kunnen inspelen.

57 Onderwijsraad, 2012.

58 Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2014b. Fettelaar, Leest, Van Eck, Verbeek, e.a., 2013.

59 Burris, Kempa & Shearing, 2008.

60 Zie bijvoorbeeld Bauman, 2005; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004; Castell, 1996.

61 In verschillende adviezen heeft de raad dit uitgewerkt. Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2013b.

Terwijl de nationale belangen van onderwijs groter worden, nemen de sturingscapaciteiten van de overheid af: meer nog dan in de periode van de commissie-Dijsselbloem is er op een aantal terreinen sprake van deregulering en autonomie voor instellingen. Zo zijn in 2011 ook voor de sector primair onderwijs de arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd. De bal ligt meer dan voorheen bij het onderwijsveld. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in scholen. Scholen functioneren in lokale samenwerkingsverbanden en netwerken en hebben te maken met vele partijen met wisselende behoeften en verwachtingen. Ouders willen het recht om onderwijs te kiezen dat past bij hun eigen opvattingen, waardenpatroon en levensbeschouwing. Keuzevrijheid is van oudsher een kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel. In de samenleving is een variëteit aan onderwijsidealen aanwezig, die verder reikt dan het traditionele onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De leerlingenpopulatie van scholen varieert sterk. Om op de daarmee samenhangende wensen en behoeften te kunnen inspelen, moeten scholen concreet beleid kunnen ontwikkelen dat past bij hun specifieke situatie. Zo moeten ze bijvoorbeeld eigen kwaliteitsdoelen kunnen formuleren en bijbehorende werkwijzen kunnen kiezen.

Het begrippenkader wat en hoe is geen goed richtsnoer voor de taakverdeling

De overheid heeft de uitdagende taak om effectief te sturen op kwaliteit(verbetering) in een stelsel met autonome schoolbesturen, die op hun beurt scholen aansturen. Ze moet doortastend, maar ook terughoudend zijn. De vrijheid van onderwijs moet worden gerespecteerd. Het door de commissie-Dijsselbloem geïntroduceerde onderscheid tussen wat en hoe is daarbij geen adequaat richtsnoer. Beleid van de overheid gericht op het wat heeft vaak onvermijdelijk ook gevolgen voor het hoe. De pedagogisch-didactische inrichting van het onderwijs stoelt op een inhoudelijke visie op wat de school leerlingen wil meegeven. Bovendien doet het wat en hoe van de commissie-Dijsselbloem onvoldoende recht aan de dynamiek waarmee het beleidsproces zich voltrekt. Het begrippenpaar suggereert dat beleidsvorming en -uitvoering los van elkaar staan en elkaar opvolgen in de tijd (de overheid bepaalt de doelen en de scholen voeren die vervolgens uit), terwijl ze zich, zoals gezegd, in werkelijkheid vaak tegelijkertijd voltrekken. Door een stringente hantering van het onderscheid kunnen verhoudingen verstoord raken en kan vertrouwen ondermijnd worden, terwijl het dynamische beleidsproces juist gebaat is bij vertrouwen.

4.2 Houd de blik op vernieuwing: schuw stelselwijzigingen niet

Juist de zorg voor de toekomst hoort naar het oordeel van de raad tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. Welke maatschappelijke ontwikkelingen doen een appel op het onderwijs, wat hebben jongeren aan bagage nodig voor hun toekomst, en hoe kunnen scholen kwaliteitsverbetering realiseren? De blik op de lange termijn helpt om tegenwicht te bieden tegen kortcyclisch beleid, politieke belangentegenstellingen en verleidingen van te gedetailleerde regels, al dan niet ingegeven door incidenten. Bovendien kan het een tegenwicht bieden tegen ad-hoc- en 'zwalkend' beleid. Het realiseren van maatschappelijke effecten van overheidsbeleid heeft tijd nodig. Beleid stopzetten of herformuleren, of weer nieuwe beleidsinstrumenten inzetten, leidt doorgaans tot veel bestuurlijke drukte en weinig duurzaam maatschappelijk resultaat.⁶² Om genoemde redenen dient het langetermijnperspectief in de onderwijspolitiek bij voortduring punt van aandacht te zijn.

62 Onderwijsraad, 2007.

Sinds het rapport van de commissie-Dijsselbloem is er bij bewindspersonen en andere politici de neiging om (het spreken over) stelselwijzigingen te vermijden en vernieuwingen niet zelf te entameren. De term onderwijsvernieuwing leek besmet, het werd synoniem met top-down invoeren van vernieuwingen, en is daarom in de ban gedaan (het Dijsselbloemspook). De raad adviseert om een open debat te blijven voeren over het onderwijsstelsel als geheel, het functioneren ervan, en de uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het curriculum als geheel en niet om de afzonderlijke onderdelen (vakken en sectoren).⁶³ Het is aan de politiek om continu te bezien of het onderwijs nog past bij maatschappelijke ontwikkelingen, te toetsen of de inrichting van het stelsel daarmee congruent is, en te kijken hoe de praktijk van het onderwijs zich daartoe verhoudt. Hierbij past het dat politici en beleidsmakers blijven streven naar het formuleren van gedeelde vergezichten voor het onderwijs, zo mogelijk over regeerakkoorden (en politieke coalities en partijen) heen.

De opvatting dat het stelsel met rust gelaten moet worden, is in de onderwijspolitiek echter gemeengoed geworden. Sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Dijsselbloem zijn er nauwelijks tot geen klassieke stelselwijzigingen in gang gezet. Althans, ze werden niet als zodanig benoemd. Toch is er geen 'vernieuwingsstilte' geweest. Hoewel het passend onderwijs officieel niet zo is gepresenteerd, is het in de kern toch een ingrijpende stelselwijziging. Ook het actieplan Focus op Vakmanschap is formeel geen stelselwijziging, maar bevat wel een groot aantal maatregelen die diep ingrijpen in de organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs. Drie opeenvolgende kabinetten hebben in de afgelopen jaren sterk ingezet op kwaliteitsverbetering en het verhogen van prestaties voor taal en rekenen. In de periode 2008-2013 zijn er veel wijzigingen geweest en veel veranderingen doorgevoerd die ieder voor zich niet ingrijpend leken, maar tezamen het stelsel substantieel hebben beïnvloed (referentieniveaus voor taal en rekenen, opbrengstgericht werken, aanscherpen exameneisen voortgezet onderwijs, risicogericht toezicht). De beleidsintensivering op kwaliteitsverbetering bracht veranderingen voor scholen met zich mee, die direct doorwerken in het primaire proces.

Houd zicht op cumulatieve effecten van maatregelen en pak structurele problemen aan

Als de onderwijspolitiek veranderingen doorvoert in afzonderlijke, kleinere en opeenvolgende wijzigingstrajecten, brengt dit het gevaar met zich mee dat het zicht op het cumulatieve effect van al deze wijzigingen aan de aandacht wordt onttrokken. Hierdoor kan in de politiek (en in het veld) ook het besef ontbreken dat door een opeenstapeling van kleine maatregelen het onderwijsstelsel wel degelijk langzaam maar zeker ingrijpend verandert. Het democratisch debat daarover wordt dan niet meer gevoerd.

Volgens de raad is een visie op de gewenste inhoud en vormgeving van het stelsel onontbeerlijk en kan een debat daarover bijdragen aan het voeren van onderbouwd en duurzaam onderwijsbeleid. Politieke terughoudendheid om dit debat te voeren kan leiden tot een impasse waarbij structurele problemen niet ter discussie (kunnen) worden gesteld – laat staan aangepakt. Het risico bestaat dat hierdoor het (politieke) debat zich meer gaat richten op eventuele kleinere onvolkomenheden in het stelsel. Als beleidsvorming zich daarbij (uitsluitend of vooral) binnen de bestaande structuren en overleggen van de onderwijssectoren afspeelt, kan dit ook het zicht ontnemen op ontwikkelingen die zich vooral tussen en over de sectoren heen voordoen – zoals integratie van voor- en vroegschoolse educatie en primair onderwijs, primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs, vmbo en mbo (vm2-trajecten) – en ertoe leiden dat wijzigingen te fragmentarisch plaatsvinden.

⁶³ Onderwijsraad, 2014a.

4.3

Anticipeer op effecten van beleid op andere terreinen

Beleidsprocessen zijn dynamisch. Verschillende fasen van een beleidsproces vinden vaak gelijktijdig plaats. Bovendien voltrekt een beleidsproces zich niet in een vacuüm. Toch is tussen de verschillende beleidsdossiers opvallend weinig verbinding. Deze verkokering leidt tot onverwachte en ongewenste gevolgen. Pas bij de uitvoering van de regelgeving werd zichtbaar dat het vsv-beleid en het gelijktijdig ingezette kwaliteitsbeleid elkaar mogelijk beïnvloeden. Pas na implementatie van de referentieniveaus rees de vraag of het streven naar zo hoog mogelijke leeropbrengsten en dit tot uitdrukking laten komen in een kwaliteitsoordeel over de school, niet op gespannen voet staat met het beleid van passend onderwijs (neem zorgleerlingen op in regulier onderwijs) en het vsv-beleid (zo veel mogelijk leerlingen een startkwalificatie bieden en voortijdig schoolverlaten terugdringen). Ook de strikte omschrijving van wat onder een onderwijsuur moet worden verstaan, is onvoldoende in verband gebracht met andere beleidsontwikkelingen (de roep om meer maatwerk, individualisering, talentontwikkeling, de inzet van ict). Tot slot heeft de overheid door steeds gedetailleerder te sturen de professionele ruimte zoals die door leraren en schoolleiders wordt ervaren, negatief beïnvloed. Dit doet de aantrekkelijkheid van het onderwijs als werkomgeving voor hoogopgeleide leraren (ook een beleidsdoel) geen goed.

Effecten en neveneffecten van onderwijsbeleid beperken zich niet tot het terrein van het onderwijs, maar kunnen zich ook voordoen op verwante beleidsterreinen. Er zijn tal van dwarsverbanden tussen onderwijsbeleid en beleid op terreinen als de jeugdzorg en de arbeidsmarkt. Een voorbeeld hiervan is het beleid rond voortijdig schoolverlaten, dat direct gevolgen heeft voor het sociale en werkgelegenheidsbeleid en voor gemeentelijk beleid. De invoering van passend onderwijs (per 1 augustus 2014) en de nieuwe Jeugdwet (per 1 januari 2015) zijn onderling ook nauw met elkaar verbonden en moeten in de praktijk op elkaar worden afgestemd. Deze voorbeelden laten ook zien dat maatregelen op aangrenzende terreinen de doelstellingen en processen van het onderwijsterrein sterk kunnen beïnvloeden – zowel positief als negatief. De onderwijspolitiek zal daar in de beleidsvorming op moeten anticiperen en inspelen.

4.4

Houd oog voor balans tussen kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid

Onderwijsbeleid vereist een doordenking van de bredere context waarin het onderwijs plaatsvindt. Kwaliteit is niet de enige maatstaf waaraan onderwijs moet voldoen. Ook de doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs moeten gewaarborgd zijn. Aan onderwijsdoelen moet op een zo effectief mogelijke manier worden gewerkt en kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten moeten gelijke kansen krijgen. Bovendien moeten ouders en leerlingen voldoende mogelijkheden hebben om eigen keuzes te maken en moet het onderwijs bijdragen aan sociale cohesie. Tussen de verschillende criteria kan sprake zijn van spanning (zie kader).

Trilemma

“Bij de accentverschuivingen in de drie publieke belangen (van doelmatigheid naar toegankelijkheid en vervolgens naar kwaliteit) schoot de overheid nogal eens door. Men hield onvoldoende rekening met het feit dat deze drie publieke belangen op gespannen voet met elkaar staan. Bij gelijkblijvende omstandigheden (ceteris paribus) kunnen ze niet alle drie tegelijkertijd worden gerealiseerd. Een vergroting van de toegankelijkheid leidt bij een gelijkblijvend rendement onvermijdelijk tot daling van kwaliteit (in termen van niveau). Een verhoging van de kwaliteit (het niveau) leidt bij gelijkblijvende toegankelijkheid al gauw tot afname van het rendement.

De gevolgen van dit trilemma werden de afgelopen jaren duidelijk zichtbaar. De sterke focus op doelmatigheid in het voortgezet onderwijs in de jaren 1990-1998 (tegengaan van omwegen en stapelen) leidde tot een geringere toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De sterke nadruk op toegankelijkheid in de periode 1998-2007 (in verband met de startkwalificatienorm en de ambitie van 50% hoger opgeleiden) leidde tot een daling van het niveau. Als reactie op die laatste ontwikkeling ligt de nadruk sinds 2007 weer op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (referentieniveaus, aanscherping exameneisen, excellentie).⁶⁴

Het is van belang dat de onderwijspolitiek zich van deze spanning bewust is en dat zij zich bij het inzetten op nieuw beleid rekenschap geeft van de wijze waarop dit de verschillende aspecten van goed onderwijs beïnvloedt. Het streven moet zijn alle aspecten in het oog te houden en geen criteria te verwaarlozen. Tegelijkertijd is het leggen van accenten onontkoombaar. Het is daarom nodig gericht aandacht te besteden aan de vraag welke mogelijke (negatieve) neveneffecten kunnen ontstaan bij specifieke beleidsmaatregelen en te bepalen of, en zo ja welke, compenserende maatregelen nodig zijn.

De raad adviseert de overheid bij de totstandkoming van onderwijsbeleid aan deze aspecten expliciet aandacht te schenken. Ex-ante-evaluaties voorafgaand aan beleid kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen (zie hoofdstuk 6).

64 Bronneman-Helmers, 2011, p.362.

De raad adviseert Tweede Kamer, bewindslieden en ministerie permanent te investeren in constructieve verhoudingen met het onderwijsveld. Onderwijspolitiek als dynamisch en cyclisch proces vraagt een voortdurende zoektocht naar een duidelijke ‘tegenpartij’, gesprekspartners die de stem van actoren in het veld representeren. Nieuwe vormen van overleg en communicatie kunnen nodig zijn.

5 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 overlevormen moet worden gezien als een cruciaal onderdeel van het beleidsproces zelf.⁶⁶ 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.

5.1 Erken dat georganiseerde gesprekspartners niet het hele veld representeren

De raad adviseert de overheid zich van een breed draagvlak te blijven vergewissen en zich daarbij niet alleen te baseren op bestaande, geïnstitutionaliseerde overlevormen.

De commissie-Dijsselbloem constateerde dat een gesloten kring van beroepsvertegenwoordigers zich bezighield met onderwijsvernieuwingen. Deze groep vertoonde tunnelvisie en raakte steeds verder verwijderd van de onderwijspraktijk. In de afgelopen jaren heeft de overheid

⁶⁵ Pröpper, 2009.

⁶⁶ Noordgraaf & De Wit, 2013.

op verschillende terreinen beleid gemaakt door convenanten en akkoorden af te sluiten met sectororganisaties. De sectororganisaties, die schoolbesturen in zich verenigen, representeren echter niet alle betrokkenen in het onderwijsveld. Het zijn georganiseerde besturen, die niet per definitie ook de (sector)directeuren, school- en afdelingsleiders en leraren vertegenwoordigen.

Daar komt bij dat de positie van de sectororganisaties diffuus is. Als gesprekspartners van de overheid hebben ze een belangrijke rol in beleidsvorming. Via de bestuursakkoorden en convenanten worden zij ook ingezet als uitvoerders van nieuwe beleidsmaatregelen en als de vertalers daarvan naar het veld. Tot slot zijn zij belangenbehartigers van schoolbesturen en hebben ze ook nog te maken met belangentegenstellingen tussen besturen onderling.

Omdat de sectororganisaties de taken van mede vormgeven van beleid, beleid uitvoeren en belangen behartigen combineren, kan de overheid de indruk krijgen dat er voor een bepaalde maatregel voldoende draagvlak is. Een positieve houding van de sectororganisaties biedt hiervoor echter nog geen garantie. In het veld kunnen de sectorraden door deze combinatie van taken worden gezien als een verlengstuk van 'Den Haag'. Dergelijke beeldvorming kan – terecht of niet – het vertrouwen van het veld in de representatiefunctie van de organisaties schaden en ook de bereidwilligheid verminderen om aan veranderingen mee te werken.

Ook de vakbonden representeren als werknemersorganisaties niet vanzelfsprekend de belangen van de hele beroepsgroep. Jongere leerkrachten zijn minder vaak lid van een vakbond en hun belangen zijn niet zonder meer dezelfde als die van oudere werknemers. Een akkoord met de vakbonden betekent niet automatisch dat er draagvlak is voor een beleidsmaatregel onder leraren. Ook dit betekent dat de politiek open oog en oor moet houden voor andere geluiden uit de beroepsgroep.

5.2 Blijf zoeken naar nieuwe gesprekspartners, vooral op uitvoeringsniveau

Het is belangrijk om te zoeken naar gesprekspartners en draagvlak op het niveau waarop de uitvoering plaatsvindt en doelen gehaald moeten worden.⁶⁷ Besturen staan dicht bij de uitvoering dan sectororganisaties, leraren staan daar dicht bij dan bestuurders.

Goed voorbeeld: rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer

Bij nieuwe wet- en regelgeving organiseert de Tweede Kamer soms rondetafelgesprekken met betrokkenen. Deze vorm van raadpleging heeft vooral een informeel karakter. Uitnodiging geschiedt op voordracht van de verschillende fracties en is afhankelijk van de informatiebehoefte.

In 2009 organiseerde de Tweede Kamer naar aanleiding van een heroverwegingsbrief passend onderwijs een uitgebreide veldraadpleging. Tijdens openbare hoorzittingen werden bijna zeventig betrokkenen door de woordvoerders van verschillende fracties gehoord. Niet alleen het georganiseerde onderwijsveld, maar ook individuele belanghebbenden konden hierbij hun standpunt direct overbrengen aan de politiek.

⁶⁷ Zie in dit verband ook de aanbeveling in het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem: "Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen, maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen." Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.152.

Organiseer en waardeer tegenspraak

'Georganiseerde tegenspraak', het welbewust organiseren van tegenspraak, dient om verkokering en tunnelvisie te voorkomen en beleidszwakheden aan het licht te brengen. Tegenspraak is van belang voor iedere beleidsontwikkeling, ook in het onderwijs. De raad adviseert om diverse en wisselende actoren een forum te geven waar zij hun visie kunnen geven. Een complicatie bij dit zoeken van tegenspraak is dat hét onderwijsveld niet bestaat. Het is in elk geval méér dan een optelsom van meer of minder gevestigde spreekbuizen. Het is lastig om vast te stellen wiens stem gezocht en gehoord moet worden, en hoe de verschillende stemmen vervolgens gewogen moeten worden in een brede context.

Hoewel een vaste overlegstructuur wenselijk en efficiënt lijkt, is deze kwetsbaar. Het georganiseerde onderwijsveld en het feitelijke onderwijsveld, die allebei bestaan uit individuele leraren, directeuren, school- en afdelingsleiders, besturen en leerlingen/studenten, vallen slechts ten dele samen. Bovendien kan een belangenorganisatie niet de spreekbuis zijn van al haar individuele leden. Dat geldt ook in het onderwijs, waar het veld wordt gekenmerkt door een groot aantal verschillende betrokkenen, zowel publiek als privaat. De groepen van belanghebbenden zijn bovendien niet statisch, maar veranderen in de tijd en per onderwerp. Er is sprake van een sterke dynamiek, waarin actoren komen en gaan en kunnen veranderen van gedaante. Wat begint als een individueel protest kan uitmonden in een organisatie of in een vaste stem in het onderwijsveld. Zo spreken de bewindslieden sinds kort met de leraren van het jaar. Het perspectief van het individu blijft echter steeds van belang, omdat dat vaak een kritische factor ten opzichte van organisaties vertegenwoordigt.

Daarnaast zijn (groepen van) actoren op hun beurt op allerlei verschillende en complexe manieren met elkaar verbonden en ook deze verhoudingen veranderen voortdurend. Per onderwerp of dossier kunnen uiteenlopende configuraties van belanghebbenden bestaan.⁶⁸

Daar komt bij dat veel onderwerpen op de onderwijspolitieke agenda gekenmerkt worden door een hoge mate van complexiteit. Het zijn 'wicked problems'⁶⁹ of 'ongetemde problemen'⁷⁰. Bij deze onderwerpen staat de definitie van het probleem ter discussie en is het "niet zeker wat relevante oorzaken en gevolgen zijn, niet helder (...) welke aanpakken daadwerkelijk werken en (bestaat) onenigheid (...) over de vraag welke beoordelingscriteria moeten worden gehanteerd".⁷¹ Ook vanuit dit besef is het van belang om de diverse actoren een forum te geven waar zij hun visie kunnen geven en om zwak en slecht georganiseerde belangen ook in het oog te houden, zodat niet alleen de stem van de mondige burger doorklinkt.⁷² De raad wees er eerder al op dat door de bestuurlijke inrichting van het onderwijs de positie van de belangrijkste groepen belanghebbenden bij het onderwijs – ouders, leerlingen en studenten, leraren en schoolleiders, en in het beroepsonderwijs ook het beroepenveld – verzwakt is.⁷³ Aan de positie van ouders is bij de invoering van passend onderwijs relatief weinig aandacht besteed, terwijl ouders van kinderen met ondersteuningsbehoeften wel direct met de consequenties van mogelijk tekortschietende zorg worden geconfronteerd.

68 Noordgraaf & De Wit, 2013; Hooge, 2013; Boutelier, 2011.

69 Noordgraaf & De Wit, 2013; Ledoux, Van Eck, Heemskerck, Veen, e.a., 2014.

70 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006.

71 Bekkers, Noordgraaf, Waslander & De Wit, 2011, p.22.

72 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006; Bekkers, Noordgraaf, Waslander & De Wit, 2011.

73 Onderwijsraad, 2013b.

Let op de eigen verantwoordelijkheid van de politiek

De grondwettelijke zorg van de regering voor het onderwijs brengt met zich dat de politiek een eigen verantwoordelijkheid heeft. Dit geldt eens te meer in een beleidscontext waarin schoolbesturen centrale spelers zijn geworden. De schoolbesturen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit en het reilen en zeilen van de eigen instelling en dienen niet vanzelfsprekend ook het algemene publieke belang. Waar het belang van de eigen instelling prevaleert en ten koste gaat van bijvoorbeeld een adequaat aanbod van scholen en opleidingen in de regio, moet de overheid corrigerend optreden om het maatschappelijke belang te zekeren. Het is de taak van de politiek om de (vaak tegenstrijdige) belangen van verschillende groepen te wegen tegen het licht van collectieve maatschappelijke belangen. Expliciet verantwoorden waarom uiteindelijk bepaalde keuzes zijn gemaakt, mogelijk tegen het belang van individuele actoren in, versterkt het vertrouwen van het onderwijsveld in de politiek.

5.3 Zie beleidsdoelen niet als startpunt, maar als fase in het proces

De focus op beleid als zoektocht, zeker als het om meer complexe onderwerpen gaat, betekent ook dat specifieke, scherp geformuleerde beleidsdoelen niet gezien moeten worden als het startpunt van het beleidsproces, maar als een fase in dat proces. De doelen zoals die uiteindelijk worden vastgelegd, zijn in deze optiek de uitkomst van een gemeenschappelijk leerproces dat tot stand komt in coproductie met de betrokken partijen.⁷⁴ Deze doelen kunnen tevens het beginpunt vormen van een nieuw beleidsvormingsproces als gewijzigde omstandigheden of inzichten wijziging nodig maken.

Als beleidsvorming wordt gezien als een vorm en uitkomst van dialoog tussen belanghebbenden, verleidt het actoren in de scholen om mee te denken over de problemen en de oplossingen. Hierdoor zullen zij meer betrokken zijn bij het beleid dat uiteindelijk tot stand komt en dat daarmee relevanter is voor concrete, dagelijks ervaren vraagstukken. Bovendien komt het wederzijds vertrouwen ten goede. Voor het bouwen aan wederzijds vertrouwen is verder van belang dat voor betrokkenen bij de vormgeving van het beleid duidelijk wordt welke rol hun inbreng heeft gehad in het uiteindelijke beleid, en waarom. Terugkoppeling en dialoog tussen politiek en veld hebben vooral kans van slagen als wederkerig en doelgericht proces.

⁷⁴ Bekkers, Noordegraaf, Waslander & De Wit, 2011.

De commissie-Dijsselbloem vond dat bij onderwijsvernieuwingen evidentie vaak een beperkte rol speelde. De raad herhaalt het pleidooi van de commissie voor beter gebruik van wetenschappelijke kennis en voegt daaraan toe dat ook andersoortige kennis beter kan worden benut.

6 **Aanbeveling 3: maak beter gebruik van informatie uit wetenschap en onderwijsveld**

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 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.

6.1 **Gebruik wetenschappelijke kennis in alle fasen van het beleidsproces**

De commissie-Dijsselbloem vond dat bij het invoeren van onderwijsvernieuwingen evidentie vaak een beperkte rol speelde. Het ging zowel om de wetenschappelijke onderbouwing van de probleemanalyse als om de verwachte of geconstateerde effectiviteit van het beleid. Er was sprake van “veel euforie, en weinig empirie”.⁷⁵ Als er al aandacht bestond voor pilots en experimenten, dan werden de resultaten daarvan vaak genegeerd. Uitgevoerde experimenten waren vaak van onvoldoende kwaliteit. De commissie nam in het toetsingskader dan ook aanbevelingen op voor een beter onderbouwd beleid, zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht. Ze pleitte bij niet-onderbouwd vernieuwingsbeleid voor kleinschalige pilots onder wetenschappelijke begeleiding, die, als ze succesvol waren, konden leiden tot landelijke maatregelen.⁷⁶ Uit de analyse van het onderwijsbeleid na de commissie-Dijsselbloem blijkt dat wetenschappelijke kennis nog geen prominente rol speelt bij nieuw beleid. Wel is bij een aantal thema’s aandacht besteed aan wetenschappelijke onderbouwing van beleidskeuzes. Dit komt ook doordat de belangstelling voor evidence informed (based) beleid op verschillende beleidsterreinen is toegenomen (gezondheidszorg, jeugdzorg, rechtspraak).

⁷⁵ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.130.

⁷⁶ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.152.

De raad adviseert aanwezige wetenschappelijke evidentie, ook uit het buitenland, beter te benutten bij het vormgeven van beleid (ex-ante-evaluaties). Deze kennis kan zo mogelijk worden aangevuld met goed te evalueren pilots (in Nederland). Als daarvoor de tijd ontbreekt of om andere redenen het uitvoeren van pilots niet mogelijk of wenselijk is, kunnen verkenningen worden uitgevoerd. Voor eenmaal geïmplementeerd beleid is het belang van het verzamelen van evidentie en praktijkervaringen niet verdwenen. De raad vindt wel dat de politiek na implementatie terughoudend moet zijn en het veld de tijd en ruimte moet geven het beleid in de praktijk (op eigen wijze) vorm te geven. Tegelijkertijd is monitoring noodzakelijk. Wordt het beoogde doel gerealiseerd, zijn tussentijdse bijstellingen en/of extra faciliteiten nodig? Goede monitoring en effectevaluatie zijn nodig om dergelijke 'tested knowledge' naar boven te halen.

Het verwerven van bruikbare kennis is dus een continu proces: vóór het invoeren van nieuw beleid, in de pilot- en implementatiefase en ook daarna. Deze werkwijze doet recht aan het cyclische proces van beleidsvorming.

De raad is zich ervan bewust dat de totstandkoming van wetenschappelijke evidentie enerzijds en het dynamisch-relatieve beleidsvormingsproces in het onderwijs anderzijds zich (vaak) moeilijk tot elkaar verhouden. Het verzamelen van wetenschappelijke evidentie, het uitzetten van pilots en het wachten op de resultaten daarvan vergt tijd; meestal meer dan de actoren in het besluitvormingsproces zichzelf en elkaar gunnen. Daarnaast voldoet onderzoek dat beleid moet staven vaak niet aan de voorwaarden om uitsluitsel te geven over de werkzaamheid van de maatregel. Het maakt kwetsbaar om beleid te baseren op een enkele studie, en pilots in geïsoleerde settings komen vaak niet overeen met 'real life' omstandigheden. Ook evidentie uit een internationale context is vaak lastig te generaliseren naar de Nederlandse situatie, omdat de omstandigheden niet altijd vergelijkbaar zijn. Verder gaan draagvlak en evidentie lang niet altijd samen op. Voor beleid kan op een bepaald moment draagvlak bestaan, ondanks het feit dat er geen evidentie voor is. Met het verstrijken van de tijd die met het vinden van evidentie gemoeid gaat, kan dit draagvlak echter weer afnemen. Ook het omgekeerde kan het geval zijn, namelijk dat er wel evidentie is, maar geen draagvlak. Ondanks deze incongruenties acht de raad het van belang dat de onderwijspolitiek expliciet tijd en aandacht besteedt aan het vergaren en benutten van wetenschappelijke kennis gedurende het gehele beleidsvormingsproces.

6.2 **Gebruik ook andere soorten kennis, afkomstig van verschillende niveaus**

De raad vindt dat niet alleen wetenschappelijke kennis over effectief en duurzaam onderwijs moet worden gebruikt, maar ook aanwezige kennis in de onderwijspraktijk. Betrouwbare wetenschappelijke informatie is van grote waarde om goede besluiten te kunnen nemen, maar er zullen altijd onzekerheden zijn. Het is van belang om kennis uit de praktijk mee te nemen, omdat die zicht geeft op de praktische implicaties en haalbaarheid van (voorgenomen) beleid. Daarnaast kan een maatregel wetenschappelijk goed te onderbouwen, maar maatschappelijk onwenselijk zijn.⁷⁷ Alleen door het verwerven en combineren van gegevens op alle niveaus kan een beter en meer compleet beeld van de wenselijkheid en effectiviteit van maatregelen worden verkregen.

Praktijk en wetenschap vinden elkaar nu nog onvoldoende als het gaat om kennis over voorgenomen en al in gang gezet beleid. Gegevens uit effectevaluaties leveren vaak niet de resultaten op die scholen nodig hebben om hun praktijk te verbeteren; ze zijn bijvoorbeeld te algemeen

77 Slob & Staman, 2012.

en niet toegesneden op de specifieke situatie van een school. Andersom wordt van waardevolle gegevens die scholen wél hebben en die gebruikt kunnen worden om beleid te verbeteren of aan te scherpen, nog te weinig gebruikgemaakt.⁷⁸ De opdracht aan de politiek is om het bestaan en de waarde van beide soorten kennis te onderkennen en deze te gebruiken in het (doorlopende) proces van beleidsvorming.

Monitor om te leren

Monitoring van beleidsmaatregelen geeft informatie over het al dan niet bereiken van de beoogde doelen. Het kan óók een belangrijke functie vervullen in het beleidsproces én in de praktijk. Goede monitoring dwingt namelijk tot nadenken op alle niveaus. Leerkrachten, directeurs en school- en afdelingsleiders kunnen de bevindingen aanwenden om de eigen praktijk te verbeteren, schoolbesturen kunnen ze gebruiken om hun beleid verder vorm te geven, en gemeenten kunnen ze bijvoorbeeld gebruiken bij het vaststellen van de lokale educatieve agenda. Gedegen monitoring helpt zowel overheid als onderwijsveld om betrokken te zijn bij de keuzes die in de onderwijspolitiek worden gemaakt en samen eigenaar te worden van nieuw beleid.

Gebruik waar nodig een uitvoeringstoets door experts

Als extra waarborg voor een zorgvuldig besluitvormingsproces met realistische doelen adviseerde de commissie-Dijsselbloem de Kamer een uitvoeringstoets te gebruiken. Onafhankelijke experts zouden de uitvoerbaarheid van een nieuwe maatregel moeten toetsen, alvorens de Kamer kon stemmen over het desbetreffende wetsvoorstel.

De Onderwijsraad wil deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht van de Kamer brengen. In een dynamisch beleidsvormingsproces waarin actoren uit het veld nauw betrokken zijn bij het vaststellen van doelen, zijn die doelen doorgaans realistischer en kunnen ze rekenen op meer draagvlak. Zeker als gebruikgemaakt is van betrouwbare informatie op alle niveaus. Niettemin kunnen er situaties ontstaan waarin de uitkomst van de beleidsvorming ver verwijderd raakt van de uitvoeringspraktijk. De raad heeft hier eerder op gewezen in zijn advies *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*: "Is duidelijk hoe op elk niveau (van docent tot schoolorganisatie, van management tot sectororganisatie en lerarenberoepsvereniging tot minister) de te behalen resultaten uiteindelijk samenhangen met de resultaten op het niveau van de leerling/student? Met andere woorden, is de keten van onderwijsresultaten tot beleidsresultaten zo specifiek mogelijk?"⁷⁹ Als er tekenen zijn dat beleid en praktijk te ver uiteenlopen, moet de Kamer zelf als sluitstuk van een beleids- of wetgevingsproces opdracht geven om een uitvoeringstoets uit te laten voeren door onafhankelijke experts. De Europese werkwijze kan hier als voorbeeld dienen. In Europees kader is het gebruikelijk om een beleidsevaluatieve toets door te voeren bij alle grote beleidsonderwerpen van de Europese Commissie.⁸⁰ Deze worden dan voorzien van een 'impact assessment'. Daarin kijken experts naar de (verwachte) kosten en baten en naar de mogelijke neveneffecten van het beleid. De resultaten hiervan worden vervolgens gebruikt in de politieke besluitvorming rondom een voorstel.

Vooraf bij ethisch en/of technisch ingewikkelde onderwijsdossiers of bij onderwijsbeleid waar bij draagvlak moeilijk te realiseren is, kan een uitvoeringstoets nodig zijn om ondoordachte maatregelen te voorkomen.

78 Onderwijsraad, 2011.

79 Onderwijsraad, 2007, p.83.

80 European Commission, 2014.

De raad adviseert dat zowel het ministerie van Onderwijs als de Tweede Kamer zelf bouwt aan een goed geheugen van ervaringen in de onderwijspolitiek om herhaling van beleidsfouten te voorkomen.

De commissie-Dijsselbloem keek naar het verleden om een gezamenlijk nieuw vertrekpunt te markeren en lessen te trekken voor de toekomst. De kracht van het rapport en de impact daarvan op de verhouding tussen politiek en het onderwijsveld zijn beschreven in hoofdstuk 2. Door het werk van de commissie als codificatie te zien van een periode in de onderwijsgeschiedenis, heeft het instellen en het werk van de commissie-Dijsselbloem een gedeelde (politieke) kennisbasis opgeleverd, die door alle onderwijsactoren werd erkend.

Een gezamenlijke uitgangspositie maakt systematisch voortbouwen op eerder gekozen beleidslijnen, uiteraard binnen de politieke realiteit, mogelijk. Het vergroot de duurzaamheid van de onderwijspolitiek. Dit betekent niet dat een eenmaal gekozen lijn altijd in dezelfde richting moet worden voortgezet. Net zo goed kan een weloverwogen afwijking van of zelfs breuk met eerder gevoerd beleid een uitkomst zijn. Dit laatste onderstreept juist het belang van het periodiek gezamenlijk terugkijken op het onderwijsverleden en het vooruitblikken op de toekomst. Op die manier kan een gezamenlijke visie worden gevormd op ieders taken en verantwoordelijkheden en op het doel en de inhoud van het onderwijs. Politici en onderwijsveld kunnen afspraken maken over hoe de lange beleidslijnen worden geborgd. Zo'n werkwijze voorkomt dat politieke besluitvorming te gefragmenteerd (en daardoor mogelijk op inconsistente wijze) plaatsvindt, en draagt bij aan bestendigheid van het onderwijsbeleid.

Afkortingen

AOB	Algemene Onderwijsbond
ict	informatie- en communicatietechnologie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programm for International Student Assessment
po	primair onderwijs
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie

Literatuur

- Bauman, Z. (2005). *Liquid Llife*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & De Wit, B. (2011). *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Bosker, R.J., Meijnen, G.W., Wijnen, W.H.F.W., Karsten, S. & Lowyck, J. (2008). Tijd voor Onderwijs – Het rapport Dijsselbloem. *Pedagogische Studiën*, 85(6), 451-475.
- Boutelier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). Onderwijsvernieuwingen onderzocht. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 20(2), 103-122.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Proefschrift. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burris, S.C., Kempa, M. & Shearing, C.D. (2008). Changes in Governance: A Cross-Disciplinary Review of Current Scholarship. *Akron Law Review*, 41(1), 1-66.
- Castell, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Malden: MA Blackwell Publishers, Inc.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs. Eindrapport*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 6.
- Denessen, E. (2008). De commissie Dijsselbloem en de ideologie van het wat en het hoe: Een voortzetting van de discussie over het rapport van de commissie Dijsselbloem. *Pedagogiek*, 28(2), 217-224.
- Deschouwer, K. & Hooghe, M. (2011). *Politiek. Een inleiding in de politieke wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis*. New Jersey: Pearson.
- DUO Onderwijsonderzoek (2013). *Politieke Barometer Onderwijs – Meting september 2013*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Dye, T.R. (2011). *Understanding public policy*. New York: John Wiley.
- Elias, T. (2012). Veel protesterende docenten leven in het stenen onderwijstijdperk. *de Volkskrant*, 26 januari 2012.
- European Commission (2014). *Impact assessment*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 augustus 2014 via <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/>.
- Fettelaar, D., Leest, B., Van Eck, E., Verbeek, F., Van der Vegt, A.L. & Jongeneel, M. (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam/Utrecht: ITS/Kohstamm Instituut/Oberon.
- Gerrits, R. & Reijn, G. (2009). Onderwijs huiverig voor vernieuwing. *de Volkskrant*, 12 februari 2009.
- Geul, A. & Spoormans, H. (2010). Overtuigende plannen. Handreiking voor praktische beleidsadvisering. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer & P. de Jong (eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber amicorum voor prof. dr. Arno. F.A. Korsten (137-144)*. Den Haag: Boom Lemma.
- Handelingen II 2006-2007, p.2268. *Vragen van de Tweede Kamer aan minister en staatssecretaris van OCW over het nieuwe leren*.
- Handelingen II 2006-2007, p.3463. *Behandeling brief van het Presidium over het voorstel om een parlementair onderzoek in te stellen (31 000, nr.1)*.
- Handelingen II 2007-2008, p.6973. *Voortzetting van het debat met de regering over het eindrapport "Tijd voor Onderwijs" van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*.

- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Inaugurele rede. Tilburg: PrismaPrint, Tilburg University.
- In 't Veld, R.J. (2008). Het broddelwerk van Dijsselbloem. *NRC Handelsblad*, 11 april 2008.
- Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr.1. *Brief van het Presidium van de Tweede Kamer inzake het instellen van een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen d.d. 11 april 2007*.
- Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr. 15. *Motie van het lid Jan Jacob van Dijk c.s.*
- Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr. 16. *Motie van de leden Halsema en Jasper van Dijk*.
- Kamerstukken II 2007-2008, 31 007, nr. 17. *Brief d.d. 30 mei 2008 van de minister en staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*.
- Kamerstukken II 2008-2009, 31 845, nr. 3. *Parlementaire zelfreflectie 2007-2009. Rapport Vertrouwen en zelfvertrouwen*.
- Kamerstukken II 2008-2009, 31 497, nr.15. *Verslag algemeen overleg over passend onderwijs*.
- Koelewijn, J. (2008). Dijsselbloem wilde conclusie falende overheid bij onderwijs. Interview met L. Borghans en D. Webbink. *NRC Handelsblad*, 8 april 2008.
- Ledoux, G., Van Eck, E., Heemskerk, I., Veen, A., Slighte, H, Dijkers, L. & Bollen, I. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Rede, op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Empirische Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Lindblom C.E. & Woodhouse, E.J. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Martens, R. (2008). 'Tijd voor onderwijs' beoordeeld. *OnderwijsInnovatie*, 10(2), 26-28.
- Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2013). 'Professional governance'. *Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Obbink, H. (2012). Den Haag dendert maar door. *Trouw*, 26 januari 2012.
- Olthof, G. (2012). Leraren zijn minachting beu, en ze hebben groot gelijk. *de Volkskrant*, 26 januari 2012.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Overgangen in het onderwijs. Briefadvies*. Brief van Onderwijsraad aan Minister van OCW, 3 maart 2014.
- Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie*. Groningen: NSoB, RUG, GION.
- Pröpper, I.M.A.M. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Couthino.
- Reformatoisch Dagblad (2012). Wisselende reacties op voorstel Slob onderwijsdag. *Reformatoisch Dagblad*, 3 februari 2012
- Slob, M. & Staman, J. (2012). *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Den Haag: Rathenau Instituut.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag: SCP.
- Van Grinsven, V. & Mutgeert, C. (2012). *De Politieke Barometer Onderwijs 2012*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Waslander, S. & Van der Weide, M. (2009). *Politiek, pers en praktijk*. Geraadpleegd op 10 september 2014 via <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/SLOA/PolitiekPersPraktijk.pdf>.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zunderdorp, R. (2008). Wat Dijsselbloem niet zei. *de Volkskrant*, 11 maart 2008.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

Mevrouw dr. H.M. Bronneman-Helmers	Voorheen werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau
De heer dr. A. Jonk	Inspectie van het Onderwijs
De heer drs. R.J.A. Kerstens	Dienst Uitvoering Onderwijs

Panelbijeenkomst I, 31 januari 2014

De heer drs. J.J.G.M. Biskop	Oud-Kamerlid CDA
De heer B.J. van Bochove	Oud-Kamerlid CDA
De heer M. Çelik	Oud-Kamerlid PvdA
De heer B. van der Ham	Oud-Kamerlid D66
Mevrouw drs. E.C.E. de Kler	Griffie Vaste Commissie voor OCW Tweede Kamer
Mevrouw drs. M. Smits	Oud-Kamerlid SP

Panelbijeenkomst II, 28 februari 2014

De heer drs. P. Bergen	Vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON)
De heer H. van Bergen	Federatie van Onderwijsvakorganisaties
De heer drs. W.T.G. Dresscher	Algemene Onderwijsbond
De heer G. Horst MSC	Beleidsmedewerker CNV Onderwijs
De heer P.A.J. Hulsen MPA	Landelijke Ouderraad
De heer drs. F. Jansma	Onderwijscoöperatie
De heer drs. R. van de Kraats	Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs

Panelbijeenkomst III, 28 februari 2014

De heer Y. Altuntas	Islamitische Scholen Besturen Organisatie
Mevrouw drs. J. Arends	Vereniging Openbaar Onderwijs
De heer mr. R. Bloemers	Vereniging VOS/ABB
De heer dr. W. Kuiper	Besturenraad
De heer P.W. Moens	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
De heer mr. S.J. Steen	Verenigde Bijzondere Scholen
De heer mr.drs. Th.E.M. Wijte	Vereniging Katholiek Onderwijs

Panelbijeenkomst IV, 28 februari 2014

De heer H.A.J. van Asseldonk	VO-raad
Mevrouw drs. R. den Besten	PO-Raad

Conceptteksten van het advies heeft de raad voorgelegd aan drie externe referenten

De heer prof.dr. S. Karsten	Universiteit van Amsterdam
De heer drs. H.G.J. Steur	BeteoR Mens en Organisatie
Mevrouw dr. M.C.M. Turkenburg	Sociaal en Cultureel Planbureau

Bijlage 1

Adviesvraag



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
mevrouw prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T 070 318 30 33

Den Haag, 19 september 2013

Geachte mevrouw Ten Dam,

In haar vergadering van heden heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over "Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid (follow-up rapport Commissie-Dijsselbloem)" en over "de positie van het vmbo in de educatieve wedloop".

In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.

Namens de Kamer vraag ik u aan dit verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Anouchka van Miltenburg
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

BIJLAGE

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.

De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2014, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid (follow-up rapport Commissie Dijsselbloem)

Context: lavenen tussen maatschappelijke druk en behoefte aan professionele ruimte

In 2007 is een parlementair onderzoek ingesteld naar onderwijsvernieuwingen die zijn ingevoerd in de twintig jaar daarvoor, zoals de basisvorming, het studiehuis en het vmbo. Aanleiding was de aanhoudende kritiek op en discussie over deze onderwijsvernieuwingen en de wijze van invoering ervan. Daaruit kwam het beeld naar voren dat onderwijsvernieuwingen van bovenaf zijn ingevoerd zonder dat voldoende rekening werd gehouden met draagvlak in het veld. Het parlementair onderzoek onder leiding van Dijsselbloem had als doel om inzicht te krijgen in de invoering van de onderwijsvernieuwingen en daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

In het eindrapport *Tijd voor onderwijs* (2008) komt de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen tot stevige conclusies en een aanzienlijk aantal aanbevelingen. Een centrale conclusie is dat het ontbreekt aan een heldere afbakening van de rol van rijksoverheid en scholen. Er bestaan enerzijds zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds is er ontevredenheid onder professionals in het onderwijs over de wijze waarop veranderingen plaatsvinden. In het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen op de korte en (middel)lange termijn komen overheid en scholen echter op elkaars domein, met implementatieproblemen en toenemende regeldruk als gevolg.

De commissie pleit voor een onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' om de rolverdeling tussen overheid en scholen te verhelderen. De overheid moet aangeven 'wat' van leerlingen verwacht mag worden op een bepaald moment in hun schoolloopbaan. Vervolgens is het aan de scholen 'hoe' zij dit in de praktijk vormgeven. Binnen de ruimte die scholen zouden moeten hebben gelden overigens wel enkele randvoorwaarden: wettelijke eisen aan de onderwijstijd en aan de kwaliteit van docenten. In het verlengde hiervan concludeert de commissie dat de overheid geen grootschalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf moet doorvoeren. Vakinhoudelijke vernieuwingen dienen bijvoorbeeld stapsgewijs en op kleine schaal te worden ingevoerd, waarbij een grote betrokkenheid van docenten van belang is.

Terugkijkend op het onderwijsbeleid van de afgelopen vijf jaar kan worden geconstateerd dat een aantal aanbevelingen van de commissie daadwerkelijk ter hand is genomen. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van referentieniveaus, de aanscherping van (centrale) exameneisen en investeringen in de opleiding en bijscholing van leraren. Ook gaat de invoering van nieuwe voorstellen vaker dan voorheen gepaard met een stapsgewijze invoering waarbij eerst op kleine schaal wordt geëxperimenteerd met nieuw beleid om evidentie op te bouwen over de effectiviteit.

Tegelijkertijd blijkt het in het algemeen lastig voor de politiek om zich terughoudend op te stellen als het om onderwijs gaat. De maatschappelijke impact van onderwijs zorgt ervoor dat de roep om voortvarend ingrijpen sterk is, of het nu gaat om anti-pestbeleid, iPadscholen of examenfraude. Daarnaast is het onderwijsbeleid ook niet altijd even consistent: zo was de maatschappelijke stage amper ingevoerd toen die alweer werd afgeschaft en lijkt ook de norm voor onderwijstijd weinig stabiel.

Dit roept de vraag op hoe het onderwijsbeleid het best kan laveren tussen de maatschappelijke druk om het onderwijs centraal te regelen en veranderingen snel door te voeren versus de wens om ruimte te geven aan het eigen bestuurlijk vermogen en de professionaliteit van het veld.

Adviesvraag

Heeft het parlementair onderzoek *Onderwijsvernieuwingen* geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek, uitmondend in een groter maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs en een grotere betrokkenheid van de actoren in het veld? Hoe kan het onderwijsbeleid balanceren tussen centrale sturing en decentrale autonomie met het oog op het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit?

In de adviezen *Geregelde ruimte* (2012) en *Publieke belangen dienen* (2013) heeft de raad aangegeven op welke gebieden de overheid een sterke toezichthoudende rol zou moeten hebben en waar instellingen primair zelf aan zet zijn om verantwoording af te leggen. Dit advies bouwt daarop voort en zal voor een aantal specifieke aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie nagaan in hoeverre deze zijn opgevolgd en of deze hebben opgeleverd wat er van verwacht werd.¹ Daarbij gaat het niet om een evaluatie van de effecten (daarvoor is het ook te vroeg) maar om een reflectie op de procedurele gevolgen: hebben politici en beleidsmakers lering getrokken uit de adviezen van de parlementaire onderzoekscommissie?

¹ Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld, leerstandaarden en canonisering, begin- en eindtoets, examens, monitoring, dwarsverbanden in het gedifferentieerde stelsel, arbeidsmarktgerichte leerweg, toetsingskader, vernieuwing kerncurricula, onderwijstijd, lerarenopleidingen, rol inspectie, kritische afweging van didactische vernieuwingen, oormerking middelen voor zorgleerlingen, transparantie toedeling budget aan primair proces.

Aard van het advies: Instrumenteel

Dit advies gaat na in hoeverre de conclusies van de commissie-Dijsselbloem hebben geresulteerd in verandering van de onderwijspolitiek en herstel van het vertrouwen van enerzijds de samenleving in het onderwijs en anderzijds van het onderwijs in de politiek. Vervolgens zullen concrete aanbevelingen worden gedaan over op welke terreinen en in welke relaties tussen betrokkenen daarbij nog winst valt te boeken.

Bijlage 2

Toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem

Toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem⁸¹

Voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces

- De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door betrokkenen.
- Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.
- Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid.
- Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen.
- Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid.
- De gekozen beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgeprobeerd.
- De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid.
- Aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd, is voldaan.
- De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd.
- Diegene die geacht worden de vernieuwing in de praktijk uit te voeren zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk.
- Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.
- Er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.

⁸¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.152.

Bijlage 3

Legitimatie en onderbouwing

Legitimatie en onderbouwing⁸²

Voor- en vroegschoolse educatie: succes elders inspireert tot navolging in Nederland

Het vve-beleid is onderbouwd met internationaal wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast wordt beargumenteerd dat investeren in de doelgroep (jonge kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstand) op termijn kosteneffectief is vanwege het maatschappelijk rendement. Gaandeweg zijn de doelstellingen van het beleid steeds meer helder: (op termijn alle) doelgroepkinderen bereiken met een voorschools educatief aanbod, en de achterstand van doelgroepkinderen bij aanvang van groep 3 met een concreet percentage terugbrengen.

De opgezette vve-programma's worden meerdere keren op effectiviteit in de Nederlandse context onderzocht. De uitkomsten zijn wisselend. Toch wordt het beleid verder uitgebouwd. In 2009 start het pre-COOL-cohort.

Leraren: voldoende (en goede) leraren hoeksteen van onderwijskwaliteit

Het belang van de leraar voor de kwaliteit van het onderwijs is het belangrijkste motief voor overheidsingrijpen. De uitwerking van het belonings- en professionaliseringsbeleid wordt echter grotendeels overgelaten aan organisaties van werkgevers en werknemers.

Er vindt geen integrale evaluatie van het lerarenbeleid plaats. Wel worden beleidsmaatregelen afzonderlijk gemonitord. De resultaten werden tot 2011 gepresenteerd in de jaarlijkse rapportage *Werken in het onderwijs*. De kwaliteit van het personeelsbeleid, en daarbinnen de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de leraar, maken sinds kort deel uit van het Inspectietoezicht.

Voortijdig schoolverlaten: internationale afspraken en onderzoek sturen beleid

Beleid gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten wordt gelegitimeerd door Europees beleid. Verder zijn er wetenschappelijke studies uit de Verenigde Staten waarin negatieve effecten van voortijdig schoolverlaten worden aangetoond. Investeren in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is op termijn kosteneffectief vanwege de te verwachten maatschappelijke rendementen. Het doel van het beleid is helder: reductie van het aantal schoolverlaters zonder startkwalificatie. Hiertoe worden streefwaarden geformuleerd en bijgehouden. Lokale actoren hebben veel ruimte voor eigen beleid.

De overheid zet onderzoek in voor beleidsondersteuning. Voortijdig schoolverlaten is steeds gemonitord. Gegevens omtrent verzuim, uitval en preventie worden centraal verzameld en teruggekoppeld naar de regio.

Toezicht: toezicht wordt belangrijker gevonden

Dit beleid berust vooral op de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook het publiek vraagt om informatie over de kwaliteit van scholen. Het toezicht wordt belangrijker naarmate scholen meer autonomie krijgen. Een terugkerende discussie is of de Inspectie ook toezicht moet houden op pedagogisch-didactisch terrein. Het door de Inspectie ontwikkelde toezichtskader gaat verder dan waar scholen zich wettelijk gezien aan moeten houden.

De Wet op het onderwijstoezicht wordt twee keer extern geëvalueerd, maar dat geldt niet voor het nut en de noodzaak van risicogericht toezicht. De Inspectie doet zelf wel onderzoek naar haar werkwijze en laat soms onderzoek door derden verrichten.

⁸² Gebaseerd op: Ledoux, Van Eck, Heemskerk, Veen e.a., 2014.

Onderwijstijd: klachten en behoeften van (werkende) ouders en leerlingen leidend

De maatschappelijke onrust over lesuitval en 'ophokuren' in het voortgezet onderwijs is een belangrijke legitimatie voor beleid over onderwijssuren, naast signalen van de Inspectie over onvoldoende realisatie van het wettelijk verplichte aantal onderwijssuren. Er is een duidelijk appel op de overheid om hiervoor duidelijke regels te stellen. Wetenschappelijk bewijs over de relatie tussen onderwijssuren en onderwijskwaliteit ontbreekt. Over de (kwalitatieve) invulling van de urennorm blijft discussie.

Flexibilisering van de onderwijstijd in het primair onderwijs wordt ingegeven door het belang van arbeidsparticipatie van ouders (vooral moeders). De schooltijden moeten meer worden afgestemd op de behoeften van werkende ouders.

Er is geen effectonderzoek ingezet voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, er zijn alleen gegevens in de inspectieverslagen. Dit in tegenstelling tot het onderwerp aangepaste schooltijden in het basisonderwijs, waar pilots met arrangementen voor aangepaste schooltijden worden uitgevoerd.

Burgerschap en sociale integratie: de politieke wil als drijfveer

De gewenste integratie van minderheden en bestrijding van radicalisme vormen een belangrijke drijfveer voor beleid inzake burgerschap en sociale integratie. Voor de afnemende sociale cohesie en toenemende individualisering is evidentie vanuit wetenschappelijke publicaties. Onder verwijzing naar de vrijheid van onderwijs wordt een nadere invulling van het doel of de richting aan scholen overgelaten. De invoering van de maatschappelijke stage is als specifiek instrument in een regeerakkoord (2007) vastgelegd. Het beleid wordt onderbouwd met positieve ervaringen in het buitenland. Bij de totstandkoming van een volgende kabinet wordt het, eveneens na opneming in het regeerakkoord, weer afgeschaft.

Er vindt geen onderzoek naar de effecten van het beleid plaats. Wel is er (ook internationaal) onderzoek naar burgerschapscompetenties. Naar de maatschappelijke stage is formatieve evaluatie verricht.

Kwaliteit: gevoel van urgentie door signalen uit onderzoek en maatschappij

Signalen uit internationaal onderzoek en inspectierapportages vormen de aanleiding voor beleid gericht op verhoging van het onderwijsniveau. Sterke empirische evidentie voor een veronderstelde daling ontbreekt. Er is maatschappelijke onrust over het rekenniveau bij pabo-studenten. De overheid wordt aangesproken op haar verantwoordelijkheid voor het bewaken (en verhogen) van de kwaliteit van het onderwijs. Dit legitimeert de invoering van referentieniveaus, centrale toetsen, de methodiek van opbrengstgericht werken en het toezicht daarop door de Inspectie. Het beleid gericht op excellentiebevordering wordt eveneens vooral vanuit maatschappelijk en politiek belang beargumenteerd. Voor leerwinst worden pilots uitgezet en geëvalueerd.

Het kwaliteitsbeleid gaat niet vergezeld van een evaluatieprogramma. De kennis die wordt verzameld gaat vooral over de invoeringsaspecten van opbrengstgericht werken en referentieniveaus (bijvoorbeeld proeftoetsen).

Passend onderwijs: zorgen over de beheersbaarheid van kosten en bureaucratie

Voor de invoering van passend onderwijs worden verschillende argumenten aangedragen: bureaucratie, verkokering, starheid, kostengroei en 'kinderen tussen wal en schip' ('thuiszitters') worden als op te lossen knelpunten benoemd in het onderwijszorgbeleid. Weinig daarvan wordt empirisch ondersteund. Alleen de sterk groeiende kosten worden met cijfers aangetoond; de verkokering is aan nemelijk. De doelen van passend onderwijs zijn meervoudig en weinig concreet. Er wordt voor gekozen om schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zelf hun zorgstructuur in te laten richten, zij het binnen een budget. Wel komt er toezicht van de Inspectie op de samenwerkingsverbanden.

Vanaf het begin is er flankerend (evaluatie)onderzoek. Er wordt een aparte evaluatiecommissie in het leven geroepen. Ook wordt een 'gateway'-procedure gehanteerd om mogelijke beleidsrisico's te identificeren (een systematiek voor beleidsevaluatie met behulp van externe beoordelaars). Tevens zijn ex-ante-analyses uitgevoerd.

Bijlage 4

Implementatie en regie

Implementatie en regie⁸³

Voor- & vroegschoolse educatie: gemeenten aan zet

In het vve-beleid ligt de regie vooral bij gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor het bereiken van resultaten. Ook de regie over de implementatie van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) ligt bij de gemeenten. Ze kunnen zelf de aard en het tempo van de harmonisatie bepalen, ondersteund door de centrale overheid en de VNG. De doorzettingsmacht van de gemeente naar andere partijen is echter beperkt. De landelijke overheid heeft hierbij formeel geen rol, anders dan via de Inspectie. Voor de particuliere instellingen voor kinderopvang draagt de overheid bovendien geen (stelsel)verantwoordelijkheid.

Er is sprake van een geleidelijke invoering. Na een experimenteerperiode met vve-programma's op een beperkt aantal locaties is het beleid verder uitgebouwd. Voor de landelijke implementatie van vve-programma's is veel geld uitgetrokken. Er doen zich relatief weinig knelpunten voor. De instellingen hebben de verplichting om een door de overheid goedgekeurd vve-programma te kiezen. Verder zijn er richtlijnen voor het aantal dagdelen voor voor- en vroegschoolse educatie en scholing van het personeel. Schoolbesturen moeten voor- en vroegschoolse educatie betalen uit de lumpsum en kunnen inzetten op eigen doelen (binnen de gemaakte resultaatafspraken met de gemeente).

Leraren: kader door de overheid, inhoud in de polder

Bij het lerarenbeleid is de regie van de overheid beperkt gebleven. De overheid formuleert een visie op de aanpak en de te bereiken doelstellingen, verschaft middelen en zorgt voor wettelijke kaders. Het feitelijke beleid wordt door werkgevers (sectorraden) en werknemers (vakbonden) op sectorniveau geconcretiseerd in cao's. Deze worden decentraal uitgewerkt door besturen en leraren, soms met betrokkenheid van de medezeggenschapsraden. Ondanks weerstand van de beroepsgroep kiest de overheid voor een op publiekrechtelijke leest geschoeid lerarenregister. Vanaf 2008 is er bij de implementatie van het lerarenbeleid meer aandacht voor fasering en kleinschalig uitproberen, en tussentijdse evaluatie en bijstellingen op basis daarvan.

Voortijdig schoolverlaten: gezamenlijk optrekken, overheid regisseert en ondersteunt

De regie bij het vsv-beleid is helder. De overheid heeft hier taken duidelijk belegd; dit geldt voor de rol van gemeenten (leerplichtcontrole), scholen, regionale convenanten, Inspectie, DUO. Via eigen accountmanagers houdt de overheid de vinger aan de pols en bevordert dat van de opgedane ervaringen wordt geleerd. Regio's die achterblijven, worden daarop aangesproken.

Ten behoeve van een zorgvuldige implementatie is begonnen met tien convenanten in de regio (pilots). In de daarop volgende periode waren verschillende snelheden in de implementatie toegestaan. Het invoeringsproces werd ondersteund door accountmanagers van het ministerie, mede op basis van de jaarlijkse verplichte effectrapportages door de regio's.

Toezicht: ook eigen regierol

De Inspectie, de externe toezichtinstantie, is een uitvoeringsorganisatie van de overheid. Wanneer de basiskwaliteit van scholen op orde is, is de rol van de Inspectie beperkt – zo ook de regierol van de overheid. In essentie is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, gecontroleerd door interne toezichthouders.

Veranderingen in het extern toezicht worden zorgvuldig voorbereid door de Inspectie en waar nodig eerst getest. Vanuit het scholenveld zijn er klachten over de zware verantwoordingslast. Er zijn regelmatig discussies over de proportionaliteit van extern toezicht. De overheid bepaalt welke taken en opdrachten de Inspectie krijgt, maar de Inspectie bepaalt zelf de invulling van het toezicht en voert ook eigen beleid (kiest bijvoorbeeld zelf thema's die extra worden onderzocht/belicht).

⁸³ Gebaseerd op: Ledoux, Van Eck, Heemsker, Veen e.a., 2014.

Onderwijstijd: regie zoek, implementatie rommelig

De beleidsgang rondom flexibele onderwijstijden voor basisscholen ondervindt geen noemenswaardige problemen. Mogelijke toekomstige wetswijzigingen worden verkend en er vinden experimenten plaats.

De implementatie van de urennorm voortgezet onderwijs verloopt rommelig door tussentijdse beleidswijzigingen: scholen voeren de nieuwe norm al uit voor de feitelijke invoering daarvan, en vervolgens wordt de norm aangepast. Faciliteiten (tijd en geld), consistentie, ruimte voor maatwerk en pilots zijn onvoldoende aanwezig.

De overheid is de regie gedurende een bepaalde periode feitelijk kwijt. Er zijn vele (en tegengestelde) invloeden uit de maatschappij en politieke druk uit de Tweede Kamer op dit terrein. Schoolbesturen, leerlingen, ouders en leraren hebben door hun protest veel invloed. Dit leidt tot zwalkend beleid, dat heen en weer pendelt tussen deze verschillende geluiden.

Burgerschap en sociale integratie: uitersten in sturing en facilitering

De implementatie van de regelgeving over burgerschap en sociale integratie vindt zonder voorbereidingsperiode plaats. Er zijn geen extra middelen beschikbaar. Scholen moeten de nieuwe burgerschapsopdracht zelf vormgeven. Ook hierdoor stagneert de implementatie. Scholen weten niet waaraan ze moeten werken.

Daarentegen is er een sterke regierol van de overheid ten aanzien van de maatschappelijke stage. Er is veel aandacht voor de voorbereiding en invoering ervan. Geluiden uit het veld over het aantal uren worden serieus genomen. Er zijn pilots, een ruime invoeringsperiode en financiële randvoorwaarden. Hierdoor verdwijnt eerdere scepsis.

Kwaliteit: één regisseur, veel(soortige) uitvoerders en instrumenten

De regie voor het kwaliteitsbeleid ligt vooral bij de overheid, die de invoering van beleidsmaatregelen door andere actoren (ondersteuningsorganisaties, toetsontwikkelaars) aanstuurt. De sectororganisaties sturen mee. De overheid maakt gebruik van ondersteuningsprogramma's, bestuursakkoorden, en aparte financiering als beloning voor vernieuwing (prestatiebox). Voor verlening van het predicaat Excellente School wordt een aparte jury in het leven geroepen.

Wat betreft de referentieniveaus krijgen haalbaarheidsaspecten pas aandacht nadat is besloten hoe het beleid over referentieniveaus, toetsing en examinering moet worden ingericht. Zo leiden proeftoetsen voor de referentieniveaus na invoering tot bijstelling van het beleid. Dit geeft verwarring in het veld, dat niet meer weet wat wanneer gaat gelden. Ook de gelijktijdige implementatie van de referentieniveaus voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs leidt tot haalbaarheidsproblemen. Pas na invoering van het beleid buigt men zich over de vraag of de referentieniveaus überhaupt wel voor alle leerlingen haalbaar zijn. Dit leidt niet tot bijstelling van de beleidsdoelen.

Passend onderwijs: de voorbereidingen lopen, het veld wacht af

De regievoering ligt bij overheid en samenwerkingsverbanden. De overheid bepaalt de landelijke indeling van samenwerkingsverbanden (verschillend voor primair en voortgezet onderwijs), de geschillenregeling, de registratieverplichting en inspectietaken. De inhoudelijke regie van passend onderwijs ligt bij de samenwerkingsverbanden, de sectororganisaties en de gemeenten (afstemming met jeugdzorg). Er is in principe veel ruimte voor maatwerk.

De feitelijke startdatum van passend onderwijs is augustus 2014. In de periode daarvoor zijn er weinig pilots geweest. Er is weinig tijd voor de voorbereiding en het is niet helder of er in alle regio's voldoende financiële middelen zijn om passend onderwijs te realiseren. In het jaar voor invoering wordt gesignaleerd dat het beleid zich vooral heeft gericht op de samenwerkingsverbanden en nog onvoldoende geland is bij schoolleiders en leraren. Door de vele wijzigingen in de beleidsvormingsfase is er onduidelijkheid en daarmee een afwachtende houding in het veld.

Bijlage 5

Draagvlak

Draagvlak⁸⁴

Voor- & vroegschoolse educatie: breed gedragen beleid

Het doel van vve-beleid is duidelijk (bestrijding van onderwijsachterstand door vroege interventies) en kan op veel draagvlak rekenen in het onderwijsveld, zowel in de voorschoolse instellingen als op de scholen. Op veel plaatsen worden ook al verdere stappen gezet, op weg naar geïntegreerde voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen (integrale kindcentra). Wel leeft er met name in de kinderopvang scepsis over een te 'schoolse' aanpak van vve-programma's. De opdracht om ook bij te dragen aan bestrijding van achterstanden wordt daar als minder vanzelfsprekend ervaren dan in peuterspeelzalen en scholen.

Leraren: eensgezind over doelen, verdeeld over uitvoering

In het onderwijs is draagvlak voor nut en noodzaak van belonings- en professionaliseringsbeleid. Dit geldt veel minder voor de wijze waarop het beleid wordt vormgegeven. Het gelijkheidsprincipe in het onderwijs en het nog weinig professionele personeelsbeleid in scholen belemmeren de invoering van beloningsdifferentiatie. Het idee van prestatiebeloning stuit op veel weerstand. Er is discussie over de professionele ruimte van de leraar, evenals over de vraag wie bepaalt waarover de nascholing gaat – de leraar zelf, het management of de overheid. Er is verzet tegen het lerarenregister.

Voortijdig schoolverlaten: breed draagvlak, beperkte weerstand

De noodzaak van wet- en regelgeving om voortijdig schoolverlaten terug te dringen kan rekenen op een breed draagvlak. Maatregelen als de verlenging van de leerplicht en de vsv-convenanten worden gesteund door scholen, gemeenten en sectororganisaties, mede dankzij financiële incentives. Alleen in het middelbaar beroepsonderwijs is er aanvankelijk weerstand tegen de verplichte verzuimregistratie.

Toezicht: belang van kwaliteitsbewaking onbetwist, discussie over werkwijze

Het belang van de Inspectie voor de kwaliteit (sbewaking) van het onderwijs wordt onderschreven door het onderwijsveld. Discussie is er over de wijze waarop leeropbrengsten worden beoordeeld en over de verantwoordingslast. Het veld is verdeeld over de beoordeling door de Inspectie van pedagogisch-didactische aspecten, het onderwijsproces. Door de sectororganisaties is het initiatief genomen de kwaliteitsverantwoording (ook) zelf ter hand te nemen (Vensters voor Verantwoording). Over de eigen keuzes die de Inspectie maakt in het toezichtskader wordt in de zogenoemde ringen meestal overeenstemming bereikt met het onderwijsveld.

Onderwijstijd: draagvlak uitgehouden door politieke ommezwaai

De mogelijke flexibilisering van onderwijstijden in het primair onderwijs steunt op breed draagvlak. Voor strikte handhaving van de oorspronkelijke urennorm in het voortgezet onderwijs ontbrak het draagvlak in het onderwijsveld. Het door de commissie-Cornielje aangedragen compromis werd breed gedragen. Toen de Tweede Kamer daar vervolgens toch van afweek, ontstond heftige commotie. De politieke ommezwaai was voor het onderwijsveld onverteerbaar. Jarenlange discussie en veldraadpleging werden eensklaps overboord gezet. Hierdoor werd het draagvlak voor de uiteindelijk aangenomen wet sterk uitgehouden.

Burgerschap en sociale integratie: brede steun, beperkte uitvoering, inconsistent beleid

Voor de Wet burgerschap en sociale integratie is steun bij de sectororganisaties. Het draagvlak bij scholen is onduidelijk: er is geen verzet, maar volgens de Inspectie stagneert de implementatie. Over de maatschappelijke stage is intensief gesproken met het veld. Het draagvlak is daardoor gegroeid. Men kon ervaringen opdoen en de invoering werd door de overheid gefaciliteerd. De recente wisseling in de beleidskoers wordt door het veld dan ook niet begrepen. Er is het nodige protest tegen de beleidsinconsistentie.

84 Gebaseerd op: Ledoux, Van Eck, Heemskerk, Veen e.a., 2014.

Kwaliteit: weinig steun voor smalle invulling en afrekencultuur

Het draagvlak voor de invoering van de referentieniveaus was in het onderwijsveld aanvankelijk groot. Inmiddels is er ook kritiek. Sommigen betwijfelen of er veel ruimte voor verbetering is. Verder worden er risico's benoemd: te veel accent op taal en rekenen, belemmering van toepassing van eigen pedagogische en didactische keuzes, gevaar van 'teaching to the test', afrekencultuur en vershraling van het onderwijsaanbod. Voor opbrengstgericht werken en voor beleid gericht op excellente leerlingen bestaat een vrij groot draagvlak. De belangstelling voor het predicaat Excellente Scholen is tot nu toe niet groot.

Passend onderwijs: gedeelde uitgangspunten, tegen bezuiniging

Bij passend onderwijs is er systematisch aandacht geweest voor peilen of verwerven van draagvlak. Toch is het feitelijk draagvlak in belangrijke delen van het onderwijsveld niet erg groot. Bij coördinatoren van samenwerkingsverbanden en waarschijnlijk ook bij besturen is er steun voor het beleid aanwezig. Zij zijn ook degenen die het beste zicht hebben op de mogelijkheden voor invulling van het beleid in het eigen samenwerkingsverband. Bij leraren bestaat argwaan en zorg. In het regulier onderwijs vreest men werkdrukverzwaring en in het speciaal onderwijs afbraak van middelen. De bezuinigingsvoorstellen van enkele jaren geleden hebben passend onderwijs 'besmet' en de vrees gevoed dat de stelselwijziging alleen gericht is op kostenbeperking. Ouders vrezen een inperking van de vrijheid om zelf een school voor hun kind te kiezen.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad onderzocht of de commissie-Dijsselbloem (2008) tot structurele verandering van de onderwijspolitiek heeft geleid. De invloed van het rapport is beperkt, concludeert de raad. Het vertrouwen tussen onderwijsveld en politiek werd aanvankelijk hersteld, maar de rolverdeling is niet wezenlijk veranderd. Het toetsingskader voor onderwijsbeleid is nauwelijks gebruikt.

De raad stelt een nieuw perspectief op onderwijsbeleid voor. In een dynamisch en cyclisch beleidsproces moeten belanghebbenden voortdurend betrokken worden. Nieuwe vormen van representatie zijn nodig. Kennis uit onderwijsveld en wetenschap kan beter worden benut. De politiek moet krachtiger sturen op hoofdlijnen van beleid en daarbij gericht zijn op continuïteit en vernieuwing van het stelsel.