



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Leren van innoveren : wat en hoe leren docenten van het innoveren van het eigen onderwijs?

Miedema, W.G.; Stam, M.

Publication date
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Miedema, W. G., & Stam, M. (2008). *Leren van innoveren : wat en hoe leren docenten van het innoveren van het eigen onderwijs?* [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Van Gorcum.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 2

ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN ONDERWIJSVERNIEUWINGEN IN NEDERLAND

De context van het onderzoek

De vier gevalstudies die in dit proefschrift besproken worden, spelen zich af binnen een bepaalde sociaal-economische en maatschappelijke context. Dit hoofdstuk brengt deze context in kaart met het doel te verduidelijken in welke omgeving de bestudeerde innovaties¹ konden ontstaan en met het doel de gehanteerde innovatiestrategieën te kenschetsen en in een historisch verband te plaatsen.

Het hoofdstuk beschrijft kort de geschiedenis van de onderwijsvernieuwing in Nederland sinds de Mammoetwet. We besteden aandacht aan de innovatiestrategie, aan de inhoud van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en aan de wijze waarop deze is vertaald in beleidsuitvoering. We bespreken enkele steeds terugkerende thema's als activerende didactiek, het competentiegericht onderwijs, het werkplekleren en de studieloopbaanbegeleiding. Daarbij vragen we ook aandacht voor de rol van de leraar in de onderwijsvernieuwing. We bespreken de nieuwste 'trend' in onderwijsvernieuwingen: van centraal naar het decentraal stimuleren van schoolontwikkeling op lokaal niveau. Deze vorm van schoolontwikkeling combineert een *top-down* met een *bottom-up innovatiestrategie*. Meer en meer vindt er in de betreffende scholen ook begeleidend wetenschappelijk onderzoek plaats, waardoor er naast schoolontwikkeling ook sprake is van kennisontwikkeling.

1 De maatschappelijke context

In deze paragraaf schetsen we in vogelvlucht de maatschappelijke context waarin de door ons bestudeerde onderwijsvernieuwingen plaatsvinden. We stippen enkele in het oog lopende ontwikkelingen aan.

1.1 De kenniseconomie en onderwijs

De Nederlandse economie is de laatste decennia van een industriële economie veranderd in een kenniseconomie. De Kenniseconomie monitor van 2006 verwoordt het zo: *De manier waarop we werken en leven verandert in hoog tempo. De komst van de personal computer en de Informatie en Communicatie Technologie, zo'n 25 jaar geleden, heeft daar veel mee te maken gehad. (...) Er vindt internationaal een herschikking van arbeid plaats. (...) Het zijn veranderingen die samenhangen met de structurele wijzigingen in de economische structuur van Nederland. (...) Wie onvoldoende kennis en opleiding heeft, ziet zijn baan verdwijnen naar het buitenland. (...) De kenniseconomie is geen keuze. De enige keuze is hoe goed we erin willen zijn.*

In een kenniseconomie komt de nadruk te liggen op de potentiële menselijke bijdrage aan productie en toepassing van kennis in de plaats van de nadruk op fysieke arbeid: de toepassing van kennis voegt meer waarde toe aan economische factoren dan traditioneel economische factoren als kapitaal, ruwe grondstoffen en arbeid (Kessels, 2004).

De herstructurering van de Nederlandse economie heeft een grote invloed op het onderwijs. Nederland heeft meer hoger opgeleide werknemers nodig die een bijdrage kunnen leveren aan de kenniseconomie. Hoewel het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland stijgt, blijft de

¹ We gebruiken de termen onderwijsvernieuwing en innovatie door elkaar.

HOOFDSTUK 2

groei achter bij andere landen: het aantal afgestudeerden in het hoger onderwijs ligt al jaren onder het EU gemiddelde. Het tekort aan hoger opgeleiden zal volgens de Hbo-Raad tot 75.000 vacatures in 2010 oplopen, terwijl de Onderwijsraad een tekort van 100.000 in 2012 voorziet (Hbo-Raad en RWI, 2006; Onderwijsraad, 2005).

In de Lissabon-akkoorden werd als doel gesteld dat de Europese Unie in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld zou moeten zijn, die in staat zou zijn tot een duurzame groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang (Het Europees Economische en Sociaal Comité, 2003). Het onderwijs moet aan de Lissabon-doelstellingen bijdragen door te voldoen aan de vijf toetsbare onderwijsdoelen voor 2010:

- In 2010 is het aantal schoolverlaters zonder startkwalificatie gedaald tot 8%;
- In 2010 heeft 85% van de 22-jarigen een diploma in mbo-niveau2, havo of vwo behaald;
- In 2010 zijn er 6.7 per 1000 inwoners afgestudeerd dan wel aan het promoveren in bèta/techniek in de leeftijd van 20-29 jaar;
- In 2010 neemt tenminste 20% van de 25-64 jarigen deel aan onderwijs- en trainingsactiviteiten;
- Het (goede) niveau van leesvaardigheid van 15-jarigen wordt gehandhaafd (Actieplan EU-Benchmarks Onderwijs, z.j.).

Van het onderwijs wordt naast een kwantitatieve bijdrage ook een kwalitatieve bijdrage aan de kenniseconomie verwacht. De kenniseconomie vraagt mensen die zelfbewust, onafhankelijk en kritisch zijn, en die door individuele en persoonlijke ontplooiing bijdragen aan een gezamenlijk economisch succes (Kessels, 2004). De overgang naar een kenniseconomie dwingt het onderwijs naast vakkennis en beroepsvaardigheden dus ook persoonlijke vaardigheden tot ontwikkeling te brengen (Meijers, 2004a). De Bruijn (2006) noemt in haar inaugurale rede de zelfsturing van leerlingen/studenten als een belangrijke bijdrage van het onderwijs aan de kenniseconomie.

1.2 Jongeren van nu

Meer dan de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs noemt de veranderende maatschappij als aanleiding om hun onderwijs te gaan vernieuwen. Bijna vijftig procent van de scholen noemt daarna de veranderende leerlingpopulatie (Busman, Klein & Oomen, 2006). Vooral veel vmbo-scholen hebben te maken met een leerlingpopulatie die ontevreden is met de traditionele onderwijssituatie: ze voelen zich er niet veilig, tonen zich weinig gemotiveerd en lijden onder de negatieve beeldvorming van de vmbo-leerling. Dat leerlingen het gevoel hebben dat hun talenten er niet toe doen, draagt bij aan een laag gevoel van eigenwaarde (Van der Bolt, Studulski, Van der Vegt & Bontje, 2006).

De jongeren van nu verschillen nogal van de jongeren van zo'n dertig jaar geleden. Teurlings, Van Wolput en Vermeulen (2006) stellen dat jongeren van nu sommige dingen veel beter kunnen en op andere gebieden kwetsbaarder lijken. We volgen hier hun gedachtengang. Wat jongeren ontegenzeggelijk beter kunnen is het *multitasking*: ze kunnen meerdere dingen tegelijk doen, zoals naar muziek luisteren, chatten, internetten, sms'en en huiswerk maken. Ze zijn '*children of chaos*', die beter zijn toegerust om met de nieuwe tijd en met de nieuwe media om te gaan. Ze zijn de nieuwe geletterden, de netwerkgeneratie (zie ook Veen & Jacobs, 2005). Ze zijn bedrever in allerlei ICT-vaardigheden dan oudere generaties. Het onderwijs laat die vaardigheden nogal eens links liggen, waardoor leerlingen ontevreden zijn over het onderwijs, dat ze niet boeiend, niet overtuigend en niet relevant achten. Maar ze zijn ook kwetsbaarder. Ze

zijn 'nieuwetijdskinderen', die meer dan voorheen adhd hebben, of autistisch zijn, of dyslectisch. Ze zijn sterk gevoelig voor prikkels uit hun omgeving en hebben niet de rust die ze nodig hebben (Kok, in Teurlings et al., 2006). Deze leerlingen vragen een bredere benadering dan het traditionele overdrachtsmodel. Tot zover Teurlings et al.

De Bruijn (2006) wijst op het jongste hersenonderzoek, waaruit blijkt dat de hersenontwikkeling veel langer doorgaat dan eerst werd aangenomen. Ze vindt dat leerlingen veel meer moeten worden uitgedaagd, en dat er niet bij voorbaat gedacht moet worden dat *het er toch niet inzit* (2006, p. 27). Ook Boschma en Groen (2006) beschrijven een generatie die slimmer, sneller en socialer is dan de vorige generaties en die dus andere eisen aan onderwijs stelt: pak je het verkeerd aan, dan ben je ze kwijt.

2 Grootschalige onderwijsinnovaties

Van den Berg en Vandenbergh (1999) stellen het onomwonden: al een eeuw lang is er sprake van veel plannen en pogingen om het onderwijs over de brede linie te verbeteren, terwijl aantoonbare resultaten dat het onderwijs inderdaad is verbeterd ontbreken. Ze gaan nog verder dan dat: niet alleen hebben veel vernieuwingen slechts een beperkte betekenis gekregen, bepaalde vernieuwingen hebben de traditionele onderwijspraktijken juist versterkt. De overgrote meerderheid van de scholen mist de capaciteit, zowel op individueel niveau als op organisatorisch niveau om de innovatie in praktijk te brengen, doet alleen aan cosmetische vernieuwing en gebruikt de vernieuwing om het bestaande onderwijsaanbod te rechtvaardigen (Fullan, 2000; Romberg & Stewart, 1985). Dit zijn wel heel stellige uitlatingen, die er op zouden wijzen dat er in de twintigste eeuw in het onderwijs niets veranderd of verbeterd is. Niets is minder waar. Zowel qua deelname aan het onderwijs, qua onderwijsspeil als qua pedagogisch-didactische benadering is er de afgelopen eeuw veel veranderd, onder andere door grote financiële investeringen in het onderwijs, verlenging van de leerplicht en door grootschalige onderwijsvernieuwingen. De kritiek is dan ook niet zozeer gericht op de doelen van de innovaties, maar vooral op de innovatiestrategie. Want de grootschalige onderwijsvernieuwingen hebben niet gebracht wat ze beloofden, onder andere omdat ze gebaseerd zijn op bepaalde veronderstellingen en een bepaald mensbeeld, zoals het idee dat leraren alleen op grond van rationele argumenten en op grond van de juiste informatie en kennis hun onderwijsgedrag veranderen. Aan het perspectief, de werkopvattingen, visies en aannames van de leraren werd volstrekt voorbij gegaan (Nelissen, 2003).

De onderwijsvernieuwingen sinds de Tweede Wereldoorlog worden vooral gekenmerkt door de Research, Development and Diffusion-benadering. In deze benadering wordt onderwijsvernieuwing opgevat als een planmatig en doelgericht proces dat erop is gericht de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (Lagerweij et al., 2004). Een centraal ontwikkeld concept wordt *top-down* uitgewerkt naar leermateriaal en didactische aanpakken, die worden verspreid en waarmee docenten met behulp van onderwijsbegeleidingsdiensten en instellingen uit de verzorgingsstructuur leren te werken. De docent voert uit wat door anderen wordt bedacht en ontwikkeld (Verloop, van Driel & Meijer, 2001). Daarbij worden lokale omstandigheden over het hoofd gezien, wordt geen rekening gehouden met de cultuur van de school, noch met de praktijkkennis en praktijktheorie van de docenten (Nelissen, 2003; Verloop et al., 2001).

De grootschalige onderwijsvernieuwingen hebben weinig opgeleverd (Fullan, 2000). Er bestaat nauwelijks enige samenhang tussen de plannen en doelen op papier en de uitvoering van de vernieuwingen in de klas (Lagerweij et al., 2004; Van Streun, 2002; Waslander, 2007).

HOOFDSTUK 2

In veel gevallen is er onvoldoende oog voor de leerprocessen die betrokken docenten moeten doormaken voor er van enige succesvolle realisering sprake kan zijn (Lagerweij et al., 2004), zodat de implementatie van de vernieuwingen tot in het klaslokaal onvoldoende kan plaatsvinden. Indien docenten wel vernieuwingen in de klas doorvoerden, lieten zij dat gedrag vaak na verloop van tijd weer varen en keerden zij terug naar hun oude routines (Verloop et al., 2001). Ook is het vaak voorgekomen dat beleidswijzigingen delen van de vernieuwing na korte tijd weer schraptten (Veugelers, 2004). Dergelijke maatregelen versterken het gevoel van docenten dat zij niet of nauwelijks onderdeel van de vernieuwing uitmaken (Commissie Leraren, 2007).

Planmatigheid, doelgerichtheid en kwaliteit van het onderwijs blijken geen goede handvatten te zijn bij het aansturen en analyseren van complexe veranderingsprocessen, zoals grootschalige innovaties, zo constateren Lagerweij et al. Hoewel er in de tweede helft van de twintigste eeuw naast de RDD-benadering ook aandacht was voor andere benaderingen, blijft de RDD-benadering echter tot op de dag van vandaag dominant (Van der Bolt et al., 2006).

2.1 *Niet alleen top-down*

Het inzicht dat *top-downbenaderingen* van onderwijsvernieuwingen niet effectief zijn, is maar zeer ten dele en ook zeer traag doorgebroken. In de marge van de *top-downbenaderingen*, die gekenmerkt worden door planmatige en systematische veranderingen, gebaseerd op doelgerichte, rationele en strategische overwegingen, werden pogingen gedaan op andere wijze met de implementatie van vernieuwingen om te gaan (Lagerweij et al., 2004). Vernieuwen werd in die benaderingen niet langer als een rationeel proces beschouwd, maar veel meer als een zaak die werd beïnvloed door subjectieve ervaringen en persoonlijke opvattingen van docenten. Een dergelijke benadering gaat uit van de concerns en de betrokkenheid van docenten, stellen Van den Berg en Vandenberghe (1995). Zij ontwikkelden mede het model Fasen van betrokkenheid, dat ervan uitgaat dat leraren bepaalde fasen doorlopen in de concerns die zij hebben bij de kennismaking met vernieuwingen. De fasen lopen op van zelfbetrokkenheid – kan/wil ik dit wel???, naar taakbetrokkenheid – hoe zit die taak er precies uit???, tot anderbetrokkenheid – wat betekent dit voor leerlingen en voor de manier waarop ik met collega's samenwerk???. Het Fasenmodel baseerde zich op het Concerns Based Adoption Model (CBAM), dat docenten benadert vanuit de vraag met welke concerns zij zich bezig houden en welke vragen zij zich stellen. Het CBAM-model was ontwikkeld door Fuller (in Van den Berg & Vandenberghe, 1995). Bekend instrument daarbij is het Spel van Verandering (APS, 1989).

Naast de RDD- en de CBAM-benaderingen is ook de OD (Organization Development) benadering te onderscheiden, die de organisatieontwikkeling, of de schoolontwikkeling als aangrijpingspunt had. Op basis van een zelfdiagnose, waarmee het eigen functioneren werd doorgelicht, werden passende verbeteringen gezocht (Lagerweij et al., 2004). In het verlengde van de Schoolontwikkelingsbenadering kan de benadering van de school als lerende organisatie worden gezien. Deze laatste sloot naadloos aan bij de benaderingen die organisaties als lerende organisaties bestudeerden. De titels van de boeken waarin de achtergronden van bijbehorende trainingen werden opgetekend, spreken boekdelen: Veranderen met verstand en gevoel (Kayzel, 1998), Schools that learn (Senge et al., 2000), Co-creatie van verandering (Wierdsma, 1999), Leren veranderen (De Caluwé & Vermaak, 2002), Creatieregie (Copenhagen, 2002), Essenties van organiseren, managen en veranderen (De Caluwé, Kor, Weggeman & Wijnen, 2002) en Liefde voor leren (Ruijters, 2006).

In Nederland is de laatste tijd veel aandacht besteed aan de netwerkbenadering, waarbij scholen die met dezelfde vernieuwing bezig zijn in een scholennetwerk van een klein aantal scholen van elkaar leren. Voor het eerst is deze benadering gebruikt bij de implementatie van de Tweede Fase (zie Veugelers & Zijlstra 1995, 2007) en later ook bij de implementatie van het vmbo en bij het ontwikkelen van de scenario's in het kader van de Vernieuwde Onderbouw. De netwerkbenadering is zeer succesvol gebleken en leverde heel wat – gepubliceerde en dus voor iedereen toegankelijke – kennis op. Er hebben ongeveer zeventig havo/vwo- netwerken en zo'n negentig vmbo netwerken gefunctioneerd (Leenheer, Vrieze, Van Kuijk & Kwakman, 2003). In de netwerken krijgen docenten de gelegenheid om zelf, terwijl ze onderling kennis delen en uitwisselen, nieuwe betekenissen te construeren en zo nieuwe kennis te ontwikkelen.

3 Onderwijsinnovaties in Nederland

Werd de eerste helft van de vorige eeuw gekenmerkt door pedagogische idealen die leidden tot de oprichting van de zogenaamde 'traditionele' vernieuwingsscholen, zoals de Montessori-, Dalton- of Freinet-scholen, in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstond een algemenere aanpak van verbeteringen van het onderwijs. Deze aandacht kwam in het onderwijsbeleid tot uiting in grootschalige onderwijsvernieuwingen en in de wetenschap in aandacht voor de rol van het onderwijs in de reproductie van maatschappelijke ongelijkheid en voor de innovatietheorie, het bestuderen van onderwijsinnovatie. Cijfers wezen uit dat er veel talent onbenut bleef: jongeren uit arbeiderskringen stroomden in onvoldoende mate door naar hogere vormen van onderwijs. Daarnaast was er ook twijfel over de kwaliteit van het onderwijs. Vooral nadat de Sovjet-Unie erin was geslaagd als eerste een ruimtevlucht tot stand te brengen sloeg de Spoetnikpaniek toe en vroeg het Westen zich af waarom niet zij die technologie als eerste beschikbaar had. Het onderwijs moest uitkomst brengen: meer leerlingen uit meer bevolkingsgroepen moesten een hoger onderwijsniveau bereiken. Gold dat in eerste instantie voor leerlingen uit de arbeidersklasse, later werd de aandacht ook gericht op meisjes en op allochtone leerlingen die over de hele linie onderpresteerden.

3.1 De Mammoetwet

In 1968 werd de Wet op het Voortgezet Onderwijs ingevoerd; kortweg de Mammoetwet. Het betrof in eerste instantie een stelselwijziging waarin de doorstroming binnen categoriale schooltypes werd bevorderd (Lagerweij et al., 2004). Het gymnasium, de hbs, de mms, de ambachtschool en de huishoudschool maakte plaats voor de schooltypen volgens de Wet op het Voortgezet Onderwijs: het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het middelbaar en hoger algemeen vormend onderwijs, het voorbereidend beroepsonderwijs, het praktijkonderwijs en andere vormen van voortgezet onderwijs (Wetstekst, artikel 2).

Leerlingen zouden na de lagere school onder andere op basis van scores op de CITO-toets een opleiding kiezen die zou aansluiten bij hun aanleg en belangstelling. Ook zouden zij in de hogere klassen van havo en vwo zelf een vakkenpakket kiezen waarin zij examen zouden doen. Deden leerlingen in de hbs examen in vijftien vakken, de havo sloot af met zes en het vwo met zeven vakken, door de leerlingen binnen bepaalde kaders zelf te kiezen.

De Mammoetwet, zo genoemd omdat er nu voor het eerst sprake was van een omvattende wet voor het voortgezet onderwijs, had vooral ten doel de doorstroming binnen het onderwijs te bevorderen en daarmee de onderwijsdeelname van leerlingen uit achterstandsgroepen te

HOOFDSTUK 2

vergroten. Leerlingen zouden voortaan niet naar de eerste klas maar naar een – gezamenlijke - brugklas gaan, waarna hun schoolkeuze opnieuw kon worden bekeken. Ook werd de mogelijkheid geboden examens te stapelen: van de mavo naar de havo, en van de havo naar het vwo. De weg terug kwam ook (vaak) voor. De Mammoetwet moest zo een verticale (naar een hoger of lager schooltype) of horizontale (van algemeen vormend naar beroepsonderwijs en vice versa) doorstroming mogelijk maken waardoor eventuele selectiefouten konden worden rechtgezet.

Van twee kanten kwam de Mammoetwet onder vuur te staan. Aan de ene kant waren er critici die vonden dat de wet de eigen doelen niet haalde: het was lastig leerlingen van verschillende intelligentie in één brugklas te hanteren. Aan de andere kant waren er critici die vonden dat de wet niet ver genoeg ging; zij gingen uit van de idealen van de middenschool om uitstel van selectie mogelijk te maken en alle leerlingen gelijke mogelijkheden voor intellectuele, sociale en geestelijke ontwikkeling te bieden (Karstanje, in Lagerweij et al., 2004).

Over de middenschool werd een politieke strijd uitgevochten, die ertoe leidde dat verschillende experimenteerscholen werden opgericht, waarin de uitgangspunten van de middenschool konden worden uitgeprobeerd. Van Kemenade, onderwijsminister in de jaren zeventig, legde zijn plannen neer in de Contourennota (1975), die na de basisschool voorzag in een vierjarige middenschool waarna een gedifferentieerd systeem van bovenscholen zou worden aangeboden. Het nieuwe onderwijsbestel dat in de Contourennota werd voorgesteld had als doel bij te dragen aan de spreiding van kennis en macht (Meijnen & Karsten, 2004), zodat gelijke kansen voor iedereen konden worden gerealiseerd. Het middenschoolmodel was gebaseerd op het uitgangspunt dat de school de persoonlijke ontplooiing, de zelfbeschikking van de leerling, moest stimuleren. Het nieuwe bestel zou zowel bijdragen aan de externe democratisering van het onderwijs – grotere deelname aan hogere vormen van onderwijs, als aan de interne democratisering van het onderwijs – een meer actieve participatie van alle betrokkenen bij de dagelijkse praktijk in de scholen.

3.2 De Basisvorming

Ondanks de – soms zeer succesvolle - experimenten is de middenschool nooit bij wet ingevoerd. Er bleek geen politieke steun voor de invoering van een horizontaal stelsel te bestaan (Lagerweij et al., 2004). In plaats daarvan werd gekozen voor de Basisvorming, onder regie van staatssecretaris Wallage (Wet op de Basisvorming, 1993), met onder andere als doel een minimaal onderwijspeil voor alle leerlingen, ongeacht afkomst en niveau, te bereiken. De Basisvorming was een politiek compromis waarin werd vastgehouden aan de structuur van het categoriale stelsel en waarin tegelijkertijd een gemeenschappelijk kerncurriculum van vijftien vakken voor alle twaalf- tot vijftienjarigen werd aangeboden. In tegenstelling tot de middenschool, die de persoonlijke ontplooiing centraal stelde, is dit model meer gebaseerd op de cultuuroverdracht als kerntaak van de school. Door het brede curriculum zou een vroegtijdige selectie kunnen worden voorkomen zodat er een basis kon worden gelegd voor zelfontplooiing door leerlingen in de verdere schoolcarrière (Meijnen & Karsten, 2004). Na die gemeenschappelijke brede basis zou de leerling keuzes voor de verdere school- en beroepsloopbaan maken. Het ging in de Basisvorming om het verwerven van kennis, vaardigheden en inzicht, later door het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) vertaald als het TVS-model: Toepassing, Vaardigheden en Samenhang. De – honderden - wettelijke kerndoelen moesten via activerend en toepassingsgericht onderwijs worden behaald. En dat zou hoge eisen stellen aan de inhoudelijke implementatie.

De WRR (Basisvorming in het Onderwijs, 1986) adviseerde de regering om brede acceptatie voor de invoering van de Basisvorming te laten blijken door een brede steun voor de wet in het parlement te verwerven. De invoering van de Basisvorming is dan een goed voorbeeld van een grootschalige innovatie volgens het Research, Development and Diffusion-model.

De invoering van de Basisvorming heeft in het onderwijs geleid tot vele strubbelingen. Het programma bleek maar gedeeltelijk uitvoerbaar (Diephuis & van Kasteren, 2003). De Basisvorming was gericht op een fictief gemiddelde leerling; het was te ambitieus en te omvattend; het aantal van vijftien vakken was te hoog en dat leidde tot versnippering van het onderwijsaanbod. Dat is ook de conclusie van het evaluatierapport *Werk aan de Basis* van de Inspectie van het Onderwijs (1999), dat echter als voornaamste conclusie biedt dat de Wet èn een politiek compromis is, èn tegelijkertijd een ambitieuze innovatie is en dat beide zaken niet samengaan. Een ambitieuze innovatie heeft brede en enthousiaste steun nodig. Gevoegd bij de geringe wetshandhaving door de overheid, het gebrek aan faciliteiten voor de scholen en de tegelijkertijd optredende schaalvergrotingsoperatie, zo constateert Polder (2004), leidde deze situatie ertoe dat de rijksoverheid met wet- en regelgeving niet heeft bijgedragen aan het oplossen van problemen met de Basisvorming; ze heeft ze zelfs gefrustreerd (p. 38).

De Inspectie stelt in haar evaluatie vast dat de meeste scholen de Basisvorming 'beleidsarm' hebben ingevoerd. Dat betekent dat de scholen wel de lessentabel hebben ingevoerd en de vijftien kernvakken hebben aangeboden, maar dat zij niet de bijbehorende inhoudelijke en didactische veranderingen lieten zien. De Inspectie concludeert dan ook dat er op het punt van de kwaliteit van het onderwijsleerproces veel kan worden verbeterd. Bovendien ontbreekt het op de scholen aan een goede aansluiting met de bovenbouw. Ook blijken vele scholen de brugklas liever homogeen samen te stellen. In het bijzonder het voorbereidend beroepsonderwijs bleek ten slotte niet overweg te kunnen met het niveau en het theoretische karakter van de kerndoelen van de Basisvorming. Vele scholen voor vbo lieten daarom meerdere vakken vallen.

Dat de scholen zichzelf geen dienst hadden bewezen met die beleidsarme invoering van de Basisvorming, bleek bij de volgende grote innovaties, die belangrijke pedagogisch-didactische vernieuwingen met zich mee brachten. De scholen konden daarbij niet terugvallen op pedagogisch-didactische vernieuwingen die hen hadden kunnen voorbereiden op de nieuwe ronde innovaties.

3.3 De Tweede Fase en het Studiehuis

In tegenstelling tot de Basisvorming, bleek er in het onderwijsveld in eerste instantie brede steun te bestaan voor de invoering van de Tweede Fase in 1998, onder regie van staatssecretaris Netelenbos. Met de invoering van de Tweede Fase werd beoogd zowel onderwijsinhoudelijk als didactisch beter aan te sluiten bij de eisen van de moderne tijd, bij de veranderende kenmerken van de leerlingpopulatie en bij de eisen van het vervolgonderwijs, dat de aankomende studenten graag toegerust zou zien met een bredere algemene ontwikkeling en met die sociale en leervaardigheden die in het hoger onderwijs nodig waren om daar te kunnen slagen (Inspectie van het Onderwijs, 2001). Opnieuw binnen het bestaande categoriale stelsel, werd de bovenbouw van havo en vwo grondig herzien. Voortaan zouden de zelfgekozen eindexamenpakketten van zes tot zeven vakken plaats maken voor een algemeen deel met verplichte vakken, een 'vrij' deel en een profieldeel, bestaand uit enkele samenhangende vakken die zouden voorbereiden op een wetenschappelijke discipline en/of een beroepsdomein.

HOOFDSTUK 2

In totaal werden er in de nieuwe bovenbouw weer veertien tot vijftien vakken aangeboden. Voorts zou de didactiek van het onderwijs in de Tweede Fase meer gericht worden op de actieve en zelfstandige leerling. Omdat leerlingen het actief en zelfstandig leren moesten leren, werd er in de plannen ook aandacht aan het 'leren te leren' besteed. Leerlingen zouden worden gestimuleerd een leerstijl te ontwikkelen die leidde tot diepe verwerking van de leerstof en tot zelfregulatie, terwijl ze zichzelf zouden leren te motiveren om met plezier te studeren. Het zelfstandig leren werd getoetst in het schoolexamen, waarin onderzoekjes, het leesdossier en het profielwerkstuk waren opgenomen.

Scholen kregen de vrijheid zelf te bepalen in hoeverre zij op het actief en zelfstandig leren de nadruk zouden leggen. Sommige scholen besteedden hier weinig aandacht aan of lieten het over aan de beslissing van individuele leraren, terwijl andere scholen schoolbreed de invoering van activerende didactiek in de les verwachtten. Ondanks de oorspronkelijke steun voor de Tweede Fase, juist uit het onderwijsveld, kwam er al snel kritiek, niet zozeer op uitgangspunten en doelen, als wel op de uitvoering ervan. De eerste groep die nadrukkelijk van zich liet horen waren de leerlingen, georganiseerd in het landelijk Actie Comité Scholieren, het Laks. Leerlingen klaagden over de overladen programma's en ze werden al gauw bijgestaan door docenten die klaagden over de toegenomen werkdruk en moeilijk uitvoerbare programma's, terwijl de directies klaagden over de grote organisatielast (Onstenk, 2007).

Al snel kwam de staatssecretaris met wijzigingsvoorstellen die ertoe moesten leiden dat het overladen programma enige verlichting werd geboden. Die verlichting ging zelfs zo ver dat de Inspectie zich afvroeg of de maatregelen ter verlichting en ter versoepeling niet de oorspronkelijke doelstellingen van de Tweede Fase teniet zouden doen (2001). Bovendien was in de bewoordingen van de Inspectie enige irritatie te bespeuren aangaande de behoefte aan evaluatie, die in 2001 beslist te vroeg kwam. Na zeven jaar kwam het Adviespunt Tweede Fase met een evaluatie, getiteld 'Zeven jaar, een balans' (Huijssoon & Groenewegen, 2005). De evaluatie was gematigd positief over het welslagen van een verbeterde aansluiting tussen het voortgezet en het hoger onderwijs: studenten voelden zich door de vaardigheden die zij tijdens de Tweede Fase hadden geleerd beter toegerust voor het hoger onderwijs dan studenten oude stijl. Opleiders in het hoger onderwijs oordeelden positief over de beheersing van algemene vaardigheden door eerstejaarsstudenten, maar vonden dat de vakspecifieke kennis en vaardigheden te wensen overlieten.

De evaluatie was aanmerkelijk kritischer over de realisering van het studiehuis, zoals de benadering van het actief en zelfstandig leren werd genoemd: er bleek bijvoorbeeld grote variatie tussen scholen in de mate waarin een instrument als de keuzewerktijd werd ingezet. In slechts enkele gevallen bleek de keuzewerktijd het actief en zelfstandig leren door leerlingen te ondersteunen, vaker werd de keuzewerktijd gebruikt om docenten in de gelegenheid te stellen een uurtje extra les te geven of werd de leraar slechts als surveillant ingezet bij het huiswerk maken. Ronduit negatief was de evaluatie over de mate waarin scholen erin geslaagd zijn wezenlijke didactische veranderingen gestalte te geven. Huijssoon & Groenewegen constateerden eerder een didactische schraalheid. De meeste lessen lieten een nieuwe saaiheid zien van *nakijken huiswerk, korte instructie en daarna gaan de leerlingen zelf opdrachten maken* (p. 43).

3.4 *Het vmbo: de eerste trede van de beroepskolom*

Terwijl alle scholen voor voortgezet onderwijs met de Basisvorming aan het worstelen waren, en de scholen voor havo en vwo de Tweede Fase aan het voorbereiden waren, diende zich alweer een nieuwe grootschalige vernieuwingsoperatie aan: het beroepsonderwijs zou grondig

worden herzien. In 1999 startte het vmbo, het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, met als doel mavo en vbo te integreren en zo te vernieuwen dat de aansluiting met vervolgonderwijs en arbeidsmarkt zou worden verbeterd (Onstenk, 2007).

In het vmbo werden het (i)vbo en de mavo samengevoegd tot een gemeenschappelijke onderbouw waarin de Basisvorming zou worden aangeboden met daarbovenop in de bovenbouw een viertal leerwegen, die aansloten bij de verschillende kwalificatieniveaus in het middelbaar beroepsonderwijs: de basisberoepsgerichte, de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg. Daarnaast was in al die leerwegen de mogelijkheid voor leerlingen met een pedagogische en/of didactische achterstand het leerwegondersteunend onderwijs te volgen, kortweg het lwoo. Het vmbo omvatte ook het praktijkonderwijs en andere vormen van speciaal onderwijs. De leerwegen zouden leerlingen voorbereiden op verder leren en werken binnen vier sectoren: Economie, Techniek, Zorg & Welzijn en Landbouw.

Voortaan zouden leerlingen, ook vanuit de vroegere mavo, vooral doorstromen naar het mbo. Het vmbo-t bood onbeperkte instroom in het mbo, niveau 4. De doorstroming van het vmbo-t naar de havo werd bemoeilijkt, doordat de kerndoelen van de mavo onvoldoende voorbereiding op de havo boden. Van alle kritiek op de verschillende vernieuwingen in het voortgezet onderwijs heeft de afschaffing van de mavo wellicht de meeste reactie uitgelokt. De mavo bood traditioneel de 'laatbloei'ers de gelegenheid van de mavo via de havo alsnog door te stromen naar het hoger onderwijs. De mavo was voor vele zoons en dochters uit de middengroepen en de 'betere' arbeidersklasse dé mogelijkheid tot sociale stijging. Dat was in de ogen van vele ouders en andere betrokkenen nu onmogelijk geworden. Hun kinderen waren gedegradeerd van 'denkers' tot 'doeners' (typologie van Onstenk, 2007), van iemand met vele toekomstmogelijkheden tot iemand met maar beperkte toekomstmogelijkheden. Niet alleen werd de mavo ingelijfd in het beroepsonderwijs, hij/zij werd ook nog eens vanaf jonge leeftijd in de klas gezet bij leerlingen die daarvoor de ambachtschool of de huishoudschool bevolkten: schooltypen die bekend stonden als 'lagere' vormen van onderwijs. Daar kwam nog bij dat de leerling-populatie van het (i)vbo in steeds grotere mate ging bestaan uit leerlingen die uit allochtone groeperingen afkomstig waren en die in de ogen van vele autochtone Nederlanders het onderwijspeil zouden drukken.

De bovenbouw van het vmbo bereidde voor op een centraal landelijk examen en een schoolexamen. De daarin getoetste kerndoelen waren gekoppeld aan een algemeen deel en een beroepsgericht sectordeel, waarin zowel algemene beroepsvaardigheden als specifieke vakvaardigheden werden voorgeschreven. En hiermee was het tweede grote kritiekpunt gegeven: sommige critici vonden dat de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg veel te 'theoretisch' waren en dat het hoog tijd was om opnieuw de oude ambachtschool in ere te herstellen. In die visie werden de praktijkvakken gezien als de 'echte' beroepsvoorbereidende vakken, terwijl de 'theorievakken', waarmee de algemeen vormende vakken, de avo-vakken, werden bedoeld, maar ballast waren (Van der Sanden, Streumer, Doornekamp & Teurlings, 2001).

In tegenstelling tot de landelijke kritiek op het vmbo ("Schooldirecteuren ontsteld over ommezwaai politici en deskundigen", 2004) die doet vermoeden dat we hier te maken hebben met een grote mislukking, is er op veel scholen met de invoering van het vmbo een groot elan ontstaan, die op verschillende terreinen heeft geleid tot vernieuwingen op schoolniveau. Dat elan kwam op verschillende terreinen tot uitdrukking. Eén van de aangrijpingspunten bleek de tegenstelling tussen theorie en praktijk te zijn: scholen gingen aan de slag met de integratie van avo-vakken met beroepsgerichte vakken en/of met theorie- en praktijkvakken binnen de beroepsgerichte vakken zelf (Van der Sanden et al., 2001). Een ander aangrijpingspunt vonden de scholen in een verbeterde didactiek, meestal in enigerlei vorm van werkplekleren of

HOOFDSTUK 2

natuurlijk leren, of in een nieuwe aanpak van de schoolloopbaan-begeleiding en de inzet van portfolio's daarbij. Veelal wordt daarbij gesproken over het herontwerp vmbo.

3.5 *Het mbo, de tweede trede in de beroepskolom*

Met de start van het vmbo werd in theorie de beroepskolom een feit. Voor het eerst werd de beroepskolom gestimuleerd als stapeling van beroepsopleidingen die konden leiden tot het behalen van het hbo-diploma. In de beroepskolom zouden ook die leerlingen voor wie voorheen het vbo vaak eindonderwijs was gebleken, de kans krijgen zich op basis van hun eigen leervoorkeuren en leerstijlen te ontwikkelen en net als hun medeleerlingen die die weg via het algemeen vormend onderwijs zouden afleggen, door te dringen tot de hoogste vormen van onderwijs. Het mbo zou een beslissende schakel in de beroepskolom moeten worden.

Het middelbaar beroepsonderwijs was altijd al geteisterd door aansluitingsproblematiek. De gebrekkige aansluiting van het mbo met de arbeidsmarkt vormde al in 1984 de aanleiding voor de Commissie Wagner om het beroepsonderwijs als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs, overheid en bedrijfsleven te zien (Ritzen, 2004). Wagner zette daarmee het thema beroepsvorming en beroepsonderwijs hoog op de politieke agenda. Even later werd door de Commissie Rauenhoff de dualisering van de beroepsopleidingen gepropageerd, die de basis legde voor het leren op de werkplek. In 1993 kwam de Wet Educatie en Beroepsonderwijs tot stand, kortweg WEB (Ritzen, 2004). Deze wet biedt een formeel juridisch kader voor het middelbaar beroepsonderwijs, dat voorziet in een kwalificatiestructuur, waarin de eindtermen voor het mbo per niveau en per sector worden uitgewerkt. Zo kon precies worden voorgeschreven aan welke eisen de afgestudeerden van een bepaalde opleiding op een bepaald niveau moesten voldoen. Het mbo zou vier niveaus bieden die in principe volgens de BOL, de beroepsopleidende leerweg en via de BBL, de beroepsbegeleidende leerweg, konden worden behaald. Niveau twee werd beschouwd als de minimale startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Niveau vier zou toegang tot het hbo geven. De immer voortdurende rendementsproblematiek zorgt er echter tot op heden voor dat het mbo deze rol onvoldoende op zich kan nemen: de schooluitval is relatief hoog.

De gehanteerde eindtermen werden ontworpen door de landelijke organen voor het beroepsonderwijs, de huidige Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. Ze bevatten beroepsgerichte, op doorstroming gerichte en algemeen vormende elementen (Ritzen, 2004). De eindtermen riepen al snel veel kritiek op. Nu eens niet zozeer door de media of in het parlement, maar binnen de scholen, die klaagden over het keurslijf dat hen met de eindtermen werd opgelegd. De scholen ervoeren volgens Ritzen een gebrek aan ruimte om eigen beslissingen te nemen en eigen onderwijsinnovaties door te voeren. Zo werd het doel van de kwalificatiestructuur, namelijk om het voor scholen en arbeidsmarkt mogelijk te maken samen beroepsgerichte leerplannen te ontwikkelen, teniet gedaan.

Er moest dus iets gebeuren. Het Herontwerp Kwalificatiestructuur (zie Gele Katern, 2005) werd in het leven geroepen. Het Herontwerp zou binnen de kwalificatiestructuur competentieprofielen moeten ontwikkelen, op basis van beschrijvingen van de beroepsuitoefening en de vereisten die door de betreffende branches waren geformuleerd. Over het Herontwerp mbo, zoals het herontwerp kwalificatiestructuur kortweg werd genoemd, werd advies gevraagd aan het adviesbureau Berenschot, dat concludeert dat *ondanks alle negatieve publiciteit, de urgentie en de noodzaak van het herontwerp door alle betrokken actoren worden onderschreven. Het competentiegericht onderwijs vormt het adequate antwoord op de maatschappelijke problemen rond schooluitval en gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk. Er zijn echter grote knelpunten in de uitvoering van, de regie en het toezicht*

op, en de communicatie over de operatie (Basoski, Wieggers & Overmeer, 2007, p. 23). Vandaar dat Berenschot adviseert de operatie niet per 1 september 2008, maar later te gaan invoeren. En dat is precies wat de regering in 2007 besloten heeft.

3.6 *Het hbo, de derde trede in de beroepskolom*

Was het hoger beroepsonderwijs ten tijde van de Mammoetwet nog onderdeel van het voortgezet onderwijs, in 1986 kreeg het hbo met de Wet op het Hoger beroeps Onderwijs een eigen wettelijk kader, om in 1993 samen met het wetenschappelijk onderwijs op te gaan in de Wet Hoger Onderwijs. Aan de ontwikkeling van het hbo had volgens Van Hout (2007) vooral de vorming van multisectorale hogescholen bijgedragen, ingezet door de STC-operatie van 1983. De STC (schaalvergroting, taakverdeling en concentratie) leidde tot vele fusies van de hbo-instellingen tot uiteindelijk 41 hbo-instellingen in 2006 (Hetteema, 2007). De gefuseerde hbo-instellingen streefden er vanuit concurrentieoverwegingen, maar ook vanuit maatschappelijke overwegingen naar zoveel mogelijk opleidingen aan te bieden, waardoor er veel kleine opleidingen ontstonden.

Rendementsproblematiek is evenals in het mbo ook een voortdurende zorg in het hbo. De instroom vanuit havo en vwo is nagenoeg maximaal, terwijl de instroom vanuit het mbo nog zeer te wensen overlaat. Dit heeft enerzijds te maken met de lage rendementscijfers van het mbo, dat meer dan dertig procent van haar deelnemers zonder diploma de school ziet verlaten. Anderzijds heeft dat te maken met het feit dat de doorstroming van lagere naar hogere niveaus binnen het mbo onvoldoende plaatsvindt. Ongeveer de helft van de niveau vier mbo-afgestudeerden gaan naar het hbo. Dat aantal zou veel hoger kunnen. De studenten op het hbo die afkomstig zijn uit het mbo hebben echter nog slechtere resultaten dan de studenten die afkomstig zijn uit havo en vwo (zie ook Onderwijsraad, 2007). Daaruit blijkt dat er sprake is van belangrijke aansluitingsproblemen. Van Hout (2007) vraagt aandacht voor het structurele probleem van de te smalle opleidingen, waardoor er een (te) groot aantal opleidingen is wat uitval en omzwaaien en dus rendementsverlies veroorzaakt. Hij pleit ervoor om brede opleidingen met specialisatiemogelijkheden aan te bieden, waar meer plaats zou kunnen zijn voor vraagsturing en maatwerk.

Naast de rendementscijfers vormden in de tweede helft van de vorige eeuw ook de aansluitingsproblemen hbo-arbeidsmarkt een bron van voortdurende zorg. Met de ontwikkeling van de beroepskolom zou er een nieuwe verbindende schakel tussen arbeidsmarkt en onderwijsinstellingen in het leven worden geroepen (Ritzen, 2004). Beroepsopleidingen en bedrijven/instellingen werken in de beroepskolom met elkaar samen met het doel de loopbaan van de werknemer van morgen tot uitgangspunt te maken van doorlopende leerlijnen vanaf vmbo, via mbo tot hbo.

Net als in het vmbo en het mbo, en ook in het algemeen vormend onderwijs, werd door het hbo geconstateerd dat het traditionele klassikale onderwijs niet meer voldoet. Het werkplekleren, de studieloopbaanbegeleiding, het leren leren en het competentiegericht leren deden vanaf 1990 niet alleen in het mbo, maar vooral ook in het hbo hun intrede. Binnen de hbo-instellingen werd het competentiebegrip breed opgevat; het omvatte ook ontwerpend leren en probleemgestuurd onderwijs. Deze ontwikkelingen werden vaak centraal binnen de hbo-instellingen aangestuurd.

De Lissabon-doelstellingen misten ook hun uitwerking op het hbo niet. Er werd een upgradung van het hbo ingezet. Voortaan zouden hogescholen na een bacheloropleiding de mogelijkheid tot professionele masters bieden, en zouden ook HBO-promotietrajecten in het leven worden geroepen. Hiermee maakte het hbo een fundamentele omslag: het werd van

HOOFDSTUK 2

onderwijsinstelling een kennisinstelling; naast het verzorgen van onderwijs richten hogescholen zich voortaan ook op het uitvoeren van (praktijkgericht) onderzoek en maatschappelijk ondernemen (Kater, 2007). Een nog vrij jonge ontwikkeling is die waarin aandacht wordt gevraagd voor het *Evidence Based* werken (Leynse, Vroomans & Hulst, 2006): datgene wat als kern van het competentiegericht curriculum wordt gezien behoort een empirische evidentie te hebben, die is gegrondvest in wetenschappelijk onderzoek. Hiermee wordt getracht al te gemakkelijke oplossingen, die vanuit het competentiedenken worden aangedragen, te voorkomen en elke opleiding een wetenschappelijke basis te verschaffen. In opleiding die gekenmerkt wordt door *Evidence Based* werken wordt gezocht naar de beste wetenschappelijke resultaten en praktijkoplossingen ten behoeve van een professionele aanpak van problemen in het werkveld. Want niet alleen op het hbo, ook in het werkveld zullen professionals steeds meer moeten bijdragen aan innovaties. Hbo-onderzoek profileert zich in de kennisontwikkeling van de innoverende professional, onder het motto: opleiden voor de professional van morgen (onder andere De Karthuiser, op www.iscb/Karthuiser.nl).

De in 2001 ingestelde lectoraten dienen door het bevorderen van onderzoek de kennisinfrastructuur op hogescholen te ondersteunen en een brugfunctie tussen hogeschool en werkveld te vervullen. Dat betekent dat de hogescholen hun prioriteit zullen leggen in het investeren in talent, in praktijkonderzoek en in personeel (Investeren in participatie, innovatie en personeel, 2007). Naast het bijdragen aan de groei van het aantal hoger opgeleiden, zullen hogescholen moeten bijdragen aan de versterking van de innovatiekracht in Nederland, onder andere door het onderwijs te versterken door het te koppelen aan praktijkonderzoek, kennisvalorisatie (effectieve benutting van resultaten van wetenschappelijk onderzoek) en kenniscirculatie. De stimulering van promoties binnen het hbo heeft ook ten doel de kennisbasis binnen hogescholen te versterken.

Vanaf 2004 functioneert de SIA – de Stichting Innovatie Alliantie -, die in samenwerking met hogescholen, roc's en het mkb (midden- en kleinbedrijf) de RAAK-gelden (Regionale Aandacht voor Actie en Kenniscirculatie) verdeelt, waarbij onderwijs en bedrijfsleven samenwerken om kenniscirculatie tussen hogescholen en mkb te bevorderen en het innovatief vermogen van het mkb te stimuleren. Dit programma heeft in het mkb al voor vele miljoenen investeringen in innovatie gezorgd (Effect innovatie-gelden op investeringen mkb groot, 2005). De SIA voert nu ook de RAAK-Publiek regeling uit, die kennisuitwisseling tussen professionals uit de publieke sector en kennisinstellingen in de regio stimuleert.

Voor de oudere docenten die werken in het hbo hebben weinig voeling met deze jongste ontwikkelingen. Zij voelen zich vaak nog ongemakkelijk bij het begrip competentiegericht opleiden, laat staan dat zij zich thuis voelen bij begrippen als kennisvalorisatie. Men is wel veel gelegen aan aandacht voor fundamentele kennis naast aandacht voor toepassingsgerichte kennis (De Jong & De Werd, 2006).

3.7 De Vernieuwde Onderbouw: het Herontwerp Basisvorming

Ook van de Basisvorming wordt een herontwerp in de steigers gezet. Er komt een Vernieuwde Onderbouw, die het gehele voortgezet onderwijs betreft: het gaat om de nieuwe tweejarige onderbouw in vmbo, havo en vwo. De Vernieuwde Onderbouw is in eerste instantie ontwikkeld door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, die in 2002 is ingesteld. Indachtig de kritiek op vorige grootschalige vernieuwingen kreeg de Taakgroep de opdracht om in samenspraak met verschillende scholen verschillende scenario's voor Basisvorming te ontwikkelen en de overheid te adviseren over daarbij passende landelijke kaders. De

Taakgroep zet experimenten uit in het scholenveld en analyseert de op de scholen ontwikkelde vernieuwingen in de vorm van vier scenario's.

De Taakgroep komt in 2003 met een tussenrapportage, Contouren van een Nieuwe Onderbouw, en in 2006 wordt een nieuwe regeling ingevoerd die zich kenmerkt door de ruimte die scholen krijgen om een eigen scenario te kiezen en daarbij passende maatregelen te nemen. De overheid stelt hierbij kaders wat betreft de onderwijstijd (leerlingen dienen 1040 klokuren les te krijgen), de kerndoelen (het aantal kerndoelen wordt teruggebracht tot 58) en de bekwaamheidseisen aan leraren. De term 'Basisvorming' is uit de Wet geschrapt.

Scholen mogen zelf weten of zij het curriculum als een geheel van zelfstandige vakken aanbieden, dan wel als geïntegreerd in leergebieden. De 58 kerndoelen zijn zo algemeen mogelijk geformuleerd, zodat scholen zelf invulling kunnen geven aan inhoud en didactiek van het curriculum. Ze bieden in globale termen de onderwijsdoelen voor twaalf- tot veertienjarigen, geordend in domeinen. Uitgangspunten zijn het actief, zelfstandig en samenwerkend leren in een veilige en uitdagende leeromgeving. Binnen deze kaders kunnen scholen kiezen tussen scenario één, waarin de traditionele school met vakkenscheiding wordt gehandhaafd, en scenario vier, waarin de lessentabel het veld heeft geruimd voor competentiegericht leren, en alle mogelijkheden daartussen. Het Herontwerp Basisvorming staat model voor de wijze waarop de overheid op dit moment omgaat met grootschalige vernieuwingen.

4 Beleidsuitvoering

Volgens Lagerweij et al. (2004) liet de overheid vanaf de jaren zestig naast een allocatief onderwijsbeleid, dat erop toe wil zien dat overheidsmiddelen rechtvaardig worden verdeeld, ook een constructief beleid zien, dat eisen stelt aan de inhoud en de inrichting van het onderwijs. De door Idenburg gedoopte 'constructieve onderwijspolitiek' beoogde een planmatige ontwikkeling van het onderwijs, die verder ging dan de berekening van de behoefte aan scholen, docenten, leerlingplaatsen en de daarvoor benodigde budgetten (Droogelever Fortuijn, 2003). Het zou voortaan niet alleen over cijfers, maar vooral ook over inhoudelijk onderwijsbeleid gaan. De overheid zou dit beleid gaan voeren door het onderwijsbestel te bepalen, door voorwaardenscheppend op te treden, door een verzorgingsstructuur in het leven te roepen en door een innovatiebeleid te voeren (Van der Poel et al., in Lagerweij et al., 2004). Vooral de verzorgingsstructuur was door de overheid ingezet om inhouden van vernieuwingen de 'scholen in te krijgen'.

4.1 De verzorgingsstructuur

De verzorgingsstructuur bestond uit de vijf landelijke pedagogische centra en vijftien lokale onderwijsbegeleidingsdiensten. Idealiter verzorgden de landelijke pedagogische centra en - overigens ook - andere nascholingsinstellingen trainingen op het terrein van de vernieuwingen en de lokale begeleidingsdiensten begeleidden de invoering van een vernieuwing op schoolniveau. In die zin speelden deze diensten een rol in de *top-downverspreiding* van de inhoud van vernieuwingen: zij waren de vertalers van en vormgevers van het overheidsbeleid op lokaal en regionaal niveau (Van den Berg & Vandenberghe, 1999). In eerste instantie beschikten genoemde diensten over ruime overheidsbudgetten om hun taken uit te voeren. Midden jaren negentig werden deze overheidsbudgetten overgeheveld naar het scholenveld, dat daarmee zelf de beschikking kreeg over middelen om de eigen

HOOFDSTUK 2

professionalisering vorm te geven en daarbij de beste aanbieder te zoeken. Tegelijk met deze maatregelen kwamen ook nieuwe aanbieders op de trainings- en adviesmarkt. Deze ontwikkelingen maakten dat de verzorgingsstructuur meer marktgericht moest gaan werken.

De positie van het onderwijsveld bij de onderwijsondersteunende activiteiten werd de afgelopen jaren versterkt. De Hoofdlijnenbrief 2008 – 2009 (april 2007) meldde dat onder andere vanwege de bevordering van de vraagsturing vanuit het onderwijsveld en van meer zeggenschap door sectororganisaties het SLOA-budget (Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten) voor de instellingen zoals de landelijke pedagogische centra zal worden afgebouwd.

4.2 *De schaalvergroting*

Vanwege de noodzaak tot bezuinigingen ten gevolge van de tweede oliecrisis eind jaren zeventig werd het belang van effectiviteit en efficiëntie in het onderwijs sterk benadrukt (Lagerweij et al., 2004). Ten gevolge van het streven naar meer autonomie voor scholen en vanwege het dalend aantal leerlingen nadat de babyboomgeneratie het onderwijs had verlaten werden scholen gestimuleerd te fuseren tot grote scholengemeenschappen waarin vmbo tot en met gymnasium werd aangeboden. Op deze wijze konden alle scholen het kerncurriculum van vijftien vakken in de onderbouw blijven aanbieden. De schaalvergrotingsoperatie vond plaats van lager tot en met het hoger onderwijs. In het voortgezet onderwijs daalde het aantal scholen van 1926 in 1984 tot 652 scholen in 2006, met in totaal 1230 vestigingen. Dat laatste is belangrijk, omdat vanwege de mogelijkheid tot nevenvestigingen het onderwijsaanbod op het platteland kon blijven bestaan. Deze scholen worden bestuurd door 360 besturen. Want behalve een scholenfusie kon ook een besturenfusie plaatsvinden: scholen bleven zelfstandig, maar vielen samen met andere scholen onder één bestuur. De fusiebeweging in het mbo startte in 1987 met 347 instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs, tot 61 roc's (regionaal opleidings centrum) in 2006. Ten slotte de hbo cijfers: het aantal hbo instellingen daalde van 125 in 1986 naar 41 in 2006 (cijfers uit Hetteema, 2007).

De schaalvergroting, zeker wanneer die tot stand kwam door fusies van scholen met meerdere vestigingen of fusies van meerdere besturen, leidde ertoe dat er nogal wat bovenschoolse besturen gingen ontstaan. De lokale schoolleider werd vestigingsdirecteur, terwijl het beleid in het bovenschoolse bestuur werd gemaakt, in roc's en hogescholen door Colleges van Bestuur. Sommige schoolbesturen werden door docenten als het nieuwe Den-Haag-op-locatie gezien: waar voorheen de circulaires uit Den Haag in een onophoudelijke stroom de school binnenkwamen, werden nu soms de besluiten van het bovenschoolse bestuur als oekazes ervaren. Met het bovenschoolse bestuur ontstond een nieuwe managementlaag, waarover veel geklaagd is, vooral in de media en in het parlement. Volgens Hetteema (2007) valt het nogal mee met de aantallen managers in het onderwijs. In het begin van de schaalvergrotingsoperatie, toen de besturen vele nieuwe taken op zich moesten nemen, en de door de fusies boventallig geworden onderwijsmanagers nog niet 'weggewerkt' waren, klom het aandeel van managementfuncties in verhouding tot het onderwijzend personeel inderdaad. Maar binnen enkele jaren lieten die verhoudingen gunstiger cijfers zien.

4.3 *Autonomie en verantwoordingsplicht*

De schaalvergroting en de overdracht van autonomie naar de scholen is het gevolg van een langdurig en weloverwogen proces geweest waarvoor brede politieke consensus bestond. Om de autonomie te ondersteunen was deregulering noodzakelijk. Aan de ene kant was al duidelijk

op dat moment (eind jaren tachtig) dat de logge hand van de overheid zich niet tot in de klaslokalen kon uitstreken. De invloed van het overheidsapparaat op de individuele school is immers gering, dat was wel duidelijk geworden (Lagerweij et al., 2004). Uit die constatering vloeit voort dat de overheid op twee manieren verder zou gaan sturen.

Ten eerste wilde de overheid de grote gefuseerde scholen/instellingen ondersteunen om zich te ontwikkelen tot krachtige instellingen die een groot beleidsvoerend vermogen zouden kunnen laten zien en die door middel van efficiëntie en effectiviteit een grote productiviteit zouden gaan vertonen. Maatregelen tot deregulering zoals minder regelgeving vanuit de overheid, en tot financiële zelfstandigheid van de scholen door lump sum financiering moesten de institutionele zelfstandigheid bevorderen. Scholen gingen nu zelf hun financiën beheren en een eigen personeelsbeleid voeren. De instellingen moesten allerlei taken zelf verzorgen die voorheen tot de taken van het ministerie behoorden. Deze taken en de verantwoordingsplicht die hiermee gepaard ging brachten veel werk met zich mee.

Ten tweede ging de overheid sturen op de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van het onderwijs: de inspectie diende de kwaliteit van het onderwijs te bewaken door schoolbezoeken en door de beoordeling van verschillende schriftelijke rapportages van de scholen aangaande hun prestaties en kwaliteit. Per school werd een kwaliteitskaart gemaakt. In het hbo kwam een systeem van visitatie en accreditatie op gang. Ook de verantwoording over de kwaliteit en vooral ook over het rendement bleek arbeidsintensief. De WRR kraakte een kritische noot en vroeg zich af of de verantwoordingsplicht niet een doel op zich zelf zou worden, waarbij niet de inhoud maar het voldoen aan procedures leidend zou gaan worden (WRR, in Hettema, 2007).

In het hbo werd tegelijkertijd een bekostigingssysteem ingevoerd dat zich baseerde op rendementcijfers. Voortaan kregen opleidingen alleen betaald voor die studenten die binnen vier en een half jaar de studie afrondden. Wie binnen die periode studenten liet afstuderen werd beloond. Elke student die meer tijd nodig had kostte geld. En wanneer de rendementcijfers slecht waren, vormde dat ook een probleem bij visitatie en accreditatie. Veel docenten ervoeren deze maatregel als bedreigend voor de kwaliteit van hun onderwijs.

4.4 Wie spelen een rol in de besluitvorming?

In 1986, midden in het middenschooldebat, voerde het directoraat Voortgezet Onderwijs met 150 externe belangenorganisaties overleg. Omdat veel van die belangenorganisaties verzuild waren, was het netwerk van vaste externe overlegvormen extra complex. Het onderwijs is traditioneel één van de meest verzuilde sectoren in Nederland. Het ministerie had volgens Droogleever Fortuijn (2003) te maken met verzuilde koepels en vakbondsorganisaties, besturenraden, veldorganisaties, en branche- en bedrijfstakorganisaties. Hij wijst erop dat doordat georganiseerde groepen toegang hadden tot besluitvorming, een corporatisme in beleidsontwikkeling tot stand was gekomen, dat moest bijdragen aan stabiele onderlinge verhoudingen. Van Wieringen (in Droogleever Fortuijn, 2003) heeft erop gewezen dat het corporatisme echter ook bijdroeg aan inflexibiliteit en traagheid van besluitvorming. Om deze reden trachtte de overheid vanaf de jaren tachtig de geïnstitutionaliseerde macht van belangengroepen terug te dringen.

Nu was vanaf 1917 met artikel 23, toen de schoolstrijd werd beslecht en het bijzonder onderwijs qua bekostiging werd gelijkgesteld aan het openbaar onderwijs, een wettelijke basis gelegd voor de gelijkwaardige rol van schoolbesturen en besturenorganisaties. Vanaf 1990 wordt de rol van de verzuilde besturenorganisaties overgenomen door de onverzuilde brancheorganisaties: de Hbo-Raad, de Mbo-Raad en onlangs de Vo-Raad. Zij sluiten cao's af

HOOFDSTUK 2

met de vakbonden en hebben een belangrijke rol in beleidsontwikkeling, ook en vooral op het terrein van innovatie.

4.5 *Procesmanagement*

Hierboven is al een enkele maal de term ‘procesmanagement’ genoemd. Er was een Procesmanagement VO, een Procesmanagement Basisvorming, een Stuurgroep Tweede Fase, een Procesmanagement vmbo, een Taakgroep Vernieuwde Basisvorming, een Projectgroep Onderbouw-vo en een stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs. Het procesmanagement had de taak de invoering van een landelijke innovatie voor te bereiden en te begeleiden. Vaak stonden gerenommeerde en bekende namen uit het onderwijsveld aan het hoofd van commissie of projectgroep. We noemen Ed Veenstra van het procesmanagement Basisvorming en Clan Visser 't Hooft van de stuurgroep Tweede Fase, in een vorige functie beiden succesvolle schoolleiders. Ze trokken het land in om de complexe innovaties qua inhoud, organisatie en invoeringsstrategie op locatie uit te leggen en zo het onderwijsveld voor ‘hun’ vernieuwing te winnen. Ze werden hierin gesteund door de pedagogische centra en andere nascholingsinstellingen, die de scholen trainingen aanboden om hun docenten op het lastige maar rechte pad van de betreffende innovatie te krijgen. Scholen ‘stuurden’ hele docententeams naar dergelijke trainingen, die vaak op locatie werden gegeven en waarin voor- en tegenstanders van de innovatie elkaar tegenkwamen en elkaar vaak vonden in hun kritiek op de wijze van invoering van de vernieuwing. Want zij, de docenten, moesten de vernieuwing uitvoeren en hen was niets gevraagd, zo was vaak het gevoel.

5 **Inhoudelijke thema’s in onderwijsinnovatie**

Volgens de Innovatiemonitor voortgezet onderwijs (Busman, Horsman, Klein & Oomen, 2006) werken bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs aan innovatie. Op de vraag welke innovatie het verst gevorderd is, noemt dertien procent van de scholen de vernieuwde onderbouw en twaalf procent van de scholen de invoering van enigerlei vorm van activerende didactiek, waaronder het natuurlijk leren. Een jaar later meldt vierendertig procent van de scholen te werken aan activerende didactiek, achttien procent aan doorlopende leerlijnen en veertien procent aan de vernieuwde onderbouw. Bevonden de meeste scholen zich in 2006 in scenario 1 van de vernieuwde onderbouw, in 2007 is dat scenario 2. Scholen streven meer samenhang na in het onderbouwcurriculum door combinaties van vakken te maken en met projecten te werken. Het aantal scholen dat zich bekent tot scenario 3, waarin vakken worden geïntegreerd tot leergebieden, is in 2007 ten opzichte van 2006 meer dan verdubbeld. De rol van de docent is daarbij fundamenteel aan het veranderen. Veertig procent van de scholen meldt dat docenten de nieuwe programma’s in teams ontwikkelen en dat zij in de uitvoering samenwerken.

De scholen geven aan dat zij hun vernieuwingen vooral richten op de leerlingen: de uitdaging is voor hen het onderwijs uitdagender en plezieriger te maken, zodat leerlingen hun talenten kunnen ontwikkelen, de uitval wordt teruggedrongen en docenten weer trots op hun werk zijn en zich ook uitgedaagd voelen (Busman, Klein & Oomen, 2007). Kijken we naar ontwikkelingen in het vo en ook naar het mbo en het hbo, dan springen vier thema’s eruit, die we achtereenvolgens kort de revue laten passeren: de activerende didactiek (vooral in het vo), het competentiegericht onderwijs, het werkplekleren en de loopbaanbegeleiding (de laatste drie vooral in de beroepskolom).

5.1 De activerende didactiek

Vanaf de start van de onderwijsinnovaties na de tweede Wereldoorlog vormt de activerende didactiek de inhoudelijke kern van het innovatiedenken. In de jaren zestig en zeventig was de aandacht gericht op de externe en *interne* democratisering van het onderwijs waarmee een actieve participatie in het lesgebeuren werd voorgestaan. In later jaren ging het vooral om de vertaling van de constructivistische leerpsychologie in didactische aanpakken in de klas die tot doel hadden de leerlingen actief bij de les te betrekken en te stimuleren tot zelfstandig werken en leren (zie bijvoorbeeld Ebbens, 2005; Marzano & Miedema, 2005).

Van de constructivistische leerpsychologie is geen sprake. We volgen de beschrijving van Alexander (2006, p. 68 e.v.), die verschillende benaderingen onder het constructivisme schaaft, die echter één ding gemeen hebben: kennis wordt door individuen en groepen *geconstrueerd* en niet *verworven*. Zonder menselijke activiteit kan er geen sprake zijn van kennis of van kennen. Zij onderscheidt de cognitief- en de radicaalconstructivistische benaderingen, waarin kennis gezien wordt als het gevolg van unieke constructies, zodat kennis net als vingerafdrukken unieke vormen aanneemt, en de sociaalconstructivistische benadering, waarin het individu juist geplaatst wordt in een sociale en culturele omgeving die op alle kennisconstructie invloed uitoefent. Het is juist die omgeving die de lerende verleidt de zone van naaste ontwikkeling te verkennen (Cole & Engeström, in Alexander, 2006). Deze benaderingen gaan er alle drie, ongeacht de eventuele maatschappelijke invloed, van uit dat kennis een individuele persoonlijke constructie is. Dat is niet het geval in de twee andere stromingen die Alexander onderscheidt, die van de gesitueerde cognitie, die vooral het proces van kenniscreatie in een bepaalde omgevingscontext benadrukt en die van het sociaal-culturalisme, dat benadrukt dat de wortel van het leren gelegen is in menselijke interacties en die beschrijft hoe groepen kennis construeren door sociale en culturele betekenissen te delen.

De lerende construeert actief kennis en inzicht in interactie met zijn of haar omgeving en zo ontstaat bij iedere lerende een unieke, subjectieve representatie van de werkelijkheid (De Bruijn, 2003). Bolhuis (2000) wijst erop dat de individuele leeropvattingen in het onderwijs zo dominant zijn, dat er vooral aandacht is besteed aan het individueel leren en studeren. Het woordje 'zelf' in zelfverantwoordelijk, zelfstandig, zelfregulatie en zelfgestuurd spreekt boekdelen. Volgens haar wordt de sociale aard van leren en kennen nogal eens over het hoofd gezien. Bij het bevorderen van zelfstandig leren verdient het samen leren evenzeer de aandacht (p. 46).

Moge het constructivisme een begrip zijn, waaronder meerdere benaderingen kunnen worden geschaard, dat is ook het geval met het begrip activerende didactiek. De activerende didactiek kan worden beschouwd als de vertaling van constructivistische uitgangspunten naar didactische aanpakken op school en in de klas. Maar met de constatering dat hiermee die didactiek wordt bedoeld, die ervan uit gaat dat leren als een actieve constructie door leerlingen wordt beschouwd, is nog weinig concreets gezegd.

Dat leraren het niet gemakkelijk hebben met de vertaling van sociaalconstructivistische noties in hun dagelijks didactische handelen, blijkt uit de studie van Windschitl (2002), die vier categorieën dilemma's onderscheidt waarvan leraren zich bewust zouden moeten zijn om zo'n vertaling tot een succes te maken. Het gaat volgens hem om conceptuele dilemma's – de leerpsychologische basis van het constructivisme begrijpen; om didactische dilemma's – hoe nieuwe curriculumontwerpen te maken; om culturele dilemma's – hoe om te gaan met radicaal andere rolverdeling tussen leraar en leerling/student; en om politieke dilemma's – hoe om te gaan met de soms ongunstige kritiek van verschillende *stakeholders*. De op

HOOFDSTUK 2

constructivistische leest geschoeide scholen maken een algehele *reculturing* mee, waarin de 'gewone' onderwijsnormen en – waarden, en de 'gewone' onderlinge verhoudingen op hun kop gezet worden (p. 164). Hij acht het een dure plicht van alle betrokkenen bij het onderwijs: leraren, onderwijswetenschappers, schoolleiders om op basis van deze dilemma's een onderwijsvisie te ontwikkelen, wetende dat spanningen en conflicten horen bij het omgaan met dilemma's.

Zo ver is het in Nederland zeker nog niet. Op dit moment zien we diverse pogingen tot didactische vernieuwing, en, zoals Windschitl al voorspelde, niet allemaal even succesvol. Echter hoewel de lessen in de Tweede Fase volgens de evaluatie van Huijssoon en Groenewegen (2005) dreigen te verschromelen door magere didactische vernieuwingen, zegt 34% van de scholen in de innovatiemonitor 2007 bezig te zijn met didactische vernieuwingen. Wellicht vindt een groot deel van de didactische vernieuwingen plaats in de vernieuwde onderbouw. Het scenariodenken heeft in de onderbouw heel wat los gemaakt. Wellicht ook dat een ander belangrijk deel van de didactische vernieuwingen plaatsvindt in de bovenbouw van het vmbo.

Het beroepsonderwijs in het funderend onderwijs heeft sinds de invoering van het vmbo een nieuw elan ontwikkeld, vooral op didactisch terrein, onder de vlag van het nieuwe leren. Onder de titel het nieuwe leren worden vele verschillende aanpakken gerangschikt, die variëren van het werken in een activerende leeromgeving met het accent op zelfstandig leren, tot het werken met betekenisvolle en authentieke contexten en samenwerkend leren (Teurlings, van Wolput & Vermeulen, 2006). Het begrip 'het nieuwe leren' is een paraplu-begrip. Teurlings en collega's vonden in hun literatuurstudie dat het nieuwe leren gebaseerd is op sociaalconstructivistische uitgangspunten en dat met het nieuwe leren vooral de ontwikkeling van leer- en sociale vaardigheden, betrokkenheid en motivatie bij leerlingen en hogere ordelen wordt nagestreefd. Wanneer het nieuwe leren aan de bovenomschreven kenmerken voldoet, laten leerlingen een dieper leren zien, leveren zij betere prestaties en zijn zij meer gemotiveerd.

Simons, van der Linden en Duffy (2000) leggen er de nadruk op dat achter het begrip 'nieuw leren' verschillende onderwijsmodellen kunnen schuilgaan, die echter gemeen hebben dat het nieuwe leren procesgericht is. Het is gericht op het verder ontwikkelen van denk-, leer- en regulatievaardigheden, waarbij die vaardigheden niet apart, maar geïntegreerd in domeinspecifieke onderwijssituaties worden ontwikkeld.

Volgens Volman (2006a) kon het nieuwe leren zoveel navolging krijgen omdat er aan het eind van de vorige eeuw drie dingen samen kwamen: veel scholen ervoeren dat het traditionele overdrachtsmodel niet goed werkte, de samenleving had arbeidsdeelnemers met nieuwe competenties nodig en het constructivisme verschaft een min of meer wetenschappelijke basis aan de nieuwe didactiek. Toch is er veel kritiek op het nieuwe leren. Het maatschappelijke debat is gepolariseerd en is volgens de toenmalige minister van OCW 'wat ongenueanceerd' (Brief aan de Tweede Kamer, 27-9-2006). Volman weerlegt veel kritiekpunten op het nieuwe leren: nog afgezien van het feit dat ook het succes van het traditionele onderwijs niet onderbouwd is, blijken leerlingen in het nieuwe leren met meer plezier naar school te gaan en leren zij naast de cognitieve onderwijsdoelen ook nog andere belangrijke zaken. Maar het is buitengewoon lastig het nieuwe leren goed uit te voeren. Zij pleit ervoor extreme posities in het debat te laten varen en juist de scholen die met het nieuwe leren aan het experimenteren zijn te steunen door hen met wetenschappelijk onderzoek te begeleiden. Onderwijsonderzoek moet *niet tegen-werken, maar mee-werken* (p. 23), zodat tegelijkertijd kan worden gewerkt aan een betere onderwijspraktijk en aan vermeerdering van kennis daarover.

5.2 *Het competentiegericht onderwijs*

Leren vanuit werkproblemen, om zo de basis te leggen voor een verbinding tussen theorie en praktijk, vormt de basis van het competentiegericht opleiden en leren. Het competentiegericht onderwijs is vooral van belang in het beroepsonderwijs, dat te maken had met afgestudeerden die vaak wel relevante kennis hadden opgedaan, maar die niet adequaat wisten te handelen in de praktijk. Het competentiegericht leren is, net als het natuurlijk leren, een paraplubegrip, dat vele definities, modellen, aanpakken en visies herbergt.

Al in de jaren tachtig woedde er een strijd om het competentiegericht opleiden binnen de Amerikaanse lerarenopleidingen (Mulder, 2001). Enerzijds waren behavioristen erop gericht competenties over te dragen die leidden tot waarneembare gedragsveranderingen. Anderzijds bleek uit onderzoek dat het handelen van leraren sterk gestuurd wordt door hun eigen opvattingen (p. 48 e.v.). Spencer en Spencer (1993) hadden grote invloed op het debat met de presentatie van het 'ijsbergmodel', waarin de handelingsbekwaamheid van een beroepsuitoefenaar boven de waterlijn zichtbaar is als waarneembaar gedrag en die zich onder de waterlijn baseert op kennis, vaardigheden, houdingen en persoonlijke kwaliteiten.

In Nederland kwam de SBL (2004) na een lange en brede consultatieronde met zeven generiek geformuleerde competenties voor het leraarsberoep, die ruimte laten voor de persoonlijke interpretatie van de student. Het debat over het competentiegericht opleiden in de lerarenopleidingen werd gevoerd in het *Velontijdschrift* door onder andere Snoek (2004) en Korthagen (2004), waarbij Korthagen zich afvraagt of met het competentiegericht opleiden niet het gevaar op de loer ligt van déprofessionalisering van docenten, die met een verplating van het beroep gepaard zou gaan. Het competentiebegrip zou volgens hem moeten worden aangevuld met de verschillende lagen van zijn 'ui': aandacht voor de inspiratiebronnen, betrokkenheid, en idealen van de leraar in opleiding. Die verbreding geeft mede zicht op wat nu echt nodig is: de ontwikkeling van een professionele identiteit (2004b). De door Korthagen gevreesde déprofessionalisering wordt door Wendrich, Blom, Dieleman en Wardekker (2005) het 'reductionisme' in het competentiegericht onderwijs genoemd. Het reductionisme, dat te maken heeft met de praktijkgerichtheid van het competentiegericht onderwijs, komt vooral voort uit het feit dat er bij de oplossing van beroepsproblemen weinig of geen ruimte is voor fundamentele kennis waarop die beroepskennis mede is gebaseerd, zodat reflectie op theorie en de relevantie van theoretische inzichten voor het praktische handelen in een marginale positie is komen te verkeren.

Zowel het hbo als het mbo en in mindere mate het vmbo hebben de invoering van het competentiegericht onderwijs op het programma staan. Het herontwerp mbo 2010 heeft tot doel het competentiegericht onderwijs op het mbo in te voeren. De website van het herontwerp mbo spreekt van een competentie als een combinatie van kennis, vaardigheden en gedrag. Deelnemers krijgen een diploma zodra zij kunnen aantonen dat zij beschikken over de competenties die bij een bepaald beroep horen. Competentiegericht onderwijs wordt nadrukkelijk niet als een onderwijsconcept, zoals het nieuwe leren, opgevat. Onderwijsinstellingen mogen zelf weten hoe zij het vormgeven.

De Bruijn en van Kleef (2004) deden onderzoek onder tien docenten die in mbo en in vmbo al ervaring hadden opgedaan met het competentiegericht onderwijs. Zij concludeerden dat docenten op twee terreinen voorgang boekten. Ten eerste vonden zij dat de geïnterviewde docenten uitgesproken opvattingen hadden over de geleidelijke regulatieoverdracht van docent naar deelnemer. Ten tweede vonden zij dat de docenten een balans trachtten te creëren tussen sturen en loslaten door een combinatie van beproefde met experimentele begeleidingsvormen. Twee andere relevante terreinen, namelijk de vormgeving van een krachtige leeromgeving en

HOOFDSTUK 2

het ontwikkelen van een beroepsidentiteit, bleken in de opvattingen van docenten minder aan de oppervlakte te liggen. De Bruijn, Leeman en Overmaat (2006) deden onderzoek onder elf mbo-opleidingen uit de sector techniek die zichzelf kenmerkten als competentiegericht. De onderzoekers concludeerden dat de opleidingen zich in geen enkel geval kenmerkten door een krachtige leeromgeving, dat het ontbrak aan reflectie op leerproces en op leerresultaten, en dat docenten nauwelijks coaching lieten zien. De deelnemers gaven aan zich nog niet in staat te voelen tot zelfregulatie, terwijl er op de scholen sprake was van conceptuele verwarring met betrekking tot het competentiegericht onderwijs.

Toch constateert de Inspectie (2007) dat dertig procent van de opleidingen die experimenteerden met competentiegericht onderwijs klaar is voor de invoering ervan en dat nog eens dertig procent er grotendeels klaar voor is. De rest nog niet. De 'verre' scholen kenmerken zich volgens de Inspectie door een evenwichtig onderwijsconcept. Er is balans tussen het leren van theorie en vaardigheden, er is aandacht voor de algemene vakken, en er is gerichte samenwerking met andere lagen in de beroepskolom en met het lokale bedrijfsleven. Bovendien kenmerken deze instellingen zich door een grote variatie aan werkvormen. De Inspectie concludeert aldus dat de invoering in 2010 in het mbo met vertrouwen kan worden tegemoet gezien.

De invoering van het competentiegericht onderwijs op het hbo is niet gepaard gegaan met de landelijke centrale sturing die de invoering op het mbo laat zien. Wel hebben binnen de hogescholen de diverse Colleges van bestuur een grote aansturende rol gespeeld. De Hogeschool van Amsterdam publiceerde in 'De pijlers van competentiegericht leren en opleiden' en in de Onderwijsagenda haar opvattingen over competentiegericht opleiden, waarvan de eerste is dat studenten al vanaf het begin van de studie kennismaken met de praktijk van hun toekomstig beroep doordat het curriculum is opgebouwd rond kernvraagstukken, dilemma's en activiteiten van het beroep (zie ook Kayzel, 2004).

5.3 *Het werkplekleren*

Omdat het competentiegericht onderwijs idealiter wordt opgebouwd rond kernvraagstukken, dilemma's en activiteiten van het beroep waarvoor in de beroepskolom wordt opgeleid, is het leren op de werkplek, als stage of als duaal leren, een steeds belangrijker plek gaan innemen in het curriculum van beroepsopleidingen. Overigens is vooral in het vmbo ook veel aandacht voor binnenschools werkplekleren. Zo hebben de intersectorale afdelingen Handel en Administratie vaak een kantoor simulatie, waarin met behulp van ict realistische beroepshandelingen worden nagebootst, terwijl technische opleidingen vaak praktijkproblemen als uitgangspunt nemen voor leeractiviteiten als probleemoplossen en ontwerpen. Daarnaast kennen de meeste vmbo-scholen één- of tweeweekse snuffelstages, of een lintstage van een dag per week. Voor de basisberoepsgerichte leerweg is vanaf de aanvang van het vmbo een leerwerkroute beschikbaar: de vmbo-leerwerktrajecten. Deze trajecten vormen een mogelijkheid voor die jongeren binnen de basisberoepsgerichte leerweg die moeite hebben met het schoolse systeem, de echte 'doeners', om één tot drie dagen per week in een bedrijf te werken en de andere dagen op school een beperkt aantal vakken te volgen (Bronneman-Helmers, 2006). Zeventig procent van deze leerlingen krijgt ook leerwegondersteunend onderwijs. De leerlingen in leerwerktrajecten halen in overgrote meerderheid (87%) hun diploma en driekwart van hen stroomt door naar het beroepsbegeleidend mbo (Vrieze, van Kuijck, Houben & van Kessel, 2005). De vmbo-leerlingen zijn blijkens het onderzoek van het LAKS (2005) zeer enthousiast over de stages in het vmbo. Ze kunnen in een dergelijke stage

nagaan of de gekozen vervolgopleiding/het gekozen beroep datgene biedt wat zij ervan verwacht hadden.

Op het mbo is er over het algemeen sprake van een sterkere sturing door de beroepspraktijk dan op het vmbo (De Bruijn, 2003). Een belangrijk probleem is het tekort aan stageplaatsen, vooral op niveau 1 en 2 van het mbo. Het is ook op die niveaus dat de enorme groei van het deelnemersaantal zich heeft geconcentreerd (Bronneman-Helmers, 2006). Zij constateert voorts dat vooral allochtone jongeren moeite hebben stageplaatsen te vinden. Het tekort aan stageplaatsen is des te erger, omdat de stage een verplicht onderdeel – minstens twintig procent - van de studie vormt. Volgens Bronneman-Helmers (2006) wordt echter de kwaliteit van het leren op de werkplek betwijfeld. Bedrijven vinden het trainen van leermeesters en werkbegeleiders vaak te kostbaar. Ook bieden sommige bedrijven vaak een te smalle praktijk, waardoor de leeromgeving voor deelnemers niet optimaal is.

Ook in het hbo bestaan er volgens haar zorgen over de kwaliteit van het leren tijdens de beroepspraktijk, vanwege wisselende kwaliteit van de begeleiding van studenten, zowel vanuit de hbo-instelling als vanuit de stage-instelling.

Uit het bovenstaande mag blijken dat in het vmbo en het mbo twee redenen genoemd worden voor het leren op de werkplek: ten eerste is er een didactische reden, gekoppeld aan het competentiegericht onderwijs en ten tweede wordt er bij het leren op de werkplek vooral gedacht aan de leerling/deelnemer die moeite heeft met het schoolse leren op school (de leerwerktrajecten en het beroepsbegeleidend onderwijs voor niveau 1 en 2). Anders ligt het met het duale opleiden in het hbo; hier gelden nog steeds dezelfde didactische overwegingen, maar de duale trajecten in het hbo zijn vooral bedoeld voor de wat betere student (Bronneman-Helmers). De meeste hbo-opleidingen kennen een uitgebreid regulier aanbod van werkplekleren, dat niet duaal hoeft te zijn. Bekend is het Opleiden in de school, waarbij studenten een deel van de lerarenopleiding op de opleidingsschool, de stageschool, genieten (één van de casussen die in dit proefschrift worden besproken heeft betrekking op deze ontwikkeling). Volgens Ten Dam en Van Alebeek (2005) zijn er twee belangrijke redenen voor de snelle groei van het aantal opleidingsscholen. Ook hier geldt het inhoudelijke, didactische perspectief op het opleiden van leraren. Om de kloof tussen praktijk en theorie te overwinnen zou een partnerschap tussen lerarenopleidingen en scholen het leerproces van aanstaande leraren kunnen verbinden met schoolontwikkeling. Studenten opleiden zou daarnaast ook moeten leiden tot deskundigheidsbevordering van zittende leraren en tot verdere ontwikkeling van de school als organisatie. Dat vereist volgens Pompeus, Geldens en Pompeus (2006) dat er in het partnerschap sprake is van drie evenwaardige partners: de scholen, de studenten en de lerarenopleidingen. Maar daarmee is nog niet alles opgelost. Verbiest (2004) vond in twee verschillende onderzoeksprojecten dat de onderzochte opleidingsscholen een beperkte kijk hadden op het opleiden in de school en dat als gevolg van die beperkte opvatting kansen worden gemist met betrekking tot de professionele ontwikkeling van de zittende leraren. Of studenten door het werkplekleren een professionele identiteit verwerven, is volgens Ten Dam en Blom (2006) afhankelijk van de kwaliteit van het participeren. Zij vonden in een gevalstudie dat de school onvoldoende aandacht besteedde aan het proces van het ontwikkelen van een professionele identiteit. Volgens hen is het van belang de ontwikkeling van een professionele identiteit te verbinden met de schoolontwikkeling.

In een studie naar het werkplekleren in de beroepsonderwijskolom zet Onstenk (2003) de kritische factoren op een rijtje: de leeromgeving op de werkplek dient

- een hoog realiteitsgehalte te bieden. Biedt de werkplek daadwerkelijk een goede voorbereiding op de competenties van het beroep?

HOOFDSTUK 2

- een ontwikkelingskarakter te hebben. Biedt de werkplek een voorbereiding op de kernproblemen van het beroep? Leert de lerende die kernproblemen te herkennen?
- te voldoen aan didactische eisen van een goede begeleiding en ondersteuning van het leerproces. Biedt de werkplek ondersteuning bij reflectie op leerproces en –product?
- goede randvoorwaarden en organisatie te bieden. Is de (eindverantwoordelijke) school zichtbaar op de werkplek?

Het is niet gemakkelijk een goede kwaliteit van het leren op de werkplek te realiseren: het leren is ‘toevallig’, want het is geheel afhankelijk van de lokale omstandigheden; het leren wordt vaak teveel gestuurd door de eindkwalificaties en te weinig door de lerende; het is onduidelijk welke doelen in de initiële opleiding thuishoren en welke in het kader van een levenslange persoonlijke competentieontwikkeling gerealiseerd zouden kunnen worden en het is onduidelijk hoe de vakcompetenties zich verhouden tot sociale, reflectieve en communicatieve competenties. Bovendien laat de relatie tussen binnen- en buitenschools leren vaak te wensen over. Onstenk concludeert dan ook dat, ondanks dat het aandeel en de kwaliteit van het leren op de werkplek toeneemt, het buitenschools leren in de beroepsopleiding nog geen structurele positie heeft (p. 74).

En dat is jammer. Want volgens Bolhuis (2006) zou juist die student die leert op de werkplek een belangrijke makelaarsfunctie kunnen vervullen tussen verschillende werkgemeenschappen, de zogenaamde *Communities of Practice*, in dit geval tussen de werkplek en de school. Het leren op de werkplek zou een *talking across boundaries* mogelijk maken (Bolhuis, 2006).

5.4 De loopbaanbegeleiding en doorlopende leerlijnen

Het competentiegericht leren met zijn aandacht voor het leren op de werkplek is onder meer bedoeld de kloof tussen theorie en praktijk te overbruggen en daarmee ook de aansluiting tussen de verschillende lagen in de beroepsopleiding te verbeteren. Volgens cijfers uit 2005 bereikt een op de vijf gediplomeerde vmbo- leerlingen het hbo en zal een op de vijf van hen het hbo-examen behalen. Die route gaat meestal via het mbo. We volgen de review van Van Esch en Neuvel (2007). Ongeveer tachtig procent van de vmbo'ers stroomt door naar het mbo. Hiervan gaat 53% naar mbo-niveaus 1 en 2, en 47% naar niveau 3 en 4. Van de gediplomeerden op niveau 4 gaat ongeveer 50% naar het hbo. Deze cijfers mogen ons echter niet laten vergeten dat ze de leerlingen betreffen die de school ook afronden; in de vier grote steden schommelt het uitvalpercentage rond de 25%.

Het mbo vormt in 2005 27% van de gehele hbo instroom. Volgens het Landelijk informatie- en expertisecentrum aansluiting hbo (LICA, 2006) valt in de vergroting van het aandeel mbo-studenten in het hbo nog veel te winnen, zowel wat betreft de aantallen mbo'ers in het algemeen die instromen in het hbo, als ook op het punt van het kiezen voor een opleiding: de mbo'ers die in de zelfde sector doorstromen doen het aanmerkelijk beter dan de mbo'ers die na het mbo voor een totaal andere sector kiezen, met uitzondering van de mbo'ers uit de sector economie.

Nu ook de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo zich meer en meer richting competentiegericht onderwijs ontwikkelen, wordt de vraag urgent in hoeverre dat competentiegericht onderwijs de doorstroming binnen de beroepsopleiding bevordert.

Van Esch en Neuvel constateren in hun review (2007) dat het vmbo in tegenstelling tot het vo in het algemeen actief bezig is met de afstemming met het mbo. Zeven van de tien scholen

voeren een actief afstemmingsbeleid. Betrokkenen in het vmbo willen een zo breed mogelijke oriëntatie van leerlingen in de bovenbouw, overigens zonder verlies van aandacht voor vakkennis. Vmbo-leerlingen noemen als barrières in de overgang naar het mbo het zelfstandig leren en de andere manier van lesgeven op het mbo. De beweging in het vmbo van instructie naar constructie, waarbij veel aandacht wordt geschonken aan authentieke contexten, tracht deze barrières te slechten. Veel heil wordt ook verwacht van regionale onderwijsarrangementen, waarin betrokkenen afspraken maken over gewenst onderwijsaanbod in de regio op grond van een gezamenlijke probleemanalyse en ambitie. Overigens bestaan er veel regionale verschillen in de doorstromingsproblematiek (Inspectie van het Onderwijs, 2006). De Onderwijsraad constateert vooral een gebrek aan eigenaarschap van de aansluiting vmbo-mbo waardoor de overgang niet goed functioneert (Onderwijsraad, 2005).

Wat de LOB betreft is het geven van voorlichting, het bezoeken van open dagen en stages gebruikelijk. Ook wordt aandacht besteed aan het begeleiden van de ontwikkeling van een adequaat beroepsbeeld. Hiernaast wordt ook aandacht besteed aan de overdracht van leerlingen, bij voorbeeld met behulp van portfolio's en ict. Toch nemen al deze activiteiten niet weg dat leerlingen graag beter begeleid willen worden bij de totstandkoming van een toekomst- en beroepsbeeld.

De overgang mbo-hbo kent enkele barrières. Het LICA-rapport over doorstroming mbo-hbo (2006) meldt dat het mbo onvoldoende voorbereid op de hbo-didactiek, die naast een zekere competentiegerichtheid ook een belangrijke deductieve component bezit. Mbo'ers zijn hier niet op voorbereid. Ook zijn ze niet voorbereid op het in het hbo gevolgde studietempo. Ten slotte bleek uit deze review dat de verwachtingen van mbo'ers niet kloppen met de in het hbo aangetroffen werkelijkheid. Dat heeft volgens het LICA vooral te maken met het feit dat het hbo zich meer en meer is gaan verbreden, zie bijvoorbeeld het ontstaan van domeinen, terwijl de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo meer richting versmalling gaat. Het rapport constateert dat het ketendenken nog ongestructureerd aanwezig is en dat er op stelselniveau de doorstroom en de aansluiting niet geregeld is. Het rapport pleit onder meer voor het opnemen van generieke en domeingerichte doorstroomcompetenties in de kwalificatiestructuur van de mbo niveau -vieropleidingen en in het verlengde hiervan voor een goede loopbaanoriëntatiebegeleiding. Ook pleit het rapport voor hernieuwde aandacht voor de basiskennis en de vakkennis die nodig zijn om in het hbo te kunnen slagen. Die basiskennis en vakkennis zijn immers in het mbo afgenomen. Doordat ook hbo-opleidingen meer en meer competentiegericht gaan werken, lijkt het alsof het kunnen omgaan met een deductieve didactiek niet meer nodig is, en dat is wel het geval. Een vergroting van de contacttijd in het hbo is in dit kader, zo concludeert het rapport, een absolute must.

Vanuit de Haagse Hogeschool hebben de lectoren Meijers en Geurts, die samen het lectoraat Pedagogiek van de Beroepsvorming vormgeven, de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor een nieuwe benadering van het begrip loopbaanoriëntatie binnen het kader van een nieuw paradigma voor beroepsgericht leren (Meijers, 2004b; Geurts, 2003, 2004). In die benadering wordt aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van de beroepsidentiteit en het loopbaanleren, waarbij de school gezien wordt als loopbaancentrum. Het gaat niet zozeer om studie- en beroepskeuzevoorlichting, maar om de persoonlijke bekwaamheidsontwikkeling van de beginnende beroepsbeoefenaar, om talentontwikkeling. Het uitgangspunt zou moeten zijn het nut en de betekenis van het leren voor de loopbaan van leerlingen/studenten, dat zicht geeft op handlingsbekwaamheid. Dit vraagt betrokkenheid en het eigenaarschap van leerlingen/studenten. Aangrijpingspunt van leren wordt dan het vermogen tot zelfsturing of de identiteitsontwikkeling van deelnemers aan beroepsopleiding. De uitwerking van Meijers van het begrip identiteit wijst het 'oude' identiteitsbegrip als een stabiele kern van de

HOOFDSTUK 2

persoonlijkheid af. Identiteit is volgens hem (2004) veeleer ‘een voortdurend herschreven autobiografie, waarmee handelingen in het verleden, huidige attitudes en toekomstverlangens zo veel mogelijk in een consistent verband geplaatst worden, als een rationeel en vooral emotioneel verhaal’. Identiteitsvorming is dus een leerproces (Meijers & Wardekker, 2002). Deze vorm van loopbaanbegeleiding dwingt tot loopbaanreflectie, die een loopbaanoriëntatiebegeleiding die zich vooral bekommert om een goede studie- en beroepskeuze verre overstijgt.

6 Onderwijsvernieuwingen: actuele ontwikkelingen

In april 2007 besliste de Tweede Kamer van de Staten Generaal om een parlementair onderzoek in te stellen naar onderwijsvernieuwingen, met het doel inzicht te verwerven in de invoering van onderwijsvernieuwingen zoals de Basisvorming, de profielen Tweede Fase, de leerwegen vmbo en het nieuwe leren. Het onderzoek moest licht werpen op de besturingsprocessen, de totstandkoming, de implementatie en de resultaten van onderwijsvernieuwingen, terwijl ook de kosten van een en ander in kaart moesten worden gebracht. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die het onderzoek had geëntameerd, verantwoordde het onderzoek met een verwijzing naar de maatschappelijke onrust over de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren. De commissie stelt: (...) *lijkt een patroon zichtbaar dat de overheid/beleidsmakers de verwachting hebben dat de onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders, scholieren)*, volgens de brief van het presidium aan de leden van de Tweede kamer (11 april, 2007).

Volgens Lenssen (2007) wordt hier een klassieke fout gemaakt. Het zijn niet de overheid/beleidsmakers die als groep de onderwijsvernieuwingen concipieerden en invoerden, dit is juist in samenspraak met belangenvertegenwoordigers, besturenbonden, bestuurraden etc. uit het gehele onderwijsveld gegaan. Wat hier volgens Lenssen duidelijk wordt is dat de docenten als geleding het contact verloren hebben met de ingrijpende veranderingen in het functioneren van scholen. Scholen zijn professionele organisaties geworden en docenten zijn hierin niet mee gegroeid (p. 47). Voor hen is de school nog steeds die platte organisatie van vroeger met een grote autonomie van de individuele docent (p. 51). En dat is na de schaalvergrotingen, de doorstroming tussen verschillende schooltypen en de doorlopende leerlijnen al lang niet meer zo. De Commissie Rinnooij Kan formuleert het wat preciezer: *te vaak lijken deze (de vernieuwingen) door overheid, bestuur, management en externe adviseurs opgelegd te worden, met voorbijgaan aan een inhoudelijk debat in de school en betrokkenheid van leraren daarbij* (Advies van de Commissie Leraren, 2007). Het is juist het gesprek met de leraren waaraan het heeft ontbroken.

6.1 De slingerbeweging

Verschillende auteurs, zoals Lagerweij et al. (2004); Waslander (2007); Van Streun (2002); en Fullan (2000) vragen aandacht voor de slingerbeweging die de onderwijsvernieuwingen laten zien. De benadering van de innovatie slingert van een rationele, op centrale concepten gebaseerde benadering naar een op schoolontwikkeling gerichte benadering. Met de innovatietheorie is het al net zo: periodes waarin de innovatietheorie een rationeeltechnologische benadering voorstaat worden afgewisseld met periodes waarin een op menselijk functioneren gerichte aanpak wordt voorgestaan (Lagerweij et al., 2004, p. 72). Vaak is er overigens sprake van elkaar overlappende of zich tegelijkertijd voordoende innovaties dan wel innovatietheorieën.

Ook de inhouden van de vernieuwingen slingeren heen en weer, bijvoorbeeld tussen zelfontplooiing en zaken als de ontwikkeling van denkvaardigheden aan de ene kant en zaken als Back to Basics, met veel aandacht voor taal en rekenen en gestandaardiseerde toetsen, aan de andere kant. Vooral in de Verenigde Staten, waar in 2002 de Wet *No child left behind* van kracht werd, bedoeld om de basisvaardigheden van leerlingen in het primair en het voortgezet onderwijs te verbeteren, wordt de school geconfronteerd met een ware hausse aan gestandaardiseerde toetsen. Niet alleen bestaat het gevaar dat er een cultuur zal gaan ontstaan waarin leerlingen leren voor de toets, in plaats van te leren om kennis, inzicht, vaardigheden te verwerven, ook is het gevaar dat kinderen met de smalle basisvaardigheden de boot missen voor de globaliserende kenniseconomie levensgroot. Zo langzamerhand zijn ouders dit ook gaan inzien. In *Voters urge teaching of 21st-century skills* wordt verslag gedaan van een onderzoek waarin ouders zich kritisch uitlaten over de wijze waarop scholen hun kinderen voorbereiden op de toekomst. De ouders missen *critical thinking, communication, self direction, computer and technology skills* (Stansbury, 2007). De beweging voor gestandaardiseerde toetsen bestaat al langer in de VS. Op zijn beurt was die beweging een antwoord op de beweging die juist aandacht wilde schenken aan *critical thinking skills* en *learning skills* (Marzano & Kendall, 1999). Ook in Nederland klinkt de roep om toetsen, al vanaf de voorschoolse leeftijd, steeds luider.

Van Streun verhaalt in zijn oratie (2001) van een voorbeeld van die slingerbeweging van een geheel andere aard: leerlingen van de vroegere hbs deden eindexamen in zo'n vijftien vakken; daarna deed de havo- leerling eindexamen in zes en de vwo-leerling in zeven vakken, en in de Tweede Fase is er opnieuw sprake van een eindexamen, centraal dan wel schoolexamen, waarbij leerlingen vijftien vakken moet afsluiten. Hoe kunnen docenten een dergelijke slinger serieus nemen? Hij komt ook met een voorbeeld uit de Basisvorming, die in eerste instantie op twee niveaus eindtoetsen voorschreef. Na kritiek op die centrale toetsing besliste de staatssecretaris direct om de scholen ruimte te geven om verschillen tussen leerlingen te honoreren, onder andere door de afsluitende toets te laten vervallen. Wel een toets, dan helemaal geen toets, en dat allemaal binnen een periode van vijf jaar.

Die slingerbeweging heeft de onderwijsinnovaties en het onderwijs geen goed gedaan. Vaak kwam de kritiek op een lopende innovatie te vroeg, zodat deze niet de kans kreeg zich te bewijzen. Beleidsmakers bleken in die gevallen te snel te zwichten voor 'berichten uit de samenleving'. Dergelijk overheidsbeleid is kortzichtig en werkt recentelijk geïnitieerde vernieuwingen zelfs tegen (Giles & Hargreaves, 2006). Elke onderwijsvernieuwing heeft immers tijd nodig en is beslist een zaak van zeer lange adem (Waslander, 2007).

HOOFDSTUK 2

6.2 De duurzaamheid van de vernieuwingen

Dat brengt ons op het thema van de duurzaamheid van onderwijsvernieuwingen. Waslander (2007) wijst op verschillende factoren die vernieuwingen op de lange duur kwetsbaar maken (ordering van ons).

- elke vernieuwing heeft tijd nodig en krijgt die tijd vaak onvoldoende: effecten van vernieuwing manifesteren zich vaak pas na jaren. Ook kan in de loop der tijd de omgeving van de school drastisch veranderen, waardoor de vernieuwing in een ander daglicht komt te staan (denk aan veranderingen in de leerling-populatie);
- wisseling van docenten en vooral schoolleiders vormt een gevaar voor een vernieuwing. Nieuwe docenten delen de ervaringen rond de opgebouwde vernieuwing niet en zouden dus in die vernieuwing moeten worden gesocialiseerd, en dat gebeurt lang niet altijd. Nieuwe schoolleiders nemen vaak hun eigen innovatieagenda mee, wat op zich een bedreiging vormt voor de recente vernieuwing vormt;
- het overheidsbeleid is vaak inconsistent. De standaardisering waarmee grootschalige vernieuwingen gepaard gaan beknot vaak kleinschalige vernieuwingen (zie ook Hargreaves & Goodson, 2006), terwijl wanneer een kleinschalige vernieuwing tot innovatie wordt verheven, de eigenheid van de kleinschalige vernieuwing wordt aangetast;
- bij de overgang van de ene naar de andere innovatie treden vaak tegenstrijdigheden op. Waslander haalt hier het voor elke leraar in het beroepsonderwijs herkenbare voorbeeld aan van het competentiegericht onderwijs, dat lijdt onder verplichte toetsen die louter cognitieve vaardigheden meten.

Waslander concludeert dat de duurzame vernieuwing van een school *commitment* van alle geledingen in de school, en van de omgeving vraagt. De vernieuwing heeft baat bij continuïteit en bij consistentie. De scholen die trouw zijn aan hun uitgangspunten, maar in de afstemming op de omgeving flexibel zijn in de uitwerkingen, zijn het meest in staat de vernieuwingsprocessen te managen.

6.3 Huidige trends in Nederland: top-down in combinatie met bottom-up

Op dit moment wordt de situatie in Nederland gekenmerkt door een combinatie van een *top-downbenadering* en een *bottom-upbenadering* waarin lokale en schoolgebonden initiatieven worden gestimuleerd. Grootschalige onderwijsvernieuwingen zijn aan hun comeback bezig, stelt Fullan, maar men heeft inmiddels wel iets geleerd: beleidsmakers en het onderwijsveld zijn veel minder naïef dan voorheen en men heeft meer oog voor de complexiteit van de betrokken processen (2000). Een van de dingen die men zich realiseert is dat onderwijsvernieuwing kwetsbaar is. Onderzoek naar onderwijsinnovatie heeft uitgewezen dat het twee tot drie jaar duurt voordat een basisschool diepgaande veranderingen heeft doorgevoerd en een school voor voortgezet onderwijs vijf tot zes jaar. Bovendien zijn de vernieuwingen die tot in het klaslokaal zijn doorgedrongen buitengewoon fragiel en daardoor weinig duurzaam, zo besluit Fullan. Met deze opwekkende woorden nemen we trends in de Nederlandse innovatiecontext in ogenschouw.

Op dit moment zijn diverse grootschalige vernieuwingsoperaties gaande in het Nederlands onderwijs. We noemen de Vernieuwde Onderbouw, de doorontwikkeling van de Tweede Fase,

het herontwerp vmbo en mbo, het doorvoeren van het competentiegericht onderwijs in mbo en hbo en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen in de gehele beroepskolom. Deze operaties worden kaderstellend gestuurd vanuit het ministerie, waarbij die kaders in overleg met het veld tot stand zijn gekomen. Voor de exacte uitwerking en invulling is op scholen, of op afdelingen van scholen veel ruimte. De landelijke innovatieagenda roept door middel van financiële en andere ondersteuning scholen op plannen in te dienen die voor ondersteuning in aanmerking wenselijk te komen.

Tussen de landelijke innovatieagenda en de scholen bevinden zich enkele gespecialiseerde organen, waarin beleid, verzorging en de brancheorganisaties, zoals de Vo-Raad en de Mbo-Raad, maar ook de verschillende Kenniscentra samenwerken. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Stichting Axis geweest, nu het platform Bèta-Techniek. Hierin werken de overheid, scholen voor technisch beroepsonderwijs, brancheverenigingen en bedrijfsleven samen om het aantal leerlingen dat zich bekwaamt in bèta- en technische vakken te vergroten en ook te zorgen dat zij hun technische opleiding op een hoger niveau afronden zodat bijgedragen wordt aan de Lissabon doelstellingen. Nog onder Axis waren meer dan tweehonderdveertig scholen voor vmbo en mbo aan het experimenteren met vernieuwingen binnen het techniekonderwijs. Een van de casussen die in dit proefschrift worden besproken vond plaats onder auspiciën van Axis.

In het beleidsplan Koers VO werd de kernvisie van op het voortgezet onderwijs tot 2010 geformuleerd als *speelruimte voor het onderwijs, zodat de scholen het onderwijs zelf regelen*. De school innoveert dus zelf en de overheid voert een innovatiebeleid, dat innovatie-initiatieven ondersteunt in morele en financiële zin. De overheid ziet op deze wijze een *beweging van initiëren, verbreiden, verankeren en consolideren van innovaties* ontstaan, die gekenmerkt worden door aandacht voor *leren in plaats van onderwijzen* en waarin horizontaal wordt samengewerkt met lokale en regionale partners (Ministerie van OCW, 2005).

In 2006 berichtte de minister van OCW de Tweede Kamer verheugd dat de voorgang van de innovatie in de scholen haar verwachtingen overtreft: tal van scholen zijn op de een of andere manier aan de slag met innovatie, wel 95%. Veel docenten voelen zich ook betrokken bij deze ontwikkelingen (Brief Innovatie Voortgezet Onderwijs, 27 september 2006). Op landelijk niveau wordt de innovatie geleid door de Vo-Raad, voorheen Schoolmanagers-VO, die als georganiseerde sector verantwoordelijk is voor de innovatiestrategie en die daarbij overlegt met belanghebbenden en met wetenschappers. De Vo-Raad heeft in de Programmaraad Innovatie VO een club 'kritische vrienden', afkomstig uit bedrijfsleven, aanpalend onderwijs, leerlingen en lerarenopleidingen, die feedback geeft op de gekozen innovatiestrategie. Vanuit het Innovatieplatform, in 2003 door de regering in het leven geroepen om innovaties in Nederland te bevorderen, werden voorstellen gedaan om onderwijsexperimenten op lokaal niveau te ondersteunen, waarbij de wet- en regelgeving voor zover deze belemmerend zou kunnen werken voor de vernieuwing, tijdelijk buiten werking wordt gesteld en op termijn vervangen wordt door een systeem van licenties met horizontaal toezicht (Wergroep Leren Excelleren, 2005).

De Vo-Raad is onlangs een ambitieus vernieuwingsprogramma gestart, dat lokale vernieuwingen in samenhang met wetenschappelijk onderzoek stimuleert. Het project is een expeditie die *Durven, delen en doen* wordt genoemd: *Achttien scholen uit het voortgezet onderwijs gaan samen met onderzoekers de komende drie jaar leren van innoveren om zo de kwaliteit van hun onderwijs te verbeteren. (...) De expeditie is uniek want gedurende drie jaar werken scholen en onderzoekers nauw samen bij de uitvoering van het onderzoek. (...) Naast het individuele onderzoek, wordt er een overkoepelend onderzoek gedaan onder alle deelnemende scholen. De opbrengsten worden gedeeld met alle scholen voor voortgezet*

HOOFDSTUK 2

onderwijs en leveren een belangrijke bijdrage aan theorievorming over duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs (Vo-Raad, 2007). In de expeditie worden drie thema's ontwikkeld en onderzocht: talentontwikkeling van leerlingen, motivatie- en uitvalproblematiek, en de professionalisering van docenten.

De Vo-Raad is niet de enige raad die op deze wijze kleinschalige innovatieve projecten steunt en met onderzoek begeleidt. Het Platform Beroepsonderwijs en het vmbo-forum vervullen ook een dergelijke functie. Het Platform Beroepsonderwijs beheert sinds 2003 de subsidieregeling voor Innovatiearrangementen met het doel projecten binnen de regio waarin meerdere onderwijsinstellingen uit de beroepskolom en het bedrijfsleven samenwerken te ondersteunen. Het gaat daarbij vaak om verbetering van instroom en doorstroom, uitvalbeperking, de aansluiting op de arbeidsmarkt en talentontwikkeling op de scholen. In het Platform Beroepsonderwijs werken verschillende brancheorganisaties samen: de AOC-raad (de agrarische sector), COLO, de Hbo-Raad, de Mbo-Raad, de Vo-Raad. Het Platform onderhoudt nauwe banden met het Platform Bèta-Techniek en het Procesmanagement Herontwerp MBO.

In deze context kunnen duizend bloemen bloeien. Wat dat rijkgeschakeerde boeket zal opleveren is op dit moment niet te zeggen. Te hopen valt dat de wens van het Innovatieplatform, dat de school de leerlingen zal helpen een kritische, creatieve, nieuwsgierige en ondernemende houding te ontwikkelen, die immers de belangrijkste factor in onze economie wordt, zal blijken uit te komen.

Het ziet er naar uit dat in de nabije toekomst een *top-downbeweging* wordt gecombineerd met een *bottom-upontwikkeling*. In de *top-downbeweging* staat een op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd concept centraal, in de *bottom-upbeweging* staat de praktijk centraal. Beide bewegingen worden aangevuld met een horizontale ontwikkeling, bestaande uit lokale en regionale samenwerking met *stakeholders* (zie ook het Innovatieplatform, 2005, zie ook Fullan, 1999), die ook een grotere rol zullen spelen dan tot dusver het geval is geweest. Nelissen pleit in 2003 voor een combinatie van beide bewegingen met ontwikkelingsonderzoek, dat hij typeert als onderzoek naar de praktijk waardoor nieuwe ideeën ontstaan en op basis van die nieuwe ideeën weer een nieuwe praktijk ontstaat (p.18). Dat betekent dat er eisen gesteld moeten worden aan onderwijsonderzoek. Dat moet zich zo ontwikkelen, dat het nuttig is voor docenten in de praktijk (Burkhardt & Schoenfeld, 2003). Pas dan kan het onderwijsonderzoek een zinvolle bijdrage leveren aan het onderwijsdebat. Dat is ook de bedoeling van de expeditie Durven, delen en doen van de Vo-Raad, waarin praktijkontwikkelingen en onderzoek naar die praktijk hand in hand gaan. Ook Jochems (2007) pleit in zijn oratie voor het opheffen van de systeemscheiding tussen onderwijsinnovatie en onderwijsonderzoek, dat tot nu toe volgens hem wordt gekenmerkt door fragmentatie en marginalisering. Hij zou graag aan elke innovatie longitudinaal onderzoek willen koppelen, en samen met docenten aan hun professionalisering willen werken.

Of deze ontwikkelingen de door velen gesignaleerde kloof tussen onderwijspraktijk en onderwijsonderzoek kunnen dichten, is op dit moment niet te voorzien. Broekkamp en Van Hout-Wolters (2006) constateren dat er (nog) veel argwaan bestaat tegen onderwijsonderzoek, zowel onder leraren als onder politici (p. 8). Ze stellen vast dat het indelen van onderzoek in modellen die enerzijds uitgaan van een eenzijdige invloed van onderzoek op de praktijk en anderzijds van een interactieve beïnvloeding van onderzoek en praktijk veel vragen oproept, wat vraagt om beleidskeuzes, die op hun beurt weer gerelateerd zijn aan kennisopvattingen (pp. 51-53). In hoeverre is het bijvoorbeeld mogelijk kennis over onderwijs te generaliseren? En: in welke mate kan controle op de onderwijspraktijk worden uitgeoefend? Kun je algemene

regelmatigheden in de onderwijspraktijk aantonen of is elke onderwijssituatie uniek en is die op zijn best narratief te beschrijven? Of ligt de waarheid tussen beide extremen in?

In dit kader past ook een waarschuwende opmerking van innovatie-onderzoeker Fullan: we moeten ervoor waken de aanpakken en methodieken van succesvolle scholen ten voorbeeld te stellen aan andere scholen om daarmee te bereiken dat de aanpakken en methodieken worden overgenomen (1999). Dat zou weer een voorbeeld van een *top-downstrategie* zijn, die de lokale binnenschoolse omstandigheden negeert. Hij wijst erop dat de transfer van innovaties inherent problematisch is. Elke nieuwe praktijk die binnen een school is ontwikkeld, is ontstaan binnen een lokale context met zoveel onzichtbare kennis en ervaring (*tacit knowledge*), dat die praktijk op zich moeilijk is over te dragen aan een andere school. Noch de ontstaansgeschiedenis, noch lokale omstandigheden, noch overtuigingen en houdingen van docenten kunnen worden overgedragen. Moet dan elke school het eigen wiel zelf en opnieuw uitvinden? Zeker niet. Docenten kunnen zich laten inspireren door voorbeelden op andere scholen en door te leren van elkaars ervaringen. Dat 85% van de scholen op bezoek is geweest bij andere scholen en dat driekwart van de scholen betrokken is bij netwerken, stemt tot tevredenheid over de getoonde betrokkenheid en leerbereidheid (Busman et al., 2006).

7 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe het denken over onderwijsvernieuwingen zich van *top-down* heeft ontwikkeld tot een benadering waar *top-down* wordt gecombineerd met een *bottom-upbenadering*. Beide bewegingen worden idealiter aangevuld met zijwaartse benaderingen vanuit het wetenschappelijk onderzoek als kritische meedenker of als partner bij innovatie en vanuit de maatschappij, in de vorm van samenwerking met andere opleidingen en met diverse brancheorganisaties. We hebben kort enkele thema's benoemd die de kern van de onderwijsvernieuwing raken: de activerende didactiek, het competentiegericht onderwijs, het werkplekleren en de schoolloopbaanbegeleiding. Van alle begrippen en ontwikkelingen kan gezegd worden dat het denken erover niet is uitgekristalliseerd. Ook bestaat er verwarring over de kernbegrippen. De vertaling van wetenschappelijke inzichten naar de praktijk levert veel problemen op. Sommigen houden het erop dat de realisatie van constructivistische doelen binnen bestaande kaders schier onmogelijk is en een totale omwenteling vereist.

Versillende auteurs hebben er ook op gewezen dat vernieuwingen in de Westerse landen weinig kans krijgen: de vernieuwingen volgen elkaar in te hoog tempo op en krijgen onvoldoende kans te 'rijpen'. Bovendien blijken beleidsvoerders soms beïnvloedbaar door critici, die soms met kortzichtige en niet op deugdelijk onderzoek gebaseerde argumenten algehele of gedeeltelijke terugdraaiing van vernieuwingen eisen. Er worden dan soms maatregelen genomen die vernieuwingen eerder tegenwerken dan ondersteunen. De duurzaamheid van geslaagde vernieuwingen is dan ook kwetsbaar.

De docenten die de vernieuwingen moesten uitvoeren bevonden zich in eerste instantie buiten het blikveld van de *top-downbenaderingen*. Ze waren *object* in de onderwijsvernieuwingen en dat voelde ook vaak zo: de innovatie werd hen op een bepaald moment aangedragen en als een goede vernieuwing voorgespiegeld. Docenten hebben sommige innovaties omarmd en andere met argwaan bekeken. Noch het moment, noch de inhoud van de innovatie hield rekening met plaatselijke en individuele factoren. En dat kon ook niet.

HOOFDSTUK 2

In die situatie hebben sommige docenten, teams en scholen het heft in eigen hand genomen. In plaats van object van innovatie zijn ze *subject* van innovatie geworden: ze hebben hun eigen innovatie gecreëerd. Zo hebben zij hun rechtmatige plek als actor in innovaties opgeëist. Het hier gepresenteerde onderzoek vindt plaats op die scholen waar docenten, teams en opleidingen zelf een lokale onderwijsinnovatie zijn gestart. Door het huidige beleid is het mogelijk hun innovatie in verband te brengen met de ruimere landelijke kaders en een plek te zoeken in lokale onderwijsarrangementen. Ons interesseert wat en hoe docenten leren, die met elkaar zo'n innovatie tot stand brengen.

In het volgende hoofdstuk presenteren we de theorieën, die het analysekader voor het individuele en collectieve leren zullen bieden.