UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)

Helmers, H.M.

Publication date
2011

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam]. Sociaal en Cultureel Planbureau.

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.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:11 Oct 2026

Overheid en onderwijsbestel

Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)

Ria Bronneman-Helmers

Overheid en onderwijsbestel

© R. Bronneman-Helmers en het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2011
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkappelle
Omslag: bureau Stijlzorg, Utrecht
Omslagfoto: Patrick Post | HH. *Leerlingen van de vmbo-school Thamen in Uithoorn, 2002*.

ISBN 978 90 377 0588 1 (hardcover)
ISBN 978 90 377 0567 6 (paperback, proefschrift, handelseditie)
NUR 740

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Overheid en onderwijsbestel

Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam
op gezag van de Rector Magnificus
prof. dr. D.C. van den Boom
ten overstaan van een door het college voor promoties
ingestelde commissie,
in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op woensdag 30 november 2011 te 15.00 uur

door

Hendrika Maria Helmers

geboren te Venlo

Promotiecommissie

Promotor:	Prof. dr. S. Karsten
Copromotor:	Dr. V. Veldheer
Overige leden:	Prof. dr. J.M.G. Leune Prof. dr. A.M.L. van Wieringen Prof. dr. G. ten Dam Prof. dr. M. Volman Prof. dr. P. Schnabel

Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen

Inhoud

Voorwoord		9
1	Achtergrond, vraagstelling, opzet en inhoud van de studie	13
1.1	Achtergrond en onderwerp van de studie	13
1.2	Overheidsverantwoordelijkheid: van onderwijsstelsel naar onderwijsbestel	15
1.3	Karakter van de studie	16
1.4	Vraagstelling en werkwijze	17
1.5	Opzet en inhoud van de studie	17
2	De stelsel- en bestelverantwoordelijkheid van de overheid	21
2.1	De stelselverantwoordelijkheid van de overheid ligt vast in de Grondwet	21
2.2	De reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel	23
2.3	Ontwikkelingen in de invulling en aard van de overheids-verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel	23
2.4	Veranderingen in de inrichting van het onderwijsstelsel	31
2.5	Overheidsverantwoordelijkheid en publieke belangen	35
2.6	Slotbeschouwing	37
3	Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel	43
3.1	Ontwikkelingen in het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel in de periode 1990-2010	43
3.2	Kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel (vergeleken met onderwijsstelsels in andere landen)	48
3.3	Prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel (vergeleken met andere onderwijsstelsels)	54
3.4	Conclusies	59
4	Ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap (1990-2010)	63
4.1	Ontwikkelingen in de beleidscontext (1990-2010)	63
4.2	Verschuivingen in het politieke landschap	64
4.3	Veranderingen in het bestuurlijke landschap	77
4.4	Slotbeschouwing	85
5	Veranderingen in de beleidsarena (1990-2010)	87
5.1	Veranderingen in de positie en invloed van de voorbereiders van het onderwijsbeleid	87
5.2	Veranderingen in de positie en invloed van de verschillende organisaties uit het onderwijsveld	101

5.3	Veranderingen in de positie en invloed van actoren buiten de onderwijssector	112
5.4	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	122
6	Agenda- en beleidsvorming rond enkele stelselkenmerken	127
6.1	Vier kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel	128
6.2	Aanpak en werkwijze	129
6.3	Agendavorming: vier verklaringsmodellen	130
6.4	Drie typen stelselproblemen	133
6.5	Het arenamodel als beschrijvingskader voor de beleidsvormingsprocessen sinds 1990	136
6.6	De gebruikelijke gang van zaken bij beleidsvormingsprocessen	137
7	De vrijheid van onderwijs (artikel 23 GW)	141
7.1	De vrijheid van richting, stichting en inrichting	141
7.2	Stelselproblemen en de geldende interpretatie van artikel 23	145
7.3	Beleidsontwikkeling rond de institutionele aspecten van het richtingbegrip	153
7.4	Beleidsontwikkeling rond de inhoudelijke aspecten van het richtingbegrip	165
7.5	De beleidsarena rond artikel 23	173
7.6	Slotbeschouwing	176
8	De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs	187
8.1	Wat voorafging	188
8.2	Beleidsvorming rond ‘weer samen naar school’	192
8.3	Beleidsvorming rond het overige speciaal onderwijs	207
8.4	Op weg naar ‘passend onderwijs’	217
8.5	Stand van zaken in 2010	229
8.6	De beleidsarena rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs	234
8.7	Slotbeschouwing	241
9	De (vroege) selectie bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs	249
9.1	De maatschappelijke en politieke context	250
9.2	Agendavorming rond het (vroege) selectiemoment (1990-2010)	259
9.3	Beleidsvorming rond de (vroege) selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (1990-2010)	263
9.4	Gelijke kansen in het basisonderwijs	267
9.5	Doorstroom- en stapelmogelijkheden na het vroege selectiemoment	272
9.6	Stand van zaken 2010	274
9.7	De beleidsarena rond de (vroege) selectie	275
9.8	Slotbeschouwing	280

10	De positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)	287
10.1	Ontwikkelingen in het mbo tot 1990	288
10.2	Beleidsvorming rond de positie en functie van het mbo in de periode 1990-2010	290
10.3	Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven en particuliere, niet-bekostigde instellingen	325
10.4	De stand van zaken anno 2010	328
10.5	De beleidsarena rond het mbo	334
10.6	Slotbeschouwing	339
11	Overheid en onderwijsstelsel: van stelsel- naar bestelverantwoordelijkheid	347
11.1	Agendavorming in de periode 1990-2010	347
11.2	Beleidsactoren en hun invloed op het beleidsvormingsproces	354
11.3	Conclusies en slotbeschouwing	359
Samenvatting		375
Summary		413
Literatuur		451
Lijst van afkortingen		465

Voorwoord

Mijn belangstelling voor het overheidsbeleid stamt uit de periode dat ik aan de Universiteit van Amsterdam Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen studeerde (1965-1973). In de 35 jaar dat ik bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) werkzaam ben geweest, heb ik me met veel onderwerpen op het terrein van het onderwijs beziggehouden. Dat leverde publicaties over uiteenlopende thema's op. Daarin kwamen niet alleen gegevens over de ontwikkelingen in het onderwijs zelf aan de orde, maar kregen ook het door de overheid gevoerde onderwijsbeleid en de effecten daarvan de nodige aandacht.
Een van de eerste SCP-publicaties die ik – samen met mijn toenmalige collega Suus Boef – schreef, ging over de organisaties en instanties die in de jaren zeventig invloed uitoefenden op het onderwijsbeleid van de rijksoverheid (*De structuur van het educatieve beleidsveld* 1979).

Bij de keuze van onderwerpen heb ik altijd gezocht naar beleidsrelevante thema's die andere onderzoeksinstituten lieten liggen. In de eerste plaats het schrijven van overzichtsstudies, bijvoorbeeld over de toename van het aantal eisen en wensen waarmee basisscholen werden geconfronteerd en de gevolgen van al die beleidsambities voor de kerntaak van de school: het geven van goed onderwijs (*Scholen onder druk* 1999) of over de schaalvergroting en de vele onderwijsinhoudelijke vernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs werden ingevoerd (*Voortgezet onderwijs in de jaren negentig* 2002). De laatst genoemde publicatie was in 2007 mede aanleiding voor de opdracht een achtergrondstudie te schrijven voor de commissie-Dijsselbloem. De studie *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland* verscheen begin 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 7). In de tweede plaats het signaleren van nieuwe trends, zoals de ontwikkeling naar competentiegericht leren in het beroeps- en hoger onderwijs. In het rapport *Duaal als ideaal?* (2006) moest ik vaststellen dat de brede consensus over de wenselijkheid van meer leren op de werkplek niet gebaseerd was op wetenschappelijk onderzoek naar de kwaliteit van het leren in de beroepspraktijk. In de praktijk leidde het competentiegerichte leren tot een sterke extensivering van het onderwijs: minder lessen op school en een daling van het kennisniveau. In de derde plaats het agenderen van verwaarloosde problemen, zoals de achterblijvende prestaties van leerlingen uit autochtone lagere sociale milieus (*Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep* 2003) en de daling van het gemiddelde opleidingsniveau van leraren in het voortgezet onderwijs als gevolg van de terugloop van het percentage academisch gevormde leraren (*Wie werken er in het onderwijs?* 2006).
Mijn laatste SCP-publicatie, dit proefschrift, gaat over de beleidsvorming rond een aantal bijzondere kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel. De keuze van dat onderwerp werd ingegeven door de overweging dat de overheid weliswaar verantwoordelijk is voor een samenhangend en goed functionerend stelsel van scholen en instellingen, maar voor het realiseren van die opdracht in de afgelopen twintig jaar steeds afhankelijker is geworden van andere (beleids)actoren, zoals de (organisaties van) besturen van scholen en instellingen. De invloed van onderwijsexterne organisaties en instanties

nam eveneens toe. Centrale vraag in dit proefschrift is hoe de overheid de afgelopen twintig jaar invulling heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel.

Ik heb altijd met heel veel plezier bij het SCP gewerkt. Een onderzoeksinstelling op het snijvlak van wetenschap en beleid was voor mij als politicoloog een ideale plek.
Ik heb al die jaren bij het SCP alle ruimte gekregen om – naast het leveren van een bijdrage aan periodieke bureaubrede rapporten als het *Sociaal en Cultureel Rapport* – zelf het onderwerp van onderzoek te bepalen. Een voorrecht dat veel van mijn jongere collega's niet is gegund. Door achtereenvolgende bezuinigingsrondes is het bureau genoodzaakt steeds meer opdrachtonderzoek uit voeren.
Mijn dank gaat allereerst uit naar de leiding van het SCP, en naar Paul Schnabel in het bijzonder. Hij stelde mij de afgelopen twaalf jaar diverse malen de vraag of ik niet op mijn onderzoek wilde promoveren. Ik heb dat altijd afgehouden. Toen dit rapport over de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en –bestel bijna klaar was (mei 2011) vroeg hij het opnieuw. Het aantrekkelijke aanbod om mijn afscheid van het SCP te combineren met een promotie heeft mij over de streep getrokken.
De promotie had niet kunnen plaatsvinden zonder de steun van Sjoerd Karsten, die lid was van de begeleidingscommissie bij het onderzoek, in die hoedanigheid veel nuttig commentaar op de concepthoofdstukken leverde, en mij regelmatig liet weten dat het allemaal erg interessant was. Ik ben hem zeer dankbaar dat hij als mijn promotor wilde optreden.
Ik ben de leden van de promotiecommissie erkentelijk voor hun bereidheid het omvangrijke manuscript te lezen en te beoordelen.
Ook de andere leden van de begeleidingscommissie wil ik graag bedanken. In de eerste plaats Anneke Boot die door haar jarenlange ervaring in diverse functies binnen het ministerie van OCW weet hoe beleidsvorming in de praktijk werkt en wat er in de onderwijspraktijk en het onderwijsonderzoek gebeurt. Aan haar opmerkingen en suggesties heb ik veel gehad. Veel dank gaat ook uit naar mijn SCP-collega's in de begeleidingscommissie: Vic Veldheer, die mij als voorzitter van de commissie en daarna als copromotor allerlei organisatorische rompslomp uit handen nam, en Lex Herweijer en Monique Turkenburg die, zoals altijd, constructief met mij meedachten.
Binnen het SCP trok ik de afgelopen jaren vooral op met de collega's binnen de onderzoeksgroep Educatie en Minderheden (E&M), met name met Lex Herweijer en Ria Vogels, met wie ik enkele van de eerder genoemde onderzoeksrapporten heb geschreven, en met Monique Turkenburg, die de bestuurlijke ontwikkelingen op lokaal niveau (gemeenten, schoolbesturen) volgt.
Ik was erg opgelucht en blij dat Jaco Dagevos in 2007 de leiding van de onderzoeksgroep van mij wilde overnemen. Hij was de afgelopen jaren niet alleen een fijne collega, altijd in voor een praatje over de laatste ontwikkelingen in politiek en beleid, maar ook een uitstekende gastheer.
Onze uitgever, Richard van den Brink, heeft ervoor gezorgd dat het manuscript uiteindelijk een prachtig boek is geworden.

Hans heeft mij altijd aangemoedigd te gaan promoveren. Het heeft lang geduurd, maar uiteindelijk is het er dan toch van gekomen. Hij heeft de ups en met name de downs die ook bij het schrijven van dit boek opspeelden, manmoedig verdragen.
Ik wil het eindresultaat graag opdragen aan onze drie prachtige kleindochters: Sofie (2008), Julia (2010) en Merel (2011). Zij krijgen te maken met de gevolgen van het onderwijsbeleid in de komende twintig jaar. Ik hoop dat zij de vruchten kunnen plukken van verstandig onderwijsbeleid.

september 2011
Ria Bronneman-Helmers

1 Achtergrond, vraagstelling, opzet en inhoud van de studie

1.1 Achtergrond en onderwerp van de studie

De overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, waarin naast het bekende klassieke grondrecht op 'vrijheid van onderwijs' ook het sociale grondrecht op onderwijs is vastgelegd. Dat sociale grondrecht op onderwijs wordt in het eerste lid van artikel 23 als volgt tot uitdrukking gebracht: '*Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering*'. De inhoud van het grondwetsartikel weerspiegelt de gedachte dat Nederland een land is van minderheden met uiteenlopende opvattingen over onderwijs en opvoeding, en dat de rijksoverheid de eerstverantwoordelijke is voor het in stand houden van een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen. Deze studie behandelt de vraag hoe de overheid de afgelopen twintig jaar inhoud heeft gegeven aan die verantwoordelijkheid.

Veranderingen in de politieke en bestuurlijke context

Aan bovengenoemde vraag liggen twee belangrijke politieke en bestuurlijke ontwikkelingen ten grondslag. In politiek opzicht deed zich in de afgelopen decennia een ontwikkeling voor van maakbaarheid naar marktwerking.[1] In diezelfde periode vond in bestuurlijk opzicht een overgang plaats van centrale sturing naar decentrale besluitvorming. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel berust weliswaar nog steeds bij de overheid, maar van een overkoepelende samenhangende visie op het onderwijsstelsel en -bestel als geheel is nauwelijks nog sprake.

De meest bekende samenhangende visie op het onderwijsbestel dateert uit 1975 en is verwoord in de op sociaaldemocratische uitgangspunten (spreiding van kennis, macht en inkomen) gebaseerde discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. De in die nota geschetste onderwijsstructuur mondde uit in een langdurige politieke strijd over de middenschool. Veranderingen in de structuur van het onderwijsstelsel zijn sindsdien min of meer taboe. Rond de eeuwwisseling verschenen twee stelselbrede beleidsdocumenten – *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (1999) en *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (2000) – en een verkenning – *Grenzeloos leren* (2001) – waarin een liberale en overwegend bestuurlijke richting voor het beleid en voor de inrichting en organisatie van het onderwijs werd ingeslagen. Het bieden van meer ruimte aan de markt en het mogelijk maken van meer vraagsturing in het onderwijs waren hierin belangrijke onderwerpen. Door de val, in 2002, van het tweede paarse kabinet vond echter nauwelijks discussie over deze documenten plaats. De daarop volgende jaren stonden in het teken van een christendemocratische visie op de rol van de overheid (subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring). Het beleid richtte zich in die periode met name op de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs zelf. *Governance* of goed bestuur werd het centrale thema. In inhoudelijk opzicht stelde de overheid zich ook in deze periode zeer terughoudend op.

Stond het overheidsbeleid ten tijde van de Contourennota nog sterk in het teken van de maakbaarheid van de samenleving en een daarmee samenhangende centrale overheidsturing, in de beleidsdocumenten die 25 jaar later verschenen was de rol van de overheid al flink naar de achtergrond gedrongen. Besturen van scholen en instellingen kregen alle ruimte voor meer marktwerking en ondernemerschap.
In de jaren daarna werden prestatiedoelstellingen richtinggevend en verschoof het accent van de markt naar de positie van de direct belanghebbende partijen in het maatschappelijk middenveld: organisaties van besturen van scholen en instellingen en van afnemers van het onderwijs: werkgevers, ouders, leerlingen en studenten.

Veranderingen in de beleidsarena

De samenhang binnen het onderwijsstelsel is als gevolg van deze opeenstapeling van veranderingen in de politieke en bestuurlijke context onder druk komen te staan. Niet alleen de positie en rol van de overheid binnen het onderwijsbestel veranderden in de afgelopen decennia, ook de andere spelers in de beleidsarena zagen hun positie en invloed ingrijpend veranderen. De koepelorganisaties naar denominatie of richting speelden begin jaren negentig van de vorige eeuw nog een belangrijke rol in het beleidsvormingsproces, maar hun invloed op het onderwijsbeleid is twintig jaar later nagenoeg verdwenen. Hun positie is overgenomen door de sector- of brancheorganisaties die de schoolbesturen en de colleges van bestuur in de verschillende onderwijssectoren vertegenwoordigen. Tegelijkertijd nam ook de invloed van een aantal onderwijsexterne actoren, zoals de landelijke organisaties van werkgevers, op het onderwijsbeleid toe, maar ook, zij het indirect, van enkele internationale organisaties. Andere organisaties van belanghebbenden in de beleidsarena, zoals de onderwijsvakbonden, zagen daarentegen hun invloed afnemen.
Beleidsvorming vanuit de overheid vindt momenteel vooral plaats op het niveau van de afzonderlijke onderwijssectoren. Het belangrijkste aangrijpingspunt voor beleid werden de vier onderwijssectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (middelbaar) beroepsonderwijs en hoger onderwijs, elk met een eigen wettelijke regeling en met een eigen sector- of brancheorganisatie. Er zijn nauwelijks nog (beleids)actoren die opereren vanuit een sectoroverstijgende invalshoek op het onderwijsstelsel en -bestel.

Toenemende complexiteit van het beleid

Het huidige onderwijsstelsel en -bestel is, kortom, een resultante van uiteenlopende beleidsvisies. De verschillende beleidstheorieën en daarmee samenhangende sturingsconcepten werden de afgelopen twintig jaar als het ware op elkaar gestapeld. De daardoor ontstane complexiteit leidt tot ingewikkelde beleidsafwegingen, en niet zelden tot inconsistent onderwijsbeleid.
De overheid streeft met het onderwijsstelsel drie publieke belangen na: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. Deze drie belangen staan echter nogal eens op gespannen voet met elkaar. Vergroting van de toegankelijkheid van een schooltype (via verruiming van de toelatingseisen) leidt in de praktijk al snel tot vermindering van de kwaliteit (in termen van niveau). Uitbreiding van het onderwijsaanbod

en het aantal keuzemogelijkheden voor studenten (toegankelijkheid) gaat vaak ten koste van de doelmatigheid.
In de aandacht voor de publieke belangen trad in de afgelopen twee decennia meerdere malen een verschuiving op. Lag de nadruk in de eerste helft van de jaren negentig vooral op verhoging van de doelmatigheid (bezuinigingen, kostenbeheersing), aan het eind van de jaren negentig verschoof het accent naar vergroting van de toegankelijkheid (doorstroom in de beroepskolom, 50% hoger opgeleiden). De afgelopen jaren kwam, mede als reactie op de negatieve effecten van eerdere beleidsprioriteiten, de kwaliteit van het onderwijs (prestatieniveau, excellentie) centraal te staan. Momenteel lijkt het accent weer enigszins te verschuiven naar de doelmatigheid van het onderwijsstelsel.

1.2 Overheidsverantwoordelijkheid: van onderwijsstelsel naar onderwijsbestel

In deze studie staan twee begrippen centraal: onderwijsstelsel en onderwijsbestel.
In navolging van eerdere publicaties over het onderwijsbeleid staat het onderwijsstelsel (vroeger ook wel aangeduid als 'het schoolwezen') hier voor het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Bij het onderwijsbestel gaat het niet alleen om het onderwijsstelsel, maar ook om het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor dat wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel (Van Kemenade 1981).
Deze studie behandelt ontwikkelingen in het onderwijsstelsel en de stelselproblemen die zich daarbij voordoen, maar richt zich vooral op de veranderingen die zich in de afgelopen twee decennia hebben voltrokken in de rol van de overheid en in de invloed van de verschillende spelers in de beleidsarena. Die beleidsarena werd ruim dertig jaar geleden voor het eerst door het Sociaal en Cultureel Planbureau in kaart gebracht (Boef-van der Meulen en Bronneman-Helmers 1979). Sindsdien is er veel veranderd.

De beleidsvorming rond het onderwijsstelsel en -bestel zal worden beschreven aan de hand van vier tamelijk unieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel:
– de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet);
– de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs;
– de vroege selectie bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs;
– de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs.
De beschrijvingen richten zich met name op de periode 1990-2010.

Agenda- en beleidsvorming rond stelselkenmerken komt vaak tot stand naar aanleiding van een stelselprobleem. Er is sprake van een stelselprobleem indien zich in de structuur of inrichting van het onderwijsstelsel situaties voordoen die vanuit een bepaalde maatstaf (beginsel of norm) negatief worden gewaardeerd. Deze studie onderscheidt drie typen stelselproblemen:
– overgang- en aansluitingsproblemen tussen en binnen onderwijssectoren;

– problemen als gevolg van een (groeiende) discrepantie tussen het bestaande onderwijsaanbod en (ontwikkelingen in) de vraag naar onderwijs;
– problemen in de zin van ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

1.3 Karakter van de studie

In de beleidswetenschap wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen studies voor het beleid en studies van het beleid (Hupe 2007: 269-271).
In studies *voor* het beleid ligt het accent meestal op het leveren van informatie ten behoeve van het beleid, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt in periodiek verschijnende rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de integratie van etnische minderheden of de emancipatie van vrouwen. De laatste tijd verschuift de aandacht in dit type onderzoek naar de pragmatische vraag 'wat werkt'. Daarin streeft men naar een onderwijspraktijk en een onderwijsbeleid die gebaseerd zijn op bewijs (*evidence based*). Sinds 2008 subsidieert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) daarvoor zelfs een speciaal onderzoeksinstituut: het Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER).
In studies *van* het beleid kan het accent liggen op de inhoud van het beleid, maar ook op het beleidsproces of op de prestaties van het beleid. Studies van de beleidsinhoud trachten de achtergronden van en ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld sociaal beleid) of beleidsthema (bijvoorbeeld klimaatverandering) te beschrijven en te verklaren. Dat gebeurt meestal door middel van een of meer casestudies. Studies van beleidsprestaties proberen veranderingen in bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs te verklaren door deze in de tijd te bezien of tussen landen te vergelijken. In studies van het beleidsproces gaat de aandacht vooral uit naar de totstandkoming en uitvoering van beleid. Een mooi voorbeeld van zo'n studie is het parlementair onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs plaatsvonden. De context, de functie van het onderzoek en de opdracht die aan de onderzoekscommissie wordt meegegeven bepalen in belangrijke mate de werkwijze in dergelijk onderzoek. Kijkt men terug om vast te stellen hoe het zo ver heeft kunnen komen of reconstrueert men het beleidsproces om het waarom van de gang van zaken te achterhalen? Bij het onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen werd teruggekeken. De toegenomen maatschappelijke onrust die als gevolg van de vernieuwingen was ontstaan vormde de context, en de behoefte om na aanwijzing van de schuldige partijen een nieuwe start te kunnen maken het belangrijkste doel (Bronneman-Helmers 2008c). Evaluatiestudies markeren in zekere zin de grens tussen studies van en voor beleid. In degelijke studies ligt het accent meestal op de inhoud en de prestaties van het beleid.
Deze studie naar het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwijsstelsel en -bestel besteedt in de eerste plaats aandacht aan de beleidsinhoud: de vraag hoe en waarom het beleid is ontstaan. Die vraag wordt in dit boek aan de hand van vier casestudies beantwoord. De aandacht gaat daarnaast echter ook uit naar het beleidsvormingsproces en

naar de vraag welke (beleids)actoren daarin een belangrijke rol hebben gespeeld. De resultaten van het beleid komen eveneens aan de orde.
Deze studie is dan ook meer een studie van het beleid dan voor het beleid.

1.4 Vraagstelling en werkwijze

Aan dit onderzoek naar de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel liggen de volgende vier vragen ten grondslag:
- Hoe heeft de overheid in het verleden (tot 1990) invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel?
- Hoe verliepen in de periode 1990-2010 de beleidsvormingsprocessen rond de eerder onderscheiden vier stelselkenmerken, welke onderwerpen kwamen daarbij aan de orde en welke (beleids)actoren waren het meest betrokken bij de verschillende beleidsvormingsprocessen?
- Hoe kan de agendering van de verschillende onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken aan de orde komen worden verklaard, welk type stelselproblemen speelde daarbij een rol en wat was de invloed van de verschillende (beleids)actoren?
- In welke mate en in welke vorm heeft de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel in de afgelopen twintig jaar waargemaakt?

Werkwijze bij de casestudies

De beschrijving van beleidsvorming rond de vier stelselkenmerken (casestudies) is uitsluitend gebaseerd op documentenonderzoek: niet alleen beleidsdocumenten, maar ook kamerstukken, adviezen van belangrijke adviesorganen, rapporten van commissies, onderzoeksrapporten, publicaties van belangenorganisaties en artikelen in de media. Gezien de vraagstelling en de breedte van het terrein vindt de beschrijving noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen plaats. De beschrijvingen zijn overwegend chronologisch, en deels ook thematisch van aard.
De onderzochte periode bestrijkt een periode van twintig jaar (1990-2010). De werkzaamheden voor deze studie werden eind juli 2011 afgesloten.

1.5 Opzet en inhoud van de studie

De volgende twee hoofdstukken geven inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in en kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel.
Hoofdstuk 2 laat zien hoe de overheid sinds het begin van de vorige eeuw inhoud heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel. Achtereenvolgens komen de uitbouw van het onderwijsstelsel en de belangrijkste veranderingen in de structuur en de inrichting van het stelsel aan de orde. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de ontwikkelingen die zich sinds de jaren tachtig in het onderwijsstelsel hebben voltrokken.
In *hoofdstuk 3* wordt vervolgens ingezoomd op enkele specifieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel en op de prestaties ervan. Dat gebeurt door te kijken naar ontwikkelingen in het onderwijsstelsel in de afgelopen twintig jaar (scholen en

instellingen, deelnemers en de doorstroom door het stelsel) en door het Nederlandse stelsel te vergelijken met onderwijsstelsels in enkele andere landen. Deze vergelijking met andere onderwijsstelsels richt zich met name op de stelselkenmerken die in het vervolg van deze studie aan de orde komen: de mate van autonomie, de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs, het moment waarop de eerste selectie in het onderwijs plaatsvindt en de positie van het beroepsonderwijs binnen het stelsel.

In de twee hoofdstukken daarna staan de veranderingen in het institutionele krachtenveld centraal.
Hoofdstuk 4 is gewijd aan de ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap die zich in de periode tussen 1990 en 2010 hebben voltrokken. Daarin passeren allereerst de verschillende coalitiekabinetten, regeerakkoorden, bewindslieden en de rol van het parlement de revue. Vervolgens komen enkele ontwikkelingen in het bestuurlijke landschap aan de orde, zoals het proces van deregulering en autonomievergroting, de schaalvergroting, de openheid van het stelsel, de introductie van marktmechanismen in het onderwijs en nieuwe vormen van bestuur en management.
In *hoofdstuk 5* gaat de aandacht uit naar de belangrijkste ontwikkelingen die zich de afgelopen twintig jaar in de beleidsarena hebben voltrokken. Eerst komen de ontwikkelingen in de positie en invloed van de voorbereiders van het onderwijsbeleid aan de orde (departement, onderwijsoverleg, ontwikkelingen in de advisering over het onderwijsbeleid en in de rol van de inspectie). Vervolgens worden de belangrijkste veranderingen in de positie en invloed van de verschillende organisaties uit het onderwijsveld besproken, en ten slotte wordt de rol belicht van de onderwijsexterne instanties en organisaties: gemeenten, werk- en werknemersorganisaties (ook wel aangeduid als sociale partners), de media, internationale organisaties en instellingen voor onderwijsonderzoek.

Hoofdstuk 6 vormt de opmaat naar de vier volgende hoofdstukken, waarin de agenda- en beleidsvorming rond de eerder genoemde stelselkenmerken centraal staat. Er wordt allereerst aandacht besteed aan de vraagstelling en de werkwijze. De vraag waarom het stelselkenmerk eigenlijk op de agenda verscheen vormt een belangrijk onderdeel van de beschrijving van de verschillende beleidsvormingsprocessen. In de beleidswetenschap hanteert men hiervoor vier verklaringsmodellen, die kort zullen worden geïntroduceerd. In het slothoofdstuk zal worden aangegeven of de agendavorming bij de verschillende onderwerpen met behulp van een van deze modellen kan worden verklaard.
Stelselkenmerken verschijnen meestal op de agenda omdat er sprake is van een stelselprobleem. Wanneer is dat het geval en welke typen stelselproblemen kunnen worden onderscheiden? Het antwoord op de vraag welk type stelselprobleem het vaakst aanleiding gaf tot agendavorming wordt eveneens in het slothoofdstuk behandeld.
De wetenschappelijke literatuur maakt bij de analyse van beleidsvormingsprocessen veelal een onderscheid tussen vier modellen. Het arenamodel past vanwege de eerder geschetste veranderingen in de rol van de overheid het beste bij de aard en complexiteit van de beleidsvormingsprocessen die in deze studie aan de orde komen.

Het hoofdstuk sluit af met een beknopte schets van de gebruikelijke gang van zaken bij beleidsvormingsprocessen en met het op voorhand benoemen van drie belangrijke determinanten van de opvattingen en het gedrag van de verschillende (beleids)actoren: de maatschappelijke, economische, politieke en bestuurlijke context, de (politieke) waarden die in het geding zijn en ten slotte de belangen die de verschillende spelers in de beleidsarena bij de betreffende onderwerpen hebben.

In de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt uitgebreid verslag gedaan van de beleidsvormingsprocessen die zich in de periode tussen 1990 en 2010 rond de vier stelselkenmerken hebben voltrokken. De vier casestudies starten met een korte inleiding waarin de voorgeschiedenis wordt geschetst. Ze bevatten elk een paragraaf waarin de invloed van de belangrijkste spelers in de beleidsarena wordt belicht en een bespreking van de stand van zaken na twintig jaar beleidsvorming.
In *hoofdstuk 7* komt de agenda- en beleidsvorming aan de orde rond een viertal onderwerpen die te maken hebben met artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van richting, stichting en inrichting van het onderwijs is vastgelegd. Twee onderwerpen hebben betrekking op de vrijheid van richting en stichting (het beleid rond de zogeheten richtingvrije planning en de stichting van islamitische scholen) en twee op de vrijheid van richting en inrichting (de inhoud van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak binnen het onderwijs).
Hoofdstuk 8 gaat over de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. In dat verband komen drie verschillende en elkaar deels in de tijd overlappende beleidsvormingsprocessen aan de orde: in de eerste plaats het 'weer samen naar school'-beleid (wsns-beleid), aanvankelijk alleen in het basisonderwijs en later ook in het voortgezet onderwijs, in de tweede plaats het beleid rond de leerlinggebonden financiering, ook wel aangeduid als het rugzakje, en ten slotte het beleid rond passend onderwijs, dat in 2011 nog steeds een belangrijke plaats op de beleidsagenda inneemt.
Hoofdstuk 9 is gewijd aan een onderwerp waarover de (politieke) opvattingen al decennialang sterk verdeeld zijn: het (vroege) selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs. De beleidsvorming rond de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs komt hier uiteraard uitgebreid aan de orde. In verband met de achterliggende doelstelling van dat het beleid (gelijke kansen, onafhankelijk van sociaal milieu) wordt eveneens aandacht besteed aan het gelijkekansenbeleid in het basisonderwijs en aan de mogelijkheden om na het vroege selectiemoment door te stromen naar hogere opleidingsniveaus.
Hoofdstuk 10 behandelt de beleidsvorming rond de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs binnen het onderwijsstelsel. In het beleid rond deze vorm van onderwijs stonden de afgelopen decennia twee lijnen centraal: een institutionele lijn (ROC-vorming), die de eerste jaren van de onderzochte periode domineerde, en een inhoudelijke lijn waarin niet alleen een koerswijziging in de functie van het mbo (startkwalificatie, beroepskolom), maar ook veranderingen in de werkwijzen binnen het mbo (competentiegericht onderwijs) centraal staan.

In *hoofdstuk 11* wordt nagegaan in hoeverre de agendering van de onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken aan de orde zijn gesteld, kan worden verklaard met de in hoofdstuk 6 genoemde verklaringsmodellen, en welk type stelselproblemen aan de agendering ten grondslag lagen. Vervolgens wordt ingegaan op de invloed die de verschillende onderwijsinterne en -externe (beleids)actoren tijdens de beleidsvormingsprocessen hebben uitgeoefend. Het hoofdstuk sluit af met de vijf belangrijkste conclusies van deze studie en plaatst daar enkele kanttekeningen bij.

Noot

1 In het onderwijs is overigens geen sprake van echte marktwerking. Het onderwijs is meer een quasimarkt.

2 De stelsel- en bestelverantwoordelijkheid van de overheid[1]

De overheid bemoeit zich al meer dan tweehonderd jaar met het onderwijs. Ten tijde van de Bataafse Republiek, aan het einde van de achttiende en begin van de negentiende eeuw, werd het onderwijs een belangrijk instrument bij de vorming van de eenheidsstaat die in die periode tot stand kwam. In 1806 werd de eerste wettelijke grondslag voor ons nationale onderwijsstelsel gelegd: de *Wet voor het Lager schoolonderwijs en onderwijs in de Bataafse Republiek*. In de loop van de negentiende eeuw ging het onderwijs een rol spelen bij de emancipatie van bevolkingsgroepen. Die emancipatie ging gepaard met een heftige strijd over de beheersing van de inhoud van het onderwijs in combinatie met de bekostiging van het onderwijs. De Pacificatie van 1917 maakte een einde aan die Schoolstrijd. Vanaf dat jaar komt ook het bijzonder onderwijs voor bekostiging uit de algemene middelen in aanmerking. De rijksoverheid is sindsdien verantwoordelijk voor het hele onderwijsstelsel, dat wil zeggen voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.
In deze studie staan twee begrippen centraal: het onderwijsstelsel en het onderwijsbestel.
Het *onderwijsstelsel* omvat het sinds de Pacificatie sterk uitgebreide Nederlandse schoolwezen:[2] het geheel van scholen, schooltypen, instellingen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. In de afgelopen eeuw vonden er tal van veranderingen en herstructureringen in het onderwijsstelsel plaats. Deze kwamen meestal tot stand in langdurige beleidsprocessen waarbij vele instanties en organisaties betrokken waren.
Het *onderwijsbestel* omvat niet alleen het onderwijsstelsel, maar ook het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor het wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel.
Dit hoofdstuk laat zien hoe de overheid in de loop der jaren inhoud heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en het onderwijsbestel. Daarbij gaat de meeste aandacht uit naar de ontwikkelingen in de afgelopen vijfentwintig jaar.

2.1 De stelselverantwoordelijkheid van de overheid ligt vast in de Grondwet

De verantwoordelijkheid van de overheid is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, dat zowel sociale grondrechten (aanspraken van de burger op overheidsactiviteiten) als klassieke grondrechten (vrijheids- of afweerrechten van de burger tegenover de overheid) bevat.

Artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt:

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

De inhoud van artikel 23 weerspiegelt de gedachte dat Nederland een land is van minderheden met uiteenlopende opvattingen over onderwijs en opvoeding, waarbij de rijksoverheid de eerstverantwoordelijke is om een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden (Onderwijsraad 2002).

De overheidsverantwoordelijkheid komt met name tot uitdrukking in het eerste lid van het grondwetsartikel. Daarin is het *sociale grondrecht* op onderwijs neergelegd. De ruime formulering wordt in het derde en vierde lid, waarin de garantiefunctie van het voor eenieder toegankelijke openbaar onderwijs is geregeld, nader gespecificeerd. Het zevende lid verwoordt de uitkomst van de onderwijspacificatie: de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het achtste lid van artikel 23 bevat de opdracht aan de regering om jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag te doen van de staat van het onderwijs; een opdracht die sinds jaar en dag door de Inspectie van het onderwijs wordt vervuld.
In maatschappelijke discussies over artikel 23 van de Grondwet gaat het in de regel niet zozeer over het sociale grondrecht op onderwijs maar vooral over het *klassieke grondrecht*: de vrijheid van onderwijs, zoals verwoord in het tweede, vijfde en zesde lid van het grondwetsartikel. Daarin zijn de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs vastgelegd.

2.2 De reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel

Het grondwetsartikel was aanvankelijk vooral bedoeld voor het algemeen vormend lager onderwijs. Sindsdien zijn de principes van de onderwijspacificatie in belangrijke mate doorgetrokken naar andere onderwijssectoren die daar oorspronkelijk buiten vielen, zoals het voortgezet onderwijs (leerplichtonderwijs). Bij de uitbouw van het stelsel van onderwijsvoorzieningen naar het postleerplichtige onderwijs (middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) werd eveneens een volledige bekostiging van bijzondere instellingen gerealiseerd. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs gaat het bij de financiële gelijkstelling overigens, anders dan in het basis- en voortgezet onderwijs, niet zozeer om bijzondere instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke identiteit, maar overwegend om instellingen en opleidingen die oorspronkelijk door particuliere organisaties en/of het bedrijfsleven werden gefinancierd.
De Raad van State karakteriseert dit 'doortrekken' van de pacificatienormen naar andere sectoren als ongeschreven constitutioneel recht. Daarmee hebben deze – naar de letter van de Grondwet – niet dezelfde status als de geschreven grondwettelijke normen. De wetgever is naar het oordeel van de raad dan ook bevoegd om het 'doortrekken' naar andere sectoren weer ongedaan te maken (Onderwijsraad 2002: 18). De reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid ligt dus niet vast.

2.3 Ontwikkelingen in de invulling en aard van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel

De met de Pacificatie bereikte formele en materiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs vereiste een centrale en gedetailleerde wet- en regelgeving, met name op het gebied van de bekostiging. Daarvoor werd in 1918 een apart Ministerie van Onderwijs ingericht. Voor die tijd viel het onderwijs(beleid) onder het ministerie van Binnenlandse Zaken (Knippenberg en Van der Ham 1993).
De huidige structuur en inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel is feitelijk een resultante van een ontwikkeling die bijna een eeuw geleden werd ingezet. In die ontwikkeling zijn vier fasen te onderscheiden.

2.3.1 Uitbouw van het stelsel van door de overheid bekostigde onderwijsvoorzieningen (1920-1960)

Aan het begin van de twintigste eeuw bekostigde de rijksoverheid alleen voorzieningen voor openbaar algemeen vormend onderwijs (lager, voortgezet en universitair).
In 1901 werd een zesjarige leerplicht voor kinderen van 6 tot 12 jaar ingevoerd. Die eerste leerplichtwet verplichtte ouders hun kinderen onderwijs te laten volgen, maar liet als speciale vorm van onderwijs ook nog huisonderwijs (dat in adellijke families toen nog voorkwam) toe, mits het door een bevoegde onderwijzer werd gegeven. De deelname aan het algemeen voortgezet en wetenschappelijk onderwijs was aan het begin van de twintigste eeuw nog zeer beperkt.

Het eerste wapenfeit in de periode van uitbouw van het van overheidswege bekostigde stelsel was de *Lager Onderwijswet* (1920), waarin de formele en materiële gelijkstelling van openbare en bijzondere lagere scholen[3] werd geregeld. Vanaf die tijd werden ook scholen die voorheen vanuit particulier initiatief in stand werden gehouden bekostigd (bijzonder onderwijs) (De Vijlder 2004).
De invoering van de leerplicht had tot gevolg dat lagere scholen ook werden geconfronteerd met kinderen met lichamelijke en/of geestelijke handicaps. Die kinderen werden niet in aparte klassen van de gewone lagere scholen opgevangen, maar in aparte scholen ondergebracht. Dat betekende het begin van een ontwikkeling van buitengewoon onderwijs (tegenwoordig aangeduid als speciaal onderwijs). Dat buitengewoon onderwijs werd opgenomen in de Lager Onderwijswet. In de daarop volgende decennia ontstond steeds meer differentiatie binnen het buitengewoon onderwijs. Ging het aanvankelijk alleen om scholen voor zwakzinnige kinderen, in 1949 werden al 14 soorten onderscheiden en medio jaren zestig maar liefst twintig (Bolkestein en Menkveld 1978).
In het voortgezet onderwijs vonden eveneens belangrijke uitbreidingen plaats in het aanbod van scholen en opleidingen. Sinds de Middelbaar Onderwijswet van Thorbecke (1863) werd alleen het algemeen vormend onderwijs van overheidswege bekostigd.
De wet ging uit van een standengewijze opbouw van de samenleving met lager onderwijs voor 'het volk', hoger onderwijs inclusief het daaraan voorafgaande gymnasium voor 'de geleerde stand' en middelbaar onderwijs voor 'de burgerij'(burgerscholen voor de eenvoudige burgerstand en hogere burgerscholen (hbs) voor de gezeten burgerij).
In 1919 kwam er ook een wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs dat voor die tijd vanuit particulier initiatief en het bedrijfsleven werd gefinancierd: de Wet op het Nijverheidsonderwijs. Daarin werd een onderscheid gemaakt tussen lager en middelbaar nijverheidsonderwijs. Ook het leerlingwezen werd in deze wet geregeld.
In 1951 verscheen de nota *Leidraad voor een geleidelijke reorganisatie van ons onderwijsstelsel*. Daarmee gaf de toenmalige minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Rutten (KVP: 1948 -1952) de eerste aanzet tot een actievere en meer onderwijskundig geïnspireerde rol van de overheid in het onderwijsbeleid. De nota Rutten zou de basis leggen voor de latere Mammoetwet.
In de jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog vond een sterke uitbreiding plaats van het aantal scholen voor lager, uitgebreid en middelbaar beroepsonderwijs. Invoering van het uitgebreid beroepsonderwijs leidde ertoe dat het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs als het ware omhoog werd gestuwd. Dat resulteerde in 1957 in een naamsverandering: middelbaar beroepsonderwijs werd hoger beroepsonderwijs.
Als gevolg van de bij de Pacificatie vastgelegde formele en materiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs nam de rol van de rijksoverheid sterk toe. De financiële gelijkstelling resulteerde in een omvangrijke en gedetailleerde wet-regelgeving. Voorkomen moest worden dat openbare scholen meer geld zouden krijgen dan bijzondere scholen. Het overheidsbeleid was in deze periode dan ook sterk centralistisch, allocatief (verdelen van middelen over scholen) en overwegend juridisch van karakter.

2.3.2 Discussie over de structuur van het stelsel en de maatschappelijke functie van het onderwijs (1960-1980)

De jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werden gekenmerkt door economische groei. De deelname aan het onderwijs nam vanaf de tweede helft van de jaren zestig sterk toe. Dat leidde tot de nodige problemen en het onderwijsbeleid werd in die jaren dan ook met enige regelmaat geconfronteerd met protesten, bijvoorbeeld van studenten die in 1965 inspraak wilden in het bestuur van de universiteit (onder andere via bezetting van het Maagdenhuis) en van werkende jongeren die in 1969 tijdens een manifestatie op het Malieveld betere kansen op onderwijs en betere werkomstandigheden eisten. Externe democratisering van het onderwijs en het wegnemen van ongelijkheid in onderwijskansen van jongeren werden belangrijke doelstellingen van het overheidsbeleid, dat in die jaren toch al in het teken stond van een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving.
In 1963 werd de door minister Cals (KVP: 1952-1963) ingediende *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO, beter bekend als de Mammoetwet) door het parlement aanvaard. De wet zou echter pas in 1968, na uitvoerig overleg met het onderwijsveld, worden ingevoerd. De Mammoetwet regelde in één wet al het algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs tussen het lager onderwijs en het universitaire onderwijs. Daarnaast kwam er een aparte *Wet op het leerlingwezen*. Met de invoering van de Mammoetwet verdwenen de mulo, de mms en de hbs. Deze schoolsoorten werden vervangen door de mavo, de havo en het vwo. Het gymnasium kreeg een plaats binnen het vwo, naast het atheneum. Om de externe democratisering van het onderwijs te bevorderen werd de brugklas ingevoerd. De leerling hoefde pas na de brugklas voor een definitieve opleiding te kiezen. Daardoor werd het voor leerlingen mogelijk door te stromen van mavo naar havo en van havo naar vwo. Er bleven wel aparte brugklassen voor het beroepsonderwijs en voor het algemeen voortgezet onderwijs bestaan. Leerlingen die in het lager beroepsonderwijs (lbo) begonnen konden na het lbo wel doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), maar na de brugklas niet overstappen naar het algemeen voortgezet onderwijs.
In 1969 werd de leerplichtperiode verlengd naar negen jaar. In de nieuwe *Leerplichtwet* betekent leerplicht schoolplicht: ouders zijn verplicht om hun leerplichtige kinderen naar een school te sturen. Thuisonderwijs was volgens de toenmalige regering geen alternatief meer voor schoolonderwijs omdat thuisonderwijs in strijd werd geacht met het belang van het kind (Blok 2002).
In 1970 publiceerde Idenburg zijn vermaard geworden artikel 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', waarin hij uiteen zette dat het onderwijsbeleid te veel werd ingeperkt tot alleen het verdelen van middelen over scholen (allocatieve onderwijspolitiek) en dat problemen als ongelijkheid en vernieuwingen te weinig werden aangepakt. De ontwikkeling naar een meer constructieve onderwijspolitiek, die al tijdens de totstandkoming van de Mammoetwet was ingezet, werd in 1973 nog eens onderstreept in de *Nota inzake het onderwijsbeleid* die door minister Van Veen (CHU: 1971-1973) als bijlage aan de begroting was toegevoegd. Daarin gaf hij aan dat van de overheid in toenemende mate een 'actief, meedenkend en – waar nodig – sturend beleid' gevraagd werd. De overheid diende in samenwerking met de verantwoordelijke onderwijsorganen de voorwaarden te scheppen voor

een optimale ontplooiing van de onderwijsinstellingen. In de nota werden ook enkele opmerkingen gemaakt over geïntegreerd voortgezet onderwijs: een middenschool voor 12- tot 15-jarigen. Zo'n middenschool zou een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de algemene persoonlijkheidsontwikkeling, het opheffen van educatieve achterstanden en het vergroten van de individuele ontplooiing. Er zouden wetenschappelijke experimenten nodig zijn om deze ideeën verder uit te werken tot concrete wetgeving. Omdat het onderwijs steeds ingewikkelder was geworden was er bovendien behoefte ontstaan aan allerlei ondersteunende activiteiten op het terrein van onderzoek, ontwikkeling, experiment en begeleiding. De overheid had hier, volgens de nota, een duidelijke taak, zowel wat betreft de bekostiging als het scheppen van een goede infrastructuur (Knippenberg en Van der Ham 1993: 553-554).
Hoewel er vanaf de jaren vijftig dus al duidelijke aanzetten waren gegeven tot een meer constructief onderwijsbeleid wordt de in 1975 uitgebrachte Contourennota in de publieke discussie toch als de belangrijkste manifestatie van deze ontwikkeling gezien. De discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* van minister Van Kemenade (PvdA) verscheen tijdens het kabinet Den Uyl (PvdA/KVP/ARP/PPR/D66: 1973-1977). De nota bood een samenhangende, maar ook sterk ideologisch geladen visie op het onderwijsstelsel, waarin het centrale motto van het kabinet Den Uyl 'spreiding van kennis, macht en inkomen' duidelijk tot uitdrukking kwam. 'Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstelligen, maar kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren', aldus de Contourennota (Ministerie van O&W 1975:8). In de jaren zeventig verschenen er ook twee nota's over het hoger onderwijs: de nota *Hoger onderwijs in de toekomst* (1975; Van Kemenade en Klein (PvdA) en de nota *Hoger onderwijs voor velen* (1978; minister Pais (VVD).
Het meest spraakmakende voorstel uit de Contourennota was het voorstel voor één middenschool voor alle 12 tot 15- of 16-jarigen. De middenschool zou een prominente plaats moeten innemen tussen de basisschool (samenvoeging van de kleuterschool en de lagere school) en de bovenschool en in de plaats komen van de bestaande schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. De middenschool zou samen met de basisschool de periode van funderend onderwijs vormen. Een tweesporige eerste fase van voortgezet onderwijs – een middenschool naast de bestaande schoolsoorten – was volgens de Contourennota ongewenst. Het voorstel voor een middenschool leidde tot heftige politieke discussies en een langdurige impasse in het beleid rond de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Nadat ook twee nieuwe nota's over de eerste leerjaren in het voortgezet onderwijs – in 1979 en 1982 – met gemengde gevoelens waren ontvangen, vroeg minister Deetman (CDA) in 1983 aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies uit te brengen over de wenselijke inhoud, duur en structuur van de basisvorming. De middenschool kwam er uiteindelijk niet. Andere voorstellen uit de Contourennota werden wel in beleid en in concrete voorzieningen en opleidingen omgezet, zoals het onderwijsachterstandenbeleid (1974), een wettelijke regeling voor de medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen (1978), de uitbouw van een verzorgingsstructuur (Landelijke pedagogische centra, schoolbegeleidingsdiensten, Centraal instituut voor Toetsontwikkeling, Stichting voor onderwijsonderzoek en Stichting voor de leerplanontwikkeling),

de Moedermavo (1977), de Open Universiteit (1984) en de samenvoeging van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs tot basisonderwijs (1985).
Het onderwijsbeleid was in deze periode centralistisch, en tegelijkertijd ook sterk corporatistisch van aard. Over de inhoudelijke beleidsvoornemens werd uitvoerig overleg gevoerd tussen de minister en het georganiseerde onderwijsveld. Dat gebeurde in de door minister Van Veen in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de vier overkoepelende onderwijsorganisaties per zuil (RK, PC, Algemeen Bijzonder, Openbaar) – de 'onderwijskoepels' – vertegenwoordigers mochten aanwijzen van alle geledingen (besturen, personeel, ouders, leerlingen) die bij het onderwijs betrokken waren.
Binnen het departement verscheen een nieuw type ambtenaar ten tonele, de inhoudelijke beleidsmedewerker, vaak met een sociaal wetenschappelijke opleiding als achtergrond. De juridisch-administratieve en financiële invalshoek werd daardoor geleidelijk aan naar de achtergrond gedrongen.

2.3.3 Deregulering, meer autonomie voor scholen en instellingen, een toenemende invloed van het bedrijfsleven en schaalvergroting (1980-eind jaren negentig)

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw stond de economie er niet goed voor. De economische groei stagneerde en de werkloosheid nam snel toe. Waar in de jaren daarvoor gelijke kansen in het onderwijsbeleid centraal stonden, en het onderwijs- en welzijnsbeleid vaak in één adem werden genoemd, kregen begin jaren tachtig economische overwegingen de overhand. In de eerste plaats in de vorm van een sterkere verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt, waardoor de invloed van het bedrijfsleven op het onderwijs in de daarop volgende jaren sterk zou toenemen. In de tweede plaats door bezuinigingen op de overheidsuitgaven. In dat verband veranderde ook het denken over het overheidsbeleid en -bestuur. De rol van de overheid en haar kerntaken werden ter discussie gesteld, en in het verlengde daarvan de maakbaarheid van de samenleving en de verzorgingsstaat. Er werden zes 'grote operaties' gestart: deregulering, herbezinning op de taak van de overheid en op de rijksuitgaven, decentralisatie, reorganisatie van de rijksdienst, vermindering van de omvang van de rijksdienst en privatisering (Onderwijsraad 2000a: 2).
In de jaren tachtig begon ook in de onderwijssector het denken over bestuur en beleid te veranderen. Het rapport *Bouwen aan de relatief autonome school* dat eind jaren zeventig door Rooms Katholieke koepelorganisatie werd uitgebracht, verwoordde als eerste de gewenste omslag naar minder regelgeving door de overheid en meer autonomie voor scholen (NKSR 1979). Tijdens het eerste kabinet Lubbers (CDA/VVD:1982-1986) verschenen er in één jaar tijd maar liefst drie ministeriële nota's waarin een andere aansturing van het onderwijs werd bepleit: *Minder regels, meer ruimte*, *Meer over management* en *Hoger onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (1985). De nieuwe beleidsfilosofie hield in dat er minder en globalere regels moesten komen (deregulering), dat de instellingen (voor hoger onderwijs) meer autonomie zouden moeten krijgen, dat het management van de instellingen zou moeten worden versterkt, en dat de doelmatigheid zou moeten toenemen.

'Besturen op afstand' werd het motto. In 1988 werd deze beleidslijn in *De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren* ook doorgetrokken naar het primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Centrale doelstellingen in deze nota waren vergroting van de autonomie van scholen, met name op het gebied van het beheer (lumpsumbekostiging), het terugdringen van de autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied door het centraal vastleggen van eindtermen, en minder voorschriften vooraf en meer toetsing achteraf. Schaalvergroting en versterking van de medezeggenschap werden hierbij vaak als voorwaarden genoemd (Onderwijsraad 2000a).
Niet alleen het denken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en onderwijsinstellingen, ook de heersende opvatting over de functie van het onderwijs veranderde in de jaren tachtig. Het onderwijs moest minder als een welzijnsvoorziening (individuele ontplooiing en emancipatie van achterstandsgroepen) worden gezien en veel meer op de behoeften van de arbeidsmarkt worden gericht. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt moest sterk worden verbeterd. De toegenomen werkloosheid onder schoolverlaters en jongeren – men sprak in die jaren wel over een verloren generatie – moest worden teruggedrongen. De in 1982 ingestelde Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, beter bekend als de commissie Wagner, pleitte voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Het daaropvolgende 'Open overleg Wagner' tussen overheid, onderwijsveld en bedrijfsleven resulteerde niet alleen in een uitbreiding van het leerlingwezen, maar ook in een grotere invloed van de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) op het onderwijsbeleid. Bijna tien jaar later verscheen – eveneens in een periode van teruggang in de economie – een rapport van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (commissie Rauwenhoff 1990), waardoor de invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op het middelbaar en hoger beroepsonderwijs nog verder zou toenemen. Daarover meer in hoofdstuk 10.
De volwasseneneducatie werd lange tijd gekenmerkt door een groot aantal voorzieningen, zoals het vormings- en ontwikkelingswerk, de basiseducatie, het voortgezet algemeen vormend onderwijs voor volwassenen (deeltijd-mavo, -havo, -vwo), en het cursorisch beroepsonderwijs, die onder verschillende departementen vielen en waarvoor uiteenlopende regelingen bestonden (Bronneman-Helmers 1988 en 1992). Deze voorzieningen werden pas begin jaren negentig voor het eerst wettelijk geregeld, zij het in verschillende wetten. Die situatie duurde echter maar kort. In 1996 werden de instellingen en voorzieningen voor volwasseneneducatie, samen met de scholen voor het middelbaar beroepsonderwijs en voor het leerlingwezen in één wettelijk kader ondergebracht: de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dit alles met de bedoeling de samenhang tussen de algemeen vormende volwasseneneducatie en het middelbaar beroepsonderwijs te versterken en de arbeidsmarktgerichtheid van de educatievoorzieningen te vergroten.
De jaren tachtig en negentig brachten niet alleen een omslag in het denken over de verhouding tussen overheid en onderwijsinstellingen en tussen onderwijs en arbeidsmarkt, ook in institutioneel opzicht veranderde er het nodige. In vrijwel alle onderwijssectoren – basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs – werden door de overheid ingrijpende fusieprocessen in gang

gezet die tot aanzienlijke schaalvergroting leidden, aanvankelijk vooral van scholen, later ook van schoolbesturen (Boef- van der Meulen et al. 1995). De verschillende schaalvergrotingsoperaties waren niet alleen nodig met het oog op het vergroten van de eigen beleidsruimte (autonomie) van scholen/instellingen en hun besturen (lumpsumfinanciering), maar moesten ook leiden tot een betere beheersing van de overheidsuitgaven (budgetfinanciering).

2.3.4 Van stelsel naar bestel, toezicht en verantwoording, en aansluitingsproblemen (vanaf eind jaren negentig)

Aan het eind van de jaren negentig trok de economie sterk aan. Technologische ontwikkelingen, waaronder met name de informatie- en communicatietechnologie (ICT), droegen daar in belangrijke mate aan bij. Ontwikkelingen op het internationale vlak (globalisering) en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van Nederland binnen Europa en in de wereld, gingen een steeds belangrijker rol spelen. De politieke aardschok die Pim Fortuyn in 2002 teweegbracht, bleef evenmin zonder gevolgen. Politici en beleidsmakers gingen beter luisteren naar de direct betrokkenen zelf. Bij de voorbereiding van beleidsdocumenten is in toenemende mate sprake van een interactieve aanpak.
Rond de eeuwwisseling verscheen een drietal sectoroverstijgende beleidsdocumenten waarin een koers uiteen werd gezet voor het onderwijsbeleid op middellange en langere termijn. In de brief *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (1999) stonden de onderwijsinstellingen centraal. Die moesten voldoende bewegingsruimte hebben, en zelfstandig en vraaggericht kunnen opereren (marktwerking). De overheid moet in het kader van haar bestelverantwoordelijkheid zorgen voor goede verbindingen in het bestel en voor zodanige bestuurlijke voorwaarden dat de diverse betrokkenen in goed samenspel oplossingen voor maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken kunnen realiseren. De overheid moet daarbij richting geven, maar zich niet met details willen bemoeien.
Een jaar later volgde een tweede beleidsbrief *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (2000), waarin de rol van de overheid nog wat verder werd uitgewerkt. De overheid geeft richting om de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen, dit mede vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel als geheel en voor de aansluiting tussen de verschillende schoolsoorten daarbinnen. Scholen moeten ruimte hebben om met de nodige mate van variëteit en maatwerk alle jongeren gelijke kansen in het onderwijs te kunnen bieden. Daar staat echter tegenover dat scholen wel rekenschap moeten afleggen over hun resultaten, niet alleen aan de overheid, maar ook aan hun omgeving (bijvoorbeeld aan ouders en leerlingen).
Vooruitlopend op de volgende kabinetsperiode verscheen in 2001 een serie verkenningen naar beleidsopties voor de langere termijn. In de verkenning *Grenzeloos leren* gebeurde dat voor het onderwijs en onderzoek. De verkenning bevatte een overzicht van mogelijke beleidsopties voor een betere inrichting en organisatie van het onderwijs, bijvoorbeeld voor de voorschoolse educatie, het onderwijsachterstandenbeleid, de bekostiging van het mbo en het hoger onderwijs, en voor het 'leven lang leren. Het uitgangspunt dat de lerende centraal moet staan, en niet de scholen en instellingen, leidde

aan het eind van de verkenning tot de prikkelende vraag of het ministerie van OC&W niet moest worden getransformeerd van een ministerie van gesubsidieerde onderwijs- en onderzoeksinstellingen in het ministerie van leren en kennis.
In de jaren nul van de eeuw verplaatsten de activiteiten van de overheid zich van de inrichting van het onderwijsstelsel naar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de spelers in het onderwijsbestel. Er kwam een aparte wet voor het onderwijstoezicht. Dat toezicht was eerder in de verschillende sectorwetten geregeld. Voor de borging van de kwaliteit van het hoger onderwijs werd een accreditatieorganisatie opgericht. Die nieuwe instantie vloeide voort uit de Bologna-verklaring (1999), waarin ruim dertig Europese landen en regio's besloten de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs in te voeren. Dat zou de uitwisseling en mobiliteit van studenten tussen de verschillende landen in Europa bevorderen. Om de kwaliteit van de opleidingen in de verschillende landen goed met elkaar te kunnen vergelijken werd in veel landen besloten een accreditatiestelsel in te voeren. Het belangrijkste doel is het waarborgen van een onafhankelijke kwaliteitsbeoordeling.
In 2005 verscheen de beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* waarin de eerste contouren werden geschetst van nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en van de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden van alle spelers in het veld. Belangrijk elementen daarin zijn de scheiding van bestuur en intern toezicht en de versterking van de positie van leerlingen, ouders en personeel. Deze onderwerpen zijn inmiddels in de verschillende sectorwetten vastgelegd. Aan de toegenomen vrije beleidsruimte voor besturen van scholen en instellingen wordt ook steeds vaker een zorgplicht gekoppeld. Daarmee worden besturen verplicht om in te spelen op, rekening te houden met, en verantwoording af te leggen aan relevante partijen in hun omgeving. De autonomie van scholen is overigens nog steeds betrekkelijk omdat scholen en onderwijsinstellingen een maatschappelijke functie vervullen en aan deugdelijkheideisen moeten voldoen, van overheidswege worden bekostigd, en onderdeel uitmaken van een omvattend onderwijsstelsel, waarin er voor leerlingen en studenten goede verbindingen tussen scholen en instellingen moeten zijn.
Hoewel de Europese Unie (EU) formeel geen regelgevende bevoegdheden heeft ten aanzien van de nationale onderwijssystemen, en de inrichting van het onderwijsstelsel een zaak is van de lidstaten zelf, groeide de invloed van Europa flink. De convergentie tussen de onderwijssystemen binnen Europa nam de afgelopen tien jaar duidelijk toe, niet zozeer in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), maar meer in het middelbaar beroepsonderwijs en vooral in het hoger onderwijs. Richtinggevende afspraken op Europees niveau hadden met name betrekking op de structuur van de verschillende stelsels voor hoger onderwijs (de bachelor-masterstructuur: Bologna 1999), op de verschillende kwalificatieniveaus (waaronder het niveau van de startkwalificatie), en op gemeenschappelijke doelstellingen (Lissabon 2000) om het opleidingsniveau in de Europese lidstaten te verhogen.
Ook de jaarlijks verschijnende publicatie *Education at a Glance* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), waarin de prestaties van verschillende landen en onderwijsstelsels met elkaar worden vergeleken, leidt met enige regelmaat tot discussie. De matige score van Nederland op het punt van het voortijdig

schoolverlaten vergrootte de urgentie, en daarmee ook de beleidsinspanning om op dit onderwerp betere resultaten te realiseren. Goede onderwijsprestaties van andere landen, bijvoorbeeld Finland, leiden met enige regelmaat tot discussies over mogelijk negatieve effecten van bepaalde kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel, zoals het vroege selectiemoment bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en de structuur van ons voortgezet onderwijs[4]. Daarover meer in hoofdstuk 9.
De aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren en schooltypen laat in de praktijk nogal te wensen over. Dat vormde in 2006 voor de toenmalige bewindslieden een belangrijke reden om te pleiten voor *één wet voor alle onderwijssectoren*. Dat voorstel zou de overgang van het ene naar het andere schooltype eenvoudiger moeten maken. Juist bij de overgangen haken veel leerlingen af. Bovendien leiden verschillende financiële regimes tot onnodige problemen die maatwerk in de weg staan. Van het voornemen om te komen tot één wet voor alle onderwijssectoren is weinig meer vernomen. Er zijn wel enkele regelingen getroffen om een aantal van de gesignaleerde knelpunten, bijvoorbeeld bij de overgang van vmbo naar mbo, weg te nemen.
Om de inhoudelijke aansluiting tussen opleidingen en onderwijssectoren te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen heeft de overheid in de tweede helft van de jaren nul een *sectoroverstijgend referentiekader voor de vakken rekenen en taal* laten ontwikkelen. Daarin staat omschreven wat leerlingen op verschillende momenten in hun schoolloopbaan moeten kennen en kunnen. De regeling is sinds 2010 van kracht.
Waar achtereenvolgende kabinetten in de periode tussen 2002 en 2007 vooral de individuele verantwoordelijkheid van burgers benadrukten en de overheid een terugtredende en faciliterende rol toebedeelden, beschouwde het volgende daaropvolgende kabinet (2007-2010) de overheid veel meer als bondgenoot van de samenleving die samen met burgers werkt aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Daarbij legt de overheid niet van bovenaf op wat er moet gebeuren, maar gaat in gesprek met burgers, professionals en het maatschappelijk middenveld om beleid tot stand te brengen dat kan rekenen op draagvlak en daardoor beter uitvoerbaar is. De overheid legt de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel ook in toenemende mate bij de verschillende partijen in het onderwijsveld, en vooral bij de sector-/brancheorganisaties. Daarbij vervult de overheid zelf vooral een voorwaardenscheppende en kaderstellende rol. Dat roept de vraag op of de overheid, gezien haar grondwettelijke verantwoordelijkheid, de regie niet zelf in handen zou moeten nemen, zeker waar het gaat om het funderend onderwijs.

2.4 Veranderingen in de inrichting van het onderwijsstelsel

Ons onderwijsstelsel is sinds 1917 sterk veranderd. Het nam niet alleen sterk in omvang toe, maar het raakte ook steeds meer gedifferentieerd, zowel naar niveau als naar opleiding of studierichting.
De belangrijkste veranderingen in de inrichting van het stelsel vonden plaats in de jaren tachtig en negentig. De veranderingen kunnen het best worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van de wet- en regelgeving voor de verschillende onderwijssoorten.

2.4.1 Van 1917 tot 1980

Tot de jaren zestig van de vorige eeuw veranderde er betrekkelijk weinig in de structuur van het stelsel. Er was kleuteronderwijs, lager onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs van verschillende niveaus, nijverheidsonderwijs/beroepsonderwijs op verschillende niveaus, en wetenschappelijk onderwijs.
In de *jaren zestig* werden alle schoolsoorten tussen het lager onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in één wet ondergebracht: de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) (Mammoetwet), die in 1968 werd ingevoerd. De Mammoetwet omvatte niet alleen het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), waarin ook de hogere burgerschool (hbs) werd opgenomen, het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), waarin de middelbare school voor meisjes (mms) opging, en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), dat de mulo verving, maar ook het hoger, middelbaar en lager beroepsonderwijs (hbo, mbo en lbo) en andere, nader aan te wijzen vormen van voortgezet onderwijs (zoals het vormingswerk voor werkende jongeren). In 1969 werd er een nieuwe *Leerplichtwet* ingevoerd waarbij de leerplichtperiode werd verlengd tot negen jaar. Er werd ook een toezichthouder aangesteld (de leerplichtambtenaar) die op de naleving van de leerplicht moest toezien.
De *jaren zeventig* waren de jaren van de nota's. Er werden wel veel plannen en beleidsvoornemens aangekondigd en bediscussieerd, maar er kwam in die jaren weinig wetgeving tot stand. Dat zou pas in het daarop volgende decennium gebeuren. In 1975 werd de duur van de volledige leerplicht verlengd tot tien jaar en werd voor 16- en 17-jarigen een partiële leerplicht ingevoerd.

2.4.2 De jaren tachtig en negentig

In de jaren tachtig kwamen veel van de eerder bediscussieerde plannen tot wet- en regelgeving. In 1985 werden het kleuteronderwijs en het lager onderwijs in de *Wet op het basisonderwijs* (WBO) samengevoegd tot het basisonderwijs. Tegelijkertijd werd de leerplicht met één jaar vervroegd tot de leeftijd van 5 jaar. In 1984 kwam de *Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs* (ISOVSO) tot stand, waarmee het buitengewoon onderwijs, voortaan speciaal onderwijs geheten, voor het eerst een eigen wettelijke grondslag kreeg. In 1985 trad ook de *Wet op de onderwijsverzorging* in werking.
In het voortgezet onderwijs was het aantal veranderingen naar verhouding beperkt. Omdat de opleidingen in het lager beroepsonderwijs (lbo) niet goed aansloten op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) werd dat gat in de Mammoetwet in 1983 gedicht met de invoering van het *kort-mbo*. In 1986 werd via een wijziging van de WVO de *sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs* (SVM) in gang gezet, waarmee een langdurig proces van schaalvergroting binnen het (kort)mbo begon. In het hoger onderwijs vonden in de jaren tachtig een aantal belangrijke veranderingen plaats. In 1981 kreeg de *Open Universiteit* een wettelijk kader. In 1982 werd de *Wet tweefasenstructuur wetenschappelijk onderwijs* van kracht (een uniforme vierjarige cursusduur). Deze werd in 1986 opgenomen in de *Wet op het wetenschappelijk onderwijs* (WWO). Alle instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, ook de Technische Hogescholen, heten vanaf 1986 universiteit.

Een belangrijke mijlpaal was ook de *Wet op het hoger beroepsonderwijs* (WHBO), waarmee het hoger beroepsonderwijs in 1986 uit de wet op het voortgezet onderwijs werd gelicht en een eigen wettelijk kader kreeg. Instellingen voor hoger beroepsonderwijs werden hogescholen. In 1986 werd ook de *Wet op de studiefinanciering* (WSF) ingevoerd.

In de *jaren negentig* ging de herinrichting van het onderwijsstelsel door. In 1998 werd de *Wet op het primair onderwijs* (WPO) van kracht. In deze wet werden niet alleen de wettelijke bepalingen voor het basisonderwijs, maar ook die voor scholen voor speciaal onderwijs voor kinderen met relatief lichte problemen opgenomen, dat wil zeggen scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). Deze werden samengevoegd tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao). De wet verschafte tevens een wettelijk kader aan het weer samen naar school-beleid, waarmee de scheiding tussen het reguliere basisonderwijs en de voornoemde scholen voor speciaal onderwijs werd doorbroken. In datzelfde jaar 1998 werd voor het overige speciaal onderwijs, het speciaal onderwijs voor kinderen met lichamelijke en geestelijke handicaps en/of ernstige (gedrags)problemen, de ISOVSO vervangen door de *Wet op de Expertisecentra*.
In de structuur van het *voortgezet onderwijs* veranderde er in de jaren negentig weinig, in de inhoud en pedagogisch-didactische aanpak des te meer. Na de heftige politieke meningsverschillen over de middenschool was elke vorm van structuurverandering in het voortgezet onderwijs taboe. Dat werd begin jaren negentig nog eens duidelijk bij de discussie over de basisvorming in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Er kwam weliswaar een gemeenschappelijk inhoudelijk programma voor alle leerlingen van 12 tot 15 jaar, maar dat programma moest wel worden aangeboden binnen het bestaande gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs met haar verschillende schoolsoorten. Ook bij de samenvoeging van de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en de mavo tot het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) moest de structuur worden gehandhaafd. Dat gebeurde door de bestaande schoolsoorten en niveaus te vervangen door verschillende leerwegen binnen het vmbo. Hoewel de structuur van het voortgezet onderwijs formeel niet werd gewijzigd, ontstond er in de beeldvorming een duidelijke tweedeling binnen het voortgezet onderwijs: het vmbo dat voorbereidt op het mbo en het havo/vwo dat voorbereidt op het hoger onderwijs. Tussen 1999 en 2002 vond in het voortgezet onderwijs een vergelijkbare weer samen naar school- *operatie* plaats als in het basisonderwijs. Ook daar werden delen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom, vso-mlk) in de wet voor het reguliere voortgezet onderwijs (WVO) opgenomen (in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs).
In 1996 werden ook de opleidingen voor *middelbaar beroepsonderwijs* uit de WVO gelicht. Ze kregen, samen met een aantal educatieve voorzieningen voor volwassenen (zoals de basiseducatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) een eigen wettelijk kader: de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB). De wet had niet alleen tot doel meer samenhang te creëren in het brede aanbod van beroepsopleidingen, maar ook meer verbindingen te leggen met allerlei korte opleidingen en cursussen voor volwassenen. Het merendeel van de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs en

volwasseneneducatie ging op in de nieuw gevormde regionale opleidingencentra (roc), die een belangrijke functie moesten gaan vervullen op de regionale arbeidsmarkt.
In het hoger onderwijs werd in 1993 de *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (WHW) ingevoerd. De wet kwam in de plaats van de afzonderlijke wetten (uit 1986) voor het hbo (WHBO) en het wetenschappelijk onderwijs (WWO). In de WHW werd aangesloten bij voorstellen die al in eerdere nota's[5] waren neergelegd: meer samenhang in het hoger onderwijs en harmonisatie van regelgeving op het gebied van de inrichting van het onderwijs, de examens, de kwaliteitsbewaking en de planning en bekostiging. De binaire structuur van het hoger onderwijs – hoger beroepsonderwijs naast wetenschappelijk onderwijs – bleef in de WHW gehandhaafd (Kwikkers et al 2005: 78-79).

2.4.3 De jaren nul

In de jaren nul van deze eeuw verplaatsten de regelgevende activiteiten van de overheid zich naar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de spelers in het onderwijsbestel. In 2002 werd de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) ingevoerd. Het onderwijstoezicht was voor die tijd in de verschillende sectorwetten geregeld. In de WOT werd vastgelegd dat de Inspectie van het onderwijs twee belangrijke functies zou krijgen: het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school en het stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen. De methoden en maatstaven die de inspectie in de loop van de jaren negentig bij het toezicht was gaan hanteren, kregen in met de WOT een wettelijke basis.
Voor de borging van de kwaliteit van het hoger onderwijs werd in 2002 de Nederlandse Accreditatieorganisatie opgericht (NAO). In datzelfde jaar werd in het hoger onderwijs de bachelor-master-structuur ingevoerd. In 2003 tekenden Nederland en Vlaanderen een verdrag voor de oprichting van een gemeenschappelijke accreditatieorganisatie voor Nederland en Vlaanderen. Sinds 2005 is er een gemeenschappelijke accreditatieorganisatie operationeel: de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).
De eerder in de beleidsnotitie 'Governance' neergelegde voornemens voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs werden wettelijk verankerd in de *Wet goed onderwijs, goed bestuur,* die in 2010 van kracht werd.

2.4.4 Samenvattend

De belangrijkste veranderingen in de inrichting van het onderwijsstelsel vonden in de jaren tachtig en negentig plaats.
In het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) werden het kleuter- en lager onderwijs samengevoegd tot basisonderwijs en werden de scheidslijnen tussen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs voor leerlingen met beperkingen en/of gedragsproblemen gedeeltelijk doorbroken. Het reguliere voortgezet onderwijs behield haar gedifferentieerde structuur met verschillende schoolsoorten. Als gevolg van de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig werden ingevoerd ontstond er in de beeldvorming wel een tweedeling in het voortgezet onderwijs: het vmbo naast het havo/vwo.

De meest ingrijpende wijzigingen hadden betrekking op het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het hoger beroepsonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, die sinds 1968 onder de Wet op het voortgezet onderwijs vielen, kregen achtereenvolgens in de jaren tachtig (hbo) en negentig (mbo) een eigen wettelijk kader. In het middelbaar beroepsonderwijs werden het voltijds beroepsonderwijs en het leerlingwezen (waarin deeltijd beroepsonderwijs wordt gecombineerd met werken in de beroepspraktijk) samen met de volwasseneneducatie in één wettelijk kader ondergebracht. Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs werden begin jaren negentig in één wettelijk kader voor het hoger onderwijs samengebracht. Het hoger onderwijs behield wel haar binaire structuur. Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs zijn weliswaar gelijkwaardig, maar niet gelijk.
Het onderwijsstelsel is anno 2010 geregeld in vijf sectorwetten: een wet voor het primair onderwijs (WPO), een wet voor het speciaal onderwijs voor kinderen met ernstige beperkingen (WEC), een wet voor het voortgezet onderwijs (WVO), een wet voor het (middelbaar) beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (WEB) en een wet voor het hoger onderwijs (WHW).
Met deze indeling in vijf sectorwetten lijkt het onderwijsstelsel op het eerste gezicht een stuk overzichtelijker geworden. De verschillende sectorwetten omvatten echter soms zeer uiteenlopende voorzieningen. Dat geldt zeker voor de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve-sector) waarin zowel het middelbaar beroepsonderwijs als de volwasseneneducatie worden geregeld met daarbinnen zeer uiteenlopende voorzieningen die op verschillende wijze worden bekostigd en aangestuurd.

2.5 Overheidsverantwoordelijkheid en publieke belangen

De overheid streeft in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en onderwijsbestel naar een goede balans tussen drie publieke belangen: de toegankelijkheid van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatigheid van het onderwijs.
De economische en maatschappelijke context bepalen in belangrijke mate welk publiek belang het meeste gewicht krijgt. In tijden van economische teruggang (begin jaren tachtig, begin jaren negentig, eind jaren nul) domineert al snel de doelmatigheid van het onderwijs. In tijden van economisch optimisme en maatschappelijk veranderingen (de jaren zestig en de jaren rond de eeuwwisseling) ligt het accent meer op de toegankelijkheid van het onderwijs. Vaak ontstaat er na een periode van sterke deelnamegroei (kwantiteit) echter weer een reactie in de vorm van beleidsintensivering ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Dergelijke accentverschuivingen doen zich met een zekere regelmaat voor. Ze vinden met name plaats tijdens de formatie van een nieuw kabinet (regeerakkoord).
In de afgelopen decennia traden er niet alleen verschuivingen op in het gewicht dat aan de verschillende publieke belangen wordt gehecht, maar ook in de wijze waarop de begrippen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid beleidsmatig worden ingevuld. Bij de *toegankelijkheid* van het onderwijs ging het in de loop der jaren achtereenvolgens om het zorgen voor voldoende van overheidswege bekostigde onderwijsvoorzieningen

(uitbreiding en spreiding van het aanbod van scholen en opleidingen, ontwikkeling van tweede kans voorzieningen), om uitbreiding van de leerplicht, en om deelnamebevordering door het wegnemen van onderwijskundige en financiële barrières (vergroten van doorstroommogelijkheden, verruiming van toelatingseisen, studiefinanciering).
Bij de *kwaliteit* van het onderwijs verschoof de aandacht in afgelopen decennia van inputkenmerken en deugdelijkheidseisen (voldoende overheidsbekostiging, voldoende bevoegde leraren, voldoende onderwijstijd), via proces- en kwaliteitskenmerken (vernieuwingen in de pedagogisch didactische aanpak) naar outputkenmerken en resultaten (leerprestaties, diploma's). Kwaliteit is een meervoudig, sterk waardegeladen begrip, waarover de opvattingen sterk uiteen kunnen lopen. Het valt dan ook niet los te zien van de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs. Het omstreden karakter van kwaliteit kwam de afgelopen jaren duidelijk tot uiting bij de invoering van een aantal onderwijskundige vernieuwingen, zoals het 'nieuwe leren' en het competentiegericht leren. De parlementaire commissie die een aantal jaren geleden de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht, concludeerde in dit verband dat de overheid zich voortaan alleen nog maar zou mogen bemoeien met 'het wat' (inhoud, eindtermen, diploma-eisen) en dat 'het hoe' (organisatie, inrichting, pedagogisch didactische aanpak) aan de scholen zelf zou moeten worden overgelaten (TK 2007-2008a).
In de overheidszorg voor de *doelmatigheid* van het onderwijs traden de afgelopen decennia eveneens de nodige verschuivingen op. Het onderwijs kreeg in de jaren tachtig en negentig een groot aantal schaalvergroting-, fusie- en taakverdelingsoperaties opgelegd, zoals 'Toerusting en Bereikbaarheid' in het basisonderwijs, 'Scholengemeenschapvorming' in het voortgezet onderwijs, 'Sectorvorming en vernieuwing'(SVM) en later 'ROC-vorming' in het mbo, 'Schaalvergroting Taakverdeling en Concentratie' in het hbo, en 'Taakverdeling en Concentratie', gevolgd door 'Selectieve Krimp en Groei' in het wetenschappelijk onderwijs. Na de schaalvergroting op schoolniveau stimuleerde de overheid in het basis- en voortgezet onderwijs vervolgens de schaalvergroting op bestuurlijk niveau. De samenwerkende besturen in het po en vo zijn inmiddels in belangrijke mate zelf verantwoordelijk voor de planning van het voorzieningenaanbod in hun regio.
Instellingen in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs (roc's , hogescholen en universiteiten) kunnen in belangrijke mate naar eigen inzicht nieuwe opleidingen in het leven te roepen. Die vrijheid resulteerde in een enorme uitbreiding van het aantal opleidingen. Dat leidde in het hoger onderwijs tot de instelling van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) en in het middelbaar beroepsonderwijs tot de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA), beide met de opdracht om de doelmatigheid van nieuwe opleidingen te beoordelen. Deze commissies hebben in de praktijk echter weinig kunnen bijdragen aan de macrodoelmatigheid.
Andere instrumenten om de doelmatigheid in het onderwijs te verhogen waren verkorting van de studieduur (wetenschappelijk onderwijs), het inkorten van leerwegen (minder omwegen en stapelen van opleidingen), het terugdringen van voortijdige schooluitval, het aanscherpen van de prestatie-eisen bij de studiefinanciering, en financiële prikkels en afspraken om het studierendement te verhogen.
De laatste tijd worden beleidsdiscussies over doelmatigheid vaak gevoerd onder het motto 'vergroting van de productiviteit van het onderwijs'. Een voorbeeld daarvan is het

in april 2010 in het kader van de Brede Heroverwegingen uitgebrachte rapport *Productiviteit onderwijs* (Ministerie van Financiën 2010).
De praktijk van de afgelopen decennia leert dat de drie publieke belangen moeilijk tegelijkertijd kunnen worden behartigd. Zo kan verhoging van de kwaliteit door selectie aan de poort ten koste gaan van de toegankelijkheid. Mogelijkheden om opleidingen te stapelen bevorderen weliswaar de gelijke kansen maar verminderen de doelmatigheid. Vergroting van de doelmatigheid door te bezuinigen op de onderwijstijd of op docenten, leidt op den duur onvermijdelijk tot kwaliteitsdaling. Het blijft zoeken naar een goede balans.

2.6 Slotbeschouwing

Invulling van de overheidsverantwoordelijkheid wordt sterk door de context bepaald

De overheidszorg voor het onderwijsstelsel is sinds 1917 verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Die zorg had aanvankelijk alleen betrekking op het lager onderwijs, het algemeen voortgezet onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Sindsdien is de overheidszorg niet alleen sterk uitgebreid, maar ook van karakter veranderd.
De invulling van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel werd in de achtereenvolgende vier ontwikkelingsfasen met name beïnvloed door (1) de politieke, economische en maatschappelijke context, (2) heersende opvattingen over de rol van de overheid, en (3) de (institutionele) belangen van instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld.

De reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid nam sterk toe, met name in het beroepsonderwijs

Na 1920 werd het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel sterk uitgebouwd. Dat kwam voor een deel door de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs die bij de onderwijspacificatie werd geregeld. Daardoor konden het (confessioneel) bijzonder lager, en later ook voortgezet onderwijs flink worden uitgebreid.
Nog belangrijker was dat er in 1919 ook een wettelijke regeling kwam voor het beroepsonderwijs. Dat betekende dat ook het uit particulier initiatief (waaronder het bedrijfsleven) ontstane beroepsonderwijs (vakscholen en middelbaar technische scholen) door de overheid geregeld en bekostigd ging worden. Door de voortschrijdende industrialisatie ontstond de noodzaak van een tussenliggend niveau tussen het lager en middelbaar technisch onderwijs: het uitgebreid technisch onderwijs. Tijdens de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog nam het aantal scholen en leerlingen in het technisch beroepsonderwijs sterk toe. De komst van het uitgebreid lager beroepsonderwijs en de groeiende doorstroom naar het middelbaar beroepsonderwijs duwde het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs als het ware naar boven. Dat leidde tot een opwaardering van het middelbaar beroepsonderwijs tot hoger beroepsonderwijs. Met de groei van de werkgelegenheid in de tertiaire en quartaire sector in de jaren zestig en zeventig nam ook het aantal beroepsopleidingen in andere beroepssectoren toe.

De uitbreiding van de overheidsverantwoordelijkheid naar het hele middelbaar beroepsonderwijs, inclusief het leerlingwezen is opmerkelijk omdat er in die sector geen openbare scholen zijn, maar uitsluitend algemeen bijzondere instellingen.
Binnen het algemeen voortgezet en universitair onderwijs was eerder sprake van standaardisering dan van uitbreiding van het aantal schooltypen en niveaus.

Veranderingen in het onderwijsstelsel roepen vaak meningsverschillen en verzet op

Tussen het begin van de jaren zeventig en het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw stond de overheidsbemoeienis met het onderwijsstelsel achtereenvolgens in het teken van een discussie over de structuur van het onderwijsstelsel en van beleidsvorming inzake de herschikking van de talrijke onderwijsvoorzieningen binnen het onderwijsstelsel.
Tijdens de discussie over de wenselijke structuur van het onderwijsstelsel, die zich met name in de jaren zeventig voltrok, ontstonden grote politieke meningsverschillen. Die richtten zich vooral op beleidsvoornemens waarbij sprake was van het slechten van de scheidslijnen tussen het algemeen voortgezet en universitair onderwijs (mavo/havo/vwo/wo) en het beroepsonderwijs (lbo, mbo, hbo). De politieke tegenstellingen waren het grootst bij de discussie over de structuur van de onderbouw van het voortgezet onderwijs (middenschool, basisvorming). In het hoger onderwijs stond diverse malen de wenselijkheid van de binaire structuur (hoger beroepsonderwijs naast wetenschappelijk onderwijs) ter discussie. Ook op dat punt werden de meningsverschillen niet overbrugd. Het Nederlandse onderwijsstelsel wordt dan ook tot op de dag van vandaag gekenmerkt door een sterke scheiding tussen algemeen vormend onderwijs aan de ene, en beroepsonderwijs aan de andere kant.
Een beleidsaanpak die wel effect had op de inrichting van het onderwijsstelsel waren de vele fusie- en schaalvergrotingsoperaties, niet alleen tussen verschillende schooltypen en opleidingen, maar ook tussen besturen van scholen en instellingen. Die fusie- en schaalvergrotingsoperaties vonden met name plaats in de periode tussen 1980 en 2000. Dat gebeurde achtereenvolgens in het hbo (vorming van hogescholen), het mbo (sectorvorming en vernieuwing), het basisonderwijs (toerusting en bereikbaarheid, integratie van delen van het speciaal onderwijs), het voortgezet onderwijs (vorming van brede scholengemeenschappen, integratie van delen van het speciaal onderwijs), en nogmaals in het mbo (roc-vorming). De verschillende operaties leidden tot veel onrust, waardoor de met de schaalvergroting beoogde verbetering van de kwaliteit van het onderwijs nauwelijks tot stand kwam. De afgelopen jaren nam het verzet tegen de ontstane grote instellingen en besturen toe, in het onderwijsveld zelf, maar vooral in de politiek. In 2010 werd onder het motto ‘menselijke maat’ besloten tot een fusietoets.

Opvattingen over (de interpretatie van) artikel 23(GW) lopen uiteen

De overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel ligt verankerd in artikel 23 van de Grondwet. De belangrijkste politieke stromingen in ons land verschillen echter van mening over (de interpretatie van) artikel 23 van de Grondwet. De scheidslijnen en belangen lopen de ene keer langs de lijn confessioneel onderwijs – niet-confessioneel

onderwijs en de andere keer langs de lijn openbaar onderwijs – bijzonder onderwijs. Een enkele keer werd zelfs gepleit voor afschaffing van artikel 23. Dergelijke geluiden kwamen vooral uit de VVD. Niet alleen politici als Rita Verdonk, Gerrit Zalm, Jozias van Aartsen en Ayaan Hirsi Ali spraken zich in de jaren 2005 en 2006 uit voor afschaffing van het bijzonder onderwijs op religieuze grondslag, ook de Telderstichting, het wetenschappelijk instituut van de partij sloot zich daarbij aan. Zij richtten zich daarbij vooral op islamitische scholen, die integratie van kinderen met een moslimachtergrond in de weg zouden staan. De VVD was over dit onderwerp overigens sterk verdeeld. Andere kopstukken uit de VVD, zoals onderwijswoordvoerder in de Tweede Kamer Clemens Cornielje en oud- staatssecretaris Nell Ginjaar-Maas toonden zich juist fervente voorstanders van het in het grondwetsartikel opgenomen liberale principe van vrijheid van onderwijs.
De verschillen in opvattingen en belangen hebben de afgelopen decennia nogal eens geleid tot inconsistent beleid. Dat gebeurt met name bij coalitiewisselingen (kabinetsformaties, regeerakkoorden). Zo bleef het CDA – de belangrijkste steunpilaar van het confessioneel bijzonder onderwijs – in 1994 voor het eerst sinds de Pacificatie buiten de regering. Tijdens het eerste paarse kabinet droeg de regering een aantal belangrijke bevoegdheden op het terrein van het onderwijs, zoals het onderwijsachterstandenbeleid, over aan de gemeente. Overdracht van regelgevende bevoegdheden aan lagere overheden, zoals gemeenten (territoriale decentralisatie) werd voor die tijd strijdig geacht met de Grondwet. De gemeente mocht alleen worden ingeschakeld voor strikt uitvoerende taken (bijvoorbeeld het toezicht op de leerplicht). Toen het CDA in 2002 weer in de regering terugkeerde werd de overdracht van regelgevende bevoegdheden aan de gemeente weer grotendeels teruggedraaid, en werd de zeggenschap over het onderwijsachterstandenbeleid binnen de school weer volledig bij de schoolbesturen neergelegd (functionele decentralisatie).
Verschillen in opvattingen en belangen manifesteren zich ook bij beleidsonderwerpen waarbij de inhoud van het onderwijs aan de orde is. Daarbij zijn de confessionele partijen voorstander van globale kerndoelen die voldoende ruimte bieden om de eigen religieuze of levensbeschouwelijke identiteit in de inhoud van het onderwijs te laten doorklinken, terwijl sociaaldemocraten eerder geneigd zijn tot het formuleren van heldere concrete eindtermen waaraan alle scholen zich moeten houden. Er bestaat in de politiek van oudsher een grote terughoudendheid als het gaat om de inhoud van het onderwijs. Staatspedagogiek moet ten koste van alles worden vermeden. Dat werd meer recent nog eens duidelijk bij de invulling van de nieuwe kerndoelen voor burgerschapsvorming.

De financiële gelijkstelling bevordert gelijkheid maar biedt weinig ruimte voor variëteit

De financiële gelijkstelling tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs leidt ertoe dat er in Nederland naar verhouding weinig verschillen zijn in de financiële toerusting van scholen en onderwijsinstellingen, en daarmee in de kwaliteit van het onderwijs.
In landen met een omvangrijke sector van particulier onderwijs dat niet van overheidswege wordt bekostigd, zoals de Angelsaksische landen, is dat wel anders. Daar is

sprake van rijke scholen voor rijke mensen en arme scholen voor weinig draagkrachtige gezinnen.
De keerzijde van deze medaille is echter dat de financiële gelijkstelling weinig ruimte laat voor variëteit. Alleen extra voorzieningen voor milieugebonden achterstandsleerlingen (gewichtenregeling) en voor kinderen en jongeren met problemen op het cognitieve of sociaal-emotionele vlak (speciaal onderwijs) worden in het Nederlandse onderwijsstelsel bekostigd. De toegang tot de dergelijke voorzieningen wordt door middel van uiteenlopende regelingen (gewichtenregeling) en indicatiesystemen (speciaal onderwijs, rugzak) gereguleerd. Voor hoogbegaafde en excellerende kinderen en jongeren worden van overheidswege geen extra voorzieningen bekostigd. Scholen moeten speciale programma's voor deze leerlingen uit hun reguliere budget betalen, dan wel ouders om een eigen bijdrage vragen (hetgeen in de praktijk overigens nauwelijks gebeurt) (Inspectie van het onderwijs 2010d). De financiële gelijkstelling werkt niet alleen gelijkheid, maar ook nivellering in de hand.

Stelselbeleid werd sectorbeleid

Het niveau van de onderwijssector (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (middelbaar) beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs) is momenteel het belangrijkste aangrijpingspunt voor het overheidsbeleid. De afgelopen tien jaar verschenen er achtereenvolgens Koersdocumenten en Kwaliteitsagenda's per onderwijssector. In 2009 werd de commissie-Veerman ingesteld die advies moest uitbrengen over de toekomstbestendigheid van het hoger onderwijsstelsel. In de hoofdstukken 4 en 5 zal duidelijk worden dat de sectorale indeling een dominant indelingsprincipe is geworden, niet alleen op politieke en bestuurlijke niveau, maar ook in de beleidsarena van instanties en organisaties die op enigerlei wijze invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid van de overheid.

Van stelselverantwoordelijkheid naar bestelverantwoordelijkheid

Sinds het midden van de jaren tachtig is er veel veranderd in de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheid en het onderwijsveld. De besturen van scholen en instellingen kregen meer eigen beleidsruimte, niet alleen in financieel opzicht, maar ook bij de organisatie en inrichting van het onderwijs. De socioloog Van Doorn typeerde de positie van de besturen van particuliere instellingen binnen de verzorgingsstaat een aantal decennia geleden als volgt: 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' (Van Doorn 1978). Als gevolg van de overdracht van steeds meer bevoegdheden aan school- en instellingsbesturen is die typering anno 2010 alleen nog maar meer van toepassing. Tegenover die grotere beleidsvrijheid staat wel dat scholen en instellingen zich publiekelijk over de kwaliteit van het onderwijs moeten verantwoorden, zowel naar de overheid als naar hun omgeving. Werd de positie van school- en instellingsbesturen op lokaal niveau versterkt en van verantwoordingsverplichtingen voorzien, op beleidsniveau werden er per onderwijssector branche- of sectororganisaties van besturen gevormd die inmiddels een positie als belangrijkste gesprekpartner van de overheid hebben verworven. Sinds de eeuwwisseling is de beleidsaandacht van de overheid verschoven

van het onderwijsstelsel naar de positionering van de verschillende (besluitvormende) instanties en organisaties binnen het onderwijsbestel.

Noten

1 De term overheid staat in deze studie voor rijksoverheid
2 In de terminologie van Idenburg (1964)
3 Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs valt niet samen met het onderscheid tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs. Er zijn ook niet-confessionele bijzondere scholen die als algemeen bijzonder worden aangeduid.
4 Over dat onderwerp werd in februari 2010 ook een symposium georganiseerd door de Sociaal Economische Raad.
5 *Hoger onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (1985, Deetman, CDA), *Hoger onderwijs in de toekomst* (1975, Van Kemenade en Klein, PvdA) en *Hoger onderwijs voor velen* (1978, Pais, VVD).

3 Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel beschreven. Dat gebeurt vanuit twee invalshoeken: door te kijken naar ontwikkelingen in het onderwijsstelsel door de tijd heen, waarbij met name wordt ingezoomd op de periode 1990-2010, en door het Nederlandse onderwijsstelsel op een aantal kenmerken met andere onderwijsstelsels te vergelijken.

3.1 Ontwikkelingen in het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel in de periode 1990-2010

Deze paragraaf geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in de structuur van het stelsel en in het aantal scholen/instellingen en deelnemers per onderwijssector.

3.1.1 Ontwikkelingen in de structuur van het onderwijsstelsel

Vrijwel alle structuurveranderingen in het onderwijsstelsel die in dit hoofdstuk aan de orde komen vonden plaats in de periode tussen 1990 en 2003.
In het *primair onderwijs* werden de twee grootste schoolsoorten voor speciaal onderwijs – voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk) – in het kader van het 'weer samen naar school'-beleid samengevoegd tot speciaal basisonderwijs (sbao) en in het reguliere onderwijs opgenomen. De omvang van het speciaal onderwijs voor kinderen tussen 4 en 12 jaar nam daardoor flink af. De resterende twaalf schoolsoorten voor (voortgezet) speciaal onderwijs (voor kinderen met zwaardere handicaps en stoornissen) werden daarna in vier clusters ondergebracht.
De lagere trap van het *secundair onderwijs* omvatte in 1990 het algemeen voortgezet onderwijs (mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo) en het lager beroepsonderwijs (lbo). De hogere trap van het secundair onderwijs bestond uit de hogere leerjaren van havo en vwo en twee soorten beroepsonderwijs: middelbaar beroepsonderwijs (voltijd en deeltijd) en het leerlingwezen.
In de *lagere trap* van het secundair onderwijs vonden twee ingrijpende herschikkingen plaats die formeel geen structuurwijziging mochten heten, maar in de praktijk wel als zodanig werden ervaren. In de eerste twee leerjaren van lbo, mavo, havo en vwo werd een algemeen vormend uniform onderwijsprogramma (de basisvorming) ingevoerd. Het lager beroepsonderwijs (lbo) werd voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), en de leerjaren drie en vier van het voorbereidend beroepsonderwijs en de mavo werden samengevoegd tot het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Vervolgens werden, voortbouwend op het wsns-beleid in het primair onderwijs, de lom- afdelingen van het (voortgezet) speciaal onderwijs (vso-lom) en het individueel beroepsonderwijs (ivbo) samengevoegd en als leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo geïntegreerd. Het (voortgezet) speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) werd omgevormd tot praktijkonderwijs. Beide herschikkingen hadden vooral gevolgen

voor de positie van het voormalige vbo en de voormalige mavo. Door de samenvoeging vbo en mavo tot vmbo en de daarop volgende integratie van het vso-lom in het vmbo ontstond een tweedeling in het voortgezet onderwijs. Het vmbo bereidde voor op het middelbaar beroepsonderwijs en de havo/het vwo op het hoger onderwijs.
In de *hogere trap* van het algemeen voortgezet onderwijs bleven de bestaande schoolsoorten (havo, vwo en gymnasium) gehandhaafd. In het middelbaar beroepsonderwijs vonden daarentegen ingrijpende veranderingen plaats. Het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen werden samengevoegd tot (middelbaar) beroepsonderwijs, dat ging bestaan uit twee leerwegen (de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl)), vier niveaus en vier sectoren.
In de structuur van het *tertiair onderwijs*, dat het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) omvat, veranderde er in de jaren negentig niets. Hoewel beide onderwijssoorten begin jaren negentig onder één wet gingen vallen (WHW) bleef het stelsel van hoger onderwijs binair van karakter. In 2002 werd de bachelormasterstructuur ingevoerd in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs.

3.1.2 Ontwikkelingen in het aantal scholen/instellingen en deelnemers: 1990-2010

Het aantal scholen en instellingen nam in de afgelopen twintig jaar flink af. In dezelfde periode steeg de deelname aan het onderwijs.

Scholen en instellingen

In de periode tussen 1990 en 2010 liep het aantal scholen/instellingen als gevolg van schaalvergroting- en fusieoperaties sterk terug (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1
Ontwikkeling van het aantal scholen/instellingen[a] per onderwijssector, 1990-2010

	1990	1995	2000	2005	2010	% + of -
Po	9.454	8.293	7.720	7.602	7.480	-21
Vo	1.768	852	834	693	683	-61
Mbo	500	321	74	73	72	-86
Ho	85	76	75	55	53	-38
Totaal	11.807	9.542	8.703	8.423	8.288	-30

a Inclusief instellingen voor agrarisch (groen) onderwijs.

Bron: OC&W 1996b; OC*(&)W in kerncijfers* (diverse jaargangen)

In het *primair onderwijs* (po), bestaande uit het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (sbao) en het (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so, nam de afgelopen twintig jaar vooral het aantal scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs flink af. Dat gebeurde met

name tussen 1996 en 2003. In 2010 waren er nog 6.848 basisscholen, 308 scholen voor speciaal basisonderwijs en 324 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
De vorming van (brede) scholengemeenschappen en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting in het *voortgezet onderwijs* (vo) voltrok zich vooral in de eerste helft van de jaren negentig. In 1987 waren er nog meer dan tweeduizend scholen, in 1995 nog maar 852. De vele fusies leidden tot een sterke afname van het aantal categorale scholen, met name voor lager beroepsonderwijs en mavo, en een sterke groei van het aantal brede scholengemeenschappen – een proces dat van overheidswege werd gestimuleerd. Het aantal schoolvestigingen liep overigens veel minder terug dan het aantal scholen. In 2010 was 44% van de scholen voor voortgezet onderwijs een brede scholengemeenschap (vbo/avo/vwo-breed, waarvan 8% ook nog praktijkonderwijs in huis had) en 21% een avo/vwo-scholengemeenschap. Nog maar 9% van de scholen was categoraal (waarvan 6% categorale gymnasia) 18% van de scholen bood uitsluitend praktijkonderwijs.
In het *middelbaar beroepsonderwijs* (mbo) nam het aantal instellingen de afgelopen twintig jaar het sterkst af. Dat gebeurde vanaf 1986 door middel van de SVM-operatie (sectorvorming en vernieuwing in het voltijd mbo) en in de tweede helft van de jaren negentig in het kader van de ROC-vorming. In de regionale opleidingencentra (ROC's) werden naast het voltijd en deeltijd mbo ook de opleidingen in het kader van het leerlingwezen en enkele voorzieningen voor volwasseneneducatie opgenomen. Anno 2010 zijn er nog 43 ROC's, 12 AOC's (agrarische opleidingscentra), 13 vakinstellingen en 4 overige instellingen ('doveninstellingen' of instellingen op religieuze grondslag).
De afname van het aantal instellingen in het *hoger onderwijs* (ho) komt uitsluitend voor rekening van het hoger beroepsonderwijs (hbo). De medio jaren tachtig door de overheid ingezette schaalvergrotingsoperatie in het hbo was begin jaren negentig al grotendeels afgerond. In de daarop volgende jaren zouden de hogescholen op eigen initiatief verder fuseren.

Leerlingen en studenten

De ontwikkeling van het aantal leerlingen/deelnemers/studenten verschilt sterk per onderwijssector (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2
Ontwikkeling van het aantal deelnemers per onderwijssector (x 1.000), 1990-2010

	1990	1995	2000	2005	2010	% + of –
Po	1484,5	1570,7	1644,0	1656,9	1652,0	+ 11
Vo	938,0	894,6	894,9	939,6	934,7	+0.3
Mbo	456,5	439,5	448,2	479,0	525,9	+15
Ho	424,9	445,2	477,9	560,3	664,7	+56
Totaal	3303,9	3350,0	3465,0	3625,8	3777,3	+14

Bron: OC&W 2001b; OCW 2010a

Het *primair onderwijs (po)* is qua leerlingenaantal verreweg de grootste sector binnen het van overheidswege bekostigde onderwijs. Het leerlingenaantal in het po groeide vooral in de eerste vijftien jaar en bleef daarna vrijwel constant. De komende jaren zal het aantal leerlingen als gevolg van de in 2000 ingezette geboortedaling geleidelijk afnemen. Binnen het primair onderwijs nam het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs af (als gevolg van het 'weer samen naar school'-beleid) en het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs toe (onder andere vanwege de invoering van de leerlinggebonden financiering). In 2010 ging 93,2% van de leerlingen in het primair onderwijs naar het basisonderwijs, 2,6% naar het speciaal basisonderwijs en 4,2 % naar het (voortgezet) speciaal onderwijs.
In het aantal leerlingen in het *voortgezet onderwijs (vo)* veranderde de afgelopen twintig jaar op het eerste gezicht weinig. Toch traden hier gedurende de periode 1990-2010 nogal wat schommelingen op, die samenhingen met een drietal factoren: een daling van de gemiddelde verblijfsduur (minder zittenblijven), een afname van de doorstroom na de brugklas naar het vmbo en een toename van de doorstroom naar het meer schooljaren omvattende havo/vwo en ten slotte een flinke terugval in het stapelen (met name van mavo naar havo), die vanaf 2003 echter weer omsloeg in een toename.
Het *middelbaar beroepsonderwijs (mbo)* omvat drie onderwijstypen: het voltijd mbo, sinds 1996 aangeduid als beroepsopleidende leerweg (bol), het leerlingwezen, sinds 1996 beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en het deeltijd middelbaar beroepsonderwijs (sinds 1996 deeltijd bol). Na een daling tussen 1990 en 2000 groeide het aantal deelnemers aan het voltijd mbo flink. De deelname aan het leerlingwezen (bbl) hangt sterk samen met de conjunctuur (met pieken rond 2000 en 2008). De deelname aan het deeltijd mbo nam de afgelopen twintig jaren fors af (van meer dan 40.000 in 1990 tot ongeveer 5.000 deelnemers in 2010). De komende jaren zal het aantal deelnemers aan het mbo als gevolg van een dalende uitstroom uit het vmbo gaan afnemen.
De sterke en continue groei van het *hoger onderwijs (ho)* komt vooral voor rekening van het hoger beroepsonderwijs (hbo). Het hbo groeide van bijna 248.000 studenten in 1990 naar 422.000 studenten in 2010 (+70%). Het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo) bedroeg in 1990 ruim 177.000, stagneerde en daalde zelfs in de jaren negentig en steeg na de eeuwwisseling flink tot 243.000 in 2010 (+37%) (OCW 2010a).

3.1.3 Ontwikkelingen in de leerlingen- en studentenstromen tussen onderwijssectoren.

Beschouwingen over de doorstroom tussen verschillende onderwijssectoren richten zich meestal op de uitstroom van de ene naar de andere onderwijssector. Hoeveel procent van de leerlingen stapt, met of zonder diploma, over naar een vervolgopleiding? Om zicht te krijgen op ontwikkelingen in de inhoudelijke aansluiting tussen onderwijssectoren kan men echter beter kijken naar veranderingen in de instroom in de verschillende onderwijssectoren. De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan de *Referentieraming*, een document dat jaarlijks door het ministerie van OCW wordt opgesteld en tegelijk met de begroting wordt gepubliceerd (OC&W 2001b; OCW 2010a).

Ontwikkelingen in de doorstroom van de ene naar de andere onderwijssector.
Schoolverlaters uit het *primair onderwijs* gaan voor het overgrote deel naar het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs. Ongeveer 10% van de uitstroom uit het basisonderwijs gaat naar een zorgvoorziening in het reguliere voortgezet onderwijs: het leerweg-ondersteunend onderwijs (lwoo) of het praktijkonderwijs (pro). De in omvang dalende uitstroom uit het speciaal basisonderwijs (sbao) gaat voornamelijk naar het lwoo en het pro. Van de leerlingen die het (voortgezet) speciaal onderwijs verlaten vertrekt het merendeel uit het onderwijs.
Leerlingen die het *voortgezet onderwijs*, al dan niet met diploma, verlaten stromen vrijwel allemaal direct door naar het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Een klein deel verlaat tijdelijk het onderwijs om er op een later moment weer aan te gaan deelnemen. Verreweg de meeste gediplomeerde vmbo-leerlingen gaan naar het mbo (in 2010 bijna 80%); een klein deel gaat naar de havo (14%). Havogediplomeerden stromen sinds 2000 steeds vaker direct door naar het hbo; in 2000 deed 71% dat en in 2010 77%. Begin jaren negentig ging bijna een kwart van de havogediplomeerden nog naar het mbo (in 1990: 24%) en bijna een op de vijf naar het vwo (17%). Anno 2010 gaat nog maar 4% naar het mbo en 5% naar het vwo. Van de vwo-gediplomeerden stroomt sinds 2005 ruim 70% rechtstreeks door naar het wetenschappelijk onderwijs en gaat rond 14% naar het hbo. In 1990 ging maar 62% rechtstreeks door naar het wetenschappelijk onderwijs en koos 25% voor een opleiding in het hbo. Van de ongediplomeerde uitstroom uit het voortgezet onderwijs, vooral afkomstig uit het vmbo, stroomt anno 2010 ruim de helft door naar een drempelloze opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (meestal niveau 1).
Het percentage deelnemers dat het *middelbaar beroepsonderwijs* met een diploma afsluit nam de afgelopen jaren toe tot 65%. Van de ongediplomeerde uitstroom vertrekt het overgrote deel uit het onderwijs, zij het lang niet altijd definitief. Een deel van de ongediplomeerden uit het voltijd mbo (bol) vervolgt de opleiding in het leerlingwezen (bbl). Van de gediplomeerden met een lange mbo-opleiding (niveau 4) gaat inmiddels ruim de helft direct naar het hoger beroepsonderwijs. In 1990 stroomden er veel minder gediplomeerden met een lange mbo-opleiding door naar het hbo.[1]

Ontwikkelingen in de instroom in het beroeps- en hoger onderwijs
De instroom in het voltijd mbo (bol) nam tussen 1990 en 2004 flink toe, om daarna weer enigszins te dalen. De zogeheten zij-instroom van deelnemers – meestal werkende volwassenen van buiten het onderwijs, vaak zonder diploma, die een opleiding in het kader van het leerlingwezen (bbl) volgen – omvat in 2010 bijna 20% van de totale instroom. De ongediplomeerde instroom vanuit het voortgezet onderwijs (vooral uit het vmbo), op dit moment rond de 8%, nam de afgelopen jaren toe en zal de komende jaren nog wel iets verder stijgen. Dat heeft te maken met de invoering van de kwalificatieplicht, die inhoudt dat jongeren onder de 18 jaar verplicht zijn een startkwalificatie (mbo-niveau 2) te halen. De instroom van havogediplomeerden in het voltijd mbo nam de afgelopen decennia sterk af: van 11% in 1990 naar 2% in 2010; de meeste havisten stromen nu rechtstreeks door naar het hbo. Als gevolg van beide ontwikkelingen (meer ongediplomeerden en minder havogediplomeerden) nam het niveau van de instroom

in het mbo in de afgelopen twintig jaar duidelijk af. Een vergelijkbare daling van het instroomniveau voltrok zich in het hoger beroepsonderwijs. De instroom in het hbo groeide de afgelopen twintig jaar sterk, maar daarbinnen bevinden zich anno 2010 meer mbo-gediplomeerden (25%) en veel minder vwo-gediplomeerden (5%) dan in 1990 (20% mbo-gediplomeerden en 15% vwo-gediplomeerden). Vwo-gedipomeerden stromen anno 2010 als gezegd vaker rechtstreeks door naar het wetenschappelijk onderwijs.

Uitstroom uit het onderwijs (totaal en zonder diploma)
Jaarlijks verlaten ruim 300.000 leerlingen en studenten het onderwijs. Bijna de helft daarvan bestaat uit mbo-deelnemers. Die uitstroom hoeft echter geen definitieve uitstroom te zijn. Vaak gaan deelnemers na één of meerdere jaren opnieuw een van overheidswege bekostigde opleiding volgen. Bedroeg de netto uitstroom[2] in 1996 nog circa 220.000 schoolverlaters, in 2008 waren dat er ongeveer 185.000 en in 2009 rond de 140.000. Die laatste daling houdt waarschijnlijk verband met de economische crisis. Vooral uit het voortgezet onderwijs vertrekken minder jongeren. Schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs vervolgen steeds vaker hun opleiding in het beroeps- of hoger onderwijs (al dan niet gedwongen vanwege de eerder genoemde kwalificatieplicht).
Een deel van de uitstromers uit het onderwijs heeft geen diploma behaald. Dat geldt per definitie voor de uitstromers uit het primair onderwijs. Het voortgezet onderwijs wordt door circa 31.000 leerlingen verlaten zonder in het laatst gevolgde onderwijstype een diploma te hebben behaald (ongeveer evenveel als begin jaren negentig). Ruim de helft van de schoolverlaters zonder diploma voortgezet onderwijs gaat momenteel direct naar een vervolgopleiding in het mbo. Van de ruim 50.000 deelnemers die in het mbo geen diploma behalen (35%) keert het merendeel het onderwijs de rug toe, zij het lang niet altijd definitief.
In het hoger onderwijs vertrokken in 2009 bijna 38.000 studenten zonder diploma uit het hbo (38%).[3] Een deel van hen had toen wel al een mbo-diploma op zak. In 2009 verlieten ruim 20.000 (43%) studenten de universiteit zonder een doctoraal- of master-diploma. Ongeveer 20% stapt echter direct over naar het hbo, waar vaak alsnog een diploma wordt behaald.

3.2 Kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel (vergeleken met onderwijsstelsels in andere landen)

Onderwijsstelsels verschillen in tal van opzichten. Sommige daarvan komen later in dit rapport uitvoerig aan de orde, namelijk:
– de mate van autonomie van scholen en instellingen binnen het stelsel;
– de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs;
– de leeftijd waarop de eerste selectie plaatsvindt;
– de positie van het beroepsonderwijs binnen het onderwijsstelsel.

Deze paragraaf richt zich vooral op verschillen tussen onderwijsstelsels die op deze vier kenmerken betrekking hebben. De gegevens zijn grotendeels ontleend aan de publicatie *Trends in Beeld 2010* (OCW 2010b).

Stelselkenmerken die in de rest van deze studie buiten beschouwing blijven zijn de aanvangsleeftijd en de duur van het leerplichtig onderwijs. Met name de aanvangsleeftijd loopt in Europa nogal uiteen. Start de leerplicht in Nederland op de leeftijd van 5 jaar, in België, Duitsland en Frankrijk gebeurt dat een jaar later (6 jaar) en in Denemarken en Finland soms zelfs twee jaar later (7 jaar). Daarbij moet echter worden bedacht dat landen waar de leerplicht later begint vaak een uitgebreid systeem van kinderopvang kennen, dat niet alleen verzorging maar ook educatieve vorming en ontwikkeling biedt. In Nederland gebeurt dat laatste sinds de eeuwwisseling in de vorm van voor- en vroegschoolse educatie (vve). De leeftijd waarop de leerplicht eindigt loopt minder uiteen. In de meeste landen is dat 16 jaar (in Nederland geldt voor jongeren zonder startkwalificatie sinds enkele jaren een kwalificatieplicht tot 18 jaar).

3.2.1 De mate van autonomie van scholen en instellingen

Scholen (po en vo) en instellingen (mbo en ho) hebben in Nederland een grote mate van autonomie. Bij die autonomie kan een onderscheid worden gemaakt tussen autonomie op onderwijsinhoudelijk vlak (artikel 23 van de Grondwet: vrijheid van richting en inrichting) en autonomie in bestuurlijke zin (beleidsvrijheid op het gebied van personeel, financiën en organisatie).
In Nederland deden zich in de afgelopen twintig jaar feitelijk twee tegengestelde ontwikkelingen voor. Sinds de jaren tachtig zijn veel bestuurlijke verantwoordelijkheden overgedragen van de rijksoverheid naar de besturen van scholen en instellingen (decentralisatie naar school/instellingsbesturen, naar samenwerkingsverbanden van besturen en naar sectororganisaties). Dat gebeurde eerst in het wetenschappelijk onderwijs en vervolgens in het hoger beroepsonderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, het voortgezet onderwijs en ten slotte het primair onderwijs. In onderwijsinhoudelijk opzicht doet zich de laatste tijd juist een tegenovergestelde ontwikkeling voor. De overheid ging duidelijke kaders stellen ten aanzien van het (eind)niveau van het onderwijs. In het basisonderwijs moeten steeds meer, en binnenkort alle leerlingen een landelijke eindtoets maken (bijvoorbeeld de Cito-eindtoets), in het voortgezet onderwijs leggen sinds een aantal jaren alle leerlingen (ook vmbo-leerlingen) een landelijk centraal examen af (naast een schoolexamen) en voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zijn onlangs wettelijk geregelde referentieniveaus vastgesteld. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op scholen en instellingen werd de afgelopen jaren eveneens aangescherpt.
Centrale examens vervullen een belangrijke functie bij het bewaken van het niveau van het onderwijs. Alleen het voortgezet onderwijs kent centrale examens. Na de schaalvergrotingsoperaties in het middelbaar beroepsonderwijs (SVM) en in het hoger beroepsonderwijs kregen de nieuw gevormde instellingen behalve een eigen wettelijk kader ook meer onderwijsinhoudelijke autonomie dan daarvoor (toen ze nog onder de WVO vielen). De instellingen werden zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de kwaliteit van hun onderwijs, en de centrale examens werden afgeschaft. In het mbo ontstonden daarop algauw klachten over de kwaliteit van de examens. Er werden diverse maatregelen genomen om hier verbetering in aan te brengen. Zo werd het

Kwaliteitscentrum Examens (KCE) opgericht, waarvan de taken in 2007 werden overgenomen door de Inspectie van het Onderwijs. Kort geleden kwam aan het licht dat de examenpraktijk in een aantal hbo-opleidingen sterk te wensen overlaat. Inmiddels zijn er beleidsmaatregelen aangekondigd die het niveau van de opleidingen in het mbo en het hbo beter moeten borgen. Voor een aantal kernvakken zullen bijvoorbeeld landelijke examens worden ingevoerd.
Beide ontwikkelingen – steeds meer bestuurlijke autonomie gevolgd door aanscherping van eisen op het gebied van het niveau en de kwaliteit van het onderwijs – zijn niet los van elkaar te zien. De afgelopen vijf jaar groeide niet alleen de kritiek op het gedrag van de school- en instellingsbesturen, maar ontstonden ook steeds meer zorgen over de kwaliteit van het docentenkorps en het onderwijsniveau (niveaudaling en diplomainflatie). Bestuurders van scholen en instellingen werd verweten veel te weinig middelen in te zetten voor het primaire onderwijsproces. De groeiende zorg over een teruglopende kwaliteit leidde tot een groot aantal overheidsmaatregelen om het niveau van de leraren en van het onderwijs te verhogen en beter te borgen.

Nederland stond in de ontwikkeling naar autonomievergroting voor scholen en instellingen zeker niet alleen. In de jaren tachtig en negentig vonden in veel westerse landen bestuurlijke hervormingen (deregulering, autonomievergroting) in het onderwijs plaats. Die hervormingen werden vooral gedragen door politieke krachten en kwamen niet direct uit het onderwijs zelf voort. Economische overwegingen speelden daarbij een belangrijke rol, zowel in de motivatie (bezuinigingen doelmatigheidsoverwegingen) als in de gebruikte concepten (management, productiviteit). De Nederlandse 'vrijheid van onderwijs' trok in internationaal verband regelmatig de aandacht (Karsten 1995). Nederland is kampioen op het vlak van autonomie van scholen en instellingen, zo wordt vaak gesteld. Afgaande op internationaal vergelijkende gegevens (schema 3.1) lijkt op die constatering echter wel wat af te dingen.

Schema 3.1
Autonomie van scholen in Nederland, vergeleken met enkele andere Europese lidstaten

	Selectie van school-directeuren	Selectie vacatures leraren	Beslissing over Uitgaven	Inhoud van minimaal verplichte curriculum	Keuze van les-methoden	Besluit-vorming over zitten-blijven	Bepalen van de inhoud van erkende examens
België (VL)	A	A	A	N	A	A	A
Nederland	**G**	**G**	**G**	**A**	**A**	**A**	**N**
VK (Engeland)	A	A	A	N	A	A	N
Finland	N	G	G	B	A	A	N
Frankrijk	N	N	B	N	A	A	N
Zweden	N	A	A	A	A	A	N
Denemarken	N	N	A	B	A	B	N
Duitsland	N	N	N	N	A	A	N

A volledig autonoom
G besluitvorming kan door lokale autoriteit gedelegeerd zijn
B beperkt autonoom
N niet autonoom

Bron: Eurydice; Key Data 2009 (ontleend aan OCW 2010b)

Het schema laat zien dat de onderwijsinhoudelijke autonomie van scholen in Vlaanderen groter is dan in Nederland. Vlaanderen is ook de enige Europese regio waar scholen autonoom zijn in het bepalen van de inhoud van examens. Scholen in Vlaanderen zijn daarentegen niet autonoom als het gaat om de inhoud van het minimaal verplichte curriculum. In Nederland is dat net andersom. Exameneisen worden hier door de overheid vastgesteld. Ze zijn in de praktijk behoorlijk richtinggevend voor de inhoud en inrichting van het onderwijs: niet alleen voor 'het wat' (inhoud en niveau), maar deels ook voor 'het hoe' (bijvoorbeeld door activerend en competentiegericht onderwijs). In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs formeel bij de schoolbesturen, in sommige andere landen bij een lokale of regionale autoriteit (bijvoorbeeld de gemeente). Schoolbesturen kunnen de besluitvorming over de inzet van middelen en personeel weliswaar aan de schoolleiding delegeren, maar dat is geen vaste regel. Zij kunnen de autonomie van de school ook inperken. Als gevolg van processen van schaalvergroting en professionalisering van besturen (po en vo) en instellingen (mbo en hbo) zijn schoolbesturen en colleges van bestuur de afgelopen jaren steeds verder af komen te staan van het primaire proces binnen scholen en instellingen. Dat leidt regelmatig tot conflicten tussen het bestuurlijk management en docenten, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs. Het schema laat ook zien dat scholen in landen als Frankrijk en Duitsland veel minder zelfstandig hun beleid kunnen bepalen dan scholen in Vlaanderen, Nederland en Zweden.

3.2.2 De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

Vrijwel alle landen kennen naast regulier onderwijs vormen van speciaal onderwijs. Er zijn echter grote verschillen in de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. In de meeste landen is het percentage leerlingen met speciale behoeften de afgelopen jaren gestegen. Van de in schema 3.1 genoemde landen kent Nederland sinds 1999 na Denemarken de grootste toename in de deelname aan speciaal onderwijs. Vergelijking tussen landen is echter moeilijk, omdat landen verschillende definities hanteren voor groepen met *special educational needs*.
Landen verschillen ook in de definitie van het begrip aparte voorziening. In landen waar naar verhouding weinig leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan, zoals Zweden en Finland, is er van oudsher voor gekozen zo veel mogelijk leerlingen in het reguliere onderwijs op te nemen. In dergelijke landen is het in stand houden van speciale voorzieningen ook niet erg efficiënt; het reizen van leerlingen naar speciale voorzieningen kost er meestal onevenredig veel tijd. Ook daarom spant men zich in die landen meer in om alle leerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen. Scholen voor regulier onderwijs beschikken er veelal over extra personeel met specifieke deskundigheid.
Landen met een hoog percentage leerlingen in het speciaal onderwijs, zoals Nederland en Duitsland, hebben vaak een lange traditie op het gebied van aparte voorzieningen op dat vlak. Dit gaat doorgaans gepaard met een uitgebreid classificatiesysteem voor het vaststellen van stoornissen en handicaps en een fijnmazig net aan voorzieningen voor speciaal onderwijs. Verschillen in bevolkingsdichtheid tussen landen, maar ook tussen stad en platteland dragen dus bij aan verschillen in de mate waarin kinderen in aparte voorzieningen worden opgenomen (Smeets en Rispens 2008).

3.2.3 Leeftijd waarop de eerste selectie in het onderwijs plaatsvindt

In het Nederlandse onderwijsstelsel vindt het eerste moment van selectie plaats bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Dat is, vergeleken met andere landen, op een relatief jonge leeftijd: 11 of 12 jaar. In veel andere landen (bijvoorbeeld de Scandinavische landen) gebeurt dat pas op latere leeftijd (16 jaar). In Duitsland wordt daarentegen nog eerder geselecteerd dan in Nederland, namelijk op de leeftijd van 10 jaar.
Het vroege selectiemoment was de afgelopen decennia in het Nederlandse onderwijsbeleid onderwerp van heftige discussies. Het leidde tot een onderwijsvernieuwing (basisvorming), die echter al na een aantal jaren weer grotendeels werd teruggedraaid (zie hoofdstuk 9). De discussie hing bovendien sterk samen met een ander kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel: de scheiding tussen beroeponderwijs en algemeen voortgezet onderwijs, die zich al in de onderbouw van het voortgezet onderwijs manifesteert. Het regulier voortgezet onderwijs bestaat anno 2010 uit vier schooltypen – praktijkonderwijs, voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) – en onderscheidt binnen het vmbo en het vwo ook nog eens verschillende leerwegen en niveaus – twee beroepsgerichte, een gemengde en een algemeen vormende leerweg

binnen het vmbo en het gymnasium binnen het vwo. De institutionele differentiatie binnen het Nederlandse reguliere voortgezet onderwijs (in totaal acht verschillende leerwegen/schooltypen) en de daarmee gepaard gaande selectie is dan ook groot.

3.2.4 De positie van het beroepsonderwijs

Het Nederlandse onderwijsstelsel omvat in de hogere trap van het secundair onderwijs naast het algemeen voortgezet onderwijs (bovenbouw havo/vwo) een uitgebreide sector van middelbaar beroepsonderwijs voor jongeren die het voortgezet onderwijs (met name het vmbo), al dan niet met een diploma, hebben verlaten. In 2010 telde het mbo 525.000 studenten. In datzelfde jaar zaten er in de bovenbouw van het algemeen voortgezet onderwijs (havo: leerjaren 4-5 en vwo: leerjaren 4-6) 231.000 leerlingen. Qua deelnemersaantal is het mbo dus ruim tweemaal zo groot als de bovenbouw van het algemeen voortgezet onderwijs. Het mbo leidt primair op voor de arbeidsmarkt. De bovenbouw van het algemeen voortgezet onderwijs bereidt leerlingen voor op deelname aan het hoger onderwijs (hbo en wetenschappelijk onderwijs).
Als het gaat om de deelname van een substantieel deel van de leerlingen van 16 jaar en ouder aan middelbaar beroepsonderwijs is Nederland binnen Europa overigens zeker niet uniek. Hiervan is ook sprake in landen als Duitsland, België (Vlaanderen), Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Engeland), maar zij verschillen wel in de vormgeving van hun middelbaar beroepsonderwijs. Visser en anderen (2010) onderzochten de wijze waarop deze landen hun beroepsonderwijs hebben ingericht. Daarbij werd met name gekeken naar de organisatie en inhoudelijke functie van het mbo. Uit die vergelijking komt onder andere naar voren dat alle landen worstelen met de vraag hoe de deelnemers in de laagste niveaus van het mbo het best kunnen worden opgevangen. Het type maatregelen dat de verschillende landen nemen blijkt sterk op elkaar te lijken: ontwikkeling van motiverende en toepassingsgerichte programma's, combinaties van leren en werken in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en verlenging van de leerplicht, bijvoorbeeld in de vorm van invoering van een kwalificatieplicht.
Het onderzoek laat eveneens zien dat de invloed van sociale partners (en vooral de werkgevers) in landen met een duaal of gedualiseerd systeem erg groot is. In Denemarken neemt bijna 100% van de instroom in het middelbaar beroepsonderwijs deel aan duaal onderwijs: een combinatie van leren en werken in de vorm van een leerlingwezenstelsel. In Duitsland geldt dat voor driekwart van de instroom. In Nederland en Frankrijk start iets minder dan 30% in een duale opleiding, en in Engeland en Vlaanderen minder dan 10%. De overige deelnemers in die landen volgen voltijd of deeltijd beroepsonderwijs. In Denemarken en Nederland maken naar verhouding veel volwassenen (werknemers) gebruik van duale opleidingen.
Uit de landenvergelijking blijkt ook dat Nederland een buitenbeentje is op het punt van de lange (vierjarige) middenkaderopleidingen. De aanwezigheid van die opleidingen zette lange tijd een 'natuurlijke' rem op de ontwikkeling van kort hoger onderwijs; een voorziening binnen het hoger onderwijs die in andere landen veel gebruikelijker is dan in Nederland. Nederland kent op dit punt alleen de zogeheten *Associate degree*-opleidingen die onderdeel uitmaken van het hbo-bachelorprogramma (Visser et al. 2010).

De lange mbo-opleidingen zijn in Nederland de afgelopen vijftien jaar sterk van karakter veranderd (minder op vakkennis en meer op de beroepspraktijk gericht). Dat ging niet alleen gepaard met een nieuwe instroom (vanuit het vmbo), maar ook met een daling van het niveau (meer daarover in hoofdstuk 10).

3.2.5 De mate van differentiatie en selectiviteit in het secundair onderwijs

Nederland heeft, vergeleken met andere westerse geïndustrialiseerde landen, een sterk selecterend en beroepsgericht onderwijsstelsel, net als Duitsland, Oostenrijk en België[4]. In dergelijke landen is het onderwijs sterk gedifferentieerd en gaat een hoog percentage leerlingen al op het secundaire onderwijsniveau naar het beroepsonderwijs. Landen met niet-selectieve, comprehensieve stelsels zijn de Scandinavische landen, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland en Australië. In die landen volgen jongeren minder vaak of helemaal geen beroepsopleidingen op secundair niveau. De aansluiting op de beroepspraktijk en de arbeidsmarkt vindt daar in de regel pas in het tertiair onderwijs of op de werkplek plaats.
Het sterk selecterende en beroepsgerichte karakter van enkele Europese onderwijsstelsels, zoals het Nederlandse, is regelmatig onderwerp van kritiek. Zo zouden dergelijke stelsels een remmend effect hebben op de doorstroom naar het hoger onderwijs en de bestaande sociale ongelijkheid reproduceren. In Nederland is dat laatste in de praktijk overigens veel minder het geval dan in Duitsland en België. Door de mogelijkheden om opleidingen te stapelen scoort Nederland niet slecht bij de doorstroom naar het hoger onderwijs.
In hoofdstuk 9 wordt uitvoerig ingegaan op het beleid dat in de periode 1990-2010 rond de vroege selectie (op 12-jarige leeftijd) werd gevoerd, en in hoofdstuk 10 komt het beleid rond de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs aan de orde.

Studies naar de mate van differentiatie binnen onderwijsstelsels kijken met name naar *externe* differentiatie (tussen afzonderlijke schooltypen, leerwegen of programma's) binnen het secundair onderwijs. In het primair onderwijs is nauwelijks sprake van externe differentiatie, maar wel van *interne* differentiatie: differentiatie tussen leerlingen binnen groepen (onderwijs op maat) of tussen groepen binnen scholen (bijvoorbeeld in de vorm van niveaugroepen of aparte groepen voor kinderen met beperkingen of stoornissen dan wel hoogbegaafde kinderen). In dergelijke gevallen is selectie weliswaar minder waarneembaar, maar zeker niet afwezig.

3.3 Prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel (vergeleken met andere onderwijsstelsels)

De afgelopen decennia was er lange tijd betrekkelijk weinig belangstelling voor het onderwijsstelsel als zodanig. Het wetenschappelijk onderzoek richtte zich vrijwel uitsluitend op het micro- en meso-niveau van het onderwijs. Internationaal vergelijkende databestanden (zoals PIRLS, PISA, TIMMS en IALS/ALL[5]) en daarop gebaseerd

empirisch onderzoek naar verbanden tussen kenmerken en prestaties van verschillende onderwijsstelsels hebben daar de afgelopen jaren echter verandering in gebracht.
In het kader van het programma voor onderwijsonderzoek van NWO (PROO) vond in 2009 een eerste verkennende literatuurstudie plaats naar de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels op het realiseren van publieke belangen: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid.

3.3.1 Kenmerken van onderwijsstelsels en hun effect op de kwaliteit doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs

In de verkennende literatuurstudie van Webbink et al. (2009) werden zeven kenmerken onder de loep genomen, waarvan er vier in volgende hoofdstukken van deze studie worden besproken.
Het eerste stelselkenmerk dat aan de orde kwam was 'concurrentie en vrije schoolkeuze'. Het Nederlandse onderwijsstelsel kan vanuit internationaal perspectief worden gekarakteriseerd als een stelsel met vrije schoolkeuze. De conclusie uit het beschikbare empirisch onderzoek lijkt te zijn dat concurrentie bijdraagt aan de prestaties van leerlingen en dat landen met meer (school)keuzemogelijkheden beter scoren op internationale toetsen, maar dat de keerzijde daarvan is dat daardoor ook meer ongelijkheid kan ontstaan. Samenvattend lijkt het erop dat vrije schoolkeuze tot gemiddeld betere prestaties leidt, en derhalve positief bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Daar staat echter tegenover dat de ongelijkheid in prestaties door vrije schoolkeuze kan toenemen. Er lijkt sprake van een uitruil tussen kwaliteit en ongelijkheid.
Ten aanzien van het stelselkenmerk 'autonomie en verantwoording' werd het volgende geconcludeerd. Het beschikbare empirische onderzoek laat zien dat de autonomie van scholen en de verantwoording door centrale examens of *school accountability systems* positief bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Strategisch gedrag van scholen is volgens de onderzoekers echter een *fact of life* dat nadelig kan zijn voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Dit is met name het geval als scholen bepaalde leerlingen gaan weren.
Bij het stelselkenmerk 'selectie' luidde de conclusie dat uit de internationale empirische literatuur geen eenduidig beeld valt af te leiden over de invloed van vroege selectie. Het onderzoek bevat wel aanwijzingen dat vroege selectie de invloed van de sociaal-economische achtergrond van leerlingen op hun onderwijsuitkomsten versterkt. Vroege selectie lijkt tot meer ongelijkheid in onderwijskansen te leiden en vermindert dus de toegankelijkheid. De empirische literatuur geeft overigens geen antwoord op de vraag in hoeverre latere doorstroommogelijkheden eventuele nadelige effecten van vroege selectie ongedaan kunnen maken.
De 'verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs' en 'de toewijzing aan speciaal onderwijs' zijn stelselkenmerken die tussen landen sterk uiteenlopen, zo werd eerder in dit hoofdstuk al vastgesteld. De empirische kennis over de effecten ervan op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en op de totale onderwijsuitkomsten is beperkt. De empirische bevindingen lijken erop te wijzen dat de vraag naar speciaal onderwijs gevoelig is voor de financieringssystematiek. Wat de effecten zijn van het opvangen

van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs (voor henzelf en hun klasgenoten) is niet bekend (Webbink et al. 2009).

3.3.2 Stelselkenmerken en hun invloed op stelselprestaties

Er vindt de laatste jaren steeds meer onderzoek plaats naar de effecten van stelselkenmerken, niet alleen voor de directe onderwijsprestaties, maar ook voor de langere termijn. In deze subparagraaf komen enkele voorbeelden van dergelijk onderzoek aan de orde.

Onderwijsstelsels en (on)gelijkheid in onderwijsprestaties

Van de Werfhorst en Mijs (2007) verrichtten enkele jaren geleden een landenvergelijkend literatuuronderzoek naar de relatie tussen onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid. Daarbij werden twee soorten ongelijkheid onderscheiden: 1) ongelijkheid in termen van spreiding in leerprestaties en 2) ongelijkheid van kansen naar sekse, sociaal milieu en etniciteit. De auteurs trokken uit hun bevindingen de volgen de conclusies:

- Onderwijsdifferentiatie – een stelsel met vroege selectie en een relatief sterke beroepsoriëntatie – leidt tot een grotere spreiding in leerprestaties.
- De hypothese dat door de spreiding van prestaties (als gevolg van de onderwijsdifferentiatie) het gemiddelde niveau van de leerprestaties toeneemt kon niet bevestigd, maar ook niet verworpen worden. Dat differentiatie bijdraagt aan een meer efficiënte leeromgeving kan dan ook niet worden geconcludeerd.
- De spreiding in leerprestaties onder leerlingen in het voortgezet onderwijs is in Nederland erg laag; er dus is meer gelijkheid dan op basis van de relatief sterke differentiatie in het onderwijsstelsel werd verwacht. Mogelijk wordt dit verklaard door de hoge mate van standaardisatie (via landelijke toetsen en examens) in het Nederlandse onderwijsstelsel. Dat zou ook de relatief hoge score van de gemiddelde leerprestaties kunnen verklaren. Een grotere autonomie voor scholen (en dus minder standaardisatie) zou een nadelige invloed op de leerprestaties kunnen hebben.
- Met een toenemende differentiatie neemt de kansengelijkheid in schoolprestaties af. Daarbij past echter de kanttekening dat ongelijkheid al aanwezig is tijdens het primair onderwijs, en dus geen gevolg kan zijn van onderwijsdifferentiatie in het secundair onderwijs.
- De ongelijkheid ligt in Nederland iets boven het gemiddelde; een bevinding die op basis van de mate van onderwijsdifferentiatie te verwachten is. De kansengelijkheid naar sociaal milieu is iets groter dan op basis van de onderwijsdifferentiatie kan worden verwacht. Ook daarbij wordt echter weer de kanttekening geplaatst dat het Nederlandse onderwijssysteem sterk meritocratisch is: schoolprestaties in het basisonderwijs zijn in hoge mate bepalend voor de uiteindelijke onderwijspositie.
- Kijkend naar de volwassen bevolking kent Nederland, vergeleken met andere landen, een grote mate van gelijkheid. Die gelijkheid is de afgelopen decennia bovendien sterk toegenomen. De onderwijsongelijkheid is in de loop van de twintigste eeuw ongeveer met de helft afgenomen (zie ook Herweijer 2010).

De auteurs vroegen zich af of de gelijkheid in het Nederlandse onderwijs, qua spreiding in leerprestaties en naar sociaal milieu, groter zou zijn indien de selectie in het onderwijs later zou geschieden. In landen waar het lager secundair onderwijs werd veralgemeniseerd verminderde de ongelijkheid, zo geven sommige onderzoeken aan. Daarmee zou echter de signaalfunctie van het beroepsonderwijs voor de arbeidsmarkt verslechteren. Bovendien toont onderzoek aan dat met name de vroege selectie, en niet de beroepsgerichtheid van het onderwijsstelsel, de sociale gelijkheid belemmert. In dat verband valt de sterke afname van het aantal brede mavo/havo/vwo-brugklassen te betreuren (zie ook Van Elk et al. 2009).
Een aspect dat in landenvergelijkend onderzoek onderbelicht blijft is de mogelijkheid voor scholieren en studenten om tijdens hun onderwijsloopbaan naar een andere opleiding over te stappen, waardoor verkeerde keuzes kunnen worden gecorrigeerd. Het huidige onderwijsstelsel biedt, na een aantal jaren waarin het werd ontmoedigd, weer meer mogelijkheden tot stapelen van opleidingen (van mavo naar havo of via de beroepskolom). Die stapelmogelijkheden zijn een kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel dat in andere, sterk gedifferentieerde onderwijsstelsels (zoals het Duitse) ontbreekt.

Dronkers et al. stelden onlangs nog eens vast dat onderwijsstelsels niet over de hele linie goed of slecht zijn, maar dat ze verschillende gevolgen hebben voor verschillende groepen. Sommige groepen zijn beter af in comprehensieve onderwijsstelsels en andere in matig of sterk gestratificeerde onderwijsstelsels (Dronkers et al. 2011).

Beroepsgerichte versus algemeen vormende onderwijsstelsels: effecten op actief burgerschap

Onderwijs vervult verschillende functies: naast voorbereiding op de arbeidsmarkt ook voorbereiding op maatschappelijke participatie (burgerschap) en persoonlijke vorming. Van de Werfhorst deed onderzoek naar het verband tussen het type onderwijs dat men heeft gevolgd (beroepsonderwijs versus algemeen voortgezet onderwijs) en actief burgerschapsgedrag (deelname aan vrijwilligerswerk en -organisaties en politieke belangstelling). Daarbij gebruikte hij gegevens over zeventien landen (IALS-data) (Van de Werfhorst 2007). Zijn belangrijkste conclusie luidt dat mensen die een beroepsopleiding hebben gevolgd minder maatschappelijk participeren dan mensen met een algemeen voortgezette opleiding. De verschillen zijn in sterk gedifferentieerde onderwijsstelsels bovendien groter dan in meer comprehensieve stelsels. Sterk beroepsgerichte stelsels bereiden hun leerlingen kennelijk minder goed voor op actief burgerschap (en vooral op deelname aan vrijwilligerswerk) dan onderwijsstelsels die minder beroepsgericht en meer algemeen vormend van aard zijn.
Tegenover het negatieve effect van sterk beroepsgerichte stelsels op actief burgerschap staat echter een positief effect van dergelijke stelsels op de arbeidsmarktparticipatie. Volgens Van de Werfhorst moet de conclusie dan ook niet zijn dat de positieve signaalfunctie van beroepsgericht onderwijs (met een sterke betrokkenheid van werkgevers) zou moeten vervallen. Die positieve signaalfunctie zou gecombineerd moeten worden met een aanpak waarin de voorbereiding op burgerschap niet gescheiden (in het beroepsonderwijs en in het algemeen voortgezet onderwijs) maar gezamenlijk

plaatsvindt. Dat zou kunnen leiden tot meer communicatie en een beter onderling begrip tussen beide groepen leerlingen, die in de regel uit verschillende sociale milieus afkomstig zijn.

Verschillen in effectiviteit tussen publieke en private scholen voor voortgezet onderwijs

Dronkers en Robert (2008) deden onderzoek naar verschillen in effectiviteit tussen publiek bekostigde openbare scholen, publiek bekostigde privaat bestuurde scholen (bijzonder onderwijs) en privaat bestuurde scholen die volledig afhankelijk zijn van private middelen (eigen bijdragen van ouders, donaties, sponsoring of fondsenwerving door ouders). De effectiviteit werd afgemeten aan de onderwijsprestaties van scholen op het gebied van lezen en rekenen/wiskunde. Het onderzoek betrof de prestaties van deze drie typen scholen in negentien landen van de OESO. In die landen gaat gemiddeld meer dan 80% naar een publiek bekostigde openbare school, ongeveer 15% naar een publiek bekostigde bijzondere school en slechts 3% naar een volledig private school.
Uit het onderzoek blijkt dat bijzondere scholen effectiever zijn dan openbare scholen met een qua sociaal milieu vergelijkbare leerlingenpopulatie; niet alleen bij rekenen/wiskunde, maar ook bij lezen. Dat laatste is van belang omdat leesvaardigheid, meer dan rekenvaardigheid, samenhangt met het ouderlijk milieu. De belangrijkste verklaring voor de hogere effectiviteit van bijzondere scholen is het betere schoolklimaat dat er heerst (plezierige omgangsvormen en een grotere onderlinge betrokkenheid tussen schoolleiding, leraren, leerlingen en ouders). Het verschil in effectiviteit werd niet verklaard door verschillen in onderwijskundige aanpak.
Het onderzoek laat ook zien dat private scholen minder effectief zijn dan openbare scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Dat verschil kon niet worden verklaard door minder goede onderwijskundige condities of een slechter schoolklimaat. De belangrijkste verklaring lag in de gunstige sociale samenstelling van de leerlingenpopulatie binnen deze scholen. Die verhoogt de schoolprestaties weliswaar significant, maar heeft als mogelijk effect dat deze scholen zich minder genoodzaakt voelen de effectiviteit verder te verhogen, althans, zolang de ouders tevreden zijn met de bereikte resultaten. Private scholen kunnen in dat geval meer aandacht besteden aan andere vaardigheden dan lezen en rekenen (teamwork, competitie, leiderschap of cultureel kapitaal), die de geringere voortgang vergeleken met openbare scholen compenseren. De effectiviteit van bijzondere scholen en private scholen bleken in alle onderzochte OESO-landen min of meer gelijk te zijn.

Onderwijsstelsels met centrale examens leveren betere prestaties, met name in combinatie met autonomie en schoolkeuzevrijheid

Wössmann (2002) onderzocht het effect van centrale examens op de schoolprestaties van leerlingen op het gebied van wiskunde en natuurwetenschappen. Hij deed dat op basis van TIMMS-data (1995 en 1999). Uit zijn onderzoek bleek dat de prestaties van leerlingen in landen met een centraal examen aanzienlijk hoger zijn dan in landen zonder centraal examen. Dat gold voor alle scholieren, ongeacht hun sociale achtergrond (Wössmann 2002).

Uit een meer recente studie (Wössmann et al. 2007), gebaseerd op PISA-data (2003), blijkt dat de schoolprestaties beter zijn in landen die verschillende vormen van verantwoording kennen (voor leerlingen: centrale examens, overgangsbeoordelingen; voor docenten: bijwonen van lessen door in- en externen; voor scholen: vergelijking met andere scholen), zeker indien deze vormen gecombineerd worden.
Scholen in onderwijsstelsels die autonoom zijn in het aanstellen van leraren scoren beter dan scholen in stelsels zonder autonomie op het personele vlak. Scholen met beleidsvrijheid op het budgettaire vlak presteren daarentegen gemiddeld slechter. Autonomie op het gebied van budget, personeel en onderwijsinhoud is vooral gunstig indien scholen zich via centrale examens moeten verantwoorden.
Leerlingen in landen met meer schoolkeuzevrijheid en concurrentie in de vorm van bijzonder onderwijs dat door de overheid hetzelfde bekostigd wordt als het openbaar onderwijs presteren eveneens beter dan leerlingen in onderwijsstelsels waar dat niet het geval is. De hogere prestaties gelden niet alleen voor cognitieve, maar ook voor niet-cognitieve vaardigheden (Wössmann et al. 2007).

3.4 Conclusies

3.4.1 Meeste veranderingen in het onderwijsstelsel vonden in de jaren negentig plaats

De meeste (structuur)veranderingen binnen het Nederlandse onderwijsstelsel vonden in de jaren negentig plaats. In de jaren nul bleven de veranderingen beperkt tot de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs. Het totaal aantal scholen en instellingen nam tussen 1990 en 2010 met 30% af. Het totaal aantal deelnemers steeg in diezelfde periode met 14%. In het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs vonden de meeste fusies plaats. In het hoger beroepsonderwijs was de groei van het aantal deelnemers het grootst.

3.4.2 In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs nam het niveau van de instroom af

Steeds meer leerlingen stromen na het voortgezet onderwijs door naar een vervolgopleiding in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Veel scholieren en studenten behalen geen diploma in de opleiding waar ze aan begonnen. De meeste ongediplomeerde schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs vervolgen hun opleiding in het mbo. Studenten die in het hoger onderwijs geen diploma in de gekozen opleiding behalen stappen meestal over naar een andere opleiding of naar een lager opleidingsniveau (hbo). Het opleidingsniveau van studenten die aan een mbo- of een hbo-opleiding begonnen daalde de afgelopen twintig jaar.

3.4.3 Het Nederlandse onderwijsstelsel is zo gek nog niet

Het Nederlandse onderwijsstelsel wijkt op een aantal punten nogal af van onderwijsstelsels in andere landen, met name in de Angelsaksische en Scandinavische landen. Het onderwijsstelsel in Nederland is niet alleen zeer gedifferentieerd en selectief, maar ook sterk beroepsgericht. Volgens diverse onderzoeken is dat in principe nadelig voor de kansen voor leerlingen uit lagere sociale milieus. De gegevens laten echter ook zien dat leerlingen uit achterstandsmilieus hier naar verhouding goed presteren. Mogelijkheden zoals het stapelen van opleidingen kunnen het nadeel van een sterke differentiatie en beroepsgerichtheid kennelijk compenseren. Sommige onderzoeken wijzen terecht op de bijdrage die het voortraject (basisonderwijs en voorschoolse educatie) kan leveren aan het verminderen van de kansenongelijkheid. Door de sterke focus op het vroege selectiemoment wordt hieraan vaak ten onrechte voorbijgegaan.Het Nederlandse stelsel scoort eveneens hoog op autonomie, bestaat uit een relatief hoog percentage van overheidswege bekostigde maar privaat bestuurde scholen (bijzonder onderwijs) en biedt daarmee een behoorlijke mate van concurrentie en keuzevrijheid. Het gebruik van landelijke toetsen en examens is eveneens een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel. Al deze kenmerken dragen in principe bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van het stelsel. Ze kunnen de kansen voor kinderen uit lagere sociale milieus echter ook in de weg staan.De sterke beroepsgerichtheid van het Nederlandse stelsel lijkt ten koste te gaan van de prestaties op het gebied van actief burgerschap. Daar staat echter tegenover dat de arbeidsmarktkansen van schoolverlaters in beroepsgerichte stelsels beter zijn dan in meer comprehensieve en overwegend algemeen vormende stelsels. Deze bevindingen roepen wel de vraag op of de gerichtheid van het onderwijsstelsel op arbeidsmarkt en beroepspraktijk in de afgelopen decennia misschien niet iets te veel is doorgeschoten.

3.4.4 Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid staan op gespannen voet met elkaar

De hiervoor genoemde empirische onderzoeken richtten zich vooral op de bijdragen van verschillende soorten stelsels aan de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Ze leggen meestal geen relatie met de doelmatigheid van de verschillende onderwijsstelsels. Nederland stond lange tijd bekend als een land dat relatief hoge onderwijsprestaties realiseerde met relatief lage overheidsinvesteringen in het onderwijs. Het is de vraag of die doelmatigheid nog steeds zo groot is. Er zijn de afgelopen jaren veel extra middelen uitgetrokken voor de verbetering van kansen van zorgleerlingen en van leerlingen uit lagere sociale milieus (leerlinggebonden financiering, tegengaan voortijdig schoolverlaten, stapelen binnen de beroepskolom). Niet duidelijk is in hoeverre die extra middelen ook daadwerkelijk tot betere resultaten in termen van leerprestaties en arbeidsmarktkansen hebben geleid.Een nadeel van het naar verhouding sterk egalitaire Nederlandse stelsel is dat er relatief weinig excellent presterende scholieren en studenten zijn. Het Nederlandse onderwijsstelsel werd rond de eeuwwisseling wel eens vergeleken met ‘een hoogvlakte met weinig toppen’. Bij politieke budgettaire

afwegingen wint het voorkomen en verminderen van achterstanden, inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid (bijstand, ww, Wajong) het meestal van het bevorderen van excellentie. Er zitten, kortom, nogal wat inherente spanningen in het stelsel. Toegankelijkheid (waaronder gelijke kansen), kwaliteit (waaronder excellentie) en doelmatigheid (waaronder een hoog rendement) kunnen moeilijk tegelijkertijd worden gerealiseerd. In het verleden is die spanning wel eens beschreven in termen van een trilemma tussen drie doelstellingen: vergroten van de toegankelijkheid, verbeteren van de kwaliteit (in termen van niveau) en verhogen van het rendement. Deze drie gaan moeilijk samen. Vergroting van de toegankelijkheid gaat, in combinatie met een verhoging van de kwaliteit, ten koste van de doelmatigheid. De combinatie van vergroting van de toegankelijkheid en verhoging van het rendement leidt in de regel tot kwaliteitsdaling (Bronneman-Helmers 2004b). De problemen die recentelijk in het hoger beroepsonderwijs (Inholland) aan het licht kwamen zijn daarvan een duidelijk voorbeeld.

Noten

1 In 1990 viel het mbo nog onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Van de leerlingen met een diploma van een drie- of vierjarige mbo-opleiding ging in dat jaar 24% naar het hbo; in 2010 stroomde 47% van de gediplomeerden met een bol 3-4-diploma door naar het hbo.

2 Na correctie voor de instroom van buiten het onderwijs.

3 Het gaat hierbij om uitstroom zonder diploma uit de laatst gevolgde hbo-opleiding.

4 Volgens Van Ravens (2011: 69) scoort Nederland van alle OESO-landen (OESO 2005) zelfs het hoogst op de mate van selectiviteit en stratificatie.

5 PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study; PISA: Programme for International Student Assessment; TIMMS: Trends in International Mathematics and Science Study; IALS: International Adult Literacy Survey.

4 Ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap (1990-2010)

Onderwijsbeleid ontstaat niet in het luchtledige. Het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwijsstelsel kwam in de afgelopen decennia tot stand onder invloed van uiteenlopende en deels ook samenhangende ontwikkelingen: veranderingen in de internationale, economische en maatschappelijke context, verschuivingen in politieke waarden en opvattingen over de rol van de overheid en wijzigingen in het institutionele kader waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt.
Dit hoofdstuk brengt een aantal voor het onderwijsstelsel relevante ontwikkelingen en veranderingen in het politieke en bestuurlijke onderwijslandschap in kaart. De beschrijving bestrijkt de periode 1990-2010. Het hoofdstuk begint met een kort overzicht van een enkele onderwijsexterne ontwikkelingen in de internationale, economische en maatschappelijke context die het decor vormen waarbinnen de veranderingen hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4.2 gaat de aandacht uit naar een aantal verschuivingen in het politieke landschap, en paragraaf 4.3 geeft inzicht in enkele belangrijke bestuurlijke veranderingen die in de afgelopen twintig jaar in het onderwijs plaatsvonden. Aan het eind van het hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van een kort commentaar voorzien.

4.1 Ontwikkelingen in de beleidscontext (1990-2010)

Onderwijs en samenleving beïnvloeden elkaar. De afgelopen jaren zijn er heel wat beschouwingen gewijd aan de positieve economische en maatschappelijk effecten van het volgen van onderwijs. Zo werd aandacht besteed aan de bijdrage die het onderwijs kan leveren aan de concurrentiepositie van Nederland in de wereld, aan de sociale cohesie die het onderwijs binnen de samenleving tot stand kan brengen en aan het belang van een goede opleiding voor de gezondheid en het levensgeluk van mensen. Tegelijkertijd oefenen economische, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen ook een belangrijke invloed uit op de gang van zaken in het onderwijs.
Ontwikkelingen in het onderwijsstelsel zijn niet los te zien van de demografische ontwikkeling (omvang en samenstelling van de leerlingen- en studentenpopulatie) en van ontwikkelingen in de deelname aan het onderwijs. Ook de (internationale) economische ontwikkeling is van eminent belang, niet alleen voor de economische groei en de voor het onderwijsstelsel beschikbare financiële middelen op de rijksbegroting, maar ook voor de werkgelegenheid en de mogelijkheden voor leerlingen en studenten om na hun studie een passende plaats op de arbeidsmarkt te vinden.
Het funderend onderwijs kreeg de afgelopen decennia te maken met veranderingen in de verhouding tussen school en gezin, bijvoorbeeld bij de schoolkeuze. De keuze van een school werd steeds minder bepaald door de eigen religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond, en overwegingen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs werden steeds belangrijker. Ouders gingen meer eisen stellen en kinderen vroegen meer persoonlijke aandacht, zeker indien sprake was van handicaps of ontwikkelingsstoornissen.

Om de onderwijsdeelname minder afhankelijk te maken van het sociale milieu waarin kinderen opgroeien worden onderwijsprestaties steeds meer getoetst en gemeten. Het onderwijs werd meritocratischer; de maatschappelijke kansen van leerlingen worden, meer dan enkele decennia geleden, door persoonlijke capaciteiten (intelligentie) en verdiensten (motivatie en inzet) bepaald en minder door het milieu van herkomst. Het meritocratisch ideaal kent echter ook een keerzijde. Succes in het onderwijs wordt steeds meer eigen verdienste en falen eigen schuld (Herweijer 2010).
In het beroeps- en hoger onderwijs speelden andere onderwijsexterne ontwikkelingen een rol. De eisen op de arbeidsmarkt werden niet alleen hoger, maar veranderden ook van karakter. De onderwijsparticipatie vertoonde de afgelopen decennia een spectaculaire groei, vooral als gevolg van de emancipatie van vrouwen en meisjes, maar ook door stijgende ambities onder de steeds hoger opgeleide ouders en hun kinderen. De onderwijsdeelname kreeg als het ware het karakter van een wedloop om een zo hoog mogelijk startniveau op de arbeidsmarkt te bereiken. De onderwijsexpansie werd nog versterkt door de internationale economische ontwikkelingen. De Europese Unie (EU) kreeg de afgelopen jaren steeds meer invloed op het onderwijsbeleid (Lissabondoelstellingen). Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zorgt met haar jaarlijkse publicatie over de prestaties van de verschillende onderwijsstelsels in de westerse geïndustrialiseerde wereld voor de nodige discussie over ons onderwijsstelsel. Externe ontwikkelingen kunnen elkaar versterken, maar ook tot conflicterende beleidsambities leiden. Lang niet alle jongeren zijn in staat om aan de veranderde en hogere eisen te voldoen. Scholen en instellingen worden geconfronteerd met een overvloed aan beleidsambities, die moeilijk gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd. Al die ontwikkelingen leveren spanningen op: zowel op het niveau van de leerlingen en hun ouders als op het niveau van de scholen en het onderwijsstelsel als geheel.
Bij de beschrijving van het beleid rond de vier stelselkenmerken in het tweede deel van deze studie (in de hoofdstukken 6 tot en met 11) komen de bovengenoemde contextfactoren regelmatig aan de orde.

4.2 Verschuivingen in het politieke landschap

4.2.1 Politiek als gezaghebbende toedeling van waarden[1]

Onderwijsbeleid geeft uitdrukking aan de waardeoriëntaties van de politieke stromingen die op dat moment in coalitieverband de regering vormen. Onderwijs is een beleidssector die bij uitstek te maken heeft met uiteenlopende visies op mens en samenleving en op de wenselijke inrichting van die samenleving.
Zonder de kleinere politieke partijen tekort te willen doen domineren in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog grofweg drie centrale waardesystemen: de sociaaldemocratie, de christendemocratie en het liberalisme. Hoewel er in de loop der jaren binnen deze drie stromingen regelmatig accentverschuivingen plaatsvonden, bijvoorbeeld van klassiek liberaal naar sociaal liberaal, tastte dit de belangrijkste verschillen tussen de stromingen niet aan. In het volgende schema worden deze drie politieke hoofdstromen en hun waardeoriëntaties in grote lijnen neergezet.

Schema 4.1
Politieke waarden, bestuurlijke aangrijpingspunten en onderwijsdoelstellingen

	Belangrijkste waarde	Bestuurlijk	Aangrijpingspunt onderwijs	Onderscheidende onderwijsdoelstelling	Instrumenten	Belangrijkste partners binnen/buiten het onderwijs
Sociaal-democratie	gelijkheid/ uniformiteit	overheid	structuur/aanbod sociale groep	emancipatie/ achterstandsbestrijding	subsidiëring	publieke sector gemeenten
Christen-democratie	broederschap gemeenschap	particulier initiatief	richting/aanbod levensbeschouwelijke groep	normen en waarden gemeenschapsvorming	samenwerking	publieke sector maatschappelijk middenveld
Liberalisme	vrijheid/ variëteit	markt	school/vraag Individuele burger	selectie keuzevrijheid	marktwerking	private sector werkgevers

Bron: SCP

Na de verkiezingen vindt coalitievorming plaats. In de periode 1990-2010 waren er, uitgaande van bovengenoemde politieke stromen, vier typen coalities aan het bewind. Deze komen later in dit rapport uitvoerig aan de orde, namelijk:
– christendemocratisch/sociaaldemocratisch (1989-1994 en 2007-2010);
– sociaaldemocratisch/liberaal (1994-1998 en 1998-2002);
– christendemocratisch/liberaal (2002-2003, 2003-2006 en 2006-2007);
– liberaal/christendemocratisch (vanaf oktober 2010).

De relevantie van coalitiewisselingen ligt in de eerste plaats in de verschillen in politiek-bestuurlijke opvattingen over het te voeren onderwijsbeleid. Die verschillen hebben vooral betrekking op de opvattingen over de rol van de rijksoverheid, op het belang dat wordt gehecht aan artikel 23 en op de verhouding tussen centraal en decentraal (functioneel dan wel territoriaal) onderwijsbeleid. Ook bij meer inhoudelijke beleidsdoelstellingen lopen de opvattingen uiteen. Zo worden in liberale kring bijvoorbeeld andere opvattingen gehuldigd over gelijke kansen en selectie dan onder sociaaldemocraten. Waar liberalen vooral streven naar een gelijke uitgangspositie bij de start van het onderwijs, stellen sociaaldemocraten vaker een gelijke onderwijsuitkomst als norm. Daarbij benadrukken liberalen vooral de keuzevrijheid van het individu en letten sociaaldemocraten veel meer op de schoolloopbanen van leerlingen uit verschillende sociale milieus. Christendemocraten zijn op het punt van gelijke kansen en selectie wat minder uitgesproken; hun aandacht richt zich meer op individuele zorg en de positie van kinderen en jongeren in plattelandsgebieden dan op bestrijding van milieugebonden achterstanden en de positie van kinderen uit lagere sociale milieus en in de grote steden.

4.2.2 Regeerakkoorden

Nadat de coalitiebespreking zijn afgerond worden de belangrijkste afspraken tussen de coalitiepartijen neergelegd in een regeerakkoord. De beleidsvoornemens in de achtereenvolgende regeerakkoorden getuigen niet alleen van veranderingen in de economische en maatschappelijke context, maar ook van verschuivingen in de politieke samenstelling van de coalitie.

Regeerakkoord 1989 (CDA/PvdA)
Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1989 viel de VVD terug van 27 naar 22 zetels. Met de 54 zetels van het CDA leverde dat slechts een krappe meerderheid van 76 zetels op.
Te krap volgens Lubbers (CDA), die zich dan ook gedwongen zag bij zijn derde kabinet de VVD in te ruilen voor de PvdA. Het wantrouwen van de PvdA ten opzichte van het CDA was echter groot. De mislukte samenwerking tussen Van Agt en Den Uyl in het tweede kabinet-Van Agt (CDA/PvdA/D66: 1981-1982) lag nog vers in het geheugen. Daarom werd een zeer gedetailleerd regeerakkoord opgesteld met afspraken over bezuinigingen, de WAO, een basisgezondheidsverzekering (het latere plan-Simons) en de basisvorming.
De onderwijsparagraaf in het regeerakkoord van het *kabinet-Lubbers III* besloeg bijna vijf en een halve pagina (op een totaal van 61 pagina's). Er worden niet alleen gedetailleerde afspraken gemaakt over de basisvorming en over het scholenbestand (de schaalvergroting c.q. vorming van brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs), maar ook over de verzelfstandiging van scholen (een nieuwe bekostigingswijze voor het personeel vooruitlopend op de lumpsumbekostiging, stimulering van bestuurlijke schaalvergroting), over noodzakelijke besparingen op met name het gebied van de studiefinanciering en over een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (rendementsproblemen, tegengaan inefficiënte leerwegen, grotere betrokkenheid en bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van de afnemers bij het beroepsonderwijs). Voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zal een adviescommissie worden ingesteld (TK 1989/1990, 21132, nr. 8).

Regeerakkoord 1994 (PvdA/VVD/D66)
Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1994 leed het CDA flink verlies. De christendemocraten, die als middenpartij vrijwel altijd regeringsverantwoordelijkheid hadden gedragen, gingen voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog in de oppositie. Er kwam een paars kabinet bestaande uit PvdA, VVD en D66.
Het regeerakkoord van het *kabinet-Kok I* (1994-1998), *Keuzen voor de toekomst*, besloeg in totaal 43 pagina's, waarvan drie en een halve pagina waren gewijd aan het onderwijs. Er worden diverse maatregelen voorgesteld waarover in een coalitie met het CDA nooit overeenstemming had kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld een decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar de gemeente. Met het oog daarop moest de gemeente haar taak als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs wel meer op afstand gaan uitoefenen. De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool zal wettelijk worden geregeld en het automatisme van de zogeheten overschrijdingsregeling wordt vervangen door een regeling die de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs

in materiële zin realiseert. Ook de overlegstructuur met het onderwijsveld wordt vereenvoudigd.
Het middelbaar beroepsonderwijs wordt samen met het leerlingwezen en de volwasseneneducatie regionaal geïntegreerd in zogenoemde regionale opleidingencentra (ROC-vorming). Profilering van de tweede fase van het voortgezet onderwijs moet de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs verbeteren. In het kader van de bezuinigingsmaatregelen van het kabinet zal gestreefd worden naar een versobering van lange leerwegen en een verkorting van de gemiddelde verblijfsduur van studenten. Voor het hoger onderwijs wordt een structuurwijziging voorgesteld, waarbij wordt uitgegaan van een vrij toegankelijke basisopleiding van drie jaar en een selectief toegankelijke vervolgopleiding van één tot drie jaar. De bevoegdheden van de instellingen van hoger onderwijs worden verruimd (bestuursstructuur, capaciteit- en selectiebeleid, collegegeldvaststelling voor vervolgopleidingen). Ten aanzien van de studiefinanciering moet een principiële keuze worden gemaakt voor een sociaal leenstelsel, waarbij studenten zelf verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van hun studie en levensonderhoud. Voor vervolgopleidingen zullen van overheidswege alleen leenfaciliteiten worden verstrekt (TK 1993/1994, 23715, nr. 11).

Regeerakkoord 1998 (PvdA/VVD/D66)

Na de verkiezingen van 1998 wordt de coalitie PvdA/VVD/D66 gecontinueerd. De economische situatie is nu echter een stuk rooskleuriger, en het regeerakkoord van het *kabinet-Kok II* ademt dan ook een heel andere geest dan dat van het eerste paarse kabinet. Er wordt extra geïnvesteerd in het onderwijs, oplopend tot 1,8 miljard gulden in 2002. 'Bij het inzetten van die extra middelen gaat het niet om stelselwijzigingen. In vorige regeerperioden zijn reeds veel onderwijswetten gewijzigd, respectievelijk vastgesteld. In deze regeerperiode gaat het om de uitvoering van deze onderwijswetten en om investeringen in de bewaking van de kwaliteit en het rendement van het onderwijs.' Autonomievergroting en deregulering worden voortgezet. Daar staat tegenover dat de publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal moeten toenemen. In verband daarmee zal de rol van de inspectie worden versterkt. De kwaliteit van scholen en instellingen moet transparanter worden zodat ouders, leerlingen en studenten een bewuste keuze kunnen maken. Verdere stimulering van institutionele schaalvergroting zal niet plaatsvinden. Roc's zullen een bijdrage moeten leveren aan het 'een leven lang leren' en daartoe nauw gaan samenwerken met de scholingsinstellingen van arbeidsvoorziening. Ook het stelsel van hoger onderwijs en studiefinanciering zal zich sterker moeten richten op het uitgangspunt van wederkerend leren. De doorstroom van het mbo naar het hbo niet worden belemmerd. Samenwerking tussen het bedrijfsleven en het beroepsonderwijs zal verder worden versterkt. Er zullen experimenten komen met alternatieve vormen van toelating tot studies met een numerus fixus, en ten slotte wordt bezien of er meer flexibiliteit in de opleidingen kan worden gebracht (TK 1997/1998, 26024, nr. 10).

Regeerakkoorden 2002 (CDA/VVD/LPF) en 2003 (CDA/VVD/D66)

De verkiezingen in 2002 brengen een kleine aardverschuiving teweeg. De PvdA verliest veel zetels, en de LPF (Lijst Pim Fortuyn) komt vanuit het niets met 26 zetels in de Tweede Kamer. Het *kabinet-Balkenende I* begint zijn werkzaamheden in juli 2002, maar valt al na 86 dagen. Na nieuwe verkiezingen, waarbij de LPF veel van haar zetels verliest, treedt in 2003 het *kabinet-Balkenende II* aan, bestaande uit CDA, VVD en D66. In juni 2006 ontstaat een kabinetscrisis, waarna CDA en VVD in juli 2006 samen verdergaan als het *kabinet-Balkenende III*.

Het strategisch akkoord, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, dat de grondslag vormde voor het eerste kabinet-Balkenende (2002-2003), bevat een bescheiden onderwijsparagraaf. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen moeten worden afgeremd, zo wordt gesteld. Scholen moeten een menselijke maat hebben. Ouders en leerlingen moeten objectief inzicht kunnen hebben in de kwaliteit van een school. Het vmbo vereist speciale aandacht, de hoge uitval en onvoldoende doorstroom naar vervolgopleidingen moeten worden gestopt.

Het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II (2003-2006), *Meedoen, meer werk, minder regels*, bevat eveneens een beknopte onderwijsparagraaf (één pagina op een totaal van 59 pagina's). In het hoofdlijnenakkoord verandert het decentralisatiebeleid dat bij het eerste paarse kabinet was ingeslagen (richting gemeente) van koers (richting schoolbesturen) en wordt de vrijheid van onderwijs nog eens nadrukkelijk gestipuleerd: 'Schoolbudgetten zullen zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen.' In dat kader worden middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling samengebracht in één nieuwe regeling met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling. Het extra budget dat scholen krijgen kan naar eigen inzicht worden besteed. De overheid gaat zich vooral richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput (eindtermen, kerncurriculum) en zorgt voor toezicht daarop. Aan de vrijheid van onderwijs wordt niet getornd. Scholen hebben recht op naleving en bescherming van hun eigen grondslag en traditie en kunnen van ouders en leerlingen vragen die te respecteren. Bij de uitwerking van plannen voor de integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs zal rekening worden gehouden met de mogelijkheden van scholen om leerlingen met een zware zorgvraag een plaats te geven. Speciaal onderwijs blijft een noodzakelijke aanvulling op het regulier onderwijs. De bestrijding van het voortijdig schoolverlaten zal krachtig ter hand worden genomen (TK 2001/2002, 28375, nr. 5; TK 2002/2003, 28637, nr. 19).

Regeerakkoord 2007 (CDA/PvdA/CU)

Bij de verkiezingen in november 2006 waren de Socialistische Partij (SP) en de nieuwe Partij voor de Vrijheid (PVV) de grote winnaars. De VVD verloor veel stemmen aan de PVV. In februari 2007 trad het *kabinet-Balkenende IV* aan, bestaande uit CDA, PvdA en ChristenUnie.

Het coalitieakkoord *Samen werken, samen leven* telt 53 pagina's, waarvan anderhalve pagina is gewijd aan onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs moet worden gegarandeerd, zo luidt het eerste punt. Wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen wordt duidelijk vastgelegd. Scholen krijgen meer ruimte voor de invulling daarvan, maar moeten

over de resultaten wel verantwoording afleggen aan ouders, studenten en de minister. Bij tekortschieten moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht. Scholen hebben recht op naleving en bescherming van hun grondslag en traditie. Segregatie in het onderwijs moet worden bestreden zonder dat er sprake is van een acceptatieplicht. Bij de verdere uitwerking van plannen voor de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs zal rekening worden gehouden met de mogelijkheden van scholen om aan de zorgvraag te voldoen. Speciaal onderwijs blijft een noodzakelijke aanvulling op het reguliere onderwijs. Er komt een nieuw geïntegreerd wetsvoorstel voor bekostiging en besturing van het hoger onderwijs en onderzoek. Wetgeving die doorstroming in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo belemmert zal worden geschrapt.

Regeerakkoord 2010 (VVD/CDA met gedoogsteun van de PVV)
De verkiezingen in 2010 brengen opnieuw een flinke aardverschuiving teweeg. Het CDA verliest flink, de PVV wint en de VVD wordt voor het eerst sinds het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) de grootste partij. In oktober 2010 gaat het minderheidskabinet-Rutte, bestaande uit VVD en CDA en met gedoogsteun van de Tweede Kamerfractie van de PVV, aan de slag.
Het regeerakkoord, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, telt in totaal 46 pagina's waarvan bijna twee en een halve pagina is gewijd aan onderwijs. Om de overheidsfinanciën na de Kredietcrisis weer gezond te maken en de rijksbegroting op orde te brengen zal in de periode 2011-2015 18 miljard euro moeten worden bezuinigd. 'Nederland heeft de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. Dit vraagt om versterking van de kwaliteit van het onderwijs en bevordering van hogere prestaties,' zo begint de onderwijsparagraaf. Er moet in het onderwijs meer ruimte komen voor vakmanschap, prestatie en excellentie. De aansluiting tussen de verschillende vormen van onderwijs wordt verbeterd. Uit de financiële bijlage bij het regeerakkoord blijkt waarop in het onderwijs het meest zal worden bezuinigd (in totaal 1,3 miljard euro in 2015): op passend onderwijs (300 miljoen), op het mbo (niet langer bekostigen van deelnemers van 30 jaar en ouder: 190 miljoen), op verkorting van de opleidingsduur (140 miljoen) en op het hoger onderwijs (langstudeerders: studenten en instellingen samen 280 miljoen). Het te bezuinigen bedrag van 1,3 miljard euro zal weer in het onderwijs worden geïnvesteerd om de kwaliteit daarvan te verhogen.

4.2.3 Bewindslieden en de verdeling van portefeuilles

Bepaalt de inhoud van het regeerakkoord de koers en daarmee de politieke ruimte voor beleid in geval van controversiële onderwerpen, de invulling van die ruimte vindt door de bewindslieden plaats. Gedurende de afgelopen twintig jaar (1990-2010) werd het onderwijsbeleid, uitgaande van de drie politieke hoofdstromen, bepaald door vier typen coalities (CDA/PvdA (1989-1994 en 2007-2010), PvdA/VVD (1994-1998 en 1998-2002), CDA/VVD (2002-2003, 2003-2006, 2006-2007) en VVD/CDA (vanaf oktober 2010). Dat gebeurde in acht (deels demissionaire) kabinetten.

Binnen de achtereenvolgende kabinetten werden onderwijsportefeuilles voor de verschillende beleidssectoren als volgt verdeeld over de minister en een of meer staatssecretarissen.

Schema 4.2
Kabinetten, coalities, bewindslieden en portefeuilleverdeling binnen OCW

	Lubbers III	Kok I	Kok II	Balkenende I, II, III	Balkenende IV	Rutte
Periode	1989-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2007	2007-2010	Vanaf okt. 2010
Coalitie	CDA/PvdA	PvdA/VVD/D66	PvdA/VVD/D66	CDA/VVD/LPF/ D66	CDA/PvdA/CU	VVD/CDA
Minister	Jo Ritzen (PvdA) bve	Jo Ritzen (PvdA) bve/ho	Loek Hermans (VVD) bve/ho	Maria v.d.Hoeven (CDA) po/vo	Ronald Plasterk (PvdA) ho	Marja van Bijsterveldt (CDA) po/vo/mbo
Staatssecretaris	Jacques Wallage (PvdA) po/vo	Tineke Netelenbos (PvdA) po/vo	Karin Adelmund (PvdA) po/vo	Annet Nijs Mark Rutte (VVD) bve/ho	Marja van Bijsterveld (CDA) vo/bve	Halbe Zijlstra (VVD) ho
Staatssecretaris	Job Cohen (PvdA) ho				Sharon Dijksma (PvdA) po	

Bron: SCP

In het schema valt in de eerste plaats op dat gedurende de eerste twee kabinetten – de kabinetten-Lubbers III (1989-1994) en -Kok I (1994-1998) – de minister als de staatssecretaris(sen) voor onderwijs afkomstig waren uit dezelfde partij: de PvdA. Dat was ongebruikelijk. Voor die tijd waren de bewindslieden die zich met het onderwijs bezighielden altijd afkomstig uit verschillende partijen. Daarmee werden de nodige *checks and balances* ingebouwd op het sterk waardegeladen en politiek gevoelige terrein van het onderwijs. In de kabinetten-Kok II, -Balkenende I t/m IV en het zittende kabinet-Rutte vertegenwoordig(d)en de bewindslieden op het ministerie van OCW als vanouds weer de verschillende politieke stromingen binnen de coalitie.
Het schema laat in de tweede plaats zien dat er in alle kabinetten sprake was van een taakverdeling tussen de minister en de staatssecretarissen, waarbij de minister meestal het hoger onderwijs voor zijn rekening nam en de staatsecretarissen het funderend onderwijs. De kabinetten-Balkenende I t/m III en het kabinet-Rutte vorm(d)en een uitzondering op deze regel. In de periode 2002-2007 was de minister verantwoordelijk voor het funderend onderwijs en lag de verantwoordelijkheid voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs bij staatsecretaris(sen). Dat de minister in het kabinet-Balkenende IV naast het hoger onderwijs ook de portefeuilles emancipatie en cultuur voor zijn rekening nam was ook niet eerder voorgekomen. De portefeuille cultuur was van oudsher in handen van een staatssecretaris. Het emancipatiedossier was,

net als dat van de kinderopvang, tijdens de formatie van dat kabinet overgeheveld van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In het kabinet-Rutte is de minister niet alleen verantwoordelijk voor het funderend onderwijs, maar ook voor het middelbaar beroepsonderwijs. De staatssecretaris gaat over het hoger onderwijs en over cultuur. De kinderopvang is weer terug bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
De taakverdeling tussen bewindslieden kan een samenhangende visie op het onderwijsbestel in de weg staan. Dat vonden althans de scholieren- en studentenorganisaties (waarover meer in hoofdstuk 5). Zij overhandigden in 2008 een resolutie aan de minister waarin zij erop aandrongen het hele onderwijsbeleid bij één bewindspersoon (de minister van Onderwijs) onder te brengen. Daarmee zou de versnippering in het onderwijs kunnen worden tegengegaan en sectoroverstijgende problemen, zoals de voortijdige uitval, beter kunnen worden aangepakt.
De onderwerpen waarover en de wijze waarop nieuw beleid wordt voorbereid, verdedigd en uitgevoerd zijn ook afhankelijk van de (bewinds)persoon zelf. Een belangrijk onderscheid betreft de mate waarin ministers zich actief dan wel passief opstellen (Van Wieringen 2010). Ministers met een voorkeur voor een actief beleid, zoals minister Ritzen (PvdA), zetten hun beleid nogal eens door tegen de zin van het onderwijsveld in. Ministers die zich meer afwachtend opstellen, zoals minister Van der Hoeven (CDA), luisteren eerst naar het onderwijsveld, om die geluiden vervolgens in landelijk beleid te vertalen. Naast politieke affiliatie spelen ook achtergrond (eerdere werkzaamheden, netwerken), ambitie en gedrevenheid en persoonlijkheid een rol. Zo werden de onderwerpen die minister Ritzen in de kabinetten-Lubbers III en -Kok I op de agenda zette sterk bepaald door zijn achtergrond als hoogleraar en onderwijseconoom. Vanuit die achtergrond had hij regelmatig kritiek geuit op het onderwijsbeleid. Kort voordat hij het verzoek kreeg minister te worden had hij nog de uitspraak gedaan dat de onderwijsbegroting het papier waarop ze was gedrukt niet waard was. Hij benaderde het onderwijs met name vanuit een financieel-economische invalshoek. Als minister hield hij zich dan ook vooral bezig met financiële vraagstukken, zoals de bekostiging van het hoger onderwijs, de studiefinanciering, het rendement van het onderwijs en de (on)doelmatigheid van leerwegen in het onderwijs. Ook probeerde hij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren en werkgevers, ook in financiële zin, meer bij het beroepsonderwijs te betrekken.
Minister Hermans was bestuurskundige van origine, en voordat hij in het kabinet-Kok II aantrad leraar, gemeenteraadslid, lid van de Tweede Kamer, burgemeester en Commissaris van de Koningin. Vanuit die achtergrond richtte hij zich tijdens zijn ministerschap vooral op onderwerpen van bestuurlijke en financiële aard. Zo bracht hij twee beleidsbrieven uit waarin een nieuwe koers voor de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs uiteen werd gezet. Ook de Wet op onderwijstoezicht kwam tijdens zijn regeerperiode tot stand.
Minister van der Hoeven had een achtergrond in zowel het onderwijs (docent, scholdecaan, directeur van een opleidingsinstituut) als de politiek (gemeenteraadslid en lid van de Tweede Kamer). Zij beschikte niet alleen over een ruime parlementaire ervaring, maar kende ook het onderwijs(veld) goed. Tijdens haar ministerschap onderhield zij

intensieve contacten met het onderwijsveld. De door haar uitgebrachte Koersdocumenten kwamen in nauw overleg met vertegenwoordigers van de onderwijsveld tot stand. Van der Hoevens opvolger, minister Plasterk, had een achtergrond in het (natuur) wetenschappelijk onderzoek. Een van zijn eerste maatregelen was de overheveling van financiële middelen voor onderzoek van de universiteiten naar de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Daarnaast werden er tijdens zijn driejarig ministerschap extra middelen uitgetrokken voor scholingsmogelijkheden en hogere salarissenschalen voor leraren.
Minister van Bijsterveldt heeft vooral een politieke achtergrond. Ze was werkzaam als wethouder en burgemeester en werd in 2002 gekozen als voorzitter van het CDA. Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende IV werd ze staatssecretaris voor het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In het kabinet-Rutte werd ze minister van Onderwijs, met primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in haar portefeuille.

4.2.4 Verschillen in politieke aandacht voor het onderwijsstelsel

In hoeverre stelden de verschillende kabinetten het onderwijsstelsel en de stelselkenmerken aan de orde die in hoofdstuk 6 zullen worden besproken?

Tijdens het *kabinet-Lubbers III* (1989-1994) werd in het primair onderwijs het '*weer samen naar school*'-beleid ingevoerd. Dat beleid was erop gericht leerlingen met relatief lichte leer- of gedragsproblemen zo veel mogelijk in het regulier onderwijs op te vangen. De twee omvangrijkste schooltypen in het speciaal onderwijs (lom en mlk) werden samengevoegd tot speciaal basisonderwijs en ondergebracht in het regulier onderwijs. In de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs werd in 1993, na een lange periode van discussie en beleidsvoorbereiding, de *basisvorming* ingevoerd. Daarbij moest de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs echter worden gehandhaafd. Tegelijkertijd werd een proces van vorming van (brede) scholengemeenschappen in gang gezet. Beide maatregelen waren bedoeld om het moment van studie- en beroepskeuze uit te stellen. In 1991 werd eveneens een begin gemaakt met voor de beleidsvoorbereiding inzake de vorming van *regionale opleidingencentra* (ROC's) voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Twee jaar later volgt de invoering van de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (WHW), waarin het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs en de Open Universiteit in één wettelijk kader werden samengebracht en tegelijkertijd de uitgangspunten van de in 1985 uitgebrachte nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* – meer autonomie voor en zelfregulering door de onderwijsinstellingen – wettelijk werden vastgelegd.

Het eerste paarse kabinet (*Kok I*: 1994-1998) zette in het voortgezet onderwijs enkele ingrijpende vernieuwingen in gang die weliswaar geen stelselwijziging inhielden, maar in de praktijk wel belangrijke veranderingen in de in de positie van verschillende schooltypen en in de leerlingenstromen teweegbrachten. Hoewel de verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs formeel bleven bestaan, ontstond er als gevolg van de samenvoeging van de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van het voorbereidend

beroepsonderwijs (vbo) en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) feitelijk een *tweedeling* tussen vmbo aan de ene kant en havo/vwo aan de andere kant. Daarbij werd het vmbo gepositioneerd als voorbereidende opleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs en werden de havo en het vwo gepositioneerd als voorbereidende opleidingen voor respectievelijk het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De tweedeling werd nog versterkt door enkele onderwijsinhoudelijke vernieuwingen in de bovenbouw van havo/vwo (profielen en het studiehuis), waardoor doorstroom van mavo naar havo nauwelijks meer mogelijk was.
Daarnaast werd in het voortgezet onderwijs, net als eerder in het primair onderwijs, een 'weer samen naar school'-operatie in gang gezet. Daarbij werden twee schoolsoorten uit het voortgezet speciaal onderwijs (voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk) in het reguliere onderwijs opgenomen. Het vso-lom werd samengevoegd met het individueel beroepsonderwijs (ibo) tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) binnen het vmbo; het vso-mlk werd een apart schooltype (praktijkonderwijs). Mede als gevolg van deze integratie van leerlingen met allerlei (gedrag)problemen kreeg het vmbo in de daarop volgende jaren een steeds slechtere naam, met name in grote steden in de Randstad.

Het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet (*Kok II*: 1998-2002) nam nadrukkelijk afstand van verdere stelselwijzigingen. De portefeuilles binnen het ministerie van Onderwijs werden in dit kabinet, maar ook in alle daaropvolgende kabinetten, weer verdeeld over bewindslieden met een verschillende politieke achtergrond.
Tijdens het kabinet-Kok II (met een VVD-minister en een PvdA-staatssecretaris) verschoof de beleidsaandacht van onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en structuurwijzigingen naar bestuurlijke veranderingen. Het eerder in het hoger onderwijs gestarte proces van deregulering en autonomievergroting zou in deze jaren ook richtsnoer worden voor de andere onderwijssectoren: het middelbaar beroepsonderwijs, het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs. Onderwijsinstellingen zouden zich bovendien meer moeten gaan richten op hun omgeving en meer publiek ondernemerschap moeten gaan vertonen. Met het oog op de toegenomen autonomie van de onderwijsinstellingen veranderde ook de rol van de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 werd de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) van kracht, waarin het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften minder centraal kwam te staan en de nadruk kwam te liggen op het waarborgen van een basiskwaliteit in alle scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en in de sector van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.
Met de autonomievergroting kreeg ook de vanuit liberale kring gewenste marktwerking in het onderwijs meer ruimte (bijvoorbeeld in de vorm van profilering van scholen in het voortgezet onderwijs). In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs groeide de samenwerking tussen de onderwijsinstellingen en het afnemende beroepenveld/bedrijfsleven en vond een forse uitbreiding van de beroepspraktijkvorming (stages, werkend leren) in onderwijstijd plaats (dualisering).

Tijdens de *kabinetten-Balkenende-I t/m III* (2002-2007) werd de ministerspost bezet door het CDA en leverde de VVD de staatssecretaris(sen). De beleidsaandacht verschuift in deze periode naar de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid, onderwijsveld en de belanghebbenden bij het onderwijs – aanvankelijk onder de noemer governance, later vertaald in 'goed bestuur'. Het streven naar autonomievergroting richtte zich met name op versterking van de positie van de (bijzondere) schoolbesturen ten opzichte van de overheid, wat terug te voeren is op in christendemocratische kring gehuldigde opvattingen over de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet). In het kader van de bestuurlijke verhoudingen werd verdergegaan op de weg van vorming van bestuurlijke sectorraden, die eerder waren ingesteld in het wetenschappelijk onderwijs (VSNU), het hoger beroepsonderwijs (HBO-raad) en in de sector van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (Bve-raad, die later zou worden omgedoopt in MBO-Raad). In 2006 werd de VO-raad (koepel- en belangenorganisatie voor de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs) opgericht. De PO-raad (voor schoolbesturen in het basisonderwijs) werd in 2008 gevormd en omvat sinds 2010 ook de besturen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, die in de jaren daarvoor (vanaf 2005) werden vertegenwoordigd door de WEC-Raad.
Eind 2005 lanceerden minister Van der Hoeven en staatssecretaris Rutte een voorstel voor harmonisatie van de onderwijswetgeving: één kaderstellende voorzieningenwet voor alle onderwijssectoren die de sectorale regelgeving overstijgt en bepaalt. Daarmee zouden belemmeringen in de regelgeving die overgangen tussen sectoren bemoeilijken kunnen worden weggenomen en doorlopende leerlijnen van scholieren en studenten kunnen worden bevorderd. Dat voorstel kreeg echter geen vervolg.
In het primair en voortgezet onderwijs kregen (regionaal samenwerkende) schoolbesturen een zorgplicht bij het realiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen. De opvang van zorgleerlingen (met individuele beperkingen, stoornissen of gedragsproblemen) moest bij voorkeur gebeuren in het regulier onderwijs, en alleen als het niet anders kan in het speciaal onderwijs. De bevoegdheden van gemeenten, die ten tijde van het eerste paarse kabinet nog waren uitgebreid, werden op diverse terreinen, zoals het onderwijsachterstandenbeleid voor kinderen met milieugebonden achterstanden, weer teruggedrongen ten gunste van de schoolbesturen (een verschuiving van territoriale naar functionele decentralisatie). Voor het hoger onderwijs werden onderwerpen als excellentie, bevordering van talent en selectie aan of na de poort op de agenda gezet. Bij het inhoudelijke beleid waren de zogeheten Lissabondoelstellingen richtinggevend. De daarvan afgeleide nationale doelstellingen richten zich met name op beleidsthema's waarop Nederland in vergelijking met andere landen binnen de Europese Unie naar verhouding slecht scoort, zoals het voortijdig schoolverlaten, het behalen van een startkwalificatieniveau en het percentage hoogopgeleiden binnen het beroepsbevolking.

Bij het aantreden van het *kabinet-Balkenende IV* (2007-2010) verschijnt na een periode van bijna tien jaar weer een minister van PvdA-huize op het ministerie van Onderwijs. Tijdens deze kabinetsperiode richt de aandacht van de drie bewindslieden zich vooral op de kwaliteit van het onderwijs. De overheid had haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs sterk verwaarloosd, zo concludeerde in 2008 de parlementaire

onderzoekscommissie (commissie-Dijsselbloem) die de vernieuwingen onderzocht die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs waren ingevoerd. Zij zou volgens de commissie uitsluitend moeten gaan over 'het wat' (inhoud en opbrengsten van het onderwijs), en 'het hoe' (organisatie, inrichting, pedagogisch-didactische werkwijze) moeten overlaten aan de scholen zelf.
Om de aansluiting bij de verschillende overgangen tussen onderwijsniveaus en schoolsoorten binnen het onderwijsstelsel te verbeteren stelde het kabinet voor vier momenten in de schoolloopbaan van leerlingen zogeheten referentieniveaus voor taal en rekenen vast. Die sectoroverstijgende aanpak moest de aansluiting tussen onderwijssectoren verbeteren. Tijdens deze kabinetsperiode zette de minister ook twee andere stelselproblemen op de agenda. In de eerste plaats was dat het vroege selectiemoment bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, dat volgens diverse publicaties van de OESO de onderwijskansen van kinderen uit lagere sociale milieus zou verminderen. In de tweede plaats kwam de toekomstbestendigheid van het stelsel van hoger onderwijs aan de orde, die onder druk staat als gevolg van de sterke toename van het aantal studenten en de groeiende diversiteit binnen de studentenpopulatie. Over het eerste stelselprobleem bracht de Onderwijsraad advies uit, over het tweede adviseerde de commissie Toekomstbestendig hoger onderwijsstelsel (commissie-Veerman). De officiële beleidsreacties op beide adviezen verschenen pas na de voortijdige val van het kabinet (in februari 2010).
In april 2010 stelde de demissionaire staatssecretaris Van Bijsterveldt de commissie Onderwijs en besturing BVE in. Aanleiding waren de aanhoudende negatieve berichten over het mbo. De Inspectie van het Onderwijs signaleerde veel zwakke opleidingen, en deelnemers klaagden over de grote lesuitval op de scholen. De commissie moest onderzoeken hoe de brede opdracht die de mbo-sector heeft, wordt uitgevoerd en welke problemen zich daarbij voordeden/voordoen en of de sector voldoende maatregelen genomen heeft om die opdracht te vervullen. Speciale aandacht ging uit naar de verdeling van verantwoordelijkheden van good governance, overlap tussen opleidingen en macrodoelmatigheid. De commissie kwam eind 2010 met een groot aantal aanbevelingen, die door het kabinet-Rutte grotendeels zouden worden overgenomen.

Het *kabinet-Rutte* startte zijn werkzaamheden in oktober 2010. Het regeerakkoord borduurt in belangrijke mate voort op de tijdens de vorige kabinetsperiode door staatssecretaris, inmiddels minister Van Bijsterveldt ingezette koers naar meer kwaliteit, betere prestaties en meer excellentie. Die ambities moeten echter worden gerealiseerd op terreinen waar tegelijkertijd forse bezuinigingen zullen plaatsvinden: passend onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs.

Overzien we de periode tussen 1990 en 2010, dan valt op dat verreweg de meeste veranderingen in het *onderwijsstelsel* tijdens de eerste twee kabinetsperiodes (Lubbers III en Kok I) in gang werden gezet dan wel ingevoerd. De plannen daarvoor waren overigens voor een deel al door eerdere kabinetten voorbereid. Gedurende de laatste kabinetsperiode (Balkenende IV) verscheen voor het eerst weer een aantal stelselproblemen op de politieke agenda. In deze drie regeerperiodes waren het steeds PvdA-bewindslieden die

stelselonderwerpen aan de orde stelden. Bewindslieden van CDA- en VVD-huize richtten zich veel meer op de bestuurlijke verhoudingen, zowel binnen het *onderwijsbestel* als in relatie tot relevante partijen buiten het onderwijs, zoals het georganiseerde bedrijfsleven. Zo stonden tijdens het tweede paarse kabinet (Kok II) de verdere vergroting van autonomie van onderwijsinstellingen, de versterking van het toezicht, concurrentie en marktwerking en versteviging van de samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven centraal, terwijl in de regeerperiodes van de kabinetten-Balkenende I t/m III de aandacht vooral uitging naar de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsbestel zelf (governance).

4.2.5 De rol van het parlement

Het parlement is medewetgever en controleert het beleid en de wetgeving van de regering. In de uitvoering van die twee taken doet zich echter een aantal problemen voor. Bij politiek gevoelige onderwerpen ligt de uitkomst van de besluitvorming vaak al voor een belangrijke deel vast in het regeerakkoord. De regeringsfracties in de Tweede Kamer zijn aan de afspraken in dat akkoord gebonden. Hoe gedetailleerder de afspraken in het regeerakkoord zijn, hoe minder ruimte regeringsfracties hebben om wijzingen in de voorstellen aan te brengen. De Eerste Kamer stelt zich bij wetsvoorstellen over het algemeen terughoudend op, omdat ze niet rechtstreeks is gekozen en over minder bevoegdheden beschikt dan de Tweede Kamer. De Eerste Kamer is ook niet betrokken bij de kabinetsformatie. Een mooi voorbeeld van de problematische positie van het parlement biedt de gang van zaken rond het wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van de basisvorming, begin jaren negentig. De basisvorming en de daaraan gekoppelde vorming van brede scholengemeenschappen waren tot in detail vastgelegd in het regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Lubbers III. De fracties van CDA en PvdA in de Tweede Kamer hadden zich daaraan verbonden, en het wetsvoorstel werd ondanks toenemende aarzelingen en protesten uit het onderwijsveld in de Tweede Kamer aangenomen. In de Eerste Kamer was van terughoudendheid bij de behandeling van het wetsvoorstel veel minder te merken. Zo werd bijvoorbeeld aangedrongen op novellen – een wijziging van het wetsvoorstel in de vorm van een nieuw wetsvoorstel – om onvolkomenheden in het wetsvoorstel te repareren. De CDA-fractie in de Eerste Kamer ging uiteindelijk pas akkoord met het wetsvoorstel na een aantal toezeggingen van staatssecretaris Wallage op het gebied van de schaalvergroting (behoud van kleine scholen). Een dergelijke opstelling van de Eerste Kamer is overigens vrij uitzonderlijk.
Als medewetgever is de Tweede Kamer vaak van meet af aan inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Het gaat bij wetgeving in de regel om langdurige beleidstrajecten. De besluitvorming vindt in stappen plaats, waarbij telkens keuzen worden gemaakt en beslissingen worden genomen die bepalend zijn voor de vervolgstappen. Kamerleden raken daardoor geleidelijk aan steeds meer gecommitteerd. Zij kunnen na verloop van tijd dan ook moeilijk meer terugkomen op eerder ingenomen standpunten. Dat geldt in het bijzonder voor leden van regeringsfracties in de Tweede Kamer. Zo'n situatie deed zich bijvoorbeeld in de jaren negentig voor bij de besluitvorming rond de vernieuwing van de tweede fase van de havo en het vwo (profielen en het studiehuis); een onderwerp

waarover tussen 1991 (profielnota) en 1997 (aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer) in de het parlement van gedachten is gewisseld.
Een derde factor waardoor de positie en reputatie van het parlement onder druk is komen te staan is de over het algemeen geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. Dat constateerde ook de parlementaire commissie die in 2009 onder leiding van de voorzitter van de Tweede Kamer vorm gaf aan de zogeheten parlementaire zelfreflectie. De Tweede Kamer besloot zelf meer onderzoek te gaan doen naar uitvoeringsproblemen, en niet alleen achteraf (ex post) maar ook vooraf (ex ante) wetsvoorstellen op hun uitvoerbaarheid te (laten) toetsen (TK 2008/2009).
Een vierde factor, die eveneens tijdens de parlementaire zelfreflectie aan de orde kwam, is de hoge omloopsnelheid van Kamerleden. Veel Kamerleden zitten relatief kort in de Tweede Kamer en bouwen daardoor onvoldoende ervaring op. Door de vele personele wisselingen neemt ook het collectieve geheugen van het parlement af.
Een vijfde factor die de consistentie binnen het onderwijsbeleid niet ten goede komt is de zogeheten incidentenpolitiek. Kamerleden reageren in het kader van hun controletaak vrijwel dagelijks op krantenberichten, televisieprogramma´s, onderzoeken of inspectierapporten waarin problemen of incidenten in de onderwijspraktijk aan de kaak worden gesteld. Hoewel de overheid de afgelopen decennia heel veel bevoegdheden aan de school- en instellingsbesturen heeft overgedragen, is en blijft de minister van Onderwijs verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De mededeling dat de minister er niet meer over gaat wordt door de Kamer meestal niet geaccepteerd. De voortdurende stroom van kritische vragen en klachten leidt tot incidentenpolitiek: nieuw beleid dat soms haaks staat op het eerder gevoerde beleid, hetgeen de druk op besturen en scholen sterk vergroot.
Het parlement, en de Tweede Kamer in het bijzonder, draagt om al deze redenen lang niet altijd bij aan het tot stand brengen van een samenhangend en consistent onderwijsbeleid.

4.3 Veranderingen in het bestuurlijke landschap

Uit de inhoud van de achtereenvolgende regeerakkoorden die eerder in dit hoofdstuk aan de orde werden gesteld kwam één centrale ontwikkeling het meest pregnant naar voren, namelijk de ontwikkeling naar een meer afstandelijke overheid en een grotere autonomie en omgevingsgerichtheid van besturen van scholen en instellingen.
De sinds medio jaren tachtig gangbare besturingsfilosofie werd in 2001 nog eens gepreciseerd aan de hand van het door het SCP aangedragen 4-R-model (Schnabel 2001). In dat besturingsmodel geeft de overheid de *richting* aan. Zij formuleert welke publieke taken er vervuld moeten worden en onder welke voorwaarden, wat de beschikbare middelen zijn en welke resultaten worden verwacht. Tegelijkertijd moet de overheid meer dan voorheen *ruimte* laten aan andere partijen, zoals scholen, universiteiten en lokale overheden. Instellingen moeten in het openbaar *rekenschap* afleggen over hun prestaties. Als het *resultaat* onder de maat is, mag de overheid niet schromen in te grijpen (OC&W 2001a).
Om deze besturingsfilosofie te kunnen toepassen hebben (besturen van) scholen en

instellingen wel een zekere schaal nodig. Schaalvergroting was dan ook een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

4.3 1 Schaalvergroting van scholen, instellingen en besturen

Schaalvergrotingsoperaties

Sinds de jaren tachtig hebben in vrijwel alle onderwijssectoren (met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs) een of meer schaalvergrotingsoperaties plaatsgevonden. In de hoofdstukken 2 en 3 kwamen die al kort aan de orde. Alle schaalvergrotingsoperaties van de afgelopen decennia werden in eerste instantie door de overheid in gang gezet of gestimuleerd.
In het hoger beroepsonderwijs was de HBO-raad de belangrijkste aanjager van fusies. Na de eerste fusiegolf gingen veel besturen echter door met fuseren, met name in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Smets vergelijkt die fusiedrift met een haasje-overspel: een ROC of hogeschool die ziet dat een collega-instelling in zijn omgeving groter wordt voelt zich geroepen verder te fuseren om een vergelijkbare schaal, positie en invloed in de regio te verkrijgen (Smets 2009). Voor veel van die grote instellingen zijn inmiddels fraaie nieuwe, goed bereikbare gebouwen neergezet.
In het voortgezet onderwijs brachten veel schoolbesturen hun opleidingen juist in aparte vestigingen onder. Zo wordt bij brede scholengemeenschappen die alle schooltypen in het voortgezet onderwijs omvatten het vmbo meestal in een andere vestiging aangeboden dan de havo en het vwo. In het basisonderwijs wordt overwegend op bestuurlijk niveau gefuseerd. Dat gebeurt in verband met de bereikbaarheid van scholen en om kleine scholen op het platteland in stand te kunnen houden.

Bij schaal moet in het onderwijsstelsel een onderscheid worden gemaakt tussen de bestuurlijke schaal (het aantal scholen of instellingen onder één bestuur), de institutionele schaal ofwel de grootte van de school of instelling (het aantal leerlingen of studenten, al dan niet in meerdere vestigingen) en de grootte van de locatie (het aantal leerlingen of studenten in een schoolgebouw).
De omvang van scholen en instellingen varieert vooral tussen sectoren. In het basisonderwijs bedroeg de gemiddelde schoolgrootte in 2008 225 leerlingen, in het speciaal basisonderwijs 141, in het (voortgezet) speciaal onderwijs 205 en in het voortgezet onderwijs 1.376. Het gemiddelde aantal deelnemers en studenten was in 2008 in het middelbaar beroepsonderwijs (inclusief volwasseneneducatie) 7.357, in het hoger beroepsonderwijs 7.524 en in het wetenschappelijk onderwijs bijna 17.000. Ook binnen de verschillende onderwijssectoren loopt de schoolgrootte en instellingsomvang echter sterk uiteen. In het basisonderwijs telde de kleinste basisschool in 2008 minder dan 23 leerlingen. In het hbo stonden er in dat jaar bij de kleinste hogeschool nog geen 300 studenten ingeschreven en bij de grootste ruim 38.000 (OCW 2009a).

Het ontstaan van een bestuurlijk middenniveau

In het primair en voortgezet onderwijs vond de afgelopen jaren vooral schaalvergroting op bestuurlijk niveau plaats. Het primair onderwijs telde in 2010 1.284 besturen,

waaronder 556 zogeheten eenpitters (besturen met één school), 230 besturen met twee tot en met vijf scholen en 191 besturen met zes tot en met tien scholen. In het voortgezet onderwijs waren er in dat jaar 308 schoolbesturen.
Voor schoolbesturen met één school (eenpitters) wordt het functioneren steeds moeilijker. Omdat er minder centraal wordt geregeld, wordt er meer van het bestuur verlangd. Bovendien zijn de eisen en risico's toegenomen. Kleine schoolbesturen, die meestal nog uit vrijwilligers bestaan, zijn vaak niet in staat hun scholen goed te besturen. Zij besteden hun bestuurlijke taken in veel gevallen uit aan onderwijsbureaus en administratiekantoren, gaan op zoek naar samenwerking met andere besturen of naar een groot schoolbestuur met een stafbureau, dat hun school wil overnemen.
In 1993 brachten het SCP en het SCO-Kohnstamm Instituut dit ondoorzichtige bestuurlijke middenniveau van onderwijsbureaus, administratiekantoren en bestuurlijke samenwerkingsverbanden in beeld onder de titel *Schemergebieden* (Boef-van der Meulen et al. 1993). Een ander voorbeeld van zo'n middenniveau tussen de overheid en het lokale schoolbestuur wordt gevormd door de bestuurlijke samenwerkingsverbanden 'weer samen naar school' tussen besturen van basisscholen en van scholen voor speciaal onderwijs (daarover meer in hoofdstuk 8).

Van schaalvergroting en fusies naar 'menselijke maat'

De schaalvergroting in het onderwijs leidde de afgelopen decennia tot veel onrust en weerstand, vooral onder docenten. Onderwijsgevenden waren gewend aan een platte organisatie en een rechtstreeks contact met de directie, die bovendien weinig beleidsruimte had omdat de regels van de overheid voorschreven wat wel en niet mocht. Na de fusies kregen onderwijsgevenden te maken met een directie op afstand die allerlei regels uitvaardigde. Docenten hadden daar grote moeite mee. Veel van de kritiek op grote scholen, bureaucratie, falend management, middelmatige besturen, zwalkend onderwijskundig beleid en incompetente docenten valt volgens Smets echter terug te voeren op een zwakke bedrijfsvoering (Smets 2009).
De politiek pleitte intussen al geruime tijd voor het terugbrengen van *'de menselijke maat'* in het onderwijs. Omdat de schaalvergroting nog steeds doorging drong de Tweede Kamer in 2008 bij motie aan op een fusietoets. Het voorstel voor zo'n fusietoets was afkomstig van de Onderwijsraad (Onderwijsraad 2008a). Het wetsvoorstel dat in 2009 naar aanleiding van die motie werd ingediend noemt twee redenen voor de noodzaak van een menselijke maat in het onderwijs. In de eerste plaats legitimatie, in de zin dat bestuur en management draagvlak moeten hebben bij leerlingen, ouders, studenten en onderwijspersoneel, en in tweede instantie bij externe betrokkenen. In de tweede plaats keuzevrijheid: leerlingen, hun ouders en studenten moeten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. Als wezenlijke stelselkenmerken zoals legitimatie en keuzevrijheid in het gedrang komen, is de minister verplicht in te grijpen, aldus de toelichting bij het wetsvoorstel.
De Raad van State bracht een zeer kritisch advies over het voorstel uit. Volgens de raad is er geen eenduidig verband tussen schaalgrootte en kwaliteit. Hij vroeg zich bovendien af of een fusietoets, en het streven naar scholensplitsing of schaalverkleining in het

bijzonder, wel paste in het beleid dat de afgelopen jaren om diverse redenen (bezuinigen, kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering, autonomievergroting) bewust is gevoerd. 'Van het onderwijs kan niet worden gevraagd dat het zich steeds weer inspant om mee te bewegen met de laatste beleidsopvattingen van het Rijk,' aldus de Raad van State. Bovendien hebben scholen een zekere schaal nodig om de verantwoordelijkheden die de afgelopen jaren bij hen zijn neergelegd te kunnen dragen. Invoering van de fusietoets zou dan ook alleen goed kunnen werken indien het rijk eerst een aantal verantwoordelijkheden die nu bij scholen zijn neergelegd weer zou centraliseren (Raad van State 2009). Hoewel de minister erkende dat wetenschappelijk onderzoek niet eenduidig in een bepaalde richting wijst, weerhield hem dat er niet van in zijn voorstel te volharden. Het wetsvoorstel werd in januari 2011 ook in de Eerste Kamer aangenomen.

4.3.2 Van een gesloten bestel naar een open bestel?

In hoeverre kunnen nieuwe scholen en instellingen tot het van overheidsweg bekostigde onderwijsstelsel toetreden? Die vraag kwam de afgelopen twintig jaar diverse malen aan de orde.

Een nagenoeg gesloten bestel in het basis- en voortgezet onderwijs

Het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel biedt in het basis- en voortgezet onderwijs nauwelijks mogelijkheden meer voor nieuwe toetreders. In het basisonderwijs werden begin jaren negentig de stichtingsnormen voor een nieuwe school in het kader van de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid' sterk verhoogd. Die ontwikkeling werd destijds ingegeven door de daling van het geboortecijfer en de relatief hoge kosten van kleine scholen. Als gevolg van de sterk verhoogde stichtingsnormen werd het vrijwel onmogelijk om nog een nieuwe school te stichten. Dat was alleen nog mogelijk in nieuwbouwwijken. Het scholenbestand werd als het ware bevroren. Voor die tijd hadden ouders die niet tevreden waren over het bestaande scholenaanbod de mogelijkheid om een nieuwe school te stichten. Dat gebeurde veelal door het stichten van een openbare of algemeen bijzondere school met een vernieuwende pedagogisch-didactische aanpak. Als gevolg van de hoge stichtingsnormen konden de afgelopen jaren alleen religieuze groeperingen met een grote concentratie van gezinnen en kinderen, zoals de islamitische en Hindoestaanse gemeenschappen in de grote steden, nog nieuwe scholen stichten. Sindsdien kan in de behoefte aan ander onderwijs feitelijk alleen nog maar worden voorzien door een particuliere, niet van overheidswege bekostigde school te stichten. De Iederwijsscholen zijn daarvan het meest bekende voorbeeld.
Ook in het voortgezet onderwijs is sprake van een relatief gesloten stelsel in de zin dat er, behalve in nieuwbouwwijken, feitelijk geen nieuwe bekostigde scholen meer bijkomen. Er zijn wel particuliere, niet van overheidswege bekostigde scholen voor basis- en vooral voortgezet onderwijs: zogeheten B3- scholen die door de leerplichtambtenaar zijn aangemerkt als 'school in de zin van de Leerplichtwet' (zoals de Iederwijsscholen), en zelfstandige exameninstellingen voor voortgezet onderwijs (zoals het Luzac College en het Instituut Vrijbergen), die diploma's mogen uitreiken die gelijk zijn aan de diploma's die in het reguliere bekostigde onderwijs worden behaald. De Inspectie van het Onderwijs

houdt toezicht op deze scholen. Volgens de inspectie stonden er in het schooljaar 2007/2008 bij de zeven aanbieders van particulier voortgezet onderwijs die volledige examens mogen afnemen en diploma's mogen uitreiken 3.037 leerlingen ingeschreven; dat waren er 13% meer dan in 2006 en 31% meer dan in 2002 (De Regt en Weenink 2003; Inspectie van het Onderwijs 2009c).

Particuliere, niet van overheidswege bekostigde instellingen in het beroeps- en hoger onderwijs

In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs is het aantal particuliere instellingen dat onderwijs op commerciële basis aanbiedt aanzienlijk groter. Een deel van die instellingen is van overheidswege erkend of aangewezen en kan daarmee erkende dan wel geaccrediteerde opleidingen aanbieden. De diploma's die aan dergelijke opleidingen verbonden zijn, zijn gelijk aan de diploma's van de bekostigde instellingen. Op de niet-bekostigde instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht. Particuliere organisaties die hoger onderwijs aanbieden kunnen door de minister worden erkend als 'rechtspersoon voor hoger onderwijs' en daarmee geaccrediteerde opleidingen aanbieden. Bij de procedure om te worden erkend is zowel de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) als de Inspectie van het Onderwijs betrokken.

Marktwerking in het onderwijs: leerrechten en een open bestel

Marktwerking betreft economische ordeningsvragen, de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de overheid (publieke belangen) en de rol van de markt (particulier, commercieel aanbod en private bekostiging) (Waslander 1999). In het verlengde van de ontwikkeling naar deregulering en autonomievergroting kreeg rond de eeuwwisseling ook het liberale streven naar meer marktwerking in het onderwijs een flinke impuls. In de jaren tachtig verscheen voor het eerst een voorstel voor het introduceren van studentgebonden leerrechten (vouchers; vraagsturing). Dat zou de concurrentie tussen instellingen doen toenemen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs zou verbeteren. Het voorstel leidde destijds tot de nodige protesten, vooral van de kant van de hogescholen en universiteiten. Het zou dan ook geen vervolg krijgen. In de jaren negentig werd opnieuw een voorstel gedaan om te komen tot individuele leerrechten, zij het ditmaal met het doel de individuele aanspraken van jongeren op onderwijs enigszins aan banden te leggen (doelmatige leerwegen). Ook dat voorstel werd van overheidswege niet omarmd.

In 2003 en 2004 verschenen enkele publicaties waarin de mogelijke voor- en nadelen van een open bestel in het beroeps en hoger onderwijs op een rij werden gezet (Financiën 2003; CPB 2004). Daarin wordt een open bestel gedefinieerd als een stelsel waarin voor alle aanbieders gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt. In zo'n bestel worden ook andere dan de traditioneel bekostigde aanbieders toegelaten tot publieke financiering. Een open bestel zou kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van meer keuzemogelijkheden, meer maatwerk en een betere

aansluiting op de arbeidsmarkt. Naast voordelen signaleerden de verschillende onderzoeken echter ook risico's.
Het voorstel om te komen tot een open bestel werd in die jaren overigens niet alleen ingegeven door de wens meer marktwerking te realiseren, maar ook door internationale ontwikkelingen in het kader van het wereldhandelsverdrag (GATS/WTO) die zouden kunnen leiden tot een inperking van de bevoegdheden van de overheid op het gebied van het hoger onderwijs.
In april 2004 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel en open bestel mogelijk maakt (TK 2003/2004, 29410, nr. 4). Vanwege de onzekerheid over de mogelijke effecten van een open bestel werd in 2006 eerst op bescheiden schaal met enkele experimenten gestart. In 2010 verscheen een tussenevaluatie van deze experimenten. De commissie Experimenten open bestel hoger onderwijs gaf daarin aan dat een herziening van de marktordening in het hoger onderwijs uiteindelijk onontkoombaar is en dat ook Europese en mondiale ontwikkelingen pleiten voor meer dynamiek in ons nationale stelsel van hoger onderwijs (commissie Experimenten open bestel hoger onderwijs 2010). Net als eerder bij de leerrechten stelde de overheid zich ook in de beleidsreactie op het advies over het open bestel terughoudend op. De meerwaarde van het openen van het bestel voor de kwaliteit van het onderwijs was nog onvoldoende duidelijk en ook over de vraag hoe de deelname aan postinitiële scholing het best kan worden vergroot bestaat volgens de minister nog onvoldoende consensus.
Een recent voorbeeld van marktwerking in het onderwijs betreft het inburgeringsonderwijs. In 2007 schafte de overheid in het kader van de *Wet inburgering* de verplichting voor gemeenten af om inburgeringscursussen bij de van overheidswege gefinancierde ROC's in te kopen (verplichte winkelnering). Als gevolg van deze maatregel verloren de ROC's een belangrijk deel van hun educatieomzet aan particuliere aanbieders.

4.3.3 Profilering en verzakelijking in het bekostigde onderwijs

In de jaren nul ontstond als gevolg van de ontwikkeling naar meer autonomie onder de bekostigde scholen en instellingen ook een trend naar meer ondernemerschap; een vorm van marktwerking, maar dan binnen de publieke sector zelf. Binnen de scholen en instellingen raakte ook een nieuwe besturingsfilosofie in zwang.

Profilering

Profilering is met name aan de orde in onderwijssectoren waar de concurrentie om leerlingen of studenten binnen te halen groot is. Scholen en instellingen profileren zich bij voorkeur door middel van het aanbieden van aantrekkelijke programma's voor de meer getalenteerde leerlingen en studenten, wat mede werd gestimuleerd door de discussie over het belang van een kenniseconomie voor de Nederlandse concurrentiepositie.
In het voortgezet onderwijs gingen sommige scholen voor havo/vwo zich profileren als technasiumschool waarin veel aandacht wordt besteed aan onderzoek- en ontwikkelingsgericht bèta- en techniekonderwijs, en begonnen andere scholen met het aanbieden van tweetalig onderwijs. Weer andere scholen (vwo) startten samen met

universiteiten een programma om hun meest getalenteerde leerlingen alvast te laten kennismaken met wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Hogescholen en universiteiten gingen voor hun beste studenten *honours*-programma's aanbieden of startten met een *university college* (Bronneman-Helmers 2006b).
De ontwikkeling naar meer differentiatie in het onderwijs hangt overigens niet alleen samen met de rond de eeuwwisseling ingezette ontwikkeling naar meer marktwerking, maar wordt ook ingegeven door de als gevolg van de sterk gegroeide onderwijsdeelname toegenomen heterogeniteit binnen de leerlingen- en studentenpopulaties.

Verzakelijking

Een andere verandering, die zich meer op het bestuurlijke vlak voltrok, ligt eveneens in het verlengde van de eerder genoemde ontwikkeling naar deregulering, autonomievergroting, concurrentie en marktwerking. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen beïnvloedden ook de verhoudingen binnen de scholen zelf. Schoolleiders kwamen als gevolg van de schaal- en autonomievergroting verder af te staan van het primaire proces. Zij werden managers.
Genoemde ontwikkelingen gingen in de publieke sector gepaard met een nieuwe vorm van sturing, beter bekend onder de naam *New Public Management* (NPM). Dat houdt in dat van overheidswege bekostigde organisaties bedrijfsmatiger, en meer resultaat- en klantgericht gaan werken. Het adagium 'meten is weten' speelt daarbij een belangrijke rol.Scholen worden door de Inspectie van het Onderwijs vooral op kwantitatieve criteria beoordeeld, zoals het percentage vertraging in de vorm van zittenblijven, het percentage gediplomeerden en sinds kort ook het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen. Deze cijfers worden niet alleen door de inspectie, maar in bewerkte vorm ook door kranten en tijdschriften als *Trouw* en *Elsevier* gepubliceerd. Ze spelen een rol bij de schoolkeuze van aankomende leerlingen en hun ouders, zo blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau. De instroom van leerlingen hangt duidelijk samen met het oordeel van de inspectie, met name bij het vwo-onderwijs. Desondanks speelt de reistijd naar school nog altijd een belangrijker rol (CPB 2010a). Het is voor scholen dus belangrijk om hun kwaliteit in termen van de eerder genoemde kwantitatieve criteria te verbeteren of ten minste op peil te houden. Bovendien, zo blijkt uit het onderzoek van het CPB, presteren scholen die op de ranglijst van *Trouw* het slechtst scoren daarna gedurende langere tijd beter, met name in de bovenbouw (CPB 2010b). Kwaliteitsinformatie maakt dus verschil, zo constateert het CPB. Niet alleen leerlingen en ouders laten zich er bij de schoolkeuze mede door leiden, ook schoolbesturen reageren erop.
Er zijn echter ook andere geluiden. Publicatie van kwantitatieve opbrengsten kan leiden tot strengere toelatings- en selectieprocedures. Leerlingen die vanwege een specifieke hulpvraag een risico vormen, worden in toenemende mate geweerd (Biemans 2010). Soms worden bij de toelating van leerlingen extra eisen gesteld. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de toelating van leerlingen die met een mavodiploma willen doorstromen naar de havo. Deze leerlingen slagen er minder vaak in zonder vertraging het havodiploma te behalen, en dat gaat ten koste van de prestatiescore van de school. De nadruk op

kwantitatieve criteria kan er bovendien toe leiden dat kwalitatieve aspecten van het onderwijs in de verdrukking raken.

4.3.4 Deregulering en autonomievergroting versus het waarborgen van publieke belangen

Het streven naar decentralisatie, deregulering en autonomievergroting werd de afgelopen twee decennia door alle kabinetten omarmd en, zij het niet altijd in dezelfde richting, ingevuld: soms in territoriale, maar vaker in functionele zin. In geval van overdracht van bevoegdheden aan lagere bestuurlijke niveaus is de ministeriële verantwoordelijkheid echter niet van de baan. De ministeriële verantwoordelijkheid richt zich met name op drie publieke belangen die met het onderwijs worden nagestreefd: de toegankelijkheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs (zie de hoofdstukken 2 en 3). Met het oog op de borging van die publieke belangen werden de afgelopen jaren op een aantal punten duidelijk grenzen aan de autonomie gesteld.
Om de *kwaliteit* van het onderwijs te waarborgen zijn onlangs referentieniveaus voor taal en rekenen vastgesteld die duidelijkheid moeten verschaffen over het beheersingsniveau van taal- en rekenvaardigheden dat op verschillende momenten in de schoolloopbaan moet worden gerealiseerd. De regeling voor referentieniveaus is sectoroverstijgend, in de zin dat ze geldt voor scholen en leerlingen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De regeling is bedoeld om de aansluiting tussen de verschillende sectoren in het onderwijs op het gebied van taal en rekenen te verbeteren. Een tweede begrenzing van de autonomie van schoolbesturen met het oog op de kwaliteit van het onderwijs hangt samen met de zorg over het grote aantal (zeer) zwakke scholen en opleidingen in Nederland. Die zorg heeft in 2010 geleid tot een wettelijke regeling die de overheid de bevoegdheid geeft om bij ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten in te grijpen.
Dergelijke ontwikkelingen staan op gespannen voet met een belangrijk grondbeginsel in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsinstellingen, namelijk het principe dat onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit, en dat de overheid hierin niet mag ingrijpen (artikel 23 van de Grondwet).
Ook met het oog op de *toegankelijkheid* worden grenzen aan de autonomie gesteld. Zo werd eerder al aangegeven dat, eveneens in 2010, de vrijheid van (school)besturen om met andere (school)besturen te fuseren is begrensd door het instellen van een fusietoets, met het doel bestuurlijke monopolieposities in de regio te voorkomen en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen te waarborgen.
De afgelopen jaren werden vanuit overwegingen van *resultaat* en *rekenschap* duidelijk grenzen gesteld aan de *ruimte* voor scholen en instellingen.

4.4 Slotbeschouwing

4.4.1 Waardegeladenheid van het onderwijs leidt tot taboes

Onderwijs is geen waardevrij beleidsterrein waarin politieke, religieuze, ethische of maatschappelijke normen geen rol spelen. Integendeel: waarden spelen in het onderwijs een belangrijke rol. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beleidsvoornemens op het gebied van het onderwijs in de politiek – waar het om de gezaghebbende toedeling van waarden gaat – soms tot grote meningsverschillen leiden. Dat geldt bij uitstek voor discussies over de structuur van het (voortgezet) onderwijs. Dit onderwerp is na alle ophef over de middenschool in de jaren zeventig taboe verklaard. Ook ten aanzien van de inhoud van het onderwijs is de overheid buitengewoon terughoudend. Uit angst voor het verwijt staatspedagogiek te bedrijven laat zij zich over de wenselijke inhoud van het funderend onderwijs slechts in zeer globale termen uit. Eenzelfde terughoudendheid was aan de orde bij de in de jaren negentig gevoerde discussie over de pedagogische opdracht van het onderwijs (zie Bronneman-Helmers 2004a). De overheid laat het nadenken over de structuur van het onderwijsstelsel en over de inhoud van het onderwijs bij voorkeur over aan externe adviesorganen en commissies.

4.4.2 Politieke achtergrond bewindslieden van invloed op keuze voor stelsel- dan wel bestelbeleid

In de afgelopen twintig jaar brachten bewindslieden van PvdA-huize verreweg de meeste veranderingen in het onderwijsstelsel aan. Daarbij bleef de structuur van het stelsel in de meeste gevallen ongewijzigd. Van een stelselwijziging was wel sprake bij de integratie van onderdelen van het speciaal onderwijs in het reguliere basisonderwijs ('weer samen naar school', speciaal basisonderwijs) en voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). Hoewel bij de samenvoeging van het middelbaar algemeen vormende onderwijs (mavo) en het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) beide schooltypen als afzonderlijke leerwegen bleven bestaan, ontstond als gevolg van de naam en functie van het nieuwe schooltype een duidelijke tweedeling in het voortgezet onderwijs tussen onderwijs dat voorbereidt op het middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en onderwijs dat voorbereidt op het hoger onderwijs (havo/vwo). Aan het eind van de beschreven periode was het wederom een PvdA-minister die twee stelselproblemen op de agenda zette, namelijk de vroege selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de toekomstbestendigheid van het stelsel van hoger onderwijs.
Bewindslieden van VVD- en CDA-huize richtten zich de afgelopen twee decennia vooral op het onderwijsbestel, achtereenvolgens door het tot stand brengen van veranderingen in het toezicht op de onderwijsinstellingen (Wet op het onderwijstoezicht; VVD) en door het realiseren van voorwaarden voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen en binnen de scholen en instellingen zelf (Wet goed onderwijs, goed bestuur; CDA).

Marktwerking stuit in het bekostigde onderwijs op verzet, maar is wel degelijk aan de orde

De eind jaren negentig ingezette ontwikkeling naar marktwerking in de publieke sector heeft in de onderwijssector weinig invloed gehad. Met het oog op de publieke belangen die met het onderwijsbeleid worden nagestreefd – toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid – stelt de overheid zich op dit punt zeer terughoudend op. De van overheidswege bekostigde onderwijsinstellingen voor mbo en hoger onderwijs hebben zich altijd sterk verzet tegen vraagsturing (leerrechten) en een open bestel (toelating van commerciële particuliere instellingen in het bestel).

In de onderwijssector gaat het niet alleen om overheid en markt, ook het maatschappelijk middenveld speelt er een belangrijke rol. Verreweg de meeste instellingen voor beroeps- en hoger onderwijs zijn privaatrechtelijke instellingen die weliswaar grotendeels van overheidswege worden bekostigd, maar een grote mate van autonomie hebben om een eigen beleid te voeren. Zo richten sommige instellingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs zich vooral op de afnemers (werkgevers en beroepenveld), terwijl andere ernaar streven zo veel mogelijk studenten te bedienen. De bekostigingsregelingen van de overheid zetten instellingen aan tot concurrentie op de deelnemersmarkt. Door een deel van de onderwijstaak uit te besteden aan het bedrijfsleven en beroepenveld (via duaal onderwijs en stages) raakte het particuliere bedrijfsleven niet alleen inhoudelijk maar ook financieel steeds meer bij het onderwijs betrokken. Marktwerking heeft in de onderwijssector een eigen karakter.

Noot

1 Deze definitie van politiek is ontleend aan Easton (1965).

5 Veranderingen in de beleidsarena (1990-2010)

Na de schets van ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap komt in dit hoofdstuk de beleidsarena aan de orde. Daarmee wordt verwezen naar de beleidsvoorbereiders en -beïnvloeders die in de jaren zeventig van de vorige eeuw wel werden aangeduid met termen als 'vierde macht' (het ambtelijk apparaat) en 'vijfde macht' of 'ijzeren ring' rond het politieke beslissingscentrum (pressiegroepen uit het maatschappelijk middenveld) (Crince le Roy 1969; Van Doorn 1978).
In de periode tussen 1990 en 2010 is er veel veranderd in de beleidsarena rond het onderwijs. De veranderingen deden zich niet alleen voor op het departement, maar ook bij de talrijke instanties, advies- en overlegorganen en organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij en/of invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid in het algemeen en het beleid ten aanzien van onderwijsstelsel en -bestel in het bijzonder.
De beleidsarena wordt in dit hoofdstuk opgedeeld in drie delen. In paragraaf 5.1 passeren beleidsvoorbereiders de revue: de actoren die verantwoordelijk zijn voor dan wel betrokken zijn bij de voorbereiding van het onderwijsbeleid. In paragraaf 5.2 wordt het georganiseerde onderwijsveld geïntroduceerd: de talrijke organisaties die vanuit verschillende belangen het onderwijsbeleid proberen te beïnvloeden. In paragraaf 5.3 volgen de actoren die van buiten de onderwijssector invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid. Paragraaf 5.4 vat de belangrijkste bevindingen samen.

5.1 Veranderingen in de positie en invloed van de voorbereiders van het onderwijsbeleid

De afgelopen twintig jaar hebben ingrijpende veranderingen plaatsgevonden in de positie van de verschillende beleidsvoorbereiders. Aan de orde komen achtereenvolgens:
– ontwikkelingen in de rol en invloed van het departement;
– veranderingen in het overleg tussen overheid en onderwijsveld;
– wijzigingen in de positie en rol van de Inspectie van het onderwijs;
– ontwikkelingen in de advisering over het onderwijsbeleid.

5.1.1 Ontwikkelingen in de rol en invloed van het departement

Er is weinig bekend over wat er zich de afgelopen twintig jaar binnen het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen), heeft afgespeeld. De overzichtsstudie over 75 jaar ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen, *Een bron van aanhoudende zorg*, gaat niet verder dan 1993 (Knippenberg en Van der Ham 1993). De hieronder weergegeven ontwikkelingen zijn grotendeels ontleend aan een drietal publicaties van direct betrokkenen (Ritzen 1998; Frequin 2006; Van Ravens 2009), aan krantenberichten, aan onderzoek van bestuurskundigen en aan de jaarlijkse algemene beschouwing van de vicevoorzitter van de Raad van State (Raad van State 2010).
Bij het aantreden van het kabinet-Lubbers III in 1989 was de situatie op het departement weinig rooskleurig. De verhoudingen waren gedurende de laatste jaren van het

ministerschap van Deetman ernstig verstoord geraakt. Topambtenaren hadden weinig vertrouwen in elkaar. Na de problemen met de studiefinanciering en de Londokwestie (problemen rond de vergoeding van kosten van materiële instandhouding) was duidelijk geworden dat er op het departement het een en ander schortte. Ambtenaren vertrokken en goede vervangers waren niet te vinden. Minister Ritzen was van mening dat de politieke leiding moest ingrijpen. De hoofdlijnen van beleid moesten een duidelijke gemeenschappelijke grondslag krijgen en de departementale verkokering moest worden doorbroken. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen die als gevolg van de schaalvergroting en de sterkere autonomie van scholen en instellingen zouden ontstaan, dienden ook voor het ministerie consequenties te hebben. De reorganisatie die werd ingezet leidde onder andere tot het instellen van een Bestuursraad. Deze was verantwoordelijk voor de strategieontwikkeling en zou de coördinatie, integratie en kwaliteit van het beleid moeten verbeteren, evenals de relatie tussen politiek en ambtelijk apparaat en de interdepartementale coördinatie. In de nieuwe organisatie hadden directeuren-generaal niet langer de leiding over een directoraat generaal (DG). De directoraten- generaal werden opgeheven. Ook het DG voor Diensten en Inspectie. De Inspecteur-generaal maakte niet langer deel uit van de ambtelijke leiding van het ministerie. Beleid en uitvoering werden gescheiden. De verantwoordelijkheid voor overdrachtsuitgaven (studiefinanciering) en bekostiging (van scholen en instellingen) kwam in handen van twee uitvoeringsorganisaties. Het hele ministerie werd op z'n kop gezet en de personele top werd in korte tijd geheel vernieuwd. Dit leverde Ritzen in de Tweede Kamer van CDA-zijde het verwijt op dat hij voornamelijk geestverwanten zou hebben benoemd.

Het primaat van de politiek

Met het eerste paarse kabinet (1994-1998) kwam het primaat van de politiek nadrukkelijk op de agenda te staan. Volgens veel betrokkenen kwam dat doordat de aandacht steeds meer verschoof van beleid naar bestuur en uitvoering. Politici hadden het terrein van ideologische beleidsvraagstukken verlaten. Veel grote politieke problemen waren immers al opgelost of in het regeerakkoord afgetimmerd. Politici en topambtenaren waren grotendeels actief op hetzelfde terrein, en daardoor nam de kans op rolconflicten toe. Door de toenemende focus van de Tweede Kamer en de media op incidenten en details kwamen er meer ambtelijke fouten aan het licht die de minister niet kende. Een politieke cultuur waar bij elke fout van de bewindspersoon of bij foutieve informatie wordt geroepen om het aftreden van de minister veranderde de relatie tussen bewindspersonen en topambtenaren. Een lage tolerantiegrens voor fouten leidde bovendien tot risicomijdend gedrag bij ambtenaren. Volgens Frequin was er sprake van een duidelijke toename in het indekken. Het gevolg van dit alles was: verslechterde verhoudingen en een toename van het aantal ambtelijke zondebokken. Men verwachtte medio jaren negentig dan ook dat de scherpte in de politiek-ambtelijke verhoudingen als gevolg van de toenemende media-aandacht eerder zou toe- dan afnemen.
In 1998 formuleerde minister-president Kok een richtlijn die contacten tussen Kamerleden en ambtenaren verbood (in de wandelgangen ook wel aangeduid als de 'oekaze van Kok'). Hij benadrukte daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat vergrootte de afstand tussen politiek en topambtenaren. De richtlijn van Kok werd volgens

zegslieden uit politiek en ambtenarij overigens niet alleen verkeerd begrepen, maar vaak ook te rigide geïnterpreteerd.
De verhouding tussen topambtenaren en politiek werd er in de afgelopen decennia niet eenvoudiger op. Ministers vertrouwden hun topambtenaren soms niet, omdat zij geloofden dat deze de kleur van de vorige bewindspersonen hadden aangenomen. Volgens onderzoek van Nieuwenkamp (2001) kwam dat vooral onder PvdA bewindslieden voor. Hij verklaart dit onder andere vanuit de maakbaarheidsgedachte, *the will to make a difference* die juist bij hen sterk leefde. Door hun drive om de samenleving te veranderen kregen topambtenaren die met uitvoeringsbezwaren en andere waarschuwingen kwamen al snel het verwijt dwars te liggen. Deze wantrouwende houding ten opzichte van ambtenaren bleek overigens, na een periode van kabinetten zonder het CDA en met de PvdA, ook bij CDA-bewindslieden voor te komen. VVD-bewindslieden staan eerder aan de andere kant. Zij hebben juist veel vertrouwen in een goede persoonlijke omgang met ambtenaren. Deze houding wordt wel verklaard uit hun laisser-fairementaliteit tegenover de maatschappij, die minder vaak leidt tot spanningen met ambtenaren die zich op de status quo richten. De keerzijde van deze goede samenwerking is volgens zegslieden echter een gebrek aan inhoudelijke ambitie (Nieuwenkamp 2001, geciteerd in Frequin 2006).

Reorganisaties en een ander type ambtenaar

De begin jaren negentig ingezette reorganisatie zou niet de laatste zijn. In de afgelopen twee decennia hebben binnen het ministerie van Onderwijs tal van reorganisaties plaatsgevonden. Onder het bewind van minister Van der Hoeven werd in 2003 de door Ritzen ingestelde Bestuursraad weer vervangen door het lijnmodel met één secretarisgeneraal en met directeuren-generaal die hoofd werden van een aantal directies. De vele reorganisaties veroorzaakten een groot verloop onder topambtenaren. Stroomde het departement in de jaren zeventig nog vol met bevlogen sociologen die zich lieten inspireren door de sociaaldemocratische idealen van Van Kemenade, in de jaren tachtig en negentig werden zij geleidelijk aan vervangen door economen, bedrijfskundigen en bestuurskundigen, en in de jaren nul door procesmanagers en communicatiedeskundigen. Inhoudelijke deskundigheid werd ingeruild voor deskundigheid in het begeleiden van besluitvormingsprocessen.
Het leveren van een bijdrage aan de beeldvorming werd de afgelopen jaren een steeds belangrijker onderdeel van de politieke en ambtelijke advisering. Er zijn dan ook steeds meer mediastrategen, persvoorlichters, communicatiemedewerkers en spindoctors werkzaam in het openbaar bestuur, veelal afkomstig uit de journalistiek. Deze ontwikkeling hangt samen met de toegenomen kwetsbaarheid van politiek en bestuur in de media. 'Beleid moet standhouden in de krant en op televisie en tegenover alle kritiek zijn uit te leggen in een talkshow of actualiteitenprogramma.' 'Politieke, maar ook ambtelijke advisering is onder invloed daarvan steeds meer een kwestie van *framing*, *scripting* en *casting* geworden (Van Twist 2009). Uit het jaarverslag van het ministerie van OCW over 2009 (bijlage 2) blijkt dat er in dat jaar ruim 1,3 miljoen euro is uitgegeven aan communicatieadvies.[1]

Het succesvol opereren van hun bewindslieden – in de zin van niet hoeven af te treden, voorgestelde wetten door de Kamer krijgen en bananenschillen weten te omzeilen – werd de afgelopen jaren een belangrijke maatstaf voor het succes van de ambtenaar.[2]

Van inhoudelijke deskundigheid naar procesdeskundigheid

Beschikken de ambtenaren op het departement anno 2010, behalve over een goede politieke antenne, ook over voldoende inhoudelijke kennis en deskundigheid om met het georganiseerde en inmiddels ook steeds meer geprofessionaliseerde onderwijsveld in gesprek te gaan? Het antwoord op die vraag is niet makkelijk te geven. Er zijn wel diverse signalen dat de inhoudelijke deskundigheid van het ambtenarenapparaat de afgelopen jaren is afgenomen. De als gevolg van alle reorganisaties toch al toegenomen mobiliteit werd de afgelopen decennia nog versterkt door de Algemene Bestuursdienst (ABD), die erop toeziet dat topambtenaren regelmatig van plek wisselen. De inhoudelijke deskundigheid binnen het openbaar bestuur kwam daardoor sterk onder druk te staan. Volgens Tjeenk Willink is het openbaar bestuur op verschillende beleidsterreinen geen inhoudelijke gesprekspartner meer (Raad van State 2010: 45), een waarneming die wordt ondersteund door informatie vanuit het departement zelf. In een persoonlijke en nogal polemische gestelde, maar daarom nog niet onjuiste analyse van de gang van zaken binnen het departement schetst Van Ravens, die tussen 1997 en 2002 en in 2005 kortstondig bij het ministerie van OCW werkzaam was, een weinig bemoedigend beeld.[3] Het onderwijsbeleid is volgens hem meer op opinies dan op een empirisch vastgestelde werkelijkheid gebaseerd. Een voorbeeld daarvan zou het beleid rond het voortijdig schoolverlaten zijn, dat van start ging met de nota *Aanval op de uitval* en dat onder andere de kwalificatieplicht als 'wapen in de strijd' heeft ingezet. Deze beleidsnota geldt volgens Van Ravens als het schoolvoorbeeld van een modern beleidsontwikkelingsproces. De nota is namelijk tot stand gekomen na een uitvoerige consultatie van betrokkenen in de samenleving, zoals de jongeren zelf, de professionals die met hen te maken hebben en werkgevers, en is als zodanig een mooi voorbeeld van de opiniocratische methode van beleidsontwikkeling. Van de enorme hoeveelheid internationaal beschikbare kennis over het verschijnsel *early school leaving* werd daarentegen nauwelijks gebruikgemaakt. Van Ravens omschrijft de werkwijze van veel ambtenaren binnen OCW met de term idap-syndroom, waarbij idap staat voor 'ik doe alleen het proces'. Volgens de ambtenaren met wie hij te maken had 'draaide het op het departement alleen om het begeleiden van besluitvormingsprocessen. Daarin lag je professionaliteit. De inhoudelijke kennis die je daarbij nodig had werd wel door anderen aangereikt' (Van Ravens 2009: 149-154). Het fenomeen van de *Kenniskamer*, die inmiddels bij veel departementen is ingevoerd en onder andere tot doel heeft de dialoog en interactie tussen de wereld van kennis (wetenschappers) en die van beleid (beleidsmakers) te versterken, sluit aan bij deze observatie. Zo bespreekt de Kenniskamer van het ministerie van OCW uiteenlopende thema's op basis van *reviews* van wetenschappers over de laatste stand van zaken in het wetenschappelijk onderzoek. Op diverse departementen, waaronder OCW, is ook een directie Kennis gevormd. Van Ravens vraagt zich echter af of dat wel voldoende is. Zo'n specifieke directie zou zelfs averechts kunnen werken, omdat ze ambtenaren buiten die directie een

excuus geeft om zelf geen kennisbasis over het eigen beleidsterrein op te bouwen (Van Ravens 2009).

Extern advies en het instellen van commissies

De inhoudelijke gaten die niet alleen vielen als gevolg van het steeds meer op proces- en steeds minder op inhoud gerichte ambtelijke apparaat, maar ook door de forse afname van het aantal adviesorganen (zie paragraaf 5.1.4) werden de afgelopen jaren in belangrijke mate gevuld door het extern inkopen van expertise en advies en door het instellen van commissies. In 2009 werd door het ministerie van OCW bijna 3,6 miljoen euro uitgegeven aan de inkoop van externe deskundigheid op het gebied van beleidsadvies.[4] Onderzoek van Schulz en anderen laat zien dat het ministerie tussen 1995 en 2005 maar liefst 55 commissies instelde, meer dan elk ander departement. Commissies vormen binnen de onderwijssector steeds meer de verbindende schakel tussen overheid en veld: ze bieden deskundigheid, staan garant voor onafhankelijkheid en kunnen draagvlak creëren (Schulz et al. 2008).
In 2010 promoveerde Schulz op 'de commissie': een groep personen die gezamenlijk op ad hoc basis een bepaalde kwestie in het openbaar bestuur aanpakken; een tijdelijke organisatie van mensen die geacht worden onafhankelijk te opereren. Als voorzitter wordt meestal iemand aangezocht met een bekende naam, een groot gezag en een uitstekende reputatie als bestuurder. In zijn proefschrift onderscheidt Schulz een aantal aanleidingen om een commissie in te stellen, zoals toekomstkansen of opdoemende bedreigingen, heikele kwesties, systeemcrises, nieuwsfeiten en Kamervragen (Schulz 2010).
Een krantenartikel naar aanleiding van het recordaantal commissies dat het kabinet-Balkenende IV in zijn eerste jaar instelde, onderscheidt vijf verborgen agenda's achter het instellen van commissies. Commissies worden ingesteld

- als alibi voor het nemen van impopulaire maatregelen (zoals de verhoging van de pensioenleeftijd);
- om meningsverschillen binnen de coalitie te verdoezelen (bijvoorbeeld over het ontslagrecht);
- om invloed uit te oefenen op de uitkomst (een meer arbeidsmarktgericht onderwijsaanbod);
- om een ongewenst voorstel van de agenda af te voeren (tijdelijke commissies bieden minder tegenwicht dan de permanente adviesorganen van vroeger);
- om een heikel probleem tijdelijk te parkeren door het in de ijskast te stoppen (Nieuwenhuis 2009).

In de hoofdstukken 7 tot en met 10 komt een groot aantal adviezen van tijdelijke adviescommissies aan de orde.

Verplaatsing van de macht

Veel besluiten worden niet meer op het nationale niveau, maar elders genomen. In zijn Utrechtse oratie signaleerde Bovens drie belangrijke bewegingen rond de vierde macht: internationalisering (EU, OESO), verzelfstandiging (toename van het aantal zelfstandige

bestuursorganen) en interactieve beleidsvorming (de opkomst van allerlei vormen van interactief en horizontaal bestuur)
Dergelijke bewegingen zijn ook in de onderwijssector aan de orde. Het overleg op Europees niveau en de contacten met de OESO zijn de afgelopen jaren geïntensiveerd. Veel instellingen die voorheen onder het ministerie ressorteerden zijn op afstand gezet. Ambtenaren zijn dan ook op diverse niveaus en in tal van gremia actief. Volgens Bovens zijn er geen aanwijzingen dat het ambtelijk apparaat zich daarbij als hindermacht opstelt. Integendeel: ambtenaren hebben het primaat van de politiek volledig geïnternaliseerd. Bij hun activiteiten binnen en buiten het departement vormen het woord en het politieke lot van de minister hun belangrijkste leidraad (Bovens 2000).

5.1.2 Veranderingen in het overleg tussen overheid en onderwijsveld

Onderwijsbeleid wordt meestal ontwikkeld in overleg met de talrijke organisaties die het onderwijsveld vertegenwoordigen. Ook in de wijze waarop het ministerie overleg voert met het onderwijsveld is de afgelopen decennia het nodige veranderd.

Van overleg met koepelorganisaties per zuil…

Begin jaren negentig vond het belangrijkste overleg met het georganiseerde onderwijsveld plaats in de in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de landelijke koepelorganisaties van de vier grote onderwijszuilen (roomskatholiek, protestants-christelijk, openbaar en algemeen bijzonder) zitting hadden.
De CCOO hield zich bezig met beleidsvoornemens op het gebied van het onderwijs in het algemeen, met uitzondering van het hbo en het wetenschappelijk onderwijs. In 1985 werden de maandelijkse openbare beraadslagingen van de CCOO, als uitvloeisel van het Open Overleg-Wagner, ook toegankelijk voor de centrale organisaties van werkgevers en werknemers.
De landelijke (koepel)organisaties oefenden in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw een belangrijke invloed uit op het onderwijsbeleid. Bewindslieden van PvdA-huize, zoals Van Kemenade, hadden moeite met de verzuilde overlegstructuur en probeerden vaak buiten die structuur om met het onderwijsveld in overleg te gaan, hetgeen binnen de CCOO tot zeer moeizame vergaderingen leidde. Van Kemenades opvolger Pais (VVD) deed dat anders. Hij had de gewoonte om iedere maand een werklunch te organiseren met de voorzitters van de koepels om langs informele weg de problemen van het onderwijs door te praten. Dat werd door de betrokkenen gewaardeerd en deed het officiële overleg soepeler verlopen, al konden uiteraard niet alle meningsverschillen uit de weg worden geruimd (Knippenberg en Van der Ham 1993: 600-601).

… naar overleg met de verschillende onderwijsgeledingen afzonderlijk.

Medio jaren negentig vond tijdens het eerste paarse kabinet een *verandering in het overlegstelsel* plaats. Er werd niet langer overleg gepleegd met de verzuilde landelijke koepelorganisaties, maar met de diverse geledingenorganisaties, dat wil zeggen met organisaties van besturen, schoolleiders, (onderwijs)personeel en ouders en leerlingen/studenten (waarover later in deze paragraaf meer). Voor het funderend onderwijs

gebeurde dat vanaf 1995 in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs (OPVO).
Naast het OPVO waren er overlegstelsels voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE-kamer) en het Hoger Onderwijs (HO-kamer). In de BVE-kamer, die sinds 1993 bestaat, wordt alleen overleg gevoerd met partijen die in het bve-veld bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen (vertegenwoordigers van de instellingen en van de Kenniscentra voor Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (voorheen Landelijke Organen Beroepsonderwijs). De organisaties voor personeel zijn er niet in vertegenwoordigd. In de HO-kamer, die al langer (sinds de invoering van de WWO) bestaat, overlegt de minister ook alleen met een vertegenwoordiging van de instellingsbesturen (vanuit de HBO-raad en de VSNU). Daarnaast vindt afzonderlijk overleg plaats met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten (Van Wieringen 1996). Met de nieuwe overlegstructuur kregen bewindslieden de mogelijkheid om zelf de belangen van de verschillende geledingen in het onderwijs tegen elkaar af te wegen, en zo nodig ook tegen elkaar uit te spelen. In hoeverre de verschillende geledingen invloed hebben kunnen uitoefenen op de beleidsvoornemens is echter lang niet altijd duidelijk. In kamerstukken werd vaak volstaan met de melding dat er overleg met het onderwijsveld had plaatsgevonden. Er wordt in de regel niet aangegeven hoe de meningen in het georganiseerde onderwijsveld precies verdeeld waren, welke afwegingen er gemaakt waren en of er naar aanleiding van het overleg eventueel bijstellingen in de voornemens aangebracht waren. Overigens proberen onderwijsorganisaties die in het overleg met het ministerie hun zin niet krijgen vaak via de media of de Tweede Kamer hun wensen alsnog gerealiseerd te krijgen.
Anno 2010 is de overlegstructuur veel minder geïnstitutionaliseerd dan in de jaren negentig. Het beleidsvormingsproces is de afgelopen jaren bovendien interactiever geworden. Er wordt ook niet langer uitsluitend gesproken met onderwijsinterne en -externe organisaties die bij het betreffende beleidsonderwerp betrokken zijn, maar ook met individuele betrokkenen en externe deskundigen. Veel overleg vindt ook plaats per beleidsdossier, bijvoorbeeld 'passend onderwijs'.

Convenanten en akkoorden

In het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld (deregulering, autonomievergroting en decentralisatie), die in de jaren tachtig in het hoger onderwijs en begin jaren negentig ook in het middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs werd ingezet, veranderde ook de rol van de onderwijsorganisaties. In de eerste helft van de jaren negentig werden diverse *convenanten en akkoorden* afgesloten tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld. De idee daarachter was dat veranderingen niet langer van bovenaf door de overheid zouden moeten worden opgelegd, en dat de effectiviteit van het beleid zou toenemen indien er sprake was van samenwerking en afspraken met het onderwijsveld. De convenanten en afspraken werden vaak later gevolgd door wetgeving.
Een belangrijk voorbeeld daarvan is het *Schevenings akkoord*, dat in 1994 werd gesloten. Dit gebeurde ten tijde van het kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA), na langdurig overleg in het zogeheten Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Het akkoord hield in dat

schoolbesturen onafhankelijker werden van de rijksoverheid en dat gemeenten een aantal wettelijk vastgelegde bevoegdheden kregen met het oog op lokale coördinatie en afstemming. Gemeenten moesten hiervoor wel afscheid nemen van hun positie als bestuur van het openbaar onderwijs. Met dit akkoord tussen rijksoverheid en landelijke koepelorganisaties werd de basis gelegd voor een nieuwe uitleg van het grondwetsartikel 23, waardoor territoriale decentralisatie politiek mogelijk werd. Het eerste paarse kabinet (Kok I), dat kort daarna aantrad, zou het fragiele evenwicht tussen rijk, gemeenten en schoolbesturen dat met het akkoord was bereikt gedeeltelijk verbreken door de rol van gemeenten aanzienlijk te versterken.

Overleg per onderwijssector

Het deel van het ministerie dat zich met het onderwijs bezighoudt ziet er anno 2010 als volgt uit.

Het *Directoraat- Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs* bestaat uit:
- directie Primair Onderwijs (inclusief speciaal (voortgezet) onderwijs);
- directie Voortgezet Onderwijs;
- themadirectie Jeugd, Onderwijs en Zorg (passend onderwijs);
- projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten.

Het *Directoraat- Generaal Hoger onderwijs en Beroepsonderwijs* omvat:
- directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering;
- directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie;
- directie Leren en Werken (samen met ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).[5]

Het ministerie kent slechts enkele *sectoroverstijgende onderwijsdirecties*, namelijk:
- directie Leraren (leraren po, vo, mbo; valt onder DG PO/VO);
- directie Kennis (valt onder Secretaris-Generaal).

Het overleg tussen het ministerie en het georganiseerde onderwijsveld vindt met name plaats per onderwijssector, en soms per thema. Die overwegend sectorale indeling vindt haar oorsprong in de wet- en regelgeving die, zeker in het verleden, per onderwijssector sterk verschilde. Ambtenaren van de directie Primair Onderwijs overleggen vooral met vertegenwoordigers van de sector primair onderwijs, en niet of nauwelijks met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs, hoewel de beleidsproblemen in beide sectoren gedeeltelijk met elkaar samenhangen (zoals met betrekking tot de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs). Ook tussen de directies BVE en HO bestaan weinig verbindingen, hoewel er wel degelijk gemeenschappelijke vraagstukken zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot de positionering van de korte hbo-opleidingen (Associate degree). De verkokering weerspiegelt ook de portefeuilleverdeling tussen bewindslieden (zie hoofdstuk 4).

5.1.3 Wijzigingen in de positie en rol van de inspectie

De positie en rol van de Inspectie van het Onderwijs zijn de afgelopen twintig jaar sterk veranderd.

Meer afstand tussen ministerie en inspectie

In 1990 was de inspectie nog een onderdeel van het ministerie. De inspecteur-generaal maakte deel uit van de interne leiding van het departement. Nadat de Algemene Rekenkamer zich in 1987 nogal kritisch had uitgelaten over deze sterke vervlechting van ministerie en inspectie besloot de toenmalige minister – Ritzen – van de inspectie een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te maken; een zelfstandige organisatie die op basis van eigen inzichten en beoordelingsmaatstaven gezaghebbende uitspraken over de kwaliteit van het onderwijs zou kunnen doen. Op het wetsvoorstel waarin dit werd geregeld kwam echter ernstige kritiek van de Onderwijsraad en de Raad van State. De ministeriële verantwoordelijkheid zou er te veel door worden beperkt, en daarmee ook de parlementaire controle. Het wetsvoorstel werd hierop in 1992 weer ingetrokken. Omdat een ZBO-status een brug te ver was, werd gezocht naar een andere manier om de inspectie meer op afstand te zetten. Dat gebeurde in 1993 in de vorm van een ministeriële regeling en een managementcontract, die de nodige functionele onafhankelijkheid moesten bewerkstelligen. Ook in fysiek opzicht werd de inspectie op afstand geplaatst: haar hoofdkantoor werd gevestigd in De Meern (Utrecht). Ondanks deze bestuurlijke, organisatorische en functionele scheiding bleef de inspectie in tal van opzichten afhankelijk van het ministerie. In een jubileumuitgave ter gelegenheid van haar 200-jarig bestaan werd daarover het volgende opgemerkt:

> *'Het departement behield een flinke greep op de inhoud van de rapporten en de landelijke berichtgeving van de inspectie. Er was regelmatig de verleiding om te sleutelen aan publicaties van de inspectie die mogelijkerwijs door derden als kritiek op beleid van bewindslieden gelezen zouden kunnen worden. Voorts was er de verleiding om een kritisch rapport van de inspectie op te houden tot een gunstiger tijdstip van verschijnen'* (Elte en Scholtes 2001).

Ondanks, of misschien juist dankzij die incidenten ging de ontvlechting van inspectie en departement door. Zo biedt sinds 1998 niet langer de minister het jaarlijkse Onderwijsverslag aan de Tweede Kamer aan, maar biedt de inspecteur-generaal zelf dat in het openbaar, met een perspresentatie, aan de minister aan.
De informatie van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs had in de eerste helft van de jaren negentig nog geen betrekking op de afzonderlijke scholen of op de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs op schoolniveau. In het jaarlijkse Onderwijsverslag van de inspectie werd met name informatie gegeven over de naleving van wettelijke voorschriften (de controletaak ten aanzien van deugdelijkheidseisen zoals de bevoegdheid van de leraren en de voorgeschreven onderwijstijd), over ontwikkelingen in de verschillende sectoren van het onderwijs (bijvoorbeeld over de invoering van de verschillende onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs werden ingevoerd) en over de opbrengsten in termen van zittenblijven en diploma's en dergelijke. De inspectie vervulde daarnaast ook een evaluatietaak. Zo werd de invoering van de

basisvorming nauwgezet door haar gevolgd. Het in 1999 door de inspectie uitgebrachte evaluatierapport over de basisvorming zorgde voor de nodige politieke commotie. Hoewel het op een groot aantal punten tamelijk kritisch was, was het eindoordeel nogal mild. De toekomst van de basisvorming werd met optimisme tegemoet gezien. De eerder genoemde publicatie in het kader van het 200-jarig bestaan van de inspectie constateerde dat in het onderwijs zelf het idee overheerste dat de basisvorming volledig was mislukt. In de Kamer werd de kloof tussen de negatieve oordelen in het veld en het milde en optimistische verhaal van de inspectie pijnlijk zichtbaar. Kamerleden, ook van regeringspartijen, waren onaangenaam getroffen en ergerden zich daaraan. Zij vroegen zich af of de inspectie wel onafhankelijk genoeg van de bewindslieden en het departement was. Dit terwijl een jaar eerder in het regeerakkoord nog was aangekondigd dat de rol van de inspectie versterkt moest worden ter wille van een onafhankelijk oordeel (Elte en Scholtes 2001: 35).

Publicatie van inspectiegegevens

In de tweede helft van de jaren negentig speelde nog een andere kwestie die gevolgen zou hebben voor het werk van de inspectie. Het dagblad *Trouw* wilde toegang hebben tot de gegevens over de prestaties van scholen die door de inspectie waren verzameld. De inspectie voelde daar niets voor, omdat ze nu eenmaal niet met naam en toenaam rapporteerde aan andere partijen dan de school zelf. De krant deed vervolgens een beroep op de *Wet openbaarheid van bestuur* en kreeg na een gerechtelijke uitspraak de gewenste informatie in bezit, aangevuld met departementale gegevens over bepaalde faciliteiten voor scholen. In oktober 1997 bracht *Trouw* een speciaal katern uit met een landelijke vergelijking van alle scholen voor voortgezet onderwijs. Deze publicatie is in strategisch opzicht van groot belang geweest. Ze betekende het einde van de mythe dat alle scholen en onderwijsinstellingen gelijk zijn en gelijk presteren. Scholen reageerden verdeeld op de publicatie. Men was niet tegen het publiceren van schoolprestaties als zodanig, maar wel tegen de manier waarop de schoolscores waren berekend. Ook in de Tweede Kamer was men ingenomen met de openbaarheid maar verdeeld over de manier waarop de prestaties waren gemeten: zeggen examen- en rendementcijfers wel voldoende over de kwaliteit van een school? Vanuit het ministerie reageerde men op deze ontwikkeling met de aankondiging dat de inspectie voortaan zelf, via het publiceren van een zogenoemde Kwaliteitskaart, informatie over de prestaties van scholen zou publiceren. In 1998 werden de eerste kwaliteitskaarten, gebundeld per regio, gepubliceerd.

Kwaliteitseisen aan de scholen

In diezelfde periode nam ook de aandacht voor kwaliteit en toezicht sterk toe. Er was sprake van een ontwikkeling naar deregulering en een grotere autonomie van scholen, bijvoorbeeld op het gebied van de bekostiging. Ook het kwaliteitsbeleid en de eigen kwaliteitszorg van scholen kregen steeds meer aandacht (Kwaliteitswet 1998). In verband daarmee, maar ook vanuit zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, ging de inspectie op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Een belangrijke reden daarvoor was ook dat met de invoering van kerndoelen een ander type deugdelijkheidseisen was geïntroduceerd, waarbij de criteria en normen niet direct uit de wetgeving waren af te

leiden. De inspectie ging in die jaren niet alleen na of de school wel aan de wettelijke voorschriften voldeed, maar ook of de school zich ontwikkelde volgens de bedoelingen van de wetgever. Zij ging in die jaren bovendien steeds meer nadruk leggen op de stimuleringstaak. In 1999, ten tijde van het tweede paarse kabinet (Kok II), bracht minister Hermans (VVD) de nota *Variëteit en waarborg* uit, waarin diverse voorstellen werden gedaan om de inspectie verder te verzelfstandigen en te versterken. Het inspectietoezicht zou twee belangrijke functies krijgen: het stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen en het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school. De kwaliteitseisen en maatstaven die de inspectie in het kader van het schooltoezicht (regulier en integraal schooltoezicht) was gaan toepassen hadden echter nog geen wettelijke basis. Die zouden in 2002 in de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) worden opgenomen. De Onderwijsraad voerde in de fase die voorafging aan de parlementaire besluitvorming over het wetsvoorstel diverse malen principiële bezwaren aan. De raad vond dat de controletaak (ten aanzien van wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen) het belangrijkst moest blijven en vreesde dat afgeleide taken als stimulering en evaluatie de overhand zouden gaan krijgen. Met de introductie van andere kwaliteitseisen (bijvoorbeeld met betrekking tot de pedagogisch-didactische aanpak) zou het onderscheid tussen controleren en stimuleren diffuus worden. Bovendien waren de aanvullende kwaliteitseisen bepaald niet onomstreden. Er waren aan de kwaliteitskenmerken, anders dan bij tekorten op het gebied van de wettelijke deugdelijkheidseisen, weliswaar geen sancties verbonden, maar de kwaliteitsgegevens van scholen werden wel gepubliceerd. Het wetsvoorstel werd zonder noemenswaardige aanpassingen aangenomen.
Professor Leune (die tussen 1992 en 2001 voorzitter was van de Onderwijsraad) merkte later over deze intensivering van het schooltoezicht op dat de rijksoverheid in de gedaante van wetgever de school via de voordeur verliet (meer autonomie voor de school) om vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen (een toezichtkader bestaande uit 11 kwaliteitsaspecten en 81 indicatoren) via de achterdeur weer binnen te komen (Leune 2007).
De afgelopen jaren is het aantal kwaliteitskenmerken waarop scholen worden beoordeeld sterk teruggebracht (minder kwaliteitskenmerken op pedagogisch-didactisch gebied), en richten de kenmerken zich vooral op de kwaliteitszorg op school en de opbrengsten van het onderwijs.

Nieuwe werkwijze: risicogericht toezicht

Het kabinet-Balkenende IV stelde in 2007 in het coalitieakkoord een nieuwe wijze van toezicht voor op basis van het uitgangspunt 'verdiend vertrouwen': *bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht*.[6] Met de invoering van de WOT was al uitgesproken dat de inspectie proportioneel toezicht zou gaan houden, dat wil zeggen stevig toezien waar dat moet en lichte toetsing waar dat kan. De in 2009 ingevoerde nieuwe werkwijze houdt in dat de inspectie in het basis- en voortgezet onderwijs meer risicogericht te werk zal gaan. Daarvoor past zij de systematiek van een jaarlijkse risicoanalyse toe, waarbij resultaten van scholen worden gebruikt die toch al bekend zijn (opbrengsten, jaarstukken en signalen). Dat vermindert de administratieve belasting voor scholen. Scholen waar de inspectie geen tekortkomingen constateert krijgen

basistoezicht. Dat wil zeggen dat zij ten minste eens in de vier jaar worden bezocht. Bij tekortkomingen kan de school een verscherpt toezichtarrangement krijgen. Het toezicht wordt bovendien besproken met de schoolbesturen (in plaats van met de schooldirectie) van de school/scholen waar risico's zijn geconstateerd.
In november 2009 werd een voorstel van wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht ingediend, waarin onder andere het voorstel is opgenomen de inspectie te mandateren om namens de minister sancties op te leggen. Bij de kwaliteitsbeoordeling in het kader van het toezicht zal ook gekeken worden naar de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Door deze wetswijziging verschuift de rol van de inspectie van gratis adviseur naar controleur en handhaver, aldus de indiener van de wetsvoorstel (minister Plasterk).

Toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs is het toezicht anders geregeld dan in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Waar de inspectie haar toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in de laatstgenoemde sectoren steeds meer is gaan richten op het school- en instellingsniveau, wordt in het hoger onderwijs de kwaliteit van de opleidingen gewaarborgd door de in 2003 bij verdrag ingestelde Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Alleen opleidingen die door de NVAO zijn goedgekeurd (geaccrediteerd) worden door de overheid erkend en ontvangen subsidie. De inspectie houdt toezicht op ontwikkelingen in het stelsel van hoger onderwijs en op het accreditatiestelsel. Zij verricht daarnaast ook themaonderzoeken op het terrein van het hoger onderwijs. Zo deed de inspectie de afgelopen jaren onderzoek naar de ontwikkeling van de bachelor-masterstructuur, naar het functioneren van de examencommissies in het hoger onderwijs die vanwege het ontbreken van centrale examens in het hoger onderwijs binnen de instellingen toezicht moeten houden op de kwaliteit van de examens, en naar het beleid van instellingen voor studenten met een functiebeperking.

Focus op (zeer) zwakke scholen en opleidingen ontneemt het zicht op kwaliteit in brede zin

Het toezicht op de kwaliteit van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs richt zich steeds meer op de relatief kleine groep van (zeer) zwakke scholen (po, vo) en opleidingen (mbo). Daardoor neemt het zicht op ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs in brede zin af. Dat bleek bijvoorbeeld bij het parlementaire onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. De vraag hoe de kwaliteit van het voortgezet onderwijs zich in de loop der jaren had ontwikkeld kon aan de hand van het jaarlijkse Onderwijsverslag niet eenduidig worden beantwoord. Het beschikbare internationaal vergelijkend onderzoek bood hierover eveneens onvoldoende informatie.
Het huidige Onderwijsverslag bestaat uit twee delen. In het eerste deel komen de ontwikkelingen in de kwaliteit van de scholen en instellingen binnen de verschillende onderwijssectoren aan bod; in het tweede deel worden jaarlijks wisselende onderwerpen aan de orde gesteld, die deels worden bepaald door signalen die de inspectie uit de samenleving opvangt en deels in opdracht van het ministerie worden behandeld.

In het verlengde van de eerder genoemde verschuiving van government naar governance verschoof de aandacht van de inspectie de afgelopen decennia van het onderwijsstelsel naar de afzonderlijke scholen en instellingen. Een verschuiving die, in combinatie met de verandering in focus (zwakke scholen) en de overwegend sectorgerichte aanpak, de vraag oproept in hoeverre het huidige Onderwijsverslag nog voldoet aan de in het achtste lid van artikel 23 geformuleerde eis dat de regering jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag doet van 'de staat van het onderwijs' (zie hoofdstuk 2).

5.1.4 Ontwikkelingen in de advisering over het onderwijsbeleid

Ook in de advisering aan de overheid veranderde de afgelopen twee decennia het nodige.

De Onderwijsraad is nog het enige permanente adviesorgaan

De Onderwijsraad was lange tijd het belangrijkste en is sinds 1997 zelfs het enige permanente adviesorgaan van de overheid op het gebied van het onderwijs. De raad werd in 1919 ingesteld, twee jaar nadat de Schoolstrijd – een hevige politieke strijd om de financiële gelijkberechtiging van het openbaar en bijzonder onderwijs, met de vrijheid van richting en inrichting als inzet – via een wijziging van de Grondwet was beslecht. Onderdeel van die Pacificatie was de instelling van een permanent college dat zou waken over de deugdelijkheid van het onderwijs, maar dat eerst en vooral de minister zou adviseren over de vernieuwing daarvan.

Met de opkomst van de constructieve onderwijspolitiek, in de jaren zeventig, veranderde ook de taakstelling van de Onderwijsraad. Zijn advisering zou voortaan reactief en finaal moeten zijn: een samenvattende reactie uit de onderwijswereld op beleidsvoornemens van de minister, aan het eind van de beleidscyclus. Om zijn positie binnen de adviesstructuur te versterken richtte de raad zich daarbij weer nadrukkelijker op de gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs en op de vrijheid van richting en inrichting.

In de jaren tachtig ontstond steeds meer behoefte aan een vorm van onderwijsadvisering waarin de bredere context van het onderwijs meer tot zijn recht zou komen. Daarover adviseerden echter al enkele andere instanties met sectoroverstijgende adviestaken, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor Binnenlands Bestuur (RBB). Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waren er in die jaren maar liefst 49 officieel erkende (externe) adviesorganen op het terrein van het onderwijs actief, waaronder de Adviesraden voor het Basisonderwijs (ARBO), voor het Voortgezet Onderwijs (ARVO) en voor het Hoger Onderwijs (ARHO), die later zouden opgaan in de Adviesraad voor het Onderwijs (ARO). In de jaren negentig werd een herziening van het algehele adviesstelsel in gang gezet. Het aantal adviesorganen was veel te groot en het gemengde karakter van veel adviesorganen (naast deskundigen ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, netjes verdeeld naar politieke kleur) zou een geduchte hindermacht vormen en op die manier het adequaat functioneren van de democratie tegenwerken, zo luidde destijds de diagnose. Dat gold ook voor de Onderwijsraad. Ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van die raad, in 1994, merkte de toenmalige minister Ritzen het volgende op:

'De Raad ziet het duidelijk als zijn taak hoeder te zijn van wezenlijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel. Hij heeft niet de naam voorop te lopen bij vernieuwingen' (...) De Raad heeft een heel eigen plaats in ons onderwijsbestel. Over die plaats zal ook in de toekomst worden gesproken (...) Ik wens de Raad veel goeds toe, maar geen rust.'

Die rust kwam er inderdaad niet. De Herzieningswet adviesstelsel (1996), beter bekend als de Woestijnwet, bracht de meer dan 100 adviescolleges en -commissies terug naar 23 brede adviesraden. In 1997 werd met een aparte instellingswet de basis gelegd voor de huidige Onderwijsraad.

Verandering in de taak- en samenstelling van de Onderwijsraad

Sinds 1995 stelt de minister van OCW, mede op basis van een ontwerp van de raad zelf, jaarlijks het werkprogramma voor de Onderwijsraad vast. Daarin is veel ruimte voor advisering op hoofdlijnen en in vroege stadia van de beleidontwikkeling. Bij advisering op hoofdlijnen gaat het om twee soorten advies:

– advies op hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling op het gebied van het onderwijs. Dit advies staat aan het begin van de beleidscyclus, wanneer er nog geen concrete beleidsvoornemens zijn, maar wel een (verondersteld) probleem dat om een oplossing vraagt. Men spreekt in dit verband wel over proactieve of strategische beleidsadvisering;
– advies over de hoofdlijnen van de wetgeving, ook wel beleidsreactief genoemd, omdat de kwaliteit van de voorgenomen maatregelen en/of wetgeving wordt beoordeeld.

Voor 1996 bestond de raad uit ongeveer 85 leden, die de talrijke organisaties vanuit het onderwijs vertegenwoordigden en verdeeld waren over aparte afdelingen per onderwijsvorm. Anno 2010 bestaat de 'nieuwe' Onderwijsraad uit 12 onafhankelijke, deskundige leden, die geen belangengroepen vertegenwoordigen. De raad wordt niet langer gedomineerd door juristen en onderwijsdeskundigen, maar telt ook economen en andere vakdeskundigen onder zijn leden. Bij het benoemen van de leden wordt gelet op specifieke deskundigheid op alle terreinen van het onderwijs en op de man-vrouwverhouding, de politieke kleur en de etniciteit.
De overgang van de 'oude' naar de 'nieuwe' Onderwijsraad viel medio jaren negentig ongeveer samen met de overgang van een centraal sturende naar een selectief sturende overheid. Voor die selectief sturende overheid waren deregulering, decentralisatie, privatisering en autonomievergroting sleutelwoorden. Dat betekende dat er minder werd gestuurd op inputkenmerken van scholen en meer op basis van geleverde prestaties.
In lijn met die nieuwe sturingsfilosofie veranderde de taak van de Onderwijsraad van overwegend reactief naar vooral initiërend, beleidsontwikkelend en proactief (Braster 2004). Hoewel zijn beleidstoetsende rol bleef bestaan, verdween in 1995 wel de wettelijke verplichting om advies te vragen aan de Onderwijsraad. Dat paste bij het algemene streven van het eerste paarse kabinet om het primaat van de besluitvorming meer in handen te leggen van de overheid en minder toe te vertrouwen aan deskundigen en belangenbehartigers.

Kanttekeningen bij de nieuwe werkwijze

Over de medio jaren negentig aangebrachte scheiding tussen deskundigheid en belangenbehartiging zou Tjeenk Willink later het volgende opmerken.

> *'Geheel in lijn met het overheersende paradigma van de boedelscheiding werd in de jaren negentig een scherp onderscheid gemaakt tussen belang en deskundigheid. Maar onder deskundigheid valt ook, in mijn ogen zelfs in de eerste plaats, praktijkkennis. Die is voor een goede politieke besluitvorming vitaal. (...) De onuitvoerbaarheid van veel beleid, het doodlopen van veel beleid in een verstikkende bureaucratie, maakt veel van de "mensen die het werk moeten doen" echt moedeloos. Welk adviescollege ligt daar wakker van? (...) Wat doen adviescolleges zelf aan de kloof tussen beleid en uitvoering? Zou het niet goed zijn als adviescolleges, onder erkenning van de veranderingen in de samenleving en de veranderde positie van de opdrachtgever, zich (opnieuw) zouden buigen over hun maatschappelijke legitimering die eertijds de kracht van het stelsel van permanente adviescolleges vormde?'* (Tjeenk Willink 2005).

> *'Een ander, misschien nog wel belangrijker aspect van de splitsing tussen vertegenwoordiging en deskundigheid was dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties niet meer gedwongen worden rekening met elkaar te houden. Zij zijn niet meer gecommitteerd aan gemeenschappelijke conclusies die in een adviescollege worden bereikt'* (Tjeenk Willink 2007).

De huidige Onderwijsraad probeert kennis over uitvoeringspraktijk op diverse manieren in zijn adviezen mee te wegen. Dat gebeurt in de eerste plaats door leden in de raad te benoemen die bekend zijn met een bepaalde onderwijssector. Er is expliciet vastgelegd dat 50% van de leden wetenschappelijke deskundigheid en 50% praktijkexpertise moet hebben. In de tweede plaats gebeurt dat door langs diverse wegen informatie in te winnen bij direct betrokkenen in het onderwijs zelf.
Een dilemma betreft de vraag of een adviescollege als de Onderwijsraad vooral ten dienste moet staan van de beleidsvorming en met bruikbare adviezen moet komen die in de lijn liggen van het bestaande beleid of dat het juist de functie van tegenkracht moet vervullen om politiek en bestuur scherp te houden door alternatieve wegen te verkennen, ook op momenten waarop dat eigenlijk niet goed uitkomt. Het voor de hand liggende antwoord op die vraag is dat het allebei moet. Het is in de praktijk echter niet ondenkbaar dat onder druk van bezuinigingen op het ambtenarenapparaat – de uitgaven voor de Onderwijsraad staan immers op de begroting van het ministerie van OCW – gekozen wordt voor een beperkte functionele invulling van de adviestaak, waarbij het 'u vraagt wij draaien' gaat overheersen, zo stellen Putters en Van Twist. Voorkomen moet worden dat de overheid haar eigen tegenspraak wegsaneert. Dat zou niet alleen de effectiviteit, maar ook de legitimiteit van het openbaar bestuur verminderen (Putters en Van Twist 2007).

5.2 Veranderingen in de positie en invloed van de verschillende organisaties uit het onderwijsveld

Tussen de overheid en de onderwijsinstellingen bevindt zich een uitgebreid netwerk van organisaties die verschillende categorieën van betrokkenen uit het onderwijsveld

vertegenwoordigen. Deze studie richt zich uitsluitend op onderwijsorganisaties die op landelijk niveau functioneren en op enigerlei wijze invloed uitoefenen op de totstandkoming van het onderwijsbeleid van de overheid.

5.2.1 Scheidslijnen tussen en functies van onderwijsorganisaties

Het totale veld aan onderwijsorganisaties kan aan de hand van drie scheidslijnen worden onderverdeeld:
- naar *'richting' of denominatie:* openbaar[7], rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder en overige richtingen;
- naar *geleding*: schoolbesturen, schoolleiders, docenten, ouders, scholieren en studenten;
- naar *onderwijssector*: primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo), wetenschappelijk onderwijs (wo) en postinitieel onderwijs/volwasseneneducatie (ve).

De richting of denominatie van organisaties speelt vooral een rol in de beleidsvorming rond het funderend onderwijs: het primair onderwijs (bestaande uit basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) en het voortgezet onderwijs.
De invloed van de verschillende geledingenorganisaties op het onderwijsbeleid verschilt per onderwijssector. Organisaties van ouders zijn alleen betrokken bij de beleidsontwikkeling rond het primair en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs hebben naast ouderorganisaties ook de organisaties van scholieren invloed op het beleid. In de beleidsontwikkeling met betrekking tot het mbo, hbo en wo spelen ouders formeel geen rol. Hier worden alleen de sectororganisaties van de colleges van bestuur, organisaties van docenten en organisaties van studenten bij de totstandkoming van het beleid betrokken.
Onderwijsorganisaties vervullen een pressiegroepfunctie gericht op de overheid en een dienstverlenende functie in de richting van hun achterban. Daarnaast vervullen ze een disciplineringsfunctie gericht op het aanbrengen en handhaven van eenheid in de opstelling van de leden, en een uitvoeringsfunctie gericht op het realiseren van bepaalde overheidstaken of afspraken met de overheid (Van Wieringen 1996).
Vanuit een beleidsgezichtspunt kunnen onderwijsorganisaties zowel positieve als negatieve functies vervullen (Leune 1987). Als *positieve functies* van onderwijsorganisaties noemt Leune:
- het leveren van een bijdrage aan de legitimering van beleid; organisaties kunnen er aan bijdragen dat het beleid door direct-betrokkenen wordt aanvaard;
- het inbrengen van veldkennis, wat kan leiden tot een betere kwaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid;
- het functioneren als *countervailing power* tegen machtsconcentratie bij de overheid;
- het democratiseren van het onderwijsbeleid door de wensen van hun achterban kenbaar te maken.

Naast positieve kunnen onderwijsorganisaties ook *negatieve functies* vervullen:
- particularisme (het inbrengen van beperkte gezichtspunten en deelbelangen in het beleid kan tot onevenwichtigheden leiden);
- beleidsvertraging (het betrekken van onderwijsorganisaties bij het beleid kost vaak veel tijd);
- corporatisme (door de besluitvorming in belangrijke mate bij belangengroepen te leggen kan het bredere algemene belang van het onderwijs in de verdrukking raken).

Uiteindelijk valt een beoordeling van de invloed van onderwijsorganisaties op het overheidsbeleid niet los te zien van de visie die men heeft op de taak en bevoegdheid van de overheid.

5.2.2 Onderwijsorganisaties naar onderwijssector

Vanwege het verschil in betrokkenheid van de diverse typen organisaties worden hieronder per onderwijssector die onderwijsorganisaties vermeld die anno 2010 het meest betrokken zijn bij/invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid.[8]

I Primair en voortgezet onderwijs

Sectororganisaties:
- PO-raad (basisonderwijs);
- WEC-Raad[9] (expertisecentra: (voortgezet) speciaal onderwijs) (tot oktober 2010);
- VO-raad (voortgezet onderwijs).

Besturenorganisaties:
- Bond Katholiek Primair Onderwijs (Bond KBO);
- Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs (KBVO);
- Besturenraad (protestants-christelijk onderwijs);
- Vereniging van Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen (VOS/ABB);
- Verenigde Bijzondere Scholen (VBS);
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG);
- Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS);
- Landelijk Verband voor Gereformeerde Schoolverenigingen (LVGS);
- Islamitische Schoolbesturenorganisatie (ISBO).

Koepelorganisaties:
- Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR);
- Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad (NABS);
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)/Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO).

Organisatie van schoolleiders:
- Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS).

Organisaties van docenten:
- Algemene Onderwijsbond (AOb);
- Christelijk Nationaal Vakverbond Onderwijs (CNV Onderwijs);
- Beter Onderwijs Nederland (BON);
- Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (PVVVO).

Organisaties van ouders met kinderen in het regulier onderwijs:
- Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders (NKO);
- Ouders & Christelijk en Oecumenisch Onderwijs (Ouders & COO);
- Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO);
- Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO).

Organisaties van ouders van kinderen met beperkingen en/of ontwikkeling- en/of gedragsstoornissen:
- Oudervereniging Balans (landelijke vereniging voor ouders van kinderen met ontwikkelingsstoornissen bij leren en/of gedrag, waaronder ADHD, dyslexie en PDD-NOS);
- Platform VG (koepelorganisatie voor collectieve belangenbehartiging van mensen met een verstandelijke beperking, hun ouders en vertegenwoordigers); voor 2007 Federatie van Oudervereniging (FvO).
- CG-Raad (Chronisch zieken en Gehandicapten Raad).

Organisatie van scholieren in het voortgezet onderwijs:
- Landelijk Aktie Komitee scholieren (LAKS).

II Middelbaar beroepsonderwijs

Sectororganisatie:
- MBO Raad (tot september 2006: Bve-raad).

Organisaties van docenten:
- Algemene Onderwijsbond (AOb);
- CNV Onderwijs (CNV Onderwijs).

Organisatie van scholieren:
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs.

Organisatie van particuliere, niet van overheidswege bekostigd, erkende onderwijsinstellingen:
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), voor 2010: Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland (PAEPON).

III Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

Sectororganisaties:
- HBO-raad;
- Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU).

Werknemersorganisaties:
- Algemene Bond van Ambtenaren (werknemersorganisatie aangesloten bij de FNV (Abva/Kabo));
- Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF);
- CNV Publieke zaak (werknemersorganisatie aangesloten bij het CNV);

Studentenorganisaties:
- Landelijke Studenten Vakbond (LSVb);
- Interstedelijk Studenten Overleg (ISO).

Organisatie van particuliere, niet van overheidswege bekostigd, erkende onderwijsinstellingen:
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO); voor 2010: Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland (PAEPON).

IV Postinitieel onderwijs/Volwasseneneducatie

Sectororganisaties:
- MBO Raad (volwasseneneducatie, deeltijd- en cursorisch mbo en de beroepsbegeleidende leerweg binnen het mbo (voorheen leerlingwezen);
- HBO-raad (deeltijd-hbo en contractactiviteiten van hogescholen);
- VSNU (Open Universiteit, deeltijd-wo en contractactiviteiten van universiteiten).

Organisatie van particuliere, niet van overheidswege bekostigde erkende onderwijsinstellingen:
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO); voor 2010: Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland (PAEPON).

Docentenorganisaties:
- AOb;
- CNV Onderwijs;
- CNV Publieke zaak;
- Abva/Kabo;
- Federatie Onderwijsbonden CMHF/MHP.

V Sectoroverstijgende onderwijsorganisaties

– Stichting van het Onderwijs (SvO) (bestaande uit de werkgevers- en werknemersorganisaties in de verschillende onderwijssectoren: PO-raad, VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, VSNU, AOb, CNV Onderwijs, CNV Publieke zaak, Abva/Kabo en Federatie Onderwijsbonden CMHF/MHP).

In het *primair en voortgezet onderwijs* is het aantal organisaties dat bij het onderwijsbeleid wordt betrokken verreweg het grootst. Dat hangt gedeeltelijk samen met het feit dat er meer geledingen meepraten (ook ouders), maar vooral met de in het funderend onderwijs bestaande verzuiling naar godsdienstige/levensbeschouwelijke richting. De positie en invloed van de organisaties van de verschillende geledingen in het onderwijs is de afgelopen decennia nogal veranderd, waarover later meer.
In het *mbo, hbo en wo* is de situatie een stuk overzichtelijker. Sector-/brancheorganisaties, organisaties van werknemers en studentenorganisaties zijn daar de belangrijkste gesprekspartners van de overheid. Bij sommige onderwerpen neemt ook de organisatie van particuliere, niet van overheidswege bekostigde onderwijsinstellingen (NRTO) deel aan het overleg.
Er bestaat geen aparte sectororganisatie voor alle vormen van *postinitieel onderwijs/volwasseneneducatie*. De belangen van de algemeen vormende volwasseneneducatie – basiseducatie, voortgezet algemeen vormend onderwijs voor volwassenen (vavo), Nederlands als tweede taal en inburgering – worden, voor zover deze activiteiten (nog) door de ROC's worden verzorgd, behartigd door de MBO Raad. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de algemeen vormende volwasseneneducatie. De belangen van het postinitiële hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs wordt door respectievelijk de HBO-raad en de VSNU behartigd.
Van recente datum is de in 2010 opgerichte sectoroverstijgende *Stichting van het Onderwijs* (SvO). In deze stichting voeren werkgevers- en werknemersorganisaties overleg over kwesties die de hele onderwijssector raken, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt voor docenten of de tekortschietende investeringen in het onderwijs. De achterliggende gedachte is dat als alle onderwijssectoren hun krachten bundelen kabinet en parlement daar moeilijk omheen kunnen. De stichting heeft de bedoeling een- of tweemaal per jaar overleg te voeren met het kabinet. Hoewel zij aangeeft een spreekbuis te willen zijn voor het hele onderwijs maken de organisaties die ouders, leerlingen, scholieren en studenten vertegenwoordigen er geen van deel uit. De stichting vertegenwoordigt alleen de organisaties van aanbieders in het onderwijs.

5.2.3 Veranderingen in de positie en invloed van verschillende onderwijsorganisaties

De positie van de verschillende organisaties in het onderwijsveld is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Het aantal onderwijsorganisaties nam sterk af. Veel organisaties bundelden hun krachten om een groter draagvlak (aantal leden) te krijgen

en zo hun invloed op het beleid te vergroten. Dat gebeurde allereerst onder de besturen van instellingen en scholen. Nadat eerder al de VSNU (opvolger van de Academische Raad) en de HBO-raad waren gevormd, werden er in de jaren negentig en nul ook in de andere onderwijssectoren sector- of brancheorganisaties gevormd, zoals de Bve-raad (sinds september 2006 MBO Raad), de VO-raad, de WEC-Raad en de PO-raad. Deze sector-brancheorganisaties behartigen de belangen van hun leden bij het kabinet, de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties. Daarnaast vervullen ze de werkgeversrol voor hun onderwijssector.
Ook in werknemerskring vond krachtenbundeling plaats en gingen, net als bij de vakcentrales op landelijk niveau, katholieke docentenorganisaties samen met de algemene onderwijsbonden.[10]
De veranderingen werden in belangrijke mate ingegeven door de eerder genoemde politieke en bestuurlijke ontwikkelingen: deregulering en meer autonomie voor de onderwijsinstellingen, een overheid die meer op afstand van het onderwijsveld opereert en alleen op hoofdlijnen stuurt, de sterkere nadruk op het primaat van de politiek, de schaalvergroting van instellingen en besturen en een toenemende omgevings- en marktgerichtheid bij onderwijsinstellingen. De veranderingen binnen de beleidsarena kwamen niet alleen voort uit initiatieven van het onderwijsveld zelf, maar werden voor een deel ook van overheidswege gestimuleerd. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval bij de oprichting van sectorraden in het voortgezet en primair onderwijs.Als gevolg van al deze ontwikkelingen veranderde niet alleen de positie van de verschillende organisaties, maar ook het soort onderwerpen waarover tussen de overheid en de geledingenorganisaties in het onderwijsveld overleg wordt gevoerd. Dat leidde tot belangrijke veranderingen in de positionering en invloed van de verschillende organisaties.

Van koepelorganisaties naar sector-/brancheorganisaties

Begin jaren negentig waren de vier koepelorganisaties per richting – de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR), de Nederlands Protestants-Christelijke Schoolraad (NPCS), de Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad (NABS) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) – verreweg de belangrijkste gesprekspartners voor de overheid op de beleidsterreinen van het basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Deze koepelorganisaties bundelden de belangen van alle geledingenorganisaties (besturen, schoolleiders, docenten en ouders) binnen hun zuil of richting. Voorafgaand aan het overleg met de overheid werd eerst overleg gevoerd tussen de verschillende geledingen onderling. Dat betekende dat de koepels bij het overleg met de overheid in principe alle betrokkenen representeerden. Een negatief oordeel van (een van de) de koepels betekende in de praktijk vaak dat de overheid niet verder kon met het betreffende beleidsdossier.Tijdens het eerste paarse kabinet, waarin het CDA als belangrijke steunpilaar van het confessionele bijzonder onderwijs ontbrak, verdwenen de koepelorganisaties uit het centrale overleg (CCOO). Daarvoor in de plaats kwamen er afzonderlijke overleggen met de verschillende geledingen. Dat gaf de overheid meer ruimte eigen afwegingen te maken. Op dit moment zijn de sectorraden de belangrijkste

gesprekspartners van de overheid. Ze behartigen de gemeenschappelijke belangen van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en van de colleges van bestuur in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs. De sectorraden vervullen daarnaast de werkgeversrol in hun sector. Ze worden door de overheid soms ook betrokken bij de inhoudelijke voorbereiding van het beleid. In het kader van hun dienstverlenende rol naar de leden van de organisatie verrichten ze in toenemende mate ook activiteiten ten behoeve een verdere professionalisering van de besturen of van de kwaliteit van het onderwijs.
Bij de belangenbehartiging en het overleg met de overheid kampen de sectorraden overigens regelmatig met belangentegenstellingen binnen hun achterban, bijvoorbeeld tussen grote en kleine besturen, tussen besturen met instellingen in en buiten de grote steden of tussen besturen van categorale, smalle gespecialiseerde instellingen en besturen van brede algemene instellingen.

Koepelorganisaties en besturenorganisaties raakten veel van hun invloed kwijt

Met de komst van de sectorraden in het primair en voortgezet onderwijs veranderde de positie van de koepelorganisaties en besturenorganisaties binnen de verschillende zuilen.
De *koepelorganisaties*, die tot begin jaren negentig de belangrijkste gesprekpartners van de overheid waren, zijn hun invloed op het overheidsbeleid grotendeels kwijtgeraakt. Zij richten zich, voor zover ze nog actief zijn, op het onderhouden van onderlinge contacten tussen de verschillende geledingen binnen de eigen zuil en op identiteitsontwikkeling.
De koepelorganisatie die daarin de langste traditie heeft is de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR), die in 1910 werd opgericht. Deze organisatie presenteert zich anno 2010 op haar website als het forum voor het katholiek onderwijs, met als belangrijkste taken: identiteitsontwikkeling van het katholiek onderwijs, de 'erkenningstaak' die voortvloeit uit het mandaat van de bisschoppen en visieontwikkeling in het licht van nationale en internationale maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen.
Tot het platform behoren alle geledingenorganisaties met een katholieke grondslag, alsmede de rooms-katholieke secties van algemene geledingenorganisaties.
De Nederlands Protestants-Christelijke Schoolraad (NPCS) is inmiddels opgeheven.
De Besturenraad heeft de taken van deze koepelorganisatie grotendeels overgenomen, en afficheert zich sinds kort als een landelijk identiteitscentrum van en voor het christelijk onderwijs.
De Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad (NABS) – de koepelorganisatie van het algemeen bijzonder onderwijs – is er nog wel, maar is naar buiten toe weinig zichtbaar.
Het in 1963 opgerichte Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) richt zich primair op de behartiging van de belangen van het openbaar onderwijs. De positie van het openbaar onderwijs is onder druk komen te staan. Sinds de meeste gemeenten het in de jaren negentig op afstand hebben gezet, lijkt het soms alsof de gemeenten er niet meer verantwoordelijk voor zijn.
De *besturenorganisaties* hielden zich in het verleden vooral bezig met de vertaling van de vaak ingewikkelde regelgeving van de overheid naar de praktijk van de schoolbesturen. Ze hadden bovendien een werkgeverstaak. Met de komst van de sectorraden verloren de

besturenorganisaties hun werkgeverstaak en zijn ze zich vooral gaan richten op de invulling van de religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogisch identiteit van het onderwijs binnen de eigen richting (rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder, openbaar), op identiteitsgebonden belangenbehartiging en op directe ondersteuning van en dienstverlening aan hun leden (de schoolbesturen). De besturenraden van het bijzonder onderwijs staan daarbij pal voor de vrijheid van onderwijs. Zodra de overheid met voorstellen komt die de inrichting van het onderwijs (het hoe) direct dan wel indirect raken, trekken ze onmiddellijk aan de bel. Daarbij zijn de besturenorganisaties van het bijzonder onderwijs het onderling overigens lang niet altijd eens. Het in het voorjaar van 2010 ingediende voorstel om bijzondere scholen een acceptatieplicht op te leggen werd door de confessionele besturenraden (KBO en Besturenraad) bijvoorbeeld met kracht van de hand gewezen. De besturenraad van het openbaar en algemeen bijzonder onderwijs (VOS/ABB) nam hierbij een ander standpunt in, namelijk dat scholen in principe algemeen toegankelijkheid moeten zijn voor alle leerlingen, ook als zij de grondslag van de school niet onderschrijven. De scheidslijnen tussen de besturenorganisaties liggen dan ook niet alleen tussen het bijzonder en het openbaar onderwijs, maar ook tussen het confessioneel en het niet-confessioneel onderwijs. Sinds de komst van de sectorraden worden besturenorganisaties door de overheid vooral betrokken bij identiteitsgevoelige beleidskwesties, zoals het voorstel voor de fusietoets.

Bundeling van krachten bij de docentenorganisaties

Binnen de personeelsvertegenwoordiging was de afgelopen decennia duidelijk sprake van concentratie. In 1997 fuseerden de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) tot Algemene Onderwijsbond (AOb), die daardoor de grootste bij de FNV aangesloten onderwijsvakbond werd. De AOb vertegenwoordigt docenten van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs. Het NGL representeerde voor de fusie vooral eerstegraads docenten met een academische opleiding. Door de fusie met de veel grotere ABOP, die overwegend tweedegraads docenten uit het basis- en voortgezet onderwijs vertegenwoordigde, raakten de eerstegraads docenten in de minderheid en werd hun geluid minder gehoord. Dat leidde met name tot frustraties ten tijde van de vernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs werden ingevoerd (zoals de basisvorming en het studiehuis), die op veel verzet stuitten bij sterk vakinhoudelijk geschoolde docenten. Een deel van deze overwegend oudere universitair gevormde eerstegraads leraren heeft de afgelopen jaren vermoedelijk zijn toevlucht gezocht bij de in 2006 opgerichte vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) (Bronneman-Helmers 2008a: 263-265).
In de Algemene Onderwijsbond (AOb) ging een groot aantal docentenorganisaties van verschillende denominatieve richtingen op. Binnen de bond bleven de verschillende denominaties/richtingen als afdelingen voortbestaan. Ook in protestants-christelijke kring vond krachtenbundeling plaats. De landelijke onderwijsbonden behartigen niet alleen de belangen van werknemers op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, maar zijn zich de afgelopen jaren ook steeds meer gaan bezighouden met de kwaliteit van het lerarenberoep (professionalisering). Dat laatste gebeurt met name via de in 1998 opgerichte Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander

onderwijspersoneel (SBL). Deze richt zich met name op de kwaliteit van het lerarenberoep. Het initiatief voor de stichting kwam overigens niet van de leraren zelf, maar van de overheid en de vakorganisaties. Het onderwijs kent namelijk, anders dan bijvoorbeeld de zorgsector, geen beroepsverenigingen. Er zijn in het voortgezet onderwijs wel verenigingen van vakdocenten. De 26 vakinhoudelijke verenigingen hebben zich verenigd in een platform (PVVVO) dat bij vakoverstijgende onderwerpen (zoals de basisvorming en de vernieuwing van de tweede fase van havo/vwo) als aanspreekpunt fungeert. In het bestuur van de SBL zitten vertegenwoordigers van de verschillende onderwijsbonden, van de PVVO en van Beter Onderwijs Nederland en onafhankelijke deskundigen. De SBL wordt in de loop van 2011 omgevormd tot Onderwijscoöperatie: een organisatie van, voor en door leraren (zie www.Lerarenweb.nl).

Ouderorganisaties zijn nog steeds verzuild

De organisaties van ouders zijn nog steeds per richting/denominatie of zuil georganiseerd.[11] Zij werken binnen hun zuil vaak samen met organisaties van docenten en besturen. Ze lijken zich soms meer te richten op het belang van de eigen richting (bijvoorbeeld het belang van het katholiek of het openbaar onderwijs) dan op het belang van ouders. Door hun gescheiden optrekken is hun invloed op het beleid bescheiden. De landelijke oudervereniging Balans, die bij onderwerpen rond de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs (zie hoofdstuk 8) opkomt voor de belangen van ouders van kinderen met ontwikkeling- en of gedragsstoornissen, lijkt soms meer invloed op het beleid te hebben dan de verzuilde organisaties van ouders met kinderen in het regulier onderwijs.

Scholieren- en studentenorganisaties zagen hun invloed de afgelopen jaren toenemen

De scholierenorganisaties LAKS (voortgezet onderwijs) en JOB (middelbaar beroepsonderwijs) bestonden in 2009 respectievelijk 25 en 10 jaar, en de studentenorganisaties LSVb en ISO bestonden in 2008 allebei 25 jaar. Hun invloed op het beleid van de overheid nam de afgelopen jaren sterk toe, zeker sinds het LAKS, de JOB en de LSVb in 2007 gezamenlijk een brandbrief stuurden aan de toenmalige staatssecretaris van onderwijs waarin zij onder de titel 'Wij willen leren, geef ons ook de kans' meer lessen en beter onderwijs eisten. De brandbrief leidde niet alleen tot Kamervragen, maar vormde zelfs de directe aanleiding voor het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, waartoe in april 2007 werd besloten. Niet alleen het ministerie, ook de Tweede Kamer is buitengewoon gevoelig voor kritiek vanuit de landelijke scholieren- en studentenorganisaties, met name als die kritiek betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs.

Geen aparte organisatie voor het van overheidswege bekostigde postinitiële onderwijs

Het postinitiële onderwijs voor volwassenen staat van oudsher in de schaduw van het initiële onderwijs voor jongeren. Het educatieve aanbod voor volwassenen was[12] en is nog steeds erg versnipperd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het van

overheidswege bekostigde aanbod van funderende educatie voor volwassenen: basiseducatie, vavo en inburgering. Zij kunnen de inburgering sinds enkele jaren door zowel bekostigde (ROC's) als door particuliere instellingen laten uitvoeren. Ook het diplomagerichte beroeps- en hoger onderwijs in deeltijd wordt door zowel de reguliere bekostigde instellingen voor mbo (ROC's), hbo (hogescholen) en wo (universiteiten) als door particuliere opleidingen op commerciële basis verzorgd.
De Open Universiteit (OU) – de enige van overheidswege bekostigde instelling die uitsluitend postinitieel hoger onderwijs aanbiedt – manifesteert zich nog het duidelijkst als belangenbehartiger van de publieke postinitiële sector. De voorzitter van de OU constateerde in juni 2008 naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker) dat weliswaar iedereen het 'een leven lang leren' omarmt, maar dat we in Nederland vooral sterk zijn in 'een leven lang leuteren'; een klacht die hij enkele maanden later herhaalde, nu naar aanleiding het ontbreken van enige actie bij de uitwerking van het Nationaal actieplan leven lang leren (Bovens 2008).
De rijksoverheid riep in 2005 wel een projectdirectie Leren & Werken in het leven (een gezamenlijke directie vanuit de ministeries van OCW en SZW) die 'werkgevers, werknemers, burgers, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, Centra voor Werk en Inkomen, gemeenten en andere betrokken partijen in de regio stimuleert en ondersteunt om 'een leven lang leren' mogelijk te maken'. Dat gebeurt onder andere door het stimuleren van EVC-trajecten (erkennen van verworven competenties) en van diverse combinaties van leren en werken (zoals leerwerktrajecten en de Associate-degreeopleidingen in het hbo). De projectdirectie Leren & Werken is met ingang van 1 januari 2011 opgeheven. Haar taken zijn overgedragen aan verschillende landelijke organisaties.

Postinitiële opleiding en scholing vooral een zaak van particuliere commerciële opleidingsinstituten

De meeste postinitiële opleidingen en cursussen voor volwassenen worden door particuliere, niet van overheidswege bekostigde instellingen verzorgd. Bijna 80% van deze niet-bekostigde opleidingen is werkgerelateerd. Er zijn daarnaast enkele erkende particuliere opleidingen voor jongeren, vooral in het voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld het Luzac College). Zij bieden kleinschalig en intensief onderwijs.
Een deel van de commerciële particuliere opleidingen is van overheidswege erkend. Dat betekent dat leerlingen en studenten die bij deze particuliere scholen of instellingen zijn ingeschreven wettelijk erkende diploma's kunnen behalen en in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering.De belangen van de aangewezen/erkende particuliere opleidingen voor jongeren en volwassenen werden tot voor kort behartigd door Paepon. Ook in de sector van de particuliere opleidingen vond de afgelopen jaren krachtenbundeling plaats, en medio 2010 is Paepon opgevolgd door de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO): een overkoepelende brancheverenigingvoor alle particuliere trainings- en opleidingsbureaus in Nederland. De NRTO vertegenwoordigt sindsdien het particuliere onderwijs in het overleg met de overheid. Door de versnippering en de onderlinge concurrentie tussen bekostigde en particuliere aanbieders komen er vanuit het postinitiële onderwijsveld zelf weinig impulsen voor versterking van deze onderwijssector. De afgelopen decennia hebben talloze commissies en *Task Forces* gepleit

voor meer actie op het gebied van wederkerend onderwijs, permanente educatie of 'een leven lang leren'. Die pleidooien hebben tot dusver weinig opgeleverd.

5.3 Veranderingen in de positie en invloed van actoren buiten de onderwijssector

Het onderwijsbeleid wordt niet alleen beïnvloed door organisaties die het onderwijsveld vertegenwoordigen, maar ook door allerlei onderwijsexterne instanties en organisaties. Aan de orde komen:
- de rol van gemeenten;
- de invloed van werkgevers- en werknemersorganisaties;
- de rol van de media;
- de invloed van internationale organisaties;
- de bijdrage van het onderwijsonderzoek.

5.3.1 De rol van gemeenten

De invloed van gemeenten op het onderwijsbeleid is van oudsher omstreden. Dat hangt samen met ons duale onderwijsbestel, dat uit openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs bestaat. Die dualiteit is het rechtstreekse gevolg van de beginselen die in 1917 in artikel 23 van de Grondwet zijn vastgelegd (zie de hoofdstukken 2 en 4).
Van de bekostigde scholen voor basis- en voortgezet onderwijs was in 2008 ongeveer een derde openbaar en twee derde bijzonder. Sinds 1996 is in het funderend onderwijs de heldere tweedeling tussen openbaar en bijzonder echter aan het vervagen. Als gevolg van de gemaakte afspraken in het Schevenings akkoord kan het bestuur van een openbare school sinds 1996 in handen worden gelegd van een privaatrechtelijke stichting. Sinds 1998 kunnen openbare scholen en bijzondere scholen zelfs samengaan onder één bijzonder bestuur, het zogenoemde samenwerkingsbestuur (Zoontjens 2010a: 66). Als gevolg van deze ontwikkelingen daalde tussen 1997 en 2008 het aantal openbare basisscholen dat door de gemeente wordt bestuurd van 30% naar minder dan 10%; in het voortgezet onderwijs nam percentage door de gemeente bestuurde openbare scholen af van 25% naar iets meer dan 5% (CBS 2008).
Kreeg de gemeente tijdens de twee paarse kabinetten (1994-2002) meer invloed op het funderend onderwijs, met name bij het bestrijden van onderwijsachterstanden, sinds 2002 is haar rol weer grotendeels teruggebracht tot de taken die zij van oudsher al had: de handhaving van de leerplicht en de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs.
Doordat de meeste gemeenten het openbaar onderwijs op afstand hebben gezet en doordat haar taken en bevoegdheden, met name bij het onderwijsachterstandenbeleid, weer werden teruggebracht, zijn de mogelijkheden van het lokaal bestuur om invloed op het onderwijs uit te oefenen duidelijk verminderd. Dat leidt tot conflicten, zeker sinds de Inspectie van het Onderwijs in het jaarlijks verschijnende Onderwijsverslag duidelijk maakt dat een deel van de scholen zeer zwak of zwak is. Wethouders van de grote gemeenten (bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam) proberen vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit van de (zeer)

zwakke scholen, maar stuiten daarbij nogal eens op schoolbestuurders die zich, met een beroep op artikel 23 van de Grondwet, tegen die bemoeienis verzetten.
De gemeente vervult momenteel vooral een rol bij schooloverstijgende maatschappelijke opdrachten. Een belangrijke uitingsvorm daarvan is de ontwikkeling van de brede school, die begin jaren negentig door Rotterdam en Groningen werd geïnitieerd. De brede school is inmiddels een containerbegrip, dat zowel refereert aan scholen die allerlei buitenschoolse activiteiten aanbieden (bijvoorbeeld op het gebied van sport en cultuur) als aan scholen die een veelheid aan contacten onderhouden met andere instellingen en organisaties die zich bezighouden met de jeugd en/of hun ouders. Inmiddels worden ongeveer 1000 van de bijna 7000 basisscholen als brede basisschool aangemerkt en datzelfde geldt voor 350 van de ongeveer 650 scholen voor voortgezet onderwijs.
Sinds 2007 hebben gemeenten ook een belangrijke regierol in het lokale onderwijs- en jeugdbeleid. De lokale educatieve beleidsagenda (LEA) vervult daarbij een belangrijke functie. In veel gemeenten vormt deze de basis voor het overleg over het onderwijsbeleid en het aanverwante jeugdbeleid. Aan die agenda werden de afgelopen jaren steeds meer onderwerpen toegevoegd, waardoor het overleg overladen dreigt te raken. De gemeentelijke regierol kan echter alleen succesvol worden vervuld als de gemeente over voldoende bevoegdheden, geld en overtuigingskracht beschikt, zo leert de ervaring (Bronneman-Helmers 2008b).
Niet alleen de rol van het gemeentebestuur werd ingeperkt, maar ook de rol van de minister en de staatssecretaris(sen). De minister heeft betrekkelijk weinig mogelijkheden om in te grijpen in het geval scholen of schoolbesturen kwalitatief tekortschieten. Er is pas sinds kort een wettelijk regeling die het mogelijk maakt sneller in te grijpen (interventieladder, sanctiebevoegdheid inspectie).

5.3.2 De invloed van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties

De werelden van onderwijs en bedrijfsleven zijn van elkaar vervreemd geraakt, zo luidde begin jaren tachtig een belangrijke conclusie in het eindrapport van de tijdens het eerste kabinet-Lubbers ingestelde commissie-Wagner (commissie voor het Industriebeleid; 1982). De aanbevelingen van de tijdens het derde kabinet-Lubbers ingestelde commissie-Rauwenhoff (tijdelijke adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt) (1990) om scholen voor beroepsonderwijs zelfstandiger te maken, het beroepsonderwijs te dualiseren en een minimum startniveau (startkwalificatie) in te voeren, werden in de jaren negentig allemaal in beleid omgezet. Zowel Wagner als Rauwenhoff was afkomstig uit het bedrijfsleven.
De invloed van het georganiseerde bedrijfsleven (sociale partners) en het afnemende beroepenveld op het onderwijsbeleid is de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen.
Die invloed manifesteert zich op verschillende niveaus:
– het *niveau van het bedrijf* zelf: in de vorm van stages en leerwerkplaatsen in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger (beroeps)onderwijs;
– het *niveau van de bedrijfstak of branche*: in het mbo gebeurde dat aanvankelijk via de Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven (BOOB's), die profielen voor nieuwe mbo-opleidingen ontwikkelden. Later werden dat de kenniscentra voor

beroepsonderwijs en bedrijfsleven, verenigd in het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen (Colo), die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur en voor de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (BPV), dat wil zeggen de stages en leerwerkplekken in het mbo. In het hbo is het overleg tussen hogescholen en het afnemende werkveld minder geïnstitutionaliseerd. In 2005 werd tussen de HBO-raad en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB het Convenant Werkveldoverleg Hoger Onderwijs afgesloten, waarin afspraken zijn neergelegd over de betrokkenheid van het relevante werkveld bij het opstellen van profielen, kwalificatie of competenties;
- *het landelijke niveau*: via de *Sociaal-Economische Raad* (SER), waarin vertegenwoordigers van de landelijke organisaties van werkgevers en werknemers en onafhankelijke kroonleden zitting hebben. In de periode 1990-2009 bracht de SER in totaal 26 adviezen uit naar aanleiding van beleidsdocumenten van de overheid op het gebied van (vooral) het mbo, het hbo, het wetenschappelijk onderwijs en het 'een leven lang leren', zoals het tweejaarlijks verschijnende Hoger Onderwijs- en Onderzoeksplan (HOOP) en de verschillende Koers- en Strategienota's. De centrale organisaties van werkgevers en werknemers overleggen samen (dat wil zeggen zonder kroonleden) in de *Stichting van de Arbeid.* Ook via dat orgaan brengen zij advies uit aan de overheid, brengen ze standpunten van georganiseerde bedrijfsleven naar buiten en maken ze afspraken met organisaties als de MBO Raad, het Colo en de JOB over zaken als stages;
- Werkgevers- en werknemersorganisaties maken daarnaast ook buiten de overheid om afspraken met het onderwijs. Zo ondertekenden de sociale partners, de MBO Raad en het Colo in maart 2010 een intentieverklaring om beter te gaan samenwerken om de kwaliteit en inhoud van het mbo te verbeteren.

Werkgeversorganisaties reageren, in hun rol als afnemer van het onderwijs, vaak ook afzonderlijk op beleidsvoornemens en adviezen. Daarbij richt MKB-Nederland, dat het midden- en kleinbedrijf vertegenwoordigt, zich vooral op het mbo en sinds medio jaren negentig ook steeds meer op het hbo, terwijl VNO-NCW zich van oudsher met name bezighoudt met het hoger onderwijs, en daarbinnen vooral het universitaire onderwijs en onderzoek. De invloed van het georganiseerde midden- en kleinbedrijf op het mbo is groot. Via het Colo en de kenniscentra is het verantwoordelijk voor het omschrijven van de kwalificaties waartoe het mbo opleidt. Omdat het MKB bestaat uit vele branches, beroepen en functies, ontstond in de loop der tijd een kwalificatiestructuur met maar liefst de 700 kwalificaties.
MKB-Nederland en VNO-NCW werken sinds enkele jaren samen. Bij gemeenschappelijke belangen komen ze regelmatig met voorstellen waarin ze pleiten voor een grotere inbreng van het bedrijfsleven in het onderwijs, bijvoorbeeld in de nota *Stelselmatig samenwerken. Een agenda voor hbo en bedrijfsleven* (VNO-NCW en MKB-Nederland 2009). De centrale werknemersorganisaties reageren alleen in het kader van de SER of de Stichting van de Arbeid op het onderwijsbeleid. Sociale partners en werkgeversorganisaties behartigen de belangen van het georganiseerde bedrijfsleven, al met al, langs vele wegen.

5.3.3 De rol van de media

In 2003 publiceerde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) het rapport *Medialogica*. Daarin wees de raad op het bestaan van een 'politiek publicitair complex', een sterke verwevenheid van pers en politiek. De media berichten over debatten in de Kamer, politici hebben de pers nodig om hun plannen en opvattingen wereldkundig te maken en berichten in de media zijn op hun beurt weer aanleiding voor Kamervragen en spoeddebatten (RMO 2003).
Kamervragen over het onderwijs blijken in de praktijk overigens zelden tot maatregelen te leiden, zo leert onderzoek. Opmerkelijk is ook dat er aan de beantwoording van de Kamervragen in de media zelden aandacht wordt besteed. Uit een analyse van schriftelijke Kamervragen over het onderwijs in 2006-2007 kwam bovendien naar voren dat er in die periode weliswaar sprake was van een enorme toename van het aantal vragen, maar dat deze vragen vrijwel nooit gingen over het onderwerp dat de gemoederen in die jaren het meest bezighield: 'het nieuwe leren'. Het lijkt er op dat de berichtgeving in de media door politici meer wordt aangewend voor de eigen profilering dan voor het op gang brengen van een politieke discussie over de verbetering van het onderwijs (Leenheer 2008: 30-31).
Naar het oordeel van Schutte kenmerkt de medialogica zich door 1) de grote snelheid van het nieuws, 2) framing in de zin van het brengen van het nieuws in termen van een conflict of een strijd om de macht, 3) personalisering, 4) meutevorming en hypes, 5) eindeloze herhaling, 6) de presentator van het nieuws als ster, en 7) een ironische en vaak zelfs cynische toon. Hoogopgeleiden raken hierdoor gevangen in een 'cynismespiraal', en lager opgeleiden raken steeds meer verbitterd omdat de overheid kennelijk niet in staat is hun problemen op te lossen (Schutte 2009). Burgers dreigen als gevolg van de medialogica hun vertrouwen in de politiek en in publieke instituties te verliezen, zo stelt de RMO.

Negatieve berichtgeving versus positieve ervaringen

Het onderwijs stond de afgelopen jaren volop in belangstelling. De berichtgeving in de media is overwegend negatief (goed nieuws is geen nieuws), waardoor leraren gedemotiveerd raken. Pers en politiek maken het scholen niet gemakkelijk om hun werk goed te doen, zo concludeerden Waslander en Van der Weide op basis van een inhoudelijke analyse van maar liefst 1336 artikelen in *de Volkskrant*, *Trouw* en *NRC Handelsblad* en 342 tv-programma's van zowel publieke als commerciële kanalen gedurende de periode tussen 1 oktober 2007 en 1 september 2008 (Waslander en Van der Weide 2009).
Mensen die niet dagelijks met het onderwijs te maken hebben krijgen uit de berichtgeving in de media het gevoel dat er van alles mis is in het onderwijs. Uit enquêtes blijkt echter telkens weer dat ouders van schoolgaande kinderen redelijk tevreden zijn over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kinderen. Zij oordelen in enquêteonderzoek positiever over het onderwijs op de school van hun kinderen dan de gemiddelde Nederlander over het onderwijs in het algemeen (zie bijvoorbeeld Plantinga et al. 2008).

De beeldvorming in de media wordt lang niet altijd door de feiten ondersteund.
De onvrede over het onderwijs lijkt sinds 2002 eenzelfde patroon te volgen als de opvattingen over de politiek en de overheid. Mensen zijn tevreden over hun eigen leven en de school van hun kinderen, maar ontevreden over de regering, het openbaar bestuur en daarmee verbonden instituties als het onderwijs.

Signalerende functie bij misstanden

Journalistieke aandacht heeft de beleidsvormers in de onderwijssector echter ook verschillende malen wakker geschud en belangrijke onderwerpen op de agenda gezet. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij het onderzoek van *Trouw* waaruit bleek dat er grote verschillen zijn in de prestaties van scholen. Ook met berichtgeving over misstanden, zoals de reportages van *Nova* over de hbo-fraude, of met de verhalen over topsalarissen van bestuurders of gesjoemel met diploma's vervullen de media een belangrijke signalerende rol. Nadeel van dergelijke negatieve berichtgeving over misstanden of incidenten bij een enkele school of instelling is echter dat ook de andere scholen en instellingen daaronder lijden.
De columns van Leo Prick in *NRC Handelsblad* (Prick 2006) en van Martin Sommer in *de Volkskrant* (Sommer 2006) en het stuk van Ad Verbrugge over het dalende niveau van het onderwijs als gevolg van onderwijsvernieuwingen als 'het nieuwe leren' op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* (Verbrugge 2006) leidden in 2006 en 2007 tot een fel debat dat uiteindelijk uitmondde in een parlementair onderzoek (commissie-Dijsselbloem). De media, zo stellen Sikkes en Vermeulen (2008), spelen al met al een doorslaggevende rol in de duiding en definitie van de werkelijkheid, en dat blijft niet zonder consequenties.

5.3.4 De invloed van internationale organisaties

In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat de invloed van internationale organisaties op het Nederlandse onderwijsbeleid de afgelopen tien jaar is toegenomen. Dat geldt met name voor het beleidsterrein van het beroeps- en hoger onderwijs, dat voorbereidt op een positie op de arbeidsmarkt.

Afspraken binnen de Europese Unie (EU)

Rond de eeuwwisseling werden binnen de Europese Unie (EU) diverse richtinggevende afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de structuur van het hoger onderwijs (de bachelor-masterstructuur) en de verschillende kwalificatieniveaus, waaronder het niveau van de startkwalificatie. Zo spraken de Europese regeringsleiders in 2000 in Lissabon met elkaar af dat Europa de meest dynamische en concurrerende regio ter wereld moest worden. Met dat doel voor ogen werden gemeenschappelijke kwantitatieve doelstellingen geformuleerd voor onder meer het verhogen van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in de verschillende lidstaten binnen de Europese Unie. De onderwijsprestaties van de Europese landen worden sindsdien regelmatig met elkaar vergeleken.
De Lissabondoelstellingen werden vervolgens vertaald in nationale doelstellingen.
In verband met de middelmatige score van Nederland op het punt van het voortijdig schoolverlaten werd de aanpak om het aantal voortijdige schoolverlaters terug te

dringen onder het motto 'aanval op de schooluitval' sterk geïntensiveerd. Ook het streven om het percentage hoogopgeleiden binnen de beroepsbevolking van 25-34 jaar tot 50% te verhogen werd in belangrijke mate ingegeven door internationaal vergelijkende studies naar de onderwijsprestaties van verschillende landen. Uit die studies blijkt dat Nederland weliswaar hoog scoort op het percentage afgestudeerden met een lange opleiding in het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs, maar laag scoort als het gaat om het percentage afgestudeerden met een korte hogere opleiding. Omdat in diezelfde periode ook het bedrijfsleven – met name de organisatie van het midden- en kleinbedrijf (MKB-Nederland) – aandrong op het van overheidswege bekostigen van een aanbod van korte hbo-opleidingen, startte in 2006 een aantal *pilots* met een tweejarig Associate-degreeprogramma (als onderdeel van een hbo-bacheloropleiding).

Internationale vergelijking van onderwijsstelsels en -prestaties door de OESO

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) brengt onder de titel *Education at a Glance* elk jaar een rapport uit waarin de prestaties van onderwijsstelsels van meer dan dertig geïndustrialiseerde landen uit de hele wereld met elkaar worden vergeleken. De jaarlijks terugkerende conclusie luidt dat Nederland naar verhouding weinig in het onderwijs investeert. Dat leidt ieder jaar weer tot politieke druk om de overheidsuitgaven voor onderwijs te verhogen. De toppositie van Finland op de verschillende ranglijsten bracht diverse malen een discussie op gang over de inrichting van ons onderwijsstelsel, met name over het vergeleken met andere landen vroege selectiemoment (op twaalfjarige leeftijd bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs). In de meeste andere landen, waaronder Finland, vindt de selectie voor verschillende schooltypen pas een aantal jaren later plaats. Uit een dergelijke bevinding wordt al snel de conclusie getrokken dat Finlands toppositie een gevolg is van de latere selectie. Daarbij wordt gemakshalve voorbijgegaan aan andere kenmerken van het Finse onderwijsstelsel die de goede resultaten in dat land ook zouden kunnen verklaren, zoals het naar verhouding lage percentage jongeren uit laaggeschoolde (allochtone) milieus of het gegeven dat in Finland alle leerkrachten een academische opleiding hebben genoten.
Regeringen zijn over het algemeen buitengewoon gevoelig voor de positie van hun land op de internationale prestatieladder. Een hoge score levert internationaal prestige op, een lage score leidt al snel tot beleidsdoelstellingen om de positie van het eigen land te verbeteren. Internationaal vergelijkende studies drukken sinds het begin van deze eeuw duidelijk hun stempel op het Nederlandse onderwijsbeleid.

De OESO heeft meer invloed dan de EU

Hoewel de EU geen regelgevende bevoegdheden op het terrein van het onderwijs heeft, beïnvloedden de door regeringsleiders gemaakte afspraken (zoals die in Bologna en Lissabon) de afgelopen tien jaar in belangrijke mate de koers van het Nederlandse onderwijsbeleid. De Lissabondoelstellingen werden daarin zelfs een belangrijke richtsnoer. Bij uitvoering van die afspraken liep Nederland vaak voorop. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs en bij de oprichting van een onafhankelijke accreditatieorganisatie (de NAO, later NVAO).

De OESO zette met haar publicaties en over internationaal vergelijkende onderzoeken, waaronder het PISA-onderzoek en het IALS-onderzoek,[13] diverse stelselproblemen op de agenda, zoals ons sterk gestratificeerde voortgezet onderwijs en het vroege selectiemoment. In hoofdstuk 3 passeerden verschillende onderzoeken de revue die zijn gebaseerd op het onderzoek van de OESO of op andere grootschalige, internationaal vergelijkende databestanden als TIMSS en PIRLS.[14] De impact van dergelijk internationaal vergelijkend onderzoek is groot. De resultaten van het eerste PISA-onderzoek brachten een aantal jaren geleden in Duitsland bijvoorbeeld een enorm schokeffect teweeg. Met name het feit dat landen in die onderzoeken worden gerangschikt op basis van hun onderwijsprestaties is daarbij cruciaal. In Frankrijk voerde men zelfs tot op het niveau van de president een discussie over het al dan niet publiceren van de slechte Franse resultaten. Dat leidde ertoe dat de resultaten niet werden gepubliceerd en Frankrijk zich terugtrok uit het consortium (Van Damme 2009).
De publicaties van de OESO hadden vaak meer impact op de beleidsvorming dan de in EU-verband gemaakte afspraken. Bij de voorbereiding van die afspraken zijn ministers uit de lidstaten immers zelf betrokken. Afspraken in EU-verband gaven vaak een extra impuls aan beleidsvoornemens die toch al op de agenda stonden. Bij OESO-publicaties staan echter het prestige en de internationale concurrentiepositie van Nederland op het spel.

5.3.5 De bijdrage van het onderwijsonderzoek

Bij onderzoek naar beleidsmaatregelen die zouden kunnen leiden tot verbetering van de prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel kunnen in principe twee strategieën worden gevolgd: internationale vergelijking van verschillende onderwijsstelsels en vergelijking van de prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel in de tijd.

Beperkingen van internationaal vergelijkend onderzoek

De meest gebruikte strategie is het hiervoor al genoemde internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van verschillende onderwijsstelsels. Het is echter lang niet altijd mogelijk om prestatieverschillen tussen landen met uiteenlopende onderwijsstelsels uitsluitend toe te schrijven aan kenmerken van de onderzochte stelsels. Onderwijsstelsels zijn namelijk ingebed in samenlevingen en beleidssystemen die meestal op tal van relevante kenmerken van elkaar verschillen. Van Damme, die leiding geeft aan het Centre for Educational Research and Innovation (CERI) van de OESO, zegt hierover het volgende:

> *'Het rangschikken en ordenen van leerresultaten van landen op een lineaire schaal is een valabele en legitieme manier om inzicht te krijgen in complexe realiteiten, maar kan uiteraard ook een erg reductionistische manier zijn om die complexiteit weer te geven. Het valt moeilijk te ontkennen dat de vrij sterke cohesie van de Finse samenleving, de sterke historische waardering voor leren en educatie, en zelfs de geografische structuur van het land een positieve rol spelen bij de uitstekende Finse PISA-resultaten, net als onderwijsinterne factoren zoals het uitstekende niveau van en de selectieve toegang tot de lerarenopleiding. Er is geen "magic*

formula" die met een aantal eenvoudige ingrepen een land ertoe kan brengen zich in een aantal jaren op hetzelfde niveau als Finland te positioneren.'

In theorie, zo stelt van Damme, is het heel goed mogelijk dat eenzelfde onderwijsmaatregel in een andere context tot negatieve resultaten zou kunnen leiden in plaats van tot de gewenste verbetering. Beleidsaanbevelingen doen op grond van het afwijken van een bepaalde statistische norm is volgens hem een reductionistische en dus potentieel risicovolle onderneming (Van Damme 2009).

Ook vergelijking in de tijd levert meestal geen eenduidige beleidsaanbevelingen op
Een tweede mogelijkheid is het volgen van de prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel in de tijd. Ook bij dit type onderzoek geldt dat ontwikkelingen in de prestaties van het stelsel moeilijk kunnen worden verklaard door één wijziging in het stelsel, bijvoorbeeld de beperking van de mogelijkheid tot stapelen van opleidingen, omdat de prestatieontwikkeling ook kan samenhangen met andere veranderingen in het onderwijs die in dezelfde periode hebben plaatsgevonden, zoals een inhoudelijke of didactische verandering (bijvoorbeeld de invoering van profielen en het studiehuis in de tweede fase van havo/vwo) of met onderwijsexterne ontwikkelingen in de betreffende periode (bijvoorbeeld een krappe arbeidsmarkt en een grote vraag naar schoolverlaters). Ook deze strategie leidt dus lang niet tot heldere en eenduidige beleidsaanbevelingen.

Weinig onderzoek naar onderwijsontwikkelingen op macro-niveau
Onderzoek naar het functioneren van het onderwijsstelsel is schaars. Het onderzoek dat door de Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek van NWO (NWO-PROO) wordt gefinancierd richt zich vrijwel volledig op het micro- of het mesoniveau van het onderwijs, bijvoorbeeld op leerprocessen, didactiek, het onderwijspersoneel, de pedagogische functie van het onderwijs of de relatie tussen scholen en sociale cohesie. Omdat voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek naar het macroniveau van het onderwijs(beleid) ontbraken, nam NWO in 2008 zelf het initiatief voor een onderzoekslijn naar 'kenmerken van onderwijsstelsels en de centrale functies van onderwijs'. Met dergelijk onderzoek beoogt NWO een bijdrage te leveren aan meer evidence based onderwijs.
In 2009 verscheen een eerste verkenning op dit gebied: een literatuurstudie naar de empirische evidentie van effecten van kenmerken van onderwijsstelsels in het realiseren van publieke belangen: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid (Webbink et al. 2009). Die studie moest op twee vragen antwoord geven: 1) wat is er bekend over de effectiviteit van onderwijssystemen in het realiseren van publieke belangen? en 2) wat is er bekend over de weging van publiek belangen in het onderwijsbeleid? De belangrijkste bevindingen uit deze studie zijn in hoofdstuk 3 gerapporteerd. De studie doet diverse suggesties om de effectiviteit van het beleid te vergroten en de risico's van slecht onderbouwd beleid dat na verloop van tijd niet blijkt te werken te verminderen.

Beleidsonderzoek richt zich meestal op deelterreinen van het onderwijs

Een belangrijke vorm van beleidsonderzoek is het evaluatieonderzoek. Voorbeelden daarvan zijn het evaluatieonderzoek naar de basisvorming (Inspectie van het Onderwijs 1999a), de evaluatie van de tweede fase havo/vwo (Tweede Fase Adviespunt 2005), het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet op het onderwijstoezicht (De Jonge et al. 2007) en het evaluatieonderzoek naar de invoering van het bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs (Westerheijden et al. 2008). Evaluatieonderzoek vindt altijd plaats in opdracht van de overheid. In belangrijke nieuwe wetten is namelijk meestal een evaluatiebepaling opgenomen. Zo'n evaluatieonderzoek geeft in de regel aanleiding tot beleidswijzigingen, variërend van aanpassingen en aanscherpingen (Tweede Fase havo/vwo, WOT, bachelor-masterstructuur) tot beëindiging van het beleid (basisvorming).
Het meeste beleidsonderzoek richt zich op specifieke stelselproblemen, bijvoorbeeld op de ontwikkeling van het percentage leerlingen dat naar het speciaal onderwijs gaat of op ontwikkelingen in het rendement van het hoger onderwijs. De onderzoeken bieden inzicht in de omvang en achtergronden van het type stelselproblemen dat in de hoofdstukken 7 t/m 10 aan de orde komt.
Bij een derde type beleidsonderzoek ligt het accent op de beleidstheorie achter een beleidsprogramma. Daarbij wordt nagegaan welke vooronderstellingen er aan het beleid ten grondslag liggen en in hoeverre die vooronderstellingen realistisch blijken te zijn. Een voorbeeld is het proefschrift van Ehren, waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre het nieuwe onderwijstoezicht (WOT) tot schoolverbetering heeft geleid (Ehren 2006).

Behoefte aan meer evidence based onderwijs en onderwijsbeleid

Naar aanleiding van de landelijke invoering van enkele onderwijsvernieuwingen die niet alleen niet bleken te werken, maar zelfs nadelige effecten bleken te hebben, is een brede discussie op gang gekomen over de noodzaak van evidence based onderwijs (welke aanpak in het onderwijs werkt wel en welke niet?) en evidence based onderwijsbeleid (welke beleidsinterventie leidt tot het gewenste effect en welke niet?). In discussies over onderwijs gaat het echter meestal om de bewezen effectiviteit van bepaalde werkwijzen in het onderwijs, en veel minder om beleid dat bewezen effectief is. Dat laatste geldt ook voor *Naar meer evidence based onderwijs*, een advies van de Onderwijsraad dat in 2006 verscheen (Onderwijsraad 2006a).
Valt onderwijsbeleid eigenlijk wel op wetenschappelijke leest te schoeien? Het beantwoorden van die vraag is niet eenvoudig, omdat er tussen het formuleren van beleidsdoelen en het optreden van de gewenste maatschappelijke effecten vele schakels zitten. Volgens Jepma en Van der Vegt is het overheidsbeleid vaak te complex om de volledige keten van beleidsdoel tot effect met één allesomvattende studie te kunnen aantonen. Zij pleiten voor een onderzoeksagenda waarin de verschillende onderdelen van de keten – het beleidsdeel en het onderwijspraktijkdeel – in een samenhangend programma worden onderzocht. Daarbij zouden politici, beleidsmakers, wetenschappers en praktijkdeskundigen moeten worden betrokken (Jepma en Van der Vegt 2009).
Het vaststellen van de effectiviteit van een stelselwijziging is zo mogelijk nog ingewikkelder, omdat een verandering in een deel van het onderwijsstelsel (bijvoorbeeld

selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs) gevolgen kan hebben voor andere onderdelen van het stelsel (bijvoorbeeld meer differentiatie en selectie in het voorafgaande onderwijs).

Onderwijsonderzoek is sterk versnipperd

Het onderwijsonderzoek is sterk versnipperd, zowel naar discipline als naar onderzoeksobject. Onderwijs(beleid) is in veel disciplines uit de mens- en maatschappijwetenschappen onderwerp van onderzoek: sociologie, staats- en bestuursrecht, economie, politieke en bestuurlijke wetenschappen, (ortho)pedagogiek, cognitieve en ontwikkelingspsychologie en meer recent ook hersen- en neurowetenschappen.
In de loop der jaren traden er in de invloed van de verschillende wetenschappelijke disciplines duidelijke verschuivingen op. Tot de jaren zestig (allocatief onderwijsbeleid) was onderwijsbeleid vooral het domein van juristen. Met de opkomst van het constructieve onderwijsbeleid werd het onderwijs onderwerp van sociologisch onderzoek. Onderwijssociologie werd in die jaren een veel gekozen specialisatie. In de jaren tachtig verschoven de beleidsaccenten opnieuw (overheid op afstand). De nadruk kwam steeds meer te liggen op financiële en bestuurlijke vraagstukken. Daarmee verplaatste de wetenschappelijke inbreng zich naar de economische en bestuurswetenschappen.
In de jaren negentig verschoof het beleidsaccent van de input van het onderwijs (geld, huisvesting, personeel) naar de onderwijsoutput, en in het verlengde daarvan ook naar het onderwijsproces. In dat kader werd steeds vaker een beroep gedaan op onderwijskundigen en didactici. De individualisering binnen de samenleving had eveneens gevolgen voor het onderwijs. Er moest meer individueel maatwerk worden geleverd. De leerling en het leren kwamen centraal te staan. In het verlengde van die koerswijziging groeide de invloed van wetenschapsgebieden binnen de psychologie, en meer recent ook de hersen- en neurowetenschappen op het onderwijsbeleid. Veel vraagstukken op het gebied van onderwijs en leren behoeven een inzet van verschillende disciplines. Een multidisciplinaire aanpak komt in het onderwijsonderzoek echter nog maar betrekkelijk weinig voor.
In het onderwijsonderzoek is niet alleen sprake van specialisatie naar wetenschappelijke discipline, maar ook naar onderzoeksobject. Onderzoeksinstituten zijn voor een belangrijk deel gespecialiseerd naar onderwijssector. Zo is het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) gespecialiseerd in onderzoek op het gebied van het hoger onderwijsbeleid en richt het Expertisecentrum beroepsonderwijs (ECBO), voorheen het CINOP en het Max Goote Kenniscentrum, zich met name op wetenschappelijk onderzoek op het gebied van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.
Naar beleidsvormingsprocessen in het onderwijs vindt weinig onderzoek plaats, wellicht omdat de belangrijkste financier van wetenschappelijk onderzoek – de rijksoverheid, al dan niet via NWO – weinig behoefte heeft aan onderzoek naar haar eigen rol. Binnen de universitaire wereld ontstond de afgelopen decennia wel steeds meer belangstelling voor de bestuurlijke aspecten van het onderwijs.[15] De wijze waarop onderwijsbeleid tot stand komt was de afgelopen jaren nauwelijks onderwerp van onderzoek. Dat is opmerkelijk, omdat er de afgelopen twee decennia veel is veranderd in het politieke landschap en in de beleidsarena. Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie die de

onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs in de jaren negentig onderzocht (commissie-Dijsselbloem) vulde die lacune slechts gedeeltelijk. De commissie had vooral een politieke functie. Ze wilde na een periode van heftige discussie over de rol die de politiek bij de vernieuwingen had gespeeld schoon schip maken, om daarna een nieuwe start te kunnen maken (commissie-Dijsselbloem 2008a; Bronneman-Helmers 2008a). In november 2009 stelde de toenmalige minister van Onderwijs een commissie in die tot taak had een nationaal plan voor de onderwijswetenschappen op te stellen. In dat verband werd onder andere nagegaan hoe de bijdrage van de onderwijswetenschappen aan de optimalisering van het Nederlandse onderwijs kan worden vergroot (OCW 2009b). De commissie bracht begin 2011 haar rapport uit (commissie-De Graaf 2011).

5.4 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

5.4.1 De verhoudingen in de beleidsarena zijn ingrijpend veranderd

Sinds 1990 hebben ingrijpende veranderingen in de beleidsarena plaatsgevonden. Dat gebeurde onder invloed van twee belangrijke politieke gebeurtenissen. In de eerste plaats was dat de komst van het eerste paarse kabinet. Dat vond dat er paal en perk moest worden gesteld aan de invloed van belangengroepen. Het primaat van de politiek kwam centraal te staan. Het overleg met de verzuilde koepelorganisaties maakte plaats voor aparte overleggen met de verschillende geledingen in het onderwijs, waarbij de politiek verantwoordelijke bewindslieden zelf de afwegingen maakten. Die overgang van een sterk corporatistische wijze van besluitvorming naar het primaat van de politiek werkt tot op de dag van vandaag door in het optreden van ambtenaren, in het overleg tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld en in de advisering over het onderwijs. De opkomst van Fortuyn, die de kloof tussen de politieke elite en de burger aan de orde stelde, was een tweede belangrijke gebeurtenis die nog steeds doorwerkt in de gang van zaken binnen de beleidsarena. De kwetsbaarheid van politiek en bestuur nam er sterk door toe. Communicatie en beeldvorming werden belangrijke onderdelen van de ambtelijke advisering. De wijze van overleg met het onderwijsveld veranderde. Er wordt nu vaker gesproken met direct betrokkenen in het onderwijsveld zelf. De beleidsvorming komt meer interactief tot stand. Het overleg met het onderwijsveld is daardoor minder geïnstitutionaliseerd en doorzichtig dan twintig jaar geleden.

5.4.2 De economische kijk op onderwijs werd dominant: marktwerking en verzakelijking

In de jaren negentig vond een omschakeling plaats van aanbodsturing naar vraagsturing. Scholen werden aangezet tot marktwerking, en kwantitatieve doelstellingen gingen het beleid domineren. In lijn met die ontwikkeling veranderde ook de werkwijze van de onderwijsinspectie. De kwaliteit van het onderwijs op de afzonderlijke scholen en instellingen kwam centraal te staan. Concurrentie en publicatie van kwaliteitsgegevens zouden leiden tot bewust kiezende ouders en leerlingen, en dat zou de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Bij de geproduceerde kwaliteitsgegevens gaat het

vooralsnog echter vooral om de opbrengsten van scholen in termen van snelle doorstroom en diploma's.
De economische visie op onderwijs ging op het niveau van scholen en instellingen gepaard met een nieuwe, aan het bedrijfsleven ontleende besturingsfilosofie. Deze bracht een sterke verzakelijking met zich mee die soms haaks staat op de zorgcultuur en de persoonlijke verhoudingen die in het onderwijs gebruikelijk zijn. Met de toenemende prestatiegerichtheid in het onderwijsbeleid namen de spanningen tussen het management en de leraren binnen scholen en instellingen toe. Veel van de frustraties en motivatieproblemen in het onderwijsveld zijn aan die ontwikkeling toe te schrijven.
Externe deskundigen[16] zijn van mening dat het prestatiegerichte onderwijsbeleid wel eens het tegenovergestelde zou kunnen bewerkstelligen van het wat het beoogt. De toenemende toetscultuur zit volgens deze deskundigen het welbevinden van leraren, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs, in de weg.

5.4.3 Sectoralisering van het beleid

De onderwijsbeleidsarena bestaat anno 2010 feitelijk uit vier grotendeels onafhankelijk van elkaar opererende sectorarena's. De politieke verantwoordelijkheid voor de verschillende onderwijssectoren is in de regel verdeeld over meerdere bewindslieden, vaak afkomstig uit verschillende politieke partijen. Voor elke sector worden aparte beleidsagenda's ontwikkeld, die door beleidsambtenaren uit de betreffende directies in overleg met vertegenwoordigers van de sectoren (de sectorraden) worden voorbereid en uitgevoerd. Er zijn nauwelijks instanties, organisaties of partijen die sectoroverstijgende vraagstukken aan de orde stellen. De Onderwijsraad is een van de weinige uitzonderingen. De in 2010 opgerichte Stichting van het Onderwijs beoogt de gezamenlijke opdracht van de verschillende onderwijssectoren via samenwerking en structureel overleg met de overheid beter voor het voetlicht te brengen. Of de stichting daarin slaagt, moet worden afgewacht.
Pogingen tot het ontwikkelen van een meer algemeen, sectoroverstijgend beleid bleven tot dusver beperkt tot het bedenken van pragmatische oplossingen voor actuele problemen, zoals de sectoroverstijgende referentieniveaus en nieuwe voorzieningen om de aansluiting tussen vmbo en mbo te verbeteren (zie de hoofdstukken 9 en 10). Die sterke focus op sectoren staat de ontwikkeling van een samenhangend beleid voor het totale stelsel – van voorschools tot en met postinitieel onderwijs – in de weg.

5.4.4 Sector/brancheorganisaties kregen een centrale positie binnen de beleidsarena

Het onderwijsbeleid is in de afgelopen twee decennia geëvolueerd van centraal beleid naar decentraal beleid. Lokale school- en instellingsbesturen bundelden, veelal op verzoek van de overheid, hun krachten in brancheorganisaties per onderwijssector. Deze sectororganisaties werden vervolgens niet alleen de belangrijkste gesprekpartner van de overheid, maar soms ook medeverantwoordelijk voor het opstellen van sectorale beleidsagenda's en voor de uitvoering van de daaruit voortvloeiende afspraken met de

overheid. Ze kregen bovendien de bevoegdheid om als werkgever – binnen budgettaire en andere randvoorwaarden van de overheid – afspraken te maken met de bonden over de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel.
De sectororganisaties hebben echter betrekkelijk weinig invloed op het gedrag van de lokale school- en instellingsbesturen binnen hun sector. Zij vertegenwoordigen niet altijd alle schoolbesturen in hun sector, en representeren besturen van scholen en instellingen die nogal eens onderling tegenstrijdige belangen hebben. Zo hebben brede universiteiten binnen de VSNU andere belangen dan kleine, meer gespecialiseerde instellingen, kampen ROC's in de grote steden met andere problemen dan ROC's buiten de Randstad, ervaren brede scholengemeenschappen andere personeelsproblemen dan categorale gymnasia en staan schoolbesturen in krimpgebieden voor andere uitdagingen dan scholen in regio's waar de leerlingenaantallen nog groeien.

5.4.5 De invloed van onderwijsexterne organisaties en instanties op het beleid nam sterk toe

In de periode dat de invloed van veel onderwijsinterne organisaties (met uitzondering van de branche/sectororganisaties van besturen) terugliep, nam de invloed van een aantal onderwijsexterne instanties en organisaties juist toe. Dit gold met name de landelijke organisaties van werkgevers, internationale organisaties als de EU en de OESO en de media. De invloed van de twee centrale werkgeversorganisaties groeide enorm. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs werd het competentiegericht leren geïntroduceerd, hetgeen gepaard ging met een sterke toename van de onderwijstijd die in de beroepspraktijk wordt doorgebracht (dualisering) en een flinke stijging van de financiële bijdrage van het bedrijfsleven in verband met de begeleiding van duale studenten en stagiaires.[17] Deze grotere praktijkgerichtheid ging wel ten koste van het kennisniveau.
Het onderwijsbeleid werd de afgelopen tien jaar sterk beïnvloed door afspraken op het niveau van de Europese Unie en door de internationaal vergelijkende studies van de OESO. Nationale onderwijsdoelstellingen worden in belangrijke mate afgestemd op afspraken tussen regeringsleiders en bewindslieden op Europees niveau. De OESO geeft jaarlijks inzicht in de prestaties van onderwijsstelsels in de belangrijkste geïndustrialiseerde landen. De positie van Nederland op de verschillende OESO-ranglijsten (uitgaven, kennisniveau) leidt ieder jaar weer tot de politieke reactie dat de lat met het oog op onze internationale concurrentiepositie omhoog moet. Een rituele dans die tot dusver nog betrekkelijk weinig effect heeft gehad. Een derde externe invloed met de nodige impact wordt gevormd door de media. Deze vervulden de afgelopen jaren een belangrijke signalerende rol en stelde diverse misstanden en ongewenste ontwikkelingen aan de orde. Daarop volgen meestal Kamervragen, en soms ook beleidsacties. Dat roept de vraag op waarom ongewenste toestanden en ontwikkelingen niet eerder, bijvoorbeeld door de inspectie of de sectororganisatie, worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Heeft men er onvoldoende zicht op misstanden of houdt men deze liever onder de pet? Het zelfregulerend en -corrigerend vermogen binnen de verschillende onderwijssectoren is, naar het lijkt, nog onvoldoende ontwikkeld.

Noten

1 TK 2009-2010, 32360 VIII, bijlage 2.
2 Aldus Ferdinand Mertens in een artikel naar aanleiding van het horen van ambtenaren door de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem (in NRC *Handelsblad*, 13 december 2007).
3 Deze analyse maakt deel uit van een uitvoerig rapport naar de sterke en zwakke kanten van het Nederlandse onderwijsstelsel (zie ook hoofdstuk 3).
4 TK 2009-2010, 32360 VIII, bijlage 2.
5 Deze directie is eind 2010 opgeheven.
6 Coalitieakkoord Samen werken, samen leven, p. 18.
7 Binnen het bijzonder onderwijs worden meestal alleen de drie grootste richtingen onderscheiden. Het openbaar onderwijs is feitelijk geen richting in de zin van een levens- of wereldbeschouwelijke stroming.
8 Daarbij beperk ik me bij de verschillende richtingen/denominaties tot de grootste richtingen of zuilen in het onderwijs.
9 De WEC-Raad ging in 2010 op in de PO-raad.
10 In 1980 waren er in het basis-, buitengewoon en voortgezet onderwijs maar liefst 23 verschillende organisaties voor leerkrachten en schoolleiders (Boef van der Meulen en Bronneman-Helmers 1980).
11 Met uitzondering van Balans
12 In de jaren tachtig was het terrein van de volwasseneneducatie niet alleen versnipperd (veel verschillende voorzieningen), maar ook verkokerd (aangestuurd vanuit verschillende departementen: naast OC&W ook CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk) en SoZaWe (Sociale zaken en Werkgelegenheid) (Bronneman-Helmers 1988).
13 PISA staat voor *Programme for International Student Assessment* en IALS voor *International Adult Literacy Survey*.
14 Deze onderzoeken vinden plaats onder auspiciën van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA); PIRLS staat voor *Progress in International Reading Literacy Study* en TIMMS voor *Trends in International Mathematics and Science Study*.
15 Bijvoorbeeld in Rotterdam (Bekkers) en Utrecht (Bovens; Noordegraaf).
16 Bijvoorbeeld Christopher Day, auteur van het onderzoeksrapport *Teachers matter* (Didaktief 2010).
17 Sinds het CBS de onderwijsuitgaven van het bedrijfsleven meerekent, vooral ten behoeve van de begeleiding van duale leerlingen en stagiaires, zijn de uitgaven aan onderwijs (als percentage van het bbp) gestegen tot een niveau dat vergelijkbaar is met dat in andere West-Europese landen (Bronneman-Helmers 2009).

6 Agenda- en beleidsvorming rond enkele stelselkenmerken

Na de voorafgaande hoofdstukken, waarin achtereenvolgens de ontwikkelingen in de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en de kenmerken en prestaties van het stelsel aan de orde kwamen (de hoofdstukken 2 en 3) en de veranderingen in de politieke en bestuurlijke context en het institutionele krachtenveld (beleidsarena) werden geschetst (de hoofdstukken 4 en 5), vormt dit de hoofdstuk de opmaat naar de casestudies over de beleidsvormingsprocessen die zich in de afgelopen twintig jaar (1990-2010) rond vier belangrijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel hebben voltrokken.
Voortbouwend op de bevindingen uit hoofdstuk 3 over de, vergeleken met andere landen, bijzondere kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel benoemen we in paragraaf 6.1 eerst de vier stelselkenmerken die het onderwerp zijn van het tweede deel van deze studie: 1) de vrijheid van onderwijs (artikel 23 GW), 2) de verhouding tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs, 3) de naar verhouding vroege selectie van leerlingen bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en 4) de positie en functie van het omvangrijke en sterk gedifferentieerde middelbaar beroepsonderwijs. Het binaire karakter van hoger onderwijs, met hoger beroepsonderwijs naast universitair onderwijs, is een stelselkenmerk dat gedeeltelijk in het verlengde ligt van de sterke scheiding tussen het algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op secundair niveau. Dit stelselkenmerk blijft in deze studie buiten beschouwing. Dat geldt ook voor het postinitiële onderwijs voor volwassenen: daarover zijn in de afgelopen twintig jaar weliswaar vele (beleids)nota's verschenen, maar die hebben nauwelijks tot beleid geleid.
Paragraaf 6.2 gaat achtereenvolgens in op de vraagstelling die aan de analyse van de beleidsvormingsprocessen ten grondslag ligt en op de werkwijze die bij de beschrijving ervan is gehanteerd.
De achtergronden van de agendering van de verschillende onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken worden belicht komen aan de orde in paragraaf 6.3. In dat verband worden vier verklaringsmodellen geïntroduceerd. In het slothoofdstuk (hoofdstuk 11) zal worden aangegeven in hoeverre die modellen op de verschillende stelselonderwerpen van toepassing waren.
De agendering van een stelselkenmerk wordt meestal ingegeven door maatschappelijke wensen of problemen. In paragraaf 6.4 worden drie veelvoorkomende typen stelselproblemen aan de orde gesteld. In het slothoofdstuk zal de vraag worden beantwoord welke type stelselprobleem het vaakst tot agendavorming leidt.
In paragraaf 6.5 worden enkele theoretische modellen geïntroduceerd die vaak gebruikt worden bij de beschrijving van beleidsvormingsprocessen. Vervolgens wordt een keuze gemaakt voor het model dat als beschrijvingskader het beste past bij de sterk toegenomen complexiteit van beleidsvormingsprocessen in de onderwijssector: het arenamodel.
Paragraaf 6.6 beschrijft in het kort de gebruikelijke gang van zaken bij beleidsvormingsprocessen en gaat daarna in op de belangrijkste determinanten van de opvattingen en

gedragingen van de beleidsmakers en de andere onderwijsinterne en -externe (beleids)actoren, namelijk de context, de (politieke) waarden en de (deel)belangen van de betrokken instanties en organisaties.

6.1 Vier kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel

Het tweede deel van deze studie gaat over agenda- en beleidsvormingsprocessen rond de vier genoemde kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel.
De vrijheid van onderwijs, die is neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, is een tamelijk uniek stelselkenmerk waar andere landen vaak met enige jaloezie naar kijken, maar dat in Nederland de afgelopen jaren heftige discussies heeft opgeroepen. De stichting van islamitische scholen en de angst voor moslimfundamentalisme vormde daartoe in veel gevallen de aanleiding, zeker na 11 september 2001, de opkomst van Fortuyn en de moord op Van Gogh. Hoofdstuk 7 behandelt vier aan het grondwetsartikel gerelateerde onderwerpen die in de periode 1990-2010 tot agenda- en beleidsvorming hebben geleid.

Het uitgebreide aanbod aan speciale onderwijsvoorzieningen voor kinderen en jongeren met lichamelijke en geestelijke beperkingen was lange tijd een stelselkenmerk waar Nederland trots op was. In de jaren zestig en zeventig veranderde dat. Aparte voorzieningen werden als stigmatiserend ervaren. In andere landen, met name de Scandinavische landen, gaan kinderen die extra zorg nodig hebben gewoon naar het reguliere onderwijs. Sinds het begin van de jaren negentig is voortdurend geprobeerd het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs terug te dringen. Hoofdstuk 8 biedt inzicht in drie elkaar in de tijd deels overlappende agenda- en beleidsvormingsprocessen rond de verhouding tussen het regulier en speciaal onderwijs.
Het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs staat al vanaf de jaren zestig op de politieke agenda. De ongelijke kansen van kinderen uit lagere sociale milieus stonden in de discussies centraal. Achtereenvolgende voorstellen om tot uitstel van studie- en beroepskeuze te komen liepen als gevolg van politieke tegenstellingen op niets uit. Een langdurige politieke patstelling kreeg begin jaren negentig met de invoering van de basisvorming een tijdelijke afronding. Daarmee was de discussie over het stelselkenmerk echter niet van de baan. In 2008 verscheen het vroege selectiemoment opnieuw op de politieke agenda. Hoofdstuk 9 laat niet alleen zien hoe de beleidsvorming rond de invoering en de uiteindelijke afschaffing van de basisvorming verliep, maar schenkt ook aandacht aan het gelijkekansenbeleid in het voorafgaande basisonderwijs en aan het beleid rond de tweedekansmogelijkheden in de verdere schoolloopbaan.
Het middelbaar beroepsonderwijs vormt al decennialang een van de meest omvangrijke sectoren binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. De inbedding van het middelbaar beroepsonderwijs in het onderwijsstelsel veranderde de afgelopen twintig jaar ingrijpend, niet alleen in institutioneel opzicht, maar ook in functionele zin. Het beroepsonderwijs raakte de afgelopen decennia steeds sterker verweven met de beroepspraktijk. In de beleidsprocessen rond het mbo strijden de belangen van het onderwijsveld en de afnemende arbeidsmarkt permanent om voorrang. Door de

toegenomen heterogeniteit van de leerlingenpopulatie en de grote differentiatie in leerwegen, opleidingsniveaus en sectoren is de complexiteit van het beleidsvormingsproces groot. Hoofdstuk 10 doet verslag van de beleidsontwikkelingen rond de positie en functie van het mbo in de afgelopen twintig jaar.

6.2 Aanpak en werkwijze

Aanpak

De casestudies waarin de agenda- en beleidsvormingsprocessen rond de vier genoemde stelselkenmerken zullen worden beschreven moeten inzicht geven in de wijze waarop de overheid de afgelopen twintig jaar invulling heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel.
In hoofdstuk 1 werden de vier vragen geformuleerd die aan deze studie naar de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel ten grondslag liggen:

- Hoe heeft de overheid in het verleden (tot 1990) invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel?
- Hoe verliepen de beleidsvormingsprocessen rond de eerder onderscheiden vier stelselkenmerken in de periode 1990-2010, welke onderwerpen kwamen daarbij aan de orde, en welke (beleids)actoren waren het meest betrokken bij de verschillende beleidsvormingsprocessen?
- Hoe kan de agendering van de verschillende onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken aan de orde komen worden verklaard, welke type stelselproblemen speelden daarbij een rol en wat was de invloed van de verschillende (beleids)actoren?
- In welke mate en in welke vorm heeft de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel in de afgelopen twintig jaar waargemaakt?

Het antwoord op de eerste vraag zal op basis van het in hoofdstuk 2 geboden overzicht worden gegeven. De vier casestudies zullen de antwoorden op de laatste drie vragen moeten opleveren. De hoofdstukken 7 tot en met 10 zijn met het oog daarop als volgt opgebouwd. Ze beginnen allemaal met een korte inleiding waarin de achtergronden van het stelselkenmerk worden geïntroduceerd en de voorgeschiedenis wordt geschetst. Vervolgens wordt nagegaan wanneer, waarom en door wie het stelselkenmerk op de agenda werd gezet en hoe het beleidsvormingsproces daarna is verlopen. In elk hoofdstuk wordt een aparte paragraaf gewijd aan de vraag welke actoren uit de beleidsarena een belangrijke invloed op de beleidsvorming hebben gehad. Ook de resultaten van het beleid komen aan de orde. Daarvoor wordt de stand van zaken anno 2010 vergeleken met de situatie in 1990. Al die bevindingen worden uiteindelijk samengevat in enkele conclusies over het beleidsvormingsproces en over de resultaten van twintig jaar beleidsvorming.

Werkwijze

De beschrijving van de beleidsvormingsprocessen is gebaseerd op documentenonderzoek. Daarbij zijn niet alleen beleidsdocumenten (beleidsnotities, wetsvoorstellen), kamerstukken en adviezen van belangrijke adviesorganen bekeken, maar ook rapporten

van commissies, onderzoeksrapporten, publicaties van belangenorganisaties en artikelen in de media.
De beschrijving van de agenda- en beleidsvorming rond de verschillende stelselkenmerken vindt, gezien de vraagstelling en de breedte van het terrein, noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen plaats. Ze is overwegend chronologisch en soms ook thematisch van aard.

6.3 Agendavorming: vier verklaringsmodellen

Tal van maatschappelijke wensen en problemen strijden om een plaats op de politieke agenda. Dat is het duidelijkst zichtbaar in de aanloop naar de formatie van een nieuw kabinet. Niet alleen wensen en problemen, ook mogelijke oplossingen concurreren om aandacht bij politici. Ze verschijnen dan ook lang niet allemaal op de politieke agenda. Eenmaal op de politieke agenda worden lang niet alle onderwerpen geschikt gevonden om nader te worden uitgewerkt. Bij het bepalen welke onderwerpen uiteindelijk op de beleidsagenda zullen komen, spelen tal van factoren een rol. Vaak zijn er alternatieven, waarbij een afweging van voor- en nadelen moet worden gemaakt. Ook de context (bijvoorbeeld de economische situatie) en de politieke verhoudingen spelen een rol.

Verklaringsmodellen: wanneer en waarom komt een stelselprobleem op de beleidsagenda?

De beleidswetenschap onderscheidt vier verklaringsmodellen (Hoogerwerf en Herweijer 2008: 63-82):

- het *kloofmodel*: hierin bepaalt de ernst van het probleem de aandacht die het van beleidsmakers krijgt; bij een relatief klein verschil tussen de maatstaf en de waargenomen situatie is beleid minder noodzakelijk. Bij de vraag of er sprake is van een ernstig probleem gaat het niet alleen om een objectieve bepaling van het verschil tussen de maatstaf en de bestaande situatie, maar kunnen ook subjectieve oordelen over het verschil tussen de maatstaf en een verwachte situatie een rol spelen;
- het *barrièremodel*: in dit verklaringsmodel wordt de relatieve omvang van het probleem, vergeleken met de omvang van andere problemen, bepalend. Problemen die de meeste aandacht krijgen (barrières overwinnen) komen op de beleids- en besluitvormingsagenda. De media spelen hierbij een belangrijke rol;
- het *stromenmodel*: agendavorming is in dit model een resultante van een aantal ontwikkelingen. Er bestaat in de eerste plaats al geruime tijd aandacht voor het probleem, maar door een gebeurtenis of incident neemt de aandacht voor het probleem opeens toe. Daardoor ontstaat een kans (er opent zich een beleidsvenster of *policy window*) om het probleem op de agenda te krijgen, waar dat voorheen niet lukte. Het is vervolgens de taak van een beleidsmaker om op zo'n moment adequaat en snel op de geboden kans te reageren. Voorwaarde is wel dat er beleidsoplossingen voor het probleem beschikbaar zijn en dat het politieke klimaat voor die oplossingen op dat moment gunstig is. Toeval speelt in dit model een grote rol;
- het *relatieveaandachtsmodel*: in dit model is bepalend hoe lang het probleem is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen. De aandacht voor problemen is cultureel bepaald en kent een cyclisch verloop. In de

samenleving en in de politiek ontstaat een gedeeld idee dat het probleem te lang is verwaarloosd en aandacht behoeven. De selectie van het probleem vindt plaats op basis van consensus tussen politieke stromingen.

De agendering van de *klassenverkleining in het basisonderwijs* die in de tweede helft van de jaren negentig op de beleidsagenda verscheen, is een voorbeeld van een beleidsontwikkeling waarvoor *het stromenmodel* vermoedelijk de beste verklaring biedt. In 1996 verscheen een Amerikaans onderzoek waaruit bleek dat de prestaties van leerlingen (met name achterstandsleerlingen) door klassenverkleining sterk verbeterden (Tennessee-Starproject). Dat gegeven viel destijds in vruchtbare aarde. De onderwijsvakbonden drongen al geruime tijd aan op klassenverkleining en op verlaging van de werkdruk van leerkrachten in het basisonderwijs. Verbetering van de schoolprestaties van kinderen uit achterstandsgroepen is een beleidsdoelstelling die politiek breed wordt gedeeld. Om meer maatwerk te kunnen leveren ('weer samen naar school') was verkleining van klassen eveneens noodzakelijk. Het feit dat de economie er eind jaren negentig goed voor stond speelde ook een belangrijke rol. Dat maakte een omvangrijke extra investering ten behoeve van klassenverkleining in het basisonderwijs mogelijk.
De klassenverkleining kwam dus op de agenda als gevolg van het verschijnen van een onderzoek waarin een duidelijk verband werd vastgesteld tussen klassenverkleining en onderwijsprestaties. Dat opende een beleidsvenster (policy window) waardoor de kans om klassenverkleining op de beleidsagenda te krijgen er opeens wel was, waar dat voor die tijd niet het geval was. Staatssecretaris Netelenbos reageerde destijds snel en adequaat op de geboden kans. Tussen 1997 en 2002 werd ruim 1,1 miljard gulden extra ingezet om de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs te verkleinen.

De sinds 2007 *sterk toegenomen aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs* valt vermoedelijk het best te verklaren met het *relatieve aandachtsmodel*. In de periode 1990-2006 was er naar verhouding weinig aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. De beleidsaandacht van de verschillende kabinetten ging in die periode achtereenvolgens uit naar het in gang zetten van een aantal onderwijsvernieuwingen, naar bezuinigingen en kostenbeheersing, naar het vinden van oplossingen voor problemen die als gevolg van de onderwijsvernieuwingen ontstonden en naar veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsbestel. Mogelijk vormden ook de naar verhouding hoge scores van Nederlandse leerlingen in internationaal vergelijkend onderzoek naar schoolprestaties een verklaring voor het gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Als gevolg van een sterke toename van het aantal klachten van ouders, leerlingen en studenten over de kwaliteit van het onderwijs en van een aantal ingezonden stukken in landelijke dagbladen van de in 2006 opgerichte vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) kwam de kwaliteit van het onderwijs in 2007 hoog op de politieke agenda te staan. De veranderde tijdgeest bleef tijdens de formatie van het vierde kabinet-Balkenende niet onopgemerkt. De toegenomen aandacht voor kwaliteitsproblemen in het onderwijs resulteerde vervolgens in maar liefst vier Kwaliteitsagenda's (één per onderwijssector) en in een Actieplan voor leraren waarin niet alleen het kwantitatieve

lerarentekort, maar voor het eerst ook het kwalitatieve lerarentekort op de agenda werd gezet.
Medio jaren tachtig was er in het onderwijsbeleid ook veel aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs (zie SCP 1986: 173), hetgeen het cyclische verloop van de aandacht voor dit thema bevestigt.

Het is overigens nog maar de vraag of de agendering van de eerder genoemde vier stelselkenmerken wel altijd met een van deze modellen kan worden verklaard. Wellicht zijn de stelselkenmerken daarvoor te breed gedefinieerd en moet de vraag binnen elk stelselkenmerk nader gespecificeerd worden. In het slothoofdstuk van deze studie wordt nagegaan in hoeverre de agendavorming rond een aantal beleidsonderwerpen met behulp van deze modellen kan worden verklaard.

Rol van (beleids)actoren bij de agendavorming

De verschillende (beleids)actoren, zowel binnen als buiten de onderwijssector (zie de hoofdstukken 4 en 5), vervullen bij de agendavorming diverse rollen.
Een eerste voorwaarde voor het verwerven van een plaats op de beleidsagenda is de *erkenning van het probleem*. De Onderwijsraad, het onderwijsonderzoek en de media vervullen hierbij een belangrijke rol. Er zijn ook stelselkenmerken waar een taboe op rust, zoals dat lange tijd het geval was bij het probleem van de vroege selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (het middenschooltrauma). Soms is er sprake van uiteenlopende politieke visies of belangen, bijvoorbeeld rond thema's als gelijke kansen, selectie en de vrijheid van onderwijs.
De *definitie van het probleem* kan per beleidsactor uiteenlopen en ook in de tijd veranderen. Zo kan het probleem van de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs worden gedefinieerd als ideologisch probleem (inclusie), als financieel probleem (hoge kosten van speciaal onderwijs) en als maatschappelijk probleem (te veel zorgleerlingen die uiteindelijk in een uitkeringssituatie (Wajong) terechtkomen). Verschillende beleidsactoren (bijvoorbeeld de minister van OCW en de minister van Financiën of ouders van kinderen met beperkingen en ouders van 'gewone' kinderen) hanteren nogal eens verschillende definities. De maatschappelijke en politieke context speelt bij de definitie van problemen ook een rol.
Een interessant verschijnsel in dit verband is het ontstaan van *issuenetwerken* (Bovens et al. 2007: 342). Dat zijn niet voor de hand liggende coalities van personen of organisaties met een gemeenschappelijk belang die zorgen dat een probleem erkend en op een bepaalde manier gedefinieerd wordt. Een mooi voorbeeld hiervan speelde zich in de jaren negentig af rond de beleidsvorming met betrekking tot de tweede fase van havo/vwo. Daarbij ging het aanvankelijk alleen om de invoering van profielen, die in de plaats moesten komen van de vrije vakkenpakketkeuze. De universiteiten brachten destijds naar voren dat studenten ook moesten leren zelfstandiger te werken. Voorstanders van een traditionele onderwijsvernieuwingsbeweging als het Montessorionderwijs, zoals Clan Visser 't Hooft en Nell Ginjaar-Maas, hadden wel 'een oplossing' voor het leren zelfstandig te werken. Deze oplossing zou leiden tot 'het studiehuis'.

Een onverwachte coalitie van recente datum is die tussen VNO/NCW, MKB-Nederland en de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON). Deze drie organisaties stuurden begin juli 2011 een manifest aan minister Van Bijsterveldt waarin zij – vanuit een gedeelde bezorgdheid en herkenning van elkaars visie – gemeenschappelijke aanbevelingen doen voor een algehele verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Daarin formuleren ze acht verbeterpunten, waaronder: de overheid moet haar kerntaak – het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs – weer serieus nemen, de eindverantwoordelijkheid voor de lerarenopleidingen (vakinhoud) moet bij de overheid liggen, de uitval aan de onderkant moet worden tegengegaan door het ambachtelijk en handvaardig beroepsonderwijs te versterken en de overheidscontrole op het financiële beheer van onderwijsinstellingen moet worden aangescherpt. De acht verbeterpunten behelzen gezamenlijk maar liefst 23 actiepunten (www.vno-ncw.nl, geraadpleegd op 7 juli 2011). De toekomst zal leren of deze gezamenlijke actie effect heeft.
Agendavorming over stelselkenmerken en -problemen vindt vooral tijdens de *kabinetsformatie* plaats, zeker als het om politiek gevoelige stelselkwesties gaat (zie de basisvorming). Een stelselprobleem moet tijdig worden aangekaart, en bovendien vergezeld gaan van enkele (alternatieve) oplossingsmogelijkheden. Bij politiek gevoelige problemen is een goede timing van groot belang

6.4 Drie typen stelselproblemen

Er is sprake van stelselproblemen indien er zich in de structuur of inrichting van het onderwijsstelsel situaties voordoen die vanuit een bepaalde maatstaf (beginsel, norm) negatief worden gewaardeerd. Die maatstaf wordt meestal ontleend aan de eerder genoemde publieke belangen: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Binnen het onderwijsstelsel doen zich verschillende typen problemen voor:
– overgang- en aansluitingsproblemen tussen schooltypen binnen een onderwijssector of tussen onderwijssectoren binnen het stelsel;
– problemen als gevolg van een (groeiende) discrepantie tussen het bestaande onderwijsaanbod en (ontwikkelingen in) de vraag naar onderwijs (bij deelnemers, afnemers en overheid);
– problemen in de zin van ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

Sommige problemen zijn buitengewoon hardnekkig, andere zijn sluimerend en verschijnen slechts af en toe op de beleidsagenda en een derde categorie kan worden aangeduid als verwaarloosde stelselproblemen.

Overgang- en aansluitingsproblemen vormen van oudsher een belangrijk knelpunt in het onderwijs. Ze kunnen betrekking hebben op gebreken in de inhoudelijke aansluiting tussen vooropleiding en vervolgopleiding (hiaten of juist overlap), op verschillen in didactische aanpak tussen opeenvolgende opleidingen (bijvoorbeeld intensief gestructureerd onderwijs versus extensief zelfstandig leren) of op organisatorische fricties (onvoldoende instroommomenten, geen aanbod op maat). Aansluitingsproblemen

manifesteren zich op diverse manieren, bijvoorbeeld in het maken van omwegen door het stelsel (de routes mavo-havo-mbo en havo-mbo-hbo, die in de eerste helft van de jaren negentig heel gebruikelijk waren), in voortijdige uitval zonder diploma (bijvoorbeeld uitval van mbo'ers in het hbo) of in onderbenutting van talent (indien in de vooropleiding onvoldoende kennis en vaardigheden worden bijgebracht om een bij de capaciteiten passende vervolgopleiding te kunnen volgen). Er zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om een aantal van deze overgangs- en aansluitingsproblemen op te lossen. Zo moeten doorlopende leerlijnen en referentieniveaus voor rekenen en taal een einde maken aan tekorten in kennis en vaardigheden bij de overstap naar vervolgopleidingen.
Een belangrijk discussiepunt bij aansluitingsproblemen, dat echter zelden expliciet aan de orde wordt gesteld, betreft de vraag of het vervolgonderwijs moet aansluiten bij het niveau van kennis en vaardigheden dat leerlingen uit de vooropleiding meebrengen of dat de vooropleiding moet voorbereiden op het vervolgonderwijs waarbij het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt eisen stelt ten aanzien van de inhoud en het niveau van de vooropleiding. In de maatschappelijke discussie over het gewenste onderwijsbeleid komen beide zienswijzen aan de orde. Voorstanders van eerste benadering streven naar een onderwijsaanpak waarin de talenten en capaciteiten van de leerlingen/studenten optimaal worden ontwikkeld, terwijl voorstanders van de tweede benadering de eisen van de afnemers (vervolgopleiding, werkgevers) centraal stellen.

Een tweede type problemen ontstaat indien er sprake is van een groeiende *discrepantie tussen aanbod en vraag*, en meer in het bijzonder tussen het aanbod van scholen, opleidingen en kenmerken van het gegeven onderwijs aan de ene kant en de vraag naar onderwijs vanuit ouders, leerlingen, studenten, werkgevers en vervolgopleidingen aan de andere kant. Dergelijke discrepanties tussen aanbod (het stelsel) en vraag (behoeften en wensen) kunnen het gevolg zijn van *veranderingen* in de opvattingen, wensen en gedrag van vragers (zoals schoolkeuzemotieven, eisen van werkgevers of beleidsambities van de overheid), maar ook van veranderingen in het aanbod. Veranderingen in het aanbod kunnen door de overheid zelf zijn geïnitieerd (zoals de samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo, de integratie van delen van het speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs of een terugtred van de overheid uit de postinitiële onderwijsmarkt), maar ook het gevolg zijn van het door scholen en instellingen gevoerde beleid (bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe pedagogisch-didactische aanpak of een fusie, die de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen beperkt). Er kan ook sprake zijn van een (onbedoelde) *wisselwerking* tussen vraag en aanbod. Zo kan nieuw aanbod, bijvoorbeeld een regeling als 'het rugzakje' (leerlinggebonden financiering) een latente vraag manifest maken of nieuwe vraag oproepen. Omgekeerd kan een nieuwe vraag, bijvoorbeeld van werkgevers, ook tot nieuw aanbod leiden (bijvoorbeeld duale opleidingen in het hbo).
Een grotere marktgerichtheid of responsiviteit van scholen en instellingen in de vorm van profilering of meer differentiatie in niveaus en werkwijzen kan in principe bijdragen aan vermindering van de discrepantie tussen vraag en aanbod. De ervaring leert echter dat dergelijke vormen van marktwerking vooral ten goede komen aan de meer kansrijke

leerlingen. Kansarme leerlingen of zorgleerlingen profiteren over het algemeen veel minder van het toegenomen ondernemerschap van school- en instellingsbesturen. De behartiging van hun belangen is vaak afhankelijk van invloedrijke zaakwaarnemers. Discrepanties tussen aanbod en vraag worden bijvoorbeeld zichtbaar in de vorm van een toename in het aanbod van particuliere scholen of in uitwijkgedrag naar het buitenland. Het aanbod van particuliere instellingen op commerciële basis nam de afgelopen jaren flink toe, vooral in de havo/vwo-opleidingen en in het hoger onderwijs (De Regt en Weenink 2003; Sontag et al. 2009; Berdowski et al. 2010). De deelname aan dergelijke opleidingen is, vanwege de hoge kosten die eraan verbonden zijn, tot op heden (nog) beperkt.

Bij een derde type stelselproblemen staan de *prestaties en resultaten van het stelsel* centraal. Dat betreft met name opbrengsten die vanuit beginselen ('weer samen naar school', gelijke kansen, sociale cohesie) of normen (startkwalificatie, percentage hoogopgeleiden, doelmatigheid) negatief worden gewaardeerd. Voorbeelden van ongewenste opbrengsten en prestaties zijn de groeiende deelname aan het speciaal onderwijs (wsns-beginsel), de relatief lage deelname van allochtone leerlingen aan havo/vwo (gelijkekansenbeginsel), de toenemende segregatie in het onderwijs (socialeohesiedoelstelling), de voortijdige schooluitval (startkwalificatienorm), de vergeleken met sommige andere landen relatief lage deelname aan het hoger onderwijs (50% hoogopgeleide jongeren tussen 25 en 34 jaar) en het lage rendement van opleidingen in het hbo en wetenschappelijk onderwijs (doelmatigheid).
De aandacht voor dit type stelselproblemen is sinds de eeuwwisseling sterk gegroeid. Dat hangt samen met de eind jaren negentig ingezette bestuurlijke veranderingen (meer marktwerking, sturen op opbrengsten en prestaties) en met de toegenomen informatie over de prestaties van het Nederlandse onderwijs in vergelijking met andere landen (EU, OESO).
Beginselen worden ingegeven door waarden. Bij coalitiewisselingen of veranderingen in de maatschappelijke of economische context kan de aandacht voor een bepaald beginsel (bijvoorbeeld sociale gelijkheid) toe- of afnemen. Normen worden vaak ontleend aan op internationale afspraken gebaseerde nationale doelstellingen en aan internationaal vergelijkend onderzoek. Daarbij wordt de vraag of die normen wel realistisch en gerechtvaardigd zijn zelden gesteld. In hoofdstuk 5 werd al aangegeven dat aan internationaal vergelijkend onderzoek de nodige beperkingen kleven. Er worden dan ook met enige regelmaat kritische kanttekeningen geplaatst bij de startkwalificatienorm en de 50%-hogeropgeleidennorm (Van Ravens 2009; Herweijer en Bronneman 2007).

Welk type stelselproblemen doet zich voor bij de verschillende stelselkenmerken? In hoofdstuk 7 ('De vrijheid van onderwijs (artikel 23 GW)') komen twee van de drie typen stelselproblemen aan de orde: aansluitingsproblemen tussen het basis- en het voortgezet onderwijs (als gevolg van globale kerndoelen in verband met de vrijheid van richting) en een discrepantie tussen het aanbod aan overwegend op religie en levensbeschouwing gebaseerde scholen (in verband met de interpretatie van het richtingbegrip bij de voorzieningenplanning) en de veelal in pedagogisch-didactische termen gevatte vraag van ouders.

In hoofdstuk 8 ('De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs') gaat het om een stelselkenmerk dat gedurende de gehele onderzoeksperiode alle kenmerken vertoonde van een weerbarstig probleem, dat in meerdere opzichten controversieel en lastig te temmen is. Er was niet alleen sprake van een discrepantie tussen het 'weer samen naar school'-beginsel en een in de praktijk sterk groeiend (voortgezet) speciaal onderwijs, maar ook van opbrengstproblemen in de vorm van een sterke stijging van de kosten van het speciaal onderwijs en een tegelijkertijd tekortschietend extern rendement (in de zin van maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie).
In hoofdstuk 9 ('De (vroege) selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs') komen in feite alle drie typen stelselproblemen aan de orde: aansluitingsproblemen bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, discrepantieproblemen tussen het overwegend leerlinggerichte aanbod in het basisonderwijs en een meer leerstofgerichte onderwijsbehoefte onder een deel van de achterstandsleerlingen, en opbrengstproblemen in termen van ongelijke kansen en onbenut talent.
In hoofdstuk 10 ('De positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)') komen de drie typen stelselproblemen eveneens aan bod: opbrengstproblemen (het niet behalen van de startkwalificatienorm en het geringe opleidingsrendement op de niveaus 1 en 2 van het mbo), aansluitingsproblemen tussen het mbo en het hbo die mede werden veroorzaakt door achtereenvolgende wijzigingen in de functie van het mbo, en een discrepantie tussen het aanbod aan opleidingen en de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

6.5 Het arenamodel als beschrijvingskader voor de beleidsvormingsprocessen sinds 1990

Bij de analyse van beleidsprocessen wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak een onderscheid gemaakt tussen vier modellen (Droogleever Fortuijn 2003):
- het *lineaire model*, waarin de beleidscyclus zich in opeenvolgende fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie voltrekt;
- het *systeemmodel*, waarbij invoer van wensen en problemen uit de omgeving (*input*) door het politieke systeem wordt geconverteerd (*throughput*) in allerlei maatschappelijke opbrengsten (*output*);
- het *incrementalistische model*, waarin sprake is van stapsgewijze kleine veranderingen, ook wel aangeduid als 'doormodderen';
- het *arenamodel*, waarin het beleidsproces zich ontwikkelt in een deel van de samenleving dat een zekere mate van autonomie heeft ten opzichte van de rest; een ommuurde arena met toegangspoorten waardoor invloeden van buiten naar binnen komen, en waarbinnen verschillende actoren opereren, elk met hun eigen waarden en belangen. Naast de overheid opereren tal van andere actoren in de arena, zij het meestal in verschillende fasen van het beleidsvormingsproces.

In het lineaire model wordt het beleidsproces sterk door rationaliteit gestuurd, hetgeen in de praktijk een te simpele voorstelling van zaken is. Het systeemmodel is weliswaar uitgebreider, maar gaat eveneens uit van de idee dat beleidsvorming een rationeel proces is. Het miskent dat beleidsvorming een continu en cyclisch proces is, met tussentijdse

wijzigingen en weinig beleidsbeëindiging. De twee laatstgenoemde modellen gaan ervan uit dat beleidsvorming vooral een politiek proces is, dat zich ontwikkelt in een politiek veld met veel actoren die elk hun eigen doelstellingen en belangen nastreven. Het incrementalistische model (Lindblom 1959) gaat uit van het bestaande beleid. Het veronderstelt een grote mate van complexiteit en onvoorspelbaarheid. In plaats van zich vast te leggen op een langetermijnstrategie wordt gekozen voor het maken van kleine stappen. Over kleine aanpassingen worden de betrokken partijen het in de regel makkelijker eens dan over een fundamentele herziening van het beleid.
Als beschrijvingskader past het arenamodel het best bij de complexiteit van de beleidsvormingsprocessen die zich sinds 1990 in de onderwijssector voltrekken. Het houdt rekening met het feit dat de overheid als gevolg van de eerder geschetste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs niet langer de dominante beleidsactor is. Zij heeft de afgelopen decennia veel bevoegdheden overgedragen en is voor de oplossing van stelselproblemen dan ook in hoge mate afhankelijk van de opvattingen en gedragingen van de verschillende (beleids)actoren in het onderwijsveld, bijvoorbeeld de sectorraden of de organisaties van onderwijsgevend personeel.
De twee laatstgenoemde modellen sluiten elkaar overigens geenszins uit. Binnen de beleidsarena wordt in geval van meningsverschillen heel wat voortgemodderd, zo laten verschillende beleidsvormingsprocessen in de volgende hoofdstukken zien.

Overheidsverantwoordelijkheid na de overgang van government naar governance

De ontwikkeling van een sterk centralistische naar een meer gedecentraliseerde wijze van beleids- en besluitvorming wordt ook wel gekarakteriseerd als een overgang van government (een situatie waarin de centrale overheid het bestuurlijke monopolie heeft) naar governance (een situatie waarin de centrale overheid slechts een van de beleidsactoren is te midden van vele andere). Het nogal vage begrip governance, dat in de jaren nul ook in Nederland op de politieke agenda verscheen, richt zich meestal op het mesoniveau: het bestuur van de onderwijsinstelling.
'Goed bestuur' staat of valt met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en een goed functionerend systeem van checks and balances. Op het niveau van de onderwijsinstelling is inmiddels een wettelijke regeling van kracht die onderwijsinstellingen verplicht tot een scheiding tussen bestuur en intern toezicht, en die de medezeggenschap van docenten, ouders en leerlingen versterkt. Op het landelijke niveau is 'goed bestuur' eveneens van belang. Ook op het niveau van het onderwijsbestel zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een goed functionerend systeem van checks and balances nodig, niet alleen in politieke, maar ook in bestuurlijke zin. De volgende hoofdstukken geven inzicht in de wijze waarop de overheid de afgelopen twintig jaar haar bestelverantwoordelijkheid heeft ingevuld.

6.6 De gebruikelijke gang van zaken bij beleidsvormingsprocessen

Nadat een onderwerp of probleem eenmaal op de beleidsagenda is beland, verloopt het beleidsvormingsproces in de regel als volgt. De voor het onderwerp/probleem verantwoordelijke bewindspersoon komt met een beleidsnotitie waarin hij of zij het

voorgenomen beleid op hoofdlijnen uiteenzet. Vaak wordt, daaraan voorafgaand, nog een commissie ingesteld om een aantal beleidopties nader te verkennen. Vervolgens wordt de beleidsnotitie voorgelegd aan het georganiseerde onderwijsveld en wordt relevante adviesorganen gevraagd over de beleidsvoornemens advies uit te brengen.
Het ministerie van Onderwijs kent een aantal min of meer geïnstitutionaliseerde overlegcircuits, waarin met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen overleg wordt gevoerd over de invulling van het beleid. De overlegstructuur met het georganiseerde onderwijsveld is in de jaren negentig ingrijpend veranderd, zo bleek uit hoofdstuk 5. Het aantal adviesorganen dat wordt geraadpleegd is de afgelopen decennia drastisch verminderd. De Onderwijsraad is op het terrein van het onderwijs momenteel nog het enige permanente adviesorgaan.
Na deze overleg- en adviesronde worden de (eventueel aangepaste) beleidsvoornemens, samen met de conclusies van het overleg en de uitgebrachte adviezen, aan de Tweede Kamer voorgelegd. Na overleg met de Tweede Kamer wordt een wetsvoorstel voorbereid, dat wederom aan de Onderwijsraad wordt voorgelegd. Ook de Raad van State (RvS) brengt advies over het wetsvoorstel uit, waarop de minister zijn/haar reactie kan geven. Pas daarna wordt het wetsvoorstel (inclusief het advies van de RvS) aan de Tweede Kamer gestuurd, die het vervolgens in behandeling neemt en, al dan niet geamendeerd, aanneemt.

Context, waarden en belangen

Tijdens het proces van beleidsvorming worden opvattingen en gedragingen van de verschillende (beleids)actoren in belangrijke mate bepaald door de historische, maatschappelijke, economische, politieke en bestuurlijke *context*, door de *waarden* die bij het betreffende stelselkenmerk in het geding zijn en door de *belangen* van de verschillende betrokken partijen.
Beleidsprocessen zijn niet los te zien van hetgeen er op het betreffende beleidsterrein aan voorafging (hoe stelden de andere partijen zich in het verleden op?), van de politieke en maatschappelijke verhoudingen (is er sprake van onderling vertrouwen of wantrouwen?), van de economische situatie en het tekort dan wel overschot op de rijksbegroting (is er financiële ruimte of moet er worden bezuinigd?), van de samenstelling en stabiliteit van de coalitie waarop de regering is gebaseerd (is het kabinet voldoende stabiel om structurele veranderingen te realiseren?) en van de bestuurlijke verhoudingen binnen de onderwijssector zelf (in hoeverre houden de verschillende partijen rekening met elkaar?). De context is vaak bepalend voor het uiteindelijke succes van het beleid.
Bij politieke beleidsactoren (bewindslieden, politieke partijen in het parlement) spelen waarden een belangrijke rol. Dat kunnen waarden zijn die betrekking hebben op het betreffende onderwerp (bijvoorbeeld de wijze waarop men tegen 'gelijke kansen' aankijkt), maar ook waarden die betrekking hebben op de rol van de overheid, de markt of het maatschappelijk middenveld. Bewindslieden moeten daarnaast voor hun plannen een meerderheid in het parlement en voldoende draagvlak in het onderwijsveld zien te verwerven. De coalitiepartijen in de Tweede Kamer zijn in de regel gebonden aan de afspraken uit het regeerakkoord. In de loop van de vaak langdurige beleidsprocessen raken Kamerleden bovendien geleidelijk gecommitteerd aan eerder gedane uitspraken,

waardoor ze aan het eind van de rit moeilijk meer tegen kunnen stemmen, ook als ze gaandeweg de nodige bedenkingen bij het wetsvoorstel hebben gekregen. Onderwijsinterne en -externe organisaties worden in belangrijke mate gedreven door (deel) belangen. Die belangen kunnen behoorlijk uiteenlopen, zelfs binnen dezelfde geleding. Zo hebben sommige ouders belang bij uitstel van selectie, maar andere ouders niet. Scholen hebben belang bij de groei van hun instelling en bij het verwerven van extra subsidies, schoolbesturen bij zo veel mogelijk autonomie, docenten bij voldoende werkgelegenheid en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en werkgevers bij goed opgeleide, flexibele en direct inzetbare schoolverlaters.
Bij de beschrijving van het beleid rond de vier stelselkenmerken zal zo veel mogelijk worden nagegaan welke onderwijsinterne en -externe (beleids)actoren bij de vormgeving van het beleid een rol hebben gespeeld, welke waarden en belangen zij hebben ingebracht en in hoeverre deze uiteindelijk bij de besluitvorming zijn gehonoreerd.

De periode 1990-2010

Beleidsvormingsprocessen nemen vaak vele jaren in beslag. Het zijn in de regel slechts schakels in een lange historische keten. Dat geldt zeker voor de beleidsvormingsprocessen rond de vier stelselkenmerken. De casusbeschrijvingen in de volgende vier hoofdstukken, die betrekking hebben op de periode 1990-2010, laten zien dat beleidsvormingsprocessen weliswaar van karakter en inhoud kunnen veranderen, maar zelden volledig worden afgesloten.

7 De vrijheid van onderwijs (artikel 23 GW)

In dit rapport staat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijsstelsel centraal. Die verantwoordelijkheid vloeit voort uit het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet: '*het onderwijs is voorwerp van de aanhoudende zorg der regering*'. In hoofdstuk 2 werd echter al aangegeven dat in artikel 23 van de Grondwet niet alleen sociale grondrechten (aanspraken van de burger op overheidsactiviteiten) zijn vastgelegd, maar ook klassieke grondrechten (vrijheids- of afweerrechten van de burger tegenover de overheid).
Dit hoofdstuk[1] behandelt het klassieke vrijheidsrecht dat in het tweede lid van artikel 23 als volgt staat omschreven: '*het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.*' De overheid kan door middel van wetgeving dus grenzen stellen aan de vrijheid van onderwijs, en die grenzen kunnen in de loop de tijd verschuiven. De wetgever stelt vast hoe ver de vrijheid van onderwijs reikt, en hoe deze concreet vorm krijgt.
De potentiële spanning tussen de vrijheid van burgers en de verantwoordelijkheid van de overheid manifesteert zich het duidelijkst in het onderwijs dat onder de leerplicht valt, dat wil zeggen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De leerplicht is namelijk geen plicht tot leren, maar een plicht voor ouders om hun minderjarig kind bij een school in te schrijven en erop toe te zien dat het de school ook daadwerkelijk bezoekt. De overheid schept vanuit haar zorgplicht op stelselniveau de voorwaarden die de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs moeten garanderen. Bekostiging is daarbij een belangrijk instrument.

7.1 De vrijheid van richting, stichting en inrichting

Het Nederlandse onderwijsbestel is duaal van karakter. Het bestaat uit twee delen: openbaar onderwijs dat van de overheid uitgaat en bijzonder onderwijs dat vanuit particulier initiatief tot stand komt en waarvoor de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs geldt. Alleen het bijzonder onderwijs bezit vrijheid van richting, dat wil zeggen de vrijheid om in het onderwijs een eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie op mens en maatschappij tot uitdrukking te brengen. Met het oog daarop zijn bijzondere scholen vrij in de keuze van leraren (voor zover deze voldoen aan de eisen van 'bekwaamheid en zedelijkheid') en leermiddelen, en kunnen ze de toegang tot de school beperken tot leerlingen/ouders die de grondslag van de school onderschrijven of respecteren. Het openbaar onderwijs is daarentegen levensbeschouwelijk neutraal en voor eenieder toegankelijk en bereikbaar. Daarmee vervult het openbaar onderwijs een garantiefunctie.
De belangrijkste vrijheid die met het klassieke grondrecht van vrijheid van onderwijs wordt gegarandeerd is de vrijheid van richting. De vrijheid van stichting en de vrijheid van inrichting zijn daarvan afgeleide beginselen. De vrijheid van stichting betreft de vrijheid om een bijzondere school te stichten; de vrijheid van inrichting houdt de vrijheid in om de organisatie en inhoud van het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

Dit hoofdstuk behandelt vier problemen die samenhangen met de vrijheid van richting, stichting en inrichting: twee problemen die te maken hebben met de vrijheid van richting en stichting (de gang van zaken rond 'verlangd onderwijs' en de stichting van islamitische scholen) en twee problemen die samenhangen met de vrijheid van richting en inrichting (het overheidsbeleid met betrekking tot de inhoud van het onderwijs en het toezicht van de inspectie).

Vrijheid van richting en stichting

Het waren de liberalen die in 1848 (Thorbecke) en in 1917 (Cort van der Linden) een verankering van de vrijheid van onderwijs, naast het van overheidswege gegeven openbaar lager onderwijs, in de Grondwet bepleitten. De combinatie van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs bood destijds de grondslag voor een nieuw stelsel van opvoeding dat aansloot op de grote diversiteit aan opvoedkundige opvattingen en waardepatronen van ouders. Het stelsel van onderwijsvoorzieningen moest verzekeren dat er voor iedere ouder een vaste band kon bestaan tussen opvoeding en onderwijs, tussen de opvattingen en waarden in het gezin en op school (Mentink 2008).

De Lageronderwijswet van 1920, die na de Pacificatie (1917) en de daarbij geregelde financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs werd ingevoerd, stelde aan bijzondere scholen twee eisen om voor bekostiging in aanmerking te komen: een minimum aantal leerlingen en de storting van een waarborgsom. Als aan deze formele eisen was voldaan, was de gemeente verplicht de huisvesting van de bijzondere school te bekostigen. Door dit systeem van richtingvrije planning nam het aantal confessionele scholen flink toe. Dat leidde tot een sterke versnippering. Om die tegen te gaan werd besloten de stichtingsnormen te verhogen en werd tevens bepaald dat leerlingen die al een gelijksoortige bijzondere school bezochten niet mochten worden meegeteld. In feite werd hiermee het richtingbegrip bij de stichting van scholen geïntroduceerd. Voor de interpretatie van het begrip 'richting' is een uitspraak van de Kroon van 15 mei 1933 (KB 1933, 543) van groot belang. Die uitspraak betrof de kosten van het leerlingenvervoer. De Kroon oordeelde dat '*onder bijzonder onderwijs van eene bepaalde richting moet worden verstaan bijzonder onderwijs dat uitgaat van een van de richtingen, welke zich in het Nederlandse volk op geestelijk terrein openbaren*'. Sinds die uitspraak wordt het richtingbegrip gedefinieerd in termen van 'godsdienst of levensbeschouwing'.

Het bood ruimte voor de erkenning van verschillende richtingen binnen de protestantse geloofsgemeenschap, maar ook voor het vrije schoolonderwijs dat gebaseerd is op het antroposofische gedachtegoed en op grond daarvan als levensbeschouwing werd aangemerkt.

In de wet- en regelgeving en jurisprudentie kreeg het begrip richting dus de betekenis van godsdienst en levensovertuiging. Pedagogisch-didactische visies (zoals Montessori en Jenaplan en dergelijke) vallen niet onder het richtingbegrip. Deze visies kunnen zowel in het openbaar als in het bijzonder onderwijs worden gepraktiseerd.

Hoewel er in de samenleving sinds de jaren dertig het nodige is veranderd, geldt anno 2010 de definitie van het richtingbegrip in termen van godsdienst en levensbeschouwing nog steeds. De afgelopen decennia ontstonden echter niet alleen problemen als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals secularisering, individualisering

en ontzuiling, maar ook door de komst van groepen hindoeïstische en islamitische immigranten. Bij de beoordeling van nieuwe godsdienstige stromingen (islam, hindoeisme, evangelisch protestantisme) werd het steeds moeilijker om vast te stellen of er sprake was van een nieuwe richting. De Onderwijsraad adviseerde in 1996 dan ook terug te keren naar het oorspronkelijke systeem van richtingvrije planning, waarover later in dit hoofdstuk meer.

Vrijheid van richting en inrichting

Vrijheid van inrichting houdt in dat het de school vrij staat vanuit haar religieuze of levensbeschouwelijke visie zelf de organisatorische en pedagogisch-didactische inrichting van het onderwijs te bepalen. Daarbij is de school wel gebonden aan wettelijk vastgelegde eisen van deugdelijkheid. Zo moeten scholen bij hun onderwijsaanbod en de inrichting van hun onderwijs bijvoorbeeld voldoen aan van overheidswege vastgestelde kerndoelen en examenvoorschriften. Scholen mogen daarentegen zelf bepalen hoe ze het onderwijs organiseren en welke pedagogisch-didactische aanpak ze hanteren. De vrijheid van inrichting wordt dus begrensd door de eisen en normen die de overheid met het oog op de kwaliteit aan de kerndoelen en examens stelt.
De overheidsverantwoordelijkheid voor kwaliteit en de vrijheid van inrichting voor scholen stonden de afgelopen twintig jaar regelmatig op gespannen voet met elkaar. Het begrip deugdelijkheid werd geleidelijk aan overvleugeld door het begrip kwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs hanteert sinds het midden van de jaren negentig bij haar toezicht naast deugdelijkheidseisen ook andere kwaliteitseisen. Ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van het onderwijs worden er van overheidswege eveneens steeds meer eisen aan de scholen gesteld (Wet goed onderwijs, goed bestuur).
De parlementaire onderzoekscommissie (commissie-Dijsselbloem) die in 2007/2008 onderzoek deed naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs waren ingevoerd, concludeerde in haar eindrapport dat overheid haar kerntaak (het zeker stellen van deugdelijk onderwijs) had verwaarloosd en zich veel te veel had bemoeid met de pedagogisch-didactische inrichting van het onderwijs. Volgens de commissie zou de overheid zich uitsluitend moeten bezighouden met '*het wat*' (de inhoud van het onderwijs), en de verantwoordelijkheid voor '*het hoe*' (de inrichting en pedagogisch-didactische aanpak van het onderwijs) moeten overlaten aan de scholen. Bij 'het hoe' zou de overheid zich dus dienen te beperken tot een faciliterende rol (commissie-Dijsselbloem 2008a).

Wie zijn de dragers van de vrijheid van onderwijs?

'Het geven van onderwijs is vrij', maar aan wie komt de vrijheid van onderwijs eigenlijk toe? Daarover verschillen de meningen. Vanuit het klassieke grondrecht geredeneerd komt de vrijheid van onderwijs in beginsel toe aan alle burgers in Nederland. In de negentiende eeuw was dat ook zo. Zowel onderwijzers (zelfstandige beroepsbeoefenaren) als bijzondere personen of verenigingen maakten gebruik van hun vrijheidsrecht om een bijzondere school op te richten.
Volgens de Grondwet van 1848 en de daarop volgende wetgeving verzekerde de vrijheid van onderwijs '*het regt der ouders om naar hunne begrippen de opvoeding hunner kinderen te regelen*

en de ontwikkeling van hun verstand toe te vertrouwen aan hen, die, geheel onafhankelijk van het gezag met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen' (ontleend aan commissie Aanpassing scholenbestand 1994: 26). Bij de Pacificatie van 1917 werd dit nog eens bevestigd. De opvoeding van de kinderen was volgens de grondwetgever immers in de eerste plaats de taak van de ouders, en zij hadden het recht om hun pedagogische vrijheid volledig tot uitdrukking te brengen.
Hoewel ten tijde van de Schoolstrijd het politieke discours sterk werd gedomineerd door het confessioneel bijzonder onderwijs, pasten ook niet-religieuze levensbeschouwelijke richtingen in principe in die gedachtegang. Er bestonden destijds ook al niet-levensbeschouwelijke bijzondere scholen, meestal aangeduid als scholen *'van de Nutsrichting'*. Volgens een advies van de Onderwijsraad uit 1985 is ook het algemeen bijzonder onderwijs als richting aan te merken. De raad drukte dat destijds als volgt uit: 'Ook het bewust achterwege laten van een overtuiging als grondslag voor het te geven onderwijs kan als een filosofische fundering worden beschouwd. "Führend Prinzip" van een algemeen bijzondere school om gebruik te maken van het staatkundig grondrecht van de vrijheid van onderwijs kan ook zijn de loutere wens de overheid zo veel mogelijk buiten de deur te houden- een legitiem streven' (geciteerd in Mentink en Akkermans 1986). Het wezenlijke verschil met het openbaar onderwijs is volgens de raad het onderscheid in beheersstructuur: publiekrechtelijk openbaar onderwijs versus privaatrechtelijk bijzonder onderwijs (ontleend aan commissie Aanpassing scholenbestand 1994: 26-28).
Bij de eerste subsidiewet-Mackay van 1889 verbond de wetgever aan de rijkssubsidie voor bijzondere lagere scholen de deugdelijkheidseis dat de bijzondere school voor de overheid juridisch voldoende aanspreekbaar moest zijn: *'de school staat onder het bestuur van eene instelling of vereeniging die rechtspersoonlijkheid bezit'*. De Lageronderwijswet van 1920, waarin de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs voor het eerst werd uitgewerkt, beklemtoonde de positie van het schoolbestuur in de subsidierelatie tussen overheid en school. De ouders speelden in deze relatie geen rol. Men ging er destijds van uit dat er in het bijzonder onderwijs een directe band bestond tussen ouders en school. Hoe nauw die band feitelijk was achtte de wetgever geen punt van overheidszorg. Dat lag anders bij het van de overheid uitgaande openbaar onderwijs: daarvoor vond men nadere betrokkenheid van de ouders bij de schoolzaken wel noodzakelijk. Het instellen van een oudercommissie werd in het openbaar onderwijs dan ook een eis van deugdelijkheid (Mentink 1996: 86). Deze opvatting dat de privaatrechtelijke rechtspersoon of het bevoegd gezag van wie de bijzondere school uitgaat drager is van de vrijheid van onderwijs geldt anno 2010 nog steeds. Dragers van de vrijheid van onderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs zijn dus de schoolbesturen.

Steeds minder verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs

In Nederland bestaat van oudsher een grote angst voor staatspedagogiek. Die leidt ertoe dat de overheid zich niet rechtstreeks bemoeit met de inhoud van het onderwijs en de keuzes die daarbij moeten worden gemaakt. Deze terughoudendheid waar het de inhoud van het onderwijs betreft geldt niet alleen voor het bijzonder onderwijs, maar ook voor het openbaar onderwijs.

Onder invloed van het in de jaren tachtig ingezette proces van deregulering en vergroting van de autonomie van scholen zijn het openbaar en het bijzonder onderwijs steeds meer naar elkaar toegegroeid. Openbare en bijzondere scholen verschillen nauwelijks als het gaat om de vrijheid die ze hebben om hun onderwijs naar eigen inzicht in te richten.
In institutioneel opzicht zijn de verschillen sinds het midden van de jaren negentig eveneens aan het vervagen. In de eerste plaats is dat het geval op het punt van de bestuursvorm. Waar het bijzonder onderwijs van oudsher bestuurd wordt door een vereniging of stichting, ging het openbaar onderwijs meestal uit van de gemeente, waarbij het college van Burgemeester en Wethouders of een commissie ex artikel 82 van de Gemeentewet als bevoegd gezag fungeerde. Sinds 1996 kan het bestuur van de openbare school ook door een privaatrechtelijke stichting plaatsvinden. Tot die mogelijkheid werd besloten in verband met het in de jaren negentig door het eerste paarse kabinet ingevoerde gemeentelijk onderwijs(achterstanden)beleid. Door het openbaar onderwijs te verzelfstandigen kon worden voorkomen dat de gemeente twee petten draagt: die van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs en die van lokale beleidsmaker. In 2008 had al driekwart van de openbare scholen voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs een zelfstandig bestuur. De stichtingsvorm is daarbij de meest voorkomende rechtsvorm (CBS Webmagazine, 26 mei 2008). Sinds 1998, het jaar dat de Wet op het primair onderwijs in werking trad, zijn scholen verplicht om in zogenoemde zorgverbanden van regulier en speciaal basisonderwijs samen te werken. In de meeste gevallen gaat het daarbij om verbanden waarin openbaar en bijzonder onderwijs samenwerken. De meest ingrijpende ontwikkeling in dit verband is de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool, waarin niet alleen scholen van verschillende richtingen, maar ook zowel openbaar als bijzonder onderwijs kan worden aangeboden[2] (Zoontjens 2003).

7.2 Stelselproblemen en de geldende interpretatie van artikel 23

Artikel 23 speelt een belangrijke rol in het funderend onderwijs, vooral in het basisonderwijs, waar de band tussen school en gezin en tussen onderwijs en opvoeding het sterkst is. In het voortgezet onderwijs zijn leerlingen al wat ouder en is de band tussen ouders en school meestal een stuk losser.
Bij stelselproblemen in het funderend onderwijs kan een onderscheid worden gemaakt tussen institutionele problemen en problemen die te maken hebben met de inhoud van het onderwijs en de wijze waarop dat gegeven wordt. Institutionele stelselproblemen raken aan de verhouding tussen het scholenaanbod (openbare en bijzondere scholen van diverse richtingen) aan de ene kant en de wensen van ouders en leerlingen met betrekking tot het aanbod van deze scholen aan de andere kant. Inhoudelijke stelselproblemen betreffen eveneens de verhouding tussen het onderwijsaanbod en de onderwijsvraag, maar dan in termen van onderwijsinhouden en de wijze waarop scholen daar inhoudelijk en organisatorisch invulling aan geven.

Artikel 23 garandeert geen vrijheid van schoolkeuze

De in 1848 in de Grondwet opgenomen vrijheid van onderwijs had, zoals eerder is opgemerkt, vooral betrekking op de vrijheid tot het geven van onderwijs. Men ging ervan uit dat ouders door de stichting en instandhouding van verschillende scholen naast elkaar voldoende keuzemogelijkheden hadden. De vrijheid van schoolkeuze in de zin dat ouders een keuze kunnen maken die strookt met hun ideeën over opvoeding, zoals oorspronkelijk beoogd door de grondwetgever, wordt door artikel 23 niet gegarandeerd. Alleen het bestaan van openbare scholen wordt door de Grondwet gegarandeerd. Institutionele en inhoudelijke stelselproblemen betreffen in essentie de vrijheid van ouders van leerplichtige kinderen om een school te kiezen die aansluit bij hun opvattingen over opvoeding en over goed onderwijs voor hun kind(eren). In de praktijk kan meestal wel worden gekozen uit scholen van verschillende godsdienstige en levensbeschouwelijke richtingen, maar is er veel minder variëteit als het gaat om de onderwijskundige en pedagogisch-didactische aanpak. De wijze waarop scholen in pedagogisch-didactisch opzicht invulling geven aan hun onderwijsopdracht – bijvoorbeeld sterk leerlinggericht of veel meer leerstofgericht – wordt bepaald door schoolbesturen, schoolleiders en docenten. Ouders kunnen daar in de praktijk maar in beperkte mate invloed op uitoefenen, bijvoorbeeld via de schoolkeuze die ze maken (*choice*), door deelname aan of vertegenwoordiging in de medezeggenschapsraad (*voice*) of door hun kind op een andere school te plaatsen (*exit*). Ouders kunnen ook de richting (levensbeschouwelijke grondslag) van een bijzondere school niet veranderen, dat kan alleen het bevoegd gezag (schoolbestuur). Zij kunnen dankzij de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) wel enige invloed uitoefenen op de gang van zaken binnen de school. Als gevolg van de bestuurlijke schaalvergroting die zich vanaf het midden van de jaren negentig in het voortgezet onderwijs voltrekt en sinds een aantal jaren ook in het basisonderwijs aan de orde is, valt er voor ouders steeds minder te kiezen. Bij bestuurlijke schaalvergroting moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen externe keuzevrijheid en interne keuzevrijheid. De Onderwijsraad constateerde in 2005 dat het slecht gesteld was met de externe keuzevrijheid, dat wil zeggen met de pluriformiteit van het scholenaanbod binnen een bepaalde gemeente of regio (Onderwijsraad 2005). Bestuurders van grote schoolbesturen streven in een aantal gevallen wel naar meer variëteit tussen scholen op het punt van de onderwijskundige en pedagogisch-didactische aanpak. Zo stichtten een aantal grote schoolbesturen, zoals de Stichting Carmelcollege, het OMO-bestuur en de Elsoo Onderwijsgroep, enkele jaren geleden een nieuwe school of afdeling voor voortgezet onderwijs met een sterk vernieuwende aanpak. Daarmee kunnen deze schoolbesturen zich profileren, nieuwe doelgroepen aantrekken en ervaringen opdoen die ook in het onderwijs in hun andere scholen kunnen worden benut (Bronneman-Helmers 2008a: 251-252). De interne keuzevrijheid tussen verschillende scholen van één bestuur kan er in principe door worden vergroot. Het zijn echter de schoolbesturen die bepalen wat voor soort school er komt. Ouders hebben daarop geen invloed.

De schoolkeuzevrijheid van ouders staat of valt niet alleen met de aanwezigheid van voldoende bereikbare scholen van de verlangde godsdienst/levensbeschouwing of met de gewenste onderwijskundige aanpak, maar kan ook beperkt worden door het toelatingsbeleid van scholen. Dat toelatingsbeleid wordt in de eerste plaats beïnvloed

door demografische ontwikkelingen. Bij een toename van het aantal kinderen zijn scholen over het algemeen selectiever dan in een situatie van demografische krimp, waarin scholen vanwege de concurrentie op de leerlingenmarkt veelal een ruimhartig toelatingsbeleid voeren om zo het voortbestaan van de school te garanderen en de werkgelegenheid van docenten op peil te houden.
De vrijheid van onderwijs biedt bijzondere scholen de ruimte om leerlingen te weigeren indien ouders de grondslag van de school niet onderschrijven. Dat laatste gebeurt met name bij een aantal kleine richtingen op religieuze grondslag, bijvoorbeeld bij gereformeerde of joodse scholen. Bijzondere scholen van de grotere confessionele richtingen maken minder vaak van die vrijheid gebruik. Zij vragen ouders niet de grondslag van de school te onderschrijven, maar deze te respecteren. Ze voeren over het algemeen een ruimhartig beleid bij de toelating van leerlingen met een niet religieuze of niet- christelijke – bijvoorbeeld islamitische – achtergrond.
Een andere manier om leerlingen buiten de deur te houden is het vragen van een hoge ouderbijdrage. Dat komt met name voor in het algemeen bijzonder onderwijs, bij de zogeheten traditionele vernieuwingsscholen zoals Montessori-, Jenaplan- of Daltonscholen.
Onvoldoende capaciteit en ruimtegebrek vormen een vierde barrière voor ouders met een voorkeur voor een bepaalde school. Dat verschijnsel doet zich met name voor bij populaire scholen, zoals de categorale gymnasia in de grote steden, waar ieder jaar meer leerlingen worden aangemeld dan er geplaatst kunnen worden. Ook in het basisonderwijs zijn er scholen waar kinderen, bij wijze van spreken, al voor de geboorte moeten worden aangemeld om kans te maken er op vierjarige leeftijd te worden toegelaten.
De keuzevrijheid van ouders is dus geenszins gegarandeerd. Het stichten van een nieuwe, door de overheid bekostigde school is, zeker voor scholen die niet tot de 'geijkte' richtingen behoren, maar zeer beperkt mogelijk.

Is er sprake van een discrepantie tussen aanbod en vraag?

De vrijheid van schoolkeuze wordt in de eerste plaats beperkt door het aanbod aan scholen dat redelijk bereikbaar en toegankelijk is. Tussen 1960 en 1980 nam het aantal basisscholen flink toe, zo laat tabel 7.1 zien, hoewel in deze periode steeds minder kinderen werden geboren. In 1980 bereikte het aantal scholen een recordhoogte. In de jaren tachtig nam het aantal kinderen (van vier tot en met twaalf jaar) dramatisch af: van bijna 2 miljoen in 1980 naar 1,6 miljoen in 1989; een daling die in die jaren maar beperkt doorwerkte in het scholenaanbod. In het zicht van de naderende fusie tussen kleuterscholen en lagere scholen (in 1985) konden veel kleine scholen die eigenlijk moesten worden opgeheven toch blijven voortbestaan. Om het scholenaanbod meer in overeenstemming te brengen met de gevolgen van de demografische ontwikkeling zette de overheid uiteindelijk in 1993 de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid in het basisonderwijs' in gang. Als gevolg daarvan nam het aantal scholen in de jaren negentig sterk af.

Tabel 7.1
Scholen voor basisonderwijs,[a] naar openbaar en bijzonder, en naar richting 1960-2010

	Totaal (=100%)	Openbaar	Bijzonder totaal	Pc	Rk	Overig
1960	7.700	32,0	68,0	29,2	36,8	1,9
1970	8.225	32,5	67,5	30,4	35,1	2,0
1980	8.727	34,7	65,3	31,0	31,5	2,8
1990	8.450	35,0	65,0	30,1	29,4	5,5
2000	7.036	33,0	67,0	28,0	29,8	9,2
2010[b]	6.895	32,7	67,3	30,0	30,1	7,2

a Tot 1985 scholen voor gewoon lager onderwijs.
b Schooljaar 2009/2010.

Bron: CBS (diverse statistieken/Statline)

In de verhouding tussen het aantal openbare en bijzondere scholen veranderde er echter nauwelijks iets. De meest in het oog springende verandering is de groei van het overig bijzonder onderwijs. Daaronder bevinden zich zowel scholen met een godsdienstige grondslag (bijvoorbeeld joods, hindoeïstisch of islamitisch) als scholen met een niet-levensbeschouwelijke signatuur (algemeen bijzonder).

Tabel 7.2 geeft inzicht in de verdeling van de basisschoolleerlingen over het openbaar onderwijs en de talrijke richtingen binnen het bijzonder onderwijs.

Wat opvalt is niet alleen het grote aantal godsdienstige dan wel levensbeschouwelijke richtingen, maar ook de grote diversiteit daarin, met name in protestants-christelijke kring. Met achtereenvolgende immigratiestromen deden nieuwe religieuze groeperingen, zoals hindoestanen en islamieten, hun intrede in de Nederlandse samenleving. Hun kinderen werden in eerste instantie opgevangen in het openbaar onderwijs en in de bestaande richtingen van het bijzonder onderwijs. Pas later ontstond er vraag naar scholen van eigen richting, waardoor de levensbeschouwelijke pluriformiteit verder toenam. Een nieuw fenomeen zijn de hierboven genoemde samenwerkingsscholen, niet alleen binnen het bijzonder onderwijs, maar ook tussen openbaar en bijzonder onderwijs.[3]

Tabel 7.2
Verdeling van leerlingen over openbaar en bijzonder onderwijs, naar richting, 2009

	Aantal leerlingen	In %
Openbaar onderwijs	473.909	30,6
Rooms-katholiek	525.723	33,9
Protestants-christelijk	378.493	24,5
Reformatorisch	28.306	1,8
Gereformeerd	21.162	1,4
Evangelisch	904	0,06
Broedergemeente	415	0,03
Interconfessioneel	595	0,04
Algemeen bijzonder	77.874	5,0
Vrije school	13.077	0,8
Islamitisch	9.318	0,6
Hindoe	1.696	0,1
Joods	385	0,02
Samenwerking pc en rk	14.942	1,0
Samenwerking pc, rk en ab	213	0,01
Samenwerking op en rk	714	0,04
Samenwerking op en pc	130	0,0
Samenwerking op, rk en pc	111	0,0
Totaal	1.547.967	100

Bron: OCW/Cfi

Invloed van secularisering, ontkerkelijking en individualisering van religie

Zoals ontwikkelingen in het scholenaanbod een resultante zijn van de Nederlandse kerkgeschiedenis – met name in protestants-christelijke kring – en van internationale migratiestromen, zo zijn ontwikkelingen in de schoolkeuzemotieven van ouders niet los te zien van processen als secularisering, ontkerkelijking en veranderingen in de beleving van religie. Daarbij staat secularisering voor de afname van maatschappelijke invloed van religie, de scheiding van kerk en staat en de reductie van religie tot de privésfeer. Ontkerkelijking verwijst naar het proces waarbij de kerk als instituut aan invloed inboet, hetgeen het duidelijkst tot uitdrukking komt in minder kerkbezoek. Het regelmatig kerkbezoek (eenmaal per maand of vaker) is de afgelopen decennia onder alle leeftijdsgroepen flink teruggelopen (tot 13% bij jongeren onder de 25 jaar en 34% bij ouderen van 75 jaar en ouder in 2008), zij het in de afgelopen vijftien jaar een stuk minder (–2%) dan in de daaraan voorafgaande decennia. Ook met het stijgen van het opleidingsniveau neemt de kerkelijke betrokkenheid af (CBS 2009b: 44-46).
Ondanks de ontkerkelijking hechten mensen echter nog steeds aan het geloof, wat dat dan ook is; ze willen ten minste iets geloven en ergens bijhoren. Religie is geïndividualiseerd en gedemocratiseerd: mensen halen hun zingeving uit uiteenlopende bronnen, en daarbij is steeds minder sprake van institutionele dwang (Becker en De Hart 2006). De WRR constateerde in dit verband dat er niet zozeer sprake is van een terugkeer naar religie, maar meer van een transformatie en individualisering van religie (WRR 2006).

Richting en schoolkeuze[4]

Het marktaandeel van het christelijk confessioneel bijzonder onderwijs is ondanks de ontkerkelijking en secularisering die zich sinds de jaren zestig van de vorige eeuw voltrok nauwelijks kleiner geworden, zo liet tabel 7.1 zien. Anno 2010 gaan nog steeds twee van de drie kinderen naar een confessionele basisschool. Als gevolg van ontwikkelingen als individualisering en ontzuiling is de van oudsher sterke band tussen religieuze instituties en hun respectievelijke achterbannen geleidelijk aan steeds meer verwaterd. Het percentage buitenkerkelijken is sinds de jaren zestig ongeveer verdubbeld (Becker en De Hart 2006). Omdat het marktaandeel van het confessioneel bijzonder onderwijs nauwelijks is verminderd moeten confessionele scholen dus wel in toenemende mate worden bevolkt door leerlingen uit buitenkerkelijke en andere religieuze/levensbeschouwelijke milieus. Tabel 7.3 laat zien dat die ontwikkeling in de afgelopen decennia inderdaad heeft plaatsgevonden. De daarin gepresenteerde cijfers zijn ontleend aan het Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek (AVO), dat sinds 1979 om de vier jaar door het SCP wordt gehouden.

Tabel 7.3:
Schoolkeuze basisonderwijs naar kerkelijke gezindte van de ouders (I), en kerkelijke gezindte van leerlingen in het confessioneel basisonderwijs (II), 1979-2007 (in procenten)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
I Schoolkeuze naar kerkelijke gezindte van de ouders								
Ouders rooms-katholiek → rooms-katholiek onderwijs	87	87	76	76	68	69	67	65
Ouders Nederlands hervormd → protestants-christelijk onderwijs	54	65	64	62	62	59	62	62
Ouders gereformeerd → protestants-christelijk onderwijs	89	83	86	77	69	70	79	78
Ouders geen kerkelijke gezindte → confessioneel onderwijs[a]	27	35	31	37	38	43	44	37
II Kerkelijke gezindte van de leerlingen in het confessioneel basisonderwijs								
Rooms-katholiek onderwijs								
Leerling rooms-katholieke kerkelijke gezindte	86	81	76	70	64	59	55	57
Leerling overige kerkelijk gezind	5	5	7	8	10	10	11	12
Leerling geen kerkelijke gezindte	9	14	17	22	26	31	34	32
Protestants-christelijk onderwijs								
Leerling protestantse gezindte[b]	75	69	63	57	53	52	52	47
Leerling overige kerkelijk gezind	11	8	17	18	21	19	18	25
Leerling geen kerkelijke gezindte	14	23	20	25	25	29	30	27
Openbaar onderwijs								
Leerlingen geen kerkelijke gezindte	58	67	65	67	55	60	61	61
Leerling rooms-katholieke kerkelijke gezindte	11	10	14	14	19	17	18	16
Leerling protestantse gezindte[b]	27	18	14	14	12	14	10	7
Leerling overige kerkelijk gezind	3	5	7	5	15	10	11	16

a Rooms-katholiek of protestants-christelijk onderwijs.
b Nederlands-hervormd of gereformeerd.

Bron: SCP (AVO'79-'03)

De tabel geeft inzicht in de ontwikkeling van de relatie tussen kerkelijke gezindte en de gekozen richting in het basisonderwijs.
Het eerste deel (I) van tabel 7.3 laat per kerkelijke gezindte het percentage ouders zien dat voor een school van de overeenkomstige richting heeft gekozen. Uit de cijfers blijkt dat rooms-katholieke ouders in de afgelopen drie decennia steeds minder gericht zijn geraakt op het rooms-katholieke basisonderwijs. Eind jaren zeventig ging nog bijna 90% van de rooms-katholieke kinderen naar een rooms-katholieke basisschool, in 2007 is dit afgenomen tot twee derde. De gerichtheid van Nederlands-hervormde ouders lag van meet af aan al minder op de protestants-christelijke richtingen (50-60%), en is de afgelopen dertig jaar niet afgenomen. Gereformeerde ouders richten zich nog steeds voornamelijk op het protestants-christelijk onderwijs (78%), zij het dat hun richtingtrouw wel enigszins is verminderd. Buitenkerkelijke ouders zijn, zoals verwacht, steeds vaker gaan kiezen voor een confessionele basisschool. In 2003 gold dat al voor 44%; onduidelijk is of het lagere cijfer voor 2007 (37%) meer is dan een steekproeffluctuatie.
In het tweede deel van de tabel (II) wordt de ontwikkeling van de kerkelijke gezindte van de leerlingen in de verschillende richtingen in het basisonderwijs weergegeven. Daaruit blijkt dat het rooms-katholiek basisonderwijs in de afgelopen drie decennia in religieus en levensbeschouwelijk opzicht steeds heterogener is geworden. Inmiddels heeft nog maar iets meer dan de helft van de leerlingen er een rooms-katholieke achtergrond en komt een op de drie leerlingen uit een buitenkerkelijk milieu. In het protestants-christelijk onderwijs heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan; ook daar heeft inmiddels bijna een op de drie leerlingen een niet-kerkelijke achtergrond. In het openbaar onderwijs heeft de meerderheid (ongeveer 60%) geen kerkelijke achtergrond. Daarin is de afgelopen decennia weinig veranderd. Binnen de 40% leerlingen van kerkelijk*en* huize heeft zich een verschuiving voorgedaan van de protestantse naar katholieke en overige kerkelijke gezindten. De afname van het aantal leerlingen van protestants*en* huize in het openbaar basisonderwijs is vooral veroorzaakt door de afgenomen omvang van deze groep in de bevolking; met name het aantal Nederlands-hervormden liep sterk terug. Nog altijd kiest ongeveer een kwart van hen voor een openbare school, maar door de afgenomen omvang van de groep gaat het om steeds minder leerlingen (Herweijer 2009a).

Hoe belangrijk is 'richting' bij de keuze van een basisschool?

Bij de keuze van een school spelen tal van overwegingen een rol. Bij de veelheid aan mogelijke schoolkeuzemotieven wordt meestal een onderscheid gemaakt in drie soorten overwegingen: kwaliteit, bereikbaarheid en richting. In een in 2000 door het SCP uitgevoerd enquêteonderzoek (Kwaliteit van het funderend onderwijs (KFO)) is een uitgebreide lijst van 21 keuzemotieven aan ouders voorgelegd. Daarbij werd niet alleen gevraagd wat zij in principe belangrijk vinden bij de keuze van een school, maar ook welk motief uiteindelijk de doorslag heeft gegeven bij de schoolkeuze.
In het basisonderwijs blijkt het wat ongrijpbare begrip 'de goede sfeer' van de school het meest genoemde motief, niet alleen als kenmerk dat in principe belangrijk wordt gevonden, maar ook als motief dat de doorslag heeft gegeven bij de feitelijke schoolkeuze. Ook kwalitatieve kenmerken als 'een onderwijskundige aanpak die past bij het kind' en

'de goede naam van de school' stonden hoog op de lijst van kenmerken die in principe belangrijk worden gevonden. De (lopende) bereikbaarheid en het levensbeschouwelijke motief ('de school moet aansluiten op ons geloof of levensbeschouwing') scoorden vrij laag op de lijst van schoolkeuzemotieven (Herweijer en Vogels 2004).
Uit de gegevens komt naar voren dat het levensbeschouwelijke keuzemotief slechts bij een minderheid van de ouders een doorslaggevende rol speelt. Alleen bij ouders die hadden gekozen voor een reformatorische of gereformeerde school hadden levensbeschouwelijke overwegingen ('aansluiting bij geloof of levensbeschouwing') bij de schoolkeuze vrijwel altijd de doorslag gegeven (respectievelijk bij 90% en 86%). Voor ouders die voor een protestants-christelijke school hadden gekozen was die overweging veel minder vaak doorslaggevend (36%);'de goede naam van de school' kwam bij hen op de tweede plaats (30%). De schoolkeuze van ouders die kozen voor een rooms-katholieke school werd maar zelden gestuurd door levensbeschouwelijke overwegingen. Zij hadden zich, net als ouders die voor een openbare school hadden gekozen, het meest laten leiden door de bereikbaarheid, de goede sfeer, de goede naam van de school en de onderwijskundige aanpak.
Voor de schoolkeuzemotieven van niet-westerse allochtone ouders moest destijds een andere gegevensbron (het Prima-onderzoek 1998) worden gebruikt. Daaruit kwam naar voren dat ouders van Turkse en Marokkaanse herkomst zowel pragmatische overwegingen, zoals de bereikbaarheid van de school, als overwegingen die met het geloof te maken van belang vonden. Bij autochtone Nederlanders zijn dat in de regel tegengestelde oriëntaties: wie aansluiting bij het geloof heel belangrijk vindt hecht over het algemeen weinig aan bereikbaarheid. Veel Turkse en Marokkaanse ouders kozen in 1998 voor een school in de buurt, waarbij het dan wel van belang was dat deze rekening hield met hun geloof. Daarbij moet bedacht worden dat deze ouders doorgaans niet in de gelegenheid waren een islamitische school te kiezen. Het aanbod aan islamitische scholen was daarvoor te gering. Zij kozen dan ook meestal voor een openbare school (die immers onderdak biedt aan alle leerlingen, ongeacht hun geloof of levensbeschouwing). Diverse onderzoeken die rond de eeuwwisseling werden gehouden lieten bovendien, tegen de verwachting in, een afnemende voorkeur van Turkse en Marokkaanse ouders voor islamitisch onderwijs zien (Herweijer en Vogels 2004: 95-97, 126-128).

Verklaringen voor het grote marktaandeel van het confessioneel onderwijs.

Er is een aantal mogelijke verklaringen voor het feit dat marktaandeel van het confessioneel bijzonder onderwijs sinds de jaren zestig zo stabiel is gebleven. Hoe komt het dat rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen steeds meer leerlingen trekken die van huis uit een andere of geen godsdienstige dan wel levensbeschouwelijke opvatting zijn toegedaan?
Een eerste verklaring hiervoor is dat op een groot aantal scholen met een confessionele signatuur de geloofsgrondslag van de school langzaam maar zeker verwaterd is. Door minder nadruk te leggen op hun religieuze identiteit hebben veel confessionele scholen zich aan de veranderde samenstelling van hun leerlingenpopulatie aangepast. Daardoor werden ze ook acceptabel voor ouders die weinig affiniteit hebben met de godsdienstige of levensbeschouwelijke visie van de school. Aanpassingen aan de veranderende popu-

latie van de school hebben geen gevolgen voor de richting van de school. De overheid heeft geen taak erop toe te zien of en op welke wijze inhoud wordt gegeven aan het levensbeschouwelijke karakter van het onderwijs.
Een andere, aanvullende verklaring heeft te maken met de beeldvorming over openbare en bijzondere scholen van verschillende richtingen. Aan confessionele scholen worden op het gebied van orde, discipline, normen en waarden andere eigenschappen toegedicht dan aan openbare scholen. Die beelden kunnen een aantrekkingskracht op ouders uitoefenen, ook als ze de religieuze of levensbeschouwelijke visie van de school niet aanhangen.
Een derde verklaring voor de aanhoudende populariteit van confessionele scholen hangt samen met (gepercipieerde) kwaliteitsverschillen tussen openbare en bijzondere scholen. Bijzondere scholen hebben hun aantrekkingskracht mede te danken aan hun relatief goede onderwijsresultaten. Die betere resultaten zouden gedeeltelijk samenhangen met het feit dat ouders op dergelijke scholen veel meer betrokken zijn bij de school dan ouders op openbare scholen.

Conclusie

De eerder beschreven resultaten over de schoolkeuzemotieven en schoolkeuze van ouders laten zien dat een kleine minderheid van de ouders met overtuiging kiest voor een school van de gewenste religieuze/levensbeschouwelijke richting, en dat het merendeel van de ouders kiest op grond van andere overwegingen, zoals 'de goede sfeer', 'de bereikbaarheid', 'de goede naam' en 'de onderwijskundige aanpak', en de richting van de school in zekere zin op de koop toeneemt. In dat opzicht is er duidelijk sprake van een discrepantie tussen aanbod en vraag.

7.3 Beleidsontwikkeling rond de institutionele aspecten van het richtingbegrip

Deze paragraaf biedt een overzicht van de beleidsontwikkeling rond het scholenaanbod in het basisonderwijs zoals die zich sinds het begin van de jaren negentig heeft voltrokken. Paragraaf 7.3.1 behandelt de invloed van de tot op heden gehanteerde definitie van het richtingbegrip op de ontwikkeling van het aanbod aan scholen. Waarom kwam het probleem van de discrepantie tussen het bestaande scholenaanbod en de wensen van ouders ('verlangd onderwijs') op de politieke agenda, en door wie werd het op de agenda gezet? Wat gebeurde er vervolgens, en waartoe heeft het beleidsvormingsproces uiteindelijk geleid? Paragraaf 7.3.2 gaat in op de beleidsdiscussie die vanaf de jaren negentig rond de stichting van islamitische scholen heeft gewoed.

7.3.1 Verlangd onderwijs

De beleidsdiscussie over de eerder geschetste discrepantie tussen het scholenaanbod en de vraag van ouders startte begin jaren negentig.

Toerusting en bereikbaarheid (1991)

In 1991 presenteerde de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen Jacques Wallage (PvdA) (kabinet-Lubbers III – CDA/PvdA: 1989-1994) een beleidsnota met

de titel *Toerusting en bereikbaarheid* (O&W 1991a). Daarin werden voorstellen gedaan om een einde te maken aan het proces van schaalverkleining dat zich in de jaren tachtig in het lager en later basisonderwijs had voltrokken. Die schaalverkleining leidde niet alleen tot oplopende kosten (kleine scholen zijn relatief duur), maar ook tot een verschraling van de kwaliteit op de heel kleine scholen (met soms minder dan 23 leerlingen).
De nota vormde een reactie op een in 1990 uitgebracht rapport waarin onder andere de aanbeveling werd gedaan een minimale schoolgrootte van 250 leerlingen na te streven (O&W 1990a). Dat voorstel stuitte op veel verzet, want veel scholen in kleine gemeenten werden hierdoor met opheffing bedreigd.
De nota *Toerusting en bereikbaarheid* bood een oplossing waarmee in belangrijke mate tegemoetgekomen werd aan de bezwaren vanuit de minder dichtbevolkte gebieden: de opheffingsnorm van een school zou gerelateerd worden aan de leerlingendichtheid in de gemeente. De stichtingsnorm werd echter flink verhoogd (tussen 200 en 333, afhankelijk van de leerlingdichtheid in de gemeente). Met het voorstel werd duidelijk voortgeborduurd op de eerder genoemde overwegingen van kosten en kwaliteit. De besparingen die de schaalvergrotingsoperatie zou opleveren, zouden bovendien weer terugvloeien naar het basisonderwijs.
De voorgestelde aanpak mondde in datzelfde jaar nog uit in een akkoord tussen de staatssecretaris, de besturenorganisaties en drie van de vier ouderorganisaties (O&W 1991b). In het akkoord werd de verwachting uitgesproken dat het aantal basisscholen tussen 1991 en 1996 met 1.360 zou afnemen (Boef-van der Meulen et al. 1995: 34). Die verwachting werd in de jaren daarna grotendeels gerealiseerd: het aantal scholen liep terug van 8.435 in 1991 tot 7.287 in 1996 (een afname van 1.148 scholen).

Een motie (1993) en een commissie (1994)

In november 1993 werd het wetsvoorstel Toerusting en bereikbaarheid in een uitgebreide commissievergadering van de Tweede Kamer behandeld. Tijdens die vergadering werd nog eens vastgesteld dat het scholenaanbod op lokaal niveau lang niet altijd goed aansloot bij de wensen van ouders. Dat was uit verschillende onderzoeken naar 'verlangd onderwijs' naar voren gekomen. Ook een landelijke peiling van de vraag naar onderwijs van verschillende richtingen liet een overschot aan confessioneel onderwijs zien (Boef-van der Meulen en Herweijer 1992). Door het in het kader van de schaalvergrotingsoperatie optrekken van de stichtingsnormen zou het stichten van een nieuwe school echter vrijwel onmogelijk worden. Ook het zogeheten 'van kleur verschieten' (veranderen van richting) zou worden bemoeilijkt, omdat in zo'n situatie eveneens aan de hogere stichtingnormen moest worden voldaan. Het scholenaanbod dreigde door dat alles 'versteend' te raken.
Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen nam de Tweede Kamer de volgende motie aan, die werd ingediend door De Cloe (PvdA), Jorritsma (VVD), Versnel (D66) en Willems (GroenLinks):

> *'De Kamer, gehoord de beraadslagingen; van oordeel, dat de voorkeur van ouders niet altijd goed aansluit bij het feitelijk scholenaanbod: verzoekt de regering in 1994 een voorstel aan de Kamer voor te leggen dat aanpassing van het scholenbestand aan veranderende voorkeuren mogelijk maakt, en gaat over tot de orde van de dag.'* (Tweede Kamer, 1993/1994, 23 070, nr. 29)

Als uitvloeisel van deze motie stelde minister Jo Ritzen (PvdA) in 1994 de tijdelijke adviescommissie Aanpassing scholenbestand in (onder voorzitterschap van Van Wieringen). De commissie bracht in juni van datzelfde jaar het advies *School voor de samenleving* uit (commissie Aanpassing scholenbestand 1994).
De commissie Aanpassing scholenbestand (CAS) signaleerde een sterk toegenomen secularisatie en tegelijkertijd een toenemende differentiatie op religieus en levensbeschouwelijk gebied, niet alleen als gevolg van immigratie, maar ook van de opkomst van nieuwe levensbeschouwelijke stromingen binnen Nederland zelf. Die toegenomen religieuze en levensbeschouwelijke pluriformiteit wordt in het basisonderwijs op twee manieren opgevangen: door interne differentiatie (vergroting van de pluriformiteit binnen de bestaande denominaties) en door externe differentiatie (vergroting van het aantal kleine richtingen). De integrerende mechanismen die zich voorheen vooral manifesteerden in de vorm van het op landelijke niveau maken van gemeenschappelijke afspraken tussen de toppen van de verschillende zuilen zijn sinds de ontzuiling echter grotendeels weggevallen. De balans tussen differentiatie en integratie zou volgens de commissie onder andere moeten worden gerealiseerd door het geven van onderwijs in de Nederlandse taal, door kerndoelen en exameneisen en door het bewaken van nationale standaarden door de inspectie.
De ruimte voor het stichten van een nieuwe bekostigde school wordt in de eerste plaats beperkt door de ophoging van de stichtingsnormen. De stichting van een nieuwe school is hierdoor, behalve in nieuwbouwwijken, nagenoeg onmogelijk geworden. Een tweede belemmerende factor is de gehanteerde stichtingsmethodiek, die vooral uitgaat van prognoses die gebaseerd zijn op de verdeling van richtingen onder de bestaande basisscholen. De toegepaste methodieken bevoordelen de traditionele confessionele richtingen ten opzichte van de 'kleine' en 'nieuwe' richtingen, en dat leidt tot een discrepantie tussen vraag en aanbod. De toename van pedagogisch-didactische vernieuwingsscholen (Montessori, Jenaplan, Dalton, Freinet, vrije school en individualiserend onderwijs) vindt overwegend binnen de algemeen bijzondere richting plaats.
De CAS kwam in haar rapport weliswaar met een uitvoerige analyse van de verschillende aspecten en invalshoeken van het probleem, maar niet met eenduidige voorstellen voor de oplossing ervan. Wel werd een aantal mogelijkheden voor innovatie naar voren gebracht, bijvoorbeeld een verbreding van het richtingbegrip naar pedagogische motieven, een periodieke inhoudelijke invulling van het richtingbegrip, een systeem van richtingvrije planning, het stimuleren van nieuwe aanbieders (bijvoorbeeld lerarencoöperaties) of een versterking van de inbreng van ouders (bijvoorbeeld via deelname in het schoolbestuur of via directe meting) (Commissie aanpassing scholenbestand 1994).
Parallel aan de CAS riepen de twee confessionele koepelorganisaties, de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR) en de Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad (NPCS), een eigen adviescommissie in het leven. Die bracht in augustus 1994 het *Advies van de commissie Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit* uit (NKSR/NPCS 1994).

Naar aanleiding van het rapport van de CAS besloot de minister een conferentie te organiseren met alle betrokkenen (onderwijsorganisaties, maar ook direct belanghebbenden) en de Onderwijsraad om advies te vragen over de fundamentele aspecten

van de diverse voorstellen. De conferentie vond plaats in december 1994, en zowel de rapporten van de CAS en van de beide confessionele koepelorganisaties als het rapport *Schoolkeuze en scholenplanning in het basisonderwijs* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Boef-van der Meulen en Herweijer 1992) werden er besproken.

Adviesaanvraag aan de Onderwijsraad (1996)

Naar aanleiding van de conferentie stelde de inmiddels aangetreden staatssecretaris Tineke Netelenbos (PvdA) (kabinet-Kok I – PvdA/VVD/D66: 1994-1998) vast dat was gebleken dat de mate van discrepantie geen eenduidig, objectief gegeven is. De voorkeuren van ouders zijn wat het richtingaspect betreft volgens de staatssecretaris niet altijd even sterk of scherp. Ook de mate waarin individuele scholen hun richting waarmaken verschilt. Bij de meeste deelnemers aan de conferentie leefde de opvatting dat in een aantal concrete situaties sprake was van een problematische discrepantie tussen het scholenbestand en de voorkeuren van ouders. Dat gold in het bijzonder voor allochtone bevolkingsgroepen. De staatssecretaris was van mening dat hiervoor oplossingen moesten worden gevonden, waarbij ze met name refereerde aan het door de CAS genoemde oplossingsmodel van 'een praktische relativering van het richtingbegrip'. Ze verzocht de Onderwijsraad advies uit te brengen over een concretere uitwerking van dat oplossingsmodel.

Advies Onderwijsraad: richtingvrije planning

In januari 1996 publiceerde de Onderwijsraad het advies *Richtingvrij en richtingbepalend*. Hierin stelde de raad nog eens vast dat het begrip richting vóór 1920 nog een open begrip was, en dat het pas na de invoering van de Lageronderwijswet in 1920 om financiële redenen (mede door de jurisprudentie, uitmondend in de eerder genoemde uitspraak van de Kroon van 15 mei 1933) een gesloten begrip was geworden. Sindsdien speelt dit gesloten richtingbegrip een belangrijke rol bij de stichting en instandhouding van scholen en bij de vervoerskosten (leerlingenvervoer). De raad wees er bovendien nog eens op dat het als gevolg van de groeiende pluriformiteit in de samenleving voor de overheid steeds moeilijker werd om tot een oordeel te komen met betrekking tot de vraag of er sprake is van een nieuwe richting. De scheiding van kerk en staat verlangt van de overheid immers een grote terughoudendheid in zaken van godsdienst en levensovertuiging. De indeling in een beperkt aantal richtingen dwingt scholen zich tot een van die richtingen te beperken en verhindert daardoor een optimale aansluiting tussen het scholenaanbod en de wensen van ouders.[5] De Onderwijsraad adviseerde daarom een systeem van richtingvrije planning in te voeren. Dat sloot volgens de raad het beste aan bij de bedoelingen van de grondwetgever (Onderwijsraad 1996).

Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad (1996)

In december 1996 verscheen onder de titel *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving* de beleidsreactie van staatssecretaris Netelenbos op het advies van de Onderwijsraad. Deze beleidsnotitie bevatte diverse voorstellen om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de voorkeuren van ouders (TK 1996/1997). Na geconstateerd te hebben dat er aan de richtinggewijze planning nogal wat nadelen

zijn verbonden, stelde het kabinet voor de richting niet langer een rol te laten spelen bij stichting en opheffing van scholen (richtingvrije planning). Het kabinet volgde hierin het advies van de Onderwijsraad. Richtingvrije planning betekent dat bij het stichten van nieuwe scholen of bij het veranderen van richting ('van kleur verschieten') de godsdienst of levensbeschouwing (richting) geen rol meer zal spelen voor de bekostiging. Alleen het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs blijft bestaan. Stichting van scholen zal voortaan gebaseerd moeten worden op ouderverklaringen. Bij het opheffen van een basisschool zal geen uitzondering meer gelden voor de laatste school van een richting. Bij het leerlingenvervoer zal de richting ook geen rol meer spelen. Het kabinet zal onderzoeken hoe de positie van ouders bij het besturen van scholen kan worden versterkt. De lijn van medezeggenschap op schoolniveau wordt door het kabinet minder geschikt geacht, omdat het bestuur drager is van de identiteit.
De beleidsnotitie werd in maart 1997 in de Tweede Kamer besproken. Het overleg richtte zich vooral op de uitvoeringsaspecten van de richtingvrije planning en op de gevolgen voor de bestaande scholen. De Kamer gaf daarbij de voorkeur aan zorgvuldigheid boven snelheid. In april 1999 kondigde de nieuw aangetreden staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) (kabinet-Kok II – PvdA/VVD/D66: 1998-2002) bij brief aan de Kamer een beleidsnotitie aan waarin voornoemde punten nader zouden worden uitgewerkt.

Naar een flexibeler scholenbestand (2000)

De aangekondigde beleidsnotitie *Naar een flexibeler scholenbestand* verscheen pas in oktober 2000. Hierrin concludeerde staatssecretaris Adelmund allereerst dat het systeem van stichting van scholen minder rigide was dan ten tijde van de indiening van de motie van De Cloe c.s. werd gevreesd. Tussen 1993 en 2000 waren 106 basisscholen gesticht, waarvan ongeveer 90% in nieuwbouwwijken. In het voortgezet onderwijs kwamen er 8 nieuwe scholen bij. Daar lag in die periode de nadruk op fusies en herschikking van bestaande scholen. Adelmund verwees ook naar het promotieonderzoek van Miek Laemers (1999), waaruit bleek dat de discrepantie tussen vraag en aanbod in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs niet erg groot is. Zij zag daarom af van het voornemen van haar voorgangster om het begrip 'richting' helemaal geen rol meer te laten spelen bij de beslissing over de bekostiging van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. De richting van de school blijft bij de planning en instandhouding van scholen van toepassing, maar er wordt daarnaast ruimte geboden voor aanpassing van het scholenaanbod aan de wensen van ouders. Zo komt er naast de indirecte meting (op basis van een enquête) een mogelijkheid om via ouderverklaringen en waarborgsommen een school te stichten, en wordt het eenvoudiger om scholen van kleur te doen verschieten. De staatssecretaris hield echter wel vast aan de minimumstichtingsnorm van 200 kinderen, omdat anders het risico zou ontstaan dat de opbrengsten van de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid' weer verloren zouden gaan. Het systeem van ouderverklaringen moest het eenvoudiger maken om een school te stichten.
De Onderwijsraad gaf in een naar aanleiding van de beleidsnotitie uitgebracht advies aan positief te staan tegenover deze eerste betekenisvolle stap op weg naar meer flexibiliteit in het scholenstand. De raad bleef wel van mening dat door een systeem van richting-

vrije planning de verschillende keuzes van ouders (al dan niet op levensbeschouwelijke grondslag) ten aanzien van het door hen gewenste onderwijs het beste tot uitdrukking komen. Hoewel uit onderzoek blijkt dat de discrepantie tussen aanbod en vraag in kwantitatief opzicht beperkt is, is de problematiek met betrekking tot de terughoudendheid die de overheid moet betrachten bij de beoordeling van een nieuwe richting naar het oordeel van de raad nog steeds actueel. Het systeem van ouderverklaringen zou volgens de raad wel aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen (Onderwijsraad 2000b).

Uiteindelijk wordt er geen wetsontwerp ingediend

Het in 2001 door staatssecretaris Adelmund ontwikkelde wetsvoorstel Flexibilisering scholenbestand, dat de invoering van de nieuwe systematiek van richtingvrije planning uit de beleidsnotitie zou moeten regelen, werd uiteindelijk naar aanleiding van een kritisch advies van de Raad van State (2002) niet ingediend. De Raad van State vroeg zich namelijk af of er wel een serieus probleem aan de orde was dat een dergelijke ingrijpende stelselwijziging met een mogelijk problematische en bureaucratische werking rechtvaardigde. Minister Maria van der Hoeven (CDA) (kabinet-Balkenende II – CDA/VVD/D66: 2003-2006) maakte in december 2004 bekend dat er geen wetsontwerp zou worden ingediend; elf jaar na de indiening van de motie die de aanleiding vormde voor het beleid rond 'verlangd onderwijs. Ze deed dat zowel mondeling in de Tweede Kamer als via een publicatie in de *Staatscourant* (2004, nr. 241).

7.3.2 De gang van zaken rond islamitische scholen[6]

In 1988, ongeveer twintig jaar nadat de eerste islamitische gastarbeiders uit Turkije en Marokko naar Nederland kwamen, werden de eerste twee islamitische basisschool gesticht: Al-Ghazali in Rotterdam en Tarieq ibnoe Ziyad in Eindhoven. In de jaren daarna groeide het aantal islamitische basisscholen naar 29 in 1993, 35 in 2001 en 43 in 2010. Ruim 9.300 leerlingen (iets meer dan 0,5% van alle basisschoolleerlingen en ongeveer 6% van alle moslimkinderen van 4-12 jaar) bezoekt een islamitische school. Er werden ook twee islamitische scholen voor voortgezet onderwijs gesticht, één in Amsterdam en één in Rotterdam.

Redenen voor het ontstaan van islamitische scholen

Waarom kwamen er eigenlijk islamitische scholen? De moslimgemeenschap kende immers, anders de katholieken en protestanten in het begin van de twintigste eeuw, geen duidelijke emancipatiebeweging. De moslims zijn bovendien onderling sterk langs etnische lijnen verdeeld en worden niet vertegenwoordigd door een gemeenschappelijk organisatie. De aan de Turkse overheid gelieerde Islamitische Stichting Nederland (ISN) spande zich vanaf 1982 als eerste in om islamitisch onderwijs te realiseren. Artikel 23 biedt immers alle religieuze groeperingen, dus ook moslims, de wettelijke mogelijkheid om eigen islamitische scholen te stichten en van overheidswege bekostigd te krijgen. De behoefte aan islamitisch onderwijs kwam vooral voort uit onvrede over de pedagogische en didactische aanpak in het Nederlandse onderwijs. Turkse en Marokkaanse ouders vonden dat Nederlandse leerkrachten te zachtmoedig waren, niet streng genoeg

optraden tegen lastige leerlingen en te veel tijd besteedden aan andere activiteiten dan de traditionele lesactiviteiten. De resultaten van hun kinderen bleven bovendien achter bij die van de autochtone Nederlandse kinderen, en allochtone kinderen stroomden veel minder door naar de hogere vormen van voortgezet onderwijs. Daarnaast zagen ouders dat de scholen die hun kinderen bezochten steeds meer 'verkleurden' tot zwarte scholen die alleen nog maar werden bezocht door kinderen uit uiteenlopende en snel wisselende migrantengroepen die de Nederlandse taal niet beheersten. Net als Nederlandse ouders waren ze bang dat die ontwikkeling de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede zou komen. De 'zwarte scholen' kregen in deze jaren ook een steeds negatiever imago.
Veel ouders vonden bovendien dat hun kinderen te snel verwesterden en vervreemd raakten van hun eigen cultuur. Op de openbare en christelijke scholen werd naar hun oordeel te weinig aandacht besteed aan de religie, taal en cultuur van kinderen uit migrantengezinnen. In het destijds nog bestaande 'onderwijs in eigen taal en cultuur (OEC T)' gebeurde dat ook nauwelijks (Van der Meij 2010). Van de kant van de scholen was er eveneens het nodige onbegrip. Hun contact met islamitische ouders was vaak slecht, en ze verweten hen niet voldoende geïnteresseerd te zijn in het onderwijs aan hun kinderen, ouderavonden vaak niet te bezoeken en zich op te sluiten in hun eigen gemeenschap.
Omdat veel islamitische, maar ook Hindoestaanse ouders zich zeer bewust zijn van het belang van goed onderwijs voor hun kinderen leek het oprichten van eigen scholen dan ook een goed alternatief. Ze hadden ook maar weinig keus: een zwarte school of een eigen islamitische school (De Jong 2002). Islamitische scholen werden niet alleen gesticht uit onvrede met de bestaande scholen, eigen scholen hadden ook voordelen. Ze versterkten het gemeenschapsgevoel onder moslims (en hun kinderen), er kon klassikaal aandacht besteed worden aan de problemen met de tweede taal, er kon godsdienstles gegeven worden door moslims zelf en er kon op school socialisering in de islam plaatsvinden (Van der Meij 2010).

Schoolkeuzemotieven van islamitische ouders

Medio jaren tachtig werd geleidelijk aan duidelijk dat de voormalige gastarbeiders en hun gezinnen in Nederland wilden blijven. Aanvankelijk probeerde een aantal gemeenten de vestiging van islamitische scholen te ontmoedigen, maar artikel 23 bood hier geen ruimte voor. De afgelopen decennia zijn op gemeentelijk niveau tal van onderzoeken gedaan naar de behoefte van (islamitische) ouders aan onderwijs dat aansluit bij de eigen religie of levensbeschouwing. Met name in de grote steden werd onderzoek gedaan naar derrgelijk 'verlangd onderwijs'. Uit een aantal enquêtes die daarover eind jaren negentig werd gehouden kwam naar voren dat er een grote behoefte bestond aan islamitisch onderwijs. Een enquête in Amsterdam maakte duidelijk dat ook daar, net als in Rotterdam, plaats was voor een islamitische school voor voortgezet onderwijs. Uit al deze enquêtes kwam naar voren dat ongeveer 30% van de Turkse ouders en 40% van de Marokkaanse ouders hun kind het liefst naar een islamitische school zou sturen.
In het keuzeproces van ouders speelde niet alleen de behoefte aan aansluiting bij het eigen geloof, maar ook de etnische samenstelling van de school een rol. Terwijl autochtone Nederlandse ouders een voorkeur hebben voor scholen met leerlingenpopulatie

met eenzelfde sociale en culturele achtergrond, kijken ouders met een niet-westerse achtergrond vaker naar de goede naam van de school, de aandacht voor leerachterstanden en het leren van Nederlands. Beide groepen ouders vinden zwarte scholen in de buurt het minst geschikt (Karsten et al. 2002).
De toegenomen etnische segregatie in het onderwijs wordt overigens maar gedeeltelijk bepaald door het schoolkeuzegedrag van ouders. Ook andere factoren spelen een rol, zoals de opeenvolgende immigratiestromen, de gesegregeerde woonsituatie, marktwerking, profilering en concurrentie tussen scholen en het toelatingsbeleid van sommige scholen.
De kloof tussen ouders met een niet-westerse achtergrond en het Nederlandse onderwijs lijkt de afgelopen decennia eerder groter dan kleiner te zijn geworden, zo omschreef Lotty Eldering in 2008 de ontwikkeling bij Marokkaanse ouders. Waren ouders in de periode na de gezinshereniging nog hoopvol gestemd over de kansen van hun kinderen in het Nederlandse onderwijs, nu leeft er onvrede over het culturele klimaat in de Nederlandse samenleving, zoals de gedoogcultuur op het terrein van drugs, het alcoholmisbruik, de jeugdcultuur en de tolerantie ten aanzien van seksueel gedrag in het publieke domein. Daartegenover staat dat de Nederlandse samenleving zich door het opkomend moslimfundamentalisme, de aanslagen op 11 september 2001 en de moord op Van Gogh bedreigd is gaan voelen. Volgens Eldering zal het niet eenvoudig zijn die kloof te dichten (Eldering 2008).

Verschillen tussen islamitische scholen

Een in 2002 door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, sinds 2002 AIVD) gepubliceerd rapport verschaft wat meer inzicht in de verschillende achtergronden van de islamitische scholen (BVD 2002).
Van de islamitische basisscholen is ongeveer 30% opgericht vanuit de Turkse gemeenschappen in Nederland. Het aantal Turkse islamitische scholen neemt de laatste jaren niet toe. De Turken hebben minder behoefte aan islamitisch onderwijs dan de Marokkaanse Nederlanders, omdat de meesten het standpunt van de Turkse staat onderschrijven dat islamitisch onderwijs niet nodig is. Volgens Turkije voorziet de moskee in voldoende mate in de religieuze vorming. De meeste leerlingen van deze islamitische scholen zijn van Turkse afkomst, de scholen zijn meestal gematigd.
Ongeveer 45% van de islamitische scholen is opgericht vanuit de Marokkaanse gemeenschap. De bestuursleden van deze scholen hebben vaak een conservatief islamitische geloofsovertuiging, en een aantal van deze scholen wordt ondersteund door islamitische gidslanden of buitenlandse islamitische fondsen. Die scholen zijn vaak zeer conservatief. De leerlingen zijn overwegend van Marokkaanse afkomst, maar de scholen trekken ook leerlingen uit nieuwe minderheden, zoals Somaliërs, Soedanezen en Afghanen. Het aantal scholen in deze groep neemt het sterkst toe.
Ongeveer een kwart van de scholen is gemengd, in het bestuur zitten mensen van diverse afkomst. Het initiatief voor deze scholen ligt vaak bij moslims van Surinaamse herkomst. Net als het bestuur zijn ook de leerlingen van gemengde herkomst. Deze scholen zijn het meest gematigd.

Beleidsontwikkelingen rond het islamitisch onderwijs

Nadat in de jaren tachtig duidelijk was geworden dat de voormalige gastarbeiders niet meer zouden terugkeren naar het land van herkomst, kwam in de jaren negentig langzamerhand het integratiedebat op gang. Zo nam Frits Bolkestein (VVD) al in 1991 het standpunt in dat moslims die ervoor kiezen in Europa te wonen zich moeten aanpassen aan de westerse samenleving en de basisbeginselen daarvan moeten onderschrijven, ook al maken die geen deel uit van hun eigen erfgoed. Zijn stellingname werd in die jaren echter nog fel bestreden.
In eerste helft van de jaren negentig viel het integratiebeleid bijna helemaal samen met het achterstandenbeleid: de bestaande sociale achterstanden moesten worden weggewerkt door het onderwijs en door begeleiding naar werk. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig werden de politiek en de autochtone bevolking steeds kritischer over de multiculturele samenleving. Allochtone Nederlanders moesten meer gaan deelnemen aan de samenleving, en zo veel mogelijk integreren.
In 1999 constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat de kwaliteit van het onderwijs op de islamitische basisscholen zeker niet lager was dan die op vergelijkbare scholen met een hoog aandeel allochtonen (70 procent of meer). Het pedagogisch klimaat liet er volgens de inspectie wel te wensen over (Inspectie van het Onderwijs 1999b).

Verscherping van het politieke klimaat, vooral na 11 september 2001

In juli 1998 berichtte het weekblad *Vrij Nederland* over de inmenging van de radicale Saoedische stichting Al Waqf al-Islami in het Nederlandse islamitische onderwijs. Aanleiding was het rapport *De politieke islam in Nederland* van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), waarin aandacht besteed werd aan de bemoeienis van buitenlandse overheden en politiek-islamitische organisaties met islamitische scholen in Nederland. Naar aanleiding daarvan, maar ook van artikelen in verschillende dagbladen startte de BVD in 1999 uitgebreider een onderzoek naar de bemoeienis van politiek-islamitische groeperingen en buitenlandse mogendheden met het islamitische onderwijs.
Het politieke klimaat rond de islamitische scholen werd er na de aanslagen in de Verenigde Staten niet beter op.

Een onderzoek van de BVD en twee inspectierapporten

Het onderzoek van de BVD werd in februari 2002 afgerond. Het rapport *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs* maakte duidelijk dat er zich bij een ruime meerderheid (80%) van de islamitische scholen nauwelijks problemen voordeden in verband met de democratische rechtsorde. Er waren drie landen die invloed probeerden uit te oefenen op het islamitisch onderwijs in Nederland: Libië, Turkije en Saoedi-Arabië. Dat gebeurde vooral door de scholen financieel te steunen. De invloed was echter, met uitzondering van het godsdienstonderwijs, beperkt. Wel waren er in de lessen godsdienstonderwijs en in het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) verschillende personen werkzaam die zich tegenstander betoonden van de integratie van moslims in de Nederlandse samenleving. Ook de aanwezigheid van radicaal-islamitische overtuigingen onder de leden van de schoolbesturen bij ruim 20% van de basisscholen was zorgelijk.
In de week van het verschijnen van het BVD-rapport kwam het televisieprogramma *NOVA*

met een eigen onderzoek waaruit bleek dat 30% van de destijds aanwezige 32 islamitische scholen via het bestuur nauwe banden onderhield met buitenlandse fundamentalistische groeperingen. De toenmalige staatssecretaris Adelmund (PvdA) keerde zich, net als Aboutaleb, directeur van Forum (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling), tegen deze invloeden omdat ze schadelijk zouden zijn voor de kinderen en voor de samenleving. In moslimkringen werd negatief gereageerd op de reportage van *NOVA*, het rapport van de BVD en de reactie van staatssecretaris Adelmund. Hoewel de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO, opgericht in 1990) veel kritiek had op de reportage en aangaf dat deze vooral voortkwam uit de angst die na aanslag van 11 september 2001 was ontstaan, trad het ISBO-bestuur kort na de publicatie van het BVD-rapport af.
Het bestuur vond dat het gefaald had en riep ook de gewraakte schoolbesturen op hun positie ter beschikking te stellen. De staatssecretaris kondigde een onderzoek door de inspectie aan en beloofde scholen die in hun lessen opriepen tot fundamentalisme keihard aan te pakken.
In 2002 bracht de Inspectie van het Onderwijs een rapport uit met de titel *Islamitische scholen en sociale cohesie* (Inspectie van het Onderwijs 2002). Daarin constateerde zij, na een onderzoek op 37 scholen, dat het volgen van islamitisch onderwijs de integratie in Nederland niet in de weg stond. Volgens de inspectie hadden bijna alle islamitische scholen een open houding naar de Nederlandse samenleving en droegen zij zo bij aan de sociale cohesie. De inspectie vond wel de kwaliteit van het onderwijs op een aantal scholen onder de maat.
In de media en in het parlement had men echter grote twijfels over deze conclusies. Die twijfel vloeide met name voort uit het feit dat de inspecteurs geen godsdienstlessen hadden bijgewoond; juist de godsdienstlessen zouden integratie in de weg staan, zo vond men. Bij de beoordeling van het godsdienstonderwijs geldt echter het beginsel van de scheiding van kerk en staat. Dat veronderstelt een terughoudende opstelling van de overheid. De Kamerleden vroegen zich bovendien af of een schoolbezoek wel voldoende was om de bijdrage aan integratie te beoordelen. Een aantal leden vond het rapport versluierend en verlangde nader onderzoek.
Minister van der Hoeven (CDA) gaf daarom opdracht aan de inspectie om de scholen in 2003 opnieuw te onderzoeken. Dit keer werden ook de godsdienstlessen bijgewoond en werden oud-medewerkers en leerlingen gehoord. In oktober 2003 verscheen het rapport *Islamitische scholen nader onderzocht* (Inspectie van het Onderwijs 2003). De conclusie in 2003 was gelijk aan die in 2002: islamitische scholen staan integratie niet in de weg: 'Er zijn geen bevindingen gedaan die tot onrust zouden moeten leiden of tot ernstige ontevredenheid.' Wel vond de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op de helft van de scholen nog onder de maat, vooral op didactisch vlak. Ook de besturen waren volgens de inspectie 'kwetsbaar'.

Motie van Ayaan Hirsi Ali (VVD)

Met de tamelijk geruststellende rapporten van de inspectie was de discussie over het islamitisch onderwijs echter geenszins van de baan. In november 2003 diende het Kamerlid Ayaan Hirsi Ali namens de VVD een motie in waarin ze het kabinet vroeg nieuwe scholen op religieuze grondslag te onderzoeken. Als de scholen 'te zwart' waren zou de overheid

de oprichting ervan moeten voorkomen, want op 'te zwarte' scholen zouden leerlingen een achterstand oplopen. Door te wijzen op de samenstelling van het leerlingenbestand probeerde de VVD een discussie rond de vrijheid van onderwijs (artikel 23) te omzeilen. De VVD sprak waar ze eigenlijk moslimscholen bedoelde over achterstandsscholen. Leerlingen op dergelijke scholen zouden niet alleen een achterstand oplopen, maar bovendien slechter integreren, aldus de VVD. De motie werd ondersteund door de PvdA, de SP en de LPF.
Minister Van der Hoeven (CDA) was tegen de motie. Ze kon en wilde de komst van nieuwe moslimscholen niet blokkeren. Premier Balkenende (CDA) noemde islamitische scholen daarentegen een 'gevangenis van achterstand' waar leerlingen nauwelijks kennismaken met de Nederlandse samenleving en gedwongen worden om in hun eigen kring te verkeren. De discussie in het kabinet strandde op het feit dat de vrijheid van onderwijs geen ruimte laat om één soort onderwijs uit te zonderen. De motie werd niet aangenomen, omdat de PvdA uiteindelijk haar steun introk. Strengere regels voor islamitische scholen waren daarmee van de baan.

Tal van incidenten na de moord op Van Gogh

In de eerste drie weken na de moord op Theo van Gogh, op 2 november 2004, deden zich ruim 800 incidenten voor, die varieerden van bekladding van gebouwen, discriminatie en bedreiging tot brandstichting. Naast overheids- en particuliere gebouwen waren vooral islamitische en christelijke instellingen het doelwit. Tussen november 2004 en maart 2005 vonden 22 incidenten plaats bij islamitische scholen en 47 bij moskeeën. Een aantal scholen brandde volledig uit, maar in de meeste gevallen bleef de schade beperkt. Voor zover de daders werden gepakt, bleken het jongeren te zijn met extreem-rechtse ideeën.

Onderzoek naar financiële fraude bij islamitische scholen

In de jaren 2006 en 2007 constateerde het ministerie bij incidentele controles op diverse islamitische scholen fraude. Naar aanleiding daarvan deed de inspectie een themaonderzoek in het islamitisch onderwijs, waarbij zij op een aantal ernstige misstanden stuitte. Bij een aantal scholen waren grote geldsommen onrechtmatig besteed. Volgens de toenmalige staatssecretarissen van onderwijs Sharon Dijksma (PvdA) voor het basisonderwijs en Marja van Bijsterveldt (CDA) voor het voortgezet onderwijs (kabinet-Balkenende IV – CDA/PvdA/CU: 2007-2010)) was de staat van het islamitisch onderwijs reden tot grote zorg (OCW persbericht, 13 november 2008). Het inspectieonderzoek wees namelijk uit dat er bij 86% van de islamitische schoolbesturen problemen waren met de besteding van het van het rijk ontvangen geld. De kwaliteit van het onderwijs was bij bijna de helft van de islamitische schoolbesturen onder de maat. Enkele miljoenen aan overheidsgeld werden teruggevorderd. Verder kondigden de staatssecretarissen aan op korte termijn een wetsvoorstel over goed bestuur bij de Tweede Kamer in te dienen. Met dat voorstel zou de overheid meer mogelijkheden krijgen om op te treden als de kwaliteit van het onderwijs en/of het handelen van bestuursleden ernstig tekortschoot.

Resultaten van het beleid anno 2010: twee nieuwe wettelijke regelingen

De gang van zaken rond het islamitisch onderwijs heeft niet tot wijziging, laat staan tot afschaffing van artikel 23 van de Grondwet geleid, alhoewel op dat laatste in de publieke opinie en vanuit sommige politieke partijen diverse malen werd aangedrongen. Door de invoering van twee nieuwe wettelijke regelingen beschikt de overheid inmiddels over een aantal mogelijkheden om, indien nodig, in te grijpen. Beide regelingen zijn van toepassing op het gehele basis- en voortgezet onderwijs, en dus niet alleen op het islamitisch onderwijs.

De wettelijke verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving, ook wel aangeduid als *bevordering actief burgerschap en sociale integratie*, werd in februari 2006 van kracht en is de eerste wettelijke regeling die mede op basis van het advies *Onderwijs en burgerschap* van de Onderwijsraad (2003) tot stand kwam[7] (Stb. 2005, 678). De bedoeling van de wet is zowel de sociale binding te vergroten als de Nederlandse cultuur centraal te stellen. De opdracht aan scholen voor basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is in de regeling als volgt omschreven:

> *'Het onderwijs (a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, (b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en (c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'*

De inspectie beoordeelt of het onderwijsaanbod voldoet aan een aantal eisen, waaronder 'de bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat', en beoordeelt de kwaliteit van de burgerschapvorming op scholen door onder andere te kijken naar de wijze waarop de school 'het aanbod afstemt op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie'. Het inspectietoezicht wordt geïntensiveerd indien sprake is van onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden (bijvoorbeeld bij discriminatie) of als het burgerschap onder jongeren risico's loopt (bijvoorbeeld ingeval van extremistische ideeën) (Inspectie van het Onderwijs 2006a en 2008).

De tweede wettelijke regeling staat bekend als de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* (Stb. 2010a: 80). Deze wet, die in augustus 2010 van kracht werd, biedt in de eerste plaats de mogelijkheid op te treden wanneer de kwaliteit op een school ernstig of langdurig tekortschiet of wanneer er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. In geval van onvoldoende kwaliteit kan de overheid in het uiterste geval de bekostiging beëindigen. Bij bestuurlijk wanbeheer kan de minister in een beperkt aantal gevallen een aanwijzing geven, hetgeen inhoudt dat hij van de school kan verlangen dat zij bepaalde maatregelen neemt. Daarnaast stelt de wet ook eisen op het terrein van goed bestuur, zoals een verplichte functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht.

Beide wettelijke regelingen dragen duidelijk de sporen van de heftige discussie die zich vanaf de tweede helft van de jaren negentig voltrok naar aanleiding van de toename van het aantal islamitische scholen, de problemen die dat opriep in verband met de concentratie van achterstanden en de integratie van moslimleerlingen, en de bestuurlijke wantoestanden in het islamitisch onderwijs. Met deze twee wettelijke regelingen kan de overheid beter optreden in geval er in het basis- en voortgezet onderwijs sprake is van

schending van de basiswaarden van de democratische rechtstaat, van slecht onderwijs of van zwak bestuur.

7.4 Beleidsontwikkeling rond de inhoudelijke aspecten van het richtingbegrip

De in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs en de daarin vastgelegde vrijheid van richting komen niet alleen tot uitdrukking in de vrijheid van stichting, maar ook in de vrijheid van inrichting. Paragraaf 7.4.1 richt zich op de vrijheid van richting met betrekking tot de inhoud van het onderwijs ('het wat' in de vorm van eindtermen, kerndoelen, leerstandaarden en referentieniveaus). Paragraaf 7.4.2 behandelt de vrijheid van inrichting op het punt van de onderwijskundige aanpak en pedagogisch-didactische werkwijzen in het onderwijs ('het hoe') en de invloed die veranderingen in de rol van de Inspectie van het Onderwijs teweegbrachten.

7.4.1 Vrijheid van richting: van eindtermen via globale kerndoelen naar referentieniveaus[8]

De beleidsdiscussie over de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs richtte zich eind jaren tachtig, begin jaren negentig met name op de eindtermen voor het basisonderwijs en de basisvorming die in januari 1989 door minister Wim Deetman (CDA) waren gepubliceerd. Op deze eindtermen kwam veel kritiek, zowel vanuit het onderwijsveld als vanuit de Tweede Kamer. Volgens velen waren ze niet alleen veel te gedetailleerd, maar ook te uitgebreid en te onsamenhangend. Er waren ook twijfels over de inhoudelijke keuzes die waren gemaakt. Naar aanleiding van al die kritiek schakelde minister Deetman de commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten (commissie-Hirsch Ballin) in, die in juli 1989 het rapport *Verantwoordelijkheid voor het onderwijs* publiceerde. Volgens de commissie dreigden de gedetailleerde eindtermen de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de eerbiediging van eenieders vrijheid van godsdienst of levensovertuiging in het openbaar onderwijs aan te tasten. Zij achtte het onaanvaardbaar dat eindtermen gewenste attitudes of opinies bepalen, dan wel in feite het gebruik van bepaalde leermiddelen voorschrijven. Eindtermen zouden bovendien verstarrend kunnen werken op de ontwikkeling van het onderwijs en op de professionele onderwijskundige verantwoordelijkheid van de scholen. De commissie kwam met een alternatief: scholen worden verplicht zelf eindtermen te formuleren en vast te leggen.

Van gedetailleerde eindtermen naar globale kerndoelen

Eind 1989 trad het kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA: 1989-1994) aan. De nieuwe bewindslieden, Ritzen en Wallage (beide-PvdA), stelden de commissie Herziening eindtermen, in die de eindtermen uit 1989 moest vervangen door kerndoelen. Er zouden niet alleen veel minder eindtermen moeten komen, maar deze moesten in hun formuleringen ook minder specifiek en veel globaler worden.
In 1990 verscheen het gevraagde advies: *Kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. De circa duizend eindtermen voor de basisvorming werden terug-

gebracht naar zo'n tweehonderd kerndoelen. De commissie constateerde daarbij wel dat deze globalisering ten koste ging van de functionaliteit. Ze achtte globaal geformuleerde kerndoelen echter verantwoord indien deze gecombineerd zouden worden met voorschriften van procedurele aard, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijk verplicht schoolwerkplan waarin scholen de onderwijs- en vormingsdoelen vastleggen, en in het laten ontwikkelen van voorbeeldmateriaal, uitwerkingsvarianten en dergelijke.
De voorstellen van de commissie werden door de bewindslieden overgenomen en voor advies voorgelegd aan het georganiseerde onderwijsveld (de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO)) en de Onderwijsraad. De Onderwijsraad plaatste grote vraagtekens bij de haalbaarheid en de duidelijkheid van de kerndoelen. Volgens de raad konden die in de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen niet allemaal worden gerealiseerd. Door de globalisering was de onduidelijkheid over welk niveau leerlingen moeten bereiken en/of wat er geleerd moet worden aanzienlijk versterkt. De globale kerndoelen boden volgens de Onderwijsraad te weinig houvast voor de onderwijspraktijk. Er deed zich volgens de raad in feite het volgende dilemma voor: kerndoelen zijn alleen functioneel als ze concreet zijn, maar alleen legitiem (vanwege de vrijheid van onderwijs) als ze globaal zijn.
In november 1992 verdedigde staatssecretaris Wallage het kerndoelenvoorstel tegen de kritiek op de haalbaarheid en duidelijkheid. Op het punt van de duidelijkheid en functionaliteit van de kerndoelen waren de politieke partijen sterk verdeeld. De VVD en GroenLinks bleven een voorkeur houden voor gedetailleerde kerndoelen of eindtermen om een inhoudelijk onderwijsniveau te garanderen, terwijl de CDA-fractie en de kleine christelijke fracties het globale karakter per saldo aanvaardbaar vonden, omdat daarmee uitdrukking werd gegeven aan respect voor de inrichtingsvrijheid van de (bijzondere) school en de professionele autonomie van leraren. De PvdA-fractie kon met de globale kerndoelen leven, omdat zij een zeker gemeenschappelijk niveau van de basisvorming garandeerden. De staatssecretaris pareerde de kritische noten rond de onduidelijkheid met het antwoord dat het juist de bedoeling was dat de kerndoelen globaal zijn: ze moeten richtinggevend, maar zo min mogelijk voorschrijvend zijn. De kerndoelen werden in mei 1993 niet in de wet zelf, maar in een daarop gebaseerde Algemene Maatregel van Bestuur voor vijf jaar vastgelegd (Bronneman-Helmers 2008a: 67-71).

Advies van de Onderwijsraad: leerstandaarden (1999)

In 1997 bracht de Onderwijsraad het advies *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* uit. Daarin werd geconstateerd dat er grote verschillen waren in de mate waarin scholen de doelen die zij voor hun leerlingen nastreven daadwerkelijk weten te bereiken. In scholen waarin dat niet lukt lopen leerlingen het risico kennis en vaardigheden te missen die in hun verdere loopbaan in het onderwijs noodzakelijk zijn, waardoor ze onvoldoende toegerust worden voor de leerroute die ze gezien hun aanleg en capaciteiten eigenlijk met succes hadden moeten kunnen doorlopen. Voor de zwakste leerlingen dreigt bovendien het gevaar dat ze tijdens hun schoolloopbaan niet de basistoerusting verwerven die onmisbaar is, waardoor ze in latere onderwijsfasen en vervolgens maatschappelijk buiten de boot vallen. De raad vroeg zich af of een oplossing voor dit probleem niet zou liggen in het vastleggen van 'standaarden' voor datgene wat scholen in ieder geval

voor al hun leerlingen dienen te bereiken. Minister Ritzen vond het een zeer interessant thema en vroeg de raad het nader uit te werken.
In 1999 verscheen het advies *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*, waarin het voorstel om te komen tot leerstandaarden nader wordt uitgewerkt (Onderwijsraad 1999). Doel van het advies is te komen tot een aanpak die leidt tot verheldering van doelen en beheersingsniveaus die essentieel zijn voor de toegankelijkheid van de verdere leer- en ontwikkelingsroutes die passen bij de leerlingen. Belangrijke oorzaken voor de eerder (in evaluatierapporten) gesignaleerde tekortschietende resultaten in het basisonderwijs en de basisvorming zijn volgens de raad niet alleen de te grote hoeveelheid kerndoelen (gegeven de beperkt beschikbare onderwijstijd) en het ontbreken van een ijkpunt om vast te stellen welke kerndoelen cruciaal zijn voor de verdere schoolloopbaan, maar ook de globale formulering van kerndoelen. 'Identificatie en heldere omschrijving van wat cruciale doelen zijn en van wat als beheersingsniveau voor een acceptabele verdere voortgang van het onderwijsproces vereist is, is voor de school, voor de overheid én voor de leerling van belang,' zo constateerde de raad: voor de leerlingen in verband met de verdere toegankelijkheid van hun onderwijstraject, voor de overheid om over ijkpunten te kunnen beschikken om het (achterstanden)beleid te kunnen evalueren (in plaats van het gebruikelijke criterium van relatieve verschillen tussen groepen) en voor de school om te weten waarop zij zich in ieder geval moeten richten. Onder leerstandaarden verstaat de raad 'een geoperationaliseerde en genormeerde omschrijving van doelen die aan het eind van bepaalde onderwijsfasen beheerst moeten zijn'. Leerstandaarden zouden volgens de raad moeten worden ontwikkeld op drie niveaus en voor drie momenten in de schoolloopbaan en zouden slechts een beperkt deel van alle kerndoelen (cruciale en in principe voor alle leerlingen haalbare doelen) moeten bestrijken. Ook in de jaren daarna pleitte de Onderwijsraad in diverse adviezen voor invoering van leerstandaarden. Die pleidooien leidden tijdens het ministerschap van Maria van der Hoeven (CDA: kabinetten-Balkenende I t/m III (CDA/LPF/VVD en CDA/VVD/D66: 2002-2006)) echter niet tot beleidsacties.

Toename van het aantal klachten over onvoldoende basisvaardigheden bij leerlingen en studenten[9]

In de jaren 2006 en 2007 groeide het aantal klachten over tekorten in basisvaardigheden bij leerlingen en studenten. Jongeren die aan een lerarenopleiding in het hoger beroepsonderwijs (pabo) begonnen kampten met aanzienlijke tekorten in reken- en taalvaardigheid, en ook studenten in het wetenschappelijk onderwijs bleken grote problemen te hebben met spelling en grammatica. In 2007 luidde een oud-medewerker van het Cito de noodklok over het dalende kennisniveau van leerlingen aan het eind van het basisonderwijs (Van Dam 2007). De prestaties waren niet alleen bij rekenen en taal onder de maat, maar ook bij kennisvakken als aardrijkskunde, geschiedenis en natuur. De kwaliteit van het basisonderwijs zou vooral tekortschieten als gevolg van een te geringe ambitie. De heersende idee is dat onderwijs leuk moet zijn. Alles wat het leren minder aangenaam maakt of inspanning kost (spelling, grammatica, jaartallen leren, sommen maken) was de afgelopen decennia uitgebannen, aldus Van Dam. Een jaar later kwam ook het Cito zelf tot de conclusie dat het niveau van het basisonderwijs al jaren

niet vooruitging en achterbleef bij wat wenselijk is. In veel van de door het Cito gehouden onderzoeken naar het onderwijsniveau in verschillende vakken en leergebieden moest worden vastgesteld dat minder dan 60% of zelfs minder dan de helft het standaardniveau niet haalde (Van der Schoot 2008). Internationaal vergelijkend onderzoek liet eveneens zien dat Nederlandse basisschoolleerlingen sinds 1995 slechter zijn gaan rekenen, hoewel ze vergeleken met andere landen nog steeds bovengemiddeld presteren (Bouma 2008).

Van leerstandaarden naar referentieniveaus

De drie bewindslieden die tijdens het kabinet Balkenende IV (CDA/PvdA/CU: 2007-2010) op OCW de scepter zwaaiden, legden in hun beleidsagenda's voor de verschillende onderwijssectoren een stevig accent op de noodzaak te komen tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Die focus op kwaliteit werd niet alleen ingegeven door de toenemende klachten over de kwaliteit van het onderwijs, maar ook gevoed door het eindrapport *Tijd voor onderwijs* van de parlementaire commissie die onderzoek deed naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig waren ingevoerd (commissie-Dijsselbloem 2008a).

In mei 2007 installeerde staatssecretaris voor het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs Van Bijsterveldt (CDA) de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen met als voorzitter Meijerink, die eerder werkzaam was bij de Inspectie van het Onderwijs (verder aangeduid als commissie-Meijerink). De commissie kreeg de opdracht te adviseren over de vraag wat leerlingen bij verschillende overgangen in hun schoolloopbaan op het gebied van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Het eindrapport van de commissie, getiteld *Over de drempels met taal en rekenen*, werd in januari 2008 aan de bewindslieden van onderwijs aangeboden (commissie-Meijerink 2008).

De commissie constateerde in haar eindrapport dat jongeren die het mbo en hbo instromen veel moeite hadden met lezen, spellen en rekenen. Bij de overgangen (drempels) tussen basisonderwijs, vmbo, mbo, havo, vwo, hbo en universiteit hebben ze daar last van. De commissie stelde referentieniveaus voor vier verschillende momenten in de schoolloopbaan voor: aan het eind van het basisonderwijs, van het vmbo, van de havo en het mbo en van het vwo. Ten aanzien van de beheersing van kennis en vaardigheden maakte de commissie een onderscheid tussen een fundamenteel niveau (voor 75% van de leerlingen) en een hoger streefniveau. De referentieniveaus zouden moeten zorgen dat de uitval in het onderwijs vermindert, dat het onderwijsresultaat van de ene sector naadloos aansluit op dat van de volgende en dat het kennisniveau van schoolverlaters op het gebied van taal en rekenen verbetert. De overheid zou de ontwikkelde niveaubeschrijvingen voor rekenen en taal moeten voorschrijven.

De aanbeveling om de referentieniveaus door de overheid te laten voorschrijven markeert een omslagpunt in het onderwijsbeleid. Tot dan toe hadden scholen namelijk heel veel vrijheid om hun leerlingen voor te bereiden op overgangen en examens. Volgens de commissie kent de autonomie van scholen echter grenzen. En dit was zo'n grens, aldus Meijerink.

De referentieniveaus gaan uit van een ambitie (het onderwijs moet beter) en bieden leraren een handvat. Een ander belangrijk kenmerk van het referentiekader is dat het sectoroverstijgend is.

In 2009 verscheen een wetsvoorstel tot *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen*. In de memorie van toelichting wordt ook aandacht besteed aan de verhouding van het voorstel tot de vrijheid van onderwijs. Die vrijheid wordt volgens de regering door het wetsvoorstel niet beperkt. In het basisonderwijs neemt een grote meerderheid van scholen aan het eind van het onderwijs al een toets af die inzicht geeft in de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zullen de referentieniveaus doorwerken in de eindexamenprogramma's en eindtermen, waardoor het slechts ten dele om nieuwe examenstof gaat. Voor zover er al sprake is van beperkingen van de vrijheid van inrichting zouden deze dus gering zijn, en bovendien als noodzakelijk en evenredig te beschouwen. Het wetsvoorstel levert volgens de regering evenmin beperkingen op voor de vrijheid van richting. Bij de taal- en rekenvaardigheden, waarop de referentieniveaus betrekking hebben, gaat het immers om objectieve vaardigheden die niet raken aan de identiteit (richting) van scholen.
Het voorstel werd in juni 2009 voor advies voorgelegd aan de Onderwijsraad. Deze toonde zich in het in juli uitgebracht advies in algemene zin voorstander van het invoeren van referentieniveaus. Volgens de raad zou dat een stap zijn in de goede richting, maar niet het eindpunt (Onderwijsraad 2009a). Enkele maanden daarvoor had de Onderwijsraad in een advies over het wetsvoorstel Goed bestuur, goed onderwijs al aangegeven dat er in de verschillende sectoren van het onderwijs voor een aantal onderdelen van rekenen en taal uiteindelijk ook objectieve en absolute standaarden voor minimale leerresultaten zouden moeten komen, waarvan de hoofdzaken als deugdelijkheidseisen in de wet zouden moeten worden vastgelegd (Onderwijsraad 2009b). Op dit moment hanteert de inspectie relatieve normen, waarbij zij onderscheid maakt tussen scholen met verschillende soorten leerlingenpopulaties. Bij een relatieve systematiek, waarbij scholen met veel zwakke leerlingen vergeleken worden met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie, geeft de overheid feitelijk het signaal af dat de ze een lager niveau van onderwijs accepteert. Naast een relatieve beoordeling zou er volgens de raad daarom ook een absolute normstelling moeten komen.
Het aangepaste wetsvoorstel werd in april 2010 in beide Kamers van de Staten-Generaal behandeld en aangenomen, en is vanaf 1 augustus 2010 voor alle onderwijssectoren (po, vo en mbo) van kracht (Stb. 2010b: 194). Met het referentiekader heeft de overheid gekozen voor een terughoudende opstelling. Het gaat voorlopig alleen om een inspanningsverplichting, en niet om een resultaatverplichting met betrekking tot een minimumniveau dat voor alle scholen geldt. Het referentiekader is primair een hulpmiddel voor scholen en docenten, en geen normatief ijkpunt waarop scholen kunnen worden 'afgerekend'.

7.4.2 Vrijheid van inrichting: ontwikkelingen in het onderwijstoezicht[10]

In de tweede helft van de jaren negentig was sprake van een aantal belangrijke ontwikkelingen in het denken over kwaliteit en over het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De ontwikkeling naar deregulering en een grotere autonomie van scholen kreeg in het voortgezet onderwijs een stevige impuls door een aantal belangrijke

veranderingen in de bekostigingssystematiek, waarbij het traditionele systeem van declaratiebekostiging uiteindelijk in 1996 werd vervangen door een systeem van lumpsumbekostiging. Daardoor kregen scholen voor voortgezet onderwijs volledige bestedingsvrijheid binnen het totale budget dat zij jaarlijks via hun schoolbestuur van de overheid ontvangen. In 2007 werd het systeem van lumpsumbekostiging ook in het primair onderwijs ingevoerd. In 1998 werd de zogeheten *Kwaliteitswet* van kracht. Deze werd mede ingegeven door de overweging dat er vanwege de grotere beleidsvrijheid van scholen een actief kwaliteitsbeleid nodig is. De wet regelt dat scholen in het kader van hun kwaliteitsbeleid een aantal documenten moeten opstellen: een schoolplan, een schoolgids en een klachtenregeling.
Een derde ontwikkeling die in de tweede helft van de jaren negentig speelde was de overgang van vertrouwelijkheid naar openbaarheid van inspectieoordelen over de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen. Die openbaarheid werd min of meer afgedwongen door een publicatie, in oktober 1997, in het dagblad *Trouw* waarin op basis van met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur verkregen inspectiegegevens de prestaties van alle scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland werden vergeleken. Het ministerie reageerde daarop door de inspectie vanaf 1998 zelf de eigen informatie over de kwaliteit van scholen te laten publiceren.

Kwaliteitskenmerken en een verschuiving in de taakopvatting van de inspectie

In hoofdstuk 5 werd al aangegeven dat het globale karakter van de kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming (in verband met de vrijheid van onderwijs) in de tweede helft van de jaren negentig ook het werk van de inspectie bemoeilijkte. De criteria en normen waarmee de inspectie individuele scholen moest beoordelen waren namelijk niet direct uit de wet af te leiden.
Daarom zocht de inspectie naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Zij ging niet langer alleen meer na of de school wel aan de wettelijke voorschriften voldeed, maar ook of de school zich wel ontwikkelde volgens de bedoelingen van de wetgever. De inspectie ging in die periode bovendien steeds meer nadruk leggen op de stimuleringstaak (zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.1).
Deze nieuwe werkwijze en de maatstaven die de inspectie in het kader van het schooltoezicht was gaan toepassen kregen in 2002, tijdens het ministerschap van Loek Hermans (VVD) (kabinet-Kok II, – PvdA/VVD/D66: 1998-2002) een wettelijke basis in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

Deugdelijkheidseisen en kwaliteitskenmerken.

In artikel 23 van de Grondwet komt de term 'kwaliteit' van het onderwijs niet voor. De Grondwet zegt alleen dat de wetgever voorschriften kan stellen met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs. Deugdelijkheidseisen, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal uren onderwijs en de bevoegdheid van leraren, zijn minimumnormen die voor zowel het openbaar als het bekostigde bijzonder onderwijs gelden. Ze vervullen een kwaliteitsnormerende functie ten aanzien van het onderwijs. Het bevorderen van kwaliteit behoort tot de autonomie van scholen om zelf invulling te geven aan de inrichting van hun onderwijs en om eigen beleid te voeren (de 'vrijheid van inrichting').

In het kader van het nieuwe stimulerende toezicht keek de inspectie niet alleen of de school voldeed aan de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen, maar beoordeelde zij scholen ook op andere kwaliteitskenmerken, bijvoorbeeld kenmerken op het vlak van de pedagogisch-didactische aanpak, zoals activerende werkvormen.[11] Dat laatste stond echter op gespannen voet met de vrijheid van inrichting van het onderwijs. De aanvullende kwaliteitskenmerken van de inspectie, waaronder allerlei organisatie- en proceskenmerken die samenhingen met onderwijsvernieuwingen als de basisvorming en het studiehuis, waren bovendien bepaald niet onomstreden. Hoewel de aanvullende kwaliteitsaspecten van de inspectie, anders dan de wettelijke deugdelijkheidseisen, niet tot ministeriële sancties kunnen leiden, ging er voor de scholen toch een normerende werking van uit, al was het maar vanwege de openbaarheid van de inspectiegegevens. Volgens het toenmalige kabinet was deze invulling van de 'actieve zorgplicht van de regering voor het onderwijs' gerechtvaardigd, omdat het systeem van deugdelijkheidseisen onvoldoende garantie bood voor het realiseren van 'goed' onderwijs.
De Onderwijsraad was echter van mening dat met deze politieke uitleg de grondwettelijke functie van de deugdelijkheidsnorm vervaagt en begrippen als deugdelijkheid en kwaliteit als het ware integrerende bestanddelen worden van een nieuw begrip als 'basiskwaliteit'. Daarmee worden beleidsregels volgens de raad erkend als zelfstandige bron van kwaliteitsmaatstaven, en wordt het primaat van de wetgever gerelativeerd (Onderwijsraad 2002).

Commissie-Dijsselbloem: overheid bepaalt 'het wat', scholen gaan over 'het hoe'

De commissie-Dijsselbloem, die de onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig in het voortgezet onderwijs onderzocht, constateerde in 2008 dat de verantwoordelijkheden van de overheid en van de scholen in de loop der tijd door elkaar heen zijn gaan lopen, met name op het punt van de overheidsbemoeienis met het primaire proces.
De commissie drong daarom aan op een heldere afbakening van verantwoordelijkheden. De overheid moet gaan over 'het wat' (de onderwijsinhoud), en doet dat door middel van een kerncurriculum, de examens en het toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over 'het hoe' (de organisatie en inrichting van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak). Dit onderscheid tussen 'het wat' en 'het hoe' zou bij de rolverdeling tussen overheid en scholen het belangrijkste criterium moeten zijn. De commissie drong ook aan op heldere leerstandaarden voor elementaire basisvaardigheden als rekenen/wiskunde en taal (Nederlands). Daarnaast hechtte de commissie sterk aan een gedeelde kennisbasis. Het proces van canonisering, dat voor het vak geschiedenis al heeft plaatsgevonden, zou volgens haar geleidelijk aan kunnen worden verbreed naar andere vakgebieden, zoals de natuurwetenschappen (commissie-Dijsselbloem 2008a).
Bij de laatstgenoemde aanbeveling van de commissie is de vrijheid van richting echter duidelijk in het geding. De uitbreiding naar andere vakgebieden zal grote weerstanden oproepen, omdat het hier algauw om waardegebonden inhouden gaat.
De inhouden en opbrengsten van het onderwijs ('het wat') zijn in de praktijk overigens nauwelijks los te zien van het onderwijsproces ('het hoe'). Zo vereist het bijbrengen van rekenvaardigheden bijvoorbeeld veel oefening. De discussie over 'het nieuwe leren' had destijds niet zozeer te maken met de verhouding tussen kennis en vaardigheden,

maar veel meer met verschillen van inzicht over het soort kennis (theoretisch of toepassingsgericht) en het type vaardigheden (vakgebonden of vakoverstijgend) dat op school moet worden bijgebracht. De meningsverschillen gingen in essentie over de vraag wat nu eigenlijk goed onderwijs is. De overheid spreekt zich daarover van oudsher niet uit. Uit angst voor het verwijt staatspedagogiek te bedrijven wordt de beleidsvoorbereiding ten aanzien van de inhouden van het onderwijs grotendeels gedelegeerd aan externe instanties en organisaties, zoals de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO), commissies voor de opstelling of herziening van kerndoelen of exameneisen, organisaties van vakdocenten en organisaties uit het vervolgonderwijs of uit diverse sectoren van de arbeidsmarkt. De wetgever stelt de kerndoelen of exameneisen uiteindelijk wel vast (Bronneman-Helmers 2008c).

Van stimulerend naar risicogericht toezicht

In 2007 stelde het vierde kabinet-Balkenende (CDA/PvdA/CU: 2007-2010) in het regeerakkoord een nieuwe wijze van toezicht voor, namelijk toezicht op basis van het uitgangspunt 'verdiend vertrouwen'. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht. Dat vermindert de administratieve belasting voor scholen en de werkdruk (en kosten) van de inspectie. De in 2009 ingevoerde nieuwe werkwijze houdt in dat de inspectie in het basis- en voortgezet onderwijs meer risicogericht te werk gaat. Scholen waarbij de inspectie, op basis van een risicoanalyse, geen tekortkomingen constateert worden nog maar eenmaal per vier jaar bezocht. Bij tekortkomingen kan een school een verscherpt toezichtarrangement worden opgelegd.
De regering heeft volgens het achtste lid van artikel 23 van de Grondwet de opdracht om jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag te doen over 'de staat van het onderwijs'. De toenemende fixatie van de inspectie op de naar verhouding kleine categorie van zwakke en zeer zwakke scholen verslechtert echter het zicht op ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs in brede zin.

Resultaten van het beleid anno 2010

De resultaten van het beleid met betrekking tot de vrijheid van richting en inrichting op het gebied van de inhouden en werkwijzen zijn tweeërlei. De inhouden van het onderwijs ('het wat') voor de kernvakken rekenen en Nederlandse taal zijn duidelijk aangescherpt. Voor deze twee niet identiteitsgevoelige vakken zijn in de wet referentieniveaus opgenomen. Die referentieniveaus geven aan over welke kennis en vaardigheden leerlingen op verschillende overgangsmomenten in hun schoolloopbaan ten minste moeten beschikken. Ze zijn vooralsnog vooral een hulpmiddel voor leraren: scholen worden niet afgerekend op het behalen van de referentieniveaus.
Op het gebied van de werkwijzen ('het hoe') is vooral de toezichtpraktijk van de Inspectie van het Onderwijs aangepast. Het aantal kwaliteitskenmerken dat de inspectie bij het toezicht op scholen hanteert is afgenomen, waarbij vooral kwaliteitskenmerken die specifiek op het onderwijsproces waren gericht (zoals activerend leren) zijn geschrapt. De inspectie richt zich nu veel meer op de opbrengsten van het onderwijs en op de aanwezigheid van een kwaliteitsbeleid bij de scholen zelf.

7.5 De beleidsarena rond artikel 23

In de voorgaande paragrafen kwamen enkele beleidsonderwerpen aan de orde die nauw samenhangen met artikel 23 van de Grondwet en de politieke invulling die daaraan door achtereenvolgende kabinetten is gegeven. In hoofdstuk 6 werd aangegeven dat de beleidsvormingsprocessen in het onderwijs zullen worden beschreven aan de hand van het zogeheten arenamodel, waarin naast de overheid (kabinet en parlement) tal van andere (beleids)actoren met uiteenlopende waarden en belangen opereren. Die onderwijsinterne en -externe beleidsactoren zijn in hoofdstuk 5 uitvoerig in beeld gebracht. In deze paragraaf komt de vraag aan de orde welke (beleids)actoren de afgelopen twee decennia invloed uitoefenden op de beleidsvorming rond het scholenaanbod in het basisonderwijs en de inhouden en werkwijzen binnen het basis- en voortgezet onderwijs.

De politiek

In de afgelopen twee decennia was artikel 23 regelmatig onderwerp van heftige discussie. De meningsverschillen richtten zich vooral op de aanwezigheid van islamitische scholen en werden niet alleen ingegeven door de angst voor islamitisch fundamentalisme, maar ook door zorgen over de concentratie van achterstanden op islamitische scholen en over de toenemende segregatie, die zou samenhangen met de mogelijkheid van het bijzonder onderwijs leerlingen te weigeren die de grondslag van de school niet onderschrijven. Artikel 23 zou een belemmering vormen voor de integratie van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook de discriminatie van leraren met een homoseksuele leefwijze op reformatorische scholen is al jaren een steen des aanstoots.

De christelijke politieke partijen (CDA, CU en SGP) zijn van oudsher de belangrijkste steunpilaren van het grondwetsartikel. De PvdA is weliswaar in principe voorstander van het openbaar onderwijs, maar heeft op politiek niveau alleen gepleit voor aanpassing en modernisering van het grondwetsartikel, en nooit voor afschaffing ervan. Binnen de VVD zijn de meningen verdeeld. In de afgelopen decennia kwamen enkele kopstukken uit deze partij met het voorstel artikel 23 maar af te schaffen, omdat het op gespannen voet staat met de scheiding tussen kerk en staat. Andere bekende VVD'ers vinden daarentegen dat de vrijheid van onderwijs nog steeds een recht is dat verdedigd moet worden, omdat het duidelijke grenzen stelt aan de overheidsbemoeienis met het onderwijs (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.6).

Uitgaande van de drie belangrijkste politieke hoofdstromen – christendemocratie, sociaaldemocratie en liberalisme – waren er de afgelopen twintig jaar vier typen coalities: CDA/PvdA (1989-1994 en 2007-2010), PvdA/VVD (1994-1998 en 1998-2002), CDA/VVD (2002-2007) en VVD/CDA (sinds oktober 2010). Het CDA maakte in vier van de vijf coalitieperiodes deel uit van het kabinet (1989-1994, 2002-2007, 2007-2010 en vanaf oktober 2010). In drie van de vier coalities (2002-2007, 2007-2010 en vanaf 2010) zaten bewindslieden van CDA-huize als minister of staatssecretaris aan het onderwijsroer. Tijdens het eerste kabinet van CDA en PvdA (1989-1994) en de twee paarse kabinetten – de periode 1994-2002 – had het CDA geen bewindspersoon op het ministerie van Onderwijs.

Artikel 23 van de grondwet was tijdens de twee paarse kabinetten overigens net zo vaak onderwerp van discussie als in de periode dat het CDA wel in het kabinet zat.

De Onderwijsraad

De Onderwijsraad is de belangrijkste adviseur van de overheid als het gaat om de toetsing van onderwijswetgeving en -beleid aan de beginselen van de Pacificatie, zoals die in artikel 23 van de Grondwet zijn neergelegd. De raad werd in 1919 ingesteld, twee jaar nadat de Schoolstrijd via een wijziging van de Grondwet was beslecht. Lange tijd fungeerde de raad vooral als bewaker van de gelijkberechtiging van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Hij bewaakte niet alleen de belangen van het bijzonder onderwijs, maar trok ook aan de bel als de positie van het openbaar onderwijs in het gedrang kwam. Vanaf de jaren vijftig kregen naast de juridische invalshoek ook onderwijskundige aspecten en onderwijsvernieuwingen zijn aandacht.
In de afgelopen twee decennia heeft de Onderwijsraad diverse verkenningen en adviezen over artikel 23 van de Grondwet uitgebracht. In het voorafgaande is een aantal daarvan reeds genoemd. In principe worden alle voorstellen van de regering mede beoordeeld op het grondwettelijke aspect van de vrijheid van onderwijs. Ook de Raad van State doet dat.
In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat de aard van de advisering door de raad sinds 1997 veranderd is van beleidsreactief naar beleidsproactief. De juridische invalshoek is sindsdien wat minder dominant, maar zeker niet afwezig. Het spanningsveld tussen overheidszorg en regulering enerzijds en de vrijheid van inrichting en autonomie van onderwijsinstellingen anderzijds is nog steeds een belangrijk onderwerp in de adviezen van de Onderwijsraad.
Artikel 23 van de Grondwet is vooral voer voor onderwijsjuristen. Het Nederlandse universitaire bestel telt vier leerstoelen voor onderwijsrecht: een bij de Universiteit van Tilburg, een bij de Radboud Universiteit in Nijmegen, een bij de Vrije Universiteit in Amsterdam, en een bij de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Daarmee representeren de vier leerstoelen de belangrijkste stromingen of zuilen binnen het onderwijsstelsel: rooms-katholiek, protestants-christelijk en openbaar/algemeen bijzonder. Zaten er in de periode 1997-2000 nog drie onderwijsjuristen in de Onderwijsraad, sinds 2001 is dat er nog één.

Commissies van externe deskundigen (ad hoc)

Verschillende bewindslieden schakelden commissies van externe deskundigen in om adviezen te geven dan wel voorstellen te doen over identiteitsgevoelige onderwerpen die samenhangen met de in artikel 23 neergelegde vrijheid van onderwijs (richting, stichting en inrichting). Daarbij ging het om zowel bestuurlijke ('verlangd onderwijs') als inhoudelijke (eindtermen, kerndoelen, referentieniveaus) vraagstukken. Bewindslieden kunnen door de formulering van de taakopdracht en de keuze van de voorzitter en de overige commissieleden de uitkomst in zekere mate in de door hen gewenste richting sturen.

De Inspectie van het Onderwijs

Tot het midden van de jaren negentig keek de Inspectie van het Onderwijs vooral naar de deugdelijkheid van het onderwijs: zijn de leraren wel bevoegd, houden scholen zich wel aan de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd en is het onderwijsaanbod wel dekkend voor de kerndoelen en exameneisen? Daarover wordt nog steeds jaarlijks in het Onderwijsverslag gerapporteerd. Zo onderzocht de inspectie de afgelopen jaren naar aanleiding van de toenemende klachten van ouders over de lesuitval in het voortgezet onderwijs diverse malen of scholen wel voldeden aan de wettelijk minimumeisen voor de onderwijstijd. Naar aanleiding van berichten in de media deed zij ook enkele malen onderzoek op islamitische scholen.

De aandacht van de Inspectie van het Onderwijs gaat de laatste jaren vooral uit naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen en naar het kwaliteitsbeleid van scholen. Daarbij richtte zij zich vanaf het midden van de jaren negentig niet meer alleen op de deugdelijkheidseisen, maar ook op kenmerken van het onderwijsproces die duidelijk gerelateerd waren aan de van overheidswege ingevoerde onderwijsvernieuwingen. In het nieuwe toezichtkader van de inspectie, dat sinds 2009 van kracht is, ligt het accent veel meer op de opbrengsten van het onderwijs, en is het aantal indicatoren dat betrekking heeft op het onderwijsproces aanzienlijk teruggebracht.

Met het eind jaren tachtig ingezette proces van deregulering en autonomievergroting is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs steeds meer verschoven naar de scholen zelf.

Sinds de geleidelijke invoering, vanaf 2007, van het zogeheten risicogericht toezicht zijn schoolbesturen het eerste aanspreekpunt voor de inspectie. Voor die tijd waren dat de schooldirecties. De schooldirecties zijn niet helemaal uit het zicht verdwenen, maar schoolbesturen zijn als bevoegd gezag sindsdien nadrukkelijker betrokken bij de kwaliteitszorg op hun scholen.

Het georganiseerde onderwijsveld

Onderwijsbeleid waarbij de vrijheid van richting, stichting of inrichting in het geding is, kan in de regel rekenen op kritische reacties van de kant van het georganiseerde bijzonder (confessioneel) onderwijs. Lieten tot het midden van de jaren negentig de koepelorganisaties NKSR, NPCS, NABS van zich horen, sinds de oprichting van de PO-raad en de VO-raad worden onderwerpen die raken aan de levensbeschouwelijke identiteit van scholen behartigd door de verschillende confessionele besturenorganisaties (Bond KBO en Bond KBVO, Besturenraad, LVGS, ISBO). De besturenorganisatie van het algemeen bijzonder onderwijs, de Verenigde Bijzondere scholen (VBS), laat met name van zich horen als de vrijheid van inrichting van de onder deze organisatie vallende traditionele vernieuwingsscholen in het geding is. De Vereniging voor Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen (VOS/ABB) stelt met enige regelmaat de invoering van een acceptatieplicht voor confessionele bijzondere scholen aan de orde.

Het onderwijsonderzoek

Bij het beleid rond de stichting van scholen (richtingvrije planning) hebben twee onderzoeken een rol gespeeld. In de eerste plaats was dat een onderzoek van het Sociaal en

Cultureel Planbureau waarin, op basis van gegevens over ontwikkelingen in het scholenaanbod en in de schoolkeuzemotieven van ouders, een discussiemodel voor een andere invulling van de scholenplanning werd gepresenteerd (Boef-van der Meulen en Herweijer 1992). Dit onderzoek speelde een rol bij de agendering van het onderwerp richtingvrije planning. In de tweede plaats betreft dit een onderzoek naar schoolkeuzevrijheid waaruit bleek dat het wel meeviel met de discrepantie tussen vraag en aanbod (Laemers 1999). Dat onderzoek bood de argumenten om uiteindelijk af te zien van het voorstel over te gaan op een systeem van richtingvrije planning.
De conclusies uit het parlementaire onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs zijn ingevoerd gaven aanleiding tot aanpassingen in het toezichtkader van de inspectie op het punt van de pedagogisch-didactische aanpak van scholen ('het hoe'). Diverse kwaliteitskenmerken uit het toezichtkader zouden haaks staan op de vrijheid van inrichting (commissie-Dijsselbloem 2008a).

De media

De media spelen een belangrijke rol bij het signaleren van problemen, het bieden van ruimte aan opvattingen van belanghebbenden en deskundigen en het stimuleren van een brede maatschappelijke discussie over het onderwijs. In dagbladen worden geregeld problemen, klachten en incidenten in het onderwijs aan de orde gesteld. Dat was met name het geval bij een aantal ontwikkelingen rond de islamitische scholen. Dikwijls leiden dergelijke krantenberichten tot Kamervragen, en soms zelfs tot een spoeddebat. Sommige kranten, zoals *Trouw,* het *Reformatorische Dagblad* en het *Nederlands Dagblad*, besteden meer aandacht aan onderwerpen als religie en levensbeschouwing dan andere. Onderwerpen die raken aan 'de grondwettelijke vrijheid van onderwijs' komen in dergelijke kranten ook vaker aan de orde.
In 2010 publiceerde *de Volkskrant* een artikelenserie waarin op zoek werd gegaan naar de grootste problemen in en de beste oplossingen voor het onderwijs. Die serie resulteerde uiteindelijk in een Onderwijsagenda (Gerrits 2010a). Artikel 23 en de vrijheid van onderwijs kwamen daarin overigens niet voor. Kennelijk ervaart men het grondwetsartikel in onderwijsland niet als een groot probleem.

7.6 Slotbeschouwing

Een oordeel over de beleidsvorming rond artikel 23 van de Grondwet kan vanuit twee invalshoeken plaatsvinden. Bij de eerste invalshoek komt het centrale thema van deze publicatie – het beleidsvormingsproces – aan de orde: wie hebben het stelselprobleem op de agenda gezet, wanneer en waarom gebeurde dat, welke actoren hebben tijdens het beleidsvormingsproces een belangrijke rol gespeeld en waartoe heeft het proces uiteindelijk geleid? Bij de tweede invalshoek staan de inhoud en de resultaten van het beleid centraal. Welke oplossingen voor de diverse stelselproblemen kwamen aan de orde en wat heeft het beleid uiteindelijk opgeleverd?

7.6.1 Het beleidsvormingsproces rond artikel 23

Waarom verscheen de vrijheid van richting en stichting op de agenda?
Aanleiding om het probleem van de scholenplanning in het basisonderwijs – en daarmee de vrijheid van richting en stichting – aan de orde te stellen was de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid' en de sterke verhoging van de stichtingsnormen die daarmee gepaard ging. Hierdoor konden er nauwelijks nog nieuwe scholen worden gesticht en zou het scholenaanbod als het ware worden bevroren, zo luidde de diagnose. Een belangrijke reden om het onderwerp op de agenda te zetten was ook het naar verhouding hoge percentage confessionele scholen, zeker in het licht van processen als ontkerkelijking en secularisering die zich sinds de jaren zestig hadden voltrokken. Het scholenbestand in het basisonderwijs, dat voor ongeveer 60% uit scholen op confessionele grondslag bestond, zou niet langer beantwoorden aan de wensen van het merendeel van de ouders, die de sfeer op school en de kwaliteit van het onderwijs belangrijker vonden dan de levensbeschouwelijke richting van de school. Niet alleen de verhoging van de stichtingsnormen, maar ook de definitie van het richtingbegrip in termen van religie of levensbeschouwing stond aanpassing van het scholenaanbod aan de wensen van ouders in de weg.

Welke actoren zetten de discrepantie tussen aanbod en vraag op de agenda?
Het waren vier fracties uit de Tweede Kamer (PvdA, VVD, D66 en GroenLinks) die de discrepantie tussen aanbod en vraag het onderwerp eind 1993 bij motie op de politieke agenda zetten. Onderzoek had weliswaar aangetoond dat schoolkeuzemotieven die te maken hadden met de sfeer op school en de kwaliteit van het onderwijs bij ouders vooropstonden, maar had ook duidelijk laten zien dat de denominatie of richting van de school bij de feitelijke schoolkeuze toch belangrijker was dan men op basis van die schoolkeuzemotieven zou verwachten. Kennelijk had de denominatie van de school voor ouders een bredere betekenis dan de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Er lag dan ook geen sterke maatschappelijke druk vanuit bijvoorbeeld de (organisaties van) ouders aan de motie ten grondslag. De algemeen toegankelijke, niet-confessionele zuilen, waaronder met name het openbaar onderwijs, hadden wel een duidelijk belang bij aanpassing van de scholenplanning.

Beleidsvorming rond vrijheid van richting en stichting: 'verlangd onderwijs'
Nadat in 1994 de door minister Ritzen (PvdA) ingestelde commissie Aanpassing scholenbestand een aantal mogelijke opties had geformuleerd, kwam in 1996 de Onderwijsraad met het advies een systeem van richtingvrije planning in te voeren. Een belangrijke overweging daarbij was dat het richtingbegrip oorspronkelijk, volgens de grondwetgever uit 1917, een open, niet aan religie of levensbeschouwing gekoppeld begrip was. Met een systeem van richtingvrije planning kon ook het probleem worden weggenomen dat de overheid regelmatig een oordeel moest geven over de vraag of er bij een aanvraag voor een school van een nog niet bestaande richting wel sprake was van een nieuwe richting: een oordeel dat de overheid, gegeven de scheiding tussen kerk en staat, feitelijk niet past. De indeling van scholen in een beperkt aantal richtingen belemmerde volgens de

raad een goede aansluiting tussen het scholenaanbod en de wensen van ouders. In een beleidsreactie op het advies (1996) sprak de toenmalige staatssecretaris Netelenbos (PvdA) zich positief uit over de richtingvrije planning. De Tweede Kamer stelde tijdens het overleg over die beleidsreactie echter tal van uitvoeringsproblemen aan de orde. Netelenbos' opvolgster, staatssecretaris Adelmund (PvdA), kwam uiteindelijk in 2000 met een beleidsnotitie waarin zij aangaf dat het systeem minder rigide was dan was gevreesd – er waren met name in nieuwbouwwijken nog veel nieuwe scholen gesticht – en dat nieuw onderzoek had aangetoond dat het wel meeviel met de discrepantie tussen vraag en aanbod. Ze zag daarom af van het voorstel van haar voorgangster om het richtingbegrip helemaal geen rol meer te laten spelen bij de bekostiging van een nieuwe school. Ze wilde het wel eenvoudiger maken om een school te kunnen stichten door middel van 'ouderverklaringen'. Daarbij hield ze vast aan de hoge stichtingsnormen. Na een kritisch advies van de Raad van State besloot minister Van der Hoeven (CDA) eind 2004 het door Adelmund ontwikkelde wetsvoorstel Flexibilisering scholenbestand niet in te dienen bij de Tweede Kamer. Na beleidsvormingsproces van elf jaar veranderde er dus uiteindelijk niets; de definitie van het richtingbegrip bleef ongewijzigd en de planning van scholen in het basisonderwijs werd evenmin aangepast.

Wie waren de belangrijkste (beleids)actoren?

De belangrijkste spelers in het beleidsproces waren politici, zowel bewindslieden als leden van de Tweede Kamer. Ook de Onderwijsraad speelde een prominente rol. Koepelorganisaties en besturenorganisaties van de verschillende confessionele richtingen uitten op diverse momenten in het beleidsvormingsproces forse kritiek. Hun invloed verliep vooral via verwante fracties in de Tweede Kamer. Ouderorganisaties lieten, voor zover achteraf kan worden nagegaan, nauwelijks van zich horen. Zij volgen bij richting- en identiteitsgevoelige thema's vrijwel altijd het standpunt van de eigen zuil. Een onderzoek (proefschrift) naar de wensen van ouders en de (juridische aspecten van) schoolkeuzevrijheid bood uiteindelijk een aantal belangrijke argumenten om van de voorgestelde richtingvrije planning af te zien.

Islamitische scholen en artikel 23

De beleidsvorming rond islamitische scholen werd sterk bepaald door een aantal ingrijpende gebeurtenissen, zoals de aanslagen in New York, Madrid en Londen en de moord op Van Gogh. Die hadden niet alleen grote invloed op het politieke klimaat (Fortuyn), maar leidden ook tot heftige discussies over de integratie van migranten met een islamitische achtergrond (Bolkestein, Scheffer) en over artikel 23 en de daarin neergelegde vrijheid van onderwijs die de stichting van islamitische scholen mogelijk maakte. De scherpste kritiek op artikel 23 was afkomstig van de VVD; verschillende kopstukken in die partij pleitten voor afschaffing van het grondwetsartikel. Daarbij werden zowel de scheiding van kerk en staat en de invloed van buitenlandse fundamentalistische groeperingen als de concentratie van achterstanden op islamitische scholen en de belemmeringen die deze voor de integratie van moslims opleverde als argumenten aangevoerd. Geruststellende rapporten van de BVD en de Inspectie van het Onderwijs werden met de nodige scepsis ontvangen. Meer recent staan bestuurlijke misstanden,

fraude en kwaliteitsproblemen boven aan de lijstjes met zorgen over het islamitisch onderwijs.

Wat heeft de beleidsvorming rond de vrijheid van richting en stichting uiteindelijk opgeleverd?
Alle discussie heeft tot op heden niet geleid tot aanpassing, wijziging of modernisering van artikel 23. Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer hecht aan het behoud van de vrijheid van onderwijs en wenst geen uitzondering te maken voor islamitische of andere niet-westerse geloofsovertuigingen, ook niet als het gaat om aanvragen voor de stichting en bekostiging van scholen.
Gemeenten hebben echter soms grote aarzelingen om aan dergelijke verzoeken tegemoet te komen. De discussie over islamitische scholen was wel (mede) aanleiding voor twee nieuwe wettelijke regelingen voor het hele basis- en voortgezet onderwijs, ongeacht denominatie of richting, namelijk de regeling *Bevordering actief burgerschap en sociale integratie* (Stb. 2005, 678) en de *Wet goed onderwijs en goed bestuur* (Stb. 2010a: 80). Deze bieden de onderwijsinspectie een instrument om bij discriminatie of in geval van extremistische ideeën intensief toezicht op scholen te kunnen uitoefenen, en maken het mogelijk om bij onvoldoende kwaliteit of bestuurlijk wanbeheer in het uiterste geval de bekostiging van een school te beëindigen.

Waarom verscheen de vrijheid van richting en inrichting op de agenda?
Veranderingen in de onderwijsinhouden en -werkwijzen waren verantwoordelijk voor een ander type stelselprobleem, namelijk aansluitingsproblemen tussen schoolsoorten en opleidingsniveaus. Bij de beleidsvorming over de inhoud van het onderwijs is de vrijheid van richting in het geding. Het formuleren van gedetailleerde eindtermen is weliswaar functioneel (bijvoorbeeld voor de aansluiting op het vervolgonderwijs), maar roept algauw het verwijt op van staatspedagogiek. Beleidsdoelstellingen met betrekking tot de pedagogisch-didactische werkwijze in het onderwijs staan op gespannen voet met de vrijheid van inrichting.

Context: nieuwe inhouden en werkwijzen in het onderwijs
Enkele onderwijsvernieuwingen die in de jaren tachtig en negentig in het basis- en voortgezet onderwijs werden ingevoerd hebben bijgedragen aan het ontstaan van een aantal aansluitingsproblemen. In het basisonderwijs was in de jaren tachtig – bij de invoering van de Wet op het basisonderwijs – een onderwijskundige verandering naar meer ontwikkelingsgericht onderwijs in gang gezet. In lijn met de marktgerichte opvattingen over de wijze waarop aanbod en vraag zich in het onderwijs tot elkaar moesten verhouden veranderde vervolgens medio jaren negentig ook het discours over onderwijs. Er werd niet langer gesproken over onderwijs, maar over leren. De leerling moest in het onderwijs centraal staan. De samenleving en de eisen op de arbeidsmarkt veranderden steeds sneller en leerlingen en studenten moesten daarom vooral leren om te leren, zo luidde de achterliggende motivatie. Zij moesten dat bij voorkeur actief en zelfstandig doen. Onderwijsgevenden zouden een stap terug moeten doen; ze zouden leerlingen en studenten minder moeten onderwijzen en veel meer moeten begeleiden bij het ‘leren

leren'. Deze nieuwe onderwijskundige inzichten klonken niet alleen door in de formulering van kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming (leerlingen leren om…), maar ook in de didactische werkwijzen die in het voortgezet onderwijs (studiehuis) werden gepraktiseerd.

Wanneer verschenen de aansluitingsproblemen op de agenda?

Aansluitingsproblemen die samenhingen met de nieuwe kerndoelen en werkwijzen in het basisonderwijs werden voor het eerst zichtbaar in 1994 (bij de evaluatie van het in 1985 ingevoerde basisonderwijs). In het voortgezet onderwijs gebeurde dat in 2005 (bij de evaluatie van de vernieuwde tweede fase van havo/vwo). Het basisonderwijs was te weinig opbrengstgericht en de vernieuwde tweede fase havo/vwo (profielen en studiehuis) leverde leerlingen af die weliswaar over meer algemene vaardigheden beschikten (zoals zelfstandig leren), maar qua vakinhoudelijke kennis minder goed waren toegerust. Opleiders in het hoger onderwijs lieten zich over dat laatste zeer kritisch uit.
Het zou echter nog tot 2006/2007 duren voordat de problematiek van de kennistekorten op terreinen als rekenen en taal echt op de politieke agenda verscheen. De klachten over deze tekorten kwamen in die periode niet langer uitsluitend van de vervolgopleidingen (met name de academische wereld en de academisch geschoolde docenten die zich vanaf 2006 zouden gaan manifesteren in de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON)) en van betrokken deskundigen (bijvoorbeeld uit het Cito), maar ook van leerlingen en studenten. De drie landelijke organisaties van scholieren en studenten (LAKS, JOB en LSVb) stuurden begin 2007 een brandbrief naar de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs waarin zij de noodklok luidden over 'het nieuwe leren'. Dat vormde de directe aanleiding voor het parlementair onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen (commissie-Dijsselbloem) en voor acties van het in 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV om de kenniscomponent in het onderwijs te versterken (Kwaliteitsagenda's).

Beleidsvorming rond de inhouden (kerndoelen)

Begin jaren negentig werd besloten om voor het basisonderwijs en de basisvorming geen gedetailleerde eindtermen maar globale kerndoelen te formuleren. Aan dat besluit lag een advies van de commissie-Hirsch Ballin ten grondslag. Deze was van mening dat gedetailleerde eindtermen op gespannen voet stonden met de vrijheid van richting. Bij het voorstel om te komen tot globale kerndoelen tekende de Onderwijsraad echter aan dat er sprake was van een dilemma tussen functionaliteit (concrete kerndoelen) en legitimiteit (globale kerndoelen). De globaliteit van de kerndoelen stond de functionaliteit ervan in de weg. Het voorstel tot invoering van globale kerndoelen werd in1992 in het parlement aangenomen.
In latere adviezen zou de Onderwijsraad de problematiek van de onduidelijke kerndoelen die niet aangeven wat leerlingen aan het eind van de basisschool moeten kennen en kunnen nog diverse malen aan de orde stellen. In 1999 kwam hij niet alleen met het voorstel om te komen tot leerstandaarden, maar ontwikkelde die ook. Ook in de jaren daarna pleitte de raad in diverse adviezen voor invoering van leerstandaarden. Dat leidde echter niet tot beleidsacties.

Pas nadat de klachten over het gebrek aan basisvaardigheden onder leerlingen en studenten toenamen stelde staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) in 2007 een Expertgroep in die moest adviseren over de vraag wat leerlingen bij de verschillende overgangen in hun schoolloopbaan op het gebied van rekenen/wiskunde en taal moesten kennen en kunnen. De Expertgroep kwam, na uitvoerig met het onderwijsveld te hebben gesproken, in 2008 met het voorstel om referentieniveaus voor rekenen en taal door de overheid te laten vaststellen. Er kwam een sectoroverstijgend referentiekader met referentieniveaus voor vier overgangsmomenten in de schoolloopbaan: eind basisonderwijs, eind vmbo, eind havo en eind vwo. De referentieniveaus gelden alleen voor de vakken rekenen en taal (die niet identiteitsgevoelig zijn), en zijn vooral een hulpmiddel voor scholen en leerkrachten. Ze bieden geen normatief ijkpunt waarop scholen kunnen worden afgerekend. De wettelijke regeling voor het referentiekader is vanaf het schooljaar 2010/2011 van kracht.

Beleidsvorming rond de werkwijzen (onderwijskundige inrichting en didactiek)

In de jaren negentig kregen scholen geleidelijk aan steeds meer autonomie en beleidsvrijheid. Daardoor namen de verschillen tussen scholen toe. Op schoolniveau zou de beleidsvrijheid gepaard moeten gaan met een actief kwaliteitbeleid, een ambitie die werd neergelegd in de *Kwaliteitswet* (1998). Deze wet bracht ook een andere werkwijze van de onderwijsinspectie met zich mee. Doordat heldere kerndoelen ontbraken waren er voor de inspectie geen duidelijke criteria waarop de scholen beoordeeld moesten worden. Zij ging daarom op zoek naar eigen criteria en maatstaven. De bedoelingen achter de nieuwe beleidsregels voor de basisvorming en de tweede fase havo/vwo vormden daarbij een belangrijke richtsnoer. In het toezichtkader van de inspectie werden naast de wettelijke deugdelijkheidseisen ook kwaliteitskenmerken opgenomen die duidelijke gerelateerd waren aan het onderwijsproces (bijvoorbeeld didactische werkvormen als activerend leren).
Volgens de Onderwijsraad ging de inspectie daarmee buiten haar boekje. Haar nieuwe werkwijze (stimulerend toezicht) werd niettemin in 2002, tijdens het tweede paarse kabinet en het ministerschap van Loek Hermans (VVD), wettelijk vastgelegd, Wet op het onderwijstoezicht (WOT).
In de daarop volgende jaren ontstond in het onderwijsveld steeds meer verzet tegen de didactische vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. De parlementaire onderzoekscommissie die de vernieuwingen onderzocht concludeerde in 2008 dat de overheid zich niet alleen via exameneisen, maar ook via de band van de inspectie veel te veel was gaan bemoeien met de inrichting van het onderwijs ('het hoe'). Het aantal procesgerichte kwaliteitskenmerken in het toezichtkader van de inspectie is inmiddels fors gereduceerd. De inspectie beoordeelt scholen nu vooral op hun opbrengsten en op hun kwaliteitsbeleid.

De inspectie richt zich vooral op (zeer) zwakke scholen

In het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende (2007-2010) werd een nieuwe wijze van toezicht voorgesteld: toezicht op basis van 'verdiend vertrouwen', later aangeduid als risicogericht toezicht. Daarbij richt de inspectie zich vooral op scholen waar

op basis van een risicoanalyse tekortkomingen in de kwaliteit worden geconstateerd. Zwakke of zeer zwakke scholen komen onder intensief toezicht te staan. Die focus op (zeer) zwakke scholen gaat echter ten koste van het inzicht in de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau.
Deze ontwikkeling roept de vraag op of de overheid (in casu de inspectie) nog wel kan voldoen aan de grondwettelijke opdracht jaarlijks een verslag uit te brengen over 'de staat van het onderwijs': een document waarin ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs in hun volle breedte (school- en sectoroverstijgend) aan de orde komen.

Veel beleidsdrukte over, maar geen aanpassingen van artikel 23

Dit hoofdstuk laat goed zien dat een plek op de politieke en beleidsagenda geenszins garandeert dat er vervolgens ook beleidsmaatregelen worden genomen. Ondanks alle beleidsnotities. adviezen en discussies over de vrijheid van richting en stichting is er in artikel 23 vrijwel niets[12] veranderd of aangepast, laat staan dat het grondwetsartikel is afgeschaft. Voor dat laatste is de vrijheid van onderwijs, in de zin van vrijheid van al te veel overheidsbemoeienis met het onderwijs, voor een meerderheid in het parlement te belangrijk. In het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte (VVD/CDA) is nog eens expliciet vastgelegd dat aan de vrijheid van onderwijs zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet niet wordt getornd. Deze garantie is vermoedelijk als voorzorg bedoeld: de gedoogpartij (PVV) had namelijk in haar verkiezingsprogramma sluiting van alle islamitische scholen opgenomen.

7.6.2 Inhoud en resultaten van het beleid rond artikel 23

Een aantal van de onderwerpen die in dit hoofdstuk aan de orde kwamen is nog steeds actueel. Bij de institutionele vraagstukken (vrijheid van stichting) hebben de beleidsvormingsprocessen uiteindelijk geleid tot maatregelen om negatieve effecten van beleid tegen te gaan dan wel te voorkomen. Er kwamen instrumenten om in grijpen bij problemen met (islamitische) scholen. Op het punt van de inhoudelijke vraagstukken (vrijheid van inrichting) zijn de globale kerndoelen in het basisonderwijs uiteindelijk aangevuld met referentieniveaus en werd de aandacht voor de werkwijzen in het inspectietoezicht beperkt.

Nog steeds problemen met de huidige definitie van het begrip'richting'

De van oudsher gehanteerde definitie van het richtingbegrip roept echter nog steeds problemen op. De vrijheid van stichting staat onder druk. Het stichten van een nieuwe bekostigde school en zeker van een school die niet tot de 'geijkte' richtingen behoort, is door hoge stichtingsnormen nauwelijks mogelijk. Ook de regels voor particuliere, niet-bekostigde scholen zijn de afgelopen jaren via de Leerplichtwet flink aangescherpt. Aan deze scholen – in 2010 waren er 23 in het basisonderwijs en 15 in het voortgezet onderwijs – worden steeds meer eisen gesteld, inclusief toezicht van de inspectie. Recent gestarte particuliere scholen richten zich vaker op een intensieve begeleiding van leerlingen dan op een radicaal vernieuwend onderwijsconcept zoals dat bij de eerder

gestarte scholen (de Iederwijsscholen) het geval was (Inspectie van het Onderwijs 2010a: 165-168).
Thuisonderwijs is niet wettelijk geregeld, en de inspectie houdt er geen toezicht op. Er kan pas sprake zijn van thuisonderwijs wanneer ouders zijn vrijgesteld van de leerplicht. Het SCO-Kohnstamm Instituut deed in 2008 en 2010 onderzoek onder ouders van leerplichtige kinderen die, binnen redelijke afstand van de woonomgeving, geen school kunnen vinden die bij hun godsdienst of levensbeschouwing past. Indien dit zogeheten richtingbezwaar aan de gestelde eisen voldoet, zijn ouders vrijgesteld van de verplichting hun kind naar school te laten gaan (op grond van artikel 5b van de Leerplichtwet). Om te voorkomen dat kinderen hiervan de dupe worden overwoog het ministerie enkele jaren geleden de inspectie ook toezicht te laten gaan houden op het thuisonderwijs, dat in het schooljaar 2006/2007 overigens maar 235 en in het schooljaar 2009/2010 maar 328 leerlingen betrof (Blok en Karsten 2008). Naar aanleiding van het tweede onderzoek (Blok et al. 2010) meldde de minister in december 2010 nog dat ze afzag van het instellen van regels voor deze vorm van onderwijs, omdat dat niet noodzakelijk en disproportioneel zou zijn en omdat het opnemen van thuisonderwijs in de wetgeving als ongewenst neveneffect zou kunnen hebben dat het als een volwaardig alternatief voor regulier onderwijs zou worden gezien.
Begin 2011 veranderde de situatie doordat ongeveer een kleine honderd islamitische ouders na de aangekondigde sluiting van de enige islamitische school voor voortgezet onderwijs in Amsterdam aangaven hun kinderen thuis les te willen geven. De minister acht dat onwenselijk en zal zich beraden of er toch nog regelgeving op dit vlak moet komen. Intussen heeft de wethouder van Onderwijs in Amsterdam de meeste ouders weten te overtuigen hun kind naar een andere school te laten gaan. Net als bij andere onderwerpen rond artikel 23 was het islamitisch onderwijs ook dit keer weer aanleiding tot nadere bezinning.

Naar een verbreding van het richtingbegrip?

Schoolbesturen vervullen een belangrijke functie binnen het onderwijsbestel. De afzonderlijke schoolbesturen zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs binnen hun scholen, en worden daar ook steeds meer op aangesproken. Hun invloed is als gevolg van de bestuurlijke schaalvergroting sterk toegenomen, wat in een aantal gemeenten heeft geleid tot een monopoliepositie met slechts één bestuurlijke aanbieder. In 2008 bracht de Onderwijsraad een advies uit waarin gepleit werd voor een fusietoets om te garanderen dat ouders de mogelijkheid houden om te kiezen tussen scholen van diverse levensbeschouwelijke richtingen of met verschillende pedagogisch-didactische concepten. In een eerder advies had de raad al gepleit voor het faciliteren van initiatieven van ouders die willen komen tot een verzelfstandiging binnen of buiten het bestaande bestuurlijke verband. Deze gedachte werd in 2010 nader uitgewerkt. Daarbij maakt de raad een onderscheid tussen interne verzelfstandiging (door middel van profilering van individuele scholen, locaties of opleidingen), externe verzelfstandiging (door het verzelfstandigen van een bestaande of het stichten van een nieuwe school) en afsplitsing (door een bestuurlijke overdracht naar een ander bestuur of een nieuw bestuur dat wel bereid is om aan de wensen van ouders te voldoen). Het schoolbestuur

zou bij voorkeur moeten voorkomen dat dergelijke ingrepen nodig zijn (Onderwijsraad 2010a).
Ging het bij de beleidsontwikkeling rond het scholenaanbod tot dusver vooral om religieuze pluriformiteit, de laatste tijd komt er langzaam maar zeker ook meer aandacht voor de noodzaak van voldoende variëteit in pedagogisch-didactisch opzicht, hetzij door het richtingbegrip te verbreden, hetzij door enigerlei vorm van verzelfstandiging van scholen of opleidingen binnen grote schoolbesturen te faciliteren.
Eerder in dit hoofdstuk is al gewezen op de trend onder grote schoolbesturen om zelf een nieuwe innovatieve school te stichten met een duidelijk ontwikkelings- en leerlinggericht profiel. Het ligt echter in de rede dat bij een deel van de ouders de voorkeur eerder uitgaat naar scholen met wat meer gestructureerd, leerstofgericht en klassikaal onderwijs waar de docent een sturende rol vervult. Het particulier, niet van overheidswege bekostigd onderwijs speelt op die behoefte in, maar is voor de meeste ouders onbetaalbaar.
De stichting van de eerste islamitische scholen werd indertijd in belangrijke mate ingegeven door de onvrede over de pedagogisch-didactische aanpak in het Nederlandse onderwijs. Veel leerlingen hebben meer rust, structuur en begeleiding nodig, Dat geldt ook voor leerlingen met adhd of een vorm van autisme. Ook het feit dat steeds meer leerlingen in het voortgezet onderwijs huiswerkcursussen volgen of uiteindelijk naar het particulier onderwijs overstappen duidt daarop (Sontag et al. 2009).
Door de huidige interpretatie van het richtingbegrip in termen van religie en levensbeschouwing aan te vullen met of zelfs te vervangen door een beperkt aantal pedagogisch-didactische varianten zou het richtingbegrip niet alleen beter aansluiten bij de oorspronkelijke doelstelling van het grondwetsartikel, maar ook een groot aantal problemen wegnemen.

De onderwijsvrijheid is aan herziening toe

Er gaan – eind 2010 – steeds vaker geluiden op om het onderwijsstelsel en de verankering van de vrijheid van onderwijs zoals die in de Grondwet is neergelegd nog eens grondig tegen het licht te houden. Deze geluiden komen vanuit kringen van onderwijsjuristen, maar ook vanuit andere expertises. Zo constateert Zoontjens, hoogleraar onderwijsrecht aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Onderwijsraad, dat er over vele facetten van de onderwijsvrijheid geen maatschappelijke consensus meer bestaat: 'het onderwijsstelsel kraakt in zijn uitgangspunten' (Zoontjens 2010b). Van de Donk, hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, en tot 2010 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringbeleid, komt vanuit een meer bestuurlijke invalshoek tot de conclusie dat het onderwijsstelsel in de huidige constellatie niet meer voldoet en dat 'het onderwijsstelsel eerder een stolsel is geworden dat innovatie en nieuwe toetreders tegenhoudt, en daarmee de verscheidenheid die wezenlijk is voor de veerkracht van de samenleving' (Van de Donk, ontleend aan Dullemans 2010).
Volgens Zoontjens zou een nieuwe principiële visie op de vrijheid van onderwijs moeten worden geformuleerd die zou moeten gaan 'over de mate waarin men zich als individu kan verzekeren van onderwijs voor zijn kinderen dat aansluit bij zijn opvattingen over vorming tot het goede leven. Die vrijheid heeft zowel betrekking op de

keuze uit bestaand aanbod als op de oprichting van nieuwe scholen. Bovendien hoeven de hier bedoelde opvattingen niet beperkt te blijven tot religie of levensbeschouwing. Zij omvatten in beginsel elke zienswijze omtrent relevant onderwijs, of die nu van inhoudelijke of methodische (pedagogisch-didactische) aard is'. Deze visie heeft ten minste drie consequenties. In de eerste plaats zou bij de vormgeving van de vrijheid van onderwijs het perspectief van de vragers moeten domineren: besturen zijn er ten dienste van ouders en leerlingen. In de tweede plaats zou het richtingbegrip moeten worden verbreed en ook de pedagogisch-didactische signatuur moeten gaan omvatten. Het richtingbegrip zou een ruimere betekenis moeten krijgen en, net als in het Belgisch recht, beter kunnen worden gestoeld op de vrijheid van meningsuiting dan op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. In de derde plaats zou een sterkere nadruk moeten komen te liggen op de wijze waarop individuele ouders en leerlingen hun opvattingen en voorkeuren in het officiële bestel tot uiting kunnen brengen, bijvoorbeeld door particuliere scholen gedeeltelijk van overheidswege te bekostigen. Daardoor wordt het stelsel meer opengesteld voor nieuwkomers. Het advies van de commissie Aanpassing scholenbestand (uit 1994) wordt hiermee weer heel actueel (Zoontjens 2010b).
Volgens Van de Donk, onder wiens leiding in 2006 de publicatie *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie* werd geproduceerd (Van de Donk et al. 2006), moet de onderwijsvrijheid niet worden afgeschaft, maar juist worden doorontwikkeld. De aanbodvrijheid moet vooral door ouders worden uitgeoefend. Schoolbesturen zijn als gevolg van de bestuurlijke schaalvergroting veel te veel verzakelijkt, en vrijetijdsbestuurders zijn vervangen door professionals. Daarmee zijn veel sociaal kapitaal en maatschappelijke betrokkenheid verloren gegaan. Volgens Van de Donk is het CDA te veel meegegaan met het neoliberale denken en heeft de partij te veel heil verwacht van management en markt, terwijl sociale betrokkenheid en gemeenschapvorming vragen om andere organisatieprincipes, die uitgaan van subsidiariteit.
Als gevolg van het denken in termen van management en markt is bovendien de beroepseer van leraren aangetast en hun professionele ruimte beperkt. Van de Donk pleit voor een aanpak vanuit de inhoud. Met een stelseldiscussie ben je namelijk algauw een aantal jaren bezig (ontleend aan Dullemans 2010).

Een ander punt van heroverweging heeft betrekking op het duale karakter van het stelsel: openbaar onderwijs en daarnaast confessioneel en algemeen bijzonder onderwijs. Veel openbare basisscholen zijn de afgelopen vijftien jaar op afstand van de gemeente komen te staan; in 2010 is ruim de helft van de besturen in het primair onderwijs een stichting en een vijfde een vereniging, de rest valt onder het openbaar bestuur. Nog maar 10% van de besturen valt onder een integraal gemeentebestuur.[13] Eerder in dit hoofdstuk werd al aangegeven dat de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs steeds meer vervagen. Veel bijzondere scholen met een confessionele grondslag kennen een algemeen toelatingsbeleid, waarbij leerlingen ongeacht hun religie worden toegelaten. Ook leraren behoren vaak niet meer tot de geloofsrichting die in de statuten van de school staat vermeld. Volgens Zoontjens is het denken in zuilen, zeker in het voortgezet onderwijs, steeds minder gebruikelijk, behalve als het om machtsposities gaat. Bestaande machtsstructuren blijven bestaan. De politiek biedt op dit punt echter geen

oplossing. Zij is positief over het duale bestel, omdat ouders hierin blijkbaar aan hun trekken komen – er zijn immers geen klachten. En voor een politicus functioneert iets goed zolang er geen klachten zijn (Zoontjens, ontleend aan Aarts 2009).
De belangrijkste kenmerken van artikel 23 en de daaraan gekoppelde vrijheid van richting en stichting, zoals het richtingbegrip, het schoolbestuur als drager van de vrijheid van onderwijs en het duale karakter van het bestel, staan eind 2010 kortom weer volop ter discussie. Een discussie die – en dat is opmerkelijk – met name vanuit wetenschappelijke en confessionele (met name rooms-katholieke) kring wordt aangezwengeld.
De Onderwijsraad zal op verzoek van de Tweede Kamer in het vierde kwartaal van 2011 een advies over artikel 23 uitbrengen. Het is vervolgens aan de politiek om keuzes te maken.

Noten

1 Met dank aan Wim van Holsteyn (ministerie van OCW) voor zijn commentaar op het eerste concept van dit hoofdstuk.
2 Het wetsvoorstel ligt op het moment dat dit hoofdstuk wordt geschreven (december 2010) nog bij de Eerste Kamer.
3 Formeel bestaan die nog niet. Het zijn of openbare of bijzondere scholen waarin wordt samengewerkt.
4 Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Herweijer 2009.
5 Het duurde tot de jaren negentig voordat er islamitische en hindoeïstische scholen konden komen. Er zijn geen boeddhistische scholen en anders dan in de protestantse geloofsgemeenschap worden binnen het katholicisme, het joodse geloof en de islam geen zelfstandige subrichtingen geaccepteerd (Zoontjens 2010).
6 De tekst van deze paragraaf is gedeeltelijk ontleend aan Wikipedia: Islamitische onderwijs in Nederland.
7 De problematiek rond de islamitische scholen kwam in het advies van de Onderwijsraad niet aan de orde.
8 De tekst van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Bronneman-Helmers 2008.
9 Zie ook Bronneman-Helmers 2009.
10 Deze subparagraaf is grotendeels ontleend aan Bronneman-Helmers 2008.
11 Zie voor een uitgebreider overzicht van de kernindicatoren in het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs 2006 van de Inspectie van het Onderwijs: Bronneman-Helmers 2008: 224.
12 Een uitzondering vormt de in artikel 23 geschapen ruimte om te komen tot een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool.
13 Ontleend aan Hofman et al. (2010).

8 De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

De scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs is een kenmerk van ons onderwijsstelsel dat al sinds de jaren zeventig op de politieke agenda staat. Sinds het begin van de jaren negentig neemt de aandacht voor dit stelselkenmerk ook een prominente plaats in op de beleidsagenda. De beleidsaandacht wordt vooral ingegeven door de zorg over de sterk groeiende deelname aan het speciaal onderwijs.
Aan die zorg lagen steeds twee typen overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats was dat de maatschappelijke overweging dat het sociaal onwenselijk is dat kinderen die vanwege een handicap of stoornis extra zorg nodig hebben in aparte scholen worden opgevangen. Daardoor worden ze gestigmatiseerd, zouden ze in een isolement raken en op den duur meer moeite hebben een maatschappelijke positie te verwerven. Kinderen die in het onderwijs extra zorg nodig hebben zouden zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen en daar moeten worden ondersteund door speciale voorzieningen. In de tweede plaats is er de economische overweging dat de groeiende deelname aan het speciaal onderwijs gepaard gaat met een forse stijging van de overheidsuitgaven. De kosten per leerling in het speciaal onderwijs zijn gemiddeld bijna drie keer zo hoog als de kosten per leerling in het reguliere onderwijs. Integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs kan dan ook een flinke kostenbesparing opleveren. De opvang van kinderen met handicaps en stoornissen in het reguliere onderwijs draagt, kortom, niet alleen bij aan hun acceptatie en maatschappelijke kansen, maar ook aan een doelmatiger besteding van de overheidsuitgaven.
Aan de groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs liggen vele uiteenlopende oorzaken ten grondslag. Een omvangrijk onderzoek naar de groei van het speciaal onderwijs dat eind jaren tachtig plaatsvond laat zien dat de groei een gevolg is van een complex van oorzaak-gevolgrelaties. Daarbij spelen niet alleen de problemen van kinderen en wensen van ouders een rol, maar ook de mogelijkheden en gedragingen van scholen en docenten, die op hun beurt weer worden beïnvloed door (maatschappelijke) ontwikkelingen, bijvoorbeeld veranderende opvattingen over het stelselkenmerk van de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs dat in dit hoofdstuk aan de orde is en het gevoerde overheidsbeleid, waaronder de wet- en regelgeving en de wijze van bekostiging van scholen en voorzieningen.
Ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zijn niet los te zien van de mogelijkheden die het regulier onderwijs heeft om kinderen met handicaps en/of stoornissen goed te kunnen opvangen. Daarbij kan het gaan om de deskundigheid van leerkrachten en om de mate van ondersteuning door externe hulpverleners, maar ook om de grootte van de groep of klas. Overheidsbeleid om meer zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen moet dan ook de voorwaarden scheppen waaronder deze leerlingen de noodzakelijke extra zorg ook daadwerkelijk kunnen krijgen. Die ambitie wordt in het onderwijs veelal aangeduid met de term zorgverbreding.
Het overheidsbeleid met betrekking tot de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs bestond de afgelopen twintig jaar uit drie beleidslijnen:

– het '*weer samen naar school*'-beleid (wsns), dat beoogt het onderwijs voor leerlingen met een zorgbehoefte te verbeteren door meer samenwerking tot stand te brengen tussen het reguliere basisonderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk);
– het beleid rond de *leerlinggebonden financiering* (lgf), dat tot doel heeft leerlingen met lichamelijke en zintuiglijke handicaps, ernstige verstandelijke beperkingen en ernstige gedragsproblemen met een rugzak (extra middelen) toegang te bieden tot het reguliere basisonderwijs[1] en voortgezet onderwijs; met het oog daarop werd het overige (voortgezet) speciaal onderwijs gereorganiseerd in regionale expertisecentra (rec);
– '*passend onderwijs*'-beleid, waarin gepoogd wordt een nieuw systeem te ontwikkelen voor het creëren van een passend onderwijsaanbod waarmee de problemen en knelpunten die zich voordoen in het bestaande wsns- en lgf- stelsel kunnen worden weggenomen.

8.1 Wat voorafging

Nederland heeft een lange traditie van speciaal onderwijs, dat tot het midden van de jaren zeventig werd aangeduid als buitengewoon onderwijs. In 1790 werd de eerste dovenschool opgericht en enkele decennia later volgde de eerste school voor blinde kinderen. In 1855 werd in Den Haag een school voor (ernstig) verstandelijk gehandicapten gesticht. In de Lageronderwijswet van 1920 kreeg het buitengewoon onderwijs voor het eerst een juridische status. In de jaren dertig kwamen er ook scholen voor kinderen met lichamelijke handicaps en scholen voor 'psychopaten', die later 'zeer moeilijk opvoedbare kinderen' (zmok) werden genoemd. Lange tijd bestond de leerlingenpopulatie vooral uit zogeheten 'zwakzinnigen', later aangeduid als 'moeilijk lerende kinderen' (mlk) en 'zeer moeilijk lerende kinderen' (zmlk). In 1949 werd bij Koninklijk Besluit het aantal doelgroepen verder uitgebreid, en kreeg ook het onderwijs aan kinderen met 'leer- en opvoedingsmoeilijkheden' (lom) een wettelijke basis.
In de jaren vijftig en zestig was er voor elke handicap of stoornis wel een aparte school of voorziening. Niet alleen het aantal scholen, ook het aantal leerlingen groeide snel: van 10.000 in de jaren dertig tot 65.000 in het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1967 creëerde een Koninklijk Besluit de mogelijkheid om bij een aantal typen buitengewoon onderwijs een afdeling voor zeer jeugdigen in te richten. Met de groeiende differentiatie in schoolsoorten nam in de periode tussen 1965 en 1985 ook het aantal leerlingen verder toe: van ruim 65.000 tot bijna 100.000. De groei van het aantal scholen en leerlingen werd in organisatorische zin mogelijk gemaakt door de toenemende differentiatie die de regelgeving bood (Koninklijke Besluiten van 1949 en 1967), in onderwijskundige zin bevorderd door de ontwikkeling van wetenschappelijke specialisaties in de orthopedagogiek, met name op het terrein van leerstoornissen, en in maatschappelijk opzicht ondersteund door de humanitaire gedachte dat een kind dat benadeeld of gestoord is recht heeft op de beste professionele hulp. Kortom, niets stond in die jaren de financiering van extra voorzieningen in de weg (Dumont 1987).
De tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977) uitgebrachte *Contourennota* (1975) introduceerde onder de naam speciaal onderwijs een nieuwe visie op de opvang van kinderen met

problemen in het onderwijs. Plaatsing in aparte scholen, die vaak buiten de eigen woonbuurt gelegen waren, bracht kinderen volgens de nota in een isolement, leidde tot segregatie, etikettering en stigmatisering en bemoeilijkte de integratie in de samenleving. Bovendien ontbrak het aan harde criteria op grond waarvan met name kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en moeilijk lerende kinderen naar het buitengewoon onderwijs werden verwezen. Volgens de nota was de toelating tot het buitengewoon onderwijs te veel gebaseerd op medische gronden en veel te weinig gericht op pedagogisch-didactische aspecten. Kinderen met (leer)problemen werden veel te snel doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs en zouden zo veel mogelijk met speciale voorzieningen in het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen. In de twee jaar later uitgebrachte *Nota speciaal onderwijs, beleid voor korte en vragen voor lange termijn* (1977) werd, na de nodige kritiek uit het buitengewoon onderwijs, overigens weer wat gas teruggenomen en een tweesporenbeleid geïntroduceerd dat zowel verbetering van het onderwijs aan kinderen in aparte scholen als vergroting van de bijdrage van het regulier onderwijs aan kinderen met problemen tot doel had.
Was men in de jaren vijftig en zestig nog trots op het uitgebreide systeem van speciaal onderwijs waarin zorg voor probleemkinderen op zo'n grote schaal mogelijk werd gemaakt, in de jaren zeventig ging men zich steeds meer zorgen maken de stijging van het aantal zorgleerlingen terwijl tegelijkertijd het aantal leerlingen in het reguliere onderwijs terugliep. De groei van het buitengewoon onderwijs deed zich met name voor in scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en voorzieningen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). De forse groei van het buitengewoon onderwijs ging gepaard met een enorme kostenstijging.
In augustus 1985 trad, tegelijk met de Wet op het basisonderwijs, de *Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs* (ISOVSO) in werking. In deze wet, die tien jaar van kracht zou zijn, bleven de vijftien afzonderlijke schooltypen voor speciaal onderwijs gehandhaafd. Tot scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs mochten slechts die kinderen worden toegelaten 'voor wie vaststaat dat een orthopedagogische of orthodidactische benadering aangewezen is'. Bij de inrichting van het onderwijs werd zo veel mogelijk aangesloten bij de formuleringen uit de Wet op het basisonderwijs. Wel moest in het (voortgezet) speciaal onderwijs, anders dan in het reguliere onderwijs, voor elke leerling een individueel behandelingsplan worden gemaakt.
Doordat scholen onder de Interimwet nagenoeg autonoom waren in zowel hun stichtings- als hun toelatingsbeleid groeide het aantal leerlingen in de verschillende soorten van speciaal onderwijs ook na 1985 gewoon verder. De grootste groei zat in de scholen voor kinderen met lichtere handicaps en beperkingen: het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en het onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (mlk). Een door het ministerie gemaakte inventarisatie van onderzoeksgegevens schreef de groei van het speciaal onderwijs onder meer toe aan het tegengaan van het zittenblijven in het basisonderwijs, de uitbreiding van het aantal doelgroepen met zeer jeugdigen en met leerlingen in het voortgezet onderwijs, de toename van het aantal en soort voorzieningen, de intensievere signalering van probleemgevallen in het onderwijs en de stagnatie van de uitstroom van leerlingen naar de arbeidsmarkt.

De Tweede Kamer drong, in navolging van het onderwijsveld, aan op nader onderzoek. Het onderzoek naar de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs verscheen eind jaren tachtig (Doornbos en Stevens 1987 en 1988). Het bevestigde eerdere analyses in grote lijnen. Volgens Doornbos en Stevens lag aan de groei een complex aan factoren ten grondslag. De druk op het schoolsysteem nam sneller toe dan de draagkracht van de afzonderlijke scholen en leerkrachten: het probleemsignalerend vermogen was groter dan het probleemoplossend vermogen. Doorverwijzing naar het speciaal onderwijs was niet alleen een middel om een beter perspectief voor een kind te verkrijgen, maar ontlastte ook de werksituatie in het regulier onderwijs. De verwijzingscriteria naar de snelst groeiende vormen van speciaal onderwijs waren bovendien zeer onduidelijk. De groei had ook niet alleen te maken met het niveau van de basisschool, maar ook met het gevoerde beleid ten aanzien van de onderwijsstructuur (gescheiden systemen van basis- en speciaal onderwijs), de veranderende opvoedingssituatie in gezinnen en de steeds hogere maatschappelijke eisen en de daarmee verbonden selectiviteit van het schoolsysteem.[2]

In 1988 werd uit bezuinigingsoverwegingen een aantal maatregelen getroffen om de groei in te dammen: de zogeheten 'bevriezingsmaatregelen'. Daarbij werden de formatie en de materiële faciliteiten in de meeste schoolsoorten van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs bevroren op het niveau van januari 1987. Scholen zouden vier jaar lang geen nieuwe leerkrachten kunnen aanstellen. Deze maatregel werd echter, onder druk van een gerechtelijke uitspraak, aan het begin van het schooljaar 1989/1990 alweer ingetrokken, waarna het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs opnieuw toenam. Het beleid stond in de jaren tachtig ook in het teken van de doelstelling om de zorgbreedte van het basisonderwijs te vergroten. In 1985 verscheen de beleidsnotitie *Zorgverbreding in het onderwijs*. Daarin werden twee hoofddoelstellingen geformuleerd. Het beleid moest in de eerste plaats bewerkstelligen dat basisscholen in staat zouden zijn zo veel mogelijk zorgleerlingen op kwalitatief verantwoorde wijze onderwijs te geven, en in de tweede plaats bevorderen dat de verwijzing van kinderen naar het speciaal onderwijs zou worden verminderd. Dit zorgverbredingsbeleid zou echter niet het gewenste resultaat opleveren: het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs bleef stijgen. Aan het eind van de regeerperiode van het kabinet-Lubbers II (CDA/VVD: 1986-1989) werden daarom naast de bevriezingsmaatregel nog twee andere maatregelen van kracht: een maatregel die gericht was op het inzetten van ambulante begeleiding bij het terugplaatsen van leerlingen naar het regulier onderwijs en een maatregel voor het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen speciaal en regulier onderwijs. Het 'weer samen naar school'-beleid, dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, zou zich langs deze lijnen verder ontwikkelen.

Het speciaal onderwijs anno 1990

Hoe zag het speciaal onderwijs er in 1990 uit? Tabel 8.1 geeft inzicht in het aantal scholen en leerlingen. De tabel laat goed zien hoe gedifferentieerd (15 schooltypen) en gespreid het scholenaanbod voor (voortgezet) speciaal onderwijs in 1990 was (1.004 scholen). Vergeleken met een aantal Scandinavische landen, maar ook met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gingen er begin jaren negentig in Nederland naar verhouding heel veel

leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat gegeven vormde een belangrijk argument bij de start van de drie beleidsvormingsprocessen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Tabel 8.1
Scholen en leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, naar schooltype, 1990

Schooltypen voor:	Scholen	Leerlingen
Kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom)	329	43.906
Moeilijk lerende kinderen (mlk)	331	35.060
In ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk)		2.904
Subtotaal	*660*	*81.870*
Dove kinderen	9	850
Slechthorende kinderen	31	4.211
Kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden	2	342
Blinde kinderen	4	326
Slechtziende kinderen	3	207
Lichamelijk gehandicapte kinderen	29	3.413
Kinderen opgenomen in ziekenhuizen	14	768
Langdurig zieke kinderen	36	3.338
Zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk)	111	7.471
Zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok)	72	6.419
Kinderen op scholen verbonden aan pedologische instituten	11	1.128
Meervoudig gehandicapte kinderen	22	1.768
Subtotaal		*30.241*
Totaal	1.004	112.111

Bron: CBS 1992: 25-26

Het 'weer samen naar school'-beleid (paragraaf 8.2) heeft betrekking op de drie eerstgenoemde schooltypen, die in 1990 door 73% van het totaal aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs werden bezocht. Het beleid rond de leerlinggebonden financiering (rugzakjes, zie paragraaf 8.3) betreft de overige 12 schooltypen en 27% van het aantal leerlingen. Van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs bezocht in 1990 70% het speciaal onderwijs (leeftijdsgroep 4 t/m 11 jaar) en 30% het voortgezet speciaal onderwijs (12 tot 20 jaar).

Het speciaal onderwijs in internationaal perspectief

Nederland liep begin jaren negentig met de omvang en groei van het speciaal onderwijs in internationaal opzicht flink uit de pas. Nergens was de deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen zo groot alshier; iets wat later in veel adviezen en beleidsdocumenten zou worden benadrukt. Daarbij werd met name naar de Scandinavische landen gewezen, waar kinderen met beperkingen en problemen gewoon naar een reguliere school gaan. Bij die vergelijking wordt het verschil in bevolkingsdichtheid echter nogal eens uit het oog verloren. Hoe groter de bevolkingsdichtheid, hoe groter de kans op aparte

voorzieningen voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Deze wetmatigheid manifesteert zich niet alleen in de vorm van deelnameverschillen aan speciale voorzieningen tussen landen, maar ook in verschillen tussen regio's in Nederland.
In 1994 werd op een conferentie van de United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) in Salamanca door 94 landen de zogeheten Salamancaverklaring aangenomen, die zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden verplicht om aan kinderen met een handicap volledige onderwijskansen te bieden. Zo zouden alle kinderen met speciale onderwijsbehoeften toegang moeten hebben tot reguliere scholen. Regeringen werden met klem opgeroepen wettelijk of beleidsmatig het principe van inclusief onderwijs – onderwijs waar de school zich aanpast aan de leerling – aan te nemen.

8.2 Beleidsvorming rond 'weer samen naar school'

De beleidsvorming rond het 'weer samen naar school'-beleid valt niet los te zien van de bredere politieke, bestuurlijke en beleidscontext waarbinnen de beleidsontwikkeling plaatsvond.

8.2.1 Agendavorming en eerste fase beleidsvoorbereiding

Berveling onderzocht de beleids- en meningsvorming rond 'weer samen naar school' in de jaren tussen 1990 en 1992 (Berveling 1994). Deze eerste subparagraaf is deels aan zijn studie ontleend en deels aan de analytische beleidsevaluatie *Weer samen naar school* (Meijer et al. 1993).

Politieke en bestuurlijke context en de raakvlakken met ander beleid

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA: 1989-1994) verschenen twee bewindslieden van het PvdA op het ministerie van Onderwijs: minister Jo Ritzen en staatssecretaris Jacques Wallage. Dat was opmerkelijk. Sinds de instelling van het ministerie van Onderwijs, in 1918, hadden vrijwel uitsluitend confessionele bewindslieden op het departement de scepter gezwaaid. Het was voor het CDA dan ook moeilijk te verteren dat er op Onderwijs geen bewindspersoon uit eigen kring meer zat. De onderwijsspecialist van het CDA in de Tweede Kamer, Ad Hermes, was in het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) als staatssecretaris zelf verantwoordelijk geweest voor het lager en speciaal onderwijs. Het CDA was gedurende het beleidsvormingsproces dan ook het meest kritisch. Daarbij vertegenwoordigde deze partij vooral de belangen van het speciaal onderwijs. Het aanbod aan scholen en de deelname aan het speciaal onderwijs waren met name in het zuiden van het land (Brabant en Limburg) erg hoog. Het CDA zou zich tijdens het beleidsvormingsproces vooral verzetten tegen het zogeheten streefbeeld, waarin voorstellen voor wijzigingen in de bekostigingsstructuur waren opgenomen. Ritzen en Wallage lieten direct na hun aantreden weten voorstander te zijn van nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld. Scholen moesten meer vrijheid krijgen om hun eigen beleid te voeren, en moesten losser van de overheid komen te staan. Daarbij bouwden de minister en de staatssecretaris voort op de nota

De school op weg naar 2000 van hun voorganger Deetman (CDA). De beleidsontwikkeling zou moeten plaatsvinden in een klimaat van vertrouwen tussen onderwijspraktijk en onderwijspolitiek. Van vertrouwen was in die periode echter bepaald geen sprake. Het speciaal onderwijs stond immers al jaren onder druk van bezuinigingen en dreigende opheffing. Het vertrouwen moest worden hersteld door middel van inhoudelijke dialoog en overleg. Convenanten, contracten en hoofdlijnenakkoorden werden belangrijke beleidsinstrumenten.
Begin jaren negentig werden ook op twee andere, verwante beleidsterreinen nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. In 1991 verscheen de nota *Toerusting en bereikbaarheid* (T&B), waarin de positie van de kleine basisscholen centraal stond. In datzelfde jaar verscheen ook een onderzoek naar de financiële overschrijdingen in het basisonderwijs; het *Londo-systeem*, dat de vergoedingen voor materialen en gebouwen regelde. De materiële kosten waren sterk uit de hand gelopen en de minister, die ernaar streefde de begroting op orde te brengen, kampte dan ook met enorm tekort. De drie beleidsontwikkelingen 'weer samen naar school', 'toerusting en bereikbaarheid' en het 'Londo-systeem' waren bovendien niet los van elkaar te zien. Een akkoord over 'weer samen naar school' zou volgens de overlegpartners uit het onderwijsveld alleen tot stand kunnen komen indien de onderhandelingen over T&B en Londo tot een aanvaardbaar resultaat zouden leiden.

Hoofdlijnennotitie Weer samen naar school

In oktober 1990 presenteerde staatssecretaris Wallage zijn hoofdlijnennotitie *Weer samen naar school. Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden.* De notitie was in de eerste helft van 1990 door een projectgroep van ambtenaren en deskundigen voorbereid. Daarbij werd gebruikgemaakt van een advies van de Adviesraad voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (ARBO). De hoofdnotitie richtte zich uitsluitend op de relatie tussen het speciaal onderwijs en het basisonderwijs, dat wil zeggen op de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar. Voor het voortgezet speciaal onderwijs (lom en mlk) voor de leeftijdsgroep van 12- tot en met 19-jarigen zou een aantal jaren later nieuw beleid worden ontwikkeld (zie paragraaf 8.2.3).
Eerder werd al opgemerkt dat de sterkste groei van het speciaal onderwijs zich voordeed in het onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). In 1991 ging het om 73% van het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Van alle leerlingen in het primair onderwijs (basis- én speciaal onderwijs) ging overigens maar iets minder dan 3,7% naar deze drie speciale voorzieningen.

Focus op de inhoud

Terwijl beleidsingrepen in de jaren tachtig vooral vanuit de noodzaak van kostenreductie en bezuinigingen werden beargumenteerd, lag de nadruk in de hoofdlijnennotitie volledig op de 'algemeen maatschappelijke wenselijkheid om alle leerlingen, ook leerlingen met handicaps, zo mogelijk van reguliere voorzieningen gebruik te laten maken' (O&W 1990b: 2).
Dat dit niet bleek te lukken werd, volgens de notitie, in de Nederlandse samenleving in toenemende mate onaanvaardbaar gevonden. Algemeen uitgangspunt zou moeten zijn

dat een leerling, tenzij het echt niet anders kan, onderwijs volgt op een gewone school. Het zou een normale zaak moeten zijn dat intelligente en minder intelligente, gehandicapte en niet-gehandicapte kinderen samen leven en leren. Kinderen behoren niet te worden afgezonderd. Het was vanuit deze ideologie dat naar integratie van regulier en speciaal onderwijs werd gestreefd. De enorme groei die het speciaal onderwijs had doorgemaakt werd voor een 'ontwikkelde samenleving als de onze' niet aanvaardbaar geacht. De kosten die met de groei van het speciaal onderwijs gepaard gingen waren volgens de notitie het probleem niet; een statement dat de staatssecretaris nog diverse malen, ook tijdens het debat met de Tweede Kamer zou herhalen.
Hoewel er tal van oorzaken ten grondslag liggen aan de groei van het speciaal onderwijs, richtte de hoofdlijnennotitie zich vooral op scherpe scheiding tussen de systemen van speciaal en regulier onderwijs. De versnippering van deskundigheden, voorzieningen en verantwoordelijkheden die met die scheiding samenhing was volgens de notitie een belangrijke reden dat de groei van het speciaal onderwijs niet tot staan was gebracht. Voortbouwend op deze diagnose werd de oplossing dan ook vooral gezocht in bestuurlijke voorwaarden. Om de systeemscheiding te doorbreken zocht men naar een constructie die het niveau van de afzonderlijke school oversteeg. In grotere verbanden kan immers een grotere variëteit aan ervaring, deskundigheid en hulpmiddelen worden ingezet. De basisschool was namelijk nog onvoldoende toegerust om de gewenste zorgverbreding gestalte te geven. In de hoofdlijnennotitie werden diverse mogelijkheden uitgewerkt: bestuurlijke schaalvergroting tot één bestuur van basisscholen en speciale scholen en een minder vergaande variant in de vorm van een bovenschools samenwerkingsmodel met een zelfstandig bestuur.
Het voorstel voor een nieuwe bekostigingsstructuur uit de hoofdlijnennotitie (het streefbeeld) hield in dat de meerkosten van het speciaal onderwijs (met name de personele kosten) via het nieuwe bestuurlijke model zouden terechtkomen bij scholen voor basis- én speciaal onderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs zouden niet meer rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. De zelfstandige bekostiging van lom- en mlk-scholen zou in 1995 beëindigd moeten worden. Of er nog aparte speciale scholen en voorzieningen voor lom, mlk en iobk zouden blijven bestaan was volgens de hoofdlijnennotitie afhankelijk van de centrale schoolbesturen of de samenwerkingsbesturen. Die zouden eventueel ook kunnen beslissen dat er geen aparte voorzieningen meer nodig waren.

Overleg met de onderwijsorganisaties

De onderwijsorganisaties en het onderwijsveld reageerden kritisch op de hoofdlijnennotitie. De onderwijsbonden vonden dat de staatssecretaris voor een te technische en bestuurlijke oplossing koos, en misten een onderwijskundige component. De reacties uit het onderwijsveld die in de kranten doorklonken waren eveneens sceptisch. Men zag het als het zoveelste idee uit Den Haag dat scholen op hun boterham krijgen. Op initiatief van het onderwijsveld werd de Overleggroep Weer Samen naar School in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van besturenorganisaties, ouderorganisaties, personeelsorganisaties, rijksoverheid en enkele deskundigen zitting hadden. De overleggroep kwam vier maal bijeen.

Tijdens het overleg met de onderwijsorganisaties werden de bestuurlijke opties uit de hoofdlijnennotitie afgewezen. Het georganiseerde onderwijsveld stelde daar het alternatief van een extra bestuurslaag van 'samenwerkingsverbanden' van schoolbesturen voor basisonderwijs en voor speciaal onderwijs tegenover. Bij dergelijke samenwerkingsverbanden zou de autonomie van de afzonderlijke besturen gehandhaafd blijven. De bewindslieden gingen met dat voorstel akkoord.
Ook over het voorstel voor een nieuwe bekostigingsstructuur werd in het overleg geen overeenstemming bereikt. Daarover werd het volgende compromis gesloten: de bekostigingsstructuur zou inderdaad worden gewijzigd, alleen niet in 1995 maar pas over enige tijd, wanneer de zorgbreedte in het basisonderwijs voldoende zou zijn toegenomen.
De overleggroep stemde uiteindelijk met het conceptakkoord in, en daarop verklaarden ook de in de CCOO vertegenwoordigde koepelorganisaties (per richting) zich voorstander van de geformuleerde beleidslijn. Ze waarschuwden echter wel voor te hoge verwachtingen over de beoogde stabilisatie van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs.

3 x Akkoord (1991)

In het in 1991 afgesloten 3 x Akkoord werd de opvang van meer leerlingen binnen het regulier onderwijs als doelstelling van het wsns-beleid geformuleerd. In plaats van de toenmalige systeemscheiding diende een continuüm van zorg tot stand te worden gebracht binnen samenwerkingsverbanden van scholen voor regulier en speciaal onderwijs. Hiervoor werd een bedrag van 140 miljoen gulden beschikbaar gesteld, en de scholen voor speciaal onderwijs kregen tot 1995 een personeelsgarantie.
Op de lange termijn zouden alleen nog samenwerkende basisscholen bekostigd worden en zou de rechtstreekse bekostiging van lom- en mlk-scholen en van iobk-afdelingen vervallen. De beslissing op welke manier, op welke plaats en met welke middelen leerlingen met onderwijsproblemen begeleid worden zou dan niet langer bij de overheid liggen.

De Tweede Kamer geeft haar oordeel (1992)

De Kamer gaf aan het eens te zijn met de inhoudelijke koers die door Wallage was uitgezet, maar wilde wel dat de staatssecretaris het tempo waarin de samenwerking tot stand moest komen matigde. Op de kritiek dat het beleid te bestuurlijk en te weinig onderwijsinhoudelijk van aard was reageerde Wallage met het argument dat de bestuurlijke insteek slechts een middel is. Deze insteek, en met name de bekostiging, wordt gehanteerd omdat de overheid niet zoveel andere instrumenten heeft. Het achterliggende beginsel daarbij is echter de verantwoordelijkheidsverdeling. De overheid moet zorgen voor bestuurlijke, juridische en financiële zaken en voor deugdelijkheidseisen en toezicht op naleving. De onderwijskundige afwegingen moeten ter plekke, dat wil zeggen in de samenwerkingsverbanden plaatsvinden.
De discussie in de Kamer richtte zich met name op het streefbeeld (verandering in de bekostigingswijze van de lom- mlk- en iobk-voorzieningen). Dat was weliswaar richtinggevend voor de komende jaren, maar pas na de evaluatie van het wsns-beleid, in 1997, zou worden bepaald of het voorstel ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd.

Conclusies over het streefbeeld (de bekostigingsstructuur) zouden dus pas in 1997, op grond van de evaluatie, worden getrokken.
Eind 1992 werd de *Startwet weer samen naar school* gepubliceerd, en per 1 januari 1993 werd het Procesmanagement Weer samen naar school ingesteld, dat tot taak kreeg de onderwijskundige inrichting van de samenwerkingsverbanden te ondersteunen. In 1994 werd de Wet wsns aangenomen, waarmee de samenwerkingsverbanden een wettelijke basis kregen

8.2.2 Op weg naar definitieve wetgeving: de Wet op het primair onderwijs (1994-1998)

De jaren daarna stonden vooral in het teken van de organisatorische vormgeving van de samenwerkingsverbanden en het streven naar stabilisatie van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Er kwam een Stuurgroep Evaluatie WSNS die de voortgang van het proces moest volgen. Deze stuurgroep bestond uit een onafhankelijke voorzitter (professor J. Peschar), onafhankelijke deskundigen (diverse hoogleraren), vertegenwoordigers van de besturenorganisaties, personeelsorganisaties, ouderorganisaties, het Landelijk Procesmanagement (vanaf januari 1996 Procesmanagement Primair Onderwijs), de landelijke pedagogische centra en enkele ambtenaren van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Net als de voorbereiding van het beleid werd ook het beleidsvormingsproces nauwgezet vanuit de wetenschappelijke wereld begeleid en gevolgd.

Tussentijdse evaluatie (1995)

In 1995 bracht de Stuurgroep Evaluatie WSNS het rapport *Halverwege: van startwet naar streefbeeld* uit. Daarin stelde de groep vast dat de meeste aandacht nog uitging naar de organisatorische vormgeving en dat er nog weinig sprake was van inhoudelijke veranderingen. Het zware accent op stabilisatie leidde bij het speciaal onderwijs tot grote onzekerheid over de eigen positie. Ook betwijfelde men of leerlingen die niet naar het speciaal onderwijs werden verwezen in het reguliere onderwijs wel de juiste zorg kregen. Hoewel de stuurgroep het concept van de samenwerkingsverbanden zeker uitvoerbaar achtte, betwijfelden de leden of het beoogde resultaat wel zou worden bereikt (Meijer 1995).

Nieuwe afspraken (1996)

De in 1994 aangetreden staatssecretaris Tineke Netelenbos (PvdA) (kabinet-Kok I – PvdA/VVD/D66: 1994-1998) concludeerde kort na deze tussenrapportage dat het wsns-proces dreigde te stagneren. Ze ging opnieuw in overleg met de partijen die eerder het '3x Akkoord' hadden ondertekend. Dat overleg resulteerde in nieuwe afspraken op hoofdlijnen: *WSNS: de volgende fase*. De akkoordpartners kwamen in de eerste plaats overeen de kosten van het speciaal onderwijs en de daar te geven zorg te koppelen aan een vast percentage van het onderwijsbudget. Dit percentage werd gesteld op 3,8%, het gemiddelde deelnamepercentage op dat moment. Vooruitlopend op de eindevaluatie van de stuurgroep kwamen ze in de tweede plaats overeen dat slechts een deel van die financiering

(2%) rechtstreeks naar het speciaal onderwijs zou gaan en dat de rest (1,8%) in de vorm van trekkingsrechten bij het regulier basisonderwijs terecht zou komen. De basisscholen zouden daarmee zorg en expertise bij het speciaal onderwijs kunnen inkopen, maar ook iets anders kunnen organiseren. Deze afspraken doorkruisten de eerdere afspraak (uit 1991) dat de bekostigingsstructuur pas na de evaluatie in 1997 aan de orde zou komen. De nieuwe afspraken werden in het speciaal onderwijs slecht ontvangen. Men zag ze als een bevriezing van de financiering. De afspraken hielden ook een verevening in: een gelijke verdeling van zorgmiddelen over de samenwerkingsverbanden op basis van het totale aantal leerlingen (2%), terwijl het aantal voorzieningen en de deelname aan het speciaal onderwijs in sommige regio's en samenwerkingsverbanden aanzienlijk hoger was dan in andere. Met de afspraken werd de besluitvorming over het streefbeeld in de tijd naar voren gehaald. Nu het CDA niet aan het kabinet deelnam kon kennelijk wel overeenstemming worden bereikt over de nieuwe bekostigingswijze. Het speciaal onderwijs voelde zich niet alleen tekortgedaan door de afspraken, maar ook door de bekostiging van het basisonderwijs, die in de jaren daarvoor al aanzienlijk was verbeterd door het terugsluizen van de opbrengsten van de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid'.

Evaluatie WSNS (1997)

In 1997 verscheen de eindevaluatie van de Stuurgroep Evaluatie WSNS (Peschar en Meijer 1997). Daarin werd vastgesteld dat er tussen 1991 en 1995 stabilisatie was opgetreden in het leerlingenaantal in het speciaal onderwijs (lom, mlk, iobk), en dat er in 1996 zelfs een daling had plaatsgevonden, vooral in het lom-onderwijs, maar ook in het mlk-onderwijs. Die ontwikkeling was vooral een gevolg van een daling van de instroom vanuit het basisonderwijs. Toch was nog altijd 70% van de leerlingen afkomstig uit het basisonderwijs. Vanuit de afzonderlijke basisscholen werden overigens maar betrekkelijk weinig leerlingen verwezen. Ongeveer 20% van de basisscholen verwees jaarlijks geen enkele leerling en 60% slechts een of twee leerlingen. Volgens de stuurgroep waren er geen aanwijzingen dat scholen strategisch gedrag vertoonden, of dat de groei met name werd veroorzaakt door allochtone leerlingen. In het voortgezet speciaal onderwijs – vso lom, vso-mlk en vso-zmok – lag dat anders. Daar had in de jaren tussen 1988 en 1996 een flinke groei plaatsgevonden (waarover in paragraaf 8.2.3 meer).
De stuurgroep constateerde ook een groot aantal knelpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van de geografische overlap tussen samenwerkingsverbanden (die het gevolg was van de *bottom-up*-benadering bij de totstandkoming ervan), de financiering van de verbanden (die plaatsvindt vanuit de schoolbesturen in het samenwerkingsverband en niet rechtstreeks vanuit de overheid) en de verdeling van middelen voor het onderwijs vanuit de samenwerkingsverbanden (die volgens de stuurgroep gebaseerd zou moeten zijn op een onafhankelijke vaststelling door deskundigen van de behoefte aan middelen).
De stabilisatie en daling in het speciaal lom-, mlk- en iobk-onderwijs waren bovendien gepaard gegaan met een stijging van het aantal leerlingen in het overige speciaal onderwijs. Dat was vooral in het voortgezet speciaal onderwijs het geval; bijvoorbeeld in het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) en in het onderwijs voor leerlingen

met ernstige spraakmoeilijkheden (esm). De laatst genoemde verschuiving deed zich naar verhouding vaak bij allochtone leerlingen voor.[3]

Een vooruitziende blik

De stuurgroep legde in het evaluatierapport ook een verband met een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Het integratiebeleid met betrekking tot zorgleerlingen zou in hoge mate afhangen van de wijze waarop in de maatschappij over integratie werd gedacht. 'Pogingen om integratie in het onderwijs te bewerkstelligen lijken zonder die maatschappelijke inbedding dan ook tot mislukken gedoemd' (Peschar en Meijer 1997: 194). De opvattingen van de ouders van leerlingen zijn in dat verband van essentieel belang. Vaak zijn ouders van zorgleerlingen de drijvende kracht achter het integratieproces. Daar staat echter een meerderheid van ouders met kinderen zonder extra zorgbehoefte tegenover. Zij kunnen bezwaar maken tegen integratie, omdat die ten koste gaat van de aandacht voor hun kinderen. Scholen kunnen zich daardoor 'gedwongen' voelen om bepaalde zorgleerlingen niet of enkel in een aparte setting op te nemen. De stuurgroep voorzag ook problemen met aanverwante beleidsontwikkelingen. Zo waarschuwde ze al in 1997 voor knelpunten die zouden kunnen ontstaan door tweesporenfinanciering van het speciaal onderwijs: het naast elkaar bestaan van systemen voor individuele financiering – de leerlinggebonden financiering, ook wel aangeduid als de rugzak, waarvoor in die jaren plannen werden ontwikkeld – en een meer collectieve financiering – regionaal budgetmodel – zoals dat bij 'weer samen naar school' het geval is. Financiering op individuele basis zou gevoelig zijn voor aanzuigende werking en ongewenst gedrag van schoolteams en ouders kunnen uitlokken. Het is voor reguliere scholen vermoedelijk aantrekkelijker om in aanmerking te komen voor het lgf-budget (zie paragraaf 8.3) dan voor het veel lagere wsns-budget. Peschar en Meijer schrijven:

> *'Het is dan ook niet moeilijk te voorspellen dat actoren zullen nadenken over de mogelijkheden om bijvoorbeeld – in de huidige terminologie – lom-leerlingen een budget voor ernstige spraakmoeilijkheden, of mlk-leerlingen een budget voor zeer moeilijk lerende kinderen aan te bieden. Een dergelijke ontwikkeling brengt niet alleen op lange termijn de (nu nog als open eind gekarakteriseerde) leerlinggebonden financiering in gevaar, maar zou bij een gelijkblijvend macrobudget op termijn ook het wsns-budget onder druk kunnen zetten'* (Peschar en Meijer 1997: 201).

De stuurgroep adviseerde dan ook de aansluiting tussen beide systemen te optimaliseren.

Het succes van het wsns-beleid staat of valt met de mogelijkheid en capaciteit van het regulier onderwijs om kinderen met problemen adaptief onderwijs te geven. Volgens de stuurgroep waren de opbrengsten op dit punt echter teleurstellend; adaptief onderwijs werd (in 1996) nog te weinig gerealiseerd. De groep pleitte daarom onder andere voor een betere kwalificatie van de schoolteams en voor een aanpak die niet vertrekt vanuit het uitgangspunt van homogeen groeperen (ook niet binnen de klas). Bij homogeen groeperen staat immers het vergelijkend beoordelen van leerlingen centraal, een aanpak die het verwijzen naar het speciaal onderwijs juist bevordert.

De stuurgroep wees ten slotte ook op de trend naar meer opbrengstgericht onderwijs. Omdat het onderwijs een van de grootste uitgavenposten is op de rijksbegroting wil de samenleving meer inzicht krijgen in het rendement van de uitgaven op dit vlak. De invoering van eindtermen in het basisonderwijs en de tendens scholen af te rekenen op de behaalde output van hun onderwijs illustreren die trend. Deze ontwikkeling betekende volgens de stuurgroep echter een direct gevaar voor het adaptief onderwijs en voor de kwetsbare leerling. Zo kunnen ouders van niet-kwetsbare leerlingen voor een school kiezen waar het leerproces niet wordt 'opgehouden' door zwakke leerlingen, en hebben scholen minder belang bij leerlingen die veel onderwijsinspanningen vergen en de output in principe alleen maar kunnen drukken. Er is op dit punt duidelijk sprake van een dilemma tussen het stellen van outputeisen aan de ene kant en het bieden van adaptief onderwijs aan leerlingen met problemen aan de andere kant (Peschar en Meijer 1997: 205).

De Wet op het primair pnderwijs (WPO) (1998)

Inmiddels werd op het departement gewerkt aan een wettelijke basis voor 'weer samen naar school'. Het debat over de bestuurlijke uitwerking en de bekostigingstructuur leidde uiteindelijk tot de Wet op het primair onderwijs (WPO), die in 1998 in werking trad. Voor het wsns-beleid hield de wet het volgende in.

- Lom- en mlk-scholen blijven voortbestaan als scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao); daarbij komt het onderscheid tussen lom en mlk te vervallen.
- Deze sbao-scholen vormen samenwerkingsverbanden met de basisscholen waarvan zij kinderen doorverwezen krijgen.
- De extra (zorg)middelen die voor lom/mlk worden ingezet blijven behouden, maar worden wel gebudgetteerd.
- De zorgmiddelen worden gelijk over de samenwerkingsverbanden verdeeld op basis van het totale aantal leerlingen (verevening).
- De zorgmiddelen die het samenwerkingsverband krijgt (3,8% ofwel het landelijk deelnamepercentage) gaan voor een deel (2%) naar de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao) en voor een deel naar de basisscholen (1,8%).
- Als binnen een samenwerkingsverband echter meer dan 2% van het aantal kinderen naar het sbao wordt verwezen, moeten basisscholen dit verschil bekostigen door hun zorgmiddelen over te dragen aan de sbao-school.
- Scholen binnen een samenwerkingsverband moeten een zorgplan maken waarin de inzet van middelen wordt vastgelegd.
- Voor verwijzing naar het speciaal basisonderwijs moet elk samenwerkingsverband een permanente commissie Leerlingenzorg (pcl) instellen. De pcl komt in de plaats van de regionale verwijzingscommissies (rvc's), die bij de startwet waren geïntroduceerd. Ook de rechten van ouders worden versterkt. Zo kan een pcl alleen maar een beschikking afgeven als ouders plaatsing aanvragen.

De samenvoeging van lom- en mlk-scholen tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao) kwam in zekere zin uit de lucht vallen. Deze scholen waren bedoeld voor kinderen met heel verschillende zorgbehoeften, en het fusieproces kostte dan ook de nodige tijd.

Als gevolg van de invoering van de WPO moesten lom- en mlk-scholen bovendien hun afdelingen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) afstoten (zie paragraaf 8.2.3).
Met de invoering van de WPO had de overheid een van de twee wsns-doelstellingen bereikt. De kostenstijging van het speciaal onderwijs (lom en mlk) was aan banden gelegd en de verantwoordelijkheid daarvoor was bij de samenwerkingsverbanden van schoolbesturen uit het basis- en voortgezet onderwijs neergelegd. Dat tegelijkertijd de deelname aan het overige speciaal onderwijs toenam en in het verlengde daarvan de kosten van het speciaal (voortgezet) onderwijs stegen komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

8.2.3 'Weer samen naar school' in het voortgezet onderwijs

Het hierboven geschetste wsns-beleid had uitsluitend betrekking op de verhouding tussen het reguliere basisonderwijs en het speciaal onderwijs (lom, mlk en iobk). Het voortgezet speciaal onderwijs voor lom en mlk viel daarbuiten. In het verlengde van de wsns-aanpak streefden de toenmalige bewindspersonen (Ritzen en Netelenbos) echter ook naar integratie van zorgleerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs, met name in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

Commissie-Van Veen en een onderzoek naar risicoleerlingen

In 1994 verscheen het rapport van de commissie Mavo/vbo – aansluitend onderwijs (beter bekend als commissie-Van Veen) met de titel *Recht doen aan verscheidenheid*. De voorstellen van deze commissie legden het fundament voor de samenvoeging van de mavo en het vbo, waartoe later zou worden besloten. De commissie stelde voor om, naast een theoretische, beroepsgerichte en gemengde leerweg, een individueel gerichte beroepsgerichte leerweg te creëren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om een diploma te kunnen behalen en een arbeidsmarktgerichte leerweg voor leerlingen voor wie de andere leerwegen te hoog gegrepen zijn.
Het advies van de commissie-Van Veen werd gevolgd door een extern opgestelde achtergrondstudie naar de omvang van het aantal zorgleerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De conclusie van die studie was dat het percentage zorgleerlingen in wat uiteindelijk het vmbo zou worden zo'n 20% zou zijn en dat dit percentage uiteindelijk stabiel zou blijven. Het deelnamepatroon van de niet-westerse allochtone leerlingen zou gaandeweg steeds meer gaan lijken op dat van de autochtone leerlingen, waardoor hun oververtegenwoordiging in het lbo/vbo zou gaan afvlakken (Hover 1995) Deze voorspelling zou niet uitkomen. Integendeel.

Beleidsvoornemens en reacties

Staatssecretaris Netelenbos nam in de kabinetsreactie op de voorstellen van de commissie-Van Veen (1994) het voorstel voor een aparte individuele en arbeidsmarktgerichte leerweg niet over, maar introduceerde in plaats daarvan een hulpstructuur (zorgstructuur) voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) werd leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het reguliere onderwijs ingevoerd. Dat lwoo is geen aparte leerweg, maar maakt

integraal onderdeel uit van het vmbo. Samenwerkingsverbanden (vo/vso) tussen schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs werden verantwoordelijk voor deze hulpstructuur. Het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) werd omgevormd tot aparte scholen voor praktijkonderwijs (pro), waarin leerlingen rechtstreeks voor de arbeidsmarkt worden opgeleid. De staatssecretaris verdedigde haar beleidsvoornemens met dezelfde argumenten die ook bij het 'weer samen naar school'-beleid al naar voren waren gebracht. Tijdens een gesprek in december 2007 met de commissie-Dijsselbloem zei de voormalige staatssecretaris: 'Nederland internationaal in de pas te laten lopen wat betreft het aantal kinderen in het speciaal onderwijs. Er was geen land in de wereld met zoveel speciaal onderwijs. Dat was heel zorgelijk, want het geeft ook problemen voor hun toekomstperspectief.' In die tijd speelde ook de discussie over de sterke toename van het aantal mensen met een WAO-uitkering. Nederland kende volgens de staatssecretaris een lange traditie van iedereen uitsluiten met wie iets mis is, of het nu om de arbeidsmarkt ging of om het onderwijs. Een van de thema's van dat moment was bovendien dat we moesten proberen om 'inclusief' te werken, aldus Netelenbos (commissie-Dijsselbloem 2008b). Een belangrijke overweging was ook het gegeven dat het voortgezet speciaal onderwijs (vso) niet in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) was opgenomen, maar in de Wet op het basisonderwijs (WBO). Indien het vso niet in de WVO zou worden opgenomen, zou het vso-lom niet langer een wettelijke basis hebben.

Advies en overleg naar aanleiding van de beleidsvoornemens

De beleidsvoornemens rond de zorgleerlingen riepen veel discussie op. De Onderwijsraad en de Raad van State waren buitengewoon kritisch over het verdwijnen van het vso-lom als aparte schoolsoort. Er was volgens beide adviesorganen geen enkele garantie dat de expertise van het vso-lom behouden zou blijven en dat zorgleerlingen een passende pedagogisch-didactische aanpak zouden krijgen. De Onderwijsraad had ook grote twijfels bij de onderbouwing van het te verwachten aantal zorgleerlingen. De plannen voor de hulpstructuur waren volgens de raad risicovol en onvoldragen. Er zou zelfs een averechts effect van kunnen uitgaan, in de zin dat de beeldvorming van met name het voorbereidend beroepsonderwijs er verder door zou verslechteren (Onderwijsraad 1995). Deze waarschuwingen leidden echter niet tot aanpassingen.
Een belangrijk discussiepunt betrof de toekomst van de vso-lom-scholen, die volgens de beleidsvoornemens moesten opgaan in het reguliere onderwijs, en daarmee hun zelfstandige positie (en bekostiging) zouden verliezen. De vertegenwoordiger van het vso-lom werd tijdens het zogeheten Technisch Overleg met het ministerie zwaar onder druk gezet om met het conceptakkoord in te stemmen. Het vso-lom was de enige partij die nog dwars lag. De druk kwam niet alleen van de andere onderwijsorganisaties, maar ook van het ministerie en de staatssecretaris zelf. De staatssecretaris liet zelfs telefonisch aan de vertegenwoordiger van het vso-lom weten dat als hij niet meeging en er geen convenant kwam, de salaris- en werkgelegenheidsgarantie voor het vso-lom-personeel van de baan waren: 'Wees je bewust dat als je nee zegt, wat je dan doet met je achterban' (commissie- Dijsselbloem 2008b: 152).

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel waarin de invoering van het lwoo en het praktijkonderwijs werd geregeld vormde de toekomst van de vso-lom-scholen een belangrijk discussiepunt. Volgens de CDA-woordvoerder zat het vso-lom in een onmogelijke positie. Omdat de Kamer invloed wilde houden op het proces van samenvoeging werd een *go-no-go*-amendement aangenomen waarin werd vastgelegd dat de einddatum van 1 augustus 2002 bij Koninklijk Besluit (KB) zo nodig naar achteren zou kunnen worden geschoven. Hoewel er dus nog veel moest worden uitgewerkt en geregeld (per KB of algemene maatregel van bestuur) werd het wetsvoorstel in februari 1998 met algemene stemmen aangenomen (commissie-Dijsselbloem 2008a: 72-74).

Invoering van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

Afdelingen voor vso-mlk werden omgezet in zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs. Daarmee kwam er binnen het reguliere voortgezet onderwijs een apart schooltype, naast het vmbo, havo en vwo. Het vso-lom voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden verdween en werd in de periode 1996-2002, samen met het individueel beroepsonderwijs (ivbo), omgevormd tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). In een aantal samenwerkingsverbanden werd de voormalige lom-school omgezet in een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC), waarin bepaalde leerlingen tijdelijk worden opgevangen en van waaruit ambulante begeleiding wordt verzorgd voor scholen voor voortgezet onderwijs. In 2002 werden het lwoo en het praktijkonderwijs definitief ingevoerd.

Om de extra zorg (lwoo) te realiseren werken besturen van scholen voor voortgezet onderwijs en voor voortgezet speciaal onderwijs samen in samenwerkingsverbanden vo/vso. Deze moeten, net als de wsns-samenwerkingsverbanden in basisonderwijs, jaarlijks een zorgplan opstellen.

De toegang tot de zorgstructuur (lwoo en pro) is afhankelijk van het oordeel van een regionale verwijzingscommissie (rvc). De zestien regionale verwijzingscommissies beslissen op basis van landelijk vastgestelde criteria (leerachterstanden, IQ en sociaal-emotionele problematiek) over de aanvraag van scholen voor voortgezet onderwijs voor extra middelen ten behoeve van leerlingen die extra zorg in de vorm van leerweg-ondersteunend onderwijs (lwoo) nodig hebben en over plaatsing in het praktijkonderwijs (pro). Sinds het schooljaar 2002-2003 is een gemengd bekostigingsmodel van kracht dat uit twee delen bestaat: een autonome bekostiging op basis van het door de rvc geïndiceerde aantal leerlingen en een regionaal budget voor niet-geïndiceerde leerlingen die wel extra zorg nodig hebben. Het samenwerkingsverband vo/vso is verantwoordelijk voor de besteding van dit regionale budget.

8.2.4 'Weer samen naar school' na invoering van de Wet op het primair onderwijs (WPO)

Na de invoering van de WPO bleek algauw dat de samenwerkingsverbanden wsns onvoldoende waren toegerust om hun taak goed te kunnen vervullen. Bij samenwerkingsverbanden waar het deelnamepercentage hoger was dan de toenmalige

3,8% waarop het zorgbudget was gebaseerd, ontstonden grote problemen. In dergelijke gevallen ging het grootste deel van het zorgbudget namelijk naar de school voor speciaal basisonderwijs, en bleef er weinig geld over voor het basisonderwijs, de inrichting van een permanente commissie Leerlingenzorg en de coördinatie. Er ontstonden ook problemen als ouders hun kind in een sbao-school van een ander samenwerkingsverband wilden plaatsen. Doordat er overlap was tussen de samenwerkingsverbanden kwam zulk grensverkeer nogal eens voor. Door alle uitvoeringsproblemen ontstonden er wachtlijsten; sbao-scholen konden bij gebrek aan middelen niet alle geïndiceerde kinderen opnemen (Jaegers 2003).

Wachtlijsten (2000)

De wachtlijsten (in het jaar 2000 stonden 500 leerlingen op een wachtlijst voor speciaal basisonderwijs) gaven aanleiding tot Kamervragen en -debatten. Staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) (kabinet-Kok II – PvdA/VVD/D66, 1998-2002) verzocht de onderwijsorganisaties met voorstellen te komen. Er werd een Werkgroep Plaatsingsbeleid ingesteld, en een expertgroep kreeg opdracht onderzoek te doen naar het ontstaan en mogelijk voorkomen van plaatsingslijsten voor leerlingen die zijn aangewezen op speciaal basisonderwijs. Deze concludeerde dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden er goed in slaagde de leerlingenstromen tussen het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs te reguleren, maar dat 20% te maken had met structurele wachtlijsten. De belangrijkste oorzaak lag in de zorgkwaliteit van de basisscholen. Die moest sterk verbeterd worden. De 248 samenwerkingsverbanden bleken weinig zicht te hebben op wat er op scholen aan zorg werd geleverd. Hun beleid was nog te veel gericht op het solidariteitsprincipe (elke school evenveel middelen) en te weinig op het effectiviteitsprincipe (gerichte inzet van middelen).

Onderzoek naar de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs (sbao)

De Inspectie van het Onderwijs onderzocht in 2001-2002 de kwaliteit van het sbao, en concludeerde dat deze veel te wensen overliet. De sbao-scholen realiseerden wel een goed pedagogisch klimaat, maar schoten ernstig tekort op punten als het leerstofaanbod en de leerlingenzorg, waaronder met name het planmatig handelen. Dat kwam gedeeltelijk door de vele veranderingen in de wet- en regelgeving, hun veranderde positie, de vele fusies en het gebrek aan aandacht van de overheid en de onderwijsorganisaties. Extra ondersteuning van de sbao-scholen was volgens de inspectie noodzakelijk (Inspectie van het Onderwijs 2004). Duidelijk was dat het wsns-proces stagneerde. Er moest een keuze worden gemaakt tussen doorgaan met 'weer samen naar school' of ermee stoppen.

WSNS plus (2002-2006)

Het ministerie besloot in 2001 nog één keer een nieuwe inhoudelijke impuls aan het wsns-project te geven. Meer geld en, nog belangrijker, gerichte maatregelen moesten 'weer samen naar school' redden, want het wsns-proces was in grote delen van het land vastgelopen.

De belangrijkste oorzaak was het achterblijven van de 'kwaliteit van de zorg' in het gewone basisonderwijs, waar de deskundigheid van de leraren nauwelijks toenam. Scholen voor speciaal basisonderwijs kwamen door de toenemende druk als gevolg van de wachtlijsten niet toe aan de ondersteuning van leraren in het reguliere basisonderwijs. Er was bovendien onvoldoende sturing vanuit de samenwerkingsverbanden, die uit vertegenwoordigers van de deelnemende scholen bestonden. Doordat deze het belang van hun eigen school vooropstelden, schoot de bestuurskracht in veel samenwerkingsverbanden ernstig tekort.
Ten behoeve van de uitvoering werd een nieuwe stuurgroep ingesteld, waarin de onderwijsorganisaties waren vertegenwoordigd. Samenwerkingsverbanden kregen extra geld om wachtlijsten weg te werken of te voorkomen.[4] In maart 2002 ondertekenden alle betrokken organisaties het WSNS-plus-convenant.[5] In de gehanteerde aanpak stonden de samenwerkingsverbanden centraal. Een door onderzoekers opgestelde evaluatie van vier jaar WSNS-plus leverde in 2006 de volgende conclusies op.

– De stuurgroep had een sterke impuls gegeven aan de kwaliteit van de leerlingenzorg in de scholen; er was veel gedaan aan de professionalisering van coördinatoren en intern begeleiders, het terugdringen van wachtlijsten en verbetering van de samenwerking binnen de samenwerkingsverbanden.
– Hoewel de kwaliteit van de leerlingenzorg in basisscholen was verbeterd, was er nog weinig veranderd in het gedrag van leerkrachten; wsns was nog niet op de werkvloer aangeland.
– De inspectie stelde in het *Onderwijsverslag 2004/2005* vast dat 'probleemleerlingen de scholen boven het hoofd groeien'. Door een verdichting van de problematiek van zorgleerlingen en een toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen ervaren leraren een toenemende druk. Er was bovendien sprake van een toename van het aantal leerlingen met een combinatie van problemen.
– Als gevolg van diverse veranderingen in het beleid rond de jeugdzorg (verdeling verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeente) en het onderwijsachterstandenbeleid (gemeenten raakten hun invloed op de besteding van de gewichtengelden kwijt) stuitte de samenwerking in de regio op veel praktische problemen. Schoolbesturen bleven vasthouden aan samenwerkingsvormen waarin hun autonomie niet werd aangetast, en samenwerkingsverbanden ondervonden daar hinder van.
– De onderzoekers adviseerden de ondersteuningsstructuur van wsns+ te handhaven, maar wel met versterking van de twee belangrijkste schakels: de leerkracht en de regio (Vermaas et al. 2006).

Veranderingen in de operationele doelstellingen van wsns

Het gemiddelde deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs (sbao) was lange tijd de belangrijkste indicator om het succes van het wsns-beleid aan af te meten. Dat lag in 2003 op 3,2% (in 1995 was dat nog 3,8%).
Aan deze indicator werden in 2003 en 2005 nog enkele andere operationele doelstellingen toegevoegd. In de rijksbegroting van 2003 werden het wegwerken en voorkomen van wachtlijsten en het verbreden en versterken van de zorgcapaciteit van basisscholen als doelstellingen opgenomen. In de begroting van 2005 werd een drietal kwantitatieve

prestatie-indicatoren met bijpassende streefwaarden opgevoerd: het percentage basisscholen met een goede zorgstructuur, het percentage basisscholen dat in staat is om te gaan met verschillen tussen leerlingen en het aantal leerlingen op wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs.

Kritiek van de Algemene Rekenkamer op het wsns-beleid (2005)

In 2005 bracht de Algemene Rekenkamer een kritisch rapport uit over het 'weer samen naar school'-beleid.[6] Daarin constateerde de Rekenkamer dat de doelgroep voor 'zorg op maat' niet duidelijk was afgebakend, en dat ook niet duidelijk was waar de grenzen lagen van de door de school te bieden zorg op maat. Het lukte basisscholen (nog) niet om alle zorgleerlingen zorg op maat te geven. Basisscholen bleken wel steeds beter in staat te signaleren dat extra zorg nodig was, en waren ook steeds beter ingesteld op het bieden van zorg, maar het ontbrak ze vervolgens aan middelen en tijd om die zorg ook echt te verlenen.

Het toezicht op de uitvoering schoot eveneens tekort. De inspectie was formeel niet bevoegd om het functioneren van samenwerkingsverbanden te controleren. Ze stelde alleen vast of er zorgplannen waren, maar beoordeelde deze niet op hun inhoud en uitvoering. Ook beoordeelde zij binnen reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg kreeg.

De overheid gaf onvoldoende aan wat er van de basisscholen en samenwerkingsverbanden werd verwacht op het gebied van zorgverlening. Er werden ook geen grenzen aan de zorgverlening gesteld. De zorgstructuur binnen reguliere basisscholen werd bovendien uit verschillende geldstromen bekostigd, bijvoorbeeld uit de middelen voor het verminderen van onderwijsachterstanden en voor klassenverkleining; het bereiken van het doel van wsns was daardoor volgens de Rekenkamer te veel van andere geldstromen afhankelijk (Algemene Rekenkamer 2005a).

Relatie met onderwijsachterstandenbeleid (oab)

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft als doel onderwijsachterstanden die samenhangen met het sociale milieu waaruit kinderen afkomstig zijn te verminderen. Bij dat beleid wordt uitgegaan van sociaal-culturele groepskenmerken. Bij autochtone leerlingen zijn dat de lage opleiding van één of beide ouders, bij allochtone leerlingen een combinatie van lage opleiding en het land van herkomst (dat laatste criterium zou vanaf 2006 in vier jaar tijd worden afgebouwd). Kinderen uit een achterstandsmilieu krijgen een zogeheten leerlinggewicht, en scholen krijgen op basis van die leerlinggewichten extra formatie. In hoofdstuk 9 wordt uitvoeriger op het onderwijsachterstandenbeleid ingegaan.

Bij het 'weer samen naar school'-beleid, en ook bij de leerlinggebonden financiering (waarover meer in paragraaf 8.3), is sprake van individuele indicatiestelling. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en ernst van de individuele handicap of stoornis. In de praktijk zijn de problemen van achterstandsleerlingen en zorgleerlingen in zekere zin vergelijkbaar. Zowel het wsns-beleid als het onderwijsachterstandenbeleid probeert onderwijsproblemen te voorkomen en te bestrijden. In de dagelijkse onderwijspraktijk zijn hun activiteiten nauwelijks te onderscheiden. Er bestaat bovendien een zekere

overlap tussen beide doelgroepen. De bestuurlijke aanpak van het wsns- en het onderwijsachterstandenbeleid loopt echter uiteen. Wsns is een zaak van de samenwerkende schoolbesturen, terwijl voor de inzet van de gewichtengelden (extra formatie) de individuele scholen/schoolbesturen primair verantwoordelijk zijn. In de periode tussen 1998 en 2006 konden gemeenten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) invloed uitoefenen op de inzet van de schoolse achterstandsmiddelen (gewichtengelden).[7] Sindsdien zijn zij alleen nog verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie (vve voor 2,5- tot 4-jarigen) en zijn de individuele schoolbesturen bij de inzet van de schoolse gewichtengelden (extra formatie) niet langer gebonden aan de besluitvorming over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Doordat de regionale indeling in het wsns-beleid nogal afwijkt van de gemeentelijke indeling valt de samenhang tussen beide trajecten in de praktijk moeilijk vorm te geven.

Brede evaluatie wsns, lgf en oab (2005)

In 2002 kondigde minister Van der Hoeven (CDA) een uitgebreide evaluatie aan van het 'weer samen naar school'-beleid (wsns) in combinatie met een evaluatie van het 'leerlinggebonden financiering'-beleid (lgf) en het onderwijsachterstandenbeleid (oab). Deze brede evaluatie zou inzicht moeten bieden in de samenhang tussen de drie beleidstereinen en in mogelijke aansluitingsvraagstukken, waarover meer in paragraaf 8.3.3. Hieronder worden de conclusies van al het onderzoek naar het wsns-beleid samengevat.

- De kwantitatieve doelstelling van het wsns-beleid was behaald: de groei van het speciaal basisonderwijs (sbao) was gestabiliseerd en omgezet in een daling, en ook het aantal wachtlijsten en de omvang ervan waren afgenomen.
- Samenwerkingsverbanden vormden de spil in de zorgstructuur door meer samenwerking van scholen op het gebied van de leerlingenzorg te realiseren, scholen te ondersteunen en netwerken van interne begeleiders op te zetten.
- Samenwerkingsverbanden kampten echter ook met knelpunten; hun bestuurskracht was afhankelijk van de autonome besturen van de samenwerkende scholen, en ze ondervonden moeilijkheden bij de afstemming met regionale partners, zoals Jeugdzorg en gemeenten.
- Scholen voor speciaal basisonderwijs presteerden op diverse punten onder de maat.
- Basisscholen hadden hun leerlingenzorg steeds beter op orde, maar verbeteringen in de klas bleven nog achter (Vermaas en Van der Pluijm 2005).

Kritiek van de Algemene Rekenkamer op het zorgbeleid in het vmbo (2005)

De Algemene Rekenkamer deed ook onderzoek naar de zorgstructuur in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).[8] Daarin constateert zij dat scholen niet over voldoende basisinformatie beschikken om de zorg op het beschikbare budget af te stemmen, dan wel om vast te stellen wat het budget zou moeten zijn om aan de daadwerkelijke zorgbehoefte te kunnen voldoen. Een van de oorzaken hiervan is volgens de Rekenkamer het ontbreken van een toereikend leerlingvolgsysteem voor (zorg) leerlingen in het vmbo. De indicatie van de regionale verwijzingscommissie (rvc) geeft weliswaar aan dat de school voor deze leerling extra wordt bekostigd, maar niet wat er met de leerling aan de hand is en wat er moet gebeuren. De indicatie is, met andere

woorden, niet handelingsgericht.De minister noch de inspectie voert een inhoudelijke analyse uit op de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden. In die plannen ontbreekt vaak een financiële verantwoording, zodat er geen relatie kan worden gelegd tussen doel en middelen. Ministeries hebben daardoor onvoldoende inzicht in de wijze waarop het geld door de samenwerkingsverbanden en de scholen wordt besteed en in welke prestaties ze daarvoor leveren.
In de onderbouw (leerjaar 1 en 2) worden leerlingen meestal in aparte kleine groepen geplaatst; in de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) lukt dat vaak niet, omdat leerlingen daar uitwaaieren over verschillende sectoren en de middelen niet langer toereikend zijn. Daardoor komen sommige leerlingen alsnog in de problemen. Er was in 2004 vaak geen sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren. Instellingen als het Bureau Jeugdzorg, de Jeugd-GGZ, gemeenten en justitie slaagden er in 2004 nog niet in goede afspraken te maken (Algemene Rekenkamer 2005b).

8.3 Beleidsvorming rond het overige speciaal onderwijs

In de periode dat het 'weer samen naar school'-beleid op de rails werd gezet – de eerste helft van de jaren negentig – gebeurde er weinig in de rest van het speciaal onderwijs. Voor de overige twaalf schooltypen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie tabel 8.1) bestond nauwelijks beleidsaandacht. Dat veranderde in 1995, toen het advies van de commissie Leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs (commissie-Rispens) met de titel *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs* verscheen (commissie-Rispens 1995). Dit advies legde de basis voor de leerlinggebonden financiering (ook wel aangeduid als 'het rugzakje') en voor een reorganisatie van het overige speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (vorming van regionale expertisecentra). Beide werden in 2003, bij de invoering van de Wet op de expertisecentra (WEC) van kracht.

Advies van de commissie-Rispens (1995)

Begin jaren negentig werd duidelijk dat veel ouders van een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind liever niet wilden dat hun kind naar het speciaal onderwijs zou gaan. Veel scholen voor speciaal onderwijs lagen ver van huis, zodat de kinderen met busjes of taxi's naar school moesten worden vervoerd. Daardoor misten ze ook de contacten met andere, niet-gehandicapte kinderen in de buurt. Hoewel in die jaren al een paar duizend gehandicapte kinderen een gewone basisschool bezochten, waarbij ze ondersteuning (ambulante begeleiding) kregen vanuit het speciaal onderwijs, hadden ouders geen recht op deelname van hun gehandicapte kind aan het reguliere onderwijs.
De behoefte om hun gehandicapt kind naar een gewone school te sturen manifesteerde zich met name bij ouders van kinderen met Downsyndroom. Zij hadden in 1988 hun krachten gebundeld in de Stichting Downsyndroom, en het advies van de commissie-Rispens gaf hun een flinke steun in de rug.
De commissie achtte het wenselijk dat ouders van kinderen met handicaps niet alleen meer keuzemogelijkheden zouden krijgen (tussen speciaal en regulier onderwijs), maar

ook meer zeggenschap over de inhoud en aanpak van het extra onderwijs- en zorgaanbod voor hun kinderen. Vraagsturing zou volgens de commissie een ontwikkeling naar onderwijs op maat in het regulier en speciaal onderwijs stimuleren, en de allocatie van middelen verbeteren. Uitgangspunt was het verruimen van keuzemogelijkheden van ouders; het uiteindelijke doel het verminderen van het aantal verwijzingen van kinderen naar het speciaal onderwijs.

Beleidsplan De rugzak (1996)

In reactie op het advies van de commissie-Rispens bracht staatssecretaris Netelenbos (PvdA) (kabinet-Kok I – PvdA/VVD/D66: 1994-1998) in augustus 1996 de beleidsnotitie *De Rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap* uit (OC&W 1996a). Daarin nam ze het advies van de commissie in grote lijnen over. Het beleidsplan gaf de volgende globale schets van een leerlinggebonden financiering (lgf).

- Een leerlinggebonden budget is voorbehouden aan leerlingen die als gevolg van een duidelijk constateerbare handicap ernstig beperkt zijn in het volgen van onderwijs.
- De hoogte van het toe te kennen budget varieert al naar gelang de mate van die beperking.
- De budgettoekenning gebeurt op regionaal niveau door een onafhankelijke instantie aan de hand van een protocol en bij voorkeur op basis van internationale classificaties. Deze indicatiestelling bevat geen aanwijzingen voor de te volgen aanpak.
- De ouders kiezen voor regulier of speciaal onderwijs en voor een bepaalde school.
- In overleg tussen school en ouders wordt nagegaan of de school een passend aanbod kan doen.
- De school stelt – eventueel met inschakeling van anderen – een handelingsplan in de vorm van een offerte aan de ouders op. De akkoordverklaring van de ouders met dat plan is de bekostigingsvoorwaarde vanuit de overheid. Het budget wordt beschikbaar gesteld aan de school.
- Het leerlinggebonden budget wordt in principe per jaar verstrekt. Ook het handelingsplan geldt in principe voor één jaar.
- Om de in het speciaal onderwijs beschikbare expertise te kunnen behouden wordt zij gebundeld in een aantal regionale expertisecentra die adequaat gespreid zijn over het land. Deze bundeling wordt (door het ministerie van OC&W) overigens ook los van de invoering van leerlinggebonden financiering noodzakelijk geacht.
- De expertisecentra vervullen de volgende functies: ambulante begeleiding, diagnostiek, ondersteuning bij het opstellen van handelingsplannen, ontwikkeling en onderzoek (OC&W 1996a: 10-11).

Om kinderen en ouders op maat te bedienen worden de (overige) scholen voor speciaal onderwijs ingedeeld in clusters, en gebundeld in Regionale Expertisecentra (REC's). De belangrijkste doelstelling van het beleid is echter het bieden van meer mogelijkheden voor integratie en participatie aan leerlingen met een handicap of functiebeperking. Ouders moeten, als vertegenwoordigers van hun gehandicapte kind, met de invoering van het persoongebonden budget meer zeggenschap krijgen over de aard van de zorg en de besteding van de beschikbare zorgmiddelen. Zij moeten zelf kunnen kiezen of zij

hun kind naar een reguliere school of een gespecialiseerde school willen sturen. 'Een vraaggestuurde bekostiging van het speciaal onderwijs is een belangrijk instrument om emancipatie, integratie en normalisatie in en door het onderwijs te bevorderen' (OC&W 1996a: 5). Inclusief onderwijs werd een richtinggevend streven voor de vormgeving van het speciaal onderwijs.

Bij de herstructurering en reorganisatie van het speciaal onderwijs onderscheidde de beleidsnotitie dus twee hoofdlijnen:
– een clustering (en herindeling) van scholen in vier clusters en de vorming van samenwerkingsverbanden in de vorm van REC's die de in de Wet op de expertisecentra (WEC) vastgelegde taken moesten uitvoeren;
– de invoering van een leerlinggebonden financiering (Studulski et al. 2005).

8.3.1 Leerlinggebonden financiering (lgf)

Staatssecretaris Netelenbos vroeg na publicatie van de beleidsnotitie *De Rugzak* advies aan de Onderwijsraad. Dat advies verscheen in november 1996. Een maand daarvoor vond er met de betrokken onderwijsorganisaties overleg plaats in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs.

Reactie van de staatssecretaris op het advies en overleg (december 1996)

In december gaf de staatssecretaris bij brief aan de Tweede Kamer haar reactie op het advies en het overleg (TK 1996/1997, 25000 VIII, nr. 63). Daarin constateerde ze dat er brede steun was voor de uitgangspunten en benadering, maar dat er nog veel vragen en zorgen waren over de verdere uitwerking en over onderdelen van het plan.
Het advies en de commentaren richtten zich met name op de positie van ouders, de integratie in het regulier onderwijs, de indicatiestelling, de expertisecentra, de afstemming met de zorgsector, de evaluatie en het tijdpad.
De Onderwijsraad en de onderwijsorganisaties waren van mening dat een structurele ondersteuning van ouders noodzakelijk was. Hun keuzevrijheid was overigens relatief, zo werd ook door de staatssecretaris beaamd. Deze vrijheid heeft vooral betrekking op de keuze tussen een geïntegreerde en separate, gespecialiseerde opvang. 'Wat betreft de keuze voor een bepaalde school kunnen de mogelijkheden van ouders beperkt worden door toelatingsbesluiten van het bevoegd gezag van een school. Daarbij kunnen de (on) mogelijkheden van de school om een adequate opvang te bieden, een rol spelen. In die zin is er sprake van een relatieve keuzevrijheid,' aldus de staatsecretaris.
De Onderwijsraad achtte integratie van gehandicapten in het reguliere onderwijs mogelijk mits aan een aantal randvoorwaarden (zoals nascholing) was voldaan. Volgens de staatssecretaris hadden echter ook andere, reeds ingezette vernieuwingstrajecten zoals 'weer samen naar school' en 'leerwegondersteunend onderwijs' een meer gedifferentieerd onderwijs als doel. Bovendien boden al zo'n 2500 basisscholen onderwijs aan een gehandicapt kind, en waren de ervaringen daarmee over het algemeen positief.
De Onderwijsraad had, net als een groot aantal onderwijsorganisaties, aarzelingen ten aanzien van de haalbaarheid van een geobjectiveerde, onafhankelijk indicatiestelling.

Zou het niet beter zijn de onafhankelijke commissies zonder landelijke criteria te laten werken dan met criteria die onvoldoende betrouwbaar waren? De staatssecretaris vond echter dat er bij toedeling van so-middelen, met het oog op de vereiste rechtsgelijkheid, voor het hele land vergelijkbare criteria moesten gelden en dat de beoordeling door een onafhankelijke instantie en op gestandaardiseerde wijze moest geschieden: 'Daarom zullen er zo snel mogelijk uniforme criteria worden vastgesteld, die niet alleen betrouwbaar, maar ook valide moeten zijn.'
De Onderwijsraad miste in het beleidsplan eveneens een duidelijke opzet voor de evaluatie en waarschuwde, net als de onderwijsorganisaties, voor een te grote tijdsdruk in het proces. De staatssecretaris onderschreef het belang van een zorgvuldige procedure, maar gaf tegelijkertijd aan dat veel ouders en scholen, met het beleidsperspectief van de rugzak voor ogen, aandrongen op een snelle oplossing van bestaande knelpunten. Ze beloofde een monitoring van de pilots en experimenten (tot 1998) en een evaluatie van de effecten tijdens de implementatie (vanaf 1998).

Algemeen Overleg met de Tweede Kamer (maart 1997, januari 1998)

In maart 1997 vond overleg plaats met de vaste Kamercommissie voor OC&W. Daaraan voorafgaand werd een rondetafelgesprek gehouden met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld. Hoewel de uitgangspunten door alle woordvoerders werden onderschreven, werden er ook aarzelingen naar voren gebracht en kritische vragen gesteld. Zo constateerden de woordvoerders van het CDA en de VVD dat de hele systematiek voor een relatief kleine groep leerlingen op de schop ging. Internationale gegevens leerden namelijk dat op termijn maximaal 25% van de ouders zal kiezen voor het regulier onderwijs, terwijl op dat moment al ongeveer 15% van de gehandicapte leerlingen het reguliere onderwijs bezocht. Waarom was er niet gekozen voor een verbreding van het huidige model van ambulante begeleiding? Rechtvaardigde die extra 10% wel een stelselwijziging? In antwoord daarop gaf de staatssecretaris aan dat er, uitgaande van de wens van de ouders, naar verwachting nog eens zo'n 3.000 leerlingen met een handicap naar het regulier onderwijs zouden gaan.
Kamerbreed werden zorgen geuit over de mogelijkheid te komen tot een objectieve, onafhankelijke, betrouwbare en waterdichte indicatiestelling. Die vormde immers de hoeksteen voor de hele operatie. Ook ten aanzien van de budgettaire consequenties had men aarzelingen. Het voornemen om de hele operatie budgettair neutraal te laten plaatsvinden riep vragen op. Er was immers sprake van een openeinderegeling in de zin dat er geen wachtlijsten mochten ontstaan voor kinderen die geïndiceerd en dus toelaatbaar waren. Het gevaar van een aanzuigende werking was bepaald niet ondenkbeeldig, zo leerden de ervaringen met het persoonsgebonden budget in de zorg.
Kanttekeningen waren er ook bij het voornemen te komen tot Regionale Expertisecentra (REC's). Volgens de woordvoerders van het CDA en de SGP moest naast de interzuilaire expertisecentra ook ruimte blijven bestaan voor denominatieve samenwerkingsverbanden. Andere partijen voelden daar echter weinig voor.
De staatssecretaris kondigde een uitgewerkt stappenplan aan, waarbij pilots en simulaties zouden worden gestart en vervolgens tot 2002 aan de totstandkoming van de expertisecentra zou worden gewerkt. Enkele maanden later (juli 1997) stelde ze de beoogde

invoering van de lgf-maatregel met één jaar uit tot 1 augustus 1999. In januari 1998 vond opnieuw overleg met de vaste Kamercommissie plaats. Daarin werd het uitstel van één jaar met instemming begroet, maar ook nog eens Kamerbreed vastgesteld dat objectieve indicatiestelling erg lastig was, met name voor cluster 4 (overwegend kinderen met gedragstoornissen). Na protesten van ouders werd besloten om, afhankelijk van de problematiek, ook voor cluster 4 een rugzak toe te kennen. Ouders en de Gehandicaptenraad spraken hun grote zorgen uit over de rol van de indicatiestelling. Aan het eind van de vergadering kondigde de staatssecretaris aan dat zij voorzichtig zou doorgaan met het hele proces. In het kader van de wetgeving zouden alle zaken nog eens kunnen worden afgewogen (TK 1997/1998, 25600 VIII, nr. 65).

Notitie Voortgang lgf (1999)

Na intensief overleg te hebben gevoerd met het georganiseerde onderwijsveld stuurde de in 1998 aangetreden staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) (kabinet-Kok II – PvdA/VVD/D66: 1998-2002) in juni 1999 een notitie aan de Tweede Kamer over de voortgang van het beleidstraject lgf. Daarin deed zij verslag van de uitkomsten van het overleg en legde ze een voorstel voor over de verdere inrichting van het lgf-traject.
In het overleg met de onderwijsorganisaties kon volgens de notitie nog geen overeenstemming worden bereikt over de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de Regionale Expertisecentra (REC's). Daarbij ging het met name om de vraag of scholen moesten opgaan in één bestuur of dat de huidige scholen hun aparte bestuurlijke positie konden behouden. Denominatieve overwegingen en de vrijheid van onderwijs (artikel 23) speelden daarbij een belangrijke rol. Ook over de indicatiecriteria was uitvoerig gesproken, waarbij er voortdurend sprake was van een spanning tussen aan de ene kant ruimte om zo veel mogelijk leerlingen die in het (v)so zaten onder de criteria te brengen, en aan de andere kant aanscherping van de criteria om tot een beheersbare afbakening van de doelgroepen te komen, dat laatste met het oog op de systematiek van de openeindebekostiging. Praktijktoetsing moest uitwijzen of er een werkbaar evenwicht kon worden gevonden.
De staatssecretaris kondigde ook aan dat de invoering van de lgf opnieuw met een jaar zou worden uitgesteld (tot 1 augustus 2001). Er was namelijk nog geen consensus over de bestuurlijke inrichting en ook de uitkomsten van de praktijktoetsing moesten nog worden afgewacht. Alleen bij een duidelijke afbakening van de doelgroepen kon sprake blijven van een openeindefinanciering. Leerlinggebonden financiering was niet bedoeld om te bezuinigen, maar er waren ook geen extra structurele middelen voor beschikbaar; er was uitsluitend ruimte voor herschikking van de op dat moment beschikbare middelen.

Overleg, onderzoek en voortgangsrapportages

In de daarop volgende jaren werd de voortgang van het lgf-traject nog diverse malen vertraagd door tal van principiële en praktische problemen. De invoering werd opnieuw een jaar uitgesteld: tot augustus 2002. Sommige Kamerleden vroegen zich af of die termijn wel realistisch was, gezien alle problemen die er nog waren rond de REC-vorming, de indicatiestelling en de verschillende financieringssystemen.

Invoering van de Leerlinggebonden Financiering (2003)

De regeling Leerlinggebonden Financiering werd uiteindelijk op 1augustus 2003 van kracht. Hoofdpunten uit de regeling zijn de volgende.

- Gehandicapte kinderen kunnen met een leerlinggebonden budget geplaatst worden in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Een deel van dit budget moet verplicht ingezet worden om ambulante begeleiding in te kopen bij het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- De bekostiging van het stelsel is niet gebudgetteerd; voor elke geïndiceerde leerling is er financiering (open einde). De toelating tot leerlinggebonden financiering of het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt bepaald door een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Deze CvI's worden opgericht en in stand gehouden door de REC's, maar zijn verder onafhankelijk en hanteren landelijk vastgelegde criteria.
- Op de indicatiestelling wordt toezicht gehouden door de landelijke commissie Toezicht indicatiestelling (LCTI). Deze adviseert de minister over de vaststelling van de criteria en ziet erop toe dat de CvI's de criteria goed hanteren.

Eerste ervaringen met de lgf (2005)

De in paragraaf 8.2.4 genoemde Brede Evaluatie biedt ook een overzicht van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek dat in de jaren 2003 en 2004, direct na de invoering van lgf, naar de leerlinggebonden financiering werd uitgevoerd.

- De algemene conclusie is positief; er wordt beter naar kinderen gekeken en er is een proces in gang gezet van versterking van de positie van ouders.
- Er is sprake van een stijging van de deelname, vooral in de clusters 3 en 4; belangrijke oorzaken zijn de langere verblijfsduur, een toename van het aantal allochtone leerlingen en een toename van het aantal kinderen met ernstige gedragsproblemen.
- Over de integratie en emancipatie van leerlingen met een handicap of stoornis zijn de meeste betrokkenen tevreden; de ouders en de leerlingen zelf zijn tevreden over de sociale en sociaal-emotionele ontwikkeling, maar de medeleerlingen zijn kritisch over de sociale integratie.
- De keuzevrijheid van ouders is door de komst van de lgf verbeterd; er worden echter wel enkele knelpunten gesignaleerd: het plaatsingsbeleid van de reguliere scholen, het gebrek aan informatie bij ouders en het niet maken van een beredeneerde keuze tussen regulier en speciaal onderwijs door ouders.
- Over het proces van indicatiestelling zijn ouders zowel tevreden als ontevreden: ouders zijn tevreden over de onafhankelijkheid van de indicatiestelling, maar vinden dat de samenstelling van dossiers veel tijd kost en niet eenvoudig is, dat de ondersteuning door het REC onvoldoende is en dat de indicatiecriteria niet altijd eenduidig zijn.
- Het werken met indicatiecriteria verloopt niet altijd optimaal (Vermaas en van der Pluijm 2005).

Aanzuigende werking van de lgf (2008)

Volgens Smeets en Rispens (2008) heeft de invoering van indicatiecriteria voor de lgf ertoe geleid dat een relatief grote groep leerlingen die reeds in het regulier onderwijs aanwezig was – met name leerlingen met een autistische stoornis – in aanmerking

kwam voor extra middelen. De beoogde keuzemogelijkheid tussen regulier en speciaal onderwijs werd volgens de onderzoekers door de invoering van lgf niet gerealiseerd. Scholen hebben nog steeds mogelijkheden om 'ongewenste' leerlingen te weigeren. De vraag of leerlingen die voorheen geen extra middelen kregen en nu wel daardoor beter af zijn kan evenmin met stelligheid worden beantwoord. Onderzoek heeft daar geen duidelijk bewijs voor geleverd.

8.3.2 Clustering van het overige speciaal onderwijs: Wet op de expertisecentra (WEC) (1998)

De commissie-Rispens legde in 1995 niet alleen de basis voor de leerlinggebonden financiering, maar ook voor een reorganisatie van het overige (voortgezet) speciaal onderwijs. De commissie wilde de beschikbare expertise van het speciaal onderwijs bundelen in een aantal goed over het land gespreide Regionale Expertisecentra (REC's). Daarmee beoogde men meer samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs tot stand te brengen en meer expertise te ontwikkelen. De twaalf schooltypen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die na de wsns-operatie waarin het lom en mlk waren opgegaan waren overgebleven, werden samengevoegd in vier clusters. Staatssecretaris Netelenbos nam dit advies in haar in 1996 uitgebrachte beleidsnotitie *De rugzak* over. De beoogde wijzigingen werden vastgelegd in de Wet op de expertisecentra (WEC), die in augustus 1998 van kracht werd. Onder speciaal onderwijs verstaat de wet: onderwijs aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs die zintuiglijk, lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapt zijn of gedragsstoornissen hebben. In de WEC werden de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ondergebracht in vier clusters:

- Cluster 1: visueel gehandicapten:
  - scholen voor kinderen die blind of slechtziend zijn;
  - scholen voor meervoudig gehandicapte blinde of slechtziende kinderen;
- Cluster 2: auditief en communicatief gehandicapten:
  - scholen voor kinderen die doof zijn;
  - scholen voor kinderen die slechthorend zijn;
  - scholen voor meervoudig gehandicapte dove en slechthorende kinderen;
  - scholen voor kinderen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden;
- Cluster 3: kinderen met een lichamelijke of verstandelijke handicap of een combinatie daarvan:
  - scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen;
  - scholen voor meervoudig gehandicapte zeer moeilijk lerende kinderen;
  - scholen voor langdurig zieke kinderen met somatische problematiek;
  - scholen voor kinderen met een lichamelijke handicap (mytylscholen);
  - scholen voor meervoudig gehandicapte kinderen met een lichamelijke handicap (tyltylscholen);
- Cluster 4: gedragsgestoorde kinderen:
  - scholen voor kinderen met ernstige problemen in gedrag, met ontwikkelingsproblemen en/of psychiatrische problemen (zmok, pedologische instituten, langdurig zieke kinderen met psychiatrische problematiek).

In de WEC werden ook de zes wettelijke taken van de Regionale Expertisecentra (REC's) beschreven:
- het in stand houden van een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI);
- het coördineren van de ondersteuning aan scholen;
- het ondersteunen van ouders bij de indiening van een verzoek tot indicatiestelling;
- het coördineren van onderzoeksactiviteiten;
- het ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school;
- het coördineren van de inzet van formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning).

De vorming van Regionale Expertisecentra (REC) (1998-2003)
Na het van kracht worden van de WEC werd gestart met de vorming van de Regionale Expertisecentra: regionale samenwerkingsverbanden van scholen voor speciaal onderwijs. De ontwikkeling van REC's maakte onderdeel uit van de beleidsvorming rond de eerder besproken regeling leerlinggebonden financiering (lgf of 'rugzak'), die uiteindelijk in 2003 zou worden ingevoerd. De inwerkingtreding van de lgf-regeling vormde de afsluiting van het proces van REC-vorming.
Het traject van REC-vorming werd door een aantal landelijke procesmanagers (wegbereiders) ondersteund. Zij vormden de schakel tussen het departement, de scholen en de REC's in oprichting.
In 2003 was het proces afgerond en waren alle 328 scholen in de clusters 2, 3 en 4 ondergebracht in 33 REC's: vier REC's in cluster 2, zestien REC's in cluster 3 en dertien REC's in cluster 4.
De omvang van de REC's loopt sterk uiteen: de grootste bestond in 2003 uit 22 scholen en de kleinste uit 3 scholen. In dat jaar bezochten in totaal ruim 54.000 leerlingen een (v)so-school, van wie 62% een school voor speciaal onderwijs en 38% een school voor voortgezet speciaal onderwijs.
Scholen in cluster 1 (visueel gehandicapten) nemen een afwijkende positie in. Ze vallen niet onder de WEC, maar onder een eigen regeling (Wet visueel gehandicapten) (1995), met aparte afspraken over toelating en financiering. Drie grote organisaties (Barthiméus, Visio en Sensis) dragen zorg voor dit cluster.

8.3.3 Afstemmingsproblemen tussen de beleidsterreinen wsns, lgf en oab

Tussen de drie beleidsterreinen – het 'weer samen naar school'-beleid (wsns), de leerlinggebonden financiering (lgf) en het onderwijsachterstandenbeleid (oab) – zat nogal wat overlap in doelgroepen. Dat riep de vraag op of die beleidsterreinen eigenlijk niet beter konden worden geïntegreerd.

Advies van de Onderwijsraad (2001)
In december 2000 vroeg de vaste Kamercommissie van OC&W de Onderwijsraad advies uit te brengen over de mogelijkheid en wenselijkheid om in de vorm van één bekostigingsstelsel op termijn meer samenhang aan te brengen tussen de

beleidsterreinen 'weer samen naar school', 'leerlinggebonden financiering' en 'gewichtenregeling basisonderwijs'. In het in 2001 uitgebrachte advies wees de raad een integratie van deze drie beleidsterreinen echter af. Volgens de raad waren de (beleids)filosofie en de daarbij behorende criteria waarop de toekenning van gelden voor wsns is gebaseerd van een andere orde dan die van de gewichtenregeling, en dat moest ook zo blijven. De raad achtte het van groot belang dat de overheid een onderscheid zou blijven maken tussen (budgetten voor) zorgleerlingen enerzijds en (voor) achterstandsleerlingen anderzijds. Hoewel wsns en lgf zich allebei richten op de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs leende de bijzondere problematiek van het gehandicapte kind zich volgens de raad niet voor samenvoeging met de zorgleerlingen in het wsns-beleid. Het onderscheid tussen de verschillende doelgroepen was ondanks de overlap, die volgens de raad zo'n 2% van het totaal aantal basisschoolleerlingen betrof, zinvol (Onderwijsraad 2001a).

Strategisch gedrag van scholen en ouders: wsns versus lgf

In de periode dat het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs (sbao) als gevolg van het wsns-beleid daalde, nam de deelname aan het speciaal onderwijs juist toe. Die 'weglek' werd volgens onderzoekers grotendeels veroorzaakt door strategisch gedrag van ouders en scholen. Zo leidde de koppeling van geld aan leerlingen in het systeem van leerlinggebonden financiering (lgf) ertoe dat zowel ouders als scholen de voorkeur gaven aan een rugzak. Daarnaast speelde ook de verzwaring van de problematiek een rol.

In het voortgezet onderwijs was eveneens sprake van strategisch gedrag. Zo signaleerde de Inspectie van het Onderwijs het merkwaardige verschijnsel dat het aantal zorgleerlingen bij de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs plotseling leek te verdubbelen: 'Zowel basisscholen – door geïndiceerde leerlingen niet te betrekken bij de berekening van de schoolscore op de eindtoets – als scholen voor voortgezet onderwijs – vanwege de extra middelen die lwoo-leerlingen opleveren – zouden in de verleiding kunnen komen een zo hoog mogelijk aantal leerlingen te voorzien van het stempel 'zorgleerling' (Inspectie van het Onderwijs 2006b: 71). Het strategische gedrag werd in belangrijke mate uitgelokt door het naast elkaar bestaan van verschillende bekostigingssystemen: een gebudgetteerd systeem (sbao) en openeinderegelingen (lwoo, pro en lgf).

Naar een integratie van de drie beleidsterreinen?

Over de vraag of de drie beleidsterreinen – wsns, lgf en oab – vanwege overlap in de doelgroep en met het oog op de weglek eigenlijk niet beter zouden kunnen worden geïntegreerd, lopen de meningen van deskundigen en onderzoekers flink uiteen. Zo pleitten sommigen voor een bundeling van alle zorgmiddelen om die vervolgens toe te kennen aan een regionale zorgautoriteit, terwijl anderen, zoals de Onderwijsraad, zich juist tegen zo'n beleidsintegratie verzetten omdat er verschillende doelstellingen en problematieken in het geding zijn. Weer anderen wijzen erop dat het beleid ten aanzien van de verschillende doelgroepen elkaar in de dagelijkse onderwijspraktijk juist kan versterken (bundeling van middelen, professionalisering van leerkrachten) en dat afstemming en coördinatie dus op schoolniveau zouden moeten plaatsvinden.

In veel studies wordt de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden als belangrijkste oorzaak van de problemen aangewezen. Deze zou ertoe leiden dat alle partijen zich aan hun verantwoordelijkheid kunnen onttrekken door te wijzen op hun autonomie; een situatie zich in die jaren vooral voordeed op het snijvlak van het wsns-beleid (autonomie van schoolbesturen in het samenwerkingsverband) en het onderwijsachterstandenbeleid (rol van de gemeenten bij de inzet van gewichtengelden). De verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende partijen zouden naar het oordeel van de onderzoekers moeten worden aangescherpt.
Brede overeenstemming is er ook over de constatering dat de verschillende beleidstrajecten nog steeds niet in de klas en bij de leraren waren aangeland. Er bestaat in het basisonderwijs wel een positieve houding ten aanzien van de integratie van zorgleerlingen, maar van een planmatige, opbrengstgerichte en gedifferentieerde aanpak is binnen de meeste scholen nog nauwelijks sprake (Vermaas en Van der Pluijm 2005).
Volgens Frissen wordt de verantwoordelijkheid voor het bieden van extra zorg weliswaar bij het onderwijs gelegd, maar liggen de oorzaken vaak buiten het onderwijs. Het onderwijs is steeds meer een instrument geworden om politieke en maatschappelijke doelstellingen op het terrein van gelijkheid en participatie te realiseren. Dat leidt tot hoge verwachtingen, waar het onderwijs maar in beperkte mate aan kan voldoen. De complexiteit is zo groot dat overheidssturing op basis van een simpele doel- middelenstructuur niet goed mogelijk is. Er moet daarom een perspectiefwisseling plaatsvinden, in de zin van een vergroting van de zelfsturing, autonomie en professionaliteit van scholen en leerkrachten (Frissen 2004).

De inspectie signaleert veel problemen met zorgleerlingen in het onderwijs (2006)
In het *Onderwijsverslag 2004/2005* wijdde de Inspectie van het Onderwijs een apart hoofdstuk aan zorg en begeleiding in het onderwijs. Daarin constateert ze dat het aantal leerlingen dat extra zorg en begeleiding nodig heeft in zowel het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs als in cluster 4 van de expertisecentra (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met gedragsstoornissen) toeneemt.
Om hoeveel leerlingen het precies gaat is echter onduidelijk. Er zijn namelijk verschillende definities in omloop, waardoor de percentages in het primair onderwijs varieerden tussen 7% en 27%. In het voortgezet onderwijs resulteerde een optelsom van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs (pro) en het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in een percentage van 14% zorgleerlingen (op het totaal aantal leerlingen in het vo en vso).
De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs levert voor zorgleerlingen de nodige problemen op. Dat komt doordat de uitgangspunten voor zorg en begeleiding in beide onderwijssectoren nogal uiteenlopen. In het basisonderwijs zijn de groepen qua vorderingen en capaciteiten vrijwel altijd heterogeen samengesteld. De mate van zorg is daar in de regel afgestemd op de ontwikkeling van het kind. In het voortgezet onderwijs zijn klassen qua niveau veel homogener samengesteld; het onderwijs binnen klassen wordt er maar zelden op verschillen tussen leerlingen afgestemd. Ook de wijze van bekostiging van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs verschilt tussen basis- en voortgezet onderwijs (wsns versus lwoo).

De aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg schoot volgens de inspectie eveneens tekort. De in 2002 gestarte 'Operatie Jong' zou daarin verandering moeten brengen (Inspectie van het Onderwijs 2006b: 47-75).

8.4 Op weg naar 'passend onderwijs'

Sinds de invoering van de leerlingggebonden financiering in 2003 is in het basis- en voortgezet onderwijs sprake van maar liefst drie zorgstructuren:
- samenwerkingsverbanden voor lichte zorg in het primair onderwijs: 'weer samen naar school' (wsns) in de vorm van basisonderwijs en speciaal basisonderwijs (sbao), die beide vallen onder de Wet op het primair onderwijs (WPO);
- samenwerkingsvormen voor lichte zorg in het voortgezet onderwijs: leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (lwoo/pro), die eveneens tot het regulier onderwijs worden gerekend en vallen onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO);
- Regionale Expertisecentra voor zware zorg: voor scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (so en vso) en de leerlinggebonden financiering (lgf), die beide zijn geregeld in de Wet op de expertisecentra (WEC).

Veranderingen in de maatschappelijke en politieke context

Inmiddels was in 2002 zowel de maatschappelijke als politieke context sterk gewijzigd. Na de opkomst van en latere moord op Pim Fortuyn was het maatschappelijk klimaat duidelijk verslechterd. Het vertrouwen in de politiek was sterk teruggelopen, en de overheid ging daarom beter luisteren naar de opvattingen van direct betrokkenen in het onderwijsveld zelf.
In datzelfde jaar trad het kabinet-Balkenende I (CDA/VVD/LPF: 2002-2003) aan. Het CDA maakte na acht jaar 'paars' voor het eerst weer deel uit van de regering. Maria van der Hoeven (CDA) werd minister van Onderwijs. Anders dan haar voorgangers Ritzen en Hermans, die het hoger onderwijs in hun portefeuille hadden en het basis- en voortgezet onderwijs aan staatssecretarissen overlieten, lag de verantwoordelijkheid voor het funderend onderwijs tijdens haar regeerperiode (2002-2007) bij de minister. De door minister Van der Hoeven uitgebrachte meerjarige beleidsplannen (bijvoorbeeld *Koers vo*) kwamen tot stand in interactieve trajecten, waarbij de minister en haar ambtenaren vele gesprekken voerden met niet alleen de onderwijsorganisaties, maar ook individuele ouders, docenten, schoolleiders en bestuurders. Daarnaast werden enquêtes gehouden, zoals de jaarlijks verschijnende *Onderwijsmeter*.

Ook aandacht voor getalenteerde en hoogbegaafde leerlingen[9]

In de jaren na de eeuwwisseling ontstond vanuit diverse invalshoeken en groeperingen steeds meer druk om – naast de vele voorzieningen voor kinderen met onderwijsachterstanden en/of leer- en gedragsproblemen – ook aan de bovenkant van het talentenspectrum meer diversiteit en niveaudifferentiatie te realiseren. 'Talent, talent, talent' zou het motto moeten zijn voor de komende periode, in aanvulling op 'werk, werk, werk'. Alle inwoners van Nederland zouden moeten worden gestimuleerd het

beste uit zichzelf te halen. Meer aandacht voor getalenteerde leerlingen is niet alleen van belang voor de economie, maar ook voor de samenleving, zo luidde de boodschap van het in 2003 opgerichte Innovatieplatform (Innovatieplatform 2006).
Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs hebben de plicht voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te verzorgen. Die plicht is echter voor kinderen en jongeren met beperkingen op cognitief of sociaal-emotioneel gebied veel beter uitgewerkt dan voor cognitief begaafde en hoogbegaafde leerlingen.
Hoogbegaafdheid wordt meestal geïndiceerd aan de hand van een score op een intelligentietest. Op basis van zo'n test is 2,5 % van alle leerlingen in het basisonderwijs hoogbegaafd (een IQ-score van 130 of hoger) (Inspectie van het Onderwijs 2010d). Hoogbegaafdheid leidt bij onvoldoende uitdaging niet alleen tot onderbenutting van talenten, maar vaak ook tot problemen zoals verveling, motivatieproblemen, frustratie, gebrek aan zelfvertrouwen of gedragsproblemen.
Over de noodzaak van meer aandacht voor (hoog)begaafde leerlingen lopen de meningen uiteen. Volgens sommigen is extra aandacht noodzakelijk, niet alleen vanwege de eerder genoemde onderbenutting van talent, maar ook vanwege de wettelijke verplichting van scholen om het onderwijs te laten aansluiten bij de mogelijkheden en ontwikkelingsbehoeften van de individuele leerling. Anderen zijn daarentegen van mening dat het gaat om 'een luxeprobleem': hoogbegaafde kinderen komen er toch wel, dus in tijden van beperkte (financiële) middelen is het belangrijker om in te zetten op de zwakkere leerlingen. Weer anderen noemen hoogbegaafdheid niet per definitie een 'probleem' of een 'zorg', maar een risicofactor waarop het onderwijs zou moeten worden aangepast om te voorkomen dat er een probleem ontstaat (Doolaard en Oudbier 2010).
Ouders van (hoog)begaafde leerlingen willen vanzelfsprekend voldoende aandacht voor de talentontwikkeling van hun kind. In 2003 werd de koepelorganisatie Hoogbegaafdheid opgericht, waarin drie belangenverenigingen voor ouders van hoogbegaafde kinderen zijn vertegenwoordigd: Pharos, Hint en CooChem. Daarnaast zijn er tal van andere groeperingen en organisaties die de belangen van hoogbegaafde kinderen en volwassenen behartigen, waaronder de Terecht Bezorgde Ouders, de Stichting Plato, Mensa, de Stichting Facta, het Centrum voor Begaafdheidsonderzoek en verschillende onderwijskundige en pedagogische instituten, adviesbureaus en begeleidingsdiensten.
De Leonardo Stichting biedt inhoudelijk passend onderwijs aan voor hoogbegaafden. De arrangementen die basisscholen gebruiken om hun onderwijs bij de behoeften van hoogbegaafde leerlingen te laten aansluiten zijn: differentiatie binnen de eigen klas zoals verrijken of het overslaan van een groep (40% van de basisscholen), het gedeeltelijk volgen van onderwijs in een plusgroep binnen de eigen school (19%), het gedeeltelijk volgen van onderwijs in een plusgroep op een andere school (13%) en het volgen van al het onderwijs in een aparte groep (een apart curriculum volgens het Leonardoconcept) (2%). De overige 25% van de basisscholen geeft aan geen hoogbegaafde leerlingen te hebben of geen aangepast aanbod te bieden (Inspectie van het Onderwijs 2010d). Volgens de website Leonardo Stichting maakten in 2010 56 basisscholen in de klas gebruik van het Leonardoconcept. In 2007 startte in Venlo de eerste particuliere (niet van overheidswege bekostigde) Leonardobasisschool.

Het voortgezet onderwijs kent van oudsher veel meer niveaudifferentiatie dan het basisonderwijs: in de vorm van verschillende schooltypen zoals gymnasia of van profilering zoals de technasia en het tweetalig onderwijs. In het voortgezet onderwijs maken acht scholen gebruik van het Leonardoconcept. Een deel van de hoogbegaafde leerlingen – naar schatting 20 à 30%, maar volgens de eerder genoemde Leonardo Stichting 50 à 80% – ervaart problemen in het onderwijs. Hoogbegaafdheid blijkt in de praktijk nogal eens samen te gaan met een vorm van autisme of hyperactiviteit. Sinds een aantal jaren rekent het beleid ook hoogbegaafde leerlingen met dergelijke problemen tot de categorie leerlingen in risicosituaties, waardoor ze, net als kinderen met dyslexie, autisme of ADHD, in aanmerking komen voor aanvullende zorg. Extra zorg voor hoogbegaafde leerlingen met problemen werd in het voortgezet onderwijs tot voor kort vrijwel uitsluitend in het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs aangeboden. Pas sinds kort is er meer aandacht voor leerlingen met een stoornis op havo en vwo.

8.4.1 Naar een nieuwe zorgstructuur in het basis- en voortgezet onderwijs (2005)

In september 2005 bracht minister Maria van der Hoeven (CDA) (kabinet-Balkenende II – CDA/VVD/D66: 2003-2006) de *Notitie vernieuwing van zorgstructuren in het funderend onderwijs* uit, waarin zij enkele hoofdlijnen voor een vernieuwing van zorgtrajecten in het primair en voortgezet onderwijs presenteerde (TK 2005/2006, 27728, nr. 85). Van der Hoeven stelde vast dat de bestaande zorgstructuur haar beste tijd had gehad. Er waren tal van knelpunten, waaronder een complex regelstelsel voor speciale leerlingenzorg waarin ouders en scholen verstrikt raakten. Ook de afstemming met de jeugdzorg moest worden verbeterd. De belangrijkste knelpunten die moesten worden opgelost waren:

- de onduidelijke en ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling;
- de indicatiestelling met voor elke zorgregeling een eigen indicatiesysteem en een enorme hoeveelheid bureaucratie eromheen;
- de moeilijke overgang voor zorgleerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs;
- de problemen met de leerlinggebonden financiering, waarbij ouders nogal eens tegen het toelatingsbeleid van scholen aanliepen;
- belemmeringen in de regelgeving voor scholen die tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs willen ontwikkelen.

Tegelijkertijd maakte het speciaal onderwijs een forse groei door, waardoor de kosten sterk opliepen. Volgens de minister kon en moest het beter. De zorgbehoefte van leerlingen is zo verschillend dat het niet goed mogelijk is om een landelijke geregeld onderwijsaanbod in te richten dat hieraan recht doet. Daarom was het beter te kiezen voor een andere vorm van sturing, namelijk een waarin scholen de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om zelf voor alle leerlingen een passend onderwijsarrangement te ontwikkelen. Zo'n arrangement kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld door de leerling een deel van de tijd onderwijs in een speciale voorziening te laten volgen en een deel in een reguliere klas.

De wetgever zou de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur/de school helder moeten vastleggen in een *zorgplicht.* Deze nieuwe koers sloot aan bij de eerder door de minister uitgebrachte *Beleidsnotitie governance* (2004a), met als belangrijkste boodschap dat de overheid de onderwijsinstellingen zo veel mogelijk ruimte geeft om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te maken, daarvoor de noodzakelijke kwaliteitseisen formuleert, voldoende middelen beschikbaar stelt en toezicht houdt op de bereikte resultaten. Er zou een overgang moeten plaatsvinden van een aanbodgericht systeem naar een systeem waarbij de leerling centraal staat. In de praktijk zou dat er als volgt uitzien.

– Ouders melden hun kind aan bij de school van hun voorkeur; vervolgens heeft de school de plicht om een onderwijsarrangement aan te bieden.
– Leerlingen die extra aandacht nodig hebben kunnen een indicatie krijgen op basis van één objectief indicatiesysteem; bij inschrijving van een geïndiceerde leerling krijgt de school een hogere bekostiging: de leerling heeft een zorggewicht.
– Aanbodgerichte vormen van bekostiging komen zo veel mogelijk te vervallen en verschillen in bekostiging van een leerling bij een speciale school en een gewone school worden weggenomen, waardoor de hoogte van de bekostiging niet langer van invloed is op de plaats waar een leerling onderwijs krijgt.

De zoektocht naar nieuwe oplossingen zou zo veel mogelijk 'van onderop' moeten plaatsvinden. Er werden veldinitiatieven en experimenten gestart. Na een algemeen overleg met de Kamer, waarbij nogal wat vragen rezen over onder andere de zorgplicht, verscheen in september 2006 een uitwerkingsnotitie. Daaraan ging een uitgebreide overlegronde vooraf: in het hele land werden ruim 400 bijeenkomsten georganiseerd waaraan zo'n 10.000 mensen uit het onderwijsveld deelnamen.
De voorstellen uit de uitwerkingsnotitie zouden echter niet meer tot acties leiden. Het (romp)kabinet-Balkenende III (CDA/VVD) viel in november 2006. Met het oog op de sterke toename van het aantal geïndiceerde leerlingen, met name voor het voortgezet speciaal onderwijs, werden nog wel maatregelen aangekondigd om de groei te beheersen.

Een nieuw kabinet: Balkenende IV

In februari 2007 trad het kabinet-Balkenende IV (CDA/PvdA/CU: 2007-2010) aan. Sharon Dijksma (PvdA) werd als staatssecretaris verantwoordelijk voor het primair onderwijs en het passend onderwijs. Staatssecretaris Marja van Bijsterveld (CDA) kreeg de portefeuilles voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en was vanuit die verantwoordelijkheid betrokken bij de beleidsontwikkeling met betrekking tot de zorgleerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ronald Plasterk (PvdA) werd minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Regionale netwerken en budgettering van de zorg op het niveau van 2007 (juni 2007)

Op 25 juni 2007 stuurde staatssecretaris Dijksma (PvdA) haar beleidsvoornemens met betrekking tot het passend onderwijs naar de Tweede Kamer. Onder het motto 'de beste kansen voor elk kind' deed ze de volgende voorstellen.

– Uitgaande van de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs (ongeveer 250 wsns-verbanden en circa 80 vo/vso-verbanden) worden regionale netwerken gevormd. Daarbij worden de grootschaliger vo-verbanden als uitgangspunt genomen. In de regionale netwerken participeren ook de 34 REC's van de clusters 2, 3 en 4. Ook scholen voor havo/vwo, die nog niet deelnemen, kunnen aansluiting zoeken bij de samenwerkingsverbanden, net als de ROC's en AOC's (middelbaar beroepsonderwijs). In het schooljaar 2007/2008 zullen experimenten voor passend onderwijs van start gaan. De ervaringen uit die experimenten worden meegenomen in het wetsvoorstel. Er wordt gestreefd naar een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken in 2011.
– Elk regionaal netwerk heeft een geïntegreerde indicatiestelling, zodat er één indicatieorgaan voor het onderwijs ontstaat; de indicatiestelling is zo veel mogelijk handelingsgericht. Het daarvoor ontwikkelde kader integraal indiceren (Operatie Jong) zal eind 2008 beschikbaar zijn, zo is het streven.
– De bekostiging van wsns-verbanden primair onderwijs en van de samenwerkingsverbanden vo/vso (budgetfinanciering) verandert niet. Voor de leerlinggebonden financiering (lgf) gaat een vorm van budgetfinanciering gelden. De bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt eveneens gebudgetteerd. Dat moet leiden tot een betere beheersing van de extra uitgaven voor zorgleerlingen (in 2007 ruim 2,2 miljard euro). De partners in het regionale netwerk beschikken langs deze drie lijnen over een afgebakend budget. Tussen 2007 en 2011 wordt uitgegaan van een stabilisering van de in de begroting opgenomen financiële kaders.
– De bekostiging van lwoo en pro (openeindefinanciering) wordt niet gewijzigd.
– De wettelijke plicht om te zorgen voor passend onderwijs voor iedere aangemelde of ingeschreven leerling motiveert scholen om deel te nemen aan het regionale netwerk. Besturen die om samenwerking vragen mogen niet geweigerd worden. Er komt een landelijke geschillenregeling voor het geval partijen er niet uitkomen. Partijen beslissen zelf hoe ze hun afspraken juridisch vastleggen.
– De positie van ouders zal worden versterkt, zowel collectief (medezeggenschap op regionaal bestuurlijk niveau) als individueel (ondersteuning van ouders bij hun gesprek met de school).
– Het toezicht op de indicatiestelling van de CvI's gaat over van de landelijke Commissie toezicht Indicatiestelling (LCTI) naar de Inspectie van het Onderwijs; de adviestaak van de LCTI gaat over naar de nieuw in te stellen evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO).
– De ambitie is om in 2011 te beschikken over een landelijk dekkende structuur van regionale netwerken die aan elke leerling passend onderwijs bieden (TK 2006/2007, 27728, nr. 98 en nr. 101).

Onderwijsbonden (leraren) stappen uit het overleg (juni 2007)
Op 20 juni stuurden de organisaties van leraren (AOb, CMHF en CNV Onderwijs) een brief aan de vaste Kamercommissie van OCW waarin zij aangaven uit het overleg tussen staatssecretaris en het georganiseerde onderwijsveld te stappen. Volgens de drie bonden was er in het dossier Passend onderwijs onvoldoende aandacht voor de positie

van het onderwijspersoneel en voor zijn toerusting om in het regulier onderwijs passend onderwijs te kunnen geven (waarvoor naar schatting een miljard euro nodig is): 'Er is veel aandacht voor structuren, procedures en systeemveranderingen, maar er is te weinig aandacht voor versterking van het primaire proces en de man en de vrouw in de klas.' Ook de verdeling van verantwoordelijkheden was onduidelijk. De bonden waren ontevreden over het feit dat de verantwoordelijkheid voor de toerusting en scholing van het personeel uitsluitend bij de schoolbesturen kwam te liggen. In de maanden die volgden probeerde de staatssecretaris de relatie met de onderwijsvakbonden achter de schermen te herstellen, en in het voorjaar van 2008 schoven de onderwijsvakbonden weer aan bij het overleg (Waslander 2011b)

Invoeringsplan Passend onderwijs (december 2007)

In december stuurt staatssecretaris Dijksma een uitgebreide nota met een invoeringsplan aan de Tweede Kamer. Het realiseren van passend onderwijs vergt veel van de onderwijsprofessionals in het veld en hun besturen, aldus de staatssecretaris. Daarom wordt gekozen voor een invoering waarbij ontwikkelingen van onderop centraal staan; het uitgangspunt bij de invoering is een 'lerende aanpak'. Regionale netwerken kunnen hun eigen beleid formuleren en hun eigen vormgeving kiezen. De besturen in de regionale netwerken kunnen aanvragen indienen voor een veldinitiatief of experiment. Daarvoor is, oplopend tot 2011, 70 miljoen euro beschikbaar. Scholen en besturen moeten hun leerkrachten in staat stellen zich te scholen, zodat zij voldoende zijn toegerust om passend onderwijs te geven, en mogelijkheden creëren voor ondersteuning van de leerkracht in de klas.
Voor het (laten) uitvoeren van onderzoek en het adviseren over de invoering van passend onderwijs wordt een onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) ingesteld, onder voorzitterschap van Ursie Lambrechts (voormalig lid van de Tweede Kamer voor D66). De Kamer steunt de doelstellingen, maar wil wel goed geïnformeerd worden over de invoering en kiest daarom voor een duidelijk *go-no go*-moment: eind 2009.

Stand van zaken één jaar na het invoeringsplan (november 2008)

In november 2008 informeert staatssecretaris Dijksma de Kamer over de voortgang van het invoeringsproces. Ze constateert veel beweging, maar ook veel bestuurlijke drukte. De complexiteit van het proces is groot, niet alleen vanwege de vele betrokken partijen, maar ook omdat gesprekken over inhoudelijke doelstellingen meestal verzanden in gesprekken over geld en budgetten en vooral over de verdeling daarvan. Bovendien is er in het onderwijsveld veel onduidelijkheid over de doelstellingen van passend onderwijs: wat houdt het precies in, hoe moet het worden aangepakt en wie wordt in 2011 waarop afgerekend? De staatssecretaris concludeert uit deze ervaringen dat 'het proces van onderop' stagneert (TK 2008/2009, 31497, nr. 9).

ECPO: wetenschappelijk verantwoorde evaluatie passend onderwijs onmogelijk (juni 2009),
In juni 2009 uit de evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) haar zorgen over de mogelijkheden voor evaluatie. Die worden volgens de commissie ernstig beperkt door de trage en complexe ontwikkeling van het passend onderwijs. Daarbij spelen diverse factoren een rol. In de eerste plaats is dat het feit dat de doelen die moeten bereikt niet duidelijk zijn geoperationaliseerd, maar gaandeweg worden bepaald en bijgesteld. Dat maakt het moeilijk om empirisch vast te stellen of de beoogde effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Een tweede probleem is dat de initiatieven van onderop komen ('laat duizend bloemen bloeien'), waardoor elk regionaal netwerk passend onderwijs op eigen wijze invult en het ontbreekt aan een centrale regie. Bovendien vragen vooral geïnteresseerde regio's subsidie aan voor experimenten (zelfselectie), waardoor het beeld dat de evaluatie zal opleveren waarschijnlijk te rooskleurig is.
De parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem stelde begin 2008 in het toetsingskader voor toekomstige onderwijsvernieuwingen vast dat deze pas mogen worden doorgevoerd als er voldoende draagvlak in de samenleving voor is en als de effectiviteit ervan in deugdelijk onderzoek is aangetoond. Volgens de ECPO maken bovengenoemde factoren een dergelijke evaluatie echter onmogelijk (ECPO 2009a).

8.4.2 Heroverweging passend onderwijs (november 2009)

Eind 2009 concludeert staatssecretaris Dijksma dat er een ommekeer nodig is in het denken over passend onderwijs. Een steeds groter deel van de jeugd loopt vast en krijgt een label. Jaarlijks komen zo'n 3.000 kinderen thuis te zitten doordat ze moeilijk te plaatsen zijn. De instroom in de Wajong is groot, met jongvolwassenen van wie niemand meer iets verwacht omdat ze in de geïndiceerde zorg zijn terechtgekomen. Jaarlijks wordt ruim 2 miljard euro aan extra zorg en ondersteuning van leerlingen besteed. Passend onderwijs is tot nu toe vooral een bestuurlijke kwestie, die zich op grote afstand van de school en de klas afspeelt, zo signaleerde de ECPO. De onderwijsinspectie is kritisch, leraren ondervinden nog steeds te weinig steun in de klas en hebben het gevoel dat ze er alleen voor staan, en ook ouders zijn ontevreden. Er is volgens de staatssecretaris dan ook een omslag in het passend onderwijs nodig, en zij stelt daartoe een aantal maatregelen voor.

- Er wordt een Landelijk referentiekader opgesteld dat de omslag van structuur naar inhoud moet ondersteunen. In dit referentiekader komen onderwerpen aan de orde als: de benodigdheden voor passend onderwijs in termen van ondersteuning in de school en in de klas, de bandbreedte voor het bieden van zorg in een reguliere school, de vormgeving van een handelingsgerichte diagnostiek en de organisatie van de medezeggenschap van ouders en docenten. Het kader biedt een basis voor het opstellen van een zogenoemd 'zorgprofiel' van de school.
- De sectororganisaties krijgen de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het referentiekader, die plaatsvindt in overleg met ouderorganisaties en vakorganisaties.
- De zorgplicht van het schoolbestuur komt weer voorop te staan. Deze vereist een niet-vrijblijvende samenwerking tussen scholen en besturen.

- De aanpak van regionale netwerkvorming wordt losgelaten. De samenvoeging van het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) in één regionaal netwerk leidt tot te veel bestuurlijke complexiteit. Daarom wordt gekozen voor een bundeling van de zorg binnen de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.
- De rugzakfinanciering biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk, omdat deze uitgaat van een slagboomdiagnostiek (wel/geen indicatie) en vaste bedragen. Om flexibiliteit en innovatieve initiatieven mogelijk te maken worden de huidige rugzakmiddelen aan de samenwerkingsverbanden toegekend. Integratie van leerlingen in het reguliere onderwijs blijft het uitgangspunt.
- De middelen voor de rugzak en het (voortgezet) speciaal onderwijs worden gebudgetteerd op het niveau van de rijksbegroting 2008.
- De beschikbare middelen worden verevend over de regio's.
- De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs moet sterk verbeterd worden. Het onderwijs dient erop gericht te zijn jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt (in verband met terugdringen van het aantal Wajong-uitkeringen).

De staatssecretaris concludeert dat de koerswijziging ingrijpend is, maar dat passend onderwijs op deze manier meer richting en meer inhoud krijgt, zowel voor de leraar als voor het bestuur en de ouders. Los daarvan is het bittere noodzaak om de kosten van de zorg beter te gaan beheersen.

Reactie op de heroverweging passend onderwijs (december 2009)

Een maand later reageert de ECPO op de nieuwe koers die de overheid met het beleid rond passend onderwijs is ingeslagen. Het belangrijkste kritiekpunt richt zich op de onduidelijke positie en rol van de overheid in het heroverwegingsvoorstel. De overheid stelt zich sinds het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem weliswaar terughoudend op met betrekking tot 'het hoe', maar dat laat onverlet dat zij in verband met haar grondwettelijke taak (artikel 23 GW, zie hoofdstuk 7) verantwoordelijk is en blijft voor aanbod, toegankelijkheid, kwaliteit en toezicht.

> *'Nu de uitwerking van een landelijk referentiekader passend onderwijs geheel in handen is gelegd van het onderwijsveld zelf, maar tegelijkertijd nog geen concrete invulling is gegeven aan het begrip zorgplicht en de verplichtingen die daar voor schoolbesturen uit voortvloeien, dringt de vraag zich op wat de positie van de overheid is bij de ontwikkeling en het vaststellen van het referentiekader. Om verwarring en mogelijke teleurstelling te voorkomen over een overheid die zich, nadat het referentiekader door het onderwijsveld zelf is ingevuld, alsnog met de uitkomst gaat bemoeien, lijkt het raadzaam dat de overheid op voorhand duidelijk maakt wat zij in elk geval gewaarborgd wil hebben en hoe zij dat gaat bewaken.*
> *Nu de zorgplicht weer expliciet genoemd wordt is de noodzaak om ook dit begrip concreet in te vullen en daarmee duidelijk te maken waartoe deze zorgplicht schoolbesturen verplicht en welke aanspraken leerlingen en hun ouders daaraan kunnen ontlenen des te urgenter. Ook wanneer wetgeving over de zorgplicht nog even op zich laat wachten kan de inzet van de overheid op dit punt toch al worden geëxpliciteerd. Door de zorgplicht en de rol van de centrale overheid te expliciteren zou de overheid niet alleen meer zicht geven op haar eigen positie,*

maar tegelijkertijd ook markeren wat de ruimte is waarbinnen het referentiekader door de onderwijssector zelf ontwikkeld kan worden' (ECPO 2009b: 1-2)

Ten aanzien van de positie van ouders merkt de evaluatie- en adviescommissie op dat met het verdwijnen van de rugzak niet alleen de *ongewenste* aspecten daarvan (rigiditeit, complexiteit) verdwijnen, maar ook *gewenste* aspecten (keuzevrijheid van ouders). Onduidelijk is welke consequenties het bijgestelde beleid voor individuele ouders gaat krijgen.
Een van de meest opvallende maatregelen is het loslaten van de regionale netwerken en het weer terugkeren naar het bundelen van de extra onderwijszorg in de bestaande samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs (wsns) en het voortgezet onderwijs (vo/svo). Voordelen van deze beleidswijziging zijn minder structuurdiscussie, een kleinere schaal en grotere overzichtelijkheid. De wijziging brengt echter ook nieuwe vraagstukken met zich mee (ECPO 2009b).

Sectorraden op hoofdlijnen akkoord met de nieuwe koers van staatssecretaris Dijksma (februari 2010)
De sectorraden voor het po, vo, (v)so en mbo steunen de inzet en koers van de staatssecretaris. Passend onderwijs betekent voor de sectorraden eigenlijk kwalitatief goed en uitdagend onderwijs voor alle leerlingen. Het past in het bredere streven dat eerder in de Kwaliteitsagenda's is vastgelegd. De raden zien de invoer van passend onderwijs wel als een zware opdracht die onder grote tijdsdruk (invoering in 2012) moet plaatsvinden. De beschikbare middelen moeten zo veel mogelijk voor het primaire proces beschikbaar blijven. De raden maken zich zorgen over de geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot de positie en medezeggenschap van ouders. De zorgplicht biedt ouders een afdwingbaar recht op passend onderwijs voor hun kind, maar daarvoor zijn veel ondersteuning en (juridische) begeleiding nodig – een kostbare aangelegenheid. De raden geven de voorkeur aan een open overleg en een sfeer van vertrouwen tussen school en ouders.
De sectorraden zijn voorstander van een 'slanke' wetgeving en een stevig referentiekader. Wetgeving leidt vaak tot minimaal voldoen aan de eisen. Een referentiekader waar besturen zich aan committeren biedt meer mogelijkheden. De bekostiging van lwoo en pro moet onaangetast blijven en de middelen moeten zo veel mogelijk in de school/klas beschikbaar komen, aldus de sectorraden in een brief aan de vaste Kamercommissie van OCW.

8.4.3 Kredietcrisis, heroverwegingen en de stijgende kosten van zorgleerlingen

Eind 2008 breekt de kredietcrisis uit, wat grote gevolgen heeft voor de economische groei en voor de staatsschuld. Het tekort op de rijksbegroting loopt sterk op, en in september 2009 worden twintig werkgroepen ingesteld die advies moesten uitbrengen over een totale bezuiniging van 35 miljard euro die in de komende kabinetsperiodes moet worden gerealiseerd. Voor de onderwijssector worden twee werkgroepen ingesteld: één voor het hoger onderwijs en één voor de productiviteit in het onderwijs.

De laatstgenoemde werkgroep kreeg opdracht te komen tot een bezuiniging van 4,1 miljard euro in 2015. Een van de onderwerpen die de werkgroep onder de loep nam waren de zorgleerlingen.
Na de val van het kabinet-Balkenende IV, in februari 2010, wordt de wetgeving die de eerder genoemde koerswijziging in het passend onderwijs mogelijk moest maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard.

Twee rapporten over de stijgende kosten van zorgleerlingen

In 2009 verschijnt een publicatie van het Centraal Planbureau met de titel *Zorg om zorgleerlingen*, waarin ontwikkelingen in het beleid, in de deelname en in de kosten van zorgleerlingen in de basisschoolleeftijd in de periode 1991-2007 worden geanalyseerd (Minne et al. 2009). Geconstateerd wordt dat zorgleerlingen veel aandacht krijgen van het beleid, dat het aandeel zorgleerlingen, uitgedrukt als percentage van alle leerlingen in de basisschoolleeftijd – vooral na de invoering van de rugzak in 2003 – sterk is gestegen (tot 6% in 2007) en dat de totale kosten nog sterker zijn toegenomen. Kost de gemiddelde leerling in het regulier basisonderwijs ongeveer 5000 euro per jaar en een leerling in het speciaal basisonderwijs ongeveer 9.000 euro, in het speciaal onderwijs is het gemiddelde bedrag meer dan 18.000 euro. De onderwijskosten van rugzakleerlingen variëren tussen de 12.000 en 24.000 euro per jaar. Veel zorgleerlingen krijgen boven op de uitgaven voor onderwijs ook nog geld voor extra hulp, bijvoorbeeld voor het vervoer naar school, voor thuiszorg of voor extra begeleiding buiten schooltijd. De kosten daarvan kunnen volgens een globale raming van de onderzoekers oplopen tot gemiddeld 22 duizend euro per leerling per jaar. Als de onderwijskosten worden meegeteld, kosten zorgleerlingen in het speciaal onderwijs gemiddeld zo'n 40.000 euro per jaar.
De belangrijkste reden voor de stijging van het dure zorgonderwijs ligt vermoedelijk in de institutionele inrichting: gewone basisscholen en ouders van zorgleerlingen hebben er weinig belang bij voor goedkopere onderwijsvormen te kiezen. Daardoor krijgen meer leerlingen een rugzak of komen terecht in het speciaal onderwijs. Wat de uitgaven daar voor de zorgleerlingen zelf en voor de samenleving opleveren en of ze effectief worden besteed is onduidelijk.

In 2010 keek de *Algemene Rekenkamer* (AR) nog eens terug op de uitkomsten van de twee eerdere onderzoeken naar zorgleerlingen in het basisonderwijs (Weer samen naar school: 2005) en in het vmbo (eveneens 2005) (Algemene Rekenkamer 2010). In 2005 concludeerde de AR dat de minister van OCW duidelijk zou moeten maken op welke manier samenwerkingsverbanden en scholen inzicht behoren te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en de realisatie daarvan. Die aanbeveling werd destijds door de toenmalige minister niet overgenomen. Volgens de AR wordt het zorgbeleid door scholen en samenwerkingsverbanden nog steeds niet systematisch geëvalueerd. Daardoor valt niet vast te stellen of de middelen voor zorgbeleid (2,2 miljard euro per jaar) efficiënter en effectiever kunnen worden besteed. De AR had in 2005 eveneens aanbevolen het toezicht op het zorgbeleid van scholen en op de samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen te versterken. Het toezicht op de scholen en bovenschoolse voorzieningen is sindsdien verbeterd,

maar op het functioneren van samenwerkingsverbanden wordt nog steeds geen toezicht gehouden. In 2005 werd ook gepleit voor het aanbrengen van meer samenhang in het beleid voor zorgleerlingen. Sindsdien zijn wel veel plannen op dit vlak gemaakt, maar die zijn nog niet tot uitvoering gekomen. Ook aan de door de AR geconstateerde sterke stijging van het aantal zorgleerlingen bij de overgang van het basisonderwijs naar het vmbo, die vermoedelijk veroorzaakt wordt door het openeindekarakter van de lwoo-regeling, was niets veranderd, met alle financiële gevolgen van dien.

Advies van de Sociaal-Economische Raad (2009)

In december 2009 bracht de Sociaal-Economische Raad (SER) op verzoek van de minister van Jeugd en Gezin André Rouvoet (CU) een advies uit over mogelijkheden om jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen of daarmee samenhangende overeenkomstige problematiek beter voor te bereiden op participatie. In *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn* richt de raad zich vooral op jongeren die te maken hebben met een combinatie van problemen die zich uiten in psychische, sociale, cognitieve of gedragsproblemen en/of sociaal-maatschappelijke problemen (schulden, drugsgebruik, zwerven). Zij lopen het risico levenslang afhankelijk te blijven van collectieve voorzieningen (zoals de Wajong, de bijstand of de sociale werkvoorziening). De raad acht het daarom noodzakelijk dat op korte termijn de volgende verbeteringen worden aangebracht:

- een grotere nadruk op preventie, vroege signalering en vroege interventie;
- een betere aansluiting bij de individuele ondersteuningsbehoefte van jongeren door meer vraagsturing, maatwerk en samenwerking;
- een versterking van de positie van de professionals;
- een verdere versterking van de aandacht voor en voorbereiding op de latere participatie van deze jongeren tijdens perioden dat zij zorg nodig hebben en/of onderwijs volgen (SER 2009).

Advies van de commissie Werkscholen (november 2010)

In aansluiting op het SER-advies ontstond bij Hans Kamps (kroonlid van de SER) het idee voor de opzet van een zogeheten Werkschool voor de groep jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso). De minister van OCW in het demissionaire kabinet-Balkenende IV vroeg de commissie Werkscholen (onder voorzitterschap van Kamps) het idee verder uit te werken en te verbreden naar alle jongeren voor wie een startkwalificatie niet haalbaar is: naast jongeren uit het vso (cluster 3 en 4) ook jongeren uit het praktijkonderwijs (pro) en uit de AKA-opleidingen in het mbo (zie hoofdstuk 10) – in totaal ongeveer 85.000 jongeren.

Het advies *Zicht op werk. De Werkschool als werkend perspectief* verscheen in november 2010. De Werkschool moet jongeren uit het vso, het pro en de AKA-opleidingen in het mbo beter begeleiden naar een werkplek. Daarbij staan de vermogens (en niet de problemen) van de jongere centaal. De Werkschool neemt de organisatie van de benodigde ondersteuning over, en zet daarvoor middelen uit onderwijs, sociale zekerheid, (jeugd)zorg en re-integratie in. Door deze 'ontschotte' inzet van middelen kan de Werkschool budgettair neutraal worden ingevoerd. Dat betekent dat middelen die nu naar vso-leerlingen

van 16 jaar en ouder gaan worden overgedragen aan de Werkschool en dat Wajong-middelen naar voren worden gehaald. Op termijn zal dit besparingen opleveren.
De commissie beveelt aan op korte termijn een experiment van twee jaar met minimaal vijf Werkscholen te starten met de opdracht: creëer werk voor leerlingen die dat anders niet zouden hebben gehad. Vervolgens kan de Werkschool, indien succesvol, uitgerold worden over alle dertig arbeidsmarktregio's. Volgens de commissie is de Werkschool een structurele manier om een wezenlijk deel van de jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Invoering ervan biedt de jongere werk in plaats van een uitkering, biedt de werkgever een gekwalificeerde werknemer en de overheid meer rendement met minder middelen (commissie-Kamps 2010).
De Stichting van de Arbeid maakte daarop in december 2010 in een brief aan de nieuw aangetreden minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt (CDA), kenbaar het van belang te vinden om met het advies aan de slag te gaan. De verantwoordelijkheid voor de Werkschool zou volgens de stichting bij het ministerie van OCW moeten liggen. Sociale partners waren graag bereid een actieve rol te spelen in de uitvoering van de door de commissie aanbevolen pilots.

Advies van de Onderwijsraad (februari 2010)

In februari 2010 bracht ook de Onderwijsraad een advies uit over kinderen en jongeren met gedragsstoornissen of -problemen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Het scholenveld en de bewindslieden van OCW zouden zich volgens de Onderwijsraad nuchter en kritisch moeten opstellen tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag en het dagelijks gebruik van classificerende termen om dergelijke gedrag te beschrijven. Leraren moeten problemen signaleren (beschrijven wat zij feitelijk waarnemen), maar de diagnose overlaten aan gedragsdeskundigen. De minister(s) zouden zich meer moeten richten op de preventie van opvoedingsproblemen en de signalering ervan als ze nog relatief klein zijn.
Het werken aan gedragsproblemen op school begint met sterk onderwijs door een professioneel lerarenteam. Dat gebeurt in een duidelijk gestructureerde school met heldere regels, waarbinnen voldoende ruimte is voor persoonlijke relaties tussen leraren en leerlingen. Het basiszorgaanbod bestaat uit een helder pedagogisch-didactisch klimaat, waarin gewenst gedrag wordt vastgesteld, geoefend en beloond en ongewenst gedrag wordt genegeerd en zo nodig bestraft (Onderwijsraad 2010d).

Rapport Brede heroverweging productiviteit onderwijs (april 2010)

Het rapport van Werkgroep Productiviteit Onderwijs, die voorstellen moest doen voor de totale bezuinigingsopdracht van 4,1 miljard euro, verschijnt in april 2010. Volgens het rapport zouden de extra uitgaven voor zorgleerlingen vanaf 2013 structureel met 565 miljoen euro kunnen worden teruggebracht (op een totaal budget voor passend onderwijs van ruim 3,6 miljard euro in 2010[10]). Deze taakstelling zou kunnen worden gerealiseerd door de bekostiging van de samenwerkingsverbanden te baseren op het aandeel zorgleerlingen in 2003. Om te voorkomen dat het aandeel zorgleerlingen zich voortzet in de groei van het aandeel leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) zouden ook deze voorzieningen in de budgettering

van het passend onderwijs moeten worden opgenomen. De aparte financiering door het rijk van het speciaal basisonderwijs (sbao), het lwoo en het pro wordt losgelaten, zodat de samenwerkingsverbanden zelf de afweging kunnen maken hoe ze de middelen over de onderwijssoorten willen verdelen (Financiën 2010). De voorstellen van de werkgroep zouden gedeeltelijk worden overgenomen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (VVD/CDA met gedoogsteun van de PPV), dat in oktober 2010 aantreedt.

De PO-raad behartigt ook de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs (vanaf oktober 2010)
Op 30 september 2010 wordt de WEC-Raad opgeheven, die de belangen van de expertisecentra (het (voortgezet) speciaal onderwijs) behartigde. Zijn taken zijn met ingang van 1 oktober 2010 overgenomen door de PO-raad, die daardoor niet alleen de belangen van het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs gaat behartigen, maar ook die van het voortgezet speciaal onderwijs. Dat laatste hangt waarschijnlijk samen met het feit dat het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs onder één wet – de Wet op de expertisecentra (WEC) – vallen.

Het kabinet-Rutte (VVD/CDA met gedoogsteun van de PVV) treedt aan) (oktober 2010)
In november 2010 kondigt de nieuw aangetreden minister Van Bijsterveldt (CDA) in een brief aan de Tweede Kamer een nieuwe koers aan voor het passend onderwijs.
Op 31 januari 2011 verschijnt de aangekondigde brief met de plannen voor het passend onderwijs, het wettelijk kader en de invulling van de taakstelling van 300 miljoen euro, waarover meer in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

8.5 Stand van zaken in 2010

Het beleid rond passend onderwijs bevindt zich in een impasse, zo luidde de conclusie van een essay over het beleid van de afgelopen zes jaar (Noordegraaf en De Wit 2011). De cijfers in deze paragraaf laten zien dat de groei in de deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen en in de kosten ervan de afgelopen twintig jaar onverminderd doorging.
Eind 2010 staat het beleid met betrekking tot passend onderwijs aan de vooravond van weer een nieuwe koerswijziging, die ditmaal bovendien gepaard gaat met flinke bezuinigingstaakstelling. Eerdere koerswijzigingen gingen meestal vergezeld van extra middelen, zij het dat die in de regel van tijdelijke aard waren.

8.5.1 Deelname aan reguliere en speciale onderwijsvoorzieningen (1990-2010)

Het beleid dat aan het nog in ontwikkeling zijnde passendonderwijsbeleid voorafging – 'weer samen naar school' in het basis- en voortgezet onderwijs en de REC-vorming en leerlinggebonden financiering in het (voortgezet) speciaal onderwijs – was, afgemeten aan het percentage leerlingen in aparte zorgvoorzieningen, in de basisschoolleeftijd nog redelijk succesvol. Het percentage leerlingen in aparte zorgvoorzieningen (speciaal

basisonderwijs: sbao en speciaal onderwijs: so) bleef de afgelopen twintig jaar in het primair onderwijs (inclusief sbo en so) nagenoeg gelijk: 4,7% in 1990 en 4,8% in 2010. Het percentage leerlingen dat in het reguliere voortgezet onderwijs extra zorg krijgt (lwoo/pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) volgt nam daarentegen toe van 3,3% in 1990 tot 11,2% in 2010. Beide ontwikkelingen kunnen worden afgeleid uit de cijfers in tabel 8.2, waarin zichtbaar wordt gemaakt hoe het aantal leerlingen in de verschillende zorgvoorzieningen zich de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld.

Tabel 8.2
Aantal leerlingen in het regulier basis- en voortgezet onderwijs, sbo en lwoo/pro, en (v)so (x 1.000), 1990-2010

	1990	1995	2000	2003	2005	2007	2009
Regulier basisonderwijs	1.546,5	1.477,1	1.546,5	1.547,6	1.549,6	1.552,3	1.548,4
Speciaal basisonderwijs[a]	55,9	57,6	52,1	51,4	48,3	44,9	43,3
Speciaal onderwijs	20,5	23,4	30,0	34,0	35,4	36,4	34,2
Regulier voortgezet onderwijs	916,5	894,1	894,1	808,3	813,6	812,3	810,0
Lwoo/pro[b]	22,6	26,2	42,3	116,2	126,0	129,0	125,4
Voortgezet speciaal onderwijs	8,2	7,7	15,5	21,3	24,8	28,2	34,1

a 1990: lom,mlk en iobk.
b 1990 en 1995: lom/ivbo en mlk.

Bron: CBS Jaarboek Onderwijs (diverse jaren); Kerncijfers OCW (diverse jaren)

Tussen 1990 en 2009 nam het aantal zorgleerlingen (sbao en so) in de basisschoolleeftijd iets meer (+1,4%) toe dan het aantal leerlingen in het reguliere basisonderwijs (+0,1%). In die periode deed zich echter wel een duidelijke verschuiving voor van het speciaal basisonderwijs (–23%) naar het speciaal onderwijs (+67%).
Voor het voortgezet onderwijs ziet het beeld er heel anders uit. Daar nam het aantal leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs tussen 1990 en 2010 met 12% af, terwijl het aantal zorgleerlingen (lwoo, pro en vso) in dezelfde periode meer dan vijf keer zo groot werd. In de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs groeide het lwoo/pro, dat sinds 2002 onder het reguliere onderwijs valt, sterker dan het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 1 t/m 4). De deelnamestijging aan zorgvoorzieningen was in de leeftijdsgroep van het voortgezet onderwijs dus vele malen groter dan in het basisonderwijs.

Jongens en kinderen van niet-westerse migranten zijn oververtegenwoordigd in speciale voorzieningen

Jongens en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond zijn in de verschillende speciale onderwijsvoorzieningen sterk oververtegenwoordigd. In 1990 was 68% van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs een jongen. Het speciaal basisonderwijs bestond toen nog niet. Twintig jaar later, in het schooljaar 2009/2010, waren twee van de drie leerlingen in het speciaal basisonderwijs jongens; in het (voortgezet)

speciaal onderwijs was 70% van de leerlingen van het mannelijk geslacht. Ook in het praktijkonderwijs zitten naar verhouding veel jongens (60%).
Jongeren uit niet-westerse migrantenmilieus zijn eveneens oververtegenwoordigd in de speciale onderwijsvoorzieningen. Dat houdt deels verband met etnische verschillen in de mate waarin zich problemen voordoen die gebruik van speciale voorzieningen noodzakelijk maken, maar ook met het overwegend lage opleidingsniveau van hun ouders. Bijna een derde van de leerlingen in het praktijkonderwijs is van niet-westerse allochtone herkomst, terwijl dat slechts voor 15% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs geldt. Deze leerlingen gaan gemiddeld ook iets vaker naar het leerwegondersteunend onderwijs. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door hun lage schoolprestaties aan het eind van het basisonderwijs, waardoor ze relatief vaak naar de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo worden verwezen. Daarentegen maken kinderen en jongeren van niet-westerse afkomst relatief weinig gebruik van cluster-4-voorzieningen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en van de rugzak. Dat kan te maken hebben met het feit dat hun ouders vaak onbekend zijn met het speciaal onderwijs en met de mogelijkheden van een rugzak, maar ook met het gegeven dat hun ouders zich vaak verzetten tegen plaatsing in een cluster-4-voorziening, omdat ze de gedragsproblemen van hun kinderen niet als zodanig herkennen of zich ervoor schamen. Ze plaatsen hun kind liever in een cluster-2-opleiding (voor dove of slechthorende kinderen) (Smeets et al. 2009; Van den Broek et al. 2010a).

Regionale verschillen

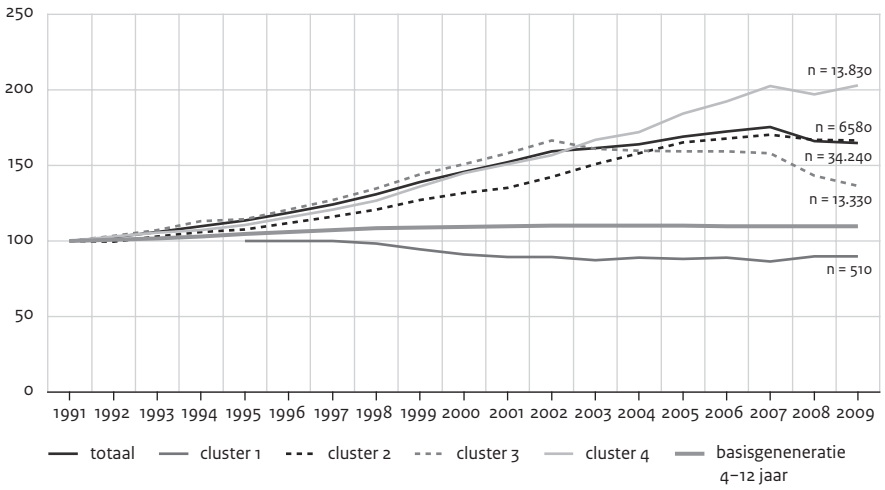
De deelname aan de verschillende vormen van speciaal onderwijs loopt regionaal uiteen. Eerder is al aangegeven dat er een verband is tussen het aanbod aan speciale voorzieningen en de bevolkingsdichtheid. In het westen en zuiden van het land is het aanbod aan speciale voorzieningen naar verhouding groter dan in de noordelijke provincies. Dat was aan het eind van de jaren tachtig al zo (Blank et al 1990: 121-161). De deelname hangt samen met het historisch gegroeide aanbod aan scholen en met de aanwezigheid van goed georganiseerde belangengroepen (bijvoorbeeld als het gaat om voorzieningen voor autisten in Brabant). De ECPO adviseerde in 2010 bij de bekostiging van speciale onderwijszorg over te gaan op een verdeelmodel dat gebaseerd is op vereveningen (ECPO 2010).

8.5.2 Deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster

Figuur 8.1 laat de ontwikkeling zien van de deelname aan de verschillende clusters van het speciaal onderwijs in de fase van het basisonderwijs.[11] De ontwikkeling van de omvang van de leeftijdsgroep waaruit de leerlingen worden gerekruteerd (4-12 jaar) is eveneens opgenomen. De deelnamegroei in het speciaal onderwijs is het sterkst bij cluster 4 (onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen, aan langdurig zieke kinderen met een psychische handicap en aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten). Cluster 3 (onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, aan kinderen met een lichamelijke handicap en aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap) was het grootst, maar nam laatste jaren in omvang af. De omvang van cluster 2

(onderwijs aan dove kinderen, aan slechthorende kinderen, aan kinderen met ernstige spraakproblemen) is de laatste jaren gestabiliseerd. De totale deelname aan speciaal onderwijs werd iets kleiner.

Figuur 8.1
Ontwikkeling van de deelname aan het speciaal onderwijs naar cluster, 1991/1992- 2009/2010 (indexcijfers, 1991/1992 = 100)[a]

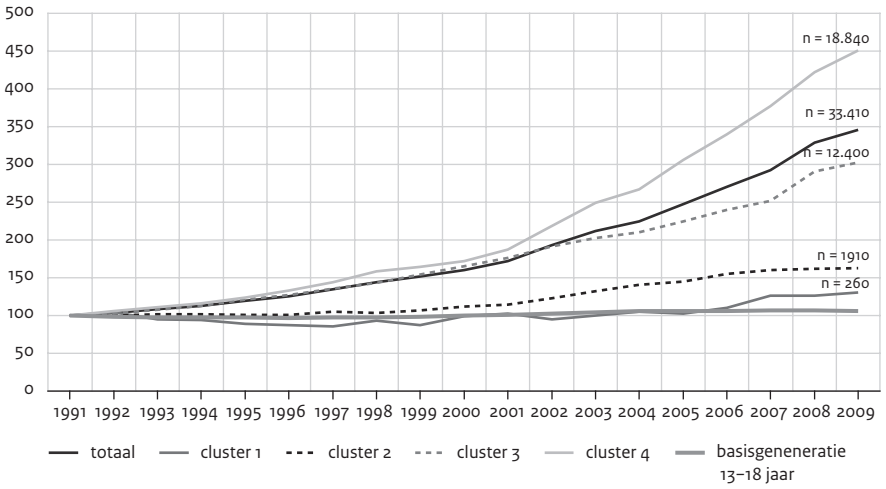


a Voor cluster 1 is 1995/1996 het basisjaar.

Bron: CBS (Statline), bewerking SCP

Figuur 8.2 geeft vergelijkbare informatie, maar dan voor de deelnameontwikkeling aan het voortgezet speciaal onderwijs.[12] Ook hier is cluster 4 de grootste stijger, maar ook de deelname aan cluster 3 nam sterk toe.

Figuur 8.2
Ontwikkeling van de deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs naar cluster, 1991/1992-2009/2010 (indexcijfers, 1991/1992 = 100)



Bron: CBS (Statline), bewerking SCP

Het aantal leerlingen met een rugzak in het basis- en voortgezet onderwijs groeide sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) spectaculair: van 11.000 in 2003 naar 39.000 in 2009. Daarbij nam het aantal rugzakken in het voortgezet onderwijs en lwoo veel sterker toe dan in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs (TK 2010/2011, 32500 VIII, nr. 22).

Ontwikkelingen in de kosten per leerling in het regulier en speciaal onderwijs
In de beleidsvorming rond het passend onderwijs en zijn voorgangers draaide het de afgelopen twintig jaar niet alleen om de deelnameontwikkeling aan (aparte) zorgvoorzieningen, maar ook om de ontwikkeling van de overheidsuitgaven die daarmee gepaard gingen. Tabel 8.3 geeft inzicht in de ontwikkeling van de kosten per leerling sinds 1998.

Tabel 8.3
Overheidsuitgaven[a] per leerling (in lopende prijzen x 1 euro), 1998-2009

	1998	2000	2003	2005	2007	2009
Regulier basisonderwijs	2.520	3.080	3.890	4.110	4.430	4.900
Speciaal basisonderwijs	-	6.490	8.240	9.260	8.860	9.870
(Voortgezet) speciaal onderwijs	9.820	11.360	14.130	16.140	18.370	21.910
Regulier voortgezet onderwijs (inclusief lwoo en pro)	3.970	4.930	5.760	6.130	6.540	7.400

a Alleen de uitgaven van het ministerie van OCW.

Bron: Kerncijfers OCW (diverse jaren)

In het reguliere basisonderwijs stegen de uitgaven per leerling tussen 1998 en 2009 met 94%. De sterkste groei deed zich voor in de periode 1997-2002, toen de groepen in de onderbouw van het basisonderwijs (groep 1 t/m 4) in het kader van de beleidsoperatie Groepsgrootte en kwaliteit werden verkleind.
In het reguliere voortgezet onderwijs namen de uitgaven per leerling in dezelfde periode met 86% toe. Daarbij moet echter worden aangetekend dat daarin ook de uitgaven voor het lwoo en het praktijkonderwijs zijn verdisconteerd, onderwijsvoorzieningen die eerder (voor 2002) onder het voortgezet speciaal onderwijs vielen (vso-lom en vso-mlk). De uitgaven per leerling zijn in deze zorgvoorzieningen aanzienlijk hoger dan de gemiddelde uitgaven voor alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs: in 2003 lagen de uitgaven per leerling in het lwoo/pro 3000 euro hoger dan gemiddeld; in 2009 waren de extra kosten per lwoo/pro-leerling toegenomen tot 4.300 euro per leerling (een stijging van 43% in zes jaar tijd) (Kerncijfers OCW 1999-2003: 51; Kerncijfers OCW 2005-2009: 95). De uitgaven per leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs stegen in de periode 1998-2009 met 123%.

8.6 De beleidsarena rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

In de beleidsvormingsprocessen rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs speelden de volgende beleidsactoren een belangrijke rol: achtereenvolgende bewindslieden en het departement, het georganiseerde onderwijsveld, wetenschappelijk onderzoekers/deskundigen en sinds enkele jaren ook de PO-raad.

8.6.1 De overheid: het ministerie van Onderwijs

De voor het primair onderwijs verantwoordelijke bewindslieden waren verreweg de belangrijkste beleidsactoren, ondersteund door hun ambtenaren. Bij de achtereenvolgende beleidsdossiers – wsns, lgf en passend onderwijs – namen zij het initiatief. Staatsecretaris Wallage (1989-1994) startte in 1990 met het 'weer samen naar school'-beleid in het basisonderwijs (samenwerkingsverbanden tussen regulier en speciaal onderwijs en opname van het speciaal onderwijs voor lom en mlk in het regulier

onderwijs: speciaal basisonderwijs). Staatssecretaris Netelenbos (1994-1998) regelde het 'weer samen naar school'-beleid in het voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). Zij zette ook de leerlinggebonden financiering (lgf) in de steigers en bereidde de clustering van de overige twaalf schooltypen in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor. De periode 1990-1998 stond vooral in het teken van een herordening van het aanbod aan schooltypen en voorzieningen.
Staatsecretaris Adelmund (1998-2002) had haar handen vol aan de verdere uitwerking van de plannen voor de leerlinggebonden financiering. Daarnaast gaf ze een extra (financiële) impuls aan het stagnerende 'weer samen naar school'-beleid in het basisonderwijs: wsns-plus. Aan het eind van Adelmunds regeerperiode zag de infrastructuur van regulier en speciaal onderwijs er heel anders uit dan begin jaren negentig. Sinds 2003 bestaat het (zorg)aanbod uit drie zorgstructuren met verschillende indicatiesystemen en bekostigingswijzen:) 'weer samen naar school' in het basisonderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), 2) 'weer samen naar school' in het voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) en 3) de leerlinggebonden financiering (de rugzak) met vier clusters van Regionale Expertisecentra voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
Tijdens het bewind van minister Van der Hoeven (2002-2007) verschoof het beleidsinitiatief van de overheid naar het georganiseerde onderwijsveld. De eerder ingezette beleidslijn van meer autonomie en ruimte voor scholen/schoolbesturen werd sterk gestimuleerd: goverment (de overheid als centrale beleidsactor) werd governance (de overheid als een van de beleidsactoren). Het overheidsbeleid was in deze periode weinig richtinggevend, en gaf inhoudelijk veel ruimte aan het onderwijsveld. De gedachte van een zorgplicht voor schoolbesturen kwam centraal te staan. Er kwamen prestatiedoelen (zoals 'wegwerken van de wachtlijsten', 'een goede zorgstructuur' en 'goed kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen'), die grotendeels aan de toezichtgegevens van de Inspectie van het Onderwijs werden ontleend. Individuele scholen worden hier echter niet op afgerekend.
Ook onder staatsecretaris Dijksma (2007-2010) lag de ontwikkeling van het passend onderwijs bij het onderwijs zelf. Het beleid stond in het teken van een lerende strategie van onderop. Waartoe die strategie precies moest leiden bleef echter vaag. Er werden door de overheid geen heldere doelstellingen of randvoorwaarden gesteld. Na eerst te hebben ingezet op vorming van regionale netwerken voor primair én voortgezet onderwijs werd de koers bij gebrek aan succes eind 2009 weer verlegd. Begin februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV en werden liggende wetsvoorstellen die de voorgestelde koerswijziging mogelijk moesten maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard. In april 2010 verscheen een heroverwegingsrapport, met een forse bezuiniging op het passend onderwijs (ruim 550 miljoen euro in 2015) als een van de opties.
In oktober 2010 treedt het kabinet-Rutte aan. Een maand later kondigt minister Van Bijsterveldt een ingrijpende aanpassing aan in het passendonderwijsbeleid, die een besparing van 300 miljoen euro moet opleveren. Meer uitgewerkte plannen (inclusief een wettelijk kader en een invulling van de taakstelling) verschijnen eind januari 2011.

De politiek: het parlement

Het parlement was bij de beleidsontwikkeling rond dit stelselkenmerk vooral volgend. De Tweede Kamer hield wel voortdurend de vinger aan de pols. Er was regelmatig overleg met de bewindslieden over de koers en de voortgang van het beleid, waarbij in het geval van de leerlinggebonden financiering meerdere keren op spoed werd aangedrongen. De Kamer hield ook diverse hoorzittingen, waarbij men zich liet informeren over de meer technische aspecten van het beleid, zoals de indicatiestelling.

8.6.2 Het georganiseerd onderwijsveld

Het georganiseerde onderwijsveld – organisaties van schoolbesturen, van schoolleiders, van docenten en van ouders – was van meet af aan nauw betrokken bij het proces van beleidsvoorbereiding op landelijk niveau (overleg met het ministerie in stuurgroepen en speciale overlegcircuits: technisch overleg, overleg passend onderwijs, contacten met de Tweede Kamer) en bij de implementatie van het 'weer samen naar school'-beleid op regionaal niveau (deelname aan stuurgroepen, regiegroep). Tot voor enkele jaren werden de belangen van het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs behartigd door afzonderlijke organisaties voor schoolbesturen, schoolleiders en ouders uit het speciaal onderwijs en uit het regulier onderwijs. Hun belangen liepen lang niet altijd parallel. Vertegenwoordigers van besturen en schoolleiders uit het speciaal onderwijs ((v)so-lom en -mlk) stonden regelmatig onder druk als gevolg van negatieve beoordelingen (inspectie) of van voorstellen en maatregelen die het voortbestaan van hun scholen bedreigden (herschikking- en fusieoperaties, budgettering). De druk om in te stemmen met ontwerpakkoorden of -convenanten kwam niet alleen van bewindslieden en het departement, maar ook van de andere organisaties. Onderwijsorganisaties die het regulier onderwijs vertegenwoordigden konden in de regel wel leven met het onderhandelingsresultaat. Bewindslieden hadden instemming van het onderwijsveld nodig om het beleid uitgevoerd te krijgen. Om steun van de Tweede Kamer te verwerven was het van belang te kunnen melden dat het hele onderwijsveld akkoord was.

Besturenorganisaties

Besturenorganisaties zijn zowel in het overleg met de overheid als op regionaal niveau de meest invloedrijke partij. Besturen uit het regulier en speciaal onderwijs moeten op regionaal niveau met elkaar samenwerken. De besturenorganisaties wisten begin jaren negentig in het overleg met de bewindslieden met succes te bedingen dat de autonomie van de afzonderlijke schoolbesturen niet zou worden aangetast. De samenwerkingsverbanden konden daardoor vaak onvoldoende bestuurskracht ontwikkelen: de samenwerkende besturen waren immers ook elkaars concurrenten. Die bestuurlijke autonomie vormde een belangrijke oorzaak voor de stagnatie in het 'weer samen naar school'-beleid in het basis- en voortgezet onderwijs.
Sinds de komst van de sectorraden (besturenkoepels) – de WEC-Raad, de VO-raad en de PO-raad – vervullen de verzuilde besturenorganisaties een andere functie. Zij bevorderen en bewaken nu vooral de levensbeschouwelijke identiteit van hun scholen. De PO-raad behartigt sinds 2010 ook de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De VO-raad is wel betrokken, maar niet leidend bij de beleidsvorming rond het passend onderwijs.

Vakbonden (personeel)

De onderwijsbonden vertegenwoordigen leerkrachten en docenten uit zowel het regulier onderwijs als het speciaal onderwijs. Leerkrachten uit het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn binnen de bonden echter sterk in de minderheid. In de jaren negentig hielden de vakbonden zich niet alleen bezig met arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid. De ABOP (voornamelijk leerkrachten uit het basisonderwijs) en het NGL (voornamelijk eerstegraads leraren uit het voortgezet onderwijs) hadden ook duidelijke opvattingen over hoe het onderwijs zou moeten worden ingericht. In het centrale overleg met de overheid stonden ze vaak diametraal tegenover elkaar. Ze stelden zich veel ideologischer op dan de huidige AOb, waarin beide bonden in 1997 zijn opgegaan. De AOb, die is aangesloten bij de FNV, heeft een beperktere taakopvatting en dat geldt ook voor de CNV-Onderwijsbond. Hun positie in het proces van beleidsvorming is de afgelopen jaren duidelijk verzwakt als gevolg van de vorming van sectororganisaties die de rol van werkgever gingen vervullen (sectoralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg) en van de centrale positie die de sectororganisaties vervolgens van overheidswege kregen toebedeeld bij de voorbereiding en uitvoering van het onderwijsbeleid. Waslander karakteriseerde de positie van de spelers die bij het beleid zijn betrokken onlangs als een rituele dans, waarbij zij ongewild bijdragen aan het legitimeren van het ritueel. 'Voor de spelers ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds blijven dansen om invloed uit te oefenen wetende dat men daarmee het proces legitimiteit verschaft, en anderzijds de dans beëindigen wetende dat men daarmee ook de mogelijkheid van beïnvloeding opgeeft. De organisaties die de belangen van leraren behartigen ervaren dit spanningsveld al geruime tijd, wat afwisselend leidt tot aanzitten en opstappen' (Waslander 2011b). Anders dan andere hoogopgeleide beroepsgroepen hebben leraren nooit een eigen beroepsvereniging in het leven geroepen. Bij gebrek aan zo'n beroepsvereniging gingen de vakbonden zich via de in 1998 opgerichte Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) ook met de kwalitatieve aspecten van het lerarenberoep bezighouden. Het initiatief voor de stichting kwam niet van de leraren zelf, maar van de overheid en de vakorganisaties. Doordat leraren het op onderwijsinhoudelijk en onderwijskundig gebied zelf lieten afweten kregen de overheid, de Tweede Kamer, de Pedagogische Centra en de schoolbesturen de afgelopen jaren alle ruimte voor allerlei inhoudelijke vernieuwingen. Dat veel leraren allerminst gelukkig zijn met al die vernieuwingen kan worden afgeleid uit het volgende citaat uit een krantenartikel op de opiniepagina van *de Volkrant*, geschreven door een lerares wiskunde uit het voortgezet onderwijs.

> *'Ik roep de 77 duizend docenten in het voortgezet onderwijs op in opstand te komen. Van de overheid moeten wij structureel bezuinigen en leerlingen met ernstige gedragsproblemen binnen het reguliere onderwijs opvangen. Dat gaan wij niet doen.*
> *Volgens de Onderwijsinspectie stemt de helft van de havo- en vwo-leraren de instructie niet af op verschillen tussen leerlingen. Wij moeten beter differentiëren. Maar in klassen van 30 leerlingen met 5 dyslectici, 2 adhd'ers, 1 autist, 1 hoogbegaafde, keihard werkende minder*

begaafden, 2 doubleurs, 4 leerlingen met Nederlands als tweede taal en 3 faalangstigen doen wij dat al meer dan genoeg.
Wij moeten met z'n 77 duizenden heel hard "ho" roepen. Decennialang hebben wij kritiek na reorganisatie na onderwijsvernieuwing over ons heen laten komen en van elke situatie het beste gemaakt. Voor onze leerlingen, omdat wij van ons vak houden en omdat wij loyaal zijn naar onze werkgever. Nu is het genoeg.' (Jonkman 2011)

Organisaties van ouders

Ouders van kinderen met handicaps of stoornissen kunnen in principe op veel politieke steun in het parlement rekenen. Ouders van kinderen met het syndroom van Down voerden in de eerste helft van de jaren negentig succesvol actie om de leerlinggebonden financiering geregeld te krijgen, en daarmee een wettelijk vastgelegd recht te verwerven om te kunnen kiezen voor een gewone school in plaats van een speciale school. Ze werden in hun streven ondersteund door een internationale verklaring (Unesco) die regeringen opriep inclusief onderwijs in te voeren en door het rapport van de commissie-Rispens.
Verenigingen van ouders met gehandicapte kinderen bestaan voor een groot deel uit relatief hoogopgeleide ouders, die hun belangen en wensen vaak goed onder woorden kunnen brengen. In financieel opzicht zijn deze verenigingen echter minder goed toegerust dan de verzuilde organisaties van ouders in het reguliere onderwijs. Die laatste hebben niet alleen een grotere achterban, maar ontvangen ook subsidie van de overheid. Ouders van kinderen met gedragsproblemen zijn in de regel minder goed opgeleid dan ouders van kinderen met bijvoorbeeld het Downsyndroom. Zij hebben vaak hulp bij de opvoeding nodig, die kan variëren van opvoedingsondersteuning tot zeer intensieve hulp. Bij de keuze en plaatsing in het regulier dan wel speciaal onderwijs heeft de gemiddelde ouder van een zorgleerling in de regel extra begeleiding nodig. Dat geldt in het bijzonder voor niet-westerse migrantenouders, die zich vanwege onbekendheid met het speciaal onderwijs of uit een gevoel van schaamte vaak verzetten tegen plaatsing van hun kind in een speciale school, met name wanneer dat een school is voor kinderen met psychiatrische of gedragsproblemen.
De belangen van ouders met kinderen die extra zorg nodig hebben lopen lang niet altijd parallel met de belangen van ouders van kinderen voor wie dat niet geldt. Vooral de integratie van kinderen met ernstige gedragsproblemen roept bij ouders in het regulier onderwijs weerstand op, omdat deze kinderen vaak veel aandacht van de leerkracht opeisen en de lessen en de sfeer in de klas geregeld verstoren. Vergeleken met de positie van besturen en leraren is de positie van ouders zwak. Hun organisatiegraad is laag, en de behartiging van hun belangen sterk versnipperd.

Kloof tussen organisaties en hun achterbannen

Besturenorganisaties en vakbonden staan in het overleg met het ministerie vaak meer aan de kant van de overheid dan van hun achterban. Dat was zeker in de jaren negentig het geval toen het beleid zich vooral op herstructurering van het scholenaanbod richtte. Vakbonden en besturenorganisaties namen in die jaren ook geregeld ideologische en

zuilgebonden standpunten in. De kloof tussen organisaties en hun achterban was vaak groter dan die tussen organisaties en de overheid.
Eind 2010 lijkt deze situatie veranderd. Organisaties die de verschillende geledingen vertegenwoordigen hebben nu een gemeenschappelijke vijand: het kabinet in het algemeen en het ministerie van OCW in het bijzonder. De door minister Van Bijsterveldt aangekondigde maatregelen brengen de direct betrokken beleidsactoren als het ware in een beleidsklem: schoolbesturen, scholen en leerkrachten worden zelf verantwoordelijk voor de extra zorg aan leerlingen met handicaps en stoornissen, maar moeten dat doen met minder geld, terwijl het aantal en de diversiteit aan zorgleerlingen alleen maar lijkt toe te nemen. Of het gemeenschappelijke verzet stand houdt zal de toekomst leren.

8.6.3 De rol van deskundigen en het wetenschappelijk onderzoek

Er zijn weinig beleidsonderwerpen die zo uitvoerig zijn onderzocht als de verhouding tussen het regulier en het speciaal onderwijs. Dit begon eind jaren tachtig met een tweetal publicaties waarin de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs werden onderzocht. De eerste hoofdlijnennotitie *Weer samen naar school* (1990) werd voorbereid door een projectgroep van ambtenaren en deskundigen. Ook het verdere proces van beleidsvorming werd vanuit de wetenschappelijke wereld nauwgezet begeleid en gevolgd, met name door de Stuurgroep Evaluatie WSNS. De Stuurgroep WSNS-plus publiceerde een tussenevaluatie (1995), een eindevaluatie (1997) en een tweede eindevaluatie (2006).
Aan de *leerlinggebonden financiering* (lgf of rugzak) en de reorganisatie van het overige speciaal onderwijs lag een advies ten grondslag van een commissie onder voorzitterschap van professor Rispens (hoogleraar klinische en orthopedagogiek) (1995). Ook bij dat beleidstraject werden regelmatig externe deskundigen geraadpleegd. De in 2005 ingezette ontwikkeling naar *passend onderwijs* wordt gevolgd door de onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO), waarin maar liefst drie hoogleraren zitting hebben.
Het succes van het wsns-beleid hangt in hoge mate af van de *zorgbreedte in het reguliere onderwijs*. Naar die zorgbreedte is met name in het basisonderwijs veel onderzoek gedaan. Uit een recent onderzoek naar zorgleerlingen en de leerlingenzorg op de basisschool (Smeets et al. 2007) komt naar voren dat leerkrachten in basisscholen gemiddeld genomen ruim een kwart van de leerlingen in een klas als zorgleerling ziet. De vraag of een kind het label zorgleerling krijgt hangt niet alleen af van individuele kenmerken (geslacht, opleidingsniveau ouders), maar ook van de prestaties en het gedrag van de groep waarin de leerling zit, de houding van de leerkracht ten opzichte van leerlingen die extra zorg nodig hebben en de wijze waarop de leerkracht met verschillen tussen leerlingen omgaat. Sommige problemen worden in de ene context vaker herkend dan in de andere. Zo komen hoogbegaafdheid en autisme vaker voor bij leerlingen met hoger opgeleide ouders. Deze ouders maken naar verhouding ook vaker gebruik van de rugzakregeling.
Gedragsproblematiek vormt de grootste uitdaging als het gaat om de integratie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, zo blijkt uit onderzoek in diverse landen.

Leraren ervaren vooral leerlingen met gedragsproblemen als belastend. Uit het onderwijsveld komen geluiden over een sterke toename van de gedragsproblematiek. De eerder gesignaleerde groei van het aantal leerlingen in cluster 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie de figuren 8.1 en 8.2) ondersteunen die waarneming. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de vraag waar die sterke groei van het aantal leerlingen met problemen vandaan komt.
Verwijzing naar het speciaal onderwijs blijkt vaker voor te komen in scholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen en in scholen in stedelijke gebieden, maar vaak minder in grote dan in kleine basisscholen. Basisscholen verwijzen ook meer leerlingen als andere scholen in hetzelfde samenwerkingsverband dat ook doen.
Een succesvolle aanpak is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de leerlingenzorg binnen de school (zoals planmatig handelen), maar ook van de bovenschoolse zorg en ondersteuning, bijvoorbeeld ambulante begeleiding vanuit de samenwerkingsverbanden (wsns) en de expertisecentra (lgf) of ondersteuning door de jeugdzorg en het schoolmaatschappelijk werk. De kwaliteit van de bovenschoolse ondersteuning laat echter vaak te wensen over. Zij leidt eerder tot meer 'zorgmanagement' dan tot een betere kwaliteit van de leerlingenzorg (adaptief onderwijs) in de klas (Smeets et al. 2007).
Naar de zorgbreedte in het reguliere voortgezet onderwijs is weinig onderzoek gedaan. Volgens de inspectie schieten veel scholen voor voortgezet onderwijs nog tekort bij het aanbieden van passend onderwijs. Voor leerlingen in het vmbo (inclusief lwoo) en het praktijkonderwijs is de zorgplicht beter uitgewerkt dan voor leerlingen in de havo en het vwo en voor hoogbegaafde en excellente leerlingen (Inspectie van het Onderwijs 2010a: 79).

8.6.4 De PO-raad

De PO-raad, een organisatie van schoolbesturen uit het primair onderwijs, is sinds kort de belangrijkste beleidsactor op het gebied van de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. Tot eind september 2010 was er nog een aparte raad voor de expertisecentra (de WEC-Raad), die de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs behartigde. Sinds 1 oktober 2010 is de PO-raad de enige woordvoerder en belangenbehartiger voor de gehele sector van het primair onderwijs (basisonderwijsonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) op de terreinen bekostiging, werkgeverschap en de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid.
In het kader van passend onderwijs voert de PO-raad ook overleg met de overige sectorraden: VO-raad, MBO Raad en AOC Raad (agrarisch middelbaar beroepsonderwijs). Daarnaast is er een rondetafeloverleg met de vakorganisaties en de ouderorganisaties over passend onderwijs. Ten slotte vindt er overleg plaats met het ministerie van OCW.
De VO-raad opereert bij het passend onderwijs enigszins op de achtergrond. Er worden binnen de sectororganisatie weliswaar de nodige activiteiten ontwikkeld om inhoud te geven aan de nieuw koers voor passend onderwijs zoals die door staatssecretaris Dijksma op de rails is gezet, maar in de publiciteit lijkt passend onderwijs toch vooral een zaak van het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs.

De specifieke problemen waarmee men in het voortgezet onderwijs kampt worden nauwelijks belicht. Dat is vreemd, aangezien de grootste knelpunten bij het realiseren van passend onderwijs zich in het voortgezet onderwijs voordoen: sterke groei van het aantal lwoo/pro- en vso-leerlingen, van het aantal rugzakleerlingen en van de gedragsproblematiek (cluster 4).

8.7 Slotbeschouwing

Een oordeel over de beleidsvorming rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs vindt ook in dit hoofdstuk vanuit twee invalshoeken plaats. Bij de eerste invalshoek, die in paragraaf 8.7.1 aan de orde komt, staat het beleidsvormingsproces centraal. Wie hebben het stelselprobleem op de agenda gezet, wanneer en waarom gebeurde dat, welke actoren hebben in het proces een belangrijke rol gespeeld en waartoe heeft het proces uiteindelijk geleid? Bij de tweede invalshoek staan de inhoud en de resultaten van het beleid centraal. Welke oplossingen voor het stelselprobleem kwamen aan de orde, en wat heeft het beleid uiteindelijk opgeleverd? Daarover gaat paragraaf 8.7.2.

8.7.1 Het beleidsvormingsproces rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

Wanneer, waarom en door wie werd de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs op de agenda gezet?

De verhouding tussen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en het uit vijftien schooltypen bestaande (voortgezet) speciaal onderwijs verscheen in de jaren zeventig voor het eerst op de politieke agenda (Contourennota). De verwijzing van steeds meer leerlingen naar aparte speciale scholen werd uit sociale en maatschappelijke overwegingen onwenselijk geacht. In de loop van de jaren tachtig ging men zich ook vanuit economische overwegingen steeds meer zorgen maken over de groei van het speciaal onderwijs. Pogingen om de sterke groei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs aan banden te leggen hadden echter niet het beoogde resultaat.
In de periode 1990-2010 was drie keer sprake van een fundamentele wijziging in het beleid met betrekking tot de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs.

Het ‘weer samen naar school’-beleid

De bewindslieden Ritzen en Wallage (beiden PvdA) zetten de verhouding tussen het regulier en het speciaal onderwijs in 1990 vrijwel direct na hun aantreden op de beleidsagenda. Zij benoemden de systeemscheiding tussen het regulier en speciaal onderwijs als belangrijkste oorzaak van de sterke groei van het speciaal onderwijs. Die systeemscheiding moest onder het motto ‘weer samen naar school’ worden doorbroken. Hoewel de noodzaak van het wsns-beleid vooral vanuit maatschappelijke en sociale overwegingen werd beargumenteerd, werd bij de invulling van het beleid gekozen voor een bestuurlijke constructie die het niveau van de afzonderlijke scholen moest overstijgen (samenwerkingsverbanden wsns) en voor een nieuwe bekostigingsstructuur die een eind zou moeten maken aan de stijgende kosten (budgetfinanciering van het speciaal

basisonderwijs). Het wsns-beleid richtte zich op de meest omvangrijke schooltypen voor speciaal onderwijs: het speciaal onderwijs voor kinderen met relatief lichte beperkingen (so-lom, so-mlk (en iobk)). Deze schooltypen werden in 1998 samengevoegd tot speciaal basisonderwijs.
In 1996 zette staatssecretaris Netelenbos (PvdA) de wsns-aanpak ook voor het voortgezet speciaal onderwijs (lom en mlk) op de agenda. De argumentatie voor het beleid was vergelijkbaar met die in het basisonderwijs. Het plaatsen van leerlingen in aparte scholen was volgens Netelenbos sociaal onaanvaardbaar en bovendien schadelijk voor hun toekomstperspectief. Niet meer dan 5% van deze leerlingen behaalde een diploma. De sterke groei van het aantal WAO-uitkeringen stond in die jaren hoog op de agenda. Het vso-lom dreigde bovendien zijn wettelijke basis kwijt te raken. Beide schooltypen werden onder het reguliere onderwijs gebracht: het vso-lom werd samengevoegd met het individueel beroepsonderwijs tot een ondersteunende leerweg in het vmbo (leerweg-ondersteunend onderwijs) en het vso-mlk werd omgevormd tot praktijkonderwijs.

De leerlinggebonden financiering

De leerlinggebonden financiering (of het rugzakje) verscheen om andere redenen op de beleidsagenda. Steeds meer ouders van kinderen met een lichamelijk of geestelijk handicap wilden hun kinderen liefst naar een reguliere basisschool sturen. Begin jaren negentig gebeurde dat ook al met enige regelmaat, maar toelating tot een gewone basisschool verkrijgen was niet eenvoudig. Vanuit de groep ouders van kinderen met Downsyndroom werd stevige druk uitgeoefend om het recht op toelating tot het reguliere onderwijs te realiseren. In die jaren veranderde bij de overheid ook het denken over onderwijs: dat moest minder aanbod- en meer vraaggericht worden. In de gezondheidszorg werd het persoonsgebonden budget ingevoerd.
Met de beleidsnotitie *De rugzak* kwam Netelenbos in 1996 aan de wensen van ouders en de meer vraaggerichte beleidsfilosofie tegemoet. Ze zette niet alleen de leerlinggebonden financiering (lgf) en daarmee de keuzevrijheid tussen regulier en speciaal onderwijs op de beleidsagenda, maar kwam tegelijkertijd ook met een nieuwe ordening van de overige twaalf schooltypen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze werden gebundeld tot regionale expertisecentra (REC) en ondergebracht in vier clusters.

Een nieuw stelsel van passend onderwijs

Eind november 2010 kondigde de nieuw aangetreden minister van onderwijs Van Bijsterveldt (CDA) een nieuwe koers aan voor het passend onderwijs. Deze werd ingegeven door de sterke groei van het speciaal onderwijs en de daarmee gepaard gaande stijgende uitgaven, de vele knelpunten bij het realiseren van passend onderwijs en de noodzaak om vanwege de negatieve gevolgen van de kredietcrisis voor de rijksbegroting, ook op het onderwijs te bezuinigen.
Eind januari 2011 verschenen meer uitgewerkte plannen. De belangrijkste veranderingen waren het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering (rugzak) en van de landelijke indicatiestelling.

Welke actoren hadden de meeste invloed bij de voorbereiding en invoering van de beleidstrajecten wsns en lgf (1990-2003)?
De periode tussen 1990 en 2003 stond in het teken van de beleidsontwikkeling, wetgeving en invoering rond de herordening van scholen en voorzieningen en van de voorbereiding van de leerlinggebonden financiering (lgf). Tijdens het proces van beleidsvoorbereiding lag het initiatief bij het ministerie (bewindslieden en departement), dat daarbij werd geadviseerd en ondersteund door deskundigen (in commissies, projectgroep en stuurgroep). Ook het georganiseerde onderwijsveld had veel invloed op de voorbereiding van de wsns-plannen (diverse vormen van overleg, akkoorden en convenanten) en was via de stuurgroep ook nauw betrokken bij de invoering van de samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. Het parlement volgde de ontwikkeling, maar bracht in geval van overeenstemming met het onderwijsveld geen wijzigingen meer in de plannen aan. Tijdens de beleidsvoorbereiding rond de leerlinggebonden financiering bestond met name aandacht voor de keuzevrijheid en positie van ouders en de indicatiestelling.

Hoe verliep het beleidsvormingsproces na 2003?
Was het ministerie bij de voorbereiding van het wsns-beleid, de REC-vorming en de lgf-regeling duidelijk richtinggevend, na 2003 veranderde dat. In de periode tussen 2003 en 2010 werden de ontwikkelingen in belangrijke mate overgelaten aan het onderwijsveld zelf, dat wil zeggen aan de afzonderlijke schoolbesturen en scholen (een lerende aanpak van onderop). Dit hing niet alleen samen met de fase waarin het beleid zich bevond (de wetgeving en invoering waren afgerond), maar ook met veranderde opvattingen over de rol van de overheid (meer ruimte voor scholen, minder regelgeving door de overheid, governance).
In de praktijk deden zich echter de nodige knelpunten voor (bestuurlijke onmacht bij samenwerkingsverbanden, strategisch gedrag van scholen en ouders), en ook de resultaten lieten te wensen over (het speciaal onderwijs bleef groeien). Daar kwam nog bij dat het volstrekt onduidelijk was waaraan al het geld voor extra zorg precies werd besteed. Om de knelpunten weg te nemen stelden achtereenvolgende bewindspersonen diverse malen een koerswijzigingen voor (2005, 2007, 2009 en 2010).
Noordegraaf en De Wit karakteriseren het beleidsproces rond passend onderwijs als *ideologisch* (meningsverschillen rond integratie van leerlingen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychische problemen werden verhuld), *geïsoleerd* (losstaand van andere beleidsdossiers), *richtingloos* (geen inhoudelijke visie op passend onderwijs, maar een sterke nadruk op het proces en op sturing) en *klemmend* (meer verantwoordelijkheid voor scholen met meer zorgleerlingen, maar minder geld). Passend onderwijsbeleid lijkt geen echte probleemeigenaar te kennen of heeft de neiging bij onwelgevallige opdrachten het eigenaarschap te verschuiven. Daarnaast is er sprake van overvraging: er moeten niet alleen meer zorgleerlingen worden opgevangen, maar ook de prestaties van scholen moeten omhoog (Noordegraaf en De Wit 2011).

8.7.2 Inhoud en resultaten van het beleid rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

Terugblikkend op twintig jaar beleid rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs valt een aantal zaken op.

Bestuurlijke oplossingen voor maatschappelijke problemen

De groeiende deelname aan het speciaal onderwijs werd van meet af aan gezien als een stelselprobleem: de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs. Hoewel de groei van het speciaal onderwijs vooral maatschappelijke achtergronden had (toename van het percentage leerlingen met een niet-westerse migrantenachtergrond, hogere verwachtingen van ouders, een toenemende opvoedingsonzekerheid onder ouders, steeds ruimere definities voor afwijkend gedrag, verbeterde diagnostiek) werden de oplossingen vooral in een bestuurlijke aanpak gezocht. Dat is in zekere zin begrijpelijk, omdat de overheid maar over een beperkt aantal instrumenten beschikt (wet- en regelgeving, bekostiging en overtuiging) en in de regel weinig mogelijkheden heeft om ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen tegen te gaan. Daar staat echter tegenover dat het beleid in inhoudelijk opzicht weinig richtinggevend was. Het zoeken naar oplossingen om de groei van het speciaal onderwijs te beteugelen werd vrijwel volledig aan het onderwijsveld zelf overgelaten. Passend onderwijs werd geherdefinieerd tot een opgave voor afzonderlijke schoolbesturen (zorgplicht), terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groei van het speciaal onderwijs uit beeld verdwenen zijn (Waslander 2011b; Noordegraaf en De Wit 2011).

De bekostiging- en indicatiesystematiek is van grote invloed op de deelnameontwikkeling

In de afgelopen twintig jaar is de invloed van de bekostigingssystematiek meerdere malen vastgesteld. Diverse onderzoeken lieten zien dat combinaties van openeinderegelingen en (onafhankelijke) indicatiestelling een veel grotere zorgvraag oproepen dan een budgetsysteem zonder onafhankelijke indicatiestelling dat de groei via een financieel plafond aan banden legt (weer samen naar school in het primair onderwijs). Openeinderegelingen zoals de rugzak, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en het praktijkonderwijs hebben, ondanks uiteenlopende indicatieregelingen, allemaal tot een flinke deelnamegroei geleid.
De onderwijspedagoog Jo Hermanns sprak in dit verband in 2009, bij het aanvaarden van de Kohnstammleerstoel, over een toenemende psychopathologisering: opvoedingsproblemen worden steeds vaker vertaald in psychologische aandoeningen, ontwikkelingsstoornissen, handicaps en/of niet goed functionerende interacties in het gezin. Deze leiden tot een indicatie en daarna tot behandeling in een van de instituties voor gespecialiseerde zorg, zoals het speciaal onderwijs (Hermanns 2009). Van der Leij voegde daar bij zijn afscheid als emeritus hoogleraar orthopedagogiek in 2011 nog aan toe dat systemen van openeindefinanciering psychopathologisering zelfs in de hand werken. Het leidt bovendien de aandacht af van de oplossing. Diagnoses als ADHD, dyslexie, of

autisme kunnen oplossingen zelfs in de weg staan: het kind is immers gestoord en als onderwijsgevende kun je daar maar weinig aan doen (Van der Leij 2011).

Er wordt onvoldoende rekening gehouden met verschillen tussen basis- en voortgezet onderwijs

Uit de beschrijving van de beleidsvorming in de afgelopen twintig jaar blijkt dat in het beleid nauwelijks aandacht is voor verschillen in de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs in de basisschoolleeftijd (4-11 jaar) en in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs (vanaf 12 jaar). Toch zijn die verschillen aanzienlijk, zowel in kwantitatieve zin (deelnameontwikkeling) als in kwalitatieve zin (aard van het onderwijs).
De cijfers over de periode 1990 tot 2010 (paragraaf 8.5) laten zien dat de deelnamegroei aan de verschillende zorgvoorzieningen (regulier en speciaal onderwijs) in het voortgezet onderwijs aanzienlijk groter was dan in het basisonderwijs, zeker indien deze wordt vergeleken met de deelnameontwikkeling aan het regulier onderwijs in beide sectoren. De deelname aan de verschillende vormen van voortgezet speciaal onderwijs (vanaf 12 jaar) nam ook veel sterker toe dan de deelname aan het speciaal onderwijs (4 t/m 11 jaar). Bij dat laatste springt met name de forse deelnamestijging aan cluster 4 (psychiatrische en gedragsproblemen) in het oog.
De opvang van leerlingen die extra zorg nodig hebben stelt eisen aan de onderwijsaanpak. Die moet het mogelijk maken in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Basisscholen hebben over het algemeen een ontwikkelingsgerichte aanpak, een leerlingenpopulatie die qua capaciteiten heterogeen is, slechts één of een beperkt aantal leerkrachten per groep en een zorgcultuur, en zij werkten (tot voor kort) zonder duidelijke niveaueisen waaraan leerlingen ten minste moeten voldoen. De heterogene groepen in het basisonderwijs dwingen leerkrachten te differentiëren.
De verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs kenmerken zich daarentegen door een op eindtermen gerichte aanpak, een leerlingenpopulatie die qua capaciteiten relatief homogeen is, een groot aantal vakleerkrachten per groep en een selectiecultuur met duidelijke overgangs- en exameneisen waarop scholen worden 'afgerekend'. In het voortgezet onderwijs zitten zorgleerlingen vooral in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Er is pas sinds kort enige beleidsaandacht voor leerlingen met uiteenlopende stoornissen (zoals autisme) in havo en vwo.
De beleidsontwikkeling richtte zich gedurende de gehele periode allereerst en ook vooral op de situatie in het basisonderwijs. Dat blijkt niet alleen uit het vele onderzoek naar de zorgbreedte en het passend onderwijsbeleid in het primair onderwijs en de beperkte informatie over ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs, maar ook uit de beleidsactor die sinds een aantal jaren de belangen van het onderwijsveld behartigt: de PO-raad, die besturen van scholen voor basisonderwijs en sinds kort ook het (voortgezet) speciaal onderwijs behartigt.

Belangentegenstellingen en relaties met andere beleidstrajecten worden systematisch genegeerd

Er is sprake van een geïsoleerde aanpak van de problemen van kinderen met een extra zorgvraag.

Integratie van leerlingen met handicaps en stoornissen in het reguliere onderwijs is echter niet alleen een zaak van de betreffende leerlingen en hun ouders, maar raakt ook ouders en leerlingen in het regulier onderwijs zonder extra zorgvraag. De belangentegenstellingen tussen beide groepen zijn de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. De verwachtingen en eisen van ouders zijn de afgelopen jaren gestegen. Scholen zijn zich steeds meer gaan profileren (marktwerking) en richten zich daarbij bij voorkeur op kinderen zonder zorgvraag uit de beter opgeleide milieus. Ouders hebben vooral moeite met de integratie van leerlingen met gedragsproblemen, omdat die veel aandacht opeisen, de sfeer in de klas bederven en hun kinderen mogelijk op het verkeerde pad brengen. De marktpositie van scholen werd de afgelopen jaren in toenemende mate afhankelijk van de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Scholen met veel niet-westerse allochtone leerlingen worden gemeden, scholen met overwegend kinderen uit de middenklasse en hogere milieus kampen daarentegen met capaciteitsproblemen. Verschillen in sociaal milieu werden met de komst van migrantenkinderen zichtbaarder. Leerlingen die extra zorg nodig hebben vallen daarentegen lang niet altijd op. Scholen zullen op grond van de beoogde nieuwe wetgeving een onderwijszorgprofiel moeten opstellen waarin zij aangeven welke basis- en gespecialiseerde zorg zij kunnen bieden. Dat zorgprofiel zou de marktpositie van scholen kunnen beïnvloeden en op termijn tot nieuwe scheidslijnen kunnen leiden, namelijk tussen scholen met een gevarieerd en/of gespecialiseerd zorgaanbod en scholen die uitsluitend basiszorg aanbieden. Belangentegenstellingen tussen ouders en leerlingen en tussen scholen worden in beleidsdocumenten echter volledig genegeerd.
Het beleid rond passend onderwijs staat op gespannen voet met beleid waarin de kwaliteit en prestaties van scholen centraal staan (referentieniveaus voor taal en rekenen, aanscherping van exameneisen). In beleid dat beoogt de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en het niveau van het onderwijs te verhogen wordt geen aandacht geschonken aan de mogelijke gevolgen van de integratie van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Omgekeerd gaat het beleid rond passend onderwijs voorbij aan de mogelijke gevolgen van het kwaliteitsbeleid. Potentiële spanningen tussen verschillende beleidsontwikkelingen en -doelstellingen worden systematisch verhuld; scholen moeten ze zelf maar oplossen.

Weinig aandacht voor de mogelijkheden en belasting van reguliere scholen

Integratie van leerlingen met een extra zorgvraag in het reguliere onderwijs stelt eisen aan de wijze waarop leraren lesgeven. Gedifferentieerd lesgeven door leraren is daarvoor een voorwaarde. Passend onderwijs is een innovatie die volgens Waslander (2011b) het hart van het onderwijs raakt. Deze innovatie heeft tot op heden, ondanks alle mooie woorden over zorgverbreding, echter nog maar nauwelijks tot veranderingen in het gedrag van leraren geleid. De afgelopen twintig jaar lag de nadruk vooral op de bestuurlijke en financiële kant van het integratiebeleid. Er werden soms wel extra middelen ingezet (bijvoorbeeld voor verkleining van de groepsgrootte in basisonderwijs), maar dat heeft weinig verandering in het gedrag van leraren teweeggebracht. Waslander en ook Noordegraaf (2011) concluderen dat het beter zou zijn geweest als het passend onderwijs

niet zou zijn ingezet als apart beleidstraject gericht op zorgleerlingen, maar onderdeel zou zijn gemaakt van een breder streven naar kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

Wijze lessen werden onvoldoende ter harte genomen

Er zijn weinig beleidsdossiers waarnaar zoveel onderzoek is verricht als dat van de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. Het eind jaren tachtig gepubliceerde onderzoek naar de groei van het speciaal onderwijs maakte duidelijk hoeveel uiteenlopende factoren daaraan ten grondslag lagen. De evaluatie van het wsns-beleid uit 1997 liet zien hoe complex de regelgeving, bekostiging en beleidsarena waren en welke knelpunten dat opleverde. Toen werd al gewezen op problemen die zouden ontstaan als gevolg van het naast elkaar bestaan van verschillende bekostigingssystemen (budgettering en openeinderegelingen), op de invloed van maatschappelijk context (opvattingen over integratie), op gevolgen van beleidsontwikkelingen op aanverwante terreinen (referentieniveaus, exameneisen) en – *last but not least* – op het feit dat succes van het wsns-beleid staat of valt met de mogelijkheid en capaciteit van het regulier onderwijs om ieder kind, ongeacht zijn of haar zorgvraag, passend onderwijs te bieden. Uit dat onderzoek zijn nauwelijks lessen getrokken, zo leren de moeizame ontwikkelingen, impasses en averechtse effecten in latere jaren.

Ook de meeste recente koerswijziging (2011) volgt de bestuurlijke en financiële route, waaraan dit keer ook nog een belangrijke horde in de vorm van een flinke bezuinigingstaakstelling is toegevoegd.

Financiële prikkels beïnvloedden het gedrag van scholen en ouders, zo leerden de beleidservaringen van afgelopen twintig jaar. Het wegnemen van perverse prikkels kan helpen om overmatige groei van het speciaal onderwijs tegen te gaan. Het lost de achterliggende maatschappelijke problemen en de handelingsverlegenheid van scholen en docenten in het regulier onderwijs echter niet op.

Noten

1 Inclusief het speciaal basisonderwijs (sbao).

2 De hoogleraren Doornbos en Stevens zijn duidelijk voorstander van inclusief of adaptief onderwijs, waarbij de school zich aanpast aan de leerling in plaats van dat het kind zich aanpast aan de bestaande schoolomgeving (hetgeen bij geïntegreerd onderwijs het geval is).

3 Hoewel zowel autochtone Nederlandse ouders als migrantenouders een (emotionele) drempel ervaren bij verwijzing van hun kind naar een speciale onderwijsvoorziening, lijkt die weerstand groter te zijn onder niet-westerse migranten. Daarbij spelen opvattingen over normaal en abnormaal gedrag en onbekendheid met gedragsstoornissen een rol, maar ook schaamte. Met verwijzing naar het speciaal basisonderwijs hebben niet-westerse ouders minder moeite, omdat de problematiek van hun kind dan niet benoemd hoeft te worden. Auditieve problemen of ernstige spraak- en taalmoeilijkheden (cluster 2) worden door migrantenouders ook meer geaccepteerd dan psychiatrische en gedragsproblemen (cluster 4) (Van den Broek et al. 2010a).

4 Vanaf 1997 werden er ook extra middelen ingezet voor verkleining van de klassen in het basisonderwijs.

5 Drie organisaties van schoolleiders (AVS, LVSO en PCSO), alle besturenorganisaties en de vakbonden AOb en OCNV. Het secretariaat werd gevoerd door VOS/ABB.
6 In 2004 ging daarin bijna 280 miljoen euro om.
7 De bevoegdheden die gemeenten in 1998 in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid hadden gekregen werden in 2003 gedeeltelijk teruggedraaid. De schoolbesturen werden weer verantwoordelijk voor het schoolse deel van het onderwijsachterstandenbeleid (zie hoofdstuk 9, paragraaf 9.4).
8 In 2004 ging het om ongeveer 350 miljoen euro.
9 Zie ook Bronneman-Helmers 2006b.
10 Dit is inclusief de bekostiging die voor iedere leerling beschikbaar is.
11 Ter toelichting op clusterindeling en cijfers in figuur 8.1 het volgende: de ontwikkeling van de deelname aan de vier clusters kan in grote lijnen worden gevolgd vanaf 1991/1992. Omdat in de jaren voor 2003/2004 in de cijfers geen onderscheid werd gemaakt tussen leerlingen met een meervoudige handicap in cluster 2 en in cluster 3 zijn deze leerlingen allen ingedeeld bij cluster 3 (meervoudig gehandicapte leerlingen in cluster 3 is verreweg de grootste groep van deze twee). Ook kon in de cijfers geen onderscheid worden gemaakt tussen langdurig zieke kinderen met een lichamelijke aandoening (cluster 3) en met een psychische aandoening (cluster 4). Beide vormen zijn toegerekend aan cluster 4 (langdurige zieke kinderen met een psychische aandoening zijn een veel groter groep dan die met een lichamelijke aandoening). Om trendbreuken te vermijden zijn deze aanpassingen ook doorgevoerd in de jaren 2003/2004 en later. De in de figuur vermelde absolute aantallen per cluster wijken hierdoor af van de clustertotalen die voor de recente jaren door het CBS zijn gepubliceerd.
12 Zie de vorige noot voor een toelichting op de toedeling van leerlingen met een meervoudige handicap en van langdurig zieke leerlingen.

9 De (vroege) selectie bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs

Het realiseren van gelijke kansen is al decennialang een belangrijke doelstelling van het onderwijsbeleid. Het vroege selectiemoment bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs staat de onderwijskansen van kinderen uit minder bevoorrechte milieus in de weg, zo blijkt uit vergelijkend onderzoek naar de prestaties van kinderen in landen met uiteenlopende onderwijsstelsels. Vanuit het streven naar meer kansengelijkheid is in het verleden dan ook met enige regelmaat gepleit voor een minder gedifferentieerd en gelaagd stelsel van voortgezet onderwijs, zeker in eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.
In dit hoofdstuk staat de beleidsvorming rond de vroege selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs centraal.
Ongelijkheid in het onderwijs komt formeel weliswaar pas bij de overgang naar het voortgezet onderwijs aan het licht, maar manifesteert zich in de praktijk veel eerder. Bij de start in het onderwijs, op vierjarige leeftijd, is al duidelijk dat kinderen uit verschillende sociale en culturele milieus sterk verschillen in de bagage die ze van huis uit hebben meegekregen. In de jaren zeventig ontwikkelde de overheid voor het eerst beleid om de milieugebonden achterstanden in het basisonderwijs zo veel mogelijk weg te werken: het zogeheten onderwijsachterstandenbeleid, dat in dit hoofdstuk kort aan de orde komt. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er nog diverse mogelijkheden voor jongeren uit lagere sociale milieus om hun achterstand in te lopen. Het stapelen van opleidingen werd in de jaren negentig weliswaar enige tijd enige tijd ontmoedigd, maar is inmiddels weer volop mogelijk.
Het vroege selectiemoment – bij de overgang naar het voortgezet onderwijs – is een opvallend kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het is onlosmakelijke verbonden met twee andere structuurkenmerken: een strikte scheiding tussen het algemeen voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en een sterke gelaagdheid naar verschillende niveaus binnen de beide typen onderwijs. Nederlandse kinderen gaan al op twaalfjarige leeftijd naar verschillende schoolsoorten: het vmbo met daarbinnen de basisberoepsgerichte leerweg, de kaderberoepsgerichte leerweg, de gemengde leerweg en de theoretische leerweg (voorheen mavo), de havo of het vwo met daarbinnen nog het gymnasium als een apart schooltype. Het reguliere voortgezet onderwijs kent dus maar liefst zeven leerwegen of schoolsoorten: twee beroepsgerichte, een gemengde en vier algemeen vormende schoolsoorten.
Het gebruik van de term schoolkeuze bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs suggereert een zekere vrijheid op dit vlak voor ouders en kinderen. In de praktijk is die vrijheid echter beperkt. De overgang tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs kan namelijk met evenveel recht worden beschreven in termen van selectie en toelating. Het prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs (meestal gemeten aan de hand van de Cito-eindtoets) en het advies van de basisschool leggen belangrijke restricties op aan de keuze voor een schoolsoort in het voortgezet onderwijs. Ouders en kinderen kunnen in principe alleen kiezen tussen scholen die de schoolsoort

in huis hebben waarvoor hun kind geschikt is of geacht wordt te zijn. Bij een keuze voor een scholengemeenschap met meerdere schoolsoorten en brugklassen (bijvoorbeeld een mavo/havobrugklas) kan de definitieve keuze voor een schoolsoort vaak nog een jaar worden uitgesteld.
In het Nederlandse onderwijsstelsel wordt, net als in het Duitse en het Oostenrijkse, al vroeg geselecteerd. In Duitsland vindt de selectie bij de overgang naar het voortgezet onderwijs zelfs nog vroeger plaats dan in Nederland (rond de leeftijd van tien jaar). In een tweede categorie van onderwijsstelsels, bijvoorbeeld in landen als Frankrijk en Italië, maken kinderen eveneens op relatief jonge leeftijd (elf jaar) de overstap naar het voortgezet onderwijs, maar is de eerste fase van het voortgezet onderwijs nog (overwegend) geïntegreerd van karakter. Een derde categorie landen, waaronder Scandinavische landen als Denemarken en Finland en ook de Verenigde Staten, kent geïntegreerde onderwijsstelsels waar de overgang naar het secundair onderwijs pas rond de leeftijd van 16 jaar of nog later (Zweden, VS) plaatsvindt. Het gehele funderend onderwijs is daar ondergebracht in één schoolsoort voor alle kinderen van 6 tot 16 jaar. Pas aan het eind van de leerplicht vindt de overstap naar het vervolgonderwijs plaats. Het streven naar gelijke kansen en een hoog onderwijsniveau voor zo veel mogelijk kinderen was in deze landen een belangrijke overweging om te kiezen voor een uniform aanbod voor alle jongeren.
In Nederland zijn de afgelopen decennia diverse pogingen gedaan om te komen tot een meer geïntegreerde eerste fase van voortgezet onderwijs. De meest recente poging was het beleid rond de basisvorming, dat later in dit hoofdstuk aan de orde komt.

9.1 De maatschappelijke en politieke context

In de hoofdstukken 2 en 3 is uitvoerig ingegaan op de achtergronden van het Nederlandse onderwijsstelsel en de verschillen met andere onderwijsstelsels. Daarin is beschreven dat het Nederlandse onderwijsstelsel nog steeds de sporen draagt van de standenmaatschappij die Nederland was in de tijd van Thorbecke en van de invloed van de eerste en tweede industrialisatiegolf, in respectievelijk de laatste decennia van de negentiende eeuw en de periode na de Tweede Wereldoorlog. Beide verklaren in belangrijke mate de sterke gelaagdheid van het stelsel, de scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs en de prominente plaats die het beroepsonderwijs binnen het Nederlandse onderwijsstelsel inneemt.

Veranderingen in de samenstelling van de bevolking

Onderwijskansen van kinderen worden in belangrijke mate bepaald door het sociale milieu en de culturele en etnische herkomst van hun ouders. Als gevolg van demografische ontwikkelingen is de samenstelling van de bevolking in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Het sterk gestegen opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking, en van ouders in het bijzonder, is verreweg de belangrijkste drijvende kracht achter de verbeterde onderwijskansen. Daardoor liep het aantal kinderen met laagopgeleide ouders aanzienlijk terug, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken. Een tweede belangrijke ontwikkeling was de immigratie van arbeidsmigranten in de jaren zestig en

zeventig, met name uit Turkije en Marokko. In het kielzog van die arbeidsmigratie vond gezinshereniging plaats. De in dit kader geïmmigreerde kinderen vormden na verloop van tijd ook zelf weer nieuwe huishoudens. Daarbij zochten ze hun partners vaak in het land van herkomst. Het opleidingsniveau van de eerste arbeidsmigranten, maar ook van de naderhand ingestroomde partners uit het land van herkomst is in de regel zeer laag. Velen hebben nauwelijks onderwijs gevolgd en spreken bovendien vrijwel geen Nederlands. Hun kinderen kampen bij de start in het onderwijs dan ook vaak met grote ontwikkelingsachterstanden.
In de jaren zeventig kwamen ook vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen veel gezinnen en jongvolwassenen naar Nederland. Uit Suriname waren dat aanvankelijk vooral hoogopgeleide jongeren die in Nederland gingen studeren, later volgden meer gezinnen met een lager opleidingniveau. Ook Antilliaanse jongeren kwamen aanvankelijk vooral om studieredenen (deelname aan hoger onderwijs) naar Nederland; later veranderde de Antilliaanse migrantengroep van karakter. De afgelopen jaren kwamen vooral veel laaggeschoolde jongeren naar Nederland. Surinamers en Antillianen hebben over het algemeen minder problemen met de Nederlandse taal en trouwen veel vaker met autochtone Nederlanders dan de nakomelingen van de arbeidsmigranten (Garssen en Wageveld 2007).
Het merendeel van de immigratie in de afgelopen twintig jaar is asielmigratie. Het opleidingsniveau van de asielmigranten loopt sterk uiteen (Dourleijn et al. 2011). Sinds de toetreding van de Oost-Europese landen tot de Europese Unie (in 2004 en 2007) komen ook steeds meer mensen uit Polen, Bulgarije en Roemenië naar Nederland. Een deel van hen vestigt zich hier definitief.
De heterogeniteit van de leerlingen- en studentenpopulatie is door beide ontwikkelingen – het gestegen opleidingsniveau van de autochtone Nederlandse bevolking en de komst van qua sociaal milieu en etnische herkomst zeer uiteenlopende nieuwe bevolkingsgroepen – sterk vergroot.

Het meritocratisch ideaal en de keerzijden ervan

Volgens het meritocratische ideaal zou de sociale status die iemand bereikt alleen afhankelijk mogen zijn van (aangeboren) talent en eigen inspanning. Niet de afkomst, maar 'de verdienste' zou bepalend moeten zijn, en onderbenutting van talenten moet worden tegengegaan. In het onderwijs speelt dit meritocratische ideaal een belangrijke rol. De overheid voert al vele decennia achterstandenbeleid om gelijke kansen te creëren voor kinderen uit verschillende herkomstmilieus, zodat de aanleg en talenten van ieder kind tot ontplooiing kunnen komen. Dat beleid richt zich voornamelijk op het basisonderwijs, en sinds de eeuwwisseling ook op de voorschoolse fase, waarover later in dit hoofdstuk meer.
Michaël Young (1958) uitte ruim een halve eeuw geleden in *The rise of the meritocracy 1870-2033* – een satirische schets van de Britse samenleving in 2034 – al scherpe kritiek op de schaduwzijden van het meritocratische ideaal. Gelijkheid van kansen op basis van verdienste komt volgens Young neer op een maatschappij met twee klassen: zij die in staat zijn hun kansen te benutten en zij die daartoe niet in staat zijn. In zijn toekomstbeeld zijn alleen begaafde kinderen uit de lagere sociale klassen naar de hogere klassen

doorgestroomd. Omdat talent een erfelijke component heeft en omdat huwelijkspartners in toenemende mate trouwen met iemand met een vergelijkbaar opleidingsniveau en IQ wordt het lidmaatschap van sociale klassen steeds meer door erfelijk factoren bepaald. Sociale klassen worden daardoor in toenemende mate erfelijk, waardoor ze op termijn volledig homogeen worden, de dynamiek tussen sociale klassen tot stilstand komt en de kloof ertussen zich verdiept. In deze ver doorgevoerde meritocratie heeft iedereen alle kansen gehad.
Swierstra en Tonkens (2008) wijzen, in navolging van Young, op de mogelijk nadelige gevolgen van die ontwikkeling voor het zelfrespect van laaggeschoolden: wie alle kansen heeft gehad, heeft een gebrek aan succes helemaal aan zichzelf te wijten. Laaggeschoolden kunnen die aantasting van hun zelfrespect ontlopen door erop te wijzen dat de gelijke kansen in de praktijk nog niet zijn gerealiseerd. Een andere overlevingsstrategie van de 'meritocratische verliezers' is het geloof dat het heel goed mogelijk is om op andere manieren dan langs de weg van het onderwijs en het behalen van diploma's een hoge positie te verwerven op de maatschappelijke ladder.
Herweijer laat zien dat het spookbeeld van Young van een volledig op erfelijke aanleg en inspanning berustende samenhang tussen het opleidingsniveau van ouders en dat van hun kinderen in Nederland vooralsnog niet aan de orde is. Als gevolg van een toegenomen neerwaartse mobiliteit uit het hoogopgeleide milieu nam de samenhang tussen het behaalde opleidingsniveau en het milieu van herkomst af, althans bij mannen. Het perspectief op sociale stijging is nog volop aanwezig, zeker voor kinderen en jongeren uit niet-westerse allochtone gezinnen (Herweijer 2010; Huijnk et al. 2010).

Ontwikkelingen in doelgroepen en verschillende effecten van sociaal milieu

Bij gelijkheid van kansen gaat het van oudsher om de vraag in hoeverre achtergrondkenmerken als sociaal milieu, geslacht of etnische herkomst van invloed zijn op het onderwijsniveau dat jongeren in het onderwijs behalen. In de doelgroepen van het gelijkekansenbeleid hebben zich sinds de jaren zestig de nodige verschuivingen voorgedaan. In de jaren zestig en zeventig maakte men zich vooral zorgen over de kansen van arbeiderskinderen. Onder deze kinderen zat veel verborgen talent dat in het onderwijs onvoldoende werd ontwikkeld (Van Heek 1968). Ook meisjes hadden, vergeleken met jongens, in die jaren nog een grote achterstand. In de jaren tachtig kwamen de onderwijsachterstanden van kinderen van migranten uit landen als Marokko en Turkije in beeld. De achterstanden van de sterk in omvang toegenomen groep van kinderen uit niet-westerse allochtone achterstandsmilieus staan anno 2010 nog volop in de belangstelling. De aandacht voor de steeds kleiner wordende groep van autochtone achterstandsleerlingen schoof de afgelopen decennia enigszins naar de achtergrond (Vogels en Bronneman-Helmers 2003).
Niet alleen in de doelgroep, ook in de aard van het gelijkekansenbeleid deden zich de afgelopen decennia diverse ontwikkelingen voor. Bij effecten van het herkomstmilieu wordt in de regel een onderscheid gemaakt tussen het primaire en het secundaire effect van het sociaal milieu. Het *primaire effect* van verschillen in herkomstmilieu heeft betrekking op de verschillen in prestaties aan het eind van de basisschool. Die prestatieverschillen zijn niet alleen terug te voeren op verschillen in erfelijke aanleg, bijvoorbeeld

tussen kinderen met hoogopgeleide dan wel laagopgeleide ouders, maar ook op de opvoeding die kinderen van huis uit meekrijgen (sociaal, cultureel, financieel en emotioneel kapitaal) en op de kwaliteit van de bezochte basisschool. Het primaire effect hangt dus niet alleen samen met het herkomstmilieu, ook het basisonderwijs draagt eraan bij. Omdat het onderwijs over het algemeen beter aansluit bij de opvoeding in de middelbare en hogere sociale milieus, behalen kinderen uit dergelijke milieus in de regel hogere opleidingsniveaus.

Er is sprake van een *secundair effect* indien kinderen uit lagere sociale milieus bij een gelijk prestatieniveau aan het eind van de basisschool toch in lagere vormen van voortgezet onderwijs terechtkomen. Dat kan liggen aan de soms voorzichtige keuzes die lager geschoolde ouders en hun kinderen maken, maar ook aan de lage ambities die deze ouders voor hun kinderen koesteren. Dat laatste was een halve eeuw geleden ook het geval bij meisjes. Een hogere opleiding werd voor hen niet nodig geacht, omdat ze toch gingen trouwen. Momenteel doen dergelijke vormen van zelfselectie zich nog vooral bij kinderen uit laaggeschoolde autochtone milieus voor.

Plaatsing in een lagere schoolsoort dan op basis van de onderwijsprestaties zou mogen worden verwacht kan ook het gevolg zijn van het gedrag van scholen. Zo kan de basisschool een lager advies geven dan de capaciteiten en de eindtoets indiceren, omdat de school onvoldoende vertrouwen heeft in de kans op succes en het kind voor teleurstelling wil behoeden. Scholen voor voortgezet onderwijs hanteren soms strenge toelatingseisen, omdat de toestroom van het aantal leerlingen groter is dan de school kan opvangen of omdat de school niet het risico wil lopen slechtere resultaten te boeken. Sinds het eind van de jaren negentig worden gegevens over zittenblijven en het percentage leerlingen dat zonder vertraging het diploma behaalt namelijk gepubliceerd. Tegenvallende resultaten kunnen de goede naam van de school aantasten.

Het beleid om kansengelijkheid te vergroten richt zich voornamelijk op factoren die van overheidswege te beïnvloeden zijn. In de praktijk wordt met name ingezet op het verminderen van het primaire effect van het herkomstmilieu, dat wil zeggen op het verbeteren van de schoolprestaties van kinderen uit achterstandsmilieus. Aan de erfelijke aanleg kan de overheid weinig doen. Als het gaat om de opvoeding in het gezin heeft de overheid in principe al wat meer mogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van opvoedingsondersteuning. Verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs aan achterstandsleerlingen biedt echter het meeste perspectief.

In de jaren zeventig ontwikkelde de overheid voor het eerst beleid om milieugebonden onderwijsachterstanden te bestrijden. Vanaf 1986 gebeurde dat door basisscholen bij een substantieel aantal achterstandsleerlingen extra formatie (meer docenten) toe te kennen (de gewichtenregeling). Sinds het jaar 2000 is, na een aantal jaren van experimenteren, ook een regeling voor voor- en vroegschoolse educatie (vve) van kracht. Door kinderen uit achterstandsmilieus vanaf de leeftijd van 2,5 jaar aan voorschoolse programma's te laten deelnemen en deze programma's gedurende de (vroegschoolse) kleuterperiode op de basisschool te laten doorlopen probeert men hun startpositie in het onderwijs te verbeteren.

Rond de eeuwwisseling werd de kwaliteit van het onderwijs op individuele basisscholen een belangrijk aangrijpingspunt van beleid. De onderwijsinspectie houdt sinds een

aantal jaren intensief toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen, dat wil zeggen scholen die onvoldoende resultaten boeken met hun onderwijs, ook als er rekening wordt gehouden met de aard van de leerlingenpopulatie. Dit betreft naar verhouding vaak scholen met een grote concentratie leerlingen uit achterstandsmilieus.
Achter het beleid met betrekking tot de voorschoolse periode en het basisonderwijs gaat overigens wel een trilemma schuil tussen drie belangrijke waardeoriëntaties: het principe van gelijke kansen, het meritocratische beginsel van verdienste of prestatie en het uitgangspunt van de autonomie van het gezin. De afgelopen jaren deed zich duidelijk een verschuiving voor van gelijke kansen naar verdienste. Zo nam het belang van de Cito-eindtoets bij de verwijzing naar het voortgezet onderwijs sterk toe. Om het doel van de gelijke kansen zo veel mogelijk te realiseren wordt steeds vaker een inbreuk op de autonomie van het gezin noodzakelijk geacht, bijvoorbeeld in de vorm van opvoedingsondersteuning of voorschoolse educatie. Bemoeizorg en paternalisme lijken nieuwe trends te worden, zo werd ruim tien jaar geleden door het SCP geconstateerd. In het kader van de toegenomen meritocratisering dreigt de autonomie van het gezin steeds verder te worden ingeperkt (Bronneman-Helmers 1999: 150).

Veranderingen in de overwegingen achter het gelijkekansenbeleid

De overwegingen achter het gelijkekansenbeleid zijn in de loop der jaren duidelijk verschoven. Stonden in de jaren zeventig rechtvaardigheidsoverwegingen in termen van individuele rechten van burgers op gelijke kansen op ontplooiing en sociale stijging centraal, de afgelopen tien jaar waren collectieve belangen met betrekking tot de economie (kenniseconomie) en de sociale cohesie (meedoen) veel meer richtinggevend voor het gelijkekansenbeleid in het onderwijs.
Het beter benutten van talenten wordt nu meer bepleit vanuit het perspectief van de samenleving dan vanuit het perspectief van emancipatie van sociale groepen. Individuele rechten op sociale stijging die de economie niet aantoonbaar versterken (zoals algemene vorming in het kader van 'een leven lang leren') of die sociale cohesie in de weg staan (zoals onderwijs in eigen taal en cultuur) worden niet langer van overheidswege ondersteund.
Ook bij het aangrijpingspunt voor onderwijsachterstandenbeleid deed zich een verschuiving voor. In lijn met de toenemende individualisering verschoof de aandacht voor gelijke kansen van milieugebonden achterstandsgroepen naar individuele talenten. De behoeften, belevingswereld en talenten van de individuele leerling moesten in het onderwijs centraal komen te staan, zo werd in de loop van de jaren negentig steeds vaker betoogd. Het onderwijsachterstandenbeleid zou niet langer moeten worden gevoerd op grond van veronderstelde achterstanden in verband met het herkomstmilieu van het kind, maar op basis van individueel vastgestelde achterstanden op vierjarige leeftijd. Hoewel een commissie in 1996 een negatief advies uitbracht over de invoering van een kleutertoets in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid (commissie-Kohnstamm 1996), werd in 2003 toch een wetsvoorstel ingediend om een zo'n toets voor alle vierjarigen verplicht te stellen. Dat voorstel heeft het Staatsblad overigens nooit gehaald. Het zwaartepunt van het onderwijsachterstandenbeleid verschoof de afgelopen tien jaar duidelijk naar de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Hoewel de gewichtenregeling

nog steeds van toepassing is, zijn de criteria op grond waarvan extra formatie aan scholen wordt toegekend diverse malen aangescherpt en gewijzigd. Zo is het land van herkomst sinds 2006 niet langer een apart criterium. Het leerlinggewicht wordt anno 2010 nog uitsluitend vastgesteld op basis van het (lage) opleidingsniveau van beide ouders.

Politieke verschillen in opvatting over gelijke kansen

Over de doelstelling van gelijkheid van kansen in het onderwijs bestaat op het eerste gezicht brede politieke overeenstemming. Bij nadere beschouwing is de consensus over wat er nu precies onder gelijke kansen moet worden verstaan en hoe deze moeten worden bevorderd veel minder groot. De drie grote politieke stromingen verschillen ook van mening als het gaat om de rol van de overheid bij het realiseren van gelijke kansen.
In sociaaldemocratische kring wordt het succes van het gelijkekansenbeleid in de regel afgemeten aan de uitkomsten. Voor deze politieke stroming is sprake van gelijke kansen indien kinderen uit lagere en hogere sociale milieus even vaak deelnemen aan hogere vormen van onderwijs (havo/vwo, hoger onderwijs) en eenzelfde opleidingsniveau behalen. Deze opvatting gaat echter voorbij aan de erfelijke component en daarmee samenhangende verschillen in aanleg. De overheid is in sociaaldemocratische visie verantwoordelijk voor een structuur van het onderwijsstelsel die de kansen van kinderen uit lagere sociale milieus zo veel mogelijk vergroot en voor het wegnemen van (financiële) drempels die gelijke deelname zouden kunnen belemmeren.
Voor liberalen gaat het bij gelijke kansen veel meer om het gelijk maken van het speelveld. Kinderen uit verschillende sociale milieus moeten aan het begin van hun loopbaan in het onderwijs een gelijke startpositie hebben. Daarna is het vooral een kwestie van inzet en motivatie. Vanuit die optiek zijn liberalen grote voorstanders van een voorziening als de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Deze opvatting gaat echter voorbij aan het gegeven dat ondersteuning vanuit het gezin (of het gebrek daaraan) ook tijdens de schoolloopbaan van invloed is. Liberalen streven niet naar gelijkheid, maar naar selectie van excellentie (*selection des meilleurs*) en geven in dat verband de voorkeur aan vroegtijdige selectie van de meest begaafde jongeren.
Christendemocraten hebben een minder uitgesproken visie op gelijke kansen. Zij zijn, anders dan sociaaldemocraten, geen voorstander van sterke overheidsbemoeienis (artikel 23) en zijn evenmin overtuigd van het onder liberalen dominerende vertrouwen in de individuele 'verdienste'. Christendemocraten hechten sterk aan een belangrijke rol voor het maatschappelijk middenveld, en leggen de maatschappelijke opdracht tot het realiseren van gelijke kansen dan ook bij voorkeur bij de scholen zelf.

Formele selectie (bij de overgang naar het voortgezet onderwijs) tegenover informele, verborgen selectie en zelfselectie (in het basisonderwijs)

Ongelijkheid in het onderwijs wordt op beleidsniveau voor het eerst zichtbaar bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Alle kinderen gaan immers, ongeacht hun sociale herkomst, naar het basisonderwijs. In principe gaan alleen kinderen met individuele beperkingen of handicaps naar het speciaal onderwijs (zie hoofdstuk 8). Hoewel er voorafgaand aan de overstap naar het voortgezet onderwijs

formeel geen selectiemoment is, is er in het basisonderwijs wel degelijk sprake van selectie, zij het van uiteenlopende vormen van – veelal onbewuste – verborgen selectie. Daarbij kan het lage verwachtingen betreffen die leerkrachten hebben van kinderen uit lagere sociale milieus, praktijken waarbij kinderen al in de laatste groepen van de basisschool worden voorgesorteerd voor de diverse schoolsoorten en niveaus in het voortgezet onderwijs of het geven van een lager schooladvies dan op grond van de leerprestaties zou mogen worden verwacht. Er is in een aantal gevallen ook sprake van zelfselectie. Zo kiezen laagopgeleide autochtone ouders bij de overgang naar het voortgezet onderwijs nogal eens voor een lagere schoolsoort dan hun kind aankan. Het onderwijsbeleid richtte zich vanaf de jaren zestig tot het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw echter vooral op de structuur van het voortgezet onderwijs. Structuur en inrichting van het onderwijsstelsel zijn ook de verantwoordelijkheid van de overheid. Op de gang van zaken binnen de scholen zelf heeft zij veel minder invloed (zie hoofdstuk 7). De beschrijving van het beleid dat tot 1990 is gevoerd om 'uitstel van selectie' te bewerkstelligen zal echter duidelijk maken dat voorstellen om veranderingen in de structuur van het voortgezet onderwijs aan te brengen op heftige politieke tegenstand kunnen rekenen.

Het tot 1990 gevoerde beleid rond 'uitstel van selectie'

Uitstel van selectie wordt al vele decennia bepleit. Al sinds de Tweede Wereldoorlog is er in de politiek sprake van een streven naar meer integratie in het voortgezet onderwijs. Een eerste voorstel om te komen tot afzonderlijke brugperiodes voor het algemeen voortgezet onderwijs en het lager beroepsonderwijs stamt uit de jaren vijftig. Met de invoering van de Mammoetwet, in 1968, kwam er een brugjaar, dat echter niet de mogelijkheid bood om door te stromen van het beroepsonderwijs naar het algemeen voortgezet onderwijs. De vorming van scholengemeenschappen maakte het wel mogelijk om gemengde brugklassen lbo-avo te vormen. Tussen 1968 en 1984 werden echter veel meer scholengemeenschappen voor algemeen voortgezet onderwijs gevormd (653) dan voor zowel lager beroepsonderwijs als algemeen voortgezet onderwijs (111).
Eind jaren zestig ontstond het idee te gaan experimenteren met een drie- of vierjarige middenschool. In 1972 kondigde minister Chris van Veen (CHU) experimenten met zo'n school aan. In 1975 bracht minister Jos van Kemenade (PvdA) de discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* uit. Daarin werden vijf doelstellingen voor de middenschool genoemd:

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

Een tweesporige eerste fase van het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen een middenschool naast de bestaande schooltypen, werd in de Contourennota afgewezen. Het middenschoolplan leidde tot een heftige politieke discussie. De grote confessionele partijen vonden dat er eerst maar eens een grondige evaluatie van het functioneren van de Mammoetwet moest plaatsvinden. Ze waren bang dat de minister het onderwijs zou willen gebruiken om maatschappelijke veranderingen door te voeren, maar spraken zich wel uit voor experimenten. De VVD was bevreesd voor centralisatie, indoctrinatie (een kritiekpunt dat zich vooral richtte op het streven naar 'sociale bewustwording') en niveauverlaging. Als de middenschool tegen de zin van de partij toch zou worden ingevoerd, zou deze alleen de mavo en het lbo moeten omvatten.
Met de komst van minister Arie Pais (VVD) in1977 verdween de middenschoolgedachte naar de achtergrond. Pais en zijn staatssecretaris voor voortgezet onderwijs De Jong Ozn (CDA) zagen in hun nota *Ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs* (1979) meer in een tweejarige ongedeelde brugperiode. De nota werd met gemengde gevoelens ontvangen: voorstanders van de middenschool vonden het plan dat erin werd omschreven niet ver genoeg gaan, terwijl tegenstanders ook deze beperkte vorm van geïntegreerd onderwijs afwezen.
In 1982 verscheen een volgende nota met nieuwe plannen voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs. De uitgangspunten van de door minster Van Kemenade (PvdA) en zijn staatssecretaris voor het voortgezet onderwijs Wim Deetman (CDA) uitgebrachte nota *Verder na de basisschool* leken sterk op die van de Contourennota. Ook hierin stond de vervanging van de verschillende schooltypen door één schoolsoort – het voortgezet basisonderwijs – centraal. Over de nota vond breed overleg plaats tussen het ministerie en het georganiseerde onderwijsveld (Centrale Werkgroep). Dit maakte duidelijk dat consensus over hervormingen in het voortgezet onderwijs niet alleen in de politiek, maar ook in het onderwijsveld zelf ver te zoeken was. Toen in 1983 de conclusies van het overleg werden gepubliceerd leek de tenuitvoerbrenging van het plan verder weg dan ooit. Het meest hete hangijzer was de vraag of het voortgezet basisonderwijs naast of in de plaats van het bestaande systeem van diverse schooltypen zou komen. Dit leidde feitelijk tot een patstelling.
Om uit deze impasse te komen vroeg Deetman, die inmiddels minister was geworden (kabinetten-Lubbers I en -Lubbers II – CDA/VVD: 1982-1989), in december 1983 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies uit te brengen over de wenselijke *inhoud, duur en structuur* van de basisvorming. De raad werd gevraagd maatschappelijke ontwikkelingen te vertalen in eisen die aan de basisvorming kunnen worden gesteld.
Ondanks de weinig bemoedigende vooruitzichten nam Deetman in de daarop volgende kabinetsperiode de beleidslijn uit de nota *Verder na de basisschool* grotendeels over. In juli 1985, ruim een halfjaar voor het verschijnen van het WRR-advies, stuurde hij samen met de staatssecretaris voor voortgezet onderwijs, Nell Ginjaar-Maas (VVD) het conceptontwerp *Ontwikkelingswet voortgezet onderwijs* naar de Tweede Kamer. Beslissingen over de toekomstige structuur van het voortgezet onderwijs werden echter op de lange baan geschoven.

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

– een voor alle 12- tot 15- à 16-jarigen verplicht gemeenschappelijk programma bestaande uit veertien vakken dat 80% van de lestijd in beslag zou nemen (kerncurriculum); daarnaast was er een vrije ruimte voor herhaling, dieper ingaan op de stof of een extra vak;
– het aanbod zou overwegend kennisgericht moeten zijn; er zou sprake moeten zijn van een evenwichtige afweging tussen theoretisch cognitieve onderdelen en meer op handelen gerichte onderdelen; voor praktische vaardigheden als koken was in de basisvorming geen plaats;
– gezien de grote verschillen in capaciteiten en schoolprestaties aan het eind van de basisschool zou een differentiatie naar niveau gerealiseerd moeten worden; de afsluiting zou moeten plaatsvinden op twee niveaus; daarnaast zou er een aparte differentiatie moeten worden ontwikkeld voor leerlingen voor wie een langdurig uitstel van beroepsvoorbereiding niet wenselijk was: een combinatievariant van algemene basisvorming en beroepsvoorbereiding.

Volgens de voorzitter van de commissie die het WRR-rapport opstelde, professor Schuyt, was de belangrijkste functie van de basisvorming het aanbieden van een gemeenschappelijke culturele bagage; een cultuurpolitieke invulling die met de toenemende culturele pluriformiteit in de samenleving alleen maar aan belang zou winnen. De kwaliteit van de basisvorming zou dan ook niet moeten worden verhoogd door in de basisvorming te zoeken naar verbreding, maar door verdieping aan te brengen op zorgvuldig gekozen gebieden. De gedachte van een *promotion de tous*, het toegankelijk maken van de hogere cultuur voor ieder lid van de samenleving, vormde voor de WRR een belangrijke drijfveer achter het streven naar een hoogwaardige algemene basisvorming voor iedereen.
Eind 1987 dienden minister Deetman (CDA) en staatssecretaris Ginjaar-Maas (VVD) een wetsvoorstel in tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs om te komen tot basisvorming voor 12- tot 15-jarigen. Dat wetsvoorstel was in belangrijke mate gebaseerd op het advies van de WRR. In januari 1989 werden de eindtermen bekend gemaakt.

Hoewel het onderwijsveld nauw bij de opstelling hiervan betrokken was geweest, kwam er veel kritiek (zie paragraaf 7.4.1). Begin mei 1989 viel het kabinet-Lubbers II. In november 1989 trad een nieuw kabinet met een andere samenstelling aan (Lubbers III: CDA/PvdA: 1989-1994).

9.2 Agendavorming rond het (vroege) selectiemoment (1990-2010)

De afgelopen twintig jaar verscheen het thema 'uitstel van selectie' een aantal malen op de beleidsagenda.

9.2.1 Regeerakkoord 1989:'uitstel van selectie' van de politieke agenda naar de beleidsagenda

In het in 1989 gesloten regeerakkoord werden uiteindelijk, na vele jaren van politieke impasse, een paar belangrijke knopen doorgehakt. Gedurende het kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA: 1989-1994) zat de PvdA voor het eerst sinds 1982 weer in de regering. De moeizame samenwerking tussen CDA en PvdA in het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982) lag echter nog vers in het geheugen. Er kwam dan ook een gedetailleerd regeerakkoord waarin afspraken werden gemaakt over bezuinigingen, de WAO, een basisgezondheidsverzekering en de basisvorming. In het regeerakkoord van het kabinet werd de volgende passage over de basisvorming opgenomen: 'In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt, te beginnen op 1 augustus 1991, een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming in de leerstof ingebouwd.' Er werden ook gedetailleerde afspraken gemaakt over de vorming van brede scholengemeenschappen. Scholen voor lager beroepsonderwijs (lbo) en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) zouden 'door de hantering van een gunstiger bekostigingsformule' worden gestimuleerd om te fuseren.

9.2.2 OESO (2005): onderwijsstelsels die vroeg selecteren reproduceren bestaande ongelijkheid

In 2005 verscheen het vroege selectiemoment opnieuw op de agenda. In september van dat jaar publiceerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de jaarlijks verschijnende publicatie *Education at a Glance 2005* (EAG). Daarin werd onder andere een verband gelegd tussen de mate van differentiatie en selectiviteit van onderwijsstelsels en de resultaten op toetsen voor rekenen en wiskunde die leerlingen op 15-jarige leeftijd behaalden
Op basis van die analyse stelde de OESO vast dat onderwijsstelsels waarin leerlingen al op jeugdige leeftijd in verschillende schooltypes terechtkomen de bestaande sociale ongelijkheid reproduceren. Selectieve, gedifferentieerde en beroepsgerichte stelsels presteren volgens de OESO gemiddeld minder goed op vergelijkende toetsen (PISA). Onderwijsstelsels, waarin leerlingen langer bij elkaar blijven in scholen waarin maatwerk wordt geboden aan uiteenlopende talenten en behoeften laten gemiddeld genomen betere prestaties op vergelijkende toetsen zien. In dergelijke stelsels is de

samenhang tussen sociaal milieu en schoolprestaties veel zwakker, zij het niet afwezig. Overigens bevestigt het Nederlandse onderwijsstelsel deze bevinding niet: hoewel het tot de meest selectieve en beroepsgerichte stelsels behoort, zijn de prestaties er relatief hoog (OESO 2005: 398-406).

Minister van der Hoeven (2005): het Nederlandse onderwijsstelsel levert hoge prestaties tegen lage kosten

De toenmalige minister van Onderwijs, Maria van der Hoeven (CDA) (kabinet-Balkenende II – CDA/VVD/D66: 2003-2006) reageerde in een brief aan de Tweede Kamer op de bevindingen van de OESO. Daarin gaf zij aan dat uit de internationale vergelijking blijkt dat het gedifferentieerde Nederlandse stelsel goede resultaten laat zien: 15-jarige leerlingen leveren bij lezen en in de natuurwetenschappen goede prestaties en behoren in wiskunde nog steeds tot de absolute wereldtop. Ook op het punt van een vakoverstijgende vaardigheid als het probleemoplossend vermogen doen Nederlandse leerlingen het prima. Deze goede prestaties worden geleverd met betrekkelijk bescheiden overheidsmiddelen. In het secundair onderwijs liggen de uitgaven per leerling onder het OESO-gemiddelde en onder het niveau van de meeste buurlanden. Zowel Nederland als Finland paart relatief lage uitgaven per leerling aan een hoog prestatieniveau.
Volgens de minister zijn de goede prestaties het gevolg van een aantal innovatieve kenmerken van ons onderwijsstelsel, zoals de verregaande autonomie van scholen in combinatie met een centrale examinering. Het stellen van hoge eisen aan diploma's leidt overigens niet alleen tot relatief hoge leerprestaties, maar vormt voor een deel ook de verklaring voor het relatief hoge aantal voortijdig schoolverlaters. Wie hogere eisen stelt riskeert meer uitvallers, zo blijkt uit de internationale vergelijking (OCW 2005).

OESO (2007): vroege selectie belemmert deelname achterstandsleerlingen aan het hoger onderwijs

In het voorjaar van 2007 bracht de OESO een internationaal vergelijkende studie over het hoger onderwijs uit (OESO 2007). Daarin liet de organisatie zich wederom kritisch uit over het vroege selectiemoment in Nederland. De relatief lage deelname van achterstandsleerlingen en niet-westerse allochtonen aan het hoger onderwijs zou volgens de OESO een gevolg zijn van de vroege selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs.

Minister Plasterk (2007): stapelen via de beroepskolom biedt voldoende mogelijkheden

In een eerste reactie op het OESO-rapport over het hoger onderwijs gaf de toenmalige minister van onderwijs, Ronald Plasterk (PvdA) (kabinet-Balkenende IV – CDA/PvdA/CU: 2007-2010) aan geen aanleiding te zien te voor een beleidsactie, omdat de bestaande route via de beroepskolom vmbo-mbo-hbo leerlingen uit lagere sociale milieus voldoende mogelijkheden biedt om via stapeling toch het hoger onderwijs te bereiken.

Voorzitter SER (2008): stelsel biedt onvoldoende maatwerk en discrimineert naar sociale herkomst

In februari 2008 hield Alexander Rinnooy Kan, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, tijdens het jaarcongres van werkgeversorganisatie VNO/NCW een inleiding onder de titel *Onderwijs als fundament voor een sterke economie in 2020*. Daarbij merkte hij op dat een belangrijk principe van het huidige stelsel weliswaar gelijke kansen voor iedereen heet te zijn, maar dat het stelsel in de praktijk vooral inzet op gelijke uitkomsten. Dat gaat enerzijds gepaard met hoge uitval onder leerlingen die het gemiddelde niveau niet aankunnen en anderzijds met verspilling van talent onder degenen met bovengemiddelde aanleg – een ongelukkige combinatie. Een stelsel dat individueel maatwerk tot uitgangspunt maakt zou veel beter aan het principe van gelijke kansen voor iedereen tegemoetkomen. Om de huidige situatie te doorbreken zou er veel meer vrijheid voor scholen moeten komen ('regelarme scholen'); daardoor zou er een betekenisvolle differentiatie tussen scholen kunnen ontstaan: scholen die eigen keuzes maken ten aanzien van profiel, inhoud en aanpak van het onderwijs, en daarover in de eerste plaats verantwoording afleggen aan hun omgeving (Rinnooy Kan 2008a).
Een maand later stelde Rinnooy Kan tijdens de Hofstadlezing onder de titel *Zuinig op Nederland* ook het vroege eerste selectiemoment aan de orde. Naar aanleiding van het eerder genoemde OESO-rapport over het hoger onderwijs hield hij zijn gehoor voor dat we in Nederland niet zuinig zijn op onze talenten. We verkwisten met name het talent van al diegenen die voor een dubbeltje geboren zijn en de kans niet krijgen om een kwartje te worden. Dat is niet alleen onrechtvaardig tegenover de betrokkenen, maar ook fataal voor onze ambities als kenniseconomie. De verkwisting van talenten heeft volgens Rinnooy Kan voor een belangrijk deel te maken met het feit dat in Nederland al op 12-jarige leeftijd bij de Cito-toets wordt besloten welke vervolgopleiding kinderen gaan doen. Op dat moment wordt de route naar het hoger onderwijs voor de meeste kinderen afgesloten. Laatbloeiers krijgen zo geen kans. Zij zouden weer diploma's moeten kunnen stapelen om alsnog de universiteit te halen. 'Wie die omwegen heeft afgebroken, was niet zuinig op Nederland,' aldus Rinnooy Kan. Het minste wat we volgens hem zouden kunnen doen is de omwegen in ere herstellen, het fenomeen van de schakelklas bevorderen en de voor-en vroegschoolse educatie voor jonge kinderen verder uitbreiden (Rinnooy Kan 2008b).

Premier Balkenende (2008): stapelen van studies bevorderen

In april 2008 gaf ook minister-president Jan Peter Balkenende (CDA) aan 'het stapelen van studies te willen bevorderen in plaats van tegen te gaan'.[1] De doorstroom vmbo-mbo-hbo achtte hij van grote betekenis, zowel voor de kenniseconomie als voor de emancipatie van allochtone jongeren. Daarbij zette hij zich nog eens af tegen critici die het stapelen van studies als een 'oneigenlijke' en 'inefficiënte' leerweg betitelden.

9.2.3 Vroege selectie opnieuw op de agenda (2008)

In december 2008, stuurde Plasterk (PvdA) een tussenbalans naar de Tweede Kamer onder de titel *Midterm review 'het Beste Onderwijs'*. Daarin gaf hij niet alleen de stand van

zaken halverwege de kabinetsperiode weer, maar presenteerde hij ook een korte vooruitblik naar de toekomst. Bij dat laatste gaf hij nog eens aan dat het perspectief van een beroepsbevolking die voor 50% uit hoger opgeleiden bestaat alleen maar te realiseren valt indien ook jongeren met achterstanden een einddiploma hoger onderwijs kunnen bereiken. De weg daarnaartoe is voor hen echter niet alleen lang, maar levert ook veel tussentijdse uitval op. Vanuit de gedachte dat het niet verstandig is het onderwijsstelsel zo in te richten dat de lange route voor steeds meer jongeren de meest waarschijnlijke route is en met het oog op de bevindingen uit internationaal vergelijkend onderzoek vroeg hij zich af of het Nederlandse stelsel jongeren niet te vroeg selecteert: 'van jongeren met een achterstand is op elfjarige leeftijd lang niet altijd het potentieel zichtbaar'. Om die vraag te beantwoorden kondigde de minister een onderzoek aan. Dat gebeurde in april 2009 in de vorm van een adviesaanvraag aan de Onderwijsraad. Deze werd gevraagd een oordeel te geven over het huidige stelsel 'in het licht van de al dan niet (te) vroege selectie' en zich eveneens uit te spreken over de flexibiliteit van het stelsel. Het Nederlandse onderwijsstelsel kent immers diverse mogelijkheden voor tussentijds overstappen, doorstromen en stapelen van opleidingen, maar er doen zich ontwikkelingen voor die deze mogelijkheden juist beperken, zoals het verdwijnen van brede brugklassen, het schaarser worden van schoolvestigingen waarin meerdere schoolvestigingen gevestigd zijn, het invoeren van gymnasiumbrugklassen en het stellen van aanvullende eisen aan leerlingen die naar een hoger niveau willen doorstromen.
In de media en in de Kamer volgden naast steunbetuigingen tal van kritische reacties op de opmerkingen van minister Plasterk over het vroege selectiemoment. Zijn voorstel werd opgevat als een pleidooi voor de aloude middenschool; sommigen spraken zelfs van 'ouderwets sociaaldemocratische gelijkheidsdenken'. De minister zou met zijn voorstel ingaan tegen de wensen van ouders en van de samenleving. Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie (commissie-Dijsselbloem), waarin onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig zoals de basisvorming als mislukte en schadelijke operaties waren bestempeld, was nog maar enkele maanden oud. Uitstel van het (vroege) selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs was – 35 jaar na de middenschooldiscussie (Contourennota) – duidelijk nog steeds een heikel thema.

Advies van de Onderwijsraad (2010)

In maart 2010 verscheen *Vroeg of laat? Advies over de vroege selectie in het Nederlandse onderwijs*. Daarin geeft de Onderwijsraad aan geen voorstander te zijn van verplicht uitstel van selectie voor iedereen, maar wel van verbeteringen in het huidige stelsel om bestaande zwaktes tegen te gaan.
Uit de literatuur over het onderwerp blijkt volgens de raad dat 'vroege selectie' vooral negatieve gevolgen heeft voor leerlingen met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Zij hebben meer kans om terecht te komen in de lagere schoolsoorten, waar ze minder mogelijkheden hebben zich op te trekken aan beter presterende klasgenoten. Volgens de raad zijn al te grote niveauverschillen binnen een groep echter niet goed. Een mavo/havobrugklas heeft, vergeleken met een categorale mavo, wel positieve effecten zonder dat dit ten koste gaat van de leerlingen met een havoniveau. De kritiek dat vroege

selectie leidt tot segregatie, en daarmee de sociale cohesie en burgerschapsvorming belemmert, wordt door de raad bestreden.
Internationale vergelijking van verschillende onderwijsstelsels maakt volgens de Onderwijsraad duidelijk dat moeilijk vast te stellen valt wat precies de bijdrage is van het opschuiven van het selectiemoment. Vaak zijn er ook andere kenmerken die verantwoordelijk kunnen zijn voor verschillen in de prestaties van onderwijsstelsels, waardoor de specifieke bijdrage van het selectiemoment niet valt vast te stellen. Er zijn volgens de raad dan ook onvoldoende aanwijzingen dat een breed en voor alle scholen verplicht uitstel van selectie voor alle leerlingen tot verbetering van de schoolprestaties zal leiden. Toch kent het stelsel volgens de raad wel degelijk zwakke punten. De matige prestaties van de hoogst presterende groep en de geringere kansen van leerlingen met een lagere sociaaleconomische achtergrond zijn daarvan de belangrijkste. In dat verband wijst de raad onder andere op het belang van het zo vroeg mogelijk signaleren en wegwerken van leerachterstanden in het basisonderwijs (vve en schakelklassen), op de mogelijkheid van meer mavo/havobrugklassen, op het verbeteren van de mogelijkheden om door te stromen en te stapelen, op een minder strikte scheiding tussen de mavo en havo en het algemeen vormend en beroepsonderwijs en op het stimuleren van experimenten met juniorcolleges (Onderwijsraad 2010c).

9.3 Beleidsvorming rond de (vroege) selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (1990-2010)

De eerder genoemde afspraken uit het regeerakkoord van 1989 werden vervolgens uitgewerkt in een aantal voorstellen die de beperkingen van het WRR-advies (gemeenschappelijk inhoud met behoud van de bestaande scholenstructuur) zo veel mogelijk moesten wegnemen en uitstel van studie- en beroepskeuze zouden moeten bevorderen. In de daarop volgende vijftien jaar (tussen 1989 en 2004) werden achtereenvolgens: 1) de voorstellen voor de basisvorming en voor de vorming van brede scholengemeenschappen nader uitgewerkt, 2) de Wet op de basisvorming aangenomen, 3) de basisvorming ingevoerd, 4) de basisvorming geëvalueerd, 5) de basisvorming aangepast en herzien, en 6) de basisvorming uiteindelijk vervangen door (beleid voor) de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor een uitvoerige schets van het verloop van de beleidsvorming zij verwezen naar Bronneman-Helmers (2008a).

9.3.1 Van basisvorming naar onderbouw

In augustus 1990 presenteerde staatssecretaris Wallage (PvdA) zijn beleidsvoornemens met betrekking tot de basisvorming. Deze weken op een aantal belangrijke punten af van het WRR-advies uit 1986.

- Er kwam slechts één niveau – een voor alle scholen voor voortgezet onderwijs (lbo tot en met gymnasium) gelijk minimumpakket aan basisvorming.
- Er kwam geen combinatievariant die volgens de WRR aan sommige leerlingen in het lbo de mogelijkheid zou bieden om al in het tweede leerjaar met beroepsgerichte vakken te beginnen.

– Er kwamen (onder druk van het CDA) geen eindtermen, maar globale kerndoelen (zie hoofdstuk.7).
– De lestijd werd uitgebreid van 30 naar 32 uur per week.
– Categorale scholen met minder dan 240 leerlingen mochten niet langer zelfstandig voortbestaan. De vorming van brede scholengemeenschappen lbo/mavo werden bevorderd.

Basisvorming: verlenging van het basisonderwijs of eerste fase van het voortgezet onderwijs?

Met deze voorstellen – een maximaal drie jaar durende basisvorming op één niveau, basisvorming zonder beroepsgerichte elementen en stimulering van brede scholengemeenschappen met zowel lbo als avo – probeerde Wallage onder handhaving van de bestaande onderwijsstructuur toch een voor alle leerlingen gemeenschappelijke basisvorming in te voeren. Volgens de indieners van de beleidsvoornemens was de basisvorming feitelijk een verlenging van het basisonderwijs; een gemeenschappelijk breed aanbod voor alle leerlingen ('een gereedschapkistje voor het leven'), waarin ook de nodige 'educaties' – onderwijsinhouden die ten doel hadden maatschappelijke problemen en onrechtvaardigheden op te lossen – een plaats kregen.
Het onderwijsveld zag van meet af aan niets in een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen van lbo tot en met vwo. Havo- en vwo-leerlingen kregen in de praktijk dan ook een heel ander onderwijsaanbod dan mavoleerlingen of (i)vbo-leerlingen. Schoolleiders zagen de basisvorming als een eerste stap op weg naar het eindexamen, waarbij leerlingen goed moesten worden voorbereid op de verschillende programma's in de bovenbouw. De basisvorming werd door de scholen dan ook beleidsarm ingevoerd. Van de wenselijke geachte didactische vernieuwing (toepassing, vaardigheid, samenhang) kwam nauwelijks iets terecht.

Evaluatie basisvorming: nauwelijks uitstel van selectie

In 1999 bracht de Inspectie van het Onderwijs een evaluatieonderzoek uit. Daaruit bleek niet alleen dat het programma van de basisvorming veel te overladen was, maar dat het voor leerlingen uit het (i)vbo ook veel te moeilijk was. Voor havo/vwo-leerlingen was de basisvorming daarentegen te weinig uitdagend. Volgens de inspectie was het peil van het onderwijs echter gestegen en het moment van studie- en beroepskeuze, door het werken met dakpanklassen, met minstens één jaar uitgesteld.
De Onderwijsraad was een stuk kritischer over de realisering van de doelstellingen van de basisvorming. Volgens de raad had de inspectie alleen gekeken naar prestaties en rendement, en was van een kwalitatieve verhoging van het peil van het onderwijs onvoldoende sprake.
Het evaluatierapport van de Inspectie van het Onderwijs zorgde voor de nodige politieke commotie. In het onderwijsveld zelf overheerste namelijk het idee dat de basisvorming volledig was mislukt. In de Tweede Kamer werd de kloof tussen de negatieve oordelen in het onderwijsveld en het milde en optimistische verhaal van de inspectie pijnlijk zichtbaar. Kamerleden, ook van regeringspartijen, waren onaangenaam getroffen.

Ze vroegen zich af of de inspectie wel onafhankelijk genoeg was (van de bewindslieden en het departement).

Aanpassing, herziening en afschaffing van de basisvorming
De conclusies uit de evaluatie van de basisvorming leidden ten tijde van het tweede paarse kabinet (Kok II) (staatssecretaris Adelmund (PvdA): 1998-2002) tot diverse aanpassingen om de grootste knelpunten op te lossen. Scholen kregen meer vrijheid om een keuze te maken uit de kerndoelen, en ook meer mogelijkheden om leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen vrijstellingen te geven.
Door alle problemen had het begrip 'basisvorming' zo'n negatieve lading gekregen dat het in 2003 door minister Van der Hoeven (CDA) werd vervangen door 'onderbouw'. Sinds 2006 is er een nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs van kracht die scholen veel ruimte biedt het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

9.3.2 Van lager beroepsonderwijs naar vmbo en vakcolleges

Tegelijk met de voorstellen voor de basisvorming werd begin jaren negentig ook het voorstel ingediend om de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van het lager beroepsonderwijs (bijvoorbeeld de ambachtsschool) te veranderen in voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). De praktijkgerichte beroepskwalificerende onderdelen van het programma werden vervangen door meer algemeen vormende beroepsvoorbereidende onderdelen. Die veralgemenisering (avo-isering) leidde in de jaren daarna tot grote motivatieproblemen bij de leerlingen in het vbo.

Samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo leidt tot tweedeling in het voortgezet onderwijs
Eind jaren negentig werd, in het verlengde van de vernieuwing in de eerste twee leerjaren (basisvorming), ook een vernieuwing ingevoerd in de bovenbouw van het vbo en de mavo. Vbo en mavo werden samengevoegd tot het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (met daarbinnen vier leerwegen). Deze vernieuwing werd niet alleen noodzakelijk geacht vanwege de leegloop van scholen voor vbo, het lage niveau van het vbo en de aansluitingsproblemen met het vervolgonderwijs (het mbo), maar ook bepleit vanuit het georganiseerde bedrijfsleven (vooral de grotere bedrijven).
In delen van het midden- en kleinbedrijf (MKB), met name in enkele technische sectoren, betreurde men deze ontwikkeling en had men liever de oude ambachtsschool in ere hersteld gezien (zie Bronneman-Helmers 2008a: 121-130).
In de bovenbouw van de havo en het vwo vonden eind jaren negentig eveneens ingrijpende vernieuwingen plaats. De vrije vakkenpakketkeuze werd er vervangen door vier profielen, en het zogeheten studiehuis werd ingevoerd. De aansluiting tussen de theoretische leerweg in het vmbo (voorheen mavo) en de vernieuwde bovenbouw van de havo werd er door al deze veranderingen niet beter op. Het vmbo ging zich inhoudelijke vooral richten op de doorstroom naar het mbo, terwijl de havo zich qua inhoud en werkwijze sterker ging oriënteren op de voorbereiding op het hoger onderwijs. Het stapelen van opleidingen in het algemeen voortgezet onderwijs (met name van mavo naar havo)

liep mede als gevolg van deze onderwijsvernieuwingen sterk terug (zie Bronneman-Helmers 2008a: 93-104 en 321-323).

Beroepsgerichtheid weer terug in het voortgezet onderwijs: van leerwerktrajecten tot vakcolleges

Hoewel scholen voor vbo en categorale mavo's als gevolg van de vele fusies in de jaren negentig voor een belangrijk deel in brede scholengemeenschappen waren opgegaan, waren ze op vestigingsniveau vaak nog van elkaar gescheiden. Terwijl een belangrijke doelstelling van de vmbo-operatie was het vbo uit zijn positie van restonderwijs te halen, bood de institutionele inbedding van beide schoolsoorten weinig perspectief op integratie dan wel samenwerking. De toenemende marktwerking in het onderwijs bevorderde het samengaan van vbo en mavo evenmin, temeer daar het vbo eind jaren negentig ook nog eens werd samengevoegd met het individueel beroepsonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom). Daardoor nam het percentage zwakke leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo flink toe, hetgeen het imago van het vbo verslechterde.
De motivatieproblemen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo waren intussen dermate groot geworden dat staatssecretaris Adelmund (PvdA) in 2002 de mogelijkheid bood om te starten met zogeheten leerwerktrajecten. Daarin konden leerlingen die zonder diploma dreigden uit te vallen een deel van het onderwijsprogramma bij een bedrijf volgen. De scholen zelf gingen over tot de inrichting van een leerwerkplekkenstructuur waarin de beroepspraktijk zo veel mogelijk werd nagebootst.
In 2005 bracht minister Van der Hoeven (CDA: kabinet-Balkenende II: 2003-2006) de nota *VMBO; het betere werk* uit, waarin onder andere werd voorgesteld meer ruimte te maken voor praktijkgericht onderwijs. Naast leerwerktrajecten mochten scholen al vanaf het eerste leerjaar beroepsgerichte vakken (beroepenoriëntatie) opnemen.
Er werd ook steeds vaker gepleit voor een terugkeer naar de oude ambachtsschool. Dat pleidooi kwam niet alleen uit de VVD, maar ook uit werkgeverskring (technische sectoren) en uit organisaties van ingenieurs, zoals KIVI en NIRIA. De in 2006 opgerichte vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) (zie hoofdstuk 5) toonde zich eveneens voorstander van een terugkeer van het vaktechnisch onderwijs.

In 2007 presenteerde Hans de Boer, scheidend voorzitter van Taskforce Jeugdwerkloosheid en oud-voorzitter van MKB-Nederland, een plan om te starten met vmbo-vakcolleges, bedoeld voor jongeren die al op hun twaalfde een loopbaan in de techniek ambiëren en liever met praktijkvakken dan met theorie bezig zijn. Door deze leerlingen snel aan het werk te zetten wilden scholen en bedrijven voorkomen dat ze de school voortijdig zouden verlaten en verloren zouden gaan voor de techniek. Het bedrijfsleven voorzag namelijk grote tekorten aan goed opgeleide vakmensen. In het schooljaar 2007/2008 begonnen 15 vmbo-scholen in nauwe samenwerking met het regionale bedrijfsleven aan een experimentele techniekopleiding. De bedrijven hebben veel invloed op de inhoud van de opleiding en zorgen ook voor werkplekken voor leerlingen: gediplomeerden zijn verzekerd van een baan. Inmiddels werken vmbo en mbo nauw

samen in de zesjarige opleiding (vier jaar vmbo en twee jaar mbo). In 2010 waren er al 41 Vakcolleges voor techniek.
In mei 2010 gaven minister Klink van VWS (CDA), staatssecretaris Van Bijsterveldt van OCW (CDA) en Hans de Boer het startsein voor het Vakcollege Zorg. Daarbij zijn onder andere zorginstellingen en zorgverzekeraars betrokken. In het pilotjaar 2010 gingen 17 Vakcolleges Zorg van start. Werkmaatschappijen voor beide soorten vakcolleges waken over de formule, houden toezicht op de kwaliteit, verlenen service aan scholen en vertegenwoordigen werkveld en sponsoren bij de landelijke politiek (ontleend aan www.hetvakcollege.nl).

9.4 Gelijke kansen in het basisonderwijs

Eerder in dit hoofdstuk werd al aangegeven dat de eerste formele selectie weliswaar plaatsvindt bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, maar dat de ongelijke kansen zich al veel eerder manifesteren. Bij de start van het basisonderwijs zijn er al grote verschillen in ontwikkeling tussen kinderen uit lagere en hogere sociale milieus. Al sinds de jaren zeventig probeert de overheid ongelijkheid in schoolprestaties die samenhangt met groepskenmerken zoals sociaal milieu en etnische herkomst te verkleinen (onderwijsachterstandenbeleid). In diezelfde periode veranderde echter ook de aanpak in het basisonderwijs.

9.4.1 Achtergronden van het achterstandenbeleid in het basisonderwijs: de jaren zeventig

In 1968 verscheen een onderzoeksrapport waarin verslag werd gedaan van het zogeheten Talentenproject van de Leidse socioloog professor Van Heek. Die publicatie, met de veelzeggende titel *Het verborgen talent*, zou in de jaren daarna veel invloed krijgen op het beleid (Van Heek 1968). Uit het onderzoek bleek dat sociale herkomst een belangrijke rol speelt bij zowel de intellectuele ontwikkeling van kinderen als bij hun vervolgkeuzes in het onderwijs.
In de jaren zeventig werd voor het eerst overheidsbeleid geformuleerd om de achterstanden in het onderwijs te verkleinen. Daarbij werden onderwijsachterstanden gedefinieerd als 'achterstanden die zijn ontstaan door culturele, sociale en/of economische oorzaken'. In beleidstermen gaat het om achterstanden in leerprestaties en schoolloopbanen die het gevolg van zijn culturele, sociale of economische omstandigheden in het gezin of in de directe omgeving. Daardoor worden potentiële mogelijkheden niet gerealiseerd (Meijnen 2008).
In 1974 brachten minister Van Kemenade (OC&W) en staatssecretaris Meijer (CRM) het beleidsdocument *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties*. Het projectenbeleid ontwikkelde zich vanaf die periode tot onderwijsachterstandenbeleid. In 1986 werd het projectenbeleid geïntegreerd in het onderwijsvoorrangsbeleid (ovb). Dat beleid kende twee pijlers: extra formatie voor scholen met achterstandsleerlingen (de gewichtenregeling) en middelen voor zogeheten onderwijsvoorrangsgebieden.

De gewichtenregeling hield in dat scholen met veel leerlingen uit sociaaleconomische of etnische achterstandsmilieus van de rijksoverheid extra formatie (personeel) kregen. Elke leerling telde daarbij in principe voor 1,0; aan leerlingen uit een autochtoon achterstandsmilieu werd een extra gewicht toegekend van 0,25 en aan allochtone achterstandsleerlingen een extra gewicht van 0,9. Daarnaast waren er nog aparte gewichten voor woonwagen/zigeunerkinderen (0,7) en voor schipperskinderen (0,4). Het opleidingsniveau van de ouders en het land van herkomst waren de belangrijkste achterstandscriteria. De schoolgebonden extra middelen werden door de rijksoverheid aan de scholen uitgekeerd. Na verloop van tijd bleek echter uit onderzoek dat de extra formatie niet gericht werd ingezet ten behoeve van achterstandsleerlingen, maar vooral werd gebruikt om de klassen te verkleinen (Mulder 1996).

9.4.2 Naar ontwikkelingsgericht basisonderwijs

In 1985 werd de Wet op het basisonderwijs (WBO) van kracht en werden het kleuteronderwijs en het lager onderwijs samengevoegd. In de wet kwamen de dominante maatschappelijke en onderwijskundige opvattingen uit de jaren zestig en zeventig duidelijk tot uitdrukking. In die jaren werd ook de zogeheten reformpedagogiek opnieuw ontdekt. Klassikaal onderwijs en de eenzijdige nadruk op intellectuele vorming werden afgewezen. De aandacht zou veel meer moeten komen te liggen op de individuele leefwereld van het kind. Kinderen moesten meer kans krijgen zich naar eigen aanleg en tempo te ontwikkelen, zonder voortdurend voor hindernissen te worden geplaatst zoals de overstap van kleuterschool naar lagere school en de overgangen binnen de lagere school. Er moest ook meer aandacht worden besteed aan de creatieve vorming en aan de beheersing van sociale vaardigheden. Een te sterk vakgerichte benadering zou niet in overeenstemming zijn met het wereldbeeld van kinderen en moest worden tegengegaan.
Deze opvattingen kregen een vertaling in het basisonderwijs. De relatie tussen leraar en leerling veranderde, er werden nieuwe werk- en groeperingsvormen geïntroduceerd en ook de omvang en inhoud van het curriculum werden aangepast. De school moest in de eerste plaats een veilige en stimulerende omgeving bieden. Er kwamen leer- en vormingsgebieden in plaats van vakken, vorming en ontwikkeling wonnen aan belang en leerprestaties werden naar de achtergrond gedrongen.
Tegelijkertijd werd het onderwijsaanbod sterk verbreed en werd de onderwijstijd verminderd. Het onderwijsaanbod werd uitgebreid met zintuiglijke oefening, Engelse taal, bevordering van sociale redzaamheid, bevordering van gezond gedrag, maatschappelijke verhoudingen, geestelijke stromingen,bevordering van het taalgebruik en spel en beweging. In de praktijk was het aanbod nog omvangrijker doordat scholen gehoor gaven aan de druk vanuit de maatschappij om aan tal van zaken aandacht te besteden, zoals de gevaren van roken, alcohol, drugs en overgewicht, het milieu en vrede en veiligheid. Soms werden deze onderwerpen als educaties onder de aandacht van scholen gebracht. Ook de overheid zelf (diverse departementen, het parlement) formuleerde met enige regelmaat allerlei wenselijkheden die in het onderwijs aan de orde zouden moeten komen (commissie Evaluatie basisonderwijs 1994: 18-20).

Het brede vormingsaanbod en de individuele, ontwikkelingsgerichte benaderingswijze zijn anno 2010 nog steeds kenmerkend voor het basisonderwijs. De afgelopen twintig jaar leidden beide kenmerken, in combinatie met globale kerndoelen die nauwelijks richtinggevend zijn voor het niveau dat kinderen aan het eind van de basisschool moeten hebben bereikt (zie hoofdstuk 7), tot onderwijs dat weinig opbrengstgericht is en grote verschillen in leerprestaties aan het eind van het basisonderwijs laat zien.

Basisonderwijs en voortgezet onderwijs gaan uit van verschillende visies op onderwijs

Het basisonderwijs gaat uit van de ontwikkeling van het kind (*forward mapping*). Omdat kinderen verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden en -tempo lopen hun prestaties aan het eind van het basisonderwijs sterk uiteen. De verschillen worden nog vergroot doordat er tot voor kort (invoering referentieniveaus in 2010) geen duidelijke richtlijnen waren voor het niveau dat kinderen ten minste zouden moeten behalen. In hoofdstuk 7 is al aangegeven waarom er lange tijd geen duidelijkheid was omtrent de te behalen eindniveaus in het basisonderwijs (artikel 23 van de Grondwet). In de praktijk fungeerde de Cito-eindtoets als niveau-indicatie, hoewel die toets daar helemaal niet voor is bedoeld.

In het voortgezet onderwijs wordt niet uitgegaan van de ontwikkeling van het kind, maar staan de exameneisen aan het eind van de verschillende opleidingen binnen het voortgezet onderwijs centraal. Die eisen zijn op hun beurt weer afgeleid van de eisen die de verschillende vervolgopleidingen (mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs) stellen (*backward mapping*).

De overwegend leerling- en ontwikkelingsgerichte werkwijze in het basisonderwijs staat haaks op de benaderingswijze die in het voortgezet onderwijs dominant is, namelijk een veel meer op de leerstof gerichte aanpak waarbij de te behalen overgangseisen en exameneisen het belangrijkste richtsnoer vormen. Kinderen die op 12-jarige leeftijd over voldoende capaciteiten beschikken, maar als gevolg van een tragere ontwikkeling of van ontoereikend basisonderwijs laag op de Cito-eindtoets scoren, komen vrijwel automatisch terecht in de lagere beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Overgangsproblemen, zoals plaatsing in een te laag schooltype (onderbenutting), hangen voor een deel samen met het verschil in aanpak tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Het eerder genoemde onderwijsvoorrangsbeleid (ovb) heeft de milieugebonden ongelijkheid in onderwijsprestaties niet kunnen wegnemen. Het effect van dat beleid valt bovendien moeilijk vast te stellen omdat het generiek van aard is, dat wil zeggen dat alle scholen met achterstandsleerlingen extra faciliteiten krijgen (en er dus geen vergelijking mogelijk is met een controlegroep leerlingen zonder ovb).

9.4.3 Onderwijsachterstandenbeleid in de periode 1990-2010

De doelgroep waarop het schoolgebonden achterstandenbeleid (gewichtenregeling) van toepassing is, nam tussen 1990 en 2010 sterk in omvang af. Werd volgens de oorspronkelijke gewichtenregeling in 1991 nog 48% van alle leerlingen in het basisonderwijs

(693.000 leerlingen) als achterstandsleerling aangemerkt, in de jaren die daarop volgden nam het percentage achterstandsleerlingen in het basisonderwijs af tot 29% in 2000 (450.00 leerlingen) en ruim 13% in 2010 (207.000 leerlingen). Die forse daling is het gevolg van een stijging van het opleidingsniveau van ouders en een aantal aanscherpingen in de achterstandscriteria om voor extra formatie in het kader van de gewichtenregeling in aanmerking te komen. Afgaande op gegevens die in het kader van de gewichtenregeling worden verzameld, waren er in 2002 voor het eerst meer allochtone dan autochtone achterstandsleerlingen.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: 1998-2003

De doelen waartoe het onderwijsachterstandenbeleid uiteindelijk moest leiden waren lange tijd onduidelijk. Een heldere omschrijving met meetbare doelstellingen kwam er pas in 1998, tijdens het eerste paarse kabinet (PvdA/VVD/D66), toen het onderwijsachterstandenbeleid werd gedecentraliseerd naar de gemeenten. Een landelijk beleidskader (lbk), waarin doelstellingen voor de komende vier jaar werden vastgelegd, werd het inhoudelijke richtsnoer voor gemeenten. De achterstandsmiddelen van de centrale overheid moesten worden ingezet op basis van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. In het landelijk beleidskader werd aangegeven wat de operationele doelstellingen waren op het gebied van de voor- en vroegschoolse educatie (vve), de beheersing van de Nederlandse taal en de doorstroom van doelgroepleerlingen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo). De achterstandsmiddelen die scholen van de centrale overheid ontvingen (gewichtengelden) moesten overeenkomstig het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden ingezet.
De territoriale decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid werd in 2003, tijdens het tweede kabinet-Balkenende (CDA/VVD/D66), gedeeltelijk teruggedraaid. De schoolbesturen werden weer verantwoordelijk voor het schoolse deel van het onderwijsachterstandenbeleid (de gewichtenregeling en het vroegschoolse deel – de kleuterperiode – van de vve). Gemeenten behielden de verantwoordelijkheid voor het voorschoolse deel – de peuterperiode – van de vve en de schakelklassen.

Voor- en vroegschoolse educatie (vve) (vanaf 2000)

In de jaren negentig gingen diverse voor- en vroegschoolse projecten van start behoeve van kinderen vanaf 2,5 jaar en hun moeders, meestal afkomstig uit achterstandssituaties. Doel van die projecten was de relatie tussen opvoeder en kind verbeteren en de ontwikkeling van het kind stimuleren. Naast deze gezinsgerichte ouder-kindprogramma's, zoals Opstapje en Klimrek, werden programma's ontwikkeld die zich meer op de cognitieve ontwikkeling van kinderen richtten. Voorbeelden van dergelijke centrumgerichte programma's zijn Piramide en Kaleidoscoop. Deze werden doorgaans uitgevoerd in peuterspeelzalen en in de kleutergroepen van het basisonderwijs.
De regeling Voor- en vroegschoolse educatie (vve), die in het jaar 2000 van kracht werd, bouwt voor op de opgedane ervaringen met deze centrumgerichte programma's. De vve is sindsdien een belangrijk speerpunt geworden in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, met name in termen van kwantitatieve doelstellingen: de mate waarin kinderen uit achterstandsgroeperingen eraan deelnemen. Was de oorspronkelijke

doelstelling in 2000 nog dat minimaal 50% van de 2,5-jarigen met een grote (taal) achterstand zou moeten deelnemen aan een vve-programma, in 2006 werd dit streefpercentage verhoogd tot 70% van de doelgroep. In 2011 moet er voor alle kinderen uit de doelgroep een vve-aanbod zijn van vier dagen per week.
Hoewel onderzoekers op basis van onderzoek in het buitenland aangeven dat het plausibel is dat vve-programma's positieve effecten hebben, konden deze in Nederland tot dusver nog niet eenduidig worden vastgesteld. Redenen daarvoor zijn dat er bij de uitvoering nogal eens wordt afgeweken van de programma-eisen (intensiteit, kwaliteit), dat er geen geschikte meetinstrumenten zijn voor jonge kinderen en dat er moeilijk controlegroepen zijn te vinden. Bovendien profiteren ook kinderen die niet tot de achterstandsgroepen behoren van de vve-programma's. De sterke nadruk op kwantitatieve beleidsdoelstellingen lijkt ten koste te gaan van de kwaliteit (Turkenburg en Vogels 2009: 117-118).

Veel onderzoek naar onderwijsachterstanden

In de tweede helft van de jaren tachtig begon niet alleen het onderwijsvoorrangsbeleid, maar ook een onderzoeksprogramma om het onderwijsvoorrangsbeleid dat later (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid ging heten te evalueren. In 1987 startte de Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid (het LEO-cohort met metingen in 1988, 1990 en 1992), dat werd opgevolgd door het PRIMA-cohort (met metingen in 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 en 2006) en het COOL5-18-cohort (met een eerste meting in 2008). Het voortgezet onderwijs werd geëvalueerd met behulp van het cohort-VOCL, dat in 2008 opging in het COOL5-18-cohort.
Uit het vele onderzoek dat de afgelopen decennia op basis van deze databestanden is uitgevoerd blijkt dat allochtone leerlingen hun achterstanden, met name op het gebied van rekenen, aan het inlopen zijn, maar dat de ontwikkeling van autochtone leerlingen uit laagopgeleide milieus lijkt te stagneren. In het voortgezet onderwijs is de positie van de steeds kleiner wordende groep autochtone achterstandsleerlingen in de loop der jaren verslechterd. Hoewel de prestaties van leerlingen met een niet-westerse achtergrond er in de afgelopen decennia duidelijk op vooruit zijn gegaan ligt het onderwijsniveau dat zij realiseren gemiddeld nog altijd lager dan dat van autochtone achterstandsleerlingen en aanzienlijk lager dan dat van leerlingen uit middelbaar en hoger opgeleide milieus.

Onder- en overadvisering bij de overgang naar het voortgezet onderwijs

Eind jaren tachtig werd duidelijk dat verschillende categorieën leerlingen bij een gelijk prestatieniveau een verschillend advies kregen voor het voortgezet onderwijs. Allochtone achterstandsleerlingen kregen in de jaren tachtig vaak een hoger advies dan hun prestatieniveau aangaf. In de loop van de jaren negentig veranderde dat. Naar aanleiding van berichten over hoog presterende allochtone leerlingen die op basisscholen in Amsterdam stelselmatig lagere adviezen zouden krijgen onderzocht de inspectie in hoeverre dat landelijk het geval was. De inspectie concludeerde dat er geen sprake was van systematische onderadvisering van leerlingen van allochtone herkomst: de factor etniciteit maakte op dit vlak niet uit. Het advies van de basisschool is vooral afhankelijk van de prestaties in de vakken taal, rekenen en lezen (Inspectie van het Onderwijs 2007).

Autochtone leerlingen die niet tot de achterstandsgroepen behoren kregen in de loop van de jaren negentig steeds hogere adviezen, terwijl daar geen toename van het prestatieniveau (Cito-toetseindscore) tegenover stond. Autochtone achterstandsleerlingen kregen daarentegen bij de overgang naar het voortgezet onderwijs vaak lagere adviezen dan op grond van hun schoolprestaties zou mogen worden verwacht (Herweijer en Bronneman-Helmers 2007).

9.5 Doorstroom- en stapelmogelijkheden na het vroege selectiemoment

Ook na de vroege selectie en plaatsing in een schooltype binnen het voortgezet onderwijs zijn er voor jongeren uit lagere sociale milieus in principe nog diverse mogelijkheden om de onderwijsladder verder te beklimmen. Dat kan in de vorm van tussentijds overstappen, doorstromen en stapelen van opleidingen. In de jaren negentig werden deze mogelijkheden door de overheid vanuit doelmatigheidsoverwegingen (kostenbeheersing) sterk beperkt. In de jaren nul zijn die barrières weer grotendeels geslecht, maar hebben de scholen voor voortgezet onderwijs zelf op een aantal punten nieuwe drempels opgeworpen.

9.5.1 Verblijfsduurbeperking en doelmatige leerwegen (jaren negentig)

Tegelijk met de invoering van de basisvorming, in 1993, werd ook bepaald dat leerlingen in principe niet langer dan vijf jaar over het vbo en de mavo mochten doen. Vanwege de noodzaak van kostenbeheersing beperkte de toenmalige minister van Onderwijs, Jo Ritzen (PvdA), de maximale verblijfsduur voor de vierjarige vbo- en mavo-opleidingen tot vijf jaar. Daarna moesten leerlingen, of ze nu een diploma hadden behaald of niet, overstappen naar het middelbaar beroepsonderwijs. Voor een aantal beroepsopleidingen in het mbo – de zogeheten assistentenopleidingen op niveau 1, maar ook een aantal basisberoepsopleidingen op niveau 2 – gelden dan ook geen drempels in de zin van diploma-eisen. Alle leerlingen moeten er worden toegelaten. Door de verblijfsduurbeperking in wat later het vmbo ging heten, kregen de zwakste leerlingen in de praktijk de minste tijd om de basisvorming af te ronden. De beoogde doelmatigheidsdoelstelling werd inderdaad bereikt: het zittenblijven nam drastisch af, en daarmee ook de verblijfsduur. Dat gebeurde overigens niet alleen in het vmbo, maar ook in de bovenbouw van de havo en het vwo (Bronneman-Helmers 2008a: 43).
Kostenbeheersing werd ook nagestreefd door de doelmatigheid van de leerwegen in het voortgezet onderwijs te vergroten. In de loop van de jaren zeventig en tachtig waren verschijnselen als het stapelen van opleidingen (van mavo naar havo en van havo naar vwo) en het maken van omwegen door het onderwijsstelsel (van mavo via havo naar mbo en van havo via vwo naar hbo) sterk in omvang toegenomen. Dat stapelen en maken van omwegen was voor de overheid echter erg kostbaar. Daarom zette minister Ritzen begin jaren negentig ook een proces in gang om 'de juiste leerling' eerder in de schoolloopbaan op 'de juiste plaats' te laten terechtkomen. De vorming van brede scholengemeenschappen met een brugperiode zou daaraan bijdragen, evenals een betere aansluiting tussen de vernieuwde vooropleidingen in het voortgezet onderwijs en

vervolgopleidingen in het beroeps- en hoger onderwijs. Met name de aansluiting tussen havo en hbo moest worden verbeterd.
In 1994 stelde Ritzen de commissie Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs (commissie-Kemner) in. Die richtte zich in haar advies, dat begin 1995 onder de titel *Leerwegen gewogen* verscheen, met name op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, school en deelnemer. Een systeem van leerrechten – in de vorm van een afgebakende hoeveelheid tijd om een opleiding te volgen – zou moeten leiden tot een doelmatiger gebruik van het onderwijs. Dit voorstel werd door de bewindslieden echter niet overgenomen (Bronneman-Helmers 2008a: 44-45).
De beoogde grotere doelmatigheid in de leerwegen werd overigens wel gerealiseerd. Het aantal stapelaars liep tussen 1998 en 2002 sterk terug, deels onder invloed van de al eerder ingezette trend dat mavogediplomeerden steeds meer doorstroomden naar het mbo, deels als gevolg van de vernieuwingen in de bovenbouw van de havo en het vwo (profielen en studiehuis) die de doorstroom sterk bemoeilijkten.

9.5.2 De beroepskolom als alternatieve route naar het hoger onderwijs (jaren nul)

Aan het eind van de jaren negentig veranderde niet alleen het economisch klimaat, maar ook de ambities van de overheid. Internationale ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van de ICT werden belangrijke drijvende krachten achter hert onderwijsbeleid. Er werd een sterk groeiende vraag naar hoger opgeleiden voorzien die niet door een grotere doorstroom vanuit havo en vwo tot stand kon worden gebracht. De avo-route naar het hoger onderwijs werd namelijk al maximaal benut. De ambitie om het percentage hoger opgeleiden te vergroten moest dan ook op een andere wijze worden gerealiseerd. Dat gebeurde door de beroepskolom te positioneren als een gelijkwaardige onderwijsroute naast het theoretische algemeen voortgezet onderwijs. Volgens de toenmalige bewindslieden Loek Hermans (VVD) en Karin Adelmund (PvdA) was het beroepsonderwijs te lang gezien als een afgeleide van het algemeen voortgezet onderwijs. Een hoge kwaliteit van het beroepsonderwijs en een duidelijk doorstroomperspectief – van vmbo tot en met hbo-master – zouden van de beroepskolom niet alleen een 'koninklijke weg', maar ook belangrijke emancipatorische weg voor achterstandsgroepen maken (OC&W 2001a).

9.5.3 Stapelen van mavo naar havo sinds 2002 weer in de lift

Sinds de invoering van het vmbo is de populariteit van de vmbo-t-havo-route (waarbij vmbo-t staat voor de voormalige mavo) weer toegenomen. In 2006 maakten weer bijna net zoveel gediplomeerde jongeren met een vmbo-t-diploma de overstap naar de havo als in de periode voor 1998. Dat stapelen leidt overigens niet altijd tot succes. Vmbo-t-stapelaars vertrekken vaker als voortijdig schoolverlater uit havo 4 dan reguliere havo 4-leerlingen. Een deel (14%) stapt na het vierde leerjaar van de havo alsnog over naar het mbo (tegenover 4% van de 'gewone' havo 4-leerlingen) (Herweijer 2008). Van Esch en Neuvel (2007) schatten dat uiteindelijk driekwart van de vmbo'ers die in havo 4 starten een havodiploma behaalt.

Was de mavo-havostapelroute van oudsher vooral een tweede kans voor autochtone laatbloeiers uit kansarme milieus, tegenwoordig zijn het vooral niet-westerse allochtone jongeren die gebruikmaken van deze tweede kans om zich alsnog voor het hoger onderwijs te kwalificeren.
De afgelopen jaren zijn havoscholen extra toelatingseisen gaan stellen aan vmbo-leerlingen die willen doorstromen. Deze eisen verschillen vaak per school, zodat vmbo'ers niet weten waar zij aan toe zijn. De VO-raad gaat een code ontwikkelen waarin staat onder welke voorwaarden leerlingen met een vmbo-t-diploma naar de havo mogen. Havoscholen zullen volgens die code bovendien niet langer een doubleerverbod voor vmbo-t'ers in havo 4 mogen hanteren.

9.6 Stand van zaken 2010

Hoe staat het anno 2010 met de kansen van leerlingen uit de achterstandsgroepen, onder wie zich naar verhouding veel niet-westers allochtone kinderen en jongeren bevinden?

Taal- en rekenvaardigheden aan het eind van de basisschool: vooruitgang maar ook achteruitgang

De taal- en rekenvaardigheid van kinderen uit de grootste niet-westerse migrantengroepen zijn sinds het begin van de jaren negentig duidelijk vooruitgegaan. Vooral bij rekenen nam de achterstand van Turkse en Marokkaanse kinderen flink af. Op het gebied van taal was er wat minder vooruitgang, maar ook daar volgen de prestaties van de verschillende groepen migrantenkinderen een stijgende lijn. Ondanks de geboekte vooruitgang is er echter nog steeds sprake van een grote achterstand onder leerlingen van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse afkomst (Herweijer 2009b, Gijsberts en Herweijer 2009). De prestaties van kinderen uit het autochtone lage sociale milieu[2] liepen sinds het eind van de jaren tachtig zowel bij rekenen als bij taal terug.

Stapelen en doorstroom in de beroepskolom als correctie op de vroege selectie

De verbetering van prestaties van migrantenkinderen in het basisonderwijs zien we terug in het voortgezet onderwijs, waar steeds meer leerlingen van niet-westers allochtone herkomst naar de havo of het vwo gaan. Omdat autochtone leerlingen dat nog vaker doen neemt de achterstand van migrantenkinderen in het voortgezet onderwijs maar langzaam af. Hun schoolloopbanen verlopen ook minder goed. Zij blijven vaker zitten, slagen minder vaak voor hun eindexamen en vertrekken vaker voortijdig uit het onderwijs. Als leerlingen met een niet-westerse achtergrond een diploma behalen, dan stromen ze, meer nog dan autochtone leerlingen, meestal door naar een vervolgopleiding. Jongeren uit niet-westerse herkomstgroepen hebben sinds het midden van de jaren negentig dan ook een flinke inhaalslag gemaakt in het hoger onderwijs. De instroom in het hoger onderwijs van jongeren met een Turkse of Marokkaanse achtergrond is zelfs verdubbeld. De doorstroom in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) leverde daaraan een belangrijke bijdrage. Ongeveer de helft van de eerstejaars hbo-studenten met een niet-westerse achtergrond is afkomstig uit het mbo. Net als in het voortgezet onderwijs en in het mbo verloopt hun studie ook in het hoger onderwijs minder

voorspoedig. Ze studeren minder vlot en vallen vaker uit dan autochtone Nederlandse jongeren (Gijsberts en Herweijer 2009).
De instroom in het hoger onderwijs hangt overigens nog steeds voor een belangrijk deel samen met het opleidingsniveau van ouders. Dat geldt met name voor het wetenschappelijk onderwijs, waar studenten naar verhouding vaak hoogopgeleide ouders hebben (OCW 2008b: 48-49). Voor jongeren uit lagere sociale milieus vervult vooral het hbo een duidelijke emancipatiefunctie.

Hoe belangrijk is het vroege selectiemoment?

Prestaties in het onderwijs hangen niet sterk samen met het selectiemoment, zo concludeerde de Onderwijsraad in het eerder aangehaalde advies *Vroeg of laat?* Ook andere stelselkenmerken spelen een rol, zoals de verblijfsduur in het primair onderwijs, het al dan niet aanwezig zijn van onafhankelijke prestatietoetsen (zoals de Cito-eindtoets), institutionele factoren (bijvoorbeeld brede scholengemeenschappen of categorale scholen) en de mate waarin het stelsel op algemene vorming dan wel beroepsvoorbereiding gericht is. De Onderwijsraad pleitte dan ook niet voor een generiek uitstel van het selectiemoment, maar voor maatwerk en flexibiliteit. Sommige leerlingen hebben baat bij een vroege en gerichte keuze, andere bij de mogelijkheid om hun keuze uit te stellen.

Vooruitzichten

Uitstel van het selectiemoment zal er de komende jaren vermoedelijk niet komen. Het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte (VVD/CDA) zal daartoe zeker geen initiatief nemen. Met een verruiming van de mogelijkheden voor doorstroom en stapelen (meer flexibiliteit in het stelsel) werd al tijdens het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) een begin gemaakt. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat een vergroting van de flexibiliteit in schoolloopbanen kostenverhogend werkt. Het stapelen van opleidingen is kostbaar, omdat de duur van de opleidingstrajecten erdoor toeneemt.
Uit overwegingen van doelmatigheid werd in de jaren negentig zowel de verblijfsduur in het vmbo, als de mogelijkheid tot stapelen (met name van mavo naar havo) aan banden gelegd. Ook in deze kabinetsperiode moet met minder of dezelfde middelen beter worden gepresteerd. De verschillende actieplannen voor het onderwijs[3] moeten ertoe leiden dat er in het onderwijs meer opbrengstgericht wordt gewerkt, meer aandacht wordt besteed aan doorstroomvakken, de profielstructuur in de tweede fase van de havo en het vwo wordt vereenvoudigd en de onderwijstijd in het mbo wordt uitgebreid en tegelijkertijd de opleidingsduur van de vierjarige mbo-opleidingen wordt verkort tot drie jaar.

9.7 De beleidsarena rond de (vroege) selectie

Welke actoren uit de beleidsarena speelden in de afgelopen twintig jaar een rol bij de agendasetting en beleidsvorming rond het vroege selectiemoment?

Politici

Het realiseren van gelijke kansen in het onderwijs is een doelstelling die in principe door alle politieke partijen wordt onderschreven. Over de vraag welke groepen in dat beleid

centraal moeten staan en hoe deze doelstelling het best kan worden gerealiseerd bestaat echter veel minder overeenstemming. Over de beoogde uitkomst van het beleid (gelijke deelname of gelijke uitkomsten naar sociaaleconomische groep, gelijke individuele startposities, gelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor verschillende soorten talenten) bestaat evenmin consensus. Uitstel van het selectiemoment is bij dat alles slechts een middel om gelijke kansen te bevorderen, en geen doelstelling.
Het middel 'uitstel van selectie' wordt in de Nederlandse politiek vooral door de PvdA bepleit. In de jaren zeventig en tachtig gingen het CDA en zijn voorlopers daarin mee. In de jaren negentig probeerden PvdA-bewindslieden het selectiemoment uit te stellen door 1) de invoering van een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen op één niveau, 2) de vorming van brede scholengemeenschappen met zowel algemeen voortgezet onderwijs als voorbereidend beroepsonderwijs en 3) het verwijderen van alle beroepsgerichte onderdelen uit het onderwijsaanbod. Van deze drie beleidsingrepen bleek de eerste onwerkbaar, is de tweede in die zin geslaagd dat er brede scholengemeenschappen zijn gevormd, hoewel de beroepsgerichte leerwegen steeds vaker in aparte vestigingen worden ondergebracht en heeft de derde uiteindelijk een averechts effect gehad. In plaats van uitstel van beroepsvoorbereiding is er – twintig jaar later – zelfs sprake van een vervroeging van het tijdstip waarop met de overdracht van beroepsvaardigheden wordt begonnen (vakcolleges).

De rol van gemeenten

Gemeenten dragen van oudsher alleen als schoolbestuur een verantwoordelijkheid voor het onderwijs, dat wil zeggen in de rol van bevoegd gezag voor het openbaar onderwijs. Het beleid om onderwijsachterstanden tegen te gaan was vanaf de start in de jaren zeventig dan ook vooral rijksbeleid. De extra financiële middelen (formatie) die in de jaren tachtig ten behoeve van het belangrijkste beleidsinstrument – de gewichtenregeling – beschikbaar kwamen, gingen rechtstreeks van de rijksoverheid naar de schoolbesturen. De schoolbesturen verdeelden die middelen over de scholen, die vervolgens de extra formatie vooral benutten om de klassen te verkleinen. Van een beleid dat zich uitsluitend op kinderen uit achterstandsmilieus richtte was geen sprake.
Die focus op kinderen uit lagere sociale en allochtone milieus ontstond pas in 1998, bij de decentralisatie van het achterstandenbeleid naar de gemeenten. Kennelijk vond de rijksoverheid het pas op dat moment nodig operationele doelstellingen voor het beleid te formuleren (in een landelijk beleidskader). Gemeenten werden verplicht een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan op te stellen. De extra schoolgebonden middelen (gewichtengelden) moesten vervolgens overeenkomstig dat gemeentelijk plan worden ingezet. Een dergelijke invloed van gemeenten op het beleid van scholen was nieuw. Voor die tijd was deze invloed – vanwege artikel 23 van de Grondwet – altijd zeer beperkt geweest (zie hoofdstuk 2).
Na de kabinetswisseling in 2002 ging het CDA, na acht jaar buitenspel te hebben gestaan, weer deel uitmaken van het kabinet. De verantwoordelijkheid voor de inzet van schoolgebonden middelen (de gewichtengelden en de vroegschoolse vve) werd in 2006 weer overgeheveld van de gemeenten naar de schoolbesturen. Gemeenten voeren sindsdien alleen nog de regie over de voorschoolse periode van de vve en over de

schakelklassen. Gemeenten worden echter wel met de gevolgen van slecht presterende scholen geconfronteerd; bijvoorbeeld met voortijdige schooluitval, langdurige uitkeringsafhankelijkheid of criminaliteit. De macht van de schoolbesturen en de beperkte invloed van gemeenten op de invulling van het onderwijs(achterstanden)beleid is sommige wethouders dan ook een doorn in het oog (Asscher 2010: 66-96).

Internationale organisaties, met name de OESO

De afgelopen tien jaar domineerde de economische invalshoek op het onderwijs. Uitspraken over globalisering, de kenniseconomie en onze internationale concurrentiepositie zijn niet meer weg te denken uit het moderne beleidsjargon. Internationale organisaties als de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben de onderwijsagenda sinds de eeuwwisseling in belangrijke mate beïnvloed. Zo gaf de EU een belangrijke impuls aan het Nederlandse onderwijsbeleid met de zogeheten Lissabondoelstellingen, die in het jaar 2000 werden geformuleerd om van Europa de meest dynamische en concurrerende regio ter wereld te maken.

De invloed van de OESO is echter groter, niet alleen omdat in deze organisatie de 34 meest ontwikkelde en welvarende landen op sociaal en economisch gebied samenwerken, maar vooral vanwege de beleidsanalyses die zij verricht. Zo brengt de OESO jaarlijks de publicatie *Education at a Glance* uit, waarin op basis van grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek een beeld wordt geschetst van de onderwijsprestaties (bijvoorbeeld op het gebied van taal, rekenen, wiskunde, natuurwetenschappen) in de aangesloten landen. Daarbij wordt ook een rangorde gemaakt van best presterende landen. De politiek verantwoordelijke bewindslieden zijn over het algemeen buitengewoon gevoelig voor de positie van Nederland in die rangorde. Een hoge positie levert voor Nederland niet alleen prestige maar, naar men aanneemt, ook een betere concurrentiepositie op.

In de analyses legt de OESO ook een verband tussen de onderwijsprestaties van landen en een aantal kenmerken van de onderwijsstelsels in die landen. De genoemde publicatie levert daarom ook elk jaar weer de nodige input voor het onderwijsdebat. De OESO wees de afgelopen jaren bijvoorbeeld herhaaldelijk op de naar verhouding lage onderwijsuitgaven in Nederland en op de nadelige effecten van het vroege selectiemoment binnen ons onderwijsstelsel. Die laatst genoemde bevinding leidde in 2008 tot het opnieuw op de politieke agenda zetten van dat vroege selectiemoment.

De Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft de afgelopen decennia diverse adviezen uitgebracht over onderwerpen die verband houden met het onderwijsachterstandenbeleid. Het eerder aangehaalde advies *Vroeg of laat?* ging met name over het onderwerp van dit hoofdstuk: het vroege selectiemoment. Andere adviezen betroffen bijvoorbeeld de vraag hoe segregatie in het onderwijs kan worden tegengegaan (*Bakens voor spreiding en integratie* 2005), mogelijkheden om de toegevoegde waarde van de school te meten (*Wat scholen toevoegen* 2003), de instrumenten van het onderwijsachterstandenbeleid (*Wat het zwaarst weegt* 2001) en de hoogte van de gewichten in het achterstandenbeleid (*Over leerlinggewichten*

en schoolgewichten 2002). De aanpassingen in de gewichtenregeling waren in belangrijke mate op de twee laatst genoemde adviezen gebaseerd.
In 2007 gaf de Onderwijsraad opdracht om onderzoek te doen naar de vraag in hoeverre onderbenutting van capaciteiten daadwerkelijk voorkomt in het basis- en voortgezet onderwijs. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat onderpresteren naar verhouding veel voorkomt bij kinderen uit autochtone laagopgeleide milieus en dat leerkrachten vaak lage verwachtingen van hen hebben, maar ook dat deze leerlingen (en hun ouders) vaak zelf voor een lager schooltype kiezen dan zij vermoedelijk zouden aankunnen. Ook zeer begaafde leerlingen blijken overigens regelmatig onder hun niveau te presteren (Mulder et al. 2007).

Het georganiseerde onderwijsveld

In de jaren negentig waren er niet alleen in de politiek duidelijke voorstanders en fervente tegenstanders van uitstel van selectie. Ook in het onderwijsveld zelf waren de meningen over het vroege selectiemoment sterk verdeeld. Ten tijde van de middenschooldiscussie stonden de twee grootste onderwijsbonden de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) lijnrecht tegenover elkaar. De ABOP vertegenwoordigde vooral onderwijsgevenden uit het basisonderwijs, terwijl het NGL overwegend eerstegraads leraren uit het voortgezet onderwijs representeerde. De ABOP hechtte sterk aan emancipatie en aan doorstroming van leerlingen uit lagere sociale milieus, en stond in de jaren zeventig dan ook volledig achter de middenschoolplannen. Het NGL had daarentegen, net als in de jaren zeventig, grote praktische bezwaren tegen een gemeenschappelijke basisvorming en hechtte sterk aan het categorale stelsel van voortgezet onderwijs waarin leerlingen al vanaf het eerste leerjaar worden voorbereid op de bovenbouw. Met een basisvorming op één niveau was dat vrijwel onmogelijk. Het voorstel over de vorming van brede scholengemeenschappen werd door veel eerstegraads leraren uit de havo en het vwo bedreigend ervaren. Met andere woorden: de ABOP vond de basisvorming geweldig en het NGL zag niets in het idee (TK 2007/2008b: 315-316 en 439-440).
De ABOP en het NGL fuseerden in 1997 tot Algemene Onderwijsbond (AOb). Deze grootste vakorganisatie van leraren stelt zich minder ideologisch en veel meer pragmatisch op. Ze richt zich met name op onderwerpen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden en sinds een aantal jaren ook op de beroepskwaliteit. Het belangrijkste verzet tegen een eventueel uitstel van selectie komt momenteel van de in 2006 opgerichte vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON), die vooral de mening van oudere, academisch gevormde leraren vertolkt (Bronneman-Helmers 2008a: 259-272).
De landelijke organisaties van schoolbesturen en schoolleiders waren veel minder uitgesproken in hun opvattingen. Schoolbesturen gingen in de praktijk vooral over tot vorming van brede scholengemeenschappen als ze daar beter van werden (meer financiële middelen, groter marktaandeel). Schoolleiders voerden de basisvorming zo veel mogelijk beleidsarm in. Organisaties van ouders en scholieren lieten bij het beleid rond de basisvorming geen duidelijk eigen geluid horen.

Organisaties van werkgevers

Het bedrijfsleven bemoeide zich van oudsher alleen met het lager beroepsonderwijs, en dan vooral met de ambachtsscholen. In verschillende bedrijfstakken (zoals de bouw en de metaalindustrie) kregen jongeren na afloop van het lager technisch onderwijs een opleiding in de bedrijfstak of bij een werkgever. Met de veralgemenisering van het lager (lbo) en later het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) verplaatste de belangstelling van werkgevers zich naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In een aantal sectoren van het midden- en kleinbedrijf (mkb) bleef de behoefte aan jonge schoolverlaters met een technische opleiding echter bestaan.
In het midden- en kleinbedrijf zag men de belangstelling voor technische vakken steeds verder teruglopen. In het vmbo verlieten steeds meer jongeren voortijdig van school. Als antwoord op de groeiende motivatieproblemen onder vmbo-leerlingen werd in 2002 voor een beperkt aantal van hen de mogelijkheid geschapen om vanaf het derde leerjaar een deel van hun opleiding in een bedrijf te volgen (leer-werkplekken).
Enkele jaren later nam de voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, die eerder voorzitter was geweest van de werkgeversorganisatie voor het midden-en kleinbedrijf (MKB-Nederland), het initiatief tot de oprichting van een Vakcollege Techniek. In de in 2007 gestarte vakcolleges komen jongeren al in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs met technische praktijkvakken in aanraking; een ontwikkeling die volledig haaks staat op de uitbanning van beroepsvaardigheden uit het voortgezet onderwijs die begin jaren negentig bij de invoering van de basisvorming en de omvorming van lager naar voorbereidend beroepsonderwijs werd ingezet.

Onderwijsonderzoek

Vanaf de start van het onderwijsvoorrangsbeleid, in de tweede helft van de jaren tachtig, is er heel veel onderzoek gedaan naar de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit minder bevoorrechte milieus: arbeiderskinderen, kinderen uit lagere sociale milieus en kinderen van (niet-westerse) allochtone herkomst. Die onderzoeken leverden een enorme hoeveelheid informatie op over de positie en schoolloopbanen van leerlingen uit de diverse achterstandsgroepen vergeleken met leerlingen uit middelbare en hogere sociale milieus. Ze laten zien dat de prestatieverschillen bij aanvang van het onderwijs groot zijn, dat niet-westerse allochtone leerlingen hun achterstand op leerlingen die niet uit achterstandsgroepen afkomstig zijn in de loop van het basisonderwijs wel enigszins inhalen (vooral bij rekenen), maar dat hun achterstanden aan het eind van het basisonderwijs nog steeds aanzienlijk zijn. Autochtone achterstandsleerlingen lopen hun achterstand niet in en zijn er na diverse aanscherpingen van de achterstandscriteria zelfs iets op achteruit gegaan (Roeleveld et al 2011).
Al deze onderzoeken tonen enerzijds aan hoe hardnekkig achterstanden zijn, maar laten anderzijds ook zien dat kinderen uit lagere sociale milieus door goed onderwijs en eigen inspanning wel degelijk kunnen stijgen op de maatschappelijk ladder. Gegevens over de sterk groeiende deelname van niet-westerse allochtone jongeren aan het hoger onderwijs getuigen daarvan.

9.8 Slotbeschouwing

Een oordeel over de beleidsvorming rond het vroege selectiemoment kan vanuit twee invalshoeken plaatsvinden. Bij de eerste invalshoek, die in paragraaf 9.8.1 aan de orde komt, staat het beleidsvormingsproces centraal: wie hebben het stelselkenmerk op de agenda gezet, wanneer en waarom gebeurde dat, welke actoren hebben tijdens het beleidsvormingsproces een belangrijke rol gespeeld en waartoe heeft het proces uiteindelijk geleid? Bij de tweede invalshoek staan de inhoud en de resultaten van het beleid centraal. Welke oplossingen kwamen aan de orde en wat heeft het beleid uiteindelijk opgeleverd? Daarover gaat paragraaf 9.8.2.

9.8.1 Het beleidsvormingsproces rond de (vroege) selectie

Wie zetten het vroege selectiemoment op de agenda?
Het stelselprobleem van de vroege selectie werd met name op de agenda gezet door de politiek, en meer in het bijzonder door bewindslieden. Dat gebeurde in 1989 tijdens de formatie van het derde kabinet-Lubbers. In het regeerakkoord maakte de PvdA gedetailleerde afspraken met het CDA over de basisvorming en de vorming van brede scholengemeenschappen. Daarbij werd met name aangestuurd op de vorming van scholengemeenschappen waarin zowel algemeen voortgezet onderwijs (mavo/havo/vwo) als lager beroepsonderwijs (lbo) zijn opgenomen.
Bij de uitwerking van de plannen voor de basisvorming pasten de nieuwe bewindslieden, Ritzen en Wallage (beiden PvdA), het eerdere advies (WWR) en het liggende wetsvoorstel (Deetman) zodanig aan dat het door hen gewenste uitstel van het selectie voor alle leerlingen zo veel mogelijk werd benaderd: één algemeen vormend programma voor alle leerlingen op één niveau, dat bij voorkeur in brede scholengemeenschappen zou moeten worden aangeboden.

Welke actoren vonden 'vroege selectie' een stelselprobleem en waarom?
Het probleem van de vroege selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs wordt van oudsher vooral beargumenteerd vanuit het perspectief van de gelijkheid van kansen voor kinderen uit lage sociale milieus. Lang niet alle politieke partijen zien het vroege selectiemoment echter als een probleem. De PvdA is de meest uitgesproken tegenstander van vroege selectie, maar de VVD heeft er geen problemen mee. Integendeel, deze partij is juist voorstander van vroege selectie van de meest begaafde leerlingen (selection des meilleurs). Het CDA, dat het beleid rond uitstel van selectie in de jaren zeventig en tachtig nog volop steunde, nam daar in de afgelopen twee decennia afstand van. Deze partij legt meer prioriteit bij de zorg voor individuele leerlingen ('weer samen naar school', passend onderwijs) dan bij het verminderen van achterstanden van leerlingen uit sociale achterstandsgroepen.
In het georganiseerde onderwijsveld maakte de ABOP zich sterk voor uitstel van selectie. In het basisonderwijs is men van oudsher gewend aan grote verschillen in capaciteiten binnen de leerlingenpopulatie. Dat wil overigens niet zeggen dat men ook goed met die verschillen kan omgaan, zo blijkt ieder jaar weer uit het Onderwijsverslag van de

inspectie. Het NGL verzette zich daarentegen heftig tegen uitstel van selectie. In het voortgezet onderwijs is het vanwege de niveaudifferentiatie tussen schoolsoorten gebruikelijk les te geven aan groepen leerlingen die qua capaciteiten niet al te veel uiteenlopen. Met homogene groepen kunnen leraren hun opdracht (leerlingen voorbereiden op het eindexamen) ook het beste realiseren. Organisaties van schoolbesturen waren vooral betrokken bij de fusies en opereerden daarbij meer vanuit strategische dan ideologische motieven. Schoolleiders stelden zich eveneens pragmatisch op: ze voerden de basisvorming zo veel mogelijk beleidsarm in. Organisaties van ouders speelden bij de beleidsvorming nauwelijks een rol. Dat hangt waarschijnlijk deels samen met hun inbedding in de verschillende koepelorganisaties (zuilen), waarin de invloed van organisaties van schoolbesturen en docenten veel groter is. Daar komt echter bij dat de belangen van ouders duidelijk uiteenlopen. Kinderen met voldoende capaciteiten, maar ontoereikende schoolprestaties vanwege taalachterstanden (kinderen van migranten) of een tragere ontwikkeling (jongens) hebben belang bij uitstel van selectie, bijvoorbeeld in de vorm van een schakelklas of een brugklas mavo/havo. De wat lager opgeleide ouders worden in het proces van beleidsvorming over het algemeen slecht vertegenwoordigd. Hoogopgeleide ouders hebben in de regel een voorkeur voor categorale scholen (gymnasia) of smalle havo/vwo-scholengemeenschappen. Zij weten meestal uitstekend voor hun belangen op te komen, bijvoorbeeld via vorming van een tijdelijke actiegroep (categorale gymnasia), en vinden bij scholen en schoolbesturen vaak ook makkelijker een luisterend oor dan laagopgeleide ouders.

Hoe verliep het beleidsvormingsproces?

Diverse instanties uit de beleidarena, zoals de Onderwijsraad, waarschuwden dat de beleidsvoornemens feitelijk onuitvoerbaar waren. Toch keurde het parlement het wetsvoorstel uiteindelijk goed. De coalitiepartijen (CDA, PvdA) waren gebonden aan het regeerakkoord. Andere partijen waren de langdurige discussie over de eerste fase van het voortgezet onderwijs duidelijk zat: er moest nu eindelijk maar eens een besluit worden genomen.

Het onderwijsveld zag van meet af aan niets in een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen van lbo tot en met vwo. De basisvorming werd door dan ook beleidsarm ingevoerd: scholen deden alleen wat wettelijk verplicht was. In 1999 deed de Inspectie van het Onderwijs een evaluatieonderzoek naar de basisvorming. Zij constateerde dat het peil van het onderwijs was gestegen en dat het moment van studie- en beroepskeuze was uitgesteld. Dat positieve oordeel werd door de Onderwijsraad echter bestreden. Tijdens het tweede paarse kabinet (1998-2002) werd de basisvorming op diverse punten aangepast. In 2003 werd de term ‘basisvorming’ vervangen door ‘onderbouw’. In 2006 verscheen een nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs in het Staatsblad. In de periode tussen de invoering van de basisvorming (1993) en de start van de nieuwe regeling voor de onderbouw (2006) richtte het beleidsvormingsproces zich vooral op het oplossen van de problemen die de basisvorming in de dagelijkse schoolpraktijk had opgeroepen.

Uitstel van selectie opnieuw op de agenda

In 2008 verscheen het stelselkenmerk van de vroege selectie opnieuw op de politieke agenda. Ditmaal werd de aandacht voor het onderwerp ingegeven door een aantal publicaties van de OESO. Deze internationale organisatie doet regelmatig internationaal vergelijkend onderzoek waarin een verband wordt gelegd tussen kenmerken van onderwijsstelsels in verschillende landen en de onderwijsprestaties die landen leveren. Daarbij stelde de OESO in verschillende publicaties ook het vroege selectiemoment in landen als Nederland en Duitsland aan de orde. Die vroege selectie zou de kansen van kinderen uit lagere sociale milieus in de weg staan. De gegevens over Nederland bevestigden dat verband in 2005 overigens niet. In 2007 bracht de OESO een internationaal vergelijkende studie over het hoger onderwijs uit waarin het negatieve effect van vroege selectie voor kinderen uit achterstandsgroepen wederom aan de orde werd gesteld.
Die bevinding en de reacties erop waren voor minister Plasterk (PvdA) aanleiding om in 2008 het vroege selectiemoment opnieuw te agenderen, zij het op een zeer terughoudende en voorzichtige wijze. Hij vroeg advies aan de Onderwijsraad. In het in 2010 uitgebrachte advies gaf deze duidelijk aan geen voorstander te zijn van een verplicht uitstel voor iedereen.

Resultaat van de beleidsvorming over het vroege selectiemoment

Terugkijkend moet worden vastgesteld dat een verplicht uitstel van selectie voor alle leerlingen eigenlijk alleen door de PvdA werd bepleit. CDA en VVD zetten liever andere beleidsinstrumenten in om de kansen voor kinderen uit minder bevoorrechte milieus te verbeteren, zoals een aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen, verbeteringen in de doorstroommogelijkheden en mogelijkheden om opleidingen te stapelen. Het georganiseerde onderwijsveld was, met uitzondering van de ABOP, evenmin voorstander van uitstel van selectie voor alle leerlingen. Ook de Onderwijsraad ziet veel meer in verbeteringen binnen het bestaande stelsel (zoals vroege signalering en bestrijding van achterstanden in het basisonderwijs, dakpanklassen mavo/havo, verbetering van doorstroommogelijkheden) dan in een verplicht uitstel voor iedereen. Het beoogde uitstel van selectie voor alle leerlingen werd de afgelopen twintig jaar niet gerealiseerd. In de volgende paragraaf wordt de stelling betrokken dat er, als neveneffect van andere beleidsontwikkelingen, eerder sprake is van het tegendeel.

9.8.2 Inhoud en resultaten van het beleid gericht op uitstel van vroege selectie

Vroege selectie: stelselkenmerk of stelselprobleem?

Het vroege selectiemoment is een stelselkenmerk waarvan het belang uitsluitend door vergelijking met andere onderwijsstelsels kan worden vastgesteld. Voorstellen om het eerste selectiemoment in het onderwijs (bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs) enkele jaren uit te stellen worden dan ook vrijwel altijd beargumenteerd met gegevens over de betere onderwijsprestaties van leerlingen uit lagere sociale milieus in landen die later selecteren.
Goede praktijken in andere landen dienden al eerder, en ook voor andere onderwijssectoren, als voorbeeld. Zo stonden Zweden, Duitsland en de Verenigde Staten

achtereenvolgens model voor een meer geïntegreerde structuur van het voortgezet onderwijs (Zweden; middenschoolplannen), voor dualisering van het beroepsonderwijs (Duitsland; uitbreiding van het duale leren, meer beroepspraktijkvorming), voor de vorming van regionale opleidingencentra (ROC) (Verenigde Staten; *community colleges*) en voor de inrichting van het hoger onderwijs (Angelsaksische landen waaronder de VS; bachelor-masterstructuur).
De OESO wees de afgelopen jaren herhaaldelijk op de negatieve effecten van de vroege selectie in Nederland voor kinderen uit lagere sociale en allochtone milieus. Zij zouden door die vroege selectie minder kansen hebben op deelname aan het hoger onderwijs. Bij stelsel- en prestatievergelijkingen tussen landen doet zich echter het probleem voor dat verschillen in maatschappelijke context (immigratiestromen en de samenstelling van de bevolking) en in andere kenmerken van het onderwijs (het opleidingsniveau en de kwaliteit van leraren) meestal buiten beschouwing blijven. Dergelijke kenmerken verklaren de waargenomen prestatieverschillen waarschijnlijk beter dan het moment van eerste selectie.
Het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs is hooguit een van de factoren die een rol spelen bij het realiseren van gelijke kansen. Hieronder komen enkele factoren aan de orde waarschijnlijk meer invloed hebben op de kansen van kinderen uit lagere sociale milieus.

Verschil in aanpak tussen het basis- en het voortgezet onderwijs

Problemen bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs worden niet opgelost door alleen de structuur en inhoud van het voortgezet onderwijs te veranderen. Het verschil in aanpak tussen het basis- en het voortgezet onderwijs vormt bij de overgang een belangrijker knelpunt. Het basisonderwijs is sterk ontwikkelingsgericht, en kende tot voor kort zeer globale kerndoelen die geen inzicht geven in het niveau dat uiteindelijk moet worden bereikt. Als gevolg daarvan zijn de prestatieverschillen tussen leerlingen aan het eind van het basisonderwijs groot. Op dergelijke grote verschillen in kennis en vaardigheden kan het voortgezet onderwijs alleen maar voortbouwen door sterk naar niveau te differentiëren. Die niveaudifferentiatie vindt in het voortgezet onderwijs niet binnen, maar tussen scholen plaats en hangt ook samen met het feit dat het voortgezet onderwijs, anders dan het basisonderwijs, sterk leerstofgericht is. De verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs richten zich naar de eisen van het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo), die tot uitdrukking komen in de exameneisen. De ontwikkelingsgerichte werkwijze in het basisonderwijs staat, bij afwezigheid van duidelijk gedefinieerde eindniveaus, een goede aansluiting op de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs in de weg. De invoering van referentieniveaus voor rekenen en taal is in dit verband een stap in de goede richting.

Verborgen selectie in het basisonderwijs

Een andere factor die van invloed is op de kansen van kinderen uit lagere sociale milieus is het gedrag van leraren en ouders. Leerkrachten in het basisonderwijs hebben vaak niet zulke hoge verwachtingen van kinderen uit achterstandsgroepen. Om het onderwijs voor deze kinderen leuk te houden leggen ze de lat vaak al bij voorbaat wat lager.

Kinderen uit lagere sociale milieus krijgen soms ook een lager schooladvies dan ze zouden aankunnen (verborgen selectie). Voor kinderen uit autochtone achterstandsmilieus komt daar nog bij dat ook de ouders weinig ambitie tonen als het gaat om de schoolcarrière van hun kinderen (zelfselectie). Vaak zijn de ouders zelf zonder diploma van school gegaan en gewend geraakt te leven van een uitkering. Bij allochtone ouders ligt dat anders. Zij hebben vaak (te) hoge verwachtingen van hun kinderen (die moeten dokter of advocaat worden). Allochtone ouders zijn echter vaak slecht op de hoogte van de inrichting van het onderwijsstelsel en van de eisen die in de verschillende schoolsoorten binnen het voortgezet onderwijs worden gesteld.

Gebrek aan consistentie en gerichtheid in het onderwijsachterstandenbeleid

Een derde probleem bij het realiseren van gelijke kansen heeft te maken met de wisselvalligheid in het beleid dat de afgelopen twintig jaar is gevoerd om onderwijsachterstanden in het basisonderwijs te verminderen. De onderwijsachterstanden van kinderen uit lagere sociale en allochtone milieus zijn daardoor minder afgenomen dan bij een consistentere en meer gerichte aanpak mogelijk was geweest. Verbetering van de startpositie en een duidelijk op achterstandsgroepen gerichte aanpak bieden vermoedelijk een beter perspectief op het realiseren van gelijke kansen voor kinderen uit lagere sociale milieus dan uitstel van selectie.

Averechtse effecten van beleid

Het beleid dat begin jaren negentig werd ingezet om uitstel van studie- en beroepskeuze en daarmee uitstel van selectie te bewerkstelligen blijkt twintig jaar later een drietal averechtse effecten te hebben opgeleverd. Het vernieuwingsbeleid in het voortgezet onderwijs heeft niet tot uitstel van selectie, maar juist tot een scherpere selectie bij de overgang naar het voortgezet onderwijs geleid. Als gevolg van de vernieuwingen in de bovenbouw van het vmbo en de havo en het vwo, en de daardoor ontstane tweedeling tussen vmbo aan de ene en havo/vwo aan de andere kant, werd het keuzemoment op twaalfjarige leeftijd nog belangrijker dan het in de jaren daarvoor al was. De invloed van de Cito-score werd groter. Die ontwikkeling werd mede veroorzaakt door het feit dat de druk op scholen voor voortgezet onderwijs om goede rendementcijfers te laten zien sinds het eind van de jaren negentig sterk is toegenomen. De selectie op twaalfjarige leeftijd is door al deze ontwikkelingen alleen maar scherper geworden.
Met de vorming van vakcolleges, die in 2007 van start ging, werd een ontwikkeling ingezet die haaks staat op de oorspronkelijke gedachte van uitstel van studie- en beroepskeuze die aan de basisvorming ten grondslag lag. Na de invoering van de basisvorming was het beleid er lange tijd op gericht de beroepsvoorbereiding zo veel mogelijk weg te halen uit het voortgezet onderwijs en door te schuiven naar het vervolgonderwijs. Motivatieproblemen bij jongeren waren aanleiding om ervaringen met of in de beroepspraktijk weer in het voortgezet onderwijs toe te laten, eerst in de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van het vmbo (werkplekkenstructuur, leerwerktrajecten) en later, met de start van de Vakcolleges Techniek en Zorg, ook in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs.

De invoering van de basisvorming ging gepaard met een fusieoperatie die moest leiden tot de vorming van brede scholengemeenschappen waarin zowel het algemeen voortgezet onderwijs als het voorbereidend beroepsonderwijs was vertegenwoordigd. De met deze fusie gepaard gaande schaalvergroting werd mede bevorderd in verband met de van overheidswege gewenste autonomievergroting voor scholen. Deze ontwikkeling werd in 1996 bezegeld met de invoering van lumpsumbekostiging, die de scholen meer vrije beleidsruimte en de overheid meer greep op de uitgavenontwikkeling bood. De ontwikkeling naar meer marktwerking in het onderwijs, die eind jaren negentig werd ingezet, leidde er echter toe dat besturen van brede scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten, en met name de beroepsgerichte leerwegen uit het vmbo, steeds vaker in aparte vestigingen gingen onderbrengen. Daardoor nam de segregatie naar sociaal milieu toe, terwijl het juist de bedoeling van de invoering van de basisvorming was om alle leerlingen ongeacht hun sociale herkomst zo veel mogelijk binnen dezelfde school(vestiging) op te vangen.

Noten

1 Tijdens het jaarlijkse HBO-congres.

2 Beide ouders hebben ten hoogste een lbo-opleiding voltooid.

3 Actieplan 'Basis voor presteren' (po), Actieplan 'Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus' (vo) en Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015' (mbo).

10 De positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

Het Nederlandse onderwijsstelsel wordt van oudsher gekenmerkt door een duidelijke scheiding tussen het algemeen voortgezet onderwijs aan de ene kant en het beroepsonderwijs aan de andere kant, zo werd in hoofdstuk 3 duidelijk. Binnen het totale aanbod aan beroepsopleidingen – twee leerwegen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo) – is de sector van het middelbaar beroepsonderwijs de grootste. Het middelbaar beroepsonderwijs is binnen het onderwijsstelsel bovendien de sector waar het bedrijfsleven het sterkst bij betrokken is. De intensieve betrokkenheid en invloed van het bedrijfsleven levert niet alleen voordelen maar ook de nodige spanningen op, omdat de belangen van onderwijsinstellingen en arbeidsmarktorganisaties lang niet altijd hetzelfde zijn.

De positie die het mbo binnen het onderwijsstelsel inneemt is sinds 1990 ingrijpend gewijzigd. Twintig jaar geleden maakte het middelbaar beroepsonderwijs nog deel uit van het voortgezet onderwijs. Nadat het hoger beroepsonderwijs in 1986 al een eigen wettelijk kader had gekregen, werden in 1996 alle voltijdse opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) gelicht. Ze werden, samen met de opleidingen in het kader van het leerlingwezen, het deeltijd- en cursorisch mbo, het vormingswerk voor jeugdigen en een aantal educatieve voorzieningen voor volwassenen (de basiseducatie en het algemeen voortgezet volwassenenonderwijs), onder één wettelijk kader gebracht: de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In institutioneel opzicht ziet het mbo er anno 2010 dan ook heel anders uit dan in 1990. Er vond een ingrijpend proces van schaalvergroting plaats, waarbij het merendeel van de beroepsopleidingen opging in de nieuwe Regionale Opleidingencentra (ROC).

Het middelbaar beroepsonderwijs vervult een drietal functies. De belangrijkste is de kwalificatiefunctie: de theoretische en praktische voorbereiding op beroepen 'waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn'. Het mbo heeft daarnaast ook een doorstroomfunctie: zo bieden de lange (vierjarige) middelbare beroepsopleidingen de mogelijkheid door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs, en zijn er ook binnen het mbo zelf mogelijkheden om door te stromen naar een opleiding van een hoger niveau. De derde functie is de algemene vorming tot burgerschap. In de afgelopen twintig jaar traden meerdere keren verschuivingen op in het relatieve gewicht van die drie functies. Stond in de tweede helft van de jaren negentig de beroeps- en arbeidsmarktkwalificatie centraal, sinds de eeuwwisseling wordt van overheidswege steeds vaker ook de doorstroomfunctie naar het hoger onderwijs benadrukt. In de jaren nul verscheen ook de burgerschapsfunctie van het mbo op de beleidsagenda.

In bestuurlijk opzicht vertoont de mbo-sector aan de ene kant nog steeds de nodige overeenkomsten met het voortgezet onderwijs (urennorm, kwalificatieplicht), terwijl de sector aan de andere kant veel meer gelijkenis vertoont met het hoger beroepsonderwijs (schaal, autonomie en bekostiging). Dat heeft onder andere te maken met het feit dat een deel van de leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs jonger is dan 18 jaar en

nog onder de leer- en kwalificatieplicht valt, terwijl de meeste deelnemers ouder zijn dan 18 jaar en daarmee in een vergelijkbare positie verkeren als studenten in het hoger onderwijs (studiefinanciering). Door die twee gezichten verkeert de mbo-sector in bestuurlijk opzicht in enigszins een spagaat.[1]

10.1 Ontwikkelingen in het mbo tot 1990

De eerste wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs stamt uit 1919: de Wet op het nijverheidsonderwijs. Voor die tijd werd het beroepsonderwijs vanuit particulier initiatief of het bedrijfsleven gefinancierd. In de jaren van Wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog (1945-1960) werd het aantal scholen voor lager, uitgebreid en middelbaar beroepsonderwijs sterk uitgebreid. Omdat het lager beroepsonderwijs en met name de ambachtsschool als vakopleiding niet langer voldoende werden geacht, kwam er in 1957 voorafgaand aan de tweejarige ambachtsschool een voorbereidend jaar met algemene vakken. Door de voortschrijdende industrialisatie en de groeiende afstand tussen het niveau van de lagere en de middelbare technische school (lts en mts) ontstond de noodzaak van een tussenliggend niveau: het uitgebreid technisch onderwijs. In het verlengde daarvan werden de toelatingseisen voor de mts verhoogd. Door de komst van het uitgebreid beroepsonderwijs werd het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs als het ware omhoog geduwd. De leidde in 1957 tot een naamsverandering: middelbaar beroepsonderwijs werd hoger beroepsonderwijs. Het uitgebreid beroepsonderwijs werd gepromoveerd tot middelbaar beroepsonderwijs.

Beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs samen in één wet: de Mammoetwet

De invoering, in 1968, van de Wet op het voortgezet onderwijs, beter bekend als de Mammoetwet, betekende een mijlpaal. Hierdoor werd namelijk al het algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs tussen het lager onderwijs en het universitair onderwijs in één wet geregeld. Alleen het leerlingwezen bleef erbuiten. Daarvoor kwam een aparte wet: de Wet op het leerlingwezen.

Binnen het gemeenschappelijk wettelijk kader bleven de afzonderlijke schoolsoorten voor beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs echter gewoon gehandhaafd. De wet onderscheidde drie niveaus van beroepsonderwijs: lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. De nieuwe inbedding van het beroepsonderwijs ging niet alleen gepaard met een toenemende aandacht voor algemeen vormende vakken (de algemene onderbouwperiode van het lbo werd begin jaren zeventig verlengd naar twee jaar), maar bracht ook een verdere verstatelijking van het beroepsonderwijs met zich mee. Er kwam een duidelijke structuur met niveaus en richtingen en een landelijke planning van scholen. In 1975 werden alle lagere beroepsopleidingen vierjarig, en werd de leerplicht verlengd van negen naar tien jaar.

Met de sterke groei van de werkgelegenheid in dienstverlenende (tertiaire) en collectieve (quartaire) sector nam ook het aantal beroepsopleidingen toe, vooral op middelbaar en hoger niveau. Voor bijna elk nieuw beroep werd wel een opleiding of een eigen voorziening (school of studierichting) in het leven geroepen. Bestaande

(bedrijfs)opleidingen, die oorspronkelijk vanuit particulier initiatief of door het bedrijfsleven waren opgezet, werden eveneens in het publiek bekostigde onderwijsbestel opgenomen. In 1980 telde het voltijds middelbaar beroepsonderwijs maar liefst 555 opleidingsmogelijkheden, waaraan 168.000 leerlingen deelnamen (CBS 1993: 34).

Jaren tachtig: het bedrijfsleven raakt betrokken bij het beroepsonderwijs

Begin jaren tachtig vond onder invloed van de economische recessie en de snel groeiende jeugdwerkloosheid een belangrijke wending plaats in het denken over beroepsonderwijs. Verschillende rapporten stelden vast dat de werelden van onderwijs en bedrijfsleven in de jaren zestig en zeventig volledig van elkaar waren vervreemd. In het onderwijsbeleid lag het accent in die periode veel meer op sociaal-culturele dan op sociaaleconomische doelstellingen. Volgens critici werd het onderwijs primair beschouwd als een welzijnsvoorziening, met een nadruk op de individuele ontplooiing van de leerling, op gelijke kansen voor kinderen uit lagere sociale milieus en op goede doorstroommogelijkheden binnen het onderwijsstelsel zelf. Het beleid kwam tot stand binnen een gesloten systeem, dat wel werd aangeduid als 'pedagogische provincie.' Rond 1975 kwamen vanuit de arbeidsmarkt de eerste klachten over de gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Onder invloed van de snel groeiende werkloosheid onder schoolverlaters werd vanaf 1980 ook in de onderwijssector zelf de roep om een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt sterker (Bronneman-Helmers 1984). De van overheidswege (kabinet-Lubbers I – CDA/VVD: 1982-1986) ingestelde adviescommissie inzake de Voortgang van het industriebeleid, beter bekend als de commissie-Wagner, pleitte in1983 als eerste voor een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en het bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Daarbij stond de commissie vooral het model van het leerlingwezen voor ogen, waarbij de overheid verantwoordelijk is voor de beroepsvoorbereiding op school en het bedrijfsleven voor de beroepskwalificatie in de arbeidsorganisatie (commissie-Wagner 1983). Het beroepsonderwijs zou minder op ontplooiing en meer op de behoeften van de arbeidsmarkt gericht moeten worden. De daarop volgende gesprekken tussen overheid, onderwijsveld en bedrijfsleven, het zogeheten open overleg-Wagner, resulteerden niet alleen in een uitbreiding van het leerlingwezen, maar ook in een grotere invloed van de sociale partners op het onderwijs in het algemeen en op de inhoud van het middelbaar beroepsonderwijs in het bijzonder. Voor het middelbaar beroepsonderwijs kreeg die invloed vorm op het niveau van de afzonderlijke bedrijfstakken, en wel via bedrijfstakgewijze overlegorganen onderwijs-bedrijfsleven (BOOB). Op beleidsniveau kregen de landelijke organisaties van werkgevers en werknemers invloed door middel van een plaats in de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO) en in het Overlegorgaan voor het Voortgezet Onderwijs (OOVO).

Kort mbo, schaalvergroting en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs

Eind jaren zeventig startten enkele proefprojecten met een nieuwe onderwijsvorm voor schoolverlaters uit het lbo en de mavo: het kort middelbaar beroepsonderwijs. De opleiding was bedoeld voor gediplomeerde en ongediplomeerde 16-18-jarigen die niet aan de eisen van de vierjarige mbo-opleiding konden voldoen en een voorkeur hadden voor een

korte beroepsopleiding, maar als gevolg van de economische recessie geen opleidingsplaats in het leerlingwezen konden vinden. Het gebrek aan opleidingsmogelijkheden voor deze categorie leerlingen werd destijds aangeduid als het 'gat in de Mammoetwet'. Het eindniveau van het kort mbo was gelijk aan dat van het primair leerlingwezen.
De proefprojecten werden in 1983 omgezet in een regulier schooltype.
In 1986 zette de overheid onder de noemer Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar beroepsonderwijs (SVM) een schaalvergrotingsoperatie in gang. Daarmee werden verschillende doelstellingen nagestreefd: schaalvergroting, waardoor tegelijkertijd ook de doelstelling van autonomievergroting van scholen kon worden gerealiseerd, en het brengen van meer samenhang in het aanbod van opleidingen. Dat laatste gebeurde door het sterk versnipperde aanbod van voltijdse middelbare beroepsopleidingen voor kort mbo en lang mbo te hergroeperen in vier sectoren: economie, techniek, dienstverlening en gezondheidszorg en landbouw. Daardoor moesten instellingen ontstaan van minimaal 600 leerlingen, met daarbinnen opleidingen die verschilden naar duur en niveau. De centrale examinering werd afgeschaft.
Als gevolg van de SVM-operatie nam het aantal mbo-opleidingen sterk af. Waren er in 1985 nog 677 opleidingsmogelijkheden (kort en lang mbo), in 1990 was dat aantal teruggebracht tot 242 scholen voor voltijds middelbaar beroepsonderwijs (CBS 1993: 34). Het aantal leerlingen in het (kort) middelbaar beroepsonderwijs nam tussen 1980 en 1990 met maar liefst met 71% toe (van 168.00 in 1980 tot 288.000 in 1990). Steeds meer jongeren uit het lager beroepsonderwijs (lbo) en de mavo vervolgden hun opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze ontwikkeling was deels te wijten aan de hoge werkloosheid begin jaren tachtig, maar werd ook ingegeven door de optredende diplomainflatie binnen het lager beroepsonderwijs. In de loop van de jaren tachtig gingen ook mavogediplomeerden steeds vaker kiezen voor een vervolgopleiding in het mbo.
De deeltijdopleidingen en de streekscholen die opleidingen in het kader van het leerlingwezen aanboden bleven buiten deze herstructureringsoperatie. Zij zouden in 1991 apart worden geregeld: de Wet cursorisch beroepsonderwijs (WCBO).

10.2 Beleidsvorming rond de positie en functie van het mbo in de periode 1990-2010

In het beleid rond de positie en functie van het mbo kunnen drie periodes en twee beleidslijnen worden onderscheiden.

Drie periodes

In de afgelopen twee decennia domineerden drie politieke visies het onderwijsbeleid: een sociaaldemocratische, een christendemocratische en een liberale visie. In de eerste periode stond een institutionele, op verdeling van (publieke) verantwoordelijkheden gerichte visie op het middelbaar beroepsonderwijs centraal. In de tweede en derde periode domineerde een liberale, overwegend marktgerichte visie op middelbaar beroepsonderwijs.
De eerste periode loopt van 1990 tot 1998 en omvat de kabinetten-Lubbers III (CDA/PvdA 1989-1994) en -Kok I (PvdA/VVD/D66: 1994-1998). In beide kabinetten waren de minister

en de staatssecretarissen van O&W afkomstig uit de PvdA. Het middelbaar beroepsonderwijs zat gedurende deze periode in de portefeuille van minister Jo Ritzen. Een belangrijk agendapunt was het op orde brengen van de onderwijsbegroting. Het onderwijsbeleid stond in het teken van enerzijds schaalvergroting en onderwijsvernieuwingen (met name in het voortgezet onderwijs) en anderzijds van bezuinigingen en kostenbeheersing (doelmatigheid).
De tweede periode loopt van 1998 tot 2007 en omvat vier kabinetten: Kok II (PvdA/VVD/D66: 1998-2002) en Balkenende I tot en met III (CDA/VVD/LPF/D666: 2002-2007). De bewindslieden op OCW waren in deze kabinetten afkomstig uit de VVD en het CDA. Het middelbaar beroepsonderwijs viel de gehele periode 1998-2007 onder verantwoordelijkheid van een bewindspersoon van VVD-huize: minister Loek Hermans (1998-2002) en de staatssecretarissen Annette Nijs, Mark Rutte en Bruno Bruins (2002-2007).
De tweede periode begon onder een heel ander economisch gesternte dan de eerste. Er was eind jaren negentig sprake van een flinke economische groei (mede onder invloed van de sterk oprukkende ICT) en een overschot op de rijksbegroting. Ontwikkelingen op het internationale vlak (globalisering) en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van Nederland binnen Europa en de wereld gingen een steeds belangrijker rol spelen. De zogeheten Lissabondoelstellingen (2000) kregen een centrale plaats in het onderwijsbeleid, en ook in politiek opzicht was sprake van een duidelijke verandering: onderwerpen als marktwerking en open bestel verschenen op de politieke agenda.
De derde periode begint met het aantreden van het kabinet-Balkenende IV (CDA/PvdA/CU: 2007-2010). Tijdens het vierde kabinet-Balkenende was staatssecretaris Marja van Bijsterveldt (CDA) verantwoordelijk voor het mbo. De jaren 2007 en 2008 stonden in het teken van toenemende klachten over de kwaliteit van het onderwijs. De conclusies van de in 2007 ingestelde parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs uit de jaren negentig onderzocht (commissie-Dijsselbloem) waren vernietigend. De kwaliteit van het onderwijs was als gevolg van die vernieuwingen sterk achteruitgegaan, een conclusie die ook afstraalde op een vernieuwing die in die jaren in het middelbaar beroepsonderwijs werd ingevoerd: het zogeheten competentiegericht onderwijs.
In oktober 2008 brak de kredietcrisis uit. Dat bleef niet zonder gevolgen: het tekort op de rijksbegroting liep sterk op. Het kabinet stelde twintig heroverweginggroepen in die bezuinigingsvoorstellen moesten doen, onder meer met betrekking tot het onderwijs. In februari 2010 viel het vierde kabinet-Balkenende, dat na nieuwe verkiezingen in oktober 2010 werd opgevolgd door het kabinet-Rutte (VVD/CDA met gedoogsteun van de PPV). Van Bijsterveldt werd minister van Onderwijs, met in haar portefeuille onder andere het mbo.

Twee beleidslijnen

In de afgelopen twee decennia stonden twee lijnen centraal in het beleid met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs: een institutionele lijn en een inhoudelijke lijn. De institutionele lijn, die tijdens de eerste periode domineerde, richtte zich op de positie en herstructurering van scholen en opleidingen (vorming van Regionale Opleidingencentra: ROC) en op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid, de

onderwijsinstellingen en andere betrokken partijen, waaronder de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB) en de organisaties van werkgevers en werknemers als vertegenwoordigers van het afnemende werkveld. Met de invoering, in 1996, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de daarin geregelde onderwijsinstellingen, waaronder de Regionale Opleidingencentra (ROC's), en Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB), veranderde de positie van het mbo ingrijpend.
De inhoudelijke lijn, waarnaar in de tweede en derde periode de meeste aandacht uitging, had betrekking op de functie van het middelbaar beroepsonderwijs en daarmee samenhangende beleidsmaatregelen om de inhoudelijke aansluiting tussen opleidingen en onderwijssectoren en tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. In de functie van het mbo werden in de afgelopen twee decennia enkele belangrijke koerswijzigingen aangebracht. In dat kader veranderden ook de inhouden en werkwijzen in het middelbaar beroepsonderwijs.

Invloed van beleidsontwikkelingen in aanpalende onderwijssectoren

Hoewel het accent gedurende de afgelopen twintig verschoof van institutionele naar meer inhoudelijke beleidsontwikkelingen, stonden beide ontwikkelingen uiteraard niet los van elkaar. Ze vielen in de tijd bovendien samen met enkele van overheidswege opgelegde onderwijsvernieuwingen in aanpalende onderwijssectoren: de basisvorming, de vernieuwing van de bovenbouw van vbo en mavo (vmbo) en de vernieuwing van de bovenbouw van havo/vwo (profielen en het studiehuis). In de eerste periode werden ook diverse maatregelen ingevoerd om de doelmatigheid in het onderwijs te vergroten, zoals verblijfsduurbeperkingen, kortere leerwegen en (gedeeltelijke) diplomabekostiging in het mbo en het hoger onderwijs.
Bij de beleidsontwikkelingen rond het mbo zijn tal van actoren betrokken, niet alleen uit het van overheidswege bekostigde onderwijsveld en het particuliere niet-bekostigde onderwijs, maar ook uit het georganiseerde werkveld: organisaties van werkgevers en werknemers (gezamenlijk dan wel afzonderlijk), bedrijfstakken en branches.

10.2.1 Agenda- en beleidsvorming met betrekking tot de positie en functie van het mbo:[2] 1990-1998

In de jaren negentig kreeg niet alleen het proces van schaalvergroting in het mbo een nieuwe impuls (ROC-vorming), maar veranderde ook de functie van het middelbaar beroepsonderwijs en nam de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het middelbaar beroepsonderwijs verder toe.

Wie zette de positie en functie van het mbo op de agenda?

De beoogde nieuwe positie en functie van het mbo waren door het ministerie feitelijk al in de tweede helft van de jaren tachtig op de agenda gezet. Daarbij speelden niet alleen de in die jaren geformuleerde opvattingen over nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en het uit de Verenigde Staten overgewaaide voorbeeld van de community colleges een rol, maar ook de wens om op regionaal niveau de relatie tussen onderwijs

en arbeidsmarkt te versterken. Er werd een commissie ingesteld om de ideeën hierover verder uit te werken.

Commissie-Rauwenhoff

In december 1989 stelde de net aangetreden minister van Onderwijs Jo Ritzen (PvdA) (kabinet-Lubbers III – CDA/PvdA: 1989-1994) de tijdelijke adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt (beter bekend als commissie-Rauwenhoff) in. In de commissie zaten mensen uit het bedrijfsleven en uit het onderwijsveld en twee deskundigen die hun sporen hadden verdiend in het onderwijsbeleid, namelijk de voormalig minister van Onderwijs Jos Van Kemenade en Roel in 't Veld, die onder minister Deetman directeur-generaal voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek was geweest. De commissie werd, net als de commissie-Wagner (Shell), voorgezeten door iemand uit de top van het Nederlandse bedrijfsleven (Philips). Het secretariaat van de commissie werd gevoerd vanuit drie departementen: O&W, SoZaWe en EZ. De commissie moest zich volgens de opdracht niet alleen bezighouden met het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen, maar ook met het hoger onderwijs en met de relatie tussen deze onderwijsvormen en andere vormen van scholing (waaronder de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening). Er werd ook expliciet aandacht gevraagd voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en het afnemende veld, de institutionele afstemming tussen opleidingen en de vraagarticulatie. Eventuele voorstellen zouden budgettair neutraal moeten zijn.

De commissie-Rauwenhoff bracht in mei 1990 het rapport *Onderwijs-arbeidsmarkt. Naar een werkzaam traject* uit. Het bouwde in belangrijke mate voort op het rapport van de commissie-Wagner (invloed bedrijfsleven) en de in 1986 gestarte SVM-operatie (schaalvergroting), maar ging op een aantal punten veel verder.

- Een belangrijk element in het advies was 'de zelfstandige school'. Scholen voor beroepsonderwijs zouden in onderhandeling met het bedrijfsleven en overheden zelf tot een aanbod moeten komen, een pleidooi dat nauw aansloot bij het met de nota *Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit* (1985) in gang gezette proces van deregulering en autonomievergroting. Scholen zouden op regionaal niveau moeten gaan samenwerken met de arbeidsvoorziening, bedrijfstakken en individuele ondernemingen.
- Een tweede aanbeveling had betrekking op het niveau van de startkwalificatie. De regionale samenwerking zou erop gericht moeten zijn de hele beroepsbevolking minimaal te voorzien van een startkwalificatie. Dat betekende voor jongeren dat ze, alvorens de overstap naar de arbeidsmarkt te maken, ten minste een startkwalificatie op het niveau van twee jaar mbo of primair leerlingwezen zouden moeten behalen.
- Het hele beroepsonderwijs, inclusief het hoger onderwijs, zou volgens de commissie moeten worden gedualiseerd. In het beroepsonderwijs zou op een niet-vrijblijvende wijze een relatie met de beroepspraktijk moeten worden gelegd.
- De commissie stelde daarnaast voor om het recht op deelname aan onderwijs te verbinden aan een maximaal aantal jaren per onderwijsniveau. Met dat voorstel moest een eind worden gemaakt aan de openeinderegelingen in het onderwijs. Deelnemers zouden een onderwijsvoucher krijgen waarmee ze het onderwijs direct met de onderwijsinstelling konden afrekenen (commissie-Rauwenhoff 1990).

De voorstellen van de commissie werden lauw ontvangen. De belanghebbende ministeries (O&W, SoZaWe en EZ) vonden, net als de sociale partners, sommige voorstellen aantrekkelijk en andere niet.
Zo zag O&W niets in het voorstel van de onderwijsvouchers, maar was wel tevreden over de voorstellen voor regionale scholengemeenschappen voor beroeps- en volwassenenonderwijs en de dualisering van het beroepsonderwijs. Het kabinet en de sociale partners hadden bedenkingen tegen een verplichting tot het verschaffen van een startkwalificatie aan de hele beroepsbevolking. De commissie had namelijk in het midden gelaten hoe de (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfstakken en arbeidsvoorziening er op dit punt zou moeten uitzien. Het voorstel om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te regionaliseren stuitte op verzet bij de gevestigde intermediaire organisaties.

Kabinetsreactie op het advies van de commissie-Rauwenhoff

In oktober 1990 kwam het kabinet met een officiële reactie op het advies en gaf aan geen startkwalificatieplicht, maar een recht op startkwalificatie te willen. Het kabinet wilde overleg met de sociale partners over de invulling van hun deel van de verantwoordelijkheid voor het behalen van een startkwalificatie. Het kabinetsbeleid om in het kader van een (her)verdeling van verantwoordelijkheden voor beroepsonderwijs en scholing een deel van de kosten van het beroepsonderwijs van O&W naar het bedrijfsleven te verschuiven, stuitte bij de sociale partners op heftig verzet. Zij vonden dat het kabinet de verdeling van verantwoordelijkheden alleen maar aan de orde stelde als rechtvaardiging om een deel van de kosten van het beroepsonderwijs bij het bedrijfsleven neer te leggen. Minister Ritzen had namelijk al in de rijksbegroting voor 1991 opgenomen dat het bedrijfsleven 150 miljoen gulden zou gaan bijdragen in de kosten van het beroepsonderwijs. Dat viel bij de sociale partners niet in goede aarde en zou de latere gesprekken over onderwijsoverstijgende onderwerpen (zoals de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening) rond de vorming van regionale opleidingencentra sterk bemoeilijken (Veld 1994).
Volgens de sociale partners zou de regionalisering niet ten koste mogen gaan van een landelijke kwalificatiestructuur. Een in Friesland opgeleide loodgieter moest ook in Limburg aan de slag kunnen, een standpunt dat de sociale partners herhaaldelijk zouden inbrengen als O&W afstand dreigde te nemen van zijn verantwoordelijkheid voor de eindtermen van het beroepsonderwijs.

Waar kwam het idee van een Regionaal Opleidingencentrum (ROC) eigenlijk vandaan?

Hoewel de commissie-Rauwenhoff het idee van grote regionale instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie had gepresenteerd als onderdeel van een samenhangende visie op de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en daarmee het beleidsconcept van het Regionaal Opleidingencentrum (ROC) op de agenda had gezet, was het idee als zodanig bepaald niet nieuw. Al bij de besprekingen over het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II (CDA/VVD: 1986-1989) was het idee ingebracht om het middelbaar beroepsonderwijs en delen van de volwasseneneducatie meer op

elkaar te betrekken. Dat lukte in die periode nog niet. Bij een reorganisatie in 1988 had men binnen het ministerie van O&W al wel een directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) gecreëerd, waaronder het beroepsonderwijs en delen van de volwasseneneducatie (ve) vielen. De community colleges in de Verenigde Staten waren voor ambtelijk O&W een belangrijke inspiratiebron.
Wetgeving voor een regionaal opleidingencentrum waarin beide onderwijstypen waren opgenomen moest het ook mogelijk maken contractactiviteiten te gaan verzorgen.
In 1987 had de SER al een positief advies uitgebracht over de mogelijkheden voor het aanbieden van contractactiviteiten binnen bekostigde onderwijsinstellingen. Volgens andere zegslieden, vanuit het onderwijsveld en het CDA, kwam de impuls voor ROC-vorming vooral vanuit het onderwijsveld zelf, waar sommige grote mbo-instellingen in het verlengde van de SVM-operatie ook fusies met instellingen buiten het onderwijs aangingen; eveneens met de community colleges als inspiratiebron (Veld 1994).

Een hoofdlijnennotitie en een kernpuntennotitie

In het voorjaar van 1991 bracht minister Ritzen een eerste hoofdlijnennotitie uit. Daarin schetste hij een globale aanpak voor het ROC-beleid. Er zou een nieuw type instelling komen: het Regionaal Opleidingencentrum, waarin alle middelbare beroepsopleidingen en educatieopleidingen zouden worden gebundeld. Hiertoe werd een team ingericht.
Vanuit het onderwijsveld kwamen er kritische reacties, zowel op het verplichtende karakter van de ROC-vorming als op de koppeling die in de notitie werd gelegd tussen de inhoudelijke doelstellingen en de institutionele vernieuwing. Men vreesde dat die laatste ten koste zou gaan van de inhoudelijke vernieuwing. Protestants-christelijke organisaties vreesden voor de positie van het confessioneel onderwijs bij de ROC-vorming. Het streven naar een startkwalificatie voor elke jongere die het onderwijs verlaat werd wel gesteund.
De liggende wetsontwerpen voor het deeltijd beroepsonderwijs, het leerlingwezen en het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) en voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) werden in september 1991 in het parlement aangenomen.
In januari 1992 verscheen een tweede versie van de Hoofdlijnennotitie. Daarin werd vooral nadruk gelegd op vergroting van de autonomie van de instellingen en werd een vrijwillige vorming van ROC's voorgesteld. Ook op deze notitie kwam de nodige kritiek.
De Onderwijsraad bracht in februari 1992 op eigen initiatief een advies uit. De raad vond de onderbouwing voor de samenvoeging van de volwasseneneducatie met het beroepsonderwijs gebrekkig en uitte ook kritiek op de ondoorzichtigheid van het beleidsvormingsproces. Wel positief was de raad over het laten vallen van de fusieplicht en de nadruk op de autonomie van instellingen bij samenwerking en fusies. Dat was in overeenstemming met de vrijheid van onderwijs (artikel 23; zie hoofdstuk 7).
Ook de werkgevers kwamen met een afwijzend standpunt. Zij waren het wel eens met de doelstellingen van het ROC-beleid, maar niet met de samenvoeging van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Zij betwijfelden of het streefbeeld van één, hooguit twee grote instellingen per RBA-gebied (waarbij RBA staat voor Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening) wel optimaal was in het licht van criteria als herkenbaarheid, toegankelijkheid, ongewenste monopolieposities en organisatorische en bestuurlijke

hanteerbaarheid. De werkgevers vroegen zich af of er geen betere oplossingen waren om in de regio tot een betere afstemming te komen tussen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
In maart 1993 verscheen de Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Daarin ging de minister voor het eerst inhoudelijk in op de bestuurlijke vernieuwing die hem met het middelbaar beroepsonderwijs voor ogen stond. Duidelijk werd dat herordening van het veld van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de centrale doelstelling was. Die herordening was nodig om de onderwijsinstellingen veilig te stellen, het imago van het beroepsonderwijs te verbeteren en een nauwere samenwerking met het bedrijfsleven na te streven. Of, in termen van Veld (1994), het ontwikkelen van een stelsel waarbij de overheid op grotere afstand staat, de mate van zelfregulering toeneemt en er een beperkte mate van concurrentie ontstaat tussen de onderwijsinstellingen.
Gemeentelijke overheden namen de taken op het gebied van de basiseducatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) (te samen aangeduid als educatie) over van de rijksoverheid, waarna zij educatiecontracten zouden kunnen afsluiten met de ROC's.[3]
De 18 bedrijfstakgewijze overlegorganen onderwijs-bedrijfsleven (boob) verdwenen. Hun taken werden overgenomen door 31 Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB), die voor die tijd alleen ten behoeve van het leerlingwezen werkzaam waren. Deze Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs, die kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven (kbb) gingen heten, kregen eveneens een plaats in de WEB. De invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op de inhoud van het middelbaar beroepsonderwijs werd daarmee ook wettelijk vastgelegd. De kenniscentra werden niet alleen belast met het ontwikkelen (en onderhouden) van een landelijke kwalificatiestructuur voor het hele middelbaar beroepsonderwijs, maar ook met het werven, erkennen en begeleiden van leerbedrijven ten behoeve van de beroepspraktijkvorming (voldoende en kwalitatief goede stage- en leerwerkplaatsen) van deelnemers aan het beroepsonderwijs.
Het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen (Colo), ook wel aangeduid als Vereniging van Kenniscentra voor Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven, kreeg als taak de belangen van de Landelijke Organen te behartigen, en voor hun wettelijke taken als aanspreekpunt en gesprekspartner voor de overheid te fungeren, waarover in paragraaf 10.3 meer.

Invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs: gevolgen voor de institutionele inrichting

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) verscheen in 1995 in het Staatsblad (Stb. 1995: 501) en werd op 1 januari 1996 van kracht.

- Belangrijke reden voor invoering van de WEB was het creëren van meer samenhang in het brede aanbod van beroepsopleidingen op middelbaar niveau en het leggen van een verbinding met een aantal vormen van volwasseneneducatie.
- Er kwam één kwalificatiestructuur met twee leerwegen (het voltijds kort en lang mbo (bol) en het voormalige leerlingwezen (bbl)), vier niveaus (assistentenopleiding,

basisberoepsopleiding, vakopleiding en middenkaderopleiding) en vier sectoren (techniek, zorg/welzijn, economie en landbouw).
- De meeste opleidingen werden ondergebracht in Regionale Opleidingencentra (ROC's); daarnaast zijn er agrarische opleidingscentra (AOC's) en vakinstellingen (opleidingen voor specifieke beroepen of branches, bijvoorbeeld de scheepvaart, de grafische en designsector of de voedingsindustrie).
- De ROC's zouden zich moeten ontwikkelen tot responsieve onderwijsinstellingen voor uiteenlopende doelgroepen: niet alleen voor jongeren met of zonder diploma, maar ook voor werkende en werkzoekende volwassenen; ze zouden hofleverancier moeten worden van de regionale arbeidsmarkt.
- Niet alleen de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijsinstellingen werden in de wet vastgelegd, maar ook de taken en verantwoordelijkheden van de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs en van gemeenten (inzake de educatie).
- In de wet werd eveneens vastgelegd dat ook particuliere, niet van overheidswege bekostigde aanbieders erkende opleidingen in het kader van de kwalificatiestructuur mogen verzorgen en diploma's mogen afgeven met hetzelfde civiele effect als de diploma's in het bekostigd onderwijs.

Belangrijke motieven achter de ROC-vorming waren 1) het creëren van een samenhangend aanbod van educatie en middelbaar beroepsonderwijs (inclusief het voormalige leerlingwezen), 2) een aanbod dat sterk arbeidsmarkt- en participatiegericht was (aparte niet-kwalificerende voorzieningen als het vormingswerk voor jeugdigen verdwenen) en dat daarom op regionaal niveau zou moeten aansluiten bij de 28 regio's van de toenmalige arbeidsvoorziening, en 3) en het realiseren van een meer efficiency (bezuiniging). De ROC-vorming was niet vrijblijvend; scholen voor mbo (kort en lang) en leerlingwezen en instellingen voor volwasseneneducatie (basiseducatie, vavo) werden verplicht te fuseren tot een Regionaal Opleidingencentrum. Het aantal instellingen zou daardoor teruglopen van ongeveer 1000 naar 70.

Verschuivingen in de functie van het mbo: mbo werd eindonderwijs en beroepskwalificatie kwam centraal te staan

De overgang van voortgezet onderwijs (WVO) naar beroepsonderwijs (WEB) ging niet alleen gepaard met een ingrijpende verandering in de institutionele inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs, maar ook met een duidelijke verschuiving in de functie ervan. Volgens de WEB zou het middelbaar beroepsonderwijs zich niet alleen moeten bezighouden met kwalificatie voor het beroep, maar ook met algemene vorming, persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren. De eindtermen zouden gericht moeten zijn op kwalificatie voor het beroep, maatschappelijk functioneren en eventuele doorstroming naar vervolgonderwijs (hetzij binnen het mbo zelf, hetzij naar het hbo – Associate degree- en bacheloropleidingen). Het mbo kreeg, kortom, een drievoudige kwalificatiefunctie: beroepskwalificatie, doorstroomkwalificatie en leer- en burgerschapskwalificatie (Onderwijsraad 2009c).
Met de invoering van de WEB veranderde in de eerste plaats de positie van het middelbaar beroepsonderwijs, dat in principe eindonderwijs werd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit

de omschrijving van de doelstelling van het beroepsonderwijs in de WEB (artikel 1.2.1).[4] Aan die positionering van het mbo als eindonderwijs lagen vooral doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag. Minister Ritzen had zich, als onderwijseconoom, al in zijn eerste kabinetsperiode (1989-1994) ten doel gesteld de onderwijsbegroting op orde te krijgen. In dat kader keek hij ook naar de doelmatigheid van de leerwegen van leerlingen en studenten in het onderwijs. Die waren vaak zeer inefficiënt: veel leerlingen maakten omwegen door het onderwijs. Ze gingen bijvoorbeeld na de havo eerst naar het mbo, en vervolgens naar het hbo. Andere leerlingen stapelden opleidingen, bijvoorbeeld van mavo naar havo of van havo naar vwo. Die omwegen en stapelingen brachten hoge kosten met zich mee. Het rendement van veel opleidingen in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs liet eveneens te wensen over. Leerlingen in het voortgezet onderwijs (vbo, mavo, havo, vwo) moesten beter worden voorbereid op het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo). De duur van de opleidingstrajecten van leerlingen en studenten moest afnemen en de opleidingen moesten vaker met een diploma worden afgesloten. Volgens de minister moest de juiste leerling zo snel mogelijk op de juiste plaats komen. Met de begin jaren negentig ingevoerde basisvorming kon dat gerealiseerd worden. Leerlingen met voldoende capaciteiten om op termijn naar het hoger onderwijs door te stromen zouden al tijdens (of direct na) de onderbouw van het voortgezet onderwijs kunnen overstappen naar de havo, om vervolgens via de koninklijke weg door te stromen naar het hbo (zie ook hoofdstuk 9).

Doorstromen van het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger beroepsonderwijs bleef formeel nog wel mogelijk, maar was in feite geen belangrijke beleidsdoelstelling meer. Die doorstroom werd eind jaren negentig in de praktijk ook steeds moeilijker. Dat had te maken met de samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo aan de ene kant en de vernieuwing van de bovenbouw van havo/vwo aan de andere kant. De samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo leidde in de praktijk tot een tweedeling, waarbij het vmbo voorbereidde op een vervolgopleiding in het mbo en de havo en het vwo op een vervolgopleiding in het hoger onderwijs (hbo of wo). De doorstroom van mavo naar havo werd als gevolg van de nieuwe positionering van de mavo (voorbereiding op het mbo) en de vernieuwing van de bovenbouw van de havo (profielen en studiehuis) vrijwel onmogelijk.

Het middelbaar beroepsonderwijs veranderde in lijn met de gewijzigde positionering ook inhoudelijk van karakter. Was het voltijdse middelbaar beroepsonderwijs onder de Wet op het voortgezet onderwijs nog een overwegend vaktheoretische opleiding met af en toe en stage, bij de overgang naar de Wet educatie en beroepsonderwijs veranderde dat en kwam de beroepspraktijk centraal te staan. De hoeveelheid tijd die jongeren in een voltijdse opleiding (sinds 1996 aangeduid als beroepsopleidende leerweg: bol) in de beroepspraktijk doorbrengen werd onder de WEB aanzienlijk uitgebreid (dualisering van het beroepsonderwijs). De hoeveelheid onderwijstijd die aan beroepspraktijkvorming (bpv), ofwel stages, wordt besteed kan variëren van 20% tot 60% van de totale onderwijstijd. In het voormalige leerlingwezen (sinds 1996 beroepsbegeleidend onderwijs: bbl) moet ten minste 60% van de onderwijstijd op de werkplek worden doorgebracht. In het voltijdse middelbaar beroepsonderwijs verschoof de aandacht vrijwel volledig naar de beroepskwalificerende functie van het onderwijs.

10.2.2 Agenda- en beleidsvorming m.b.t. de positie en functie van het mbo: 1998-2007

Wat veranderde er in deze periode en wie zetten de nieuwe invalshoeken op de agenda?
Stond de eerste periode vooral in het teken van de institutionele inrichting van het mbo, in de loop van de tweede periode, die in 1998 aanving met de komst van het tweede kabinet-Kok (PvdA/VVD/D66: 1998-2002), verschoof de aandacht langzaam maar zeker naar de bestuurlijke en inhoudelijke aspecten van het beleid: de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen en het competentiegericht onderwijs.
In de eerste jaren ging de aandacht vooral uit naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de instellingen voor beroepsonderwijs. In die jaren zetten de toenmalige bewindslieden – Hermans (VVD) en Adelmund (PvdA) – in een drietal sectoroverstijgende beleidsbrieven een koers uit voor een onderwijsbeleid op middellange en langere termijn (OC&W 1999, 2000 en 2001a). Die koers hield in dat de overheid in het kader van haar bestelverantwoordelijkheid moest zorgen voor goede verbindingen in het bestel en voor zodanige bestuurlijke voorwaarden dat de diverse betrokkenen in goed samenspel oplossingen voor maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken zouden kunnen realiseren. De overheid moest daarbij richting geven, maar zich niet met details willen bemoeien. Instellingen moesten voldoende bewegingsruimte hebben en zelfstandig en vraaggericht kunnen opereren. Daar stond echter tegenover dat instellingen wel rekenschap moesten afleggen over hun resultaten: niet alleen aan de overheid, maar ook aan hun omgeving.
De bestuurlijke verhoudingen waren overigens niet alleen voor minister Hermans (VVD: 1998-2002) het belangrijkste onderwerp op de agenda, maar ook voor zijn opvolgster Maria van der Hoeven (CDA: 2002-2007). Beide bewindslieden kregen echter het verwijt dat zij op dit punt te weinig richtinggevend waren. De onderwijsinhoudelijke vernieuwing naar meer competentiegericht onderwijs werd vooral vanuit het (georganiseerde) bedrijfsleven op de agenda gezet, een vernieuwing die ook onder de bestuurders in het beroepsonderwijs op veel steun kon rekenen.

Koers BVE (2000) en adviezen van de Onderwijsraad en de SER
Vooruitlopend op de evaluatie van de WEB bracht minister Hermans (VVD) (kabinet-Kok II – PvdA/VVD/D66) in 2000 *Koers BVE 'perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie'* uit, een bijlage bij de Onderwijsbegroting 2001. Volgens *Koers BVE* zouden partijen in het bve-stelsel in een wederzijds systeem van checks and balances moeten komen tot een dynamisch evenwicht waarin een optimaal resultaat wordt bereikt. De rijksoverheid draagt hierbij de verantwoordelijkheid voor de werking van het geheel en ziet er op toe dat de verschillende partijen hun rol goed vervullen.
Ook het beoogde regionale aspect van de opleidingencentra kwam aan de orde. Het oorspronkelijke doel van één, hooguit twee ROC's per arbeidsvoorzieningsregio werd niet gerealiseerd. Het proces werd van overheidswege ook niet in die richting gestuurd. De uiteindelijke uitkomst van het schaalvergrotingsproces was dan ook min of meer toevallig, en het idee van een duidelijke geografische afbakening komt in *Koers BVE* niet

meer terug. Regio stond in *Koers BVE* vooral voor verbondenheid van de instellingen met de omgeving en voor minder overheidssturing. ROC's bepalen door het ontwikkelen van 'organische netwerken' zelf wat hun relevante omgeving is.
Naast een visie op het functioneren van het bve-stelsel formuleerde de minister ook een groot aantal actiepunten, waaronder het voornemen tot verhoging van de urennorm van 850 naar 1000 uur, een andere wijze van externe legitimering van de examens en afschaffing van de toets op macrodoelmatigheid.
De Onderwijsraad stelde zich wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling op het standpunt dat de overheid een rol moet vervullen die verder gaat dan een regierol.
De overheid is niet alleen verantwoordelijk voor het bestel, maar naast een adequate bekostiging ook voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. De raad vroeg zich af of de inhoudelijke ontwikkelingen niet te veel werden overgelaten aan de verschillende actoren in het veld, die allemaal zo hun eigen belangen hadden. Volgens de raad zou de overheid moeten definiëren welke minimumeisen aan de kwalificatiestructuur, het onderwijsaanbod en de examinering zouden moeten worden gesteld (Onderwijsraad 2000c).
Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) plaatste kritische kanttekeningen. De raad kon uit *Koers BVE* geen eenduidige en volledig doordachte visie op het toekomstige sturingsmodel voor de bve-sector opmaken. Hij vroeg zich af welke mate van marktwerking, concurrentie, vraagsturing en regulering voor de bve-secor werd voorgestaan en of aan de noodzakelijke voorwaarden voor onder meer 'prikkels', 'stemmen met de voeten' en checks and balances was voldaan. De raad pleitte dan ook voor een nadere doordenking van de vraag in welke mate en onder welke voorwaarden instrumenten voor marktwerking, concurrentie, vraagsturing en overheidsregulering voor de verschillende functies binnen de bve-sector effectief kunnen zijn. De verschillende sturingsinstrumenten zouden voor het initieel onderwijs vermoedelijk anders moeten worden vormgegeven dan op het terrein van de inburgering of de om-, her- en bijscholing, aldus de SER (SER 2001).

Evaluatie WEB (2001) en advies van de Onderwijsraad (2001)

Vijf jaar na de invoering – in 2001 – bracht de Stuurgroep Evaluatie WEB verslag uit over de werking van de wet. Deze evaluatie vond plaats in een periode (1999-2001) waarin de ROC-vorming nog maar nauwelijks was afgerond en de schaalvergroting in sommige regio's nog gewoon doorging. De beleidsontwikkeling stond in die periode ook niet stil, zo bleek uit het voorgaande. De stuurgroep was over het geheel genomen weliswaar positief over de WEB en de mogelijkheden die de wet bood, maar had ook de nodige kritiek. Zo waren de taken en verantwoordelijkheden niet altijd helder en werd de handelingsvrijheid van onderwijsinstellingen door diverse actoren beperkt. In het beoogde systeem van checks and balances werden de checks wel erg eenzijdig op het functioneren van de onderwijsinstellingen uitgeoefend, en nauwelijks op het functioneren van de overige actoren in het bestel (Landelijke Organen, gemeenten). Volgens de stuurgroep moest het middelbaar beroepsonderwijs veel te veel naar de pijpen van het bedrijfsleven dansen, hetgeen ten koste ging van de drievoudige kwalificatieopdracht.
Ook de Onderwijsraad bracht in 2001 advies uit over de werking van de WEB, waarbij hij ook de aanbevelingen van de Stuurgroep Evaluatie WEB betrok. Het belangrijkste punt

in dit advies was dat de overheid de ROC-vorming niet te dwingend mocht voorschrijven. Volgens de raad richtte de stuurgroep zich te veel op de belangen van de onderwijsinstellingen en te weinig op die van de deelnemers, bedrijven en gemeenten. De aanbeveling van de stuurgeroep om de zelfstandigheid van onderwijsinstellingen verder te vergroten en actoren als het bedrijfsleven, de gemeenten en de onderwijsinspectie op grotere afstand te zetten werd door de Onderwijsraad dan ook niet onderschreven (Onderwijsraad 2001b).

Lissabondoelstellingen (2000)

In het jaar 2000 sprak de Europese Raad (regeringsleiders) in Lissabon af dat Europa in 2010 tot de meest dynamische en concurrerende regio's van de wereld zou moeten gaan behoren. De Lissabonstrategie zou moeten leiden tot een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie en een versterking van de sociale cohesie. Nederland formuleerde vervolgens als nationale ambitie een toppositie binnen Europa te willen nastreven. Die ambitie werd uitgewerkt in een nationaal actieplan. Daarin werd met name ingezet op een sterke verhoging van het percentage hoger opgeleiden. Aan de verhoging van het onderwijspeil en de bevordering van de sociale cohesie moest ook de bve-sector een bijdrage leveren. Dat moest onder andere gebeuren in het kader van een versterking van de beroepskolom vmbo-mbo-hbo (waarover later meer). Het mbo vervult daarin een cruciale schakelfunctie.
Stond aan de instroomkant het bereiken van een startkwalificatie door schoolverlaters uit het vmbo (al dan niet met diploma) centraal, aan de uitstroomkant moest de doorstroom van mbo naar hbo omhoog, om ook op die wijze het opleidingspeil van de beroepsbevolking te verhogen.

De startkwalificatie: van streefniveau via norm naar plicht

In 1990 had de eerder genoemde commissie-Rauwenhoff het niveau van de startkwalificatie geïntroduceerd, dat voor het beroepsonderwijs werd geoperationaliseerd als een diploma op mbo-niveau 2 (aankomend vakman/primair leerlingwezen), en later werd aangevuld met een diploma havo/vwo in het algemeen voortgezet onderwijs. Dat laatste was opmerkelijk, omdat de commissie-Wagner in de jaren tachtig al het uitgangspunt had geformuleerd dat een algemeen vormende opleiding geen eindonderwijs kon zijn. Jongeren zouden pas na een afgeronde beroepsopleiding moeten kunnen overstappen naar de arbeidsmarkt.
In 1994 vroeg minister Ritzen aan de WRR advies uit te brengen over de relatie tussen de leerplicht en de kwalificatieplicht. Daarbij bracht hij de startkwalificatienorm niet alleen in verband met het tegengaan van het voortijdig schoolverlaten, maar plaatste deze ook in het kader van een 'activerend startkwalificatiebeleid' voor volwassenen (werkzoekenden, immigranten) en voor werkende jongeren in de leeftijd van 16 tot 18 jaar. Het kabinet en de sociale partners hadden naar aanleiding van het rapport van de commissie-Rauwenhoff al laten weten dat van een recht op startkwalificatie geen sprake kon zijn vanwege het openeindekarakter van zo'n recht en de budgettaire gevolgen daarvan voor de overheid. Begin jaren negentig beschikten meer dan drie miljoen Nederlanders niet over een startkwalificatie.

De WRR achtte een startkwalificatieplicht niet uitvoerbaar, omdat niet iedereen in staat is aan de eisen voor niveau mbo 2 te voldoen en anderen wellicht onvoldoende gemotiveerd zullen zijn. Het maken van een onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers was volgens de raad echter ondoenlijk: het zou ambtelijke willekeur in de hand werken. De startkwalificatie zou wel onderdeel kunnen uitmaken van een activerend arbeidsmarktbeleid. Daarbij zou het niet moeten gaan om een plicht, maar om een inspanningsverplichting voor werklozen en inburgeraars. Bij een eventuele herziening van de partiële leerplicht zou het een optie kunnen zijn in het arbeidsovereenkomstenrecht te regelen dat jongeren van 16 tot 18 jaar geen arbeidsovereenkomst mogen aangaan, maar uitsluitend een leer-arbeidsovereenkomst (WRR 1994).
In het beleid rond het voortijdig schoolverlaten, dat begin jaren negentig van start ging, vervult de startkwalificatie een normstellende functie. Na de invoering van de WEB werd het startkwalificatieniveau uitgangspunt in dit beleid: een jongere (12-22 jaar) die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat wordt beschouwd als voortijdig schoolverlater. Omdat niet iedereen dat niveau kan halen werd echter al snel een lager niveau, het assistentenniveau (niveau 1), geïntroduceerd. De Lissabondoelstellingen gaven een extra impuls aan het beleid rond het voortijdig schoolverlaten.

In zijn studie over voortijdig schoolverlaten geeft Herweijer (2008) een overzicht van de discussie die sindsdien over de relevantie en invulling van de startkwalificatienorm is gevoerd. Daaruit komt naar voren dat het niveau van de startkwalificatie bepaald niet onomstreden is. Zo bekritiseerde de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in 2006 het uniforme karakter van de startkwalificatienorm. De raad deed dat naar aanleiding van cijfers van het ROA die lieten zien dat schoolverlaters in sommige sectoren zonder diploma een baan met perspectief kunnen vinden, terwijl in andere sectoren kwalificatieniveau 2 nog ontoereikend is. De RWI pleitte daarom voor een benadering waarin per sector wordt aangegeven welk startniveau minimaal nodig is om er werk te kunnen vinden: het sectorstartniveau.
Volgens de Onderwijsraad staat de startkwalificatienorm onder druk, omdat de arbeidsmarkt steeds hogere eisen aan schoolverlaters stelt. Met het oog op de kenniseconomie zou de norm eigenlijk hoger moeten liggen dan mbo-niveau 2. De raad onderkende het gevaar dat grote groepen daardoor zouden worden gestigmatiseerd. Mensen met lagere onderwijsniveaus zouden door de sterke nadruk op het startkwalificatieniveau ondergewaardeerd kunnen raken. Onderzoekers van het Centraal Planbureau concludeerden op basis van diverse onderzoeken dat er in de arbeidsmarktkansen van mensen met en zonder startkwalificatieniveau geen duidelijke breuk is. Er is eerder sprake van een glijdende schaal waarbij de kansen beter worden naarmate het opleidingsniveau stijgt (Herweijer 2008: 23-26).
Sinds 2007 geldt er een kwalificatieplicht. Alle leerlingen zijn volledig leerplichtig tot het einde van het schooljaar waarin ze zestien jaar worden. Na de volledige leerplicht is er een kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald. Deze komt in de plaats van de bestaande partiële leerplicht voor 16- en 17-jarigen. Met de kwalificatieplicht wil men voorkomen dat jongeren na hun vmbo-opleiding het onderwijs verlaten. Zij worden nu gedwongen een opleiding te gaan volgen in het

middelbaar beroepsonderwijs (via bol of bbl). Jongeren voor wie een startkwalificatie vanwege lichamelijke of psychische handicaps of andere beperkingen niet haalbaar is kunnen worden vrijgesteld van de kwalificatieplicht.

Experimentele Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding (AKA) (2004)

Het Plan van aanpak jeugdwerkloosheid, dat in juni 2003 verscheen, bevatte diverse maatregelen om de positie van jongeren op de arbeidsmarkt te versterken. Een van die maatregelen was het mogelijk maken van een brede assistentenopleiding. Op verzoek van staatssecretaris Nijs (VVD) nam de Stuurgroep Kwalificatiestructuur MBO in het schooljaar 2004/2005 de invoering op zich van een experimentele Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding (AKA). Deze nieuwe praktijkgerichte experimentele opleiding is met name bedoeld voor leerlingen die bij de overgang van het vmbo naar het mbo nog niet goed weten voor welke sector of welk beroep zij opgeleid willen worden, en die het onderwijs zonder startkwalificatie dreigen te verlaten. Het gaat om leerlingen die vaak kampen met meerdere problemen tegelijkertijd, zoals problemen met leren, problemen in de thuissituatie, schulden en het niet kunnen vinden van werk. Deze doelgroep heeft in het mbo veel intensieve begeleiding, en vaak ook hulpverlening nodig. Anders dan bij de beroepskwalificerende assistentenopleidingen op niveau 1 is de AKA geen opleiding die duidelijk is gericht op één beroep, maar een brede oriëntatie op de arbeidsmarkt. Het is de bedoeling dat de leerlingen daarna overstappen naar een beroepskwalificerende assistentenopleiding (niveau 1), een opleiding op mbo-2-niveau of de arbeidsmarkt. De meeste instromers in de AKA komen zonder diploma uit het vmbo of uit het praktijkonderwijs.

Niveau-1-opleidingen aangeboden door het vmbo (2004)

In 2004 kregen vmbo-scholen de mogelijkheid om, in samenwerking met een mbo-opleiding, een mbo-niveau-1-opleiding te gaan aanbieden in hun basisberoepsgerichte leerweg. Deze opleiding vervangt het reguliere onderwijsprogramma, maar blijft qua regelgeving (onderwijstijd, bekostiging) wel deel uitmaken van het voortgezet onderwijs. In 2009 werd de opleiding als structurele samenwerkingsmogelijkheid in de WEB opgenomen.
Vmbo-scholen kregen daarmee de mogelijkheid om voor een kwetsbare groep leerlingen maatwerk te realiseren en daarmee de kans op voortijdig schoolverlaten te verkleinen. Uit recent onderzoek blijkt echter dat het niveau-1-aanbod op het vmbo maar weinig leerlingen trekt. Vmbo-scholen stoppen er dan ook vaak weer mee, omdat de kosten gezien het geringe aantal leerlingen te hoog zijn (Van Schoonhoven 2010: 143-144)

Beroepsonderwijskolom: meer doorstroom van mbo naar hbo

Het middelbaar beroepsonderwijs vormt niet alleen een belangrijke schakel bij het realiseren van de startkwalificatiedoelstelling, maar ook bij het verwezenlijken van de ambitie om het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking te verhogen. Die ambitie kan alleen maar worden gerealiseerd door de beroepskolom te versterken. De instroom vanuit het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs kan immers nauwelijks meer omhoog en datzelfde geldt voor de doorstroom vanuit de havo naar het hbo.

In verband met die ambitie zou overigens niet alleen de doorstroom vanuit het mbo, maar ook het rendement in het hoger onderwijs zelf flink omhoog moeten.
In 2001 verscheen de *Doorstroomagenda Beroepsonderwijs*, een op verzoek van minister Hermans (VVD) opgesteld advies om de doorstroom in de beroepkolom te verbeteren. Daarin stelde de commissie-Boekhoud (bestuursvoorzitter van een ROC) eerst nog eens vast dat met avo-route (mavo-havo-vwo) naar het hoger onderwijs nauwelijks nog winst te boeken is, omdat al meer dan 90% van de gediplomeerde schoolverlaters uit havo/vwo doorstudeert in het hoger onderwijs. Daarom zou er in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo niet alleen 'meer', maar ook 'beter' moeten worden opgeleid. Het beleid zou zich moeten richten op de doorstroming van vmbo naar mbo, op de interne doorstroom binnen het mbo, op de doorstroom van mbo naar hbo en op de upgrading van werkende en werkzoekende volwassenen naar naastliggende hogere niveaus. Door een verhoging van het interne rendement en een betere doorstroming zou kwalificatiewinst kunnen worden geboekt. Daarbij zou vooral gekeken moeten worden naar een aantal belangrijke aansluitingsmomenten in de beroepskolom.
De loopbaan van de deelnemer moest bij dat alles uitgangspunt zijn, er moest sprake zijn van competentiegericht leren in krachtige leeromgevingen en er zou meer samenwerking moeten komen tussen scholen voor beroepsonderwijs, educatie en algemeen voortgezet onderwijs. Om al deze ambities te verwezenlijken was een meerjarig stimuleringsprogramma nodig (commissie-Boekhoud 2001).
Het middelbaar beroepsonderwijs vormt de spil in de beroepskolom. De sector neemt een middenpositie in tussen het vmbo en het hbo. Het mbo is bovendien ook zelf een gelaagde beroepskolom, met vier niveaus en tal van mogelijkheden om op te stromen, af te stromen en over te stappen (bijvoorbeeld tussen de leerwegen bol en bbl). Gebrekkige aansluitingen binnen de beroepskolom leiden vaak tot voortijdig vertrek (zonder diploma) uit de opleiding of uit het onderwijs. Met name bij overgangen tussen onderwijssectoren (vmbo en mbo, mbo en hbo) vallen heel wat jongeren tussen wal en schip.
In de jaren die daarop volgden werd versterking van de beroepskolom een belangrijk beleidsthema. Het belang van de beroepskolom zou later, in *Koers BVE 2* (2004b) en in het *Hoger onderwijs- en onderzoekplan 2004*, nog eens worden onderstreept.

Koers BVE 2 (2004) en adviezen van de SER (2004) en de Onderwijsraad (2004)

In 2004 presenteerden staatssecretaris Annette Nijs (VVD) (die kort daarna zou worden opgevolgd door Mark Rutte (VVD)) en minister Van der Hoeven (CDA) (kabinet-Balkenende II – CDA/VVD/D66: 2003-2006) onder de titel *Het regionale netwerk aan zet* hun beleidsagenda voor de bve-sector, beter bekend als *Koers BVE 2*. De nota maakte onderdeel uit van het beleidtraject 'sturen op ambities', waarin de overheid als verantwoordelijke voor het stelsel van beroepsonderwijs landelijke ambities formuleert, die in belangrijke mate waren ontleend aan de Lissabonagenda en voor de onderwijsinstellingen en hun regionale partners (met name bedrijven) een leidraad vormen bij het maken van regionale afspraken. De bve-instellingen werden uitgenodigd hun eigen ambities en die van hun regionale netwerken te formuleren.
Het beleid richtte zich vooral op inhoudelijke vernieuwingen, waaronder een grotere vervlechting van het onderwijs met de beroepspraktijk. Belangrijke instrumenten voor

vernieuwing waren het realiseren van nieuwe, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen, meer ruimte voor de regio, het formuleren van ambities, het maken van afspraken over het realiseren van ambities, het zichtbaar maken van resultaten en inhoudelijke vernieuwingen.
De SER en de Onderwijsraad waren weliswaar positief over de ingeslagen koers (beroepskolom en competentiegericht onderwijs, waarover later meer), maar kritisch over de weinig uitgewerkte rol van de overheid. Zo was de SER van mening dat de marsroute in *Koers BVE* goed was aangegeven, maar dat deze in de uitwerking te vaag bleef. De overheid zou met meer elan en daadkracht invulling moeten geven aan haar richtinggevende taak. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zouden volgens de raad richtinggevend moeten zijn. Het kabinet bleef te vaag over de normen waaraan het middelbaar beroepsonderwijs moet voldoen. De overheid was ook te terughoudend over haar eigen rol in het beleidsproces. Zij had volgens de SER terecht hoge ambities met het beroepsonderwijs, maar verzuimde de consequenties ervan uit te werken naar de verschillende randvoorwaarden die moesten worden vervuld, bijvoorbeeld meer aandacht voor de opwaardering van het onderwijspersoneel, voor de gevolgen voor de bekostigingssystematiek en voor de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs voor verschillende categorieën, zoals werkende volwassenen. In *Koers BVE* bleef te impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid was, hoe zij haar doelstellingen expliciteerde en het totaal van regionale ambities beoordeelde en vervolgens, als dat nodig zou zijn, de instellingen ertoe zou brengen aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities. De bestuurlijke status van regionale afspraken was onduidelijk, en vrijblijvendheid zou moeten worden voorkomen (SER 2004).
Ook de Onderwijsraad was kritisch. De raad voerde in het kader van zijn advisering gesprekken met diverse partijen. Daaruit kwam naar voren dat er tussen belanghebbenden wel overeenstemming was over een groot aantal beleidslijnen, maar dat uitwerking en uitvoering niet vlekkeloos verlopen. Alle betrokken belanghebbenden willen zich inzetten voor goed beroepsonderwijs, maar elke belanghebbende doet dat vanuit een eigen referentiekader, waarbij soms duidelijk botsende belangen aan de dag treden. Daarbij is in het bijzonder in de driehoek onderwijsinstellingen, kenniscentra (voorheen Landelijke Organen) en bedrijven sprake van veel ruis, die een effectieve samenwerking verhindert. De rol van de overheid is daarbij niet altijd even duidelijk, ook doordat zij uit diverse vakdepartementen bestaat die allemaal een rol spelen op het snijvlak tussen onderwijs en arbeid.
De raad achtte de kwaliteit van de zelfsturing door instellingen beslissend voor de kwaliteit en het rendement van het onderwijsproces. Om een goede balans tussen centraal bestuur en zelfbestuur te kunnen realiseren waren volgens de raad een andere wijze van bekostiging, goede afspraken over doelen die men in de regio wil behalen en een helder protocol voor het voeren van de bestuurlijke dialoog tussen overheid en instellingen noodzakelijk.
De Onderwijsraad plaatste ook een aantal kanttekeningen bij de onderwijsinhoudelijke vernieuwingen. Bij het in *Koers BVE* gehouden pleidooi voor soepele overgangen tussen vmbo en mbo en mbo en hbo plaatste hij de kanttekening dat de betrokken partijen elk vanuit hun eigen situatie aan doorlopende leerlijnen werken en dat het goed zou zijn

als er, in aanvulling op persoonlijke contacten, een geautomatiseerd systeem van kennisuitwisseling zou komen tussen 'toeleverende' en 'aannemende' scholen. Bij de vernieuwing van de vakgerichte kwalificatiestructuur naar een meer competentiegerichte kwalificatiestructuur (hetgeen volgens de raad een belangrijke ontwikkeling was) werden een proefperiode voor de invoering en een onderzoek naar mogelijke risico's ervan aanbevolen (Onderwijsraad 2004).

Vernieuwing van het onderwijs: competentiegericht onderwijs[5]

Aanpassingen in het onderwijsstelsel gaan in de regel gepaard met onderwijsvernieuwingen. In het voortgezet onderwijs was dat bijvoorbeeld het geval bij de basisvorming en bij de tweede fase: het zogeheten 'nieuwe leren'. In het beroepsonderwijs ging zowel de invoering van het kort mbo als de operatie sectorvorming en vernieuwing (svm) gepaard met onderwijsinhoudelijke vernieuwingen (volgens de principes van het participatieonderwijs).
Bij de invoering van de WEB kregen de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's) tot taak de kwalificatiestructuur te ontwikkelen. Het aantal kwalificaties was zeer omvangrijk: de kwalificatiestructuur bestond uit 700 kwalificaties. Deze waren sterk geënt op de programma's van het voormalige leerlingwezen, terwijl het middelbaar beroepsonderwijs na de invoering van de WEB niet alleen het leerlingwezen (beroepsbegeleidende leerweg bbl), maar ook het voltijdse beroepsonderwijs (beroepsopleidende leerweg bol) omvatte. Er werd dan ook al snel aangedrongen op een breder kwalificatiebegrip. Naar aanleiding van enkele studies en van adviezen van de SER (1997: sleutelkwalificaties) en de Onderwijsraad (1998: competenties) kwam de adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt (ACOA) in 1999 met een advies met de veelzeggende titel *Een wending naar kerncompetenties* (ACOA 1999).
Hoewel er vanuit zowel het bedrijfsleven als het georganiseerde onderwijsveld werd aangedrongen op een beweging naar meer competentiegericht onderwijs, ontstond er al snel verwarring over de invulling het competentiebegrip. Vanuit de landelijke koepelorganisaties van sociale partners en onderwijsinstellingen werd het competentiebegrip vooral geïnterpreteerd in termen van geconstrueerde standaarden. De onderwijsinstellingen vulden het begrip veel meer in vanuit een sociaal constructivistische opvatting (met veel nadruk op zelfstandig en actief leren) en het principe 'de leerling centraal'.
Die uiteenlopende opvattingen leidden bij de uitwerking van een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur tot heftige meningsverschillen tussen het Colo (de overkoepelende organisatie van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, voorheen Landelijke Organen) en de Bve-raad (later MBO Raad). Waar bij de vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt de behoeften van het bedrijfsleven centraal stonden, stelden de onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordiger juist de behoeften en talenten van de deelnemers voorop.
In 2003 tekenden de vier betrokken koepelorganisaties Colo, Bve-raad, AOC Raad (agrarisch onderwijs) en PAEPON (organisatie van particulier, niet van overheidswege bekostigd onderwijs) een convenant waarin afspraken werden vastgelegd over de ontwikkeling van een nieuwe kwalificatiestructuur en de implementatie daarvan in het onderwijs

(project Herontwerp mbo). Voor dat laatste werd in 2004 het Procesmanagement Herontwerp Mbo ingesteld.
De eerste competentiegerichte kwalificatiestructuur was in 2004 gereed. Er kwamen eerst 'proeftuinen' en vanaf 2005 in experimenten met competentiegericht onderwijs (cgo). Tijdens de testfase bleek de kwalificatiestructuur echter kwalitatief onder de maat: onderwijsinstellingen konden er moeilijk mee werken. In 2007 volgde een tweede versie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Het aantal onderwijsinstellingen en opleidingen dat met cgo ging experimenteren nam tussen 2004 en 2008 sterk toe: was in 2004 nog maar 2% van de deelnemers ingeschreven bij een experimentele competentiegerichte opleiding, in 2008 gold dat al voor bijna driekwart van de mbo-deelnemers. De experimenten met competentiegericht onderwijs waren overigens geen experimenten in onderzoekstechnische zin (waarbij effecten van experimentele opleidingen kunnen worden vastgesteld), maar experimenten in juridische zin (waarbij opleidingen met een experimentenstatus mogen afwijken van de wettelijk vastgelegde eisen).
De verschillen in opvattingen en belangen tussen het bedrijfsleven aan de ene kant en de onderwijsinstellingen (en met name ROC's) aan de andere kant manifesteren zich overigens niet alleen bij de interpretatie van het competentiebegrip, maar ook bij discussies over ontwikkelingen in het aanbod van opleidingen (ofwel de macrodoelmatigheid, waarover later meer).

Competentiegericht onderwijs meegezogen in de discussie over 'het nieuwe leren' (2006-2007)

In de periode dat de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur werd ingevoerd raakte het algemeen voortgezet onderwijs verzeild in een heftige discussie over het zogeheten 'nieuwe leren'. In de bovenbouw van havo/vwo werd deze nieuwe didactische aanpak aangeduid met de term studiehuis. De verschillende vormen van 'nieuw leren' gaan uit van de cognitieve theorie van het sociaal constructivisme. Daarin wordt de leerling beschouwd als iemand die actief en in interactie met zijn omgeving kennis en inzicht construeert. De verschillende verschijningsvormen van het nieuwe leren hebben gemeen dat er afstand wordt genomen van de overwegend klassikale werkwijze, dat de leerling regisseur wordt van zijn eigen leerproces en de leraar meer een begeleider wordt van dat leerproces dan onderwijs geeft en vakkennis overdraagt.
De maatschappelijke discussie over het nieuwe leren leidde tot veel onrust en polarisatie. Dat vormde een belangrijke aanleiding tot de instelling, in 2007, van de parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs moest onderzoeken (commissie-Dijsselbloem). In de jaren 2006-2007 werd het competentiegericht onderwijs (cgo) vaak in één adem genoemd met het 'nieuwe leren'. Het cgo kwam, net als het studiehuis, in een kwaad daglicht te staan. Toch is competentiegericht onderwijs niet hetzelfde als het 'nieuwe leren'. In het beroepsonderwijs beoogt men met cgo het onderwijs beter af te stemmen op de beroepspraktijk. Het gaat daarbij niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om het ontwikkelen van denkvermogen, sociale vaardigheden en houdingen die voor de uitoefening van een beroep noodzakelijk zijn. Het competentiebegrip is afkomstig uit het bedrijfsleven. Dat was van meet af aan een uitgesproken voorstander van competentiegericht onderwijs, en is dat nog steeds.

Competenties staan in het bedrijfsleven voor houding- en gedragselementen als stressbestendigheid, initiatief, flexibiliteit en inlevingsvermogen, waarover iemand bovenop de reeds verworven kennis en vaardigheden moet beschikken. Veel van deze gedragselementen en houdingen zijn moeilijk trainbaar, laat staan in het onderwijs zelf te verwerven. Mede om die reden wordt een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk doorgebracht. In de praktijk leidde deze ontwikkeling echter, in combinatie met de toename van zelfwerkzaamheid in het onderwijs zelf, tot een sterke extensivering van het onderwijs (minder contacturen op school), waardoor de aandacht voor vakkennis en vaardigheden in het beroepsonderwijs afnam (Bronneman-Helmers 2006a).

10.2.3 Agenda- en beleidsvorming m.b.t. de positie en functie van het mbo: 2007-2010

Welke (nieuwe) invalshoeken verschenen er op de agenda en wanneer en door wie gebeurde dat?
In de jaren 2006/2007 namen de klachten over de kwaliteit van het onderwijs toe, ook in het middelbaar beroepsonderwijs. Leerlingen en studenten voerden actie, stuurden een brandbrief aan de verantwoordelijke staatssecretaris en zetten daarmee de kwaliteit van het onderwijs prominent op de beleidsagenda.
In diezelfde periode (februari 2007) trad het vierde kabinet-Balkenende (CDA/PvdA/CU) aan. Er verschenen drie nieuwe bewindslieden op het ministerie van Onderwijs: minister Plasterk (PvdA) (hoger onderwijs), staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) en staatssecretaris Dijksma (PvdA) (primair onderwijs). De kwaliteit van het onderwijs werd het belangrijkste aandachtspunt: in de beleidsagenda's voor de verschillende onderwijssectoren die in deze kabinetsperiode zouden verschijnen stond de kwaliteit van het onderwijs centraal.
In die jaren verschenen regelmatig berichten in de media over het gebrek aan structuur en het geringe aantal lesuren, wat vragen opriep over het bestuurlijk gedrag van de mbo-instellingen. Waren de ROC's niet te groot en te complex geworden? Vanuit het bedrijfsleven werd geklaagd over de toename van het aantal modieuze opleidingen waaraan op de arbeidsmarkt geen behoefte bestond. Er kwamen een onderzoek en een commissie die moest adviseren over de doelmatigheid van het opleidingenaanbod. In februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV echter voortijdig, en in oktober 2010 trad het kabinet-Rutte (VVD/CDA met gedoogsteun van de PPV) aan. Van Bijsterveldt (CDA) werd minister. In het regeerakkoord dat aan dit kabinet ten grondslag ligt komt een aantal onderwerpen en voorstellen terug die in eerdere jaren aan de orde waren gesteld. Daarbij nemen de aansluiting op de arbeidsmarkt en de rol van het bedrijfsleven een belangrijke plaats in.

Klachten van studenten (2007)

In de jaren 2006/2007 liep in het mbo het aantal klachten over het onderwijs sterk op. Ook de ernst van de kritiek nam toe. Daar kwam bij dat de instellingen volgens de klagers niet adequaat reageerden op hun klachten. Volgens de Inspectie van het Onderwijs was de wijze waarop instellingen met klachten omgingen duidelijk voor verbetering

vatbaar. De onvrede kwam onder andere naar buiten via acties van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs JOB (Inspectie van het Onderwijs 2009a: 115-117). Begin 2007 stuurden drie landelijke organisaties van scholieren en studenten – LAKS (vo); JOB (mbo) en LSVb (hoger onderwijs) – een brandbrief aan de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs (Bruins VVD), waarin zij onder de titel 'Wij willen leren, geef ons ook de kans' meer lessen en beter onderwijs eisten.
De MBO Raad reageerde op alle kritiek met de brochure *Tien punten voor goed mbo*, die in april 2007 aan staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) werd aangeboden. In de inleiding geeft de raad aan dat door alle discussies over de vernieuwingen het zicht op wat men van het mbo mag verwachten dreigt te verdwijnen. De gezamenlijke mbo-instellingen zetten daarom nog eens uiteen waarvoor het mbo staat en welke kwaliteit er van het mbo verwacht mag worden. De scholen zouden zich inzetten voor een zo snel mogelijke realisatie van deze punten en beloofden onder meer dat 'iedere student een evenwichtig pakket van theorie en praktijk heeft, met gegarandeerd minimaal 850 uur onderwijs (bij deeltijdonderwijs 300 uur). Onderwijs en instructie zullen plaatsvinden onder begeleiding en verantwoordelijkheid van gekwalificeerd personeel'. Nog dezelfde maand besloot de staatssecretaris de experimenteerperiode met het competentiegericht onderwijs met twee jaar te verlengen tot augustus 2010.
Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de naleving van de norm van 850 uur onderwijs in 2009 blijkt overigens dat in dat jaar nog 17% van de opleidingen in een of meer jaren onvoldoende onderwijstijd realiseerde (in 2007 gold dat voor een kwart van de opleidingen). De problemen deden zich vooral voor in de hogere leerjaren van de lange (drie- en vierjarige) opleidingen. Een substantieel deel van de onderwijstijd werd in die leerjaren ingevuld met beroepspraktijkvorming. Daar stond volgens de inspectie echter onvoldoende geprogrammeerde onderwijstijd in de eerste leerjaren tegenover (Inspectie van het Onderwijs 2010a: 122-123).

Strategische agenda BVE 2008-2011 (2008)

In maart 2008 bracht staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) (kabinet-Balkenende IV – CDA/PvdA/CU: 2007-2010) de Strategische Agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie uit. Deze kreeg de inhoudelijke titel *Werken aan vakmanschap* mee. In de agenda worden onder meer de volgende beleidsdoelen nagestreefd:

– een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, met als belangrijke punten inspelen op personeelstekorten op de arbeidsmarkt en verbetering van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming;
– verbeteren van de onderwijskwaliteit door onder andere aandacht voor een goede beheersing van rekenen en taal en het realiseren van de wettelijk vastgestelde minimumnorm van 850-uren begeleid onderwijs;
– een betere aansluiting in de beroepskolom door middel van onder andere een experiment met een leergang vmbo-mbo2, een verkenning van mogelijkheden voor een efficiëntere leerweg mbo-hbo en experimenten met Associate-degreeprogramma's (kort hbo) in de mbo-instelling, waarbij een hogeschool de eindverantwoordelijkheid houdt voor de waarde van het diploma.

Deze beleidsdoelen zullen op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd. Daarvoor zullen de mbo-instellingen niet-vrijblijvende afspraken moeten maken met andere betrokken instellingen (kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, bedrijfsleven, gemeenten, andere onderwijsinstellingen in de beroepskolom en organisaties in de keten van werk en inkomen (CWI, UWV, gemeente): de regionale agenda middelbaar beroepsonderwijs.
Op het punt van de beroepspraktijkvorming (bpv) constateerde de staatssecretaris dat uit onderzoek was gebleken dat de nieuwe competentiegerichte opleidingen op verschillende manieren meer tijd aan bpv zijn gaan besteden en dat het beroepsonderwijs zich steeds meer verplaatst naar bedrijven. Ook andere vormen van praktijkgericht onderwijs, zoals snuffelstages en het werken met praktijksimulaties, zijn in omvang toegenomen. Bedrijven hebben veel moeite om die groei op te vangen. De begeleiding van studenten vergt steeds meer tijd en de kosten van het opleiden binnen het bedrijf worden als hoog ervaren. Het georganiseerde bedrijfsleven is dan ook van mening dat er een betere balans moet worden gevonden tussen wat redelijkerwijs van het bedrijfsleven mag worden verwacht en de ondersteuning door onderwijsinstellingen en de overheid. De staatssecretaris kondigde ook een nieuwe bekostigingssystematiek voor het mbo en voor de kenniscentra aan. Bij de bekostigingssystematiek voor het mbo zal gestreefd worden naar groot onderhoud van het systeem in verband met de invoering van het competentiegericht onderwijs. Op de bekostiging van de kenniscentra wordt structureel bezuinigd (OCW 2008a).

Adviezen van de Onderwijsraad (2008) en de SER (2008)
In mei 2008 bracht de Onderwijsraad het advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* uit. Daarin reageert de raad uit eigen beweging op de uitgebrachte strategische beleidsagenda's voor de vier onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) en op de beleidsagenda voor 'een leven lang leren' en het convenant Actieplan leerkracht.
In het advies geeft de raad aan de betrokken bewindslieden vijf concrete bouwstenen mee voor het verdere beleidstraject en de daaruit voortvloeiende afspraken:
– uitbouw naar leerstandaarden voor de basisvakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde;
– betrekken van burgerschapsvorming en socialisatie bij de uitwerking van de agenda's;
– de overheid moet geen speler worden in discussies over didactische werkvormen;
– prestatieafspraken op realistische basis;
– een afgebakend programmamanagement rond rekenen, taal, wiskunde en Nederlands en de beroepsgroep.

Met betrekking tot de beleidsagenda voor het middelbaar beroepsonderwijs (Werken aan vakmanschap) gaf de raad in overweging het Europese Kwalificatiekader als uitgangspunt te nemen en goed te kijken wat andere landen doen. Daarmee kan worden voorkomen dat het veld verzeild raakt in debatten over begrippen en definities (zoals het begrip competentie). Aansluiting bij het Europese kwalificatiekader kan ook een oplossing bieden voor de niveauverschillen in het middelbaar beroepsonderwijs waarmee de

huidige formuleringen in de (competentiegerichte) kwalificatiestructuur geen rekening houden. In dat verband merkt de raad op dat competentiegerichte kwalificaties met name van belang zijn voor het kort mbo (niveau 2), maar minder voor het lang mbo. Dat betreft immers ook leerlingen die doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Dit zou ook een andere taakverdeling met zich meebrengen, waarbij de kenniscentra (voorheen Landelijke Organen) zich concentreren op het kort mbo, en de scholen zelf het lang mbo inrichten, waarbij ze rekening houden met doorstroomvereisten, regionale arbeidsmarktbehoeften en andere signalen van de kenniscentra.
Volgens de Onderwijsraad zou, in navolging van de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem, ook een scherper onderscheid moeten worden gemaakt tussen 'het wat' en 'het hoe'.

> *'De raad is niet tegen vraaggestuurd en leerlinggericht opleiden, maar zet vraagtekens bij de noodzaak om dit als opleidingsconcept per se landelijk te moeten uitdragen, te sturen en te legitimeren. (...) De keuze voor een bepaalde didactiek is uiteindelijk aan de opleidingen zelf. Deze ruimte wordt door invoering op landelijke schaal aangetast (...) Er is bovendien niet goed in te zien waarom een ROC, mede gezien zijn diverse doelstellingen en doelgroepen, niet meerdere didactieken tegelijkertijd kan toepassen.'* (Onderwijsraad 2008b: 31)

In dat verband pleitte de raad ook voor herziening van het onder verantwoordelijkheid van OCW opererende landelijke procesmanagement: het procesmanagement MBO 2010, dat in 2007 het procesmanagement Herontwerp Mbo was opgevolgd. Volgens de raad is er eerder behoefte aan ondersteuning op het vlak van professionalisering en bedrijfsvoering dan aan ondersteuning van een mbo-brede invoering van een competentiegericht onderwijsmodel (Onderwijsraad 2008b).
Ook de SER bracht naar aanleiding van de Strategische agenda BVE 2008-2011 een briefadvies uit. Dat advies richt zich uitsluitend op de herziening van de bekostiging van het middelbaar beroepsonderwijs. In de inleiding merkt de raad nog eens op dat in discussies over de financiering van het mbo de aandacht veelal uitgaat naar de overheidsbekostiging, maar dat ook het bedrijfsleven een belangrijk aandeel levert, met name in het kader van de beroepspraktijkvorming (stages, leerwerkplekken). De omvang van de beroepspraktijkvorming (bpv) is onder invloed van de invoering van competentiegericht onderwijs sterk toegenomen. Tegenover deze extra inspanning van bedrijven staat echter geen financiële compensatie. In het briefadvies passeren diverse bekostigingsmodaliteiten (zoals de verhouding tussen input- en outputfinanciering) de revue. In dat verband komt ook het onderscheid tussen het voltijdse beroepsonderwijs/de beroepsopleidende leerweg (bol) en het voormalige leerlingwezen/beroepsbegeleidende leerweg (bbl) aan de orde.
Volgens de SER zou het ministerie van OCW overwegen bij de aanpassing van de bekostiging[6] een scherper onderscheid tussen deze twee leerwegen te maken, in die zin dat de norm voor het maximale aandeel bpv in het voltijdse onderwijs zou worden teruggebracht van 60% naar 40% van de onderwijstijd. Dit om te voorkomen dat de bol-opleidingen een 'werkzwaar' in plaats van een 'schoolzwaar' karakter krijgen. Hoewel naar het oordeel van de SER het onderscheid tussen bol en bbl van belang blijft, ondersteunt de raad het voornemen tot een beperking van het maximale aandeel bpv. Bij de

onderwijsinstellingen spelen wat dit betreft naar het oordeel van de raad namelijk niet alleen onderwijskundige, maar ook financiële overwegingen een rol. Met een kleiner aandeel bpv kan ook de belasting voor het bedrijfsleven afnemen: praktijkgerichtheid kan immers ook via simulaties in het onderwijs zelf worden gerealiseerd (SER 2008).

AKA-opleiding wordt als entreekwalificatie opgenomen in de kwalificatiestructuur (2008)

In het schooljaar 2008/2009 telde de in 2004 gestarte experimentele Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding (AKA) ruim 9.500 deelnemers. De meesten van hen komen zonder diploma uit het vmbo en is tussen de 16 en 23 jaar. Het overgrote deel stroomt na de AKA door naar niveau 2 van het mbo.
De georganiseerde sociale partners hebben duidelijk moeite met de opleiding; werkgevers hebben allereerst en vooral behoefte aan schoolverlaters met een beroepsgerichte kwalificatie. VNO-NCW was in 2005 zelfs nog van mening dat de AKA maar moest worden stopgezet. Onderzoek onder leerbedrijven wees uit dat AKA-leerlingen op de werkplek een ander soort begeleiding nodig hebben dan andere niveau-1-deelnemers. Het procesmanagement MBO 2010 adviseerde de staatssecretaris de AKA-opleiding niet in de bestaande kwalificatiestructuur op te nemen.
Ondanks de kritische opstelling van de georganiseerde sociale partners besloot staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) in december 2008 toch de AKA-opleiding in de kwalificatiestructuur op te nemen als entreekwalificatie.
Volgens de staatssecretaris had de experimentele AKA inmiddels zijn waarde bewezen als aanvulling op de beroepsgerichte kwalificaties voor een beperkte groep deelnemers. Voor deelnemers die na de entreekwalificatie nog niet toe zijn aan een vervolgopleiding biedt de opleiding mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Opname in de kwalificatiestructuur en de aansluiting op beroepsgerichte kwalificaties en de arbeidsmarkt beperken het risico dat deze voorziening net als de oriëntatie- en schakelcursussen (die bij de invoering van het WEB in 1996 als niet-kwalificerende voorzieningen waren geschrapt) zal stranden.

Experimenten vmbo-mbo niveau 2 (VM2) (2008)

In 2008 startte ook een experiment waarin combinaties van samenwerkende vmbo- en mbo-scholen de mogelijkheid krijgen een leertraject te ontwikkelen dat begint in het derde leerjaar van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en na drie of vier jaar afsluit met een mbo-niveau-2-kwalificatie. Leerlingen blijven gedurende het hele leertraject op dezelfde (vmbo-)locatie. Het traject wordt aangeduid als VM2-experiment en kan door scholen programmatisch zo worden ingedeeld dat de kans op het behalen van een startkwalificatie zo groot mogelijk is. Daarbij kan men desgewenst afzien van een standaardafname van het vmbo-examen of al in een vroeg stadium beginnen met mbo-onderdelen van het programma. In 2008 begon de eerste tranche van 40 experimenten met ruim 1000 leerlingen; in 2009 startte een nieuwe tranche met ongeveer 160 experimenten en 2000 leerlingen (Van Schoonhoven 2010: 144-145).

Vakcolleges (2008)

In hoofdstuk 9 werd al melding gemaakt van een ander initiatief waarin het vmbo en mbo samenwerken. In 2007 presenteerde Hans de Boer, scheidend voorzitter van Taskforce Jeugdwerkloosheid en oud-voorzitter van MKB-Nederland, een plan om te starten met vmbo-vakcolleges. Hiermee wordt beoogd leerlingen een integrale leerroute aan te bieden van de brugklas tot en met minimaal mbo niveau 2 (zes leerjaren). Het vakcollege is bedoeld voor jongeren die al op hun twaalfde een loopbaan in de techniek ambiëren en liever met de praktijkvakken dan met theorie bezig zijn. Door deze leerlingen snel aan het werk te zetten willen scholen en bedrijven voorkomen dat zij de school voortijdig verlaten en verloren gaan voor de techniek.
Het bedrijfsleven voorziet namelijk grote tekorten aan goed opgeleide vakmensen. In het schooljaar 2007/2008 begonnen 15 vmbo-scholen in nauwe samenwerking met het regionale bedrijfsleven aan een experimentele techniekopleiding. De bedrijven hebben veel invloed op de inhoud van de opleiding en verzorgen werkplekken voor de leerlingen. Gediplomeerden zijn verzekerd van een baan. Inmiddels werken vmbo en mbo nauw samen in de zesjarige opleiding (vier jaar vmbo en twee jaar mbo). In 2010 waren er al meer dan 40 Vakcolleges Techniek.
In mei 2010 gaven minister Klink van VWS (CDA), staatssecretaris van Bijsterveldt van OCW (CDA) en Hans de Boer het startsein voor het Vakcollege Zorg. Daarbij zijn onder andere zorginstellingen en zorgverzekeraars betrokken. In het pilotjaar 2010 gingen 17 Vakcolleges Zorg van start. Werkmaatschappijen voor respectievelijk de Vakcolleges Techniek en de Vakcolleges Zorg waken over de formule, houden toezicht op de kwaliteit, verlenen service aan scholen en vertegenwoordigen het werkveld en sponsoren bij de landelijke politiek (zie www.hetvakcollege.nl).

WRR-rapport over schooluitval onder overbelaste jongeren (2009)

In januari 2009 publiceerde de WRR het rapport *Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren.* Het advies behandelt met name de vraag wat scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs kunnen doen voor overbelaste jongeren, dat wil zeggen leerlingen die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, variërend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, schulden, verslaving en criminaliteit in de directe omgeving. Volgens de WRR moeten scholen aan deze jongeren niet alleen onderwijs geven, maar ook alle sociaal-emotionele zorg en steun die nodig is om een plaats in de samenleving te veroveren. Alleen scholen met zo'n brede taakopvatting zouden kunnen voorkomen dat deze meest kwetsbare jongeren volledig buiten de maatschappij komen te staan. De regering zou scholen en ROC's daarom actief moeten stimuleren dit bredere 'pluspakket' aan te bieden (WRR 2009).
In juni 2009 verscheen een uitvoerige kabinetsreactie op het rapport. De toenmalige minister van Jeugd en Gezin Rouvoet (CU) en staatssecretaris van Onderwijs Van Bijsterveldt gaven daarin aan de analyses en aanbevelingen uit het rapport op hoofdlijnen te delen. Ze stelden voor 2009 en 2010 in totaal 30 miljoen euro ter beschikking voor stimulering van plusvoorzieningen bij scholen.

Korte hbo-opleidingen: Associate degree

In het afgelopen decennium ontstonden er niet alleen allerlei nieuwe sectoroverstijgende (vmbo-mbo) voorzieningen aan de onderkant van het mbo, maar werd ook aan de bovenkant van het mbo een nieuwe voorziening tot ontwikkeling gebracht: het kort hoger beroepsonderwijs. Vanuit twee invalshoeken werd voor zo'n opleiding gepleit. De landelijke organisatie voor het midden- en kleinbedrijf, MKB-Nederland, had behoefte aan schoolverlaters met een wat hoger opleidingsniveau en drong al enige tijd aan op het ontwikkelen van korte arbeidsmarktgerichte hbo-opleidingen met een niveau tussen het mbo-4 en het hbo-bachelorniveau. De overheid had naar aanleiding van de Lissabonagenda de ambitie geformuleerd om 50% van ieder cohort aan het hoger onderwijs te laten deelnemen. Die ambitie kon alleen maar worden gerealiseerd indien meer jongeren uit de lange mbo-opleidingen zouden doorstromen naar het hbo. In de VS bestonden al langer Associate-degreeopleidingen (Ad-opleidingen), die daar verbonden zijn aan de community colleges die in Nederland model hadden gestaan voor de ontwikkeling van regionale opleidingencentra (ROC's).

De positionering van Ad-opleidingen was van meet af aan dan ook onderwerp van discussie tussen de bve- en de hbo-sector. Het mbo had van oudsher namelijk een aanbod van postinitiële mbo-plusopleidingen. De HBO-raad was al vanaf het begin van de jaren negentig zeer actief in het ontwikkelen van allerlei nieuwe onderwijsvormen, zoals coöperatief onderwijs (1992), de zogeheten MKB-route (1996) en diverse andere vormen van duaal opleiden. Dat gebeurde meestal in samenwerking met het bedrijfsleven of het afnemende beroepenveld (Bronneman-Helmers 2006a: 72-74).

In het studiejaar 2006/2007 gingen de eerste experimenten met korte hbo-opleidingen van start. Die moeten leiden tot een Associate degree, als onderdeel van een hbo-bacheloropleiding. Ze worden aangeboden door de hogescholen, die bij de invulling van de programma's wel moesten samenwerken met een of meer bve-instellingen.

In de strategische agenda *Werken aan Vakmanschap* kondigde het ministerie van OCW aan ook enkele AD-experimenten te starten waarbij de ROC's een steviger positie innemen en samen met hbo-instellingen een AD-programma ontwikkelen. De opleiding wordt dan op de mbo-locatie gegeven, waarbij de hbo-instelling verantwoordelijk blijft voor de graadverlening. Een nieuwe beleidsregel zorgt dat hogescholen die al AD-opleidingen aanbieden de mogelijkheid krijgen om deze ook binnen mbo-instellingen in te richten. De positie van ROC's bij de AD-opleidingen kan zo worden versterkt (OCW 2008a). Vermoedelijk zullen vooral hogescholen die zich niet langer met AD-opleidingen willen profileren een dergelijke samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs aangaan (Van Lieshout en Scholing 2009: 42-43).

Onderzoek Tweede Kamer naar competentiegericht onderwijs (2008/2009)

Naar aanleiding van alle commotie over de invoering van het competentiegericht onderwijs (cgo) besloot de Tweede Kamer zelf onderzoek te doen naar de vraag of het cgo wel 'Dijsselbloemproof' was. Het rapport *Tijd voor onderwijs* van de parlementaire onderzoekscommissie naar de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (commissie-Dijsselbloem) lag immers nog vers in het geheugen. De commissie-Dijsselbloem had aangedrongen op een scherper onderscheid tussen 'het wat' (de inhoud van

het onderwijs, die de overheid moet vaststellen) en 'het hoe' (de onderwijsmethode die aan de scholen moet worden overgelaten).
In februari 2009 verscheen het onderzoeksrapport. Daarin concludeerde de Tweede Kamer dat er weliswaar met cgo was geëxperimenteerd, maar dat er eerder sprake was van een gefaseerde invoering dan van een proces van wetenschappelijke validatie. Het draagvlak onder direct betrokkenen liet volgens het onderzoek te wensen over. Bestuurders en managers waren veel positiever over het cgo dan de leraren en bedrijven. Bijna twee van de drie leraren vond dat het cgo ten koste ging van de vakkennis. De kwalificatiedossiers op mbo-4-niveau zouden onvoldoende aandacht besteden aan de competenties die nodig waren om met succes te kunnen doorstromen naar het hbo (TK 2008/2009, 31524, nr. 2).
De centraal georganiseerde werkgevers – VNO/NCW en MKB-Nederland – hadden al eerder, in het kader van een rondetafelgesprek met de leden van de vaste Kamercommissie van Onderwijs, naar voren gebracht dat de bedrijven veel waarde hechten aan de invoering van het cgo. Hoewel er nog wel wat knelpunten waren, waren de bedrijven positief over de resultaten. Leerlingen waren gemotiveerder en toonden meer eigen initiatief dan voorheen. Volgens de beide organisaties zou het cgo in 2010 moeten worden ingevoerd en vervolgens goed moeten worden geëvalueerd.
Naar aanleiding van het advies van de Raad van State paste de staatssecretaris het voorstel tot wijziging van de WEB inzake de invoering van het cgo (december 2009) nog op enkele punten aan. De invoering van het competentiegericht onderwijs in het mbo werd nog één jaar uitgesteld (tot 1 augustus 2011).

Een noodkreet van een ROC-bestuurder (2008)

Bij de opening van het schooljaar 2008/2009 hield de algemeen directeur van het Koning Willem I College (een ROC gevestigd in 's-Hertogenbosch), Coen Free, een rede waarin hij aangaf dat de vernieuwingen die met de in 1996 ingezette ROC-vorming werden beoogd niet zijn gehaald. Hoewel het de bedoeling was dat het imago van de lagere opleidingen (niveau 1 en 2) zou kunnen meeliften met de kracht van de hogere opleidingen (niveau 3 en 4) gebeurde het tegendeel. Het mbo wordt vooral geassocieerd met moeilijke jongeren, een laag niveau, zwakke taal- en rekenvaardigheid, slecht onderwijs en veel drop-outs. En dat terwijl inmiddels rond de 60% van de mbo-4-leerlingen doorstroomt naar het hbo en er met moeilijke doelgroepen spectaculaire successen worden geboekt.
Volgens Free zijn bedrijfsleven en politiek (bewust of onbewust) stelselmatig bezig de ROC's uit te kleden. Na het gedoe rond de educatie, die in twee jaar bijna geheel geëlimineerd is, de bedrijfsscholen die als paddenstoelen uit de grond schieten en de vakcolleges vanuit het vmbo – die zich richten op de mbo-opleidingen (niveau 1 en 2) en niet op de zwakke, maar juist op de goede leerlingen – lopen regionale opleidingencentra het gevaar aan de onderkant geamputeerd te worden. Aan de bovenkant wordt de doorstroom van mavo (vmbo theoretisch) naar havo, die in de jaren negentig vanuit de politiek (bewindslieden) juist werd ontmoedigd, weer sterk gestimuleerd, met negatieve gevolgen voor de instroom in de langere mbo-opleidingen (niveau 3 en 4); een ontwikkeling waardoor het mbo aan de bovenkant dreigt te worden onthoofd.

Het eigenaarschap van het mbo ligt volgens Free te veel bij het bedrijfsleven, terwijl het bij de samenleving zou moeten liggen. Hij kondigde aan de opleidingen binnen zijn eigen ROC zo te gaan hergroeperen dat ze beter tegemoetkomen aan de uiteenlopende kenmerken van de onderwijsdeelnemers en de gevarieerde eisen van de afnemers (bedrijfsleven en vervolgopleidingen):

– primaire beroepsopleidingen (voorheen niveau 1) die vooral een sociaal-integratieve functie hebben en leerlingen opleiden voor een diploma of vakcertificaat voor eenvoudige beroepen;
– middelbare vakopleidingen, die conform de opzet van de vakcolleges opleiden voor een diploma volgens het leerling-gezel-meesterprincipe; een functiegerichte vakopleiding met veel aandacht voor vakspecifieke kennis;
– middelbaar beroepsonderwijs: dubbel kwalificerende opleidingen die voorbereiden op functies op minimaal middenkaderniveau en tegelijkertijd recht geven op doorstroming naar het hbo; deze opleidingen omvatten geen substantiële beroepspraktijkvorming, maar alleen stages die maximaal 20% van de onderwijstijd in beslag nemen (Free 2008).

Deze indeling sluit naadloos aan bij de overwegingen en aanbevelingen uit het eerder besproken advies van de Onderwijsraad. Ze zijn ook zonder problemen binnen het bestaande wettelijke kader in te voeren. Het was bij de invoering van de WEB immers niet verplicht om het aandeel beroepspraktijkvorming in alle opleidingen gelijk te laten zijn. De marge bij de voltijdse opleidingen is ruim: 20-60%. Kennelijk vonden de meeste onderwijsinstellingen dat zij in het kader van de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur een zwaarder gewicht moesten toekennen aan de beroepspraktijk, ook al dat ging in de langere beroepsopleidingen ten koste van het niveau van vaktheoretische kennis. Bij sommige instellingen werd de ruime bpv-marge vermoedelijk dankbaar aangegrepen om op de personeelskosten te kunnen besparen.

Opnieuw kritiek op de kwaliteit van het onderwijs, en reacties van politiek en onderwijsveld (2010)

In februari 2010 ontstond opnieuw onrust over de kwaliteit van het mbo-onderwijs. Ditmaal was het Ahmed Marcouch (destijds stadsdeelvoorzitter in Amsterdam-West, tegenwoordig lid van de Tweede Kamer voor de PvdA) die de knuppel in het hoenderhok gooide. Hij had tijdens een bezoek aan een ROC vastgesteld dat veel mbo-leerlingen les krijgen in een systeem dat er niet op gericht is ze elementaire kennis bij te brengen, maar van leerlingen verwacht dat ze zelf problemen oplossen en vragen stellen. Leerlingen die van huis uit geen structuur meekrijgen belanden in het mbo in een systeem waar ze 70% van de lesuren besteden aan zelfstandig werken. Er zijn te veel onbevoegde docenten en er vallen te veel lessen uit.

Marcouch' noodkreet werd breed uitgemeten in de media. In het programma *Pauw en Witteman* ging hij in debat met staatssecretaris Van Bijsterveldt en met studenten. De scholierenorganisatie JOB organiseerde een staking, er werden Kamervragen gesteld en op 10 maart volgde een debat over de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs in de Tweede Kamer. Dat debat betrof niet alleen de klachten over de kwaliteit van het

onderwijs en de lesuitval, maar ook (zeer) zwakke scholen, de aanpak van de inspectie bij die scholen, de schaalgrootte in het mbo, het deel van de beschikbare middelen dat besturen besteden aan het personeel en de mate waarin dat personeel bevoegd is en de 850-urennorm. De inmiddels demissionaire staatssecretaris kondigde aan dat medio 2010 een evaluatie van de 850-urennorm gereed zou zijn en dat nagegaan zou worden of de drempelloze instroom in het mbo beperkt kan worden. Bovendien zegde ze een spoedige invoering van een mbo-ombudslijn voor klachten toe (TK 2009/2010).
De Ombudslijn MBO voor klachten van studenten en ouders werd op 1 april 2010 geopend. De lijn is bedoeld om de klachtenafhandeling in het mbo te verbeteren en een beter zicht te krijgen op de omvang en aard van de klachten. De scholen blijven zelf verantwoordelijk voor de afhandeling van de klachten. De Ombudslijn is tijdelijk, voorlopig tot aan het eind van het schooljaar 2011.
Eind mei 2010 verscheen een tussentijdse evaluatie. Daaruit bleek dat er in de maand april 50 klachten waren binnengekomen, waarvan 80% was op te lossen door aandacht of een gesprek. Conclusie van de tussentijdse evaluatie was dat de meeste scholen klachten serieus nemen en deze over het algemeen binnen de gestelde tijd van tien werkdagen afhandelen, maar dat die termijn soms te kort blijkt (www.mbo2010.nl).

Half maart 2010 kondigde de voorzitter van de MBO Raad, Jan van Zijl, aan rondetafelgesprekken te gaan voeren met criticasters en opiniemakers van binnen en buiten het beroepsonderwijs. De sectororganisatie wilde de problemen boven tafel krijgen. De eerste bijeenkomst, met Ahmed Marcouch en mbo-bestuursleden, vond kort daarna plaats. Uit een verslag van die bijeenkomst in *de Volkskrant* komt naar voren dat het mbo volgens de aanwezige bestuurders met een fors imagoprobleem kampt als gevolg van de negatieve berichtgeving in de media. Men benadrukte dat het in de meeste gevallen goed gaat, maar dat de opleidingen met name in de laagste niveaus te maken hebben met een heel moeilijke groep. Volgens een bestuurder uit Rotterdam wordt de school een vergaarbak van maatschappelijke problemen. Volgens een andere bestuurder is het plannen van voldoende lessen niet zo'n probleem, maar de uitvoering ervan wel. Bij een zieke leraar zak je zo 50 uur onder de urennorm. De roosters zijn kwetsbaar en het is een heksentoer om goede vervangers te vinden. Toch signaleert men ook een kentering: 'Een paar jaar geleden waagde je het als bestuurders niet iets kritisch over elkaars school te zeggen. We spraken in de MBO Raad nooit over onderwijskwaliteit. Louter over werkgeverszaken en hoe je de overheid buiten de deur hield. Dat is echt aan het veranderen' (Gerrits 2010b).
In een tweede bijeenkomst gingen enkele mbo-bestuurders in debat met vertegenwoordigers van de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON), die in de afgelopen jaren fel van leer was getrokken tegen het competentiegericht onderwijs. Uit een verslag van die bijeenkomst in het dagblad *Trouw* wordt duidelijk dat de aanwezige schoolbestuurders het eigenlijk wel eens waren met de BON. Ze erkenden dat de vernieuwing naar competentiegericht onderwijs te rigide was ingevoerd, dat de vakkennis is 'ondergewaardeerd' en dat er te veel zelfstandigheid van de leerlingen is gevraagd. De bestuurders legden daarbij de zwartepiet echter vooral bij het bedrijfsleven. Dat vulde de kwalificatiedossiers vooral in met beroepsvaardigheden en zo min mogelijk met algemene vakken als Nederlands en wiskunde. Volgens de mbo-bestuurders heeft het mbo zelf veel te

weinig invloed op die kwalificatiedossiers, waarop de eindtermen van de opleidingen uiteindelijk worden gebaseerd. Om daar iets in te veranderen moest je volgens een onderwijsbestuurder eindeloos langs vergadertafels met het bedrijfsleven. 'Hoezeer ik me ook geërgerd heb aan de BON-kritiek, het is mede aan jullie te danken dat het besef nu doorgedrongen is dat het anders moet,' aldus een mbo-bestuurder (Obbink 2010).

MBO Raad stuurt brief aan de kabinetsformateur (juni 2010)
Tijdens de formatie van het nieuwe kabinet stuurde ook de MBO Raad een brief aan de formateur (Rosenthal). Daarin bracht de raad nog eens het belang van de mbo-sector als belangrijke opleider voor de arbeidsmarkt onder de aandacht. De kans op een diploma zou gebaat zijn bij afschaffing van de drempelloze instroom in de niveaus 2, 3 en 4. Toegang zonder vmbo-diploma kan dan alleen nog in niveau 1 plaatsvinden. Een nieuwe naamgeving biedt ook meer helderheid over de niveaus binnen het mbo:
– niveau 1 wordt sectorstartniveau ten behoeve van eenvoudige arbeidsplaatsen in bepaalde sectoren;
– niveau 2 en 3 leiden op tot vakman/vakvrouw en worden middelbaar vakonderwijs (mvo);
– niveau 4 gaat middelbaar beroepsonderwijs (mbo) heten en leidt op voor functies in het bedrijfsleven (leidinggevend middenkader) en voor doorstroming naar het hbo.

Bij het toezicht op scholen zou vertrouwen het uitgangspunt moeten zijn. Politiek, openbaar bestuur en inspectie zouden zich terughoudender moeten opstellen en niet bij elk incident of kleinschalig probleem het volledige onderzoeksregister moeten opentrekken.

Evaluatie van de 850-urennorm (juli 2010)[7]
De 850-urennorm in het middelbaar beroepsonderwijs vindt zijn oorsprong in de Wet op de studiefinanciering (WSF), die de norm directe koppelt aan het recht op studiefinanciering (of tegemoetkoming in de studiekosten). De 850-urennorm werd in 1996 overgeheveld naar de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), fungeert sindsdien als voorschrift voor de inrichting van het onderwijs en bepaalt of de opleiding in aanmerking komt voor voltijd bekostiging. Het bestuur van de onderwijsinstelling moet zorgen dat studenten in instellingstijd een onderwijsprogramma krijgen dat ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvat. Het niet naleven van de norm leidt tot sancties voor de instelling.
De WEB kent nog een andere norm, die verband houdt met de verantwoordelijkheid van de instelling voor het hele onderwijsprogramma. Daarbij speelt (net als in het hoger onderwijs) het aantal uren studiebelasting een rol. Voor een voltijd student is de nominale studietijd vastgesteld op 1600 uur (40 weken van 40 uur) per jaar. Elk studiejaar omvat 1600 uur, waarvan er 850 worden verzorgd in instellingstijd. In de WEB is bovendien vastgelegd dat in elke beroepsopleiding onderricht in de praktijk van het beroep moet plaatsvinden; de beroepspraktijkvorming (bpv) is een onderdeel van het onderwijsprogramma. De uren die in de beroepspraktijk worden doorgebracht tellen als begeleide onderwijstijd mee voor de 850-urennorm.

In juli 2010 verscheen *Tijd voor kwaliteit. Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo* (Van den Broek et al. 2010b; Van den Broek et al. 2010c). Daarin concluderen de onderzoekers dat de 850-norm wel geschikt is als minimumnorm om vast te stellen of de instelling een inspanning levert die bekostiging rechtvaardigt, maar onvoldoende waarborg biedt voor voldoende kwalitatief begeleide leertijd onder verantwoordelijkheid van een docent. Er bestaat volgens deskundigen ook geen directe relatie tussen onderwijstijd en de kwalitatieve invulling daarvan. De kwaliteit van onderwijs wordt bepaald door zaken als goede docenten, gerichte instructie, bieden van structuur, een adequate spreiding van uren, een goede afweging tussen contacturen, beroepspraktijkvorming en zelfstudie en een instellingsbeleid dat de ontwikkeling van de kwaliteit volgt en transparant is over de resultaten.
De evaluatie maakt ook duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen instellingen en opleidingen. Negatieve berichtgeving straalt echter uit naar de hele mbo-sector. Besturen zijn niet altijd goed op de hoogte van wat zich op de werkvloer afspeelt. Docenten klagen soms over te veel flexibilisering en te veel tussentijdse bijstelling. Ook uit het onderzoek onder studenten blijkt niet dat er over de hele linie problemen zijn met de hoeveelheid begeleide onderwijstijd. Daar waar studenten klagen, gaat het over de kwalitatieve invulling van de uren, niet over het aantal uren zelf.
Op basis van de verzamelde onderzoeksgegevens kon niet worden vastgesteld of de norm te hoog of te laag is. Het blijkt in veel gevallen mogelijk een standaardprogramma te verzorgen waarmee bevredigende resultaten worden bereikt, en waarover studenten redelijk tevreden zijn. Wel bestaat de indruk dat mbo-instellingen de minimumnorm van 850 uur soms opvatten als een maximumnorm.
De 850-urennorm is een van de parameters voor de bekostiging, en het niet naleven ervan kan tot sancties leiden. Het toezicht en het handhavingsbeleid van de inspectie leiden soms tot krampachtige situaties bij instellingen. Dat hangt deels samen met een gebrek aan informatie of verkeerde informatie over onderwijsactiviteiten die binnen de norm vallen. De overheid en de MBO Raad zouden hierover volgens de onderzoekers meer duidelijkheid moeten verschaffen.
Het competentiegericht onderwijs lijkt niet veel hinder te ondervinden van de norm. Er bestaat wel behoefte aan een verduidelijking van de verhouding tussen de 850-urennorm en de beroepspraktijkvorming. Een norm die voorschrijft dat een voltijdse mbo-student, in aanvulling op de 850-urennorm, een hoogwaardig en aantrekkelijk programma voor in totaal 1600 uur leertijd wordt aangeboden zou volgens het evaluatierapport een mogelijk alternatief kunnen zijn.

Onderzoek naar de organisatie en bestuurbaarheid van het mbo (november 2010)

In april 2010 stelde de toenmalige staatssecretaris van OCW Van Bijsterveldt de commissie Onderwijs en besturing BVE in; dat gebeurde in verband met de maatschappelijke en politieke discussie naar aanleiding van negatieve publiciteit over het mbo. De commissie, onder voorzitterschap van Marjan Oudeman (AkzoNobel), bracht eind 2010 rapport uit. Daarin wordt allereerst geconstateerd dat de BVE een complexe sector is. Die complexiteit hangt samen met de brede taakopdracht en de pluriforme doelgroep, maar ook met de talrijke betrokken partijen en de niet altijd consistente aansturing door

en beleidsinterventies van de rijksoverheid. De hoge maatschappelijke verwachtingen voegen daar nog de nodige druk aan toe. Qua prestaties vertoont de sector volgens de commissie een gevarieerd beeld. Er zijn echter te veel instellingen waar de basiskwaliteit, de onderwijskwaliteit en de examenkwaliteit onvoldoende zijn.
De goede prestaties van sommige instellingen tonen aan dat bve-instellingen wel degelijk bestuurbaar zijn. Een stelselwijziging acht de commissie dan ook niet nodig, en bovendien onwenselijk omdat stabiliteit nodig is om verbeteringen te kunnen doorvoeren. Naast stabiliteit heeft de bve-sector ook ruimte, focus en betere besturing nodig. De commissie doet met het oog daarop de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid:
– geen stelselwijziging, wel een meerjarige verbeterkoers;
– proportioneel toezicht, minder verantwoordingslast voor goed presterende instellingen en verscherpt toezicht bij instellingen die structureel ondermaats presteren;
– afschaffing van de drempelloze instroom in niveau 2 en een apart bekostigingsmodel voor niveau 1;
– meer samenwerkingsmogelijkheden ten behoeve van de doorlopende leerlijn;
– een aanpak die bijdraagt aan de verbetering van het opleidingenaanbod;
– het 'groene' onderwijs naar het ministerie van OCW;
– vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur, met in het uiterste geval een mogelijkheid tot overheidsingrijpen en standaardisering van de examinering (zie commissie Kwalificeren en examineren, waarover later in deze paragraaf meer);
– verplichte na- en bijscholing van docenten.

Bestuurders benutten nog onvoldoende de mogelijkheden om focus aan te brengen op het onderwijs en in hun organisatie. De commissie beveelt aan te focussen op de opleidingen op niveau 2, 3 en 4, kleine opleidingen te saneren en het aanbod op niveau 1 apart te organiseren (commissie-Oudeman 2010).

Inspectierapport over de relatie tussen bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

Begin 2011 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs een themarapport over de relatie tussen het bestuurlijk vermogen van een mbo-instelling en de onderwijskwaliteit. Het rapport laat zien dat het bestuurlijk vermogen van instellingen gemiddeld genomen weliswaar toeneemt, maar dat er nog steeds grote verschillen zijn: er zijn koplopers en achterblijvers. Kenmerkend voor de koplopers (circa 15% van de instellingen) zijn een goede kwaliteitszorg, een grote organisatie-effectiviteit en een relatief hoge onderwijs- en examenkwaliteit. Bij de achterblijvers (eveneens ongeveer 15%) is sprake van (veel) minder bestuurlijk vermogen en een relatief lage onderwijs- en examenkwaliteit.
Het monitoren van de onderwijskwaliteit is bij de meeste instellingen goed ontwikkeld. Met de bijsturing naar aanleiding van de uitkomsten daarvan is het echter minder goed gesteld. Bij gebrek aan een goede normering voor het beoordelen van zaken als opbrengsten, schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten en tevredenheid bij deelnemers en bedrijven worden de uitkomsten vaak onvoldoende benut.
Bij de effectiviteit van de organisatie spelen de stabiliteit van bestuur en management, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening over het onderwijs een belangrijke rol. Onvoorziene wisselingen in het college van bestuur en in het

middenmanagement komen vaak voort uit problemen met de kwaliteit, of spelen een rol bij het ontstaan ervan. Bovendien schort het nogal eens aan duidelijke doelstellingen en een goede informatievoorziening (Inspectie van het Onderwijs 2011). Het bestuurlijk vermogen laat, met andere woorden, bij veel onderwijsinstellingen duidelijk nog te wensen over.

Beleid rond de doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (1996-2009)

Sinds de invoering van de WEB hebben onderwijsinstellingen een grote mate van vrijheid bij het aanbieden van opleidingen. Van die vrijheid hebben de zij de afgelopen vijftien jaar in ruime mate gebruikgemaakt. Om mogelijke wildgroei van opleidingen tegen te gaan werd in 1996 de *adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt* (ACOA) in het leven geroepen, die de minister moest adviseren over de macrodoelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. Onder het bewind van minister Hermans (VVD) werd de macrodoelmatigheidstoets echter afgeschaft: vanaf 1999 werden instellingen geacht zelf na te gaan of een nieuwe opleiding wel macrodoelmatig is. Bij deze 'zelfregulering' wordt het aan de instellingen overgelaten om de eigen positie ten opzichte van andere instellingen en de afnemende arbeidsmarkt te bepalen, en al dan niet samen te werken. In de daarop volgende jaren ging de overheid bve-instellingen steeds meer beschouwen als 'maatschappelijke ondernemingen' die op regionaal niveau in goed overleg met hun omgeving (concurrerende instellingen en afnemers als het bedrijfsleven en de hogescholen) besluiten namen over hun aanbod aan beroepsopleidingen. 'Responsiviteit en innovatievermogen' en 'inbedding in de regio' waren in de periode tussen 2000 tot 2007 belangrijke begrippen in het beleidsjargon (OCW 2004b).

In de loop der jaren kwamen er echter steeds meer klachten over de toename van het aantal 'modieuze beroepsopleidingen' die ROC's gingen aanbieden: beroepsopleidingen die door onderwijsinstellingen in de markt worden gezet om met behulp van eigentijdse taal, thema's en vormgeving nieuwe deelnemers te trekken. Voorbeelden van dergelijke opleidingen, vaak met een Engelse naam, zijn de opleidingen 'sport en bewegen', 'fashion design support' en 'international retail management' (ACOA 2006: 64). Deze ontwikkeling wordt in belangrijke mate ingegeven door de wijze waarop instellingen van overheidswege worden bekostigd; een bekostigingssystematiek waarbij het overheidsbudget dat voor de mbo-sector beschikbaar is over de onderwijsinstellingen wordt verdeeld op basis van het aantal ingeschreven deelnemers (80%) en het aantal afgegeven diploma's (20%). Een dergelijke bekostigingswijze, die ook in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs wordt toegepast, beoogt (vanuit de veronderstelling dat betere instellingen meer deelnemers trekken) de concurrentie tussen instellingen te vergroten, maar leidt in de praktijk tot strategisch gedrag om maar zo veel mogelijk leerlingen te trekken, bijvoorbeeld door opleidingen die bij andere instellingen goed in de markt blijken te liggen te kopiëren.

De ACOA probeerde in 2006 na te gaan hoe het de afgestudeerden van deze 'modieuze' opleidingen op de arbeidsmarkt verging, en constateerde dat er geen aanwijzingen zijn dat afgestudeerden van deze opleidingen in groten getale werkloos worden. De commissie was daarom niet geneigd deze opleidingen bij voorbaat in een negatief daglicht te zetten. Dat wil overigens niet zeggen dat er helemaal geen problemen zijn. Bij een te

grote toeloop kan de situatie op de arbeidsmarkt op termijn wel degelijk verslechteren. De groei van 'modieuze' opleidingen kan bovendien ten koste gaan van opleidingen waaraan op de arbeidsmarkt duidelijk behoefte bestaat. Bij 'modieuze' opleidingen lopen jongeren vermoedelijk bovendien een grotere kans om op verkeerde gronden voor de opleiding te kiezen. Daar staat echter tegenover dat arbeidsmarktonderzoek heeft uitgewezen dat er geen strikte koppeling bestaat tussen opleidingen en beroepen. In 'modieuze' opleidingen verwerven jongeren veelal competenties die voor de arbeidsmarkt zeer relevant zijn, zoals op tijd komen, omgaan met klanten en kunnen organiseren. Bij schoolverlaters uit de lagere opleidingsniveaus letten werkgevers vooral op dat soort competenties (ACOA 2006: 63-71).
Sinds augustus 2008 hebben bekostigde onderwijsinstellingen een wettelijke zorgplicht tot het (uitsluitend) aanbieden van beroepsopleidingen met arbeidsmarktperspectief. Uit een eerste verkennend onderzoek, in 2009, van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de instellingen nog maar op heel beperkte schaal invulling geven aan deze plicht (Inspectie van het Onderwijs 2010b).

Onderzoek naar de doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (2010)
Op verzoek van de MBO Raad voerden twee onderzoeksinstituten (IVA en KBA) een trendanalyse uit om na te gaan of het stelsel van beroepsonderwijs doelmatig is en op welke aspecten de doelmatigheid kan worden vergroot. In het in november 2010 uitgebrachte rapport *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs* (Vink et al. 2010) wordt het begrip doelmatigheid gedefinieerd als het zo efficiënt mogelijk realiseren van bepaalde doelen. Als één ding uit het rapport duidelijk wordt dan is het wel dat de onderzoeksvraag eigenlijk niet eenduidig valt te beantwoorden. Dat heeft te maken met het feit dat de doelen die met het mbo worden nagestreefd zeer divers en vaak onderling tegenstrijdig zijn en de betrokken partijen aan het begrip doelmatigheid bovendien een verschillende betekenis toekennen. Zo beoordeelt de overheid doelmatigheid vanuit de vraag of de publieke doelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk worden gerealiseerd, kijkt het bedrijfsleven veel meer naar de bruikbaarheid van de 'producten' die het mbo aflevert (voldoende en goed opgeleide schoolverlaters) en letten de onderwijsinstellingen vooral op de ontwikkeling van het aantal onderwijsdeelnemers en de kwaliteit die met de beschikbare middelen wordt gerealiseerd.
Het antwoord op de vraag of het middelbaar beroepsonderwijs doelmatig is hangt dus af van de positie en het perspectief van waaruit men naar het mbo kijkt. Terwijl instellingen proberen om hun onderwijs zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten, wordt hun door bedrijven en deelnemers steeds vaker gevraagd maatwerk te bieden en het onderwijs flexibel in te richten. Maatwerk en flexibiliteit kunnen echter ten koste gaan van effectiviteit en efficiency.
Er vindt ook al jaren discussie plaats over de voor- en nadelen van breed (generiek) dan wel smal (specifiek) opleiden. Onderwijsopleidingen hebben belang bij breed opleiden, omdat dat door de mogelijkheid onderdelen van opleidingen te combineren doelmatiger is. Daarentegen is voor belangrijke delen van het bedrijfsleven (met name het midden- en kleinbedrijf) specifiek opleiden aantrekkelijker, omdat het onderwijs dan pasklare 'producten' aflevert, in de zin van direct inzetbare werknemers. Grotere bedrijven

hebben vaker een voorkeur voor breed opgeleide schoolverlaters, want zij hebben de mogelijkheid hen binnen de onderneming verder te scholen en op termijn te laten doorgroeien. Het antwoord op de vraag wat beter is: breed of smal opleiden, valt dan ook niet los te zien van de vraag wie voor de opleiding betaalt: de overheid (via de bekostigde onderwijsinstellingen) of het bedrijfsleven (bijvoorbeeld via eigen scholingsvoorzieningen of via O&O-fondsen) (Vink et al. 2010).

Advies van de adviescommissie Kwalificeren en examineren (2010)

Eind november 2010 verscheen nog een rapport: *Naar meer doelmatigheid in het mbo*, ditmaal opgesteld door de adviescommissie Kwalificeren en examineren. Voormalig staatssecretaris (nu minister) van Onderwijs Van Bijsterveldt (CDA) (kabinet-Rutte – VVD/CDA: vanaf oktober 2010) vroeg de Vereniging/Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (in oprichting) advies uit te brengen over drie vragen.

– Is het opleidingenaanbod niet veel te gedifferentieerd (aantal kwalificaties en differentiaties daarbinnen), en zo dat het geval is, wat kan daaraan gedaan worden?
– Is er meer sturing nodig ten aanzien van de besluitvorming van onderwijsinstellingen om nieuwe opleidingen te starten; ligt hier wel altijd een gedegen afweging aan ten grondslag en zijn de consequenties (financieel en organisatorisch) goed doordacht?
– Is er bij de examinering efficiencywinst te boeken door zaken collectief aan te pakken? Er zijn nu grote verschillen tussen opleidingen en branches bij de nieuwe vormen van examinering.

De paritair samengestelde commissie – bestaande uit vertegenwoordigers van het onderwijs en van het bedrijfsleven (sociale partners) – onder voorzitterschap van Loek Hermans (voorzitter MKB; namens de centrale sociale partners) en Jan van Zijl (voorzitter MBO Raad; namens de onderwijsinstellingen) richtte zich op drie thema's: de kwalificatiestructuur, het opleidingenaanbod en de examinering.
Ten aanzien van de kwalificatiestructuur beveelt de commissie aan een onderscheid te maken tussen opleidingen die vakgericht en arbeidsmarktgeoriënteerd zijn (niveau 2 en 3) en opleidingen die meer beroepsgeoriënteerd zijn en doorstroommogelijkheden bieden naar het hbo (niveau 4). Voor de positionering van de niveau-1-opleidingen verwijst de commissie naar het advies van de commissie Werkscholen (commissie-Kamps), waarover meer in paragraaf 8.4. Waar dat relevant is geeft de commissie ook inzicht in de bestaande verhoudingen binnen de bestuurlijke arena. Vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen en studenten én vanuit de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven doet de commissie uiteindelijk zes aanbeveling om de doelmatigheid van de kwalificatiestructuur, het opleidingenaanbod en de examinering te vergroten (commissie-Hermans/Van Zijl 2010).

Een Stuurgroep en een Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (2010)

In maart 2010 ondertekenden de centrale sociale partners, de MBO Raad en het Colo in het bijzijn van de staatssecretaris van Onderwijs, Van Bijsterveldt, een gemeenschappelijk intentieverklaring. Daarin spraken de partijen af dat er een *Stuurgroep Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven* zou worden ingesteld. Deze zou bestaan uit:

– de voorzitter van de MBO Raad;
– de voorzitter van MKB-Nederland, mede namens VNO-NCW;
– een tweede vertegenwoordiger van de MBO Raad en de werkgeversorganisaties;
– bestuurlijke vertegenwoordigers van de vakcentrales FNV, CNV en MHP;
– de voorzitter van Colo (waarover meer in paragraaf 10.3).

Er was sprake van een duovoorzitterschap (MBO Raad en MKB-Nederland). In afwachting van te nemen formele stappen (respectievelijk wetgeving en bestuurlijke structuur) werkten het georganiseerde bedrijfsleven en beroepsonderwijs in paritair verband van onderop aan het (verder) realiseren van sectorale bindende afspraken rond de kwalificatiestructuur, beroepspraktijkvorming en examinering.
Op 1 januari 2011 werd een paritair samengestelde *Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven* opgericht, die het veranderingsproces verder aanstuurt en standpunten formuleert over sectoroverstijgende vraagstukken. De Stuurgroep werd toen opgeheven

'Nieuw Platform van beroepsonderwijs bedrijfsleven moet een einde maken aan het gesteggel tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven,' zo luidde de kop boven een artikel in *de Volkskrant* van 8 februari 2011 met de titel *MBO en MKB slaan de handen eindelijk ineen*. In het artikel komen de twee initiatiefnemers van de Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB) aan het woord: Loek Hermans (voormalig minister van OC&W (1998-2002), die als voorzitter van MKB-Nederland vertrekt en voorzitter wordt van de VVD-fractie in de Eerste Kamer, en Jan van Zijl, voorzitter van de MBO Raad en voormalig lid van de Tweede Kamerfractie van de PvdA (Gerrits 2011). De volgende citaten uit het artikel geven een goed beeld van het gesteggel:

> *'(...) want de SBB moet een einde maken aan jaren van wederzijds onbegrip en jij-bakken. "We beschoten elkaar vanuit schuttersputjes," zegt Hermans. "Als het bedrijfsleven met een onderzoek kwam waaruit bleek dat de mbo-stagiairs niet goed voorbereid op de werkplek kwamen, reageerde de MBO Raad met een onafhankelijk onderzoek dat onze stagiairs alleen maar als goedkope arbeidskrachten werden ingezet. Daar kwam niemand verder mee," aldus Van Zijl. (...) "Er is een platform nodig met de nodige 'doorzettingsmacht'," zegt Hermans. "Dat wordt ook de lakmoesproef; als straks ergens onenigheid ontstaat, bijvoorbeeld over de aansluiting tussen scholen en bedrijven, dan moeten niet beide partijen zelf de politiek gaan bewerken, zoals tot nu toe gebruikelijk, maar moet binnen de stichting een oplossing worden gevonden waar iedereen zich aan bindt." "Tot nu toe gingen drie partijen over het beroepsonderwijs: de sociale partners, met name MKB-Nederland, de MBO Raad, namens het onderwijs, en Colo, de koepel van de kenniscentra. (...) Een van de drie, het Colo, wordt er tussenuit gehaald. De MBO Raad en sociale partners runnen samen het bestuur van de stichting" (...) "Als we over anderhalf jaar zien dat het niet verbetert, stoppen we er weer mee. Het platform moet echt leiden tot een betere praktijk. Geen bureaucratische laag erboven, geen toren van Babylon," aldus vertrekkend MKB-voorzitter Hermans.'*

10.3 Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven en particuliere, niet-bekostigde instellingen

De kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven speelden de afgelopen twintig jaar een belangrijke rol in de voorbereiding en uitvoering van het beleid. Ze vervullen wettelijke taken, maar voeren ook private activiteiten uit. Het zijn hybride organisaties op het grensvlak van publiek en privaat (paragraaf 10.3.1).
Bij de invoering van de WEB (1996) kregen ook particuliere, niet-bekostigde instellingen met erkende opleidingen een plaats in het beroepsonderwijsbestel. Daarmee werd de monopoliepositie van het bekostigde onderwijs doorbroken (paragraaf 10.3.2).

10.3.1 Ontwikkelingen rond de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven

De kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven vervullen een intermediaire functie tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Zij hebben niet alleen publieke taken (de eerder genoemde wettelijke taken op grond van de WEB), maar voeren daarnaast ook private activiteiten uit (bijvoorbeeld het bijscholen dan wel opleiden van werknemers). Ze worden voor hun publieke taken bekostigd uit de rijksbegroting (OCW) en ontvangen voor hun niet-wettelijke taken bijdragen vanuit bedrijfstakken, meestal vanuit opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).

Wettelijke taken van de kenniscentra

Het overleg tussen het middelbaar beroepsonderwijs en het afnemende werkveld over de eindtermen van het beroepsonderwijs[8] vond begin jaren negentig nog plaats in 18 Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven (boob's). Bij de invoering van de WEB, in 1996, werden hun taken overgenomen door de 31 Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's), die voor die tijd alleen ten behoeve van de opleidingen in het kader van het leerlingwezen werkzaam waren. Het voltijdse middelbaar beroepsonderwijs ging in de jaren daarna dan ook steeds meer op het leerlingwezen lijken (dualisering).
De Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs, die later kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven gingen heten, kregen net als de onderwijsinstellingen een plaats in WEB. Daarmee werd de invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op de inhoud van het middelbaar beroepsonderwijs ook wettelijk vastgelegd. De kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven zijn niet alleen belast met het ontwikkelen (en onderhouden) van een landelijke kwalificatiestructuur voor het hele middelbaar beroepsonderwijs, maar ook met het werven, erkennen en begeleiden van leerbedrijven ten behoeve van de beroepspraktijkvorming van de deelnemers aan het beroepsonderwijs.
Het aantal kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven nam de afgelopen jaren af van 20 in 2000 tot 17 in 2010. De huidige 17 kenniscentra ondersteunen 44 verschillende branches bij het ontwikkelen van beroepsonderwijs dat aansluit bij de eisen van de arbeidsmarkt op landelijk en regionaal niveau. In dat kader publiceren ze ook

actuele informatie over de arbeidsmarktontwikkelingen in de verschillende branches. Opleidingsadviseurs van de kenniscentra ondersteunen ongeveer 210.000 erkende leerbedrijven bij hun rol als praktijkopleider van meer dan 500.000 mbo-deelnemers.
Het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen (Colo), ook wel aangeduid als Vereniging van Kenniscentra voor Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven, heeft als taak de belangen van de kenniscentra te behartigen en met betrekking tot hun wettelijke taken te fungeren als aanspreekpunt en gesprekspartner voor de overheid. Het bestuur bestaat uit negen leden: een onafhankelijke voorzitter, vier leden op voordracht van de landelijke organisaties van werkgevers en werknemers (CNV, FNV, MKB-Nederland en VNO-NCW) en vier leden die worden voorgedragen door de kenniscentra.
Kenniscentra worden voor hun wettelijke taken van overheidswege gefinancierd. Dat gebeurt in de vorm van outputfinanciering op basis van het aantal erkende leerbedrijven, kwalificatiedossiers, en het aantal gerealiseerde plaatsen voor beroepspraktijkvorming (bpv). De Inspectie van het Onderwijs houdt sinds enkele jaren toezicht op de kwaliteit van de kenniscentra.

Ontwikkeling van het aantal kwalificaties

De kenniscentra hebben sinds 2003 gewerkt aan de vernieuwing van de kwalificatiestructuur van een op eindtermen gerichte kwalificatiestructuur naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur. De afgelopen jaren kwam er vanuit het onderwijs echter veel kritiek op het grote aantal kwalificaties, waardoor de kwalificatiestructuur onuitvoerbaar zou zijn. Het grote aantal kwalificaties hangt niet alleen samen met de horizontale differentiatie naar bedrijfstakken en branches, maar ook met de verticale differentiatie naar opleidingsniveau. Scholen zijn overigens niet verplicht voor alle kwalificaties op te leiden, ze kunnen hun eigen opleidingenaanbod bepalen. Volgens het Colo, dat de kwalificatiestructuur ontwikkelt, zijn de uitvoeringsproblemen die scholen ondervinden vooral een gevolg van hun (gebrek aan) strategische keuzes.
In het schooljaar 2008/2009 bedroeg het aantal kwalificatiedossiers (waarin kerntaken, werkprocessen en competenties zijn neergelegd) 237 en bedroeg het aantal daarvan afgeleide kwalificaties (uitstroomeisen voor een beginnend beroepsbeoefenaar) 643.
In het schooljaar 2011/2012 zal de kwalificatiestructuur bestaan uit 238 dossiers met 627 uitstroomeisen (diploma's). Vergeleken met de situatie voor 2003 is de huidige competentiegerichte kwalificatiestructuur minder gedetailleerd (in 2003 waren er nog 661 eindtermen) (Van Lieshout en Scholing 2009).

Visie van de Stichting van de Arbeid op de kenniscentra en het Colo (2008)

In 2008 bracht de Stichting van de Arbeid (SvA) – het overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers – een notitie uit waarin ze haar visie geeft op de positie en taken van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven en op de rol van het Colo.
Volgens de SvA hebben de kenniscentra bij de samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven een duidelijke, doch afgebakende uitvoerende taak. Ze zijn faciliterend en ondersteunend bij het realiseren van optimale relaties tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs en tussen bedrijf en school. De kenniscentra kunnen volgens de

stichting op dit punt een duidelijke meerwaarde hebben. Bij de uitvoering van de wettelijke taken verlenen ze diensten aan het bedrijfsleven (articuleren van behoeften van het bedrijfsleven door middel van kwalificatiedossiers) en aan de scholen (zorgen voor voldoende bpv-plaatsen). Bij het werven, erkennen en begeleiden van leerbedrijven is het van belang dat bpv-plekken direct gerelateerd zijn aan de behoefte op arbeidsmarkt, zodat scholen weten aan welk type opleidingen behoefte bestaat.
Ten aanzien van de niet-wettelijke taken (zie hieronder) is er sprake van marktwerking, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van arbeidsmarktonderzoek, het verzorgen van postinitiële of brancheopleidingen of bij het beschikbaar stellen en/of verzorgen van examens voor de van overheidswege bekostigde opleidingen (Crebo-opleidingen). Wettelijke taken en niet-wettelijke activiteiten behoren volgens de SvA wel duidelijk en transparant gescheiden te zijn.
Het Colo fungeert als aanspreekpunt en gesprekspartner van de overheid waar het de uitvoering van de wettelijke taken van de kenniscentra betreft. Het kan volgens de stichting op generlei wijze het (sectorale) georganiseerde bedrijfsleven vertegenwoordigen. Het is niet de bedoeling dat het Colo de rol overneemt van de centrale sociale partners en van het sectorale bedrijfsleven in het stelsel van beroepsonderwijs (Stichting van de Arbeid 2008). Kennelijk hadden de kenniscentra en het Colo zich in de jaren daarvoor al te nadrukkelijk gemanifesteerd als dé vertegenwoordigers van de georganiseerde sociale partners, en voelde de SvA zich genoodzaakt hun positie en taken nog eens duidelijk af te bakenen.

Niet-wettelijke taken van de kenniscentra

Bij het merendeel van de kenniscentra is de omvang van de private activiteiten (uitgedrukt in geld) groter (soms zelfs een veel groter) dan de omvang van de publieke taken, zo blijkt uit een recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. Private activiteiten, zoals het opleiden of bijscholen van werknemers, worden uitgevoerd in opdracht van en gefinancierd door de eigen bedrijfstak. Daarmee zijn kenniscentra bij uitstek hybride organisaties. Hun private en publieke activiteiten liggen duidelijk in elkaars verlengde. Dat kan een positief effect hebben op de kwaliteit van het beroepsonderwijs, maar ook leiden tot oneerlijke concurrentie tussen de onderwijsinstellingen (en in het bijzonder hun contractactiviteiten voor bedrijven) en de kenniscentra. De inspectie vond in haar onderzoek overigens geen aanwijzingen van oneerlijke concurrentie en kon evenmin vaststellen dat er publieke middelen worden gebruikt voor private doelen. Kenniscentra die veel private activiteiten uitvoeren leveren volgens de inspectie een grotere impuls aan de kwaliteitsverbetering van het beroepsonderwijs dan kenniscentra die dat niet doen. Die extra impuls manifesteert zich bijvoorbeeld in het veel vaker bezoeken van leerbedrijven (Inspectie van het Onderwijs 2010c).

10.3.2 De positie van het niet-bekostigd onderwijs

Volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) mogen ook particuliere, niet van overheidswege bekostigde aanbieders erkende opleidingen in het kader van de kwalificatiestructuur verzorgen, en diploma's uitreiken met hetzelfde civiele effect als de

diploma's in het bekostigd onderwijs (zie paragraaf 10.2.1). Niet-bekostigde instellingen die erkende opleidingen verzorgen vielen eerder onder de Wet erkende opleidingen (WEO), die vooral gericht was op consumentenbescherming. Onder de WEB hebben de kwaliteitseisen om in het Centraal Register Educatie en Beroepsonderwijs (CREBO) te kunnen worden opgenomen betrekking op de registratie van de opleiding, de kwaliteitsbewaking, de onderwijsorganisatie en de consumentenbescherming. Erkende particuliere opleidingen moeten dus sinds 1996 aan meer eisen voldoen.
Er waren verschillende redenen om ook niet-bekostigde aanbieders in het bestel op te nemen. De overheid verwachtte in de eerste plaats dat hun omvangrijke infrastructuur zou kunnen bijdragen aan een verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. De overheid zou daardoor bovendien haar eigen aanbod niet hoeven te vergroten. Bij een beslissing om een nieuwe opleiding te gaan bekostigen zou het aanbod aan niet-bekostigd onderwijs immers kunnen worden meegewogen. De overheid zou selectiever kunnen optreden, hetgeen destijds paste binnen de beleidsfilosofie om zich op de kerntaken te richten. Een andere reden was dat de minister afwilde van de bestuurslast die de Wet erkende opleidingen (WEO) met zich meebracht. Door de opname van niet-bekostigde erkende onderwijsinstellingen te koppelen aan de kwalificatiestructuur kon de bemoeienis van de overheid zich op een beperkter deel van het particuliere beroepsonderwijs richten. Er zijn namelijk heel veel niet-erkende particuliere beroepsopleidingen (Honingh 2008).
In 2009 waren er ongeveer 85 niet-bekostigde instellingen bij het CREBO ingeschreven, zo kan uit een document van de onderwijsinspectie worden afgeleid (Inspectie van het Onderwijs 2009b). Met de invoering van de WEB verviel de monopoliepositie van de bekostigde instellingen op het uitreiken van diploma's uit de kwalificatiestructuur. Concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen zou de kwaliteit van het onderwijs van het onderwijs ten goede komen, zo verwachtte men.

10.4 De stand van zaken anno 2010

Hoe staat het er eind 2010 voor met het mbo? Is er, vergeleken met de stand van zaken begin jaren negentig, sprake van verbetering of verslechtering? Het aanbod aan scholen en instellingen is de afgelopen twintig jaar een stuk overzichtelijker geworden. Het aantal scholen en instellingen voor beroepsonderwijs nam sterk af. De ROC-vorming leidde niet alleen tot een flinke schaalvergroting, maar resulteerde bovendien in een enorme variëteit aan opleidingen, met name binnen de ROC's. De bestuurlijke complexiteit nam, in het verlengde daarvan, eveneens toe. De in hoofdstuk 6 onderscheiden stelselproblemen doen zich in het mbo alle drie voor.

10.4.1 Ontwikkelingen in het aantal instellingen, aantal deelnemers en in de overheidsuitgaven

Het aantal van overheidswege bekostigde scholen en instellingen nam de afgelopen twintig jaar sterk af. De cijfers in tabel 10.1 maken het effect van achtereenvolgens de SVM-operatie (1986) en de ROC-vorming (1996) zichtbaar.

Tabel 10.1
Ontwikkeling van het aantal scholen/instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (1990-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010
Scholen voor mbo (bol)	242	141			
Scholen voor leerlingwezen (bbl)	258	73			
Bve – instellingen (ROC, AOC, vakinstelingen)			73	70	68

Bron: CBS 1992; CBS 2009a; CBS 2010a

Anno 2010 zijn er nog 68 bekostigde bve-instellingen:
– 42 regionale opleidingencentra (ROC);
– 11 agrarische opleidingscentra (AOC);
– 14 vakscholen, gericht op een specifieke branche;
– 1 instituut voor doven en slechthorenden (ontleend aan www.mboraad.nl).

Daarnaast zijn er ongeveer 85 niet-bekostigde instellingen die erkende beroepsopleidingen aanbieden.

Het aantal deelnemers in het grotendeels van overheidswege bekostigde mbo nam tussen 1990 en 2000 af, om daarna flink toe te nemen. Vergeleken met 1990 is het aantal deelnemers in 2010 12% hoger.

Tabel 10.2:
Ontwikkeling van het aantal deelnemers naar soort en niveau van onderwijs (1990-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010
Totaal aantal deelnemers (x 1000)	469	436	452	483	524
Voltijd mbo (bol) (x 1000)	288	288	272	331	343
Deeltijd mbo (bol) (x1000)	44	32	27	15	9
Leerlingwezen (bbl) (x1000)	137	116	153	137	172
Korte opleidingen/niveau1-2 (%)	10	17	32	30	30
Lange opleidingen/niveau 3-4 (%)	90	83	68	70	70

Bron: CBS 1992; CBS 2009a; CBS 2010a

De sterkste stijging deed zich bij de voltijdse opleidingen voor (+19%); de sterkste daling bij het deeltijd mbo (–80%). De schommelingen in het aantal deelnemers aan de beroepsbegeleidende leerweg hangen samen met conjuncturele ontwikkelingen en het daaraan gerelateerde aanbod van leerarbeidsplaatsen.

Bij de invoering van de WEB (1996) werd het middelbaar beroepsonderwijs opgedeeld in vier niveaus, voor die tijd in kort mbo (1-2 jaar) en lang mbo (3-4 jaar). De toename van

het percentage leerlingen in de niveaus 1 en 2 hangt in belangrijke mate samen met de invoering van het startkwalificatieniveau en de introductie van assistentenopleidingen op niveau 1. Als gevolg daarvan moeten alle leerlingen na het vmbo nog ten minste een mbo-2-diploma halen. De in 2007 ingevoerde kwalificatieplicht geldt voor zowel gediplomeerde als ongediplomeerde schoolverlaters uit het vmbo. Op de niveaus 1en 2 is het beroepsonderwijs ook zonder diploma (drempelloos) toegankelijk. Dat zal in de toekomst overigens veranderen. Voor niveau 2 is dan een vmbo-diploma of een diploma op niveau 1 noodzakelijk.
Van de 513.000 deelnemers aan beroepsonderwijs in het schooljaar 2007/2008 volgde 4% in een assistentenopleiding (niveau 1), 26% een basisberoepsgerichte opleiding (niveau 2), 26% een vakopleiding (niveau 3) en 44% een middenkaderopleiding (niveau 4). Bij die verdeling past wel de kanttekening dat de assistentenopleidingen van relatief korte duur zijn (maximaal een jaar), terwijl de middenkaderopleidingen vier jaar duren (CBS 2009a).

In het schooljaar 2009/2010 waren ruim 61.000 deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs 30 jaar of ouder. Negen van de tien 30-plussers nemen deel aan de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), vooral in opleidingen op het gebied van de gezondheidszorg en de techniek. Het gaat meestal om werknemers die naast hun werk een opleiding volgen. Een klein percentage heeft een uitkering of is (deeltijd)werknemer met een uitkering (in 2009 in totaal iets meer dan 5% van de instroom) (CBS 2010a).

Het middelbaar beroepsonderwijs wordt niet alleen door de overheid bekostigd, ook het bedrijfsleven levert een financiële bijdrage, die met name de kosten die samenhangen met stages (bol) en leerarbeidsplaatsen (bbl) en met de begeleiding van deelnemers tijdens de beroepspraktijkvorming betreft. Daar staat tegenover dat bedrijven ten behoeve van die begeleidingskosten voor duale leerlingen en stagiaires van overheidswege subsidie en een (fiscale) tegemoetkoming ontvangen. Tabel 10.3 laat zien om welke bedragen het in periode tussen 2000 en 2007 ging.

Tabel 10.3
Uitgaven van overheid en bedrijfsleven aan beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (in mln. euro)

	2000	2007	stijging in %
Uitgaven van de overheid aan onderwijsinstellingen bve	1833	3088	68
Uitgaven van bedrijven aan onderwijsinstellingen bve	1026	1531	49
Uitgaven van de overheid aan bedrijven (subsidies)	162	227	40

Bron: CBS (2009a: 238-240 en 255)

De stijging in de overheidsuitgaven aan onderwijsinstellingen is opmerkelijk. Die stijging wordt volgens berekeningen van het CBS voor een belangrijk deel verklaard door investeringen in gebouwen en inventaris, zoals meubilair, lesmaterialen en computers, en in mindere mate door de toegenomen deelname (CBS 2010b).

De toename van de uitgaven van bedrijven en van subsidies van de overheid aan bedrijven heeft vermoedelijk te maken met de sterke toename van de hoeveelheid tijd die jongeren in het kader van het competentiegericht onderwijs in de beroepspraktijk doorbrengen. Deze laat duidelijk zien dat het middelbaar beroepsonderwijs de afgelopen jaren steeds meer een opleiding op de werkplek is geworden (dualisering).

Belastinguitgaven van de overheid aan bedrijven ontbreken in de tabel, omdat in de beschikbare gegevens geen onderscheid wordt gemaakt tussen belastinguitgaven in verband met stages en leerwerkplekken in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. Bedroeg de totale zogeheten (fiscale) afdrachtvermindering onderwijs in het jaar 2000 nog 162 miljoen euro (20.000 werkgevers), in 2009 was dat bedrag opgelopen tot 345 miljoen euro (39.000 werkgevers). De belastinguitgaven aan werkgevers stegen met 113% dus veel sterker dan de subsidies ten behoeve van de beroepspraktijkvorming (40%) (Bronneman-Helmers 2006a: 137; Financiën 2009: 78).

10.4.2 Stelselproblemen.

In hoofdstuk 6 zijn drie typen stelselproblemen onderscheiden: aansluitingsproblemen, problemen die samenhangen met een discrepantie tussen vraag en aanbod en problemen in de opbrengsten en prestaties van het mbo-stelsel.

Aansluitingsproblemen: vmbo-mbo en mbo-hbo

De doorstroom van het vmbo naar het mbo nam niet alleen sterk toe, maar veranderde tegelijkertijd van karakter: het cognitieve niveau van het leerlingenpopulatie nam af. Deze ontwikkeling was enerzijds een gevolg van het aangescherpte beleid om voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie tegen te gaan, waardoor steeds meer vmbo'ers zonder diploma overstapten naar het mbo, en vloeide anderzijds voort uit de na jaren van teruggang weer groeiende doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo (mavo) naar de havo, een trend die voor een deel samenhangt met de eind jaren negentig ontstane tweedeling in het voortgezet onderwijs tussen vmbo en havo/vwo.
De doorstroom van de lange mbo-opleidingen naar het hbo groeide eveneens. Die ontwikkeling werd versterkt door het beleid om het percentage hoogopgeleiden sterk te doen toenemen (doorstroom via de beroepskolom). Deze doorstroom levert in het hbo overigens de nodige problemen op; de hogescholen worden geconfronteerd met mbo'ers die sinds de invoering van de WEB overwegend praktijk- en arbeidsmarktgericht zijn opgeleid en op (vak)theoretisch vlak vaak onvoldoende zijn toegerust.

Discrepantie tussen aanbod en vraag

Het aanbod aan mbo-opleidingen nam de afgelopen jaren sterk toe, in het schooljaar 2009/2010 tot maar liefst 1360. Bij het starten van nieuwe opleidingen richtten de grote brede instellingen (ROC's) zich in de regel meer op de (veronderstelde) behoefte van jongeren dan op de vraag van het afnemende regionale bedrijfsleven. Die fixatie op vergroting van de instroom hangt samen met de bekostigingswijze van onderwijsinstellingen, die voornamelijk plaatsvindt op basis van het aantal ingeschreven deelnemers

(80%), en voor een beperkt deel op basis van het aantal afgegeven diploma's (20%). De kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van het afnemende bedrijfsleven en vervolgonderwijs spelen bij de bekostiging geen enkele rol.
Naast een discrepantie op het niveau van de opleidingen werd de afgelopen jaren ook een discrepantie zichtbaar op het niveau van het onderwijsaanbod zelf. De invoering van het competentiegericht onderwijs leidde tot veel problemen en frustraties: niet alleen bij leerlingen, maar ook bij docenten. Leerlingen kregen te weinig lessen, moesten veel zelfstandig werken en klaagden over gebrek aan structuur. Docenten vinden dat ze hun vakkennis onvoldoende kunnen overdragen.

Tekorten op het gebied van de opbrengsten en prestaties

Het rendement van het middelbaar beroepsonderwijs nam de afgelopen jaren, ondanks de veranderde leerlingenpopulatie, met enkele procentpunten toe tot ongeveer 65%. Hoe hoger het niveau van de opleiding, hoe vaker leerlingen deze met succes weten af te sluiten. Op de niveaus 1 en 2 behaalt nog altijd een aanzienlijk percentage geen diploma (respectievelijk 42% en 44%). Een groot deel van de leerlingen slaagt er dus niet in het niveau van de startkwalificatie te behalen. Dat ligt niet alleen aan het mbo. De leer-, motivatie- en gedragsproblemen die aan de uitval ten grondslag liggen manifesteerden zich vaak al in het voortgezet onderwijs. De rendementsproblemen in het voortgezet onderwijs (vmbo) zijn de afgelopen jaren in belangrijke mate doorgeschoven naar het mbo (drempelloze toelating).
De kwaliteit van de examens in het mbo is al vele jaren onderwerp van zorg. Het mbo kent sinds de start van de operatie sectorvorming en vernieuwing (SVM) in de tweede helft van de jaren tachtig geen centrale examens meer, maar alleen decentrale examinering. Dat betekent dat elke instelling zelf verantwoordelijk is voor de examinering van haar beroepsopleidingen. Daarvoor worden opgaven en exameninstrumenten ingekocht bij zogeheten exameninstellingen. Onderwijsinstellingen kunnen ook diensten inkopen, zoals de afname van examens en de beoordeling van gemaakte opgaven. Examenleveranciers zijn in veel gevallen gelieerd aan een bedrijfstak. Dat biedt een waarborg voor het vertrouwen van het beroepenveld in de kwaliteit van de examinering. De producten en diensten van deze examenleveranciers voldoen echter lang niet allemaal aan de kwaliteitsmaatstaven van de inspectie. De kwaliteit van de examens laat op diverse punten nog steeds te wensen over (Inspectie van het Onderwijs 2010a: 116-117 en 249-251).

Ook in bestuurlijk opzicht zijn er problemen: imagoproblemen, besturingsdilemma's en voortdurende spanningen tussen onderwijs- en arbeidsmarktorganisaties.

Imagoproblemen

Het mbo kampt net als het vmbo met imagoproblemen. Berichten in de media over incidenten spelen daarbij een belangrijke rol. Het slechte imago hangt voor een deel samen met de moeilijke leerlingenpopulatie, met name in de niveaus 1 en 2. De negatieve berichtgeving over de kwaliteit van het onderwijs in sommige instellingen en bij sommige opleidingen heeft het imago van het mbo ook geen goed gedaan. Hieronder lijdt de

hele mbo-sector, inclusief de instellingen en opleidingen waar het wel goed gaat. Onder ouders en aspirant-leerlingen geeft dit aanleiding tot onzekerheid, en vermoedelijk ook tot vluchtgedrag naar de havo.
Het imagoprobleem wordt nog versterkt door het feit dat de meeste beleidsmakers de mbo-sector niet uit eigen ervaring kennen. Beleidsmedewerkers en politiek verantwoordelijken hebben zelf meestal de havo/vwo-route naar het hoger onderwijs gevolgd.

Besturingsdilemma's

In bestuurlijk opzicht verkeert het mbo in een moeilijk positie. Mbo-instellingen worden door de rijksoverheid aan de ene kant benaderd als maatschappelijke ondernemingen met veel ruimte om in onderhandeling met hun omgeving (toeleverende opleidingen, bedrijfsleven, werkgevers uit de publieke sector, gemeenten, afnemende onderwijsinstellingen) hun eigen beleid te bepalen. Aan de andere kant worden ze door dezelfde overheid behandeld als taakorganisaties die bij hun beleidsvoering zijn gebonden aan allerlei voorschriften en kwaliteitseisen van de inspectie, zoals de urennorm, de kwalificatieplicht, het rugzakje, burgerschapsvorming en sinds kort ook de referentieniveaus. Die bestuurlijke spagaat hangt gedeeltelijk samen met het feit dat het mbo ook onderwijs aanbiedt aan leerlingen onder de18 jaar, die nog onder leerplicht of kwalificatieplicht vallen.
Werden de mbo-instellingen in de WEB nog op een vergelijkbare wijze gepositioneerd en benaderd als de hogescholen (hbo) en universiteiten (wo), sinds een aantal jaren worden ze in bestuurlijk opzicht steeds meer behandeld als scholen voor voortgezet onderwijs. ROC's, die beide leerwegen, alle sectoren en alle niveaus aanbieden, hebben meer last van die dubbele bestuurlijk agenda dan vakinstellingen en AOC's, die zich op één segment van de arbeidsmarkt (beroep, branche of bedrijfstak) richten.

Voortdurende fricties tussen onderwijsbelangen en arbeidsmarktbelangen

De belangrijkste betrokken partijen (bestuurders van onderwijsinstellingen en vertegenwoordigers van bedrijfstakken en branches) keken de afgelopen vijftien jaar meestal uitsluitend vanuit hun eigen referentiekader en belangen naar het mbo. Onderwijsinstellingen geven vaak de voorkeur aan brede opleidingen, omdat die vaak efficiënter zijn, terwijl werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf in de regel smalle, meer functiegerichte opleidingen prefereren. Werkgevers zien graag dat schoolverlaters na hun opleiding direct inzetbaar zijn, zodat er geen kosten meer hoeven te worden gemaakt voor inwerktijd en scholing, streven onderwijsinstellingen eerder naar opleidingen die leiden tot een duurzame positie op de arbeidsmarkt. De conflicten tussen beide partijen manifesteerden zich vooral naar aanleiding van de door het Colo ontwikkelde kwalificatiestructuur.
De fricties tussen onderwijs en bedrijfsleven zijn ook te duiden in termen van het verschil tussen forward mapping en backward mapping (Mertens 1997). Het afnemende bedrijfsleven en beroepenveld gaan bij het denken over de inhoud van het beroepsonderwijs uit van backward mapping, van de kennis, vaardigheden en houdingen waarover beginnende beroepsbeoefenaren moeten beschikken. In economische termen: het product dat scholen geacht worden op te leveren.

Het onderwijs vertrekt echter niet vanuit het op te leveren product, maar vanuit de voorkant: de leerling die een keuze moet maken voor een opleiding. Bij forward mapping gaat men uit van de behoeften, talenten en voorkeuren van jongeren die een beroepsopleiding gaan volgen. Onderwijsinstellingen proberen zo goed mogelijk aan te sluiten bij de (veronderstelde) behoeften en wensen van aankomende studenten. Ze hebben voor de invulling van hun onderwijsprogramma's echter wel de medewerking van het bedrijfsleven nodig.

10.5 De beleidsarena rond het mbo

In de voorafgaande paragrafen zijn de beleidsontwikkelingen gedurende de afgelopen twintig jaar in beeld gebracht. Welke rol hebben de verschillende beleidsactoren daarbij gespeeld?

De politiek (bewindslieden)

In de afgelopen twintig jaar waren achtereenvolgens bewindslieden van de PvdA (1990-1998), de VVD (1998-2007) en het CDA (2007-2010) verantwoordelijk voor de sector van het middelbaar beroepsonderwijs. De eerste periode (1990-1998) stond vrijwel volledig in het teken van structuurverandering: de ROC-vorming. De basis voor deze ontwikkeling was al in de jaren tachtig gelegd (commissie-Wagner, HOAK-nota, SVM-operatie). De community colleges in de Verenigde Staten stonden model voor het ROC-concept, waarin zowel het beroepsonderwijs als voorzieningen voor volwasseneneducatie werden ondergebracht. Minister Ritzen vroeg de commissie-Rauwenhoff dit concept, waarin ook de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening een plaats zou moeten krijgen, verder uit te werken. Een belangrijk element in het advies van de commissie was de zelfstandige school, die in onderhandeling met het bedrijfsleven en overheden op regionaal niveau zelf tot een aanbod zou moeten komen. De relatie met de sociale partners werd echter al snel verstoord doordat de minister alvast in de conceptbegroting 1991 had opgenomen dat het bedrijfsleven 150 miljoen gulden zou gaan bijdragen in de kosten van het beroepsonderwijs. De WEB verplichtte de scholen en instellingen tot de vorming van ROC's, en legde de invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op de inhoud van het onderwijs wettelijk vast. De positionering en de functie van het middelbaar beroepsonderwijs veranderden eveneens. Het mbo werd in principe eindonderwijs en de beroepspraktijk kwam centraal te staan.

In de tweede periode (1998-2007) kregen de nieuw gevormde instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie alle ruimte om, in overleg met betrokken partijen uit de regio (bedrijven en gemeenten), zelfstandig en vraaggericht te opereren. De overheid gaf daarbij in bestuurlijke zin weinig richting. Na het jaar 2000 werden de Lissabonagenda en daarvan afgeleide nationale doelstellingen (startkwalificatie, 50% hoger opgeleiden) richtinggevend voor de ambities van de overheid. Om die ambities te realiseren kwam de beroepskolom centraal te staan en werden diverse regelingen getroffen om de doorstroom binnen de beroepskolom te bevorderen. Er kwam een regeling die de samenwerking tussen vmbo en mbo bevorderde, om zo het voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie tegen te gaan. Er werd ook een begin gemaakt met de

inhoudelijke vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs: competentiegericht onderwijs, dat door werkgevers- en werknemersorganisaties sterk werd bepleit. De positie van het mbo veranderde in deze periode van eindonderwijs tot spil in de beroepskolom.
De derde periode (2007-2010) stond in het teken van incidenten en klachten over het gebrek aan structuur en het te het geringe aantal contacturen op school. Als gevolg van de invoering van het competentiegericht onderwijs en het centraal stellen van de beroepspraktijk daalde het niveau van vakkennis. In het onderwijs (vooral bij de leraren) groeide de kritiek op de invulling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. De experimenteerperiode met het competentiegericht onderwijs werd in deze periode tweemaal verlengd, eerst met twee jaar tot 2010, daarna tot 2011. Volgens de inspectie waren te veel opleidingen kwalitatief onder de maat. Verbetering van de kwaliteit van het onderwijs werd het centrale beleidsthema. Aan het eind van deze periode verscheen ook de doelmatigheid van het onderwijs op de beleidsagenda. Er waren te veel kleine opleidingen, en ook te veel modieuze opleidingen waarvan de arbeidsmarktrelevantie twijfelachtig was. Er werden diverse commissies ingesteld die advies moesten uitbrengen over de bestuurbaarheid en doelmatigheid van het onderwijs. De aanbevelingen uit al die adviezen zullen neerslaan in het eind 2010 aangekondigde *Actieplan mbo voor de periode 2011-2015*, dat in februari 2011 onder de titel *Focus op vakmanschap* verscheen (OCW 2011a).

De politiek (Tweede Kamer)

De politiek had lange tijd weinig belangstelling voor het mbo. De onbekendheid met de sector speelde daarbij een rol, maar ook de complexiteit ervan. De Tweede Kamer ging zich pas in de laatste periode intensief bemoeien met het mbo, met name naar aanleiding van toenemende klachten van leerlingen en van signalen over frustraties bij leraren. Die leidden niet alleen tot Kamervragen, spoeddebatten en een eigen onderzoek van de Kamer naar het competentiegericht onderwijs, maar ook tot verscherpte aandacht van de inspectie en tot nieuwe regelgeving die de eerder genoemde bestuurlijke spagaat nog vergroot.

Adviesorganen

De Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad zijn de belangrijkste adviesorganen op het gebied van het beroepsonderwijs. Ze brachten de afgelopen twintig jaar regelmatig advies uit, meestal naar aanleiding van beleidsdocumenten. De adviezen waren constructief, maar vaak ook kritisch van toon. De Onderwijsraad vroeg zich al in 2000 af of de inhoudelijke ontwikkelingen niet te veel werden overgelaten aan de verschillende actoren in het veld, die allemaal zo hun eigen belangen hebben. De overheid zou volgens de raad een rol moeten vervullen die verder gaat dan een regierol. In 2004 constateerde de Onderwijsraad dat de betrokken partijen weliswaar van goede wil waren, maar dat elke belanghebbende zich inzette vanuit een eigen referentiekader, waarbij soms duidelijk botsende belangen aan de dag traden. Daarbij zat er volgens de raad vooral veel ruis in de driehoek onderwijsinstellingen, kenniscentra en bedrijven. De rol van de overheid was daarbij niet altijd even duidelijk, ook al omdat meerdere vakdepartementen zich met vraagstukken op het snijvlak tussen onderwijs en arbeid bemoeien.

De SER miste in 2000 een eenduidige doordachte visie op het toekomstige sturingsmodel voor de bve-sector. De raad was in 2004 van mening dat de overheid te terughoudend was over haar eigen rol in het beleidsproces en met meer elan en daadkracht invulling moeten geven aan haar richtinggevende taak.
De botsende belangen tussen de onderwijsinstellingen (MBO Raad), de koepelorganisatie van de kenniscentra (Colo) en de landelijke organisatie van het midden- en kleinbedrijf (MKB-Nederland) hebben het mbo sinds de invoering van de WEB voortdurend parten gespeeld. Ondanks de door de Onderwijsraad en de SER afgegeven signalen greep de overheid niet in. Zij schoot op dit punt duidelijk tekort in haar bestelverantwoordelijkheid.
De voorzitters van MKB-Nederland en de MBO Raad waren al het gesteggel uiteindelijk zat en richtten in 2010 de Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven op, die moet zorgen dat de problemen in goed overleg worden opgelost. De toekomst zal leren of de kibbelende partijen in staat zijn tot een werkzame samenwerking te komen.

Ad-hoccommissies

Ten behoeve van de beleidsvorming rond het mbo werden de afgelopen jaren diverse commissies ingesteld. De meest invloedrijke daarvan was ongetwijfeld de commissie-Rauwenhoff (1990), die met vergaande voorstellen kwam die voor een deel voortbouwden op het voorwerk dat al eerder binnen het departement was gedaan. Deze commissie legde de basis voor de zelfstandige school, de startkwalificatie, de dualisering van het beroepsonderwijs en de niet-vrijblijvende relatie met de beroepspraktijk.
De Stuurgroep die in 2001 de evaluatie van de WEB uitvoerde, had daarentegen nauwelijks impact op het beleid. De invloed van de adviezen van de commissie-Oudeman (2010) over de bestuurbaarheid en de commissie-Hermans/Van Zijl (2010) over de doelmatigheid zal in 2011 duidelijk worden.

Koepelorganisaties in het mbo-veld

De MBO Raad is een brancheorganisatie waarbij alle bekostigde bve-instellingen zijn aangesloten. De raad behartigt de gemeenschappelijke belangen van zijn leden, biedt diensten aan en onderneemt gezamenlijke acties die samenhangen met de belangenbehartiging. Naast werkgeversorganisatie is deze landelijke organisatie van instellingsbesturen ook het belangrijkste aanspreekpunt voor de overheid. Tussen de aangesloten instellingen bestaan grote verschillen: niet alleen qua omvang, maar ook qua samenstelling van de deelnemerspopulatie (bijvoorbeeld het percentage leerlingen dat veel extra zorg en aandacht behoeft) en qua missie (meer op de arbeidsmarkt gericht of juist meer op de behoefte van de (aspirant)deelnemers). De belangen van instellingen kunnen daardoor sterk uiteenlopen, waardoor gemeenschappelijke belangenbehartiging moeilijk is. De eerder aangehaalde interviews uit 2010 naar aanleiding van de klachten over de kwaliteit van het onderwijs lieten mooi zien waarmee de MBO Raad zich vooral bezighield: met werkgeverszaken en manieren om de overheid buiten de deur te houden, maar niet met de kwaliteit van het onderwijs. Op dat laatste punt gold het non-interventieprincipe. Bij problemen rond het competentiegericht onderwijs bestond

bovendien de neiging de zwartepiet vooral bij het bedrijfsleven te leggen. De MBO Raad was onvoldoende in staat de problemen in eigen kring goed aan te pakken.
De positie van het Colo stond de afgelopen jaren van verschillende kanten ter discussie. De ontwikkelde kwalificatiestructuur stuitte bij de onderwijsinstellingen op groot verzet. De koepelorganisatie van de kenniscentra nam, naar het lijkt, te weinig afstand van de gedetailleerde wensen uit de verschillende branches. De landelijk georganiseerde werkgevers- en werknemersorganisaties lieten in 2008 hun ongenoegen blijken over het feit dat het Colo zich te veel manifesteerde als dé vertegenwoordiger van het sectorale bedrijfsleven. De organisatie zou zich volgens de landelijke sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, moeten beperken tot haar uitvoerende (wettelijke) taken. Beide koepelorganisaties zijn er de afgelopen vijftien jaar niet in geslaagd in de beleidsvorming rond het mbo een gezaghebbende rol te vervullen.
Voor de circa 80 aangewezen/erkende particuliere instellingen was de belangrijkste gesprekspartner van de overheid het Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland (PAEPON), dat in 2010 is opgegaan in de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

Centrale organisaties van werkgevers (en werknemers)

De centrale organisaties van werkgevers hadden veel meer invloed op de beleidsvorming rond het beroepsonderwijs. Daarbij benutten zij diverse kanalen: 1) rechtstreekse contacten met bewindslieden en topambtenaren, 2) voorzitterschap van of deelname aan belangrijke commissies, 3) het uitdragen van standpunten van de eigen organisatie (bijvoorbeeld MKB-Nederland), 4) het samen met andere werkgeversorganisaties (VNO-NCW) en werknemersorganisaties innemen en uitdragen van standpunten via de Stichting van de Arbeid en 5) het leveren van een bijdrage aan de adviezen van de SER. Die beïnvloedingslijnen werden de afgelopen twintig jaar effectief benut. Het beroepsonderwijs werd in alle leerwegen en op alle niveaus gedualiseerd; het werd werkgericht en beroepsnabij. Schoolverlaters werden daardoor, meer dan voorheen, direct inzetbaar op de werkplek. Kortetermijnbelangen van het bedrijfsleven, zoals een vermindering van werving-, selectie- en inwerkkosten, werden daarmee gehonoreerd. Of het overwegend werkgerichte beroepsonderwijs daarmee schoolverlaters oplevert met voldoende theoretische bagage om ook op langere termijn (duurzaam) inzetbaar te kunnen blijven is echter de vraag.
Aan het beroepsnabije beroepsonderwijs hangt voor werkgevers (en werknemers via O&O-fondsen) wel een prijskaartje. De uitgaven van bedrijven aan stages en leerwerkplekken namen sterk toe. Daar stonden echter de nodige subsidies en fiscale tegemoetkomingen tegenover.

Organisatie van studenten: JOB

De Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) bestond in 2009 tien jaar en heeft zich ontwikkeld tot een organisatie waarnaar in beleidskringen steeds beter wordt geluisterd. JOB neemt deel aan het reguliere overleg tussen de overheid en de ouder- en studentenorganisaties, publiceert sinds 2001 elke twee jaar de zogeheten JOB-monitor (ODIN) waarin studenten hun oordeel geven over het beroepsonderwijs, opende een

klachtenlijn waarop in 2010 ruim 1300 klachten binnenkwamen (bijna tweemaal zo veel als in 2009) en voert met enige regelmaat actie (vaak met de andere leerling- en studentenorganisaties LAKS, LSVb en ISO), bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten over de kwaliteit van het onderwijs (in 2007 en 2008) of als reactie op aangekondigde bezuinigingen (in 2010). De ervaring van de afgelopen jaren leert dat klachten en acties van leerling- en studentenorganisaties meestal niet zonder gevolgen blijven. In 2007 was de brandbrief 'Wij willen leren, geef ons ook de kans' mede aanleiding tot de instelling van de parlementaire onderzoekscommissie (commissie-Dijsselbloem) die de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht. In 2009 onderzocht de Tweede Kamer, eveneens naar aanleiding van klachten, of de invoering van competentiegericht onderwijs wel verantwoord was. Acties van studentenorganisaties als JOB leiden ook geregeld tot Kamervragen of spoeddebatten. De commissie-Oudeman kwam in haar rapport over de bestuurbaarheid van het mbo (2010) met de aanbeveling instellingsbesturen te verplichten bij kwalitatief slechte opleidingen met studenten van die opleidingen te praten.

Internationale organisaties

De Lissabonagenda, waarin de regeringsleiders afspraken dat de Europa de meest dynamische en concurrerende regio ter wereld moest worden, heeft de beleidsontwikkeling rond het mbo op twee punten sterk beïnvloed: in de eerste plaats vanwege de onderwijsdoelstellingen met betrekking tot de startkwalificatie (tegengaan voortijdig schoolverlaten, drempelloze instroom in het mbo, overgangsvoorzieningen vmbo-mbo) en in de tweede plaats als gevolg van de door Nederland zelf geformuleerde doelstelling met betrekking de deelname aan hoger onderwijs (50%), die later werd vervangen door het percentage van 50% gediplomeerden (25–34 jaar) met een hogere opleiding.
De Nederlandse overheid is buitengewoon gevoelig voor de positie van Nederland op de verschillende prestatieladders van de EU en de OESO: een hoge score levert internationaal prestige op. Daarbij wordt nogal eens over het hoofd gezien dat er bij internationale vergelijking heel vaak appels met peren worden vergeleken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het niveau van onze lange mbo-opleidingen dat, zeker voor de invoering van de WEB, vergelijkbaar was, zo niet hoger lag dan dat van de korte hogere beroepsopleidingen in veel andere landen.

Media

Ook de media hadden duidelijk invloed op de beleidsvorming, en wel in tweeërlei opzicht. Hun invloed was positief in de zin dat in de media kwaliteitsproblemen en tekorten aan het licht kwamen die lange tijd onzichtbaar waren. Dat heeft vervolgens tot beleidsacties geleid. Maar zij oefenden ook een negatieve invloed uit, namelijk in de zin dat alleen negatieve berichten in de media aan bod komen. Dat veroorzaakt niet alleen imagoschade, maar roept onder beleidsmakers ook wantrouwen op ten opzichte van scholen (vaak met geïntensiveerd toezicht en meer regelgeving als gevolg).

10.6 Slotbeschouwing

Net als in de hoofdstukken 7, 8 en 9 vindt de beoordeling van de beleidsvorming ook in deze slotbeschouwing langs twee lijnen plaats. Anders dan in de vorige hoofdstukken komt hier echter niet één onderwerp of thema aan de orde, maar wordt het proces van beleidsvorming rond de positie en functie van een hele onderwijssector besproken. In paragraaf 10.6.1 passeren de belangrijkste bevindingen over het beleidsvormingsproces de revue, waarna in paragraaf 10.6.2 de vraag aan de orde komt in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.

10.6.1 Het beleidsvormingsproces rond de positie en functie van het mbo

Wie zetten de positie en functie van het mbo (WEB) op de agenda?
Begin jaren negentig viel het middelbaar beroepsonderwijs nog onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Na het hoger beroepsonderwijs (in 1985) kreeg ook het mbo (in 1996) een eigen wettelijk kader. De ideeën over de institutionele inrichting waren al in de tweede helft van de jaren tachtig op het departement ontstaan: de schaalvergroting en sectorvorming in het voltijds mbo (SVM-operatie) was in 1986 in gang gezet, en de idee van een autonome zelfstandige school was in de HOAK-nota (1985) ontwikkeld. Binnen de nieuw te vormen instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (ROC) zou naast een aantal onderdelen van de volwasseneneducatie (basiseducatie, vavo) ook het leerlingwezen moeten worden ondergebracht. Daarbij stond het voorbeeld van de community colleges in de VS model. Binnen het departement werd eind jaren tachtig al een directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie gevormd. De toenmalige minister stelde in 1989 de commissie-Rauwenhoff in om de ideeën hierover nader uit te werken, en daarbij eveneens aandacht te schenken aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en het afnemende veld. De belangrijkste aanbevelingen van deze commissie voor het mbo waren: het realiseren van een 'zelfstandige school' die op regionaal niveau nauw moest gaan samenwerken met de arbeidsvoorziening en het afnemende bedrijfsleven/beroepenveld, de introductie van het niveau van de startkwalificatie (twee jaar mbo of primair leerlingwezen) als een minimum niveau en een dualisering (combinatie of afwisseling van werken en leren) van het hele beroepsonderwijs. De verantwoordelijkheidsverdeling kreeg in het advies weinig aandacht. Bedrijven en onderwijsinstellingen moesten samen concrete opleidingstrajecten zien te realiseren.
Rond de eeuwwisseling veranderden de opvattingen rond de positie en functie van het mbo. Economische ontwikkelingen (globalisering, ICT) en de Lissabonagenda vormden de context voor een belangrijke wijziging in de positie en functie van het mbo. Dat werd niet alleen verantwoordelijk voor de doelstelling zo veel mogelijk jongeren en volwassenen aan een startkwalificatie te helpen, maar moest ook een bijdrage leveren aan de doelstelling zo veel mogelijk mbo'ers te laten doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs – dat laatste in het kader van de nationale ambitie om 50% van de beroepsbevolking op een hbo/universitair niveau te brengen. Het mbo veranderde van eindonderwijs (voorbereiding op de arbeidsmarkt) naar spil binnen de beroepskolom

(naast voorbereiding op de arbeidsmarkt ook zorgen voor een startkwalificatie en voor doorstroom naar het hbo).
Rond 2007 veranderde het denken over de positie en functie van het mbo opnieuw. Ditmaal speelden niet alleen problemen bij de overgang van het vmbo naar het mbo (ten behoeve van het behalen van een startkwalificatie) een rol, maar ook de toenemende van klachten van leerlingen over de kwaliteit van het nieuwe competentiegerichte onderwijs. De bestuurlijke drukte nam flink toe: experimenten met overgangsvoorzieningen vmbo-mbo, de discussie over en onderzoek naar het competentiegericht onderwijs en de instelling van diverse commissies die advies moesten uitbrengen over de kwaliteit, doelmatigheid en bestuurbaarheid van het mbo. Op basis van al deze activiteiten en adviezen zal de inrichting en positie van het mbo de komende jaren opnieuw de nodige veranderingen ondergaan.

Onduidelijkheid in verantwoordelijkheidsverdeling

De onduidelijkheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, onderwijsveld en bedrijfsleven heeft de ontwikkeling van het mbo van meet af aan parten gespeeld.
Begin jaren negentig ontstond meteen een conflict over de bekostiging. Minister Ritzen had namelijk al direct een bezuiniging ingeboekt: het bedrijfsleven zou 150 miljoen gulden moeten bijdragen in de kosten van het beroepsonderwijs. Dat viel bij de sociale partners niet in goede aarde. De ROC-vorming bleef als gevolg van die actie beperkt tot de onderwijs- en educatievoorzieningen van OCW. De scholingsvoorzieningen van Arbeidsvoorziening bleven erbuiten.
De positionering van het Colo (de koepelorganisatie van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven) als verantwoordelijke organisatie voor de ontwikkeling van de inhoud voor het hele beroepsonderwijs (inclusief de lange opleidingen) was onverstandig. De sterk op het leerlingwezen geënte aanpak van de kenniscentra heeft tot een permanente conflictsituatie met het georganiseerde onderwijsveld geleid. De beoogde dialoog tussen onderwijsveld en bedrijfsleven over de inhoud van het beroepsonderwijs kwam nauwelijks tot stand.

Onderwijsinstellingen lieten bij de dualisering de eigen belangen prevaleren

Bij de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur werd onvoldoende rekening gehouden met de verschillen in soorten opleidingen (leerwegen en niveaus) binnen het mbo. Bij de invoering van de WEB werd het middelbaar beroepsonderwijs gepositioneerd als eindonderwijs. Daarbij paste een meer op de beroepspraktijk gerichte invulling. De onderwijsinstellingen schoten daarin echter door. Ze gebruikten de dualisering ook om kosten te besparen. Zo nam het deel van de onderwijstijd dat aan beroepspraktijkvorming (stages) werd besteed flink toe. Tegelijkertijd werd ook 'het nieuwe leren' omarmd. Door de (veronderstelde) behoeften en wensen van de leerling (inspelen op hun belangstelling, eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid) centraal te stellen zetten de onderwijsinstellingen zich af tegen de gedetailleerde productspecificaties (kwalificaties) uit de kwalificatiestructuur. Dat leerlingen moeite hadden met de nieuwe onderwijsaanpak werd lange tijd genegeerd. Dat deze bovendien ten koste ging van

de vakkennis werd pas echt een probleem toen de functie van het mbo veranderde van eindonderwijs naar spil in de beroepskolom, en de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs in de lange beroepsopleidingen steeds belangrijker werd.
In het in februari 2011 door Van Bijsterveldt (CDA) (kabinet-Rutte – VVD/CDA: vanaf 2010) uitgebrachte mbo-actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015* kondigde de minister aan de onderwijstijd voor het voltijdse beroepsonderwijs/de beroepsopleidende leerweg (bol) te intensiveren. Daarmee wordt de urennorm van 850 uur onderwijstijd (inclusief beroepspraktijkvorming) duidelijk aangescherpt. Tegelijkertijd wordt de duur van de vierjarige opleidingen echter naar drie jaar teruggebracht (OCW 2011a).

De overheid schoot tekort in haar bestelverantwoordelijkheid

De overheid heeft de problemen rond de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het georganiseerde onderwijsveld en het Colo vele jaren laten voortbestaan. Zij veranderde wel de functie van het beroepsonderwijs (beroepskolom), maar deed niets aan de verantwoordelijkheidsverdeling voor de inhoud van het onderwijs. Niet alleen de overheid en de voor de kwalificatiestructuur verantwoordelijke organisatie (Colo), maar ook het onderwijsveld zelf (MBO Raad en instellingen) maakte onvoldoende onderscheid tussen de diverse opleidingen (leerwegen en niveaus) en hun verschillende functies. De MBO Raad bracht pas in 2010 – in een brief aan de kabinetsformateur – voor het eerst een duidelijk onderscheid aan tussen de opleidingen op niveau 1, middelbare vakopleidingen (niveau 2 en 3) en middelbaar beroepsonderwijs (niveau 4).
Zo'n indeling naar functie van de opleiding zou gepaard moeten gaan met een aanpassing in de verdeling van verantwoordelijkheden voor de inhoudelijk invulling van de verschillende opleidingen. Daarbij ligt voor niveau 1 een stevige relatie met gemeenten en de jeugdzorg in de rede, kan voor de niveaus 2 en 3 worden volstaan met een continuering van de huidige opzet en is voor niveau 4 ook een duidelijke inbreng vanuit het vervolgonderwijs (hbo) noodzakelijk.
In het eerder genoemde mbo-actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015* kondigt minister Van Bijsterveldt (CDA) aan dat de eerder genoemde nieuwe Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB) de opdracht krijgt om de komende drie jaar de kwalificatiestructuur te herzien. In die opdracht zullen heldere doelstellingen en randvoorwaarden worden aangegeven waaraan de kwalificatiestructuur moet voldoen. De regie en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur komen bij de SBB te liggen. De stichting wordt de bestuurlijke partner van de minister. Het Colo krijgt als taak de ontwikkeling en instandhouding van de kwalificatiestructuur, onder regie van de SBB, uit te voeren. De kenniscentra blijven wel volledig verantwoordelijk voor de erkenning en werving van leerbedrijven.

10.6.2 De resultaten van het beleid en nieuwe beleidsvoornemens

Er zijn vijftien jaar na invoering van de WEB nog veel problemen

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de sector van het middelbaar beroepsonderwijs nog niet op orde is. De problemen werden voor een deel veroorzaakt door achtereenvolgende koerswijzigingen van de overheid.

Opleidingen voor jongeren met uiteenlopende problemen

Bij de invoering van de WEB verdwenen de niet-kwalificerende opleidingen, zoals het vormingswerk voor jeugdigen en de oriëntatie- en schakelcursussen. De startkwalificatienorm, die uitgangspunt werd bij het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters, bracht echter al snel een gat in het opleidingenaanbod aan het licht. Een flink percentage jongeren bleek grote problemen te hebben bij de doorstroom van het vmbo naar het mbo.

Deze problemen deden zich zowel voor bij jongeren die in het vmbo geen diploma hadden behaald maar wel toegang kregen tot het mbo als bij jongeren die in het mbo moeilijk een keuze konden maken voor een sector of beroep. Voor de eerste groep werden al snel assistentenopleidingen (niveau 1) in het leven geroepen, voor de tweede groep werd later de Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding (AKA) opgericht. De gedacht dat alle schoolverlaters uit het vmbo direct een kwalificerende opleiding zouden kunnen volgen moest dus al snel worden verlaten.

Als gevolg van de participatieplicht en het niet langer in aanmerking komen voor een uitkering neemt de groep jongeren die extra zorg en begeleiding nodig heeft om een start op de arbeidsmarkt te kunnen maken de komende jaren vermoedelijk nog verder toe. Voor de overbelaste jongeren, wier bestaan in 2009 door de WRR gesignaleerd werd, zijn tijdelijk extra middelen beschikbaar gesteld. Voor jongeren die al wat langer uit het onderwijs zijn vertrokken zijn wellicht andere voorzieningen nodig.

Volgens het mbo-actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015* krijgt het mbo-1-niveau een eigen positie binnen het mbo-stelsel: alleen dit niveau wordt toegankelijk zonder diploma. De drempelloze toegang tot niveau 2 wordt beëindigd. De nieuwe naam voor niveau 1 wordt 'entreeopleiding'. Hieronder gaan ook de AKA-opleiding en de vakgerichte assistentenopleidingen vallen. Voor de uitwerking van de Werkschool – een voorziening ten behoeve van de groep jongeren met een fysieke of psychische handicap of een laag IQ die zonder hulp niet aan de arbeidsmarkt kan deelnemen (zie hoofdstuk 8) – worden pilots overwogen. Als de uitkomsten bekend zijn wordt nagegaan of deze voorziening in de 'entreeopleiding' kan worden ingepast.

Problemen bij de aansluiting tussen mbo en hbo

Als gevolg van de verschillende koerswijzigingen in de afgelopen twintig jaar ontstonden er ook problemen in de aansluiting tussen het mbo en het hbo. Begin jaren negentig maakte het voltijdse mbo nog onderdeel uit van het voortgezet onderwijs; het was toen overwegend op kennisoverdracht gericht. De centrale examinering was al eerder, bij de start van de SVM-operatie (1986), verlaten. De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De examens in het mbo werden al snel een onderwerp van zorg. De kwaliteit van het beroepsonderwijs is anno 2010 nog steeds niet in alle opleidingen voldoende geborgd.

Gediplomeerden van de lange opleidingen waren voor de invoering van de WEB breed opgeleid. Daarna werden zowel de korte als de lange mbo-opleidingen sterk praktijkgericht (dualisering). In de verhouding tussen theorie en praktijk werd nauwelijks onderscheid gemaakt tussen korte en lange opleidingen. Dat veroorzaakte problemen toen in jaren na de eeuwwisseling de doorstroom naar het hoger onderwijs (beroepskolom) een

belangrijke doelstelling werd. Gediplomeerden van het mbo worden qua kennisniveau niet goed op het hbo voorbereid, maar primair klaargestoomd voor de arbeidsmarkt. Kennistekorten veroorzaken veel aansluitingsproblemen in het hoger beroepsonderwijs. Het mbo heeft daar zelf overigens niet direct last van: het wordt niet afgerekend op een goede aansluiting op de arbeidsmarkt of het vervolgonderwijs. Alleen het behalen van een diploma telt mee bij de bekostiging.
In 2010 zijn onderwijssectoroverstijgende referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen ingevoerd. Bij de mbo-opleidingen op niveau 4 zullen deze vakken en het vak Engels verplicht in het examen worden opgenomen. Daarbij plaatste het bedrijfsleven overigens de kanttekening dat zulke scherpe exameneisen wellicht niet nodig zijn voor schoolverlaters die na het behalen van hun diploma gaan werken.
In het studiejaar 2011-2012 zullen ook vijf pilots van start gaan waarbij het Associate degree (ad)-programma (kort hbo) op de locatie van een mbo-instelling wordt aangeboden.

Ondoelmatigheid

Door de onderlinge concurrentiestrijd tussen onderwijsinstellingen is het opleidingenaanbod in sommige regio's nogal versnipperd. Met de arbeidsmarktrelevantie van nieuwe vaak nogal 'modieuze' opleidingen werd lang niet altijd rekening gehouden. In het in februari 2011 uitgebrachte mbo-actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015* wordt aangegeven dat onderwijsinstellingen verantwoordelijk zijn voor een doelmatig aanbod aan beroepsopleidingen, dat ze keuzes moeten maken en, waar nodig, samen met andere instellingen en het regionale bedrijfsleven moeten komen tot taakverdeling en concentratie. Er zullen pilots worden gestart waarin dit proces door een gezaghebbend persoon ondersteund zal worden. Wanneer partijen er niet uitkomen zal er arbitrage plaatsvinden door een onafhankelijke geschillencommissie die ressorteert onder de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.
Een andere vorm van ondoelmatigheid vloeit voort uit het soms te lage instapniveau en het daardoor onnodig stapelen van opleidingen (van niveau 1 naar niveau 2, van niveau 2 naar niveau 3 en van niveau 3 naar niveau 4. De doorstroom binnen de mbo-sector is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In het schooljaar 2009/2010 stroomde van de jongeren met een diploma op niveau 1 ruim de helft (54%) door naar een hoger niveau van het mbo, van de gediplomeerden op niveau 2 deed bijna de helft (49%) dat en van de gediplomeerden op niveau 3 ruim een derde (35%) (MBO Raad 2010).
In *Focus op vakmanschap 2011-2015* wordt aangekondigd dat in januari 2012 een uitgewerkt wetsvoorstel zal worden ingediend om de bekostigingswijze te moderniseren. Daarin zullen studenten die voor het eerste jaar worden ingeschreven zwaarder wegen dan studenten al één jaar zijn ingeschreven, die op hun beurt weer zwaarder wegen dan studenten die al twee jaar zijn ingeschreven, enzovoort. Een dergelijke bekostigingswijze zet een rem op strategische stapelroutes binnen het mbo.

Tekortschietende kwaliteit bij zowel het onderwijs als de examens

Er zijn grote schillen in kwaliteit tussen instellingen en opleidingen. De Inspectie van het Onderwijs publiceert sinds kort overzichten van zeer zwakke opleidingen en van

opleidingen waarbij de examinering onder de maat is. *Focus op vakmanschap 2011-2015* meldt dat de overheid samen met de sector drie instrumenten gaat invoeren om per instelling de tevredenheid te meten van studenten, medewerkers en bedrijfsleven. Alle instellingen worden wettelijk verplicht hieraan deel te nemen, en de resultaten zullen openbaar worden gemaakt. De inspectie zal deze onderzoeken ook gebruiken bij het toezicht.

Samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen

Er zijn de afgelopen jaren diverse nieuwe sectoroverstijgende onderwijsvoorzieningen ontwikkeld, zoals de VM2-opleidingen en de Vakcolleges Techniek en Zorg. De VM2-regeling zal worden verlengd en de vakcolleges krijgt een financiële impuls met het oog op structurele samenwerking met het mbo, zo vermeldt *Focus op vakmanschap 2011-2015*. In deze nota wordt echter niet ingegaan op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de reguliere mbo-2-opleidingen. De komende jaren zal het aantal leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo naar verwachting verder teruglopen; daarvan zal vermoedelijk een groeiend percentage deel gaan deelnemen aan voornoemde VM2-opleidingen en Vakcolleges. Daarmee kan wellicht de daling van het aantal leerlingen binnen het vmbo worden tegengegaan, maar worden de problemen in de niveau-2-opleidingen van het mbo groter.

Het 'een leven lang leren' verdwijnt langzaam maar zeker uit de bve-sector

De oorspronkelijke gedachte achter de ROC-vorming, een regionaal opleidingsinstituut dat een breed scala aan opleidingen kan aanbieden, variërend van basiseducatie, taalcursussen en algemeen vormend onderwijs voor volwassenen tot en met functiegerichte trainingen voor werknemers, is de afgelopen twintig jaar steeds verder uit beeld geraakt. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte werd aangekondigd dat ook de publieke bekostiging van mbo-opleidingen voor deelnemers vanaf 30 jaar zou worden beëindigd. In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven werd jaren geleden al afgesproken dat de overheid verantwoordelijk is voor het initiële onderwijs en dat de sociale partners verantwoordelijk zijn voor het postinitiële onderwijs voor werkenden. De aangekondigde bezuiniging past in dit beeld. Met het oog op het maatschappelijk belang van het opleiden van 30-plussers in sectoren als de gezondheidszorg, waar op termijn grote personeelsproblemen dreigen te ontstaan, is echter na protesten uit de Tweede Kamer en in overleg met sociale partners een alternatief arrangement ontwikkeld. Daarin wordt de beroepsopleiding van deelnemers die ouder zijn 30 jaar nog maar voor iets meer dan de helft (54%) uit publieke middelen bekostigd. De rest zal door werkgevers en werknemers moeten worden opgebracht.[9]
De titel Wet 'educatie en beroepsonderwijs' is steeds minder van toepassing. De Bveraad heeft enkele jaren geleden zijn naam al veranderd in MBO Raad. Misschien moet de naam van de wet maar veranderen in Wet op het middelbaar beroepsonderwijs.

Noten

1 Voor de examens geldt in het mbo een regeling die afwijkt van die in zowel het voortgezet onderwijs als het hoger onderwijs. Ontwikkelingen in de regelgeving met betrekking tot de examens (exameninstituten, Kwaliteitscentrum Examens (KCE)) en de overdracht (in 2007) van het toezicht op de examens aan de Inspectie van het Onderwijs komen in dit hoofdstuk verder niet aan de orde.

2 Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Veld (1994), Bronneman-Helmers (2006) en Honingh (2008).

3 Zie voor een uitgebreide beschouwing over ontwikkelingen in de volwasseneneducatie Bronneman-Helmers (1992).

4 Artikel 1.2.1 van de WEB omschrijft de doelstelling van het beroepsonderwijs als volgt: 'Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en persoonlijk ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.'

5 Deze paragraaf is gedeeltelijk ontleend aan ACOA (2006) en Van der Meijden et al. (2009).

6 Brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer over Modernisering van de bekostiging mbo, 23 december 2008.

7 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Van den Broek et al. (2010b) en Van den Broek et al. (2010c).

8 Eindtermen: kwaliteiten waaraan een gediplomeerde moet voldoen op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden en beroepshouding.

9 Op 11 maart 2011 werd bekendgemaakt dat de financiering van mbo-opleidingen voor 30-plussers wordt begrensd tot twee jaar en in sterkere mate zal worden opgebracht door private partijen. Jaarlijks blijven er voor 47.000 deelnemers van 30 jaar of ouder publiek bekostigde leerplaatsen beschikbaar. Er komt een nieuw, arbeidsmarktgericht programma voor 30-plus-studenten in het mbo.

11 Overheid en onderwijsstelsel: van stelsel- naar bestelverantwoordelijkheid

In hoofdstuk 1 werden vier onderzoeksvragen geformuleerd. De eerste onderzoeksvraag – hoe heeft de overheid tot 1990 invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel? – werd in hoofdstuk 2 beantwoord. De tweede onderzoeksvraag – hoe verliepen de beleidsvormingsprocessen rond de vier onderzochte stelselkenmerken in de periode 1990-2010, welke onderwerpen kwamen daarbij aan de orde, en welke (beleids)actoren waren het meest betrokken bij de verschillende beleidsvormingsprocessen? – kwam in de hoofdstukken 7 tot en met 10 aan de orde.
In dit hoofdstuk worden de derde en vierde onderzoeksvraag beantwoord. In paragraaf 11.1 wordt nagegaan in hoeverre de agendering van de onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken aan de orde werden gesteld, kan worden verklaard met de in hoofdstuk 6 genoemde verklaringmodellen, en welk type stelselproblemen bij die agendering een belangrijke rol hebben gespeeld. Paragraaf 11.2 beantwoordt de vraag welke rol de verschillende actoren binnen het overheidsdomein speelden, en welke invloed de andere spelers in de onderwijsarena, zowel van binnen als buiten de onderwijssector, uitoefenden op de beleidsvorming. In paragraaf 11.3 worden de belangrijkste conclusies uit deze studie naar de beleidsvorming rond het onderwijsstelsel en –bestel kort samengevat en van enkele kanttekeningen voorzien. Richtinggevend is daarbij de vraag in welke mate en op welke wijze de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel de afgelopen twintig jaar heeft waargemaakt.

11.1 Agendavorming in de periode 1990-2010

Beleidsvormingsprocessen beginnen in de regel met het agenderen van een bepaald probleem. In hoofdstuk 6 werd al aangegeven dat bij de keuze van de onderwerpen die uiteindelijk op de beleidsagenda terechtkomen tal van factoren een rol spelen: de economische en maatschappelijke context en de politieke verhoudingen, maar ook de ernst en urgentie van een probleem, de media-aandacht voor een probleem of de maatschappelijke steun voor een andere aanpak ervan. Er werden vier modellen geïntroduceerd die verklaren waarom sommige wensen en problemen wel, en andere niet op de agenda verschijnen (zie onderstaand kader).

Verklaringsmodellen agendavorming:

– het *kloofmodel*: hierin bepaalt de ernst van het probleem de aandacht die het van beleidsmakers krijgt; bij een relatief klein verschil tussen de maatstaf en de waargenomen situatie is beleid minder noodzakelijk. Bij de vraag of er sprake is van een ernstig probleem gaat het niet alleen om een objectieve bepaling van het verschil tussen de maatstaf en de bestaande situatie, maar kunnen ook subjectieve oordelen over het verschil tussen de maatstaf en een verwachte situatie een rol spelen;

- het *barrièremodel*: in dit verklaringsmodel is de relatieve omvang van het probleem, vergeleken met de omvang van andere problemen, bepalend. Problemen die de meeste aandacht krijgen (barrières overwinnen) komen op de beleids- en besluitvormingsagenda. De media spelen hierbij een belangrijke rol;
- het *stromenmodel*: agendavorming is in dit model een resultante van een aantal ontwikkelingen. Er bestaat in de eerste plaats al geruime tijd aandacht voor het probleem, maar door een gebeurtenis of incident neemt de aandacht voor het probleem opeens toe. Daardoor ontstaat een kans (er opent zich een beleidsvenster of policy window) om het probleem op de agenda te krijgen, waar dat voorheen niet lukte. Het is vervolgens de taak van een beleidsmaker om op zo'n moment adequaat en snel op de geboden kans te reageren. Voorwaarde is wel dat er beleidsoplossingen voor het probleem beschikbaar zijn en dat het politieke klimaat voor die oplossingen op dat moment gunstig is. Toeval speelt in dit model een grote rol;
- het *relatieveaandachtsmodel*: in dit model is bepalend hoe lang het probleem is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen. De aandacht voor problemen is cultureel bepaald en kent een cyclisch verloop. In de samenleving en in de politiek ontstaat een gedeeld idee dat het probleem te lang is verwaarloosd en aandacht behoeven. De selectie van het probleem vindt plaats op basis van consensus tussen politieke stromingen.

11.1.1 Agendavorming: waarom verschenen de verschillende onderwerpen op de agenda?

In hoeverre valt de agendering van de vier stelselkenmerken en de daarmee verbonden onderwerpen met deze modellen te verklaren? In het kader van het stelselkenmerk 'vrijheid van onderwijs' (*artikel 23 van de Grondwet*) werd een viertal onderwerpen aan de orde gesteld. Het thema 'verlangd onderwijs' en het daaruit voortvloeiende voorstel voor een richtingvrije planning kwamen voort uit de vrees dat de discrepantie tussen het bestaande scholenaanbod (een resultante van een scholenplanning op basis van richting) en de veranderende vraag van ouders (die de sfeer en de kwaliteit van de school belangrijker vinden dan de richting) als gevolg van de sterke verhoging van de stichtingsnormen (in het kader van de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid') nog verder zou toenemen. Het stichten van nieuwe scholen zou vrijwel onmogelijk worden, en het scholenaanbod dreigde daardoor 'versteend' te raken. Het probleem van de toch al aanzienlijke discrepantie tussen het bestaande (overwegend confessionele) scholenaanbod en de vraag van ouders zou door de verhoogde stichtingsnormen alleen maar toenemen, zo verwachtte men. De agendering van de discrepantie tussen het bestaande scholenbestand en de veranderende voorkeuren van ouders ('verlangd onderwijs') valt dan ook het best te verklaren met het kloofmodel, waarin de aandacht die het probleem van beleidsmakers krijgt samenhangt met de (verwachte) ernst van het probleem.
Het beleidsvormingsproces nam maar liefst elf jaar in beslag, maar leidde uiteindelijk nergens toe omdat het probleem feitelijk niet zo groot was (ouders hadden weinig problemen met het bestaande scholenaanbod) en er aan de uitvoering van het voorgestelde alternatief (richtingvrije planning) nogal wat haken en ogen zaten.

De agendering van het probleem van de islamitische scholen kan het best worden verklaard aan de hand van het barrièremodel, waarbij problemen die de meeste aandacht krijgen – bijvoorbeeld in de media – op de beleids- en besluitvormingsagenda verschijnen. Hoewel de omvang van het probleem (42 basisscholen) beperkt is, was de maatschappelijke onvrede met en de aandacht in de media voor het probleem dermate groot dat geruststellende rapporten er niet meer toe deden. In relatief korte tijd werden wettelijke maatregelen getroffen om ongewenste ontwikkelingen in de toekomst beter te kunnen aanpakken.

Bij de twee inhoudelijke onderwerpen die in verband met artikel 23 aan de orde werden gesteld – de inhoud van het onderwijs (globale kerndoelen of leerstandaarden) en de pedagogisch-didactische aanpak (en de rol van de inspectie daarbij) – is het relatieveaandachtsmodel het meest passende verklaringsmodel. De ernst van het probleem (tekort aan basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen) dat als gevolg van de globale kerndoelen was ontstaan, werd pas na verloop van tijd duidelijk zichtbaar. De rol van de inspectie bij de pedagogisch-didactische aanpak (procesgerichte kwaliteitskenmerken in het toezichtkader) verscheen pas op de beleidsagenda toen het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie (Dijsselbloem) constateerde dat de overheid had zich veel te veel had bemoeid met 'het hoe'. Hoewel de Onderwijsraad al in de jaren negentig had gewaarschuwd voor de ongewenste effecten van globale kerndoelen en van niet wettelijk geregelde kwaliteitskenmerken in het toezichtkader, duurde het geruime tijd voordat er in de politiek voldoende consensus ontstond over de ontstane problemen en de te nemen maatregelen.

Het stelselkenmerk van *de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs* werd in de jaren zeventig vooral vanuit maatschappelijke en sociale overwegingen op de agenda gezet (te veel leerlingen gingen naar aparte speciale scholen). In de jaren tachtig gebeurde dat opnieuw, maar nu veel meer uit economische overwegingen (de kostenstijging als gevolg van de deelnamegroei aan het speciaal onderwijs). De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs was begin jaren negentig dus bepaald geen nieuw probleem. De agendavorming rond het 'weer samen naar school'-beleid laat zich het beste duiden in termen van het kloofmodel. Het probleem van de deelnamegroei en de kostenstijging was inmiddels nog veel groter, en bovendien onbeheersbaar geworden. Dat vormde de belangrijkste reden voor de nieuwe bestuurlijke aanpak.

De leerlinggebonden financiering was een resultante van diverse ontwikkelingen. In de politieke en bestuurlijke context was medio jaren negentig (het eerste paarse kabinet) sprake van een verschuiving van aanbodsturing naar vraagsturing, in de zorgsector werd het persoonsgebonden budget ingevoerd en in beleidsdocumenten sprak men niet langer over onderwijs, maar over leren. Die omslag van aanbod naar vraag bood een policy window voor een andere aanpak van het probleem van de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs: de leerlinggebonden financiering. Daarnaast was sprake van een sterke lobby vanuit een groep ouders van kinderen met beperkingen (Downsyndroom), die door diverse politieke partijen in de Tweede Kamer werd

gesteund. In Unesco-verband was net (in 2004) een verklaring aangenomen (Salamanca) die de regeringen van landen opriep het principe van inclusief onderwijs in te voeren. En ten slotte lag er een uitgewerkt plan: het rapport van het commissie-Rispens. De agendering van de leerlinggebonden financiering is dan ook een mooi voorbeeld van het stromenmodel.

Uitstel van het *vroege selectiemoment* bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs is eveneens een stelselkenmerk dat al lange tijd op de agenda stond. De meningen van de politieke partijen (met name van de PvdA en de VVD) waren er sterk over verdeeld. De langdurige en heftige discussie over de structuur van de onderbouw van het voortgezet onderwijs had wel tot een advies over de basisvorming (WRR), maar niet tot overeenstemming over een wettelijke regeling geleid.
Bij de opstelling van het regeerakkoord (1989) dat de basis zou leggen voor het derde kabinet-Lubbers (CDA/PvdA) zag de PvdA haar kans schoon. Ze wist tijdens de onderhandelingen, na een uitruil van onderwerpen (WAO en bezuinigingen versus ziektekostenverzekering en basisvorming), niet alleen gedetailleerde afspraken te maken over een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen op één niveau, maar ook over de vorming van brede scholengemeenschappen, met name tussen het lager beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Met een combinatie van die twee beleidslijnen zou het gewenste uitstel van studie- en beroepskeuze kunnen worden gerealiseerd. De onderhandelingen over het regeerakkoord boden een kans. Er lag bovendien al een wetsvoorstel, dat alleen nog maar op een aantal punten aangepast hoefde te worden. Men was ook algemeen van mening dat er nu eindelijk eens een paar knopen doorgehakt moesten worden over de inrichting van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Ook in dit geval lijkt het stromenmodel (met het regeerakkoord als policy window) de beste verklaring te bieden.

De *positie en functie van het mbo* stonden binnen het ministerie al in de tweede helft van de jaren tachtig op de agenda. Net als het hoger beroepsonderwijs zou op termijn ook het middelbaar beroepsonderwijs uit de Wet op het voortgezet onderwijs worden gelicht. Als eerste stap in die richting werd een wetsvoorstel ingediend om te komen tot sectorvorming en vernieuwing in het mbo (SVM). De korte en lange middelbare beroepsopleidingen werden vanaf 1986 ondergebracht in sectorscholen (vier sectoren), waarbij de nieuwe mbo-scholen meer ruimte voor vernieuwing en een grotere vrije beleidsruimte kregen.
De commissie-Rauwenhoff werkte in 1990 de ideeën over zelfstandige instellingen, die op regionaal niveau nauw met het bedrijfsleven moesten gaan samenwerken, verder uit. Bij de vorming van Regionale Opleidingencentra (ROC's) zouden, naar het voorbeeld van de community colleges in de VS, grootschalige instellingen moeten ontstaan waarin niet alleen de nieuwe gevormde mbo-scholen, maar ook de opleidingen in het kader van het leerlingwezen en een aantal voorzieningen voor volwasseneneducatie moesten opgaan. Medio jaren negentig kreeg het (middelbaar) beroepsonderwijs een eigen wettelijk kader (WEB). De beroepspraktijk kreeg een prominente plaats binnen de beroepsopleidingen (dualisering) en de autonomie van de instellingen werd verder vergroot. De agenda-

vorming ten aanzien van de ROC-vorming maakte, kortom, onderdeel uit van een al eerder ingezette ontwikkeling naar herstructurering van de onderwijsinfrastructuur, nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsinstellingen en een sterkere aansluiting van het beroepsonderwijs op de behoeften van het afnemende beroepenveld. Er lagen geen nieuwe problemen of wensen aan ten grondslag. De agendering van dit onderwerp laat zich dan ook niet verklaren met de hiervoor genoemde verklaringsmodellen.

Rond de eeuwwisseling veranderden de opvattingen rond de positie en functie van het mbo. Economische ontwikkelingen (globalisering) en de Lissabonagenda vormden de context voor nieuwe ambities. Jongeren en volwassenen moesten ten minste het niveau van de startkwalificatie behalen en de helft van de beroepsbevolking zou op termijn over een hogeronderwijsniveau (hbo/wo) moeten beschikken. Het mbo moest aan beide doelstellingen bijdragen. Het voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie moest sterk worden teruggedrongen en de doorstroom van het mbo naar het hbo zou flink moeten toenemen. De agendavorming voor de nieuwe koers kan het beste worden verklaard met het kloofmodel. De discrepantie tussen de bestaande en de gewenste situatie was in de ogen van de beleidsmakers te groot. Met de nieuwe ambities moest de concurrentiepositie van Nederland worden veiliggesteld.

Vanaf 2007 veranderde het denken over de positie en functie van het mbo opnieuw. Er kwamen steeds meer klachten over de kwaliteit van het nieuwe competentiegerichte onderwijs. Studenten misten structuur en kregen te weinig les op school. In de vierjarige mbo-opleidingen werden studenten voornamelijk klaargestoomd voor de arbeidsmarkt en qua kennisniveau onvoldoende voorbereid op een vervolgopleiding in het hoger beroepsonderwijs. De klachten bereikten ook de media. De beeldvorming rond het mbo werd steeds meer bepaald door de maatschappelijke problemen waarmee jongeren in de laagste mbo-niveaus kampten. Deze negatieve aandacht voor het mbo leidde recentelijk tot een nieuwe koerswijziging. Er zal meer differentiatie worden aangebracht in de functies van de verschillende opleidingsniveaus. De agendavorming voor deze nieuwe wending kan het best worden verklaard met het barrièremodel.

11.1.2 Welk type stelselproblemen vormde de aanleiding tot nieuw beleid?

Nieuw beleid ontstaat meestal als gevolg van problemen die zich in het stelsel voordoen. In hoofdstuk 6 werden drie typen stelselproblemen geïntroduceerd. Er is sprake van stelselproblemen indien er zich in de structuur of inrichting van het onderwijsstelsel situaties voordoen die vanuit een bepaalde maatstaf (beginsel of norm) negatief worden gewaardeerd. Die maatstaf wordt meestal ontleend aan de eerder genoemde publieke belangen: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Binnen het Nederlandse onderwijsstelsel kunnen drie typen problemen worden onderscheiden:
– aansluitingsproblemen;
– discrepanties tussen aanbod en vraag;
– ongewenste ontwikkelingen in de opbrengsten van het stelsel.

Sommige problemen zijn buitengewoon hardnekkig (zoals de groei van het speciaal onderwijs), andere zijn sluimerend (discrepantie tussen vraag en aanbod) of verschijnen slechts af en toe op de beleidsagenda (de vroege selectie). Veel problemen worden overigens pas manifest indien de kosten van een bestaand stelselarrangement stevig uit de hand lopen of indien de opbrengsten van het bestaande stelsel ernstig tekortschieten.

Aansluitingsproblemen

Een voor de hand liggende vraag, die bij aansluitingsproblemen overigens zelden wordt gesteld, is de vraag wie bij wie moet aansluiten. Vervolgopleidingen gaan er meestal van uit dat leerlingen in het toeleverende schooltype goed op hun eisen zijn voorbereid (backward mapping). Voorbereiding op het hoger beroepsonderwijs gebeurde bijvoorbeeld nog wel toen de middelbare beroepsopleidingen onder de Wet op het voortgezet onderwijs vielen. Na de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs was dat echter veel minder het geval. Toen kwamen de arbeidsmarkteisen centraal te staan en werden de leerlingen vooral op de beroepspraktijk voorbereid.
Omgekeerd hanteren toeleverende scholen soms het uitgangspunt dat niet het programma van eisen van de vervolgopleiding, maar de ontwikkeling van het kind centraal staat (forward mapping). Dat laatste geldt met name voor het basisonderwijs en heeft tot gevolg dat de verschillen tussen leerlingen in kennis en vaardigheden aan het eind van de schoolperiode groot kunnen zijn. Het voortgezet onderwijs accommodeert die verschillen door leerlingen in verschillende schooltypen te plaatsen. In het voortgezet onderwijs zelf is namelijk sprake van backward mapping: de exameneisen worden in belangrijke mate ontleend aan de eisen die de vervolgopleidingen stellen.
In de afgelopen twintig jaar ging de beleidsaandacht vooral uit naar de aansluitingsproblemen tussen onderwijssectoren:

– de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, met name voor kinderen uit lagere sociale milieus, maar ook voor kinderen die zich in cognitief opzicht wat langzamer ontwikkelen. Om dit probleem op te lossen zijn kort geleden referentieniveaus voor rekenen en taal ingevoerd. Voor kinderen die over voldoende capaciteiten beschikken, maar om andere redenen wat achterlopen, zijn er mogelijkheden om tussentijds op te stromen (brugklassen) of om opleidingen te stapelen. De laatst genoemde oplossing staat echter op gespannen voet met het streven naar doelmatige leerwegen;
– de overgang van het vmbo naar het mbo, een overgang die in verband met de startkwalificatienorm en het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten sterk wordt gestimuleerd. In dat kader is medio jaren nul de zogeheten Rutte-regeling ingevoerd (een maatregel om de uitval uit het voortgezet onderwijs te verminderen). De regeling maakt het mogelijk dat leerlingen op een andere school (voor voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs of volwasseneneducatie) alsnog een diploma behalen. Meer recent werd een startkwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar ingesteld;
– de aansluiting van het mbo (niveau 4) naar het hbo, een overstap die sterk werd gestimuleerd in het kader van de 50%-hogeropgeleidendoelstelling, maar die tot dusver vooral tot niveaudaling in het hbo heeft geleid. In het middelbaar beroepsonderwijs zullen schoolexamens in de basisvakken rekenen en taal (vanaf 2010/2011) en centrale

examens voor Nederlands, rekenen en Engels (vanaf 2013/2014) tot een betere aansluiting moeten leiden.

Discrepantie tussen aanbod en vraag

Discrepanties tussen het aanbod aan scholen en opleidingen en de vraag en behoeften van ouders, leerlingen en studenten zijn minder makkelijk in beeld te brengen. Waar geen van overheidswege bekostigd aanbod is kan zich immers moeilijk een vraag manifesteren. Er zijn wel enkele signalen die duiden op discrepanties, zoals de groei van de deelname aan particulier onderwijs op commerciële basis en de toename van het aantal Nederlandse leerlingen dat in België naar school gaat. Het enthousiasme waarmee vmbo-opleidingen zich omvormen tot vakcolleges is eveneens een signaal dat de oude beroepsgerichte leerwegen binnen het vmbo voor veel leerlingen niet voldeden. Het is overigens nog te vroeg om te concluderen dat de vakcolleges het beter zullen doen (in de zin van het behalen van een startkwalificatie en het verwerven van een duurzame positie op de arbeidsmarkt).
Deze voorbeelden hebben één ding gemeen: ze staan allemaal voor een behoefte aan scholen met gestructureerd, klassikaal onderwijs, met de nodige rust en regelmaat, waarin leraren een centrale rol spelen en de lestijd grotendeels besteden aan de overdracht van vak(kennis), waar veel geoefend wordt met de leerstof en lacunes intensief worden bijgespijkerd. Uit onderzoek is bekend dat de behoefte aan leerstofgericht onderwijs groter is bij ouders uit lagere sociale (allochtone) milieus en dat de voorkeur van middelbaar en hoger opgeleide ouders vaker uitgaat naar meer leerlinggerichte onderwijsvormen (Herweijer en Vogels 2004). Het huidige onderwijsaanbod sluit vermoedelijk beter aan bij de wensen van middelbaar en hoogopgeleide ouders dan bij de behoefte van ouders en leerlingen uit lagere sociale en allochtone milieus.

Tekortschietende opbrengsten

Bij het derde type probleem staan de opbrengsten van het stelsel centraal, en meer in het bijzonder ongewenste ontwikkelingen in de opbrengsten vergeleken met een eerder gestelde norm. In de afgelopen tien jaar is het aantal normen en prestatie-eisen sterk toegenomen. De norm of 'benchmark' wordt veelal ontleend aan internationale afspraken of aan cijfers uit internationaal vergelijkend onderzoek (Lissabondoelstellingen, OESO-ranglijsten). Het formuleren van prestatie-eisen vloeide voort uit een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden die in 1999 onder de noemer 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (vbtb) wordt toegepast. Door deze nieuwe wijze van begroten wordt in het onderwijsbeleid, veel meer dan in de jaren negentig, op kwantitatieve doelstellingen gestuurd (Bronneman-Helmers 2008a: 31). Een voor de hand liggende vraag bij dit type problemen is die naar het realiteitsgehalte van de norm of prestatie-eis. Zo werd bij de invoering van het startkwalificatieniveau al snel duidelijk dat een dergelijk niveau voor een deel van de jongeren te hoog gegrepen was.
In de afgelopen tien jaar richtte de beleidsaandacht zich onder andere op de volgende prestatie-eisen en opbrengst(tekort)en:
– het deelnamepercentage aan voor- en vroegschoolse educatie (vve), reductie van taalachterstanden;

– de deelname van leerlingen uit lagere sociale milieus aan havo/vwo;
– het percentage kinderen met relatief lichte beperkingen dat naar het speciaal onderwijs (lom/mlk/sbao) wordt verwezen;
– het aantal voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie;
– het doorstroompercentage van mbo naar hbo;
– het deelnamepercentage aan het hoger onderwijs.

Op vrijwel al deze prestatie-eisen is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. De kwantitatieve vooruitgang ging echter in een aantal gevallen gepaard met een kwalitatieve terugval (kwaliteit van de vve-programma's, niveau van sommige hbo-opleidingen).

11.2 Beleidsactoren en hun invloed op het beleidsvormingsproces

Als uit de voorafgaande beschrijvingen van beleidsvormingsprocessen één ding duidelijk wordt, dan is het wel dat de beleidsarena's sterk verschillen, niet alleen per onderwijssector en type stelselprobleem, maar ook per periode.

11.2.1 Beleidsactoren binnen de overheid

– Bewindslieden

Niet alleen de politieke kleur van de individuele bewindslieden speelde een rol, ook hun deskundigheid en professionele achtergrond kwamen in het beleid tot uitdrukking. In de jaren negentig was het beleid nog overwegend op herstructurering van het stelsel gericht. Het initiatief lag in de periode tussen 1989 tot 1998 vooral bij de bewindslieden (beiden van PvdA-huize) en het departement. Zij voltooiden het eerder in gang gezette proces van herordening binnen de onderwijsinfrastructuur en brachten de wetgeving tot stand die dat mogelijk maakte.
Aan het eind van de jaren negentig verschoof het accent naar de bestuurlijke verhoudingen. De bewindslieden die in de periode tussen 1998 en 2002 (VVD en PvdA) en tussen 2002 en 2007 (CDA en VVD) de scepter zwaaiden op het ministerie van OCW waren uiterst terughoudend op het punt van de structuur van het stelsel. Na jaren van schaalvergroting en onderwijsvernieuwingen moest er eindelijk maar eens rust in het onderwijs komen. In de twee genoemde periodes lag het accent achtereenvolgens op het stimuleren van meer marktwerking in het onderwijs (onderwijstoezicht dat gericht was op de kwaliteit van individuele scholen, meer mogelijkheden voor de inzet van private middelen, experimenten met een open bestel) en op voortzetting van het proces van (functionele) decentralisatie van bevoegdheden naar de (school)besturen en het regelen van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen (governance).
De zogeheten Koersdocumenten, die in de jaren na de eeuwwisseling verschenen, waren overwegend bestuurlijk van aard en inhoudelijk nauwelijks richtinggevend. Na verloop van tijd ontstond wel meer aandacht voor de aansluitingsproblemen binnen het stelsel: de zogeheten Rutte-regeling en een overigens niet verder uitgewerkt idee om het hele onderwijs onder één wet te brengen. Prestatiedoelstellingen (tegengaan van voortijdig

schoolverlaten, 50% hoger opgeleiden) kregen een prominente plaats op de beleidsagenda. Er werd veel overgelaten aan het georganiseerde onderwijsveld (het maatschappelijk middenveld), niet alleen aan de verschillende sector/brancheorganisaties, maar ook aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden, zoals de 'weer samen naar school'-verbanden.
In de periode 2007-2010 (PvdA en CDA) werden de accenten opnieuw verlegd. De kwaliteit van het onderwijs kwam centraal te staan. In dat kader werden tal van nieuwe maatregelen van kracht, zowel aan de inputkant (leraren, urennorm) als aan de outputkant van het onderwijs (toezicht, exameneisen, referentieniveaus).

– Het parlement, en de Tweede Kamer in het bijzonder

De Tweede Kamer nam de afgelopen twintig jaar een aantal keren duidelijk het voortouw. Dat was het geval bij de motie die zou leiden tot het voorstel voor een 'richtingvrije planning' (niet-confessionele partijen), bij de islamitische scholen (vooral de VVD) en naar aanleiding van klachten over de kwaliteit van het onderwijs (Kamerbreed parlementair onderzoek).
In de eerste periode (1989-1994: CDA en PvdA) waren de coalitiepartijen gebonden aan een zeer gedetailleerd regeerakkoord. Tijdens de twee paarse kabinetten (1994-2002: PvdA en VVD) en de daarop volgende kabinetten-Balkenende I t/m III (2002-2007: CDA en VVD) waren er minder politiek gevoelige kwesties waarover de coalitiepartijen in het regeerakkoord afspraken maakten. De jaren van het kabinet-Balkenende IV (2007-2010: CDA en PvdA) stonden in het teken van klachten over de kwaliteit van het onderwijs.
De Kamer nam in die periode tweemaal het initiatief tot een eigen onderzoek: naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs waren ingevoerd (commissie-Dijsselbloem 2008) en naar het competentiegericht onderwijs in het mbo (2008).
Het aantal Kamervragen over problemen, incidenten en misstanden nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. Uit de Parlementaire Zelfreflectie die de Tweede Kamer in 2007 hield blijkt dat het aantal Kamervragen tussen 1987 en 2008 ruim verdrievoudigde (tot 3.136 vragen in 2008) en het aantal ingediende moties zelfs verzesvoudigde (tot 2.543 in 2008). Het aantal spoeddebatten nam de afgelopen jaren eveneens sterk toe (TK 2008/2009). Aan deze ontwikkelingen, die in het onderzoeksrapport van de Tweede Kamer werden gepresenteerd in een hoofdstuk met de veelzeggende titel 'Incidentenpolitiek', zitten echter twee kanten. Ze verwijzen enerzijds naar een behoefte bij Kamerleden om zich te profileren, maar kunnen anderzijds ook licht werpen op maatschappelijke misstanden. Veel Kamervragen zijn gebaseerd op berichten in de media, waarvoor in zekere zin hetzelfde geldt: ze kunnen ongewenste hypes teweegbrengen (met nieuwe regels of meer toezicht als gevolg), maar er ook voor zorgen dat problemen of misstanden die lange tijd onopgemerkt bleven uiteindelijk op de politieke agenda verschijnen.

– De Onderwijsraad

De Onderwijsraad, in 1919 in het leven geroepen om de Pacificatie te bewaken en advies uit te brengen over onderwijskundige kwesties, is verreweg het belangrijkste, en sinds

1997 ook het enige permanente adviesorgaan van de overheid voor het hele onderwijs. De raad kreeg in dat jaar niet alleen een andere samenstelling (een beperkt aantal onafhankelijke leden, deels uit de wetenschappelijke wereld, deels met een achtergrond in de verschillende onderwijssectoren zelf), maar ook een andere opdracht. De raad adviseert sindsdien veel meer proactief dan reactief. De invloed die van zijn adviezen uitgaat verschilt per onderwerp. Bij onderwerpen die aan het Grondwetsartikel raken is de raad bij uitstek gezaghebbend. Bij andere onderwerpen duurt het soms jaren voordat zijn invloed merkbaar wordt (leerstandaarden). Sommige adviezen zijn zo goed getimed (qua tijdgeest en politiek draagvlak) dat ze onmiddellijk worden omarmd en tot maatregelen leiden (canon, fusietoets). Andere adviezen, zoals het bevorderen van het doelmatigheidsbesef in het onderwijs, wekken daarentegen zoveel weerstand in het onderwijsveld dat ze de beleidsagenda niet eens bereiken.
De Onderwijsraad is een van weinige instanties die door zijn sectoroverschrijdende invalshoek nog enig tegenwicht biedt tegen de sectoralisering binnen het onderwijsbeleid. Zo is de beleidsvoorbereiding binnen het departement grotendeels per onderwijssector georganiseerd (met uitzondering van het lerarenbeleid). Bewindslieden hebben in de regel slechts één of hooguit twee van de vier onderwijssectoren in hun portefeuille. In beleidsvormingsprocessen werden de sector-/brancheorganisaties (besturen) verreweg de belangrijkste gesprekspartner van de overheid.

– De Inspectie van het Onderwijs

De positie en de rol van de Onderwijsinspectie veranderden de afgelopen twintig jaar eveneens ingrijpend. Een belangrijke informatiebron voor het beleid is het *Onderwijsverslag*, dat jaarlijks verschijnt. In lijn met een aantal veranderingen in de maatschappelijke en politieke context (marktwerking, openbaarmaking van de inspectiegegevens) veranderde ook het toezicht. Het inspectietoezicht is zich de afgelopen tien jaar steeds meer gaan richten op de individuele scholen en instellingen zelf, waarbij de intensiteit van het toezicht na verloop van tijd werd gekoppeld aan een risicoanalyse op basis van de op schoolniveau beschikbare gegevens over de kwaliteit van het onderwijs (risicogericht toezicht). Die focus op individuele scholen gaat echter ten koste van het zicht op ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit in het algemeen, en op belangrijke school- en sectoroverstijgende ontwikkelingen en problemen. Het toezicht werd volgens Mertens (inspecteur-generaal van het onderwijs: 1996-2001) als het ware omgekeerd: van toezicht voor de minister (generaliserend) naar toezicht voor de burger (kwaliteit van de afzonderlijke scholen, individualiserend) (Mertens 2011b).
De onderwijsinspectie deed de afgelopen jaren ook diverse malen onderzoek naar aanleiding van incidenten en kwesties die plotseling in de publiciteit kwamen en vervolgens op de politieke agenda verschenen, zoals de gang van zaken op islamitische scholen en signalen over fraude binnen het hoger beroepsonderwijs.
De beleidsdiscussie naar aanleiding van het jaarlijkse Onderwijsverslag (*De staat van het onderwijs*) richt zich sinds een aantal jaren vooral op het aantal zwakke en zeer zwakke scholen en op de maatregelen die genomen moeten worden om dat aantal te verminderen. Er gaat ook veel aandacht uit naar de aan prestatienormen gekoppelde opbrengsten, zoals het voortijdige schoolverlaten en de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen;

onderwerpen die op de beleidsagenda een centrale positie innemen. Door die sterke focus op zwakke scholen en beleidsdoelstellingen blijven signalen op stelselniveau, zoals die over het dalende niveau van sommige opleidingen, vaak lange tijd onderbelicht.

11.2.2 Beleidsactoren binnen het onderwijsveld:besturen, docenten en ouders/scholieren/studenten

De belangrijkste beleidsactoren binnen het onderwijsveld zijn de organisaties van de verschillende geledingen binnen het onderwijs: besturen, docenten en ouders dan wel scholieren/studenten.
De *sector- of brancheorganisaties* (besturen) zijn relatief nieuwe spelers in de beleidsarena. Hun invloed op het beleidsvormingsproces nam de afgelopen jaren toe. Daarbij vervullen organisaties als de PO-raad, de VO-raad en de MBO Raad uiteenlopende rollen, zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de implementatie van het beleid. Ze opereren als werkgeversorganisatie, behartigen de belangen van hun sector en vertegenwoordigen deze in het overleg met de overheid. Daarnaast nemen ze soms ook onderdelen van de beleidsvorming op zich. Zo werden de PO-raad en de VO-raad in 2009 verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een landelijk referentiekader passend onderwijs. De in 2007 uitgebrachte *Kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs* werd in nauwe samenwerking tussen het ministerie en de VO-raad ontwikkeld, waarna belangrijke verantwoordelijkheden voor de verdere uitwerking van de Kwaliteitsagenda, zoals onderzoek en innovatie, bij de sectororganisatie werden neergelegd.
Een sterke betrokkenheid van de sectororganisaties draagt weliswaar bij aan het draagvlak voor en de toekomstige uitvoerbaarheid van het beleid, maar staat haaks op het politiek primaat en de verantwoordelijkheid van de minister om inhoudelijke afwegingen te maken tussen de verschillende deelbelangen. Dat politieke primaat was medio jaren negentig juist een belangrijke reden om de destijds bestaande overlegstructuur (CCOO), waarin de koepelorganisaties per zuil een cruciale rol speelden, te vervangen door overleggen met de verschillende geledingen (besturen, docenten, ouders en leerlingen) afzonderlijk. De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers in de beleidsarena zijn nog onvoldoende helder, zo stelde de Onderwijsraad in 2008 dan ook vast (Onderwijsraad 2008b).
De invloed van de *onderwijsvakbonden*, die de belangen van docenten en het overige onderwijspersoneel vertegenwoordigen, nam de afgelopen decennia af. Het landelijk overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid tussen de landelijke overheid en de centrale vakorganisaties werd vervangen door overleg per onderwijssector tussen de verschillende sector- en brancheorganisaties en de vakbonden. Dat maakt het voor de onderwijsvakbonden moeilijker om op het gebied van de arbeidsvoorwaarden een vuist te maken. Met de oprichting in 2010 van de *Stichting van het Onderwijs*, waarin naar analogie van de Stichting van de Arbeid alle sector- en brancheorganisaties (werkgevers) en alle centrale onderwijsbonden (werknemers) zijn vertegenwoordigd, hopen de bonden wellicht hun invloed op landelijk niveau weer enigszins terug te winnen. De Stichting van het Onderwijs voert niet alleen regelmatig overleg met de overheid, maar heeft ook

de ambitie een platform te bieden voor een breed maatschappelijk debat over onderwijs, de gezamenlijke opdracht van alle onderwijssectoren zichtbaar te maken, een bijdrage te leveren aan een betere reputatie van het onderwijs in de publieke opinie en meer steun te verwerven van betrokkenen en overheden (www.stichtingvanhetonderwijs.nl). Of dat allemaal zal lukken, moet nog blijken. De vraag is bovendien of de onderwijsvragers en -deelnemers zich in de stichting zullen herkennen; de stichting vertegenwoordigt immers alleen de aanbieders van het onderwijs.
De invloed van *organisaties van ouders, scholieren en studenten* is wisselend. Hun invloed is in belangrijke mate gebaseerd op het zogeheten piepsysteem. Klachten, acties en media-aandacht zijn daarbij de belangrijkste instrumenten. Zo wisten ouders beleidsaandacht te krijgen voor de hoge lesuitval en de gestegen kosten van schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Dat resulteerde in maatregelen: een strengere handhaving van de urennorm en 'gratis schoolboeken', in de zin dat kosten van schoolboeken nu niet langer door de ouders maar door de belastingbetaler worden gedragen. Hun invloed op de kwaliteit en inrichting van het onderwijs is echter beperkt. De invloed van organisaties van scholieren en studenten op dit vlak is groter. Zij gaven in 2007, met hun brandbrief vol klachten over de kwaliteit van het onderwijs, de aanzet tot de instelling van de parlementaire onderzoekscommissie (Commissie-Dijsselbloem).

11.2.3 Onderwijsexterne (beleids)actoren

Begin jaren negentig hadden (beleids)actoren die niet tot de 'pedagogische provincie' behoorden nauwelijks invloed op het onderwijsbeleid. De onderwijsbeleidsarena was een gesloten arena. De situatie is sindsdien echter sterk veranderd. *Werkgevers* (soms samen met de landelijke vakbonden aangeduid als sociale partners) waren de eerste 'buitenstaanders' die invloed kregen op het onderwijsbeleid. Ze gebruikten daarvoor diverse kanalen: deelname aan het onderwijsoverleg, het uitbrengen van adviezen (via de SER of de Stichting van de Arbeid), het leveren van voorzitters voor belangrijke commissies (Wagner, Rauwenhoff, Oudeman), het uitdragen van standpunten, het lobbyen bij bewindslieden van andere departementen (EZ en SZW) of bij de Tweede Kamer en – in de uitvoeringsfeer van het mbo – het door de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (inmiddels kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven) laten ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur.
Sinds de eeuwwisseling nam ook de invloed van *internationale organisaties*, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Unie (EU) toe, zij het dat de invloed van deze actoren indirect van aard is. Zij hebben namelijk geen bevoegdheden op onderwijsgebied, maar oefenen langs de weg van het internationaal vergelijkend onderzoek (OESO) en het formuleren van gemeenschappelijke beleidsambities (EU: Bologna, Lissabon) steeds meer invloed uit op de landelijke onderwijsdoelstellingen. Beleidsmakers zijn in de regel buitengewoon gevoelig voor de positie die Nederland op de verschillende ranglijsten inneemt. Beleidsambities (zoals het behoren tot de top vijf van de kenniseconomieën) en prestatiedoelstellingen (met betrekking tot de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal of het

opleidingsniveau van de beroepsbevolking) waren de afgelopen jaren misschien wel het meest richtinggevend voor het onderwijsbeleid.
De invloed van *de wetenschap* is onmiskenbaar aanwezig, maar minder direct aanwijsbaar. In de afgelopen decennia was sprake van een duidelijke verschuiving in de invloed van wetenschappelijke disciplines op het onderwijsbeleid. Het onderwijsonderzoek zelf richtte zich de afgelopen jaren steeds minder op het onderwijsbeleid in Nederland. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat het onderwijsonderzoek zich vooral is gaan richten op het micro- en mesoniveau van het onderwijs, dat wil zeggen op het leren door kinderen en jongeren en het functioneren van de scholen en instellingen die het onderwijs verzorgen. Binnen de universitaire wereld bestaat anderzijds ook weinig belangstelling voor onderzoek naar het onderwijsbeleid. Voor artikelen in internationale toptijdschriften, waarop universitaire onderzoekers worden beoordeeld, is het Nederlandse onderwijsbeleid waarschijnlijk te weinig aansprekend. Het onderwijsbeleid zelf, en het onderwijsbeleid van de rijksoverheid in het bijzonder, is dan ook nauwelijks onderwerp van onderzoek. De overheid geeft er zelf meestal geen opdracht toe (met de parlementaire onderzoeken als uitzondering). Bij evaluatieonderzoek, waartoe in belangrijke nieuwe wetten meestal opdracht wordt gegeven, gaat het in de regel meer om de vraag of de beoogde effecten van de nieuwe wet zijn bereikt dan om de vraag of de overheid de juiste dingen heeft gedaan.
De rol van *de media* is de afgelopen twintig jaar duidelijk toegenomen. Eerder werd al aangegeven dat die ontwikkeling zowel voordelen (signaleren van problemen en ongewenste ontwikkelingen) als nadelen (hypes naar aanleiding van incidenten) heeft.

11.3 Conclusies en slotbeschouwing

In deze slotparagraaf worden de belangrijkste conclusies uit deze studie naar de beleidsvorming rond het onderwijsstelsel en -bestel kort samengevat en van enkele kanttekeningen voorzien.

11.3.1 Sectoralisering van het onderwijsbeleid.

Na een proces van herstructurering in de jaren tachtig en negentig bestaat het onderwijsstelsel sinds het eind van de jaren negentig uit vier sectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs). Die sectoren zijn geregeld in vijf wetten (WPO, WEC, WVO, WEB en WHW). De vier onderwijssectoren verschillen niet alleen qua regelgeving (meer of minder regulering ten aanzien van de bestuurlijke inrichting of de onderwijskwaliteit), maar ook qua bekostigingswijze (lumpsumfinanciering of budgetfinanciering). Deze verschillen hangen onder andere samen met de mate waarin de normen van artikel 23 van toepassing zijn (volledig bij po en vo), de schaalgrootte en de mate van autonomie en professionalisering van scholen en instellingen.
Het ministerie is eveneens in belangrijke mate langs sectorale lijnen verdeeld (portefeuilleverdeling tussen bewindslieden) en opgedeeld (departementale indeling in

sectoren). Alleen het beleid met betrekking tot de leraren is sectoroverstijgend van aard (po, vo en mbo).
De in de loop der jaren opgerichte sector-/brancheorganisaties (VSNU, HBO-raad, MBO Raad, VO-raad en PO-raad) zijn binnen het onderwijsbestel de belangrijkste aanspreekpunten voor de overheid. De expertisecentra ((voortgezet) speciaal onderwijs; WEC) worden sinds kort gerepresenteerd door de PO-raad. Het hoger onderwijs kent als enige onderwijssector twee sectororganisaties, hetgeen zijn binaire karakter weerspiegelt. Ook de beleidarena's verschillen per sector, zoals hoofdstuk 5 liet zien.

Kanttekeningen

– Sectoralisering zet de samenhang binnen het onderwijsstelsel onder druk
Door de sectoralisering van het onderwijsbeleid is de samenhang binnen het onderwijsbestel als geheel onder druk komen te staan. Dat manifesteert zich met name bij de overgangen tussen sectoren. Verschillen in wet- en regelgeving, bekostiging, onderwijskundige aanpak en cultuur brengen de nodige fricties met zich mee. De in 2006 opgeworpen gedachte om te komen tot één wet voor het hele onderwijs ging echter een brug te ver. De posities en functies van de verschillende onderwijssectoren lopen daarvoor te sterk uiteen.

– Sectoralisering leidt tot doorschuiven van verantwoordelijkheden
Een tweede gevolg van de scheidslijnen tussen onderwijssectoren is het fenomeen van het doorschuiven van verantwoordelijkheden. Dat verschijnsel doet zich bij vrijwel alle overgangen tussen onderwijssectoren voor. Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs leidden verschillen in aanpak tussen beide sectoren (leerling- en ontwikkelingsgericht basisonderwijs versus leerstof- en examengericht voortgezet onderwijs) tot problemen. De onlangs ingevoerde referentieniveaus voor rekenen en taal moeten daarin verandering brengen.
Bij de overgang van het vmbo naar het mbo speelt de problematiek van de leerlingen die zonder diploma doorstromen naar het drempelloze mbo. Die overstap zonder diploma nam de afgelopen jaren alleen maar toe, met alle risico's van dien voor leerlingen die er in het mbo uiteindelijk niet in slagen een startkwalificatie te behalen. De voorgenomen afschaffing van de drempelloosheid van opleidingen op mbo-niveau 2 lost dat doorschuifprobleem gedeeltelijk op.
De problemen bij de overgang van het mbo naar het hbo ontstonden met name na de koerswijziging die rond de eeuwwisseling plaatsvond (bevorderen van de doorstroom in de beroepskolom). De hogescholen zagen in die koerswijziging een kans om hun studentenaantallen te maximaliseren, maar lieten na kennistekorten bij de instromende mbo'ers te repareren, dan wel niveaudifferentiatie in hun programma's aan te brengen. Het gevolg was dat alle studenten, ook die met een havo- of vwo-diploma, met een daling van het niveau van de hbo-opleidingen te maken kregen.

– Er zijn onvoldoende sectoroverstijgende tegenkrachten

Een laatste kanttekening bij de sectoralisering van het onderwijsbeleid betreft het ontbreken van voldoende tegenkrachten. Binnen het overheidsdomein zijn er nauwelijks beleidsactoren met een sectoroverstijgende invalshoek. De Onderwijsraad is feitelijk nog de enige instantie die met enige regelmaat stelselbrede verkenningen en adviezen uitbrengt. Daarbij loopt ook de raad tegen de sectoralisering aan, bijvoorbeeld in het onderwijsonderzoek, dat eveneens in belangrijke mate rond de verschillende onderwijssectoren is georganiseerd. Bij de Inspectie van het Onderwijs gaat de aandacht vooral uit naar de kwaliteit van het onderwijs in scholen en instellingen en naar de prestaties van de verschillende onderwijssectoren. De inspectie doet maar zelden sectoroverstijgend, laat staan stelselbreed onderzoek. De eerder genoemde Stichting van het Onderwijs formuleerde bij haar start in 2010 overwegend sectoroverstijgende onderwijsbrede ambities. Afgewacht moet worden of die ambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt.

11.3.2 Veranderingen in de positie en rol van de overheid

De positie van de overheid binnen het onderwijsbestel veranderde als gevolg van de eerder genoemde processen van deregulering, autonomievergroting en decentralisatie ingrijpend. Was de overheid begin jaren tachtig nog verreweg de belangrijkste beleidsactor, die scholen en onderwijsinstellingen met vaak zeer gedetailleerde wet- en regelgeving centraal aanstuurde, anno 2010 is zij nog slechts een van de beleidsactoren die voor de ontwikkelingen in en resultaten van het onderwijs in hoge mate afhankelijk is van het gedrag van decentrale actoren: dat wil zeggen van de (organisaties van) besturen van scholen en instellingen, schoolleiders en docenten.
De in de Grondwet vastgelegde verantwoordelijk van de overheid voor het onderwijsstelsel en -bestel is echter niet veranderd. Ook al zijn belangrijke bevoegdheden overgedragen, de overheid is en blijft verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

De overheid heeft soms moeite met de (toegenomen) autonomie van scholen en instellingen

Het terugtreden van de overheid stond de afgelopen twintig jaar nauwelijks ter discussie. Over de wenselijkheid van een grotere beleidsvrijheid voor scholen en instellingen bestond brede overeenstemming. Door de wijze waarop de overheid omging met de (toegenomen) autonomie van scholen en instellingen ontstonden echter de nodige problemen.

Onderwijsvernieuwingen

In de eerste plaats door de wijze waarop de overheid omging met de onderwijsinhoudelijke autonomie die scholen krachtens artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van richting, en inrichting) van oudsher hebben, een autonomie die overigens begrensd wordt door eisen van deugdelijkheid die in de wet zijn vastgelegd. De onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig door de overheid werden ingevoerd, stonden op gespannen voet met die onderwijsinhoudelijk vrijheid. De parlementaire onderzoekscommissie die de

invoering van de vernieuwingen onderzocht kwam tot de conclusie dat de overheid zich veel te veel met de onderwijskundige inrichting van het onderwijs had bemoeid. Zij stelde daarom voor een duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderwijs (kerndoelen, exameneisen) – ook wel aangeduid met 'het wat' –, die bij de overheid zou moeten liggen, en de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak – 'het hoe' –, die bij de scholen zou moeten berusten.

Bestuurlijke autonomie

De belangrijkste veranderingen vonden de afgelopen decennia echter plaats in de autonomie die scholen en instellingen op het bestuurlijke vlak kregen toebedeeld. Scholen kregen niet alleen meer bestuurlijke, maar ook meer budgettaire beleidsvrijheid. Voor de overheid verminderde daardoor de beleidslast. Het gaf bovendien de mogelijkheid om de overheidsuitgaven beter te beheersen.
De toegenomen bestuurlijke autonomie leverde echter de nodige problemen op. Zij stond de samenwerking ten behoeve van het 'weer samen naar school'-beleid regelmatig in de weg. De door de overheid gehanteerde bekostigingssystemen leidden tot strategisch gedrag, zo werd bijvoorbeeld duidelijk uit de in hoofdstuk 8 beschreven beleidsontwikkelingen rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs.

De autonomie ging niet naar de scholen, maar naar de besturen

Een belangrijk gegeven bij de autonomievergroting was dat de autonomie niet bij de scholen kwam te liggen, maar bij de besturen dan wel colleges van bestuur van scholen en instellingen. Door de schaalvergroting van scholen en besturen, die noodzakelijk was om de bestuurlijke autonomie mogelijk te maken, groeide de afstand tussen de besturen of colleges van bestuur en de uitvoerende docenten. Het aanbieden van onderwijs werd een zakelijke onderneming, een ontwikkeling die paste in het streven naar ondernemende scholen en instellingen. Sommige bestuurders gingen zich zelfs gedragen als waren ze ceo's van grote multinationale bedrijven. De toegenomen bestuurlijke autonomie had in de praktijk eerder een belemmerend dan een stimulerend effect op de professionele ontwikkeling van docenten. De recente problemen bij de hogeschool Inholland zijn in dit verband illustratief, maar zeker niet uniek.

Inconsistent beleid als gevolg van veranderingen in de rol en prioriteiten van de overheid

Na een periode waarin de overheid duidelijk richting gaf (wetgeving, herstructurering en onderwijsvernieuwingen) volgde een aantal jaren waarin de overheid vooral ruimte bood (marktwerking, vrijheid bij het aanbieden van nieuwe opleidingen, discussie over een open bestel), waarna de koers werd verlegd naar het maken van afspraken over te leveren resultaten (prestatie-eisen) en het afleggen van rekenschap over de gerealiseerde opbrengsten door scholen en instellingen (extern en intern toezicht en horizontale verantwoording).
Deze veranderingen in de opstelling van de overheid gingen gepaard met belangrijke verschuivingen in de prioriteitstelling ten aanzien van de publieke belangen die met het

onderwijs worden nagestreefd: een verschuiving van doelmatigheid (schaalvergroting, kostenbeheersing, doelmatige leerwegen) naar toegankelijkheid (beroepskolom, meer hoger opgeleiden) en vervolgens naar kwaliteit (referentieniveaus, aanscherping exameneisen en selectie ten behoeve van meer excellentie).
Er was de afgelopen twee decennia, al met al, weinig sprake van consistentie in het onderwijsbeleid. Het bestuurlijk gedrag en de inhoudelijke ambities werden in twintig jaar tijd ten minste driemaal herzien. Daarbij slingerde het beleid regelmatig heen en weer tussen het streven naar deregulering en decentralisatie (in de vorm van inhoudelijke en bestuurlijke autonomie) aan de ene en centrale sturing (via regelgeving vooraf dan wel toezicht achteraf) aan de andere kant.

Veel beleidsaandacht voor weerbarstige vraagstukken

Veel beleidsaandacht ging de afgelopen jaren uit naar de categorie weerbarstige vraagstukken, ook wel aangeduid als ongetemde problemen of *wicked problems*. De groeiende deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen en de daarmee gepaard gaande kostenstijging behoort tot die categorie, net als het voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie door 'overbelaste' jongeren uit gezinnen die met meerdere problemen kampen. Dergelijke problemen worden vaak gekenmerkt door het ontbreken van een goede theorie over de oorzaken, door hun vervlechting met andere problemen, door betrokkenheid van een groot aantal actoren die het probleem bovendien met een verschillende bril benaderen en door belangentegenstellingen binnen de kring van direct betrokkenen. De beleidsaandacht voor dergelijke vraagstukken, die in de praktijk meestal maar een klein percentage van het totaal aantal leerlingen raken, ging vaak ten koste van de aandacht voor het onderwijs aan leerlingen zonder problemen.

Kanttekeningen

– De overheid had weinig aandacht voor mogelijke negatieve effecten van autonomievergroting

Het streven naar deregulering en autonomievergroting van scholen en instellingen werd in belangrijke mate ingegeven door de wens van de overheid om terug te treden en afstand te nemen van de dagelijkse bemoeienis met de gang van zaken in het onderwijs. Op die manier kon niet alleen de beleidslast van de overheid worden verminderd, maar konden ook de overheidsuitgaven beter worden beheerst. Aan de mogelijke gevolgen van autonomievergroting werd op voorhand weinig aandacht geschonken. Meer autonomie zou leiden tot minder regels en meer kwaliteit, zo luidde de boodschap, en wie kon daar nu tegen zijn? Met het gegeven dat meer bestuurlijke autonomie voor scholen en instellingen zou kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen (in de vorm van calculerend gedrag van scholen en ouders) en tot verlaging van kwaliteitsstandaarden (als gevolg van een op toegankelijkheid en rendement gerichte bekostigingssystematiek) werd onvoldoende rekening gehouden.

– Verschuivingen in rol en prioriteiten hingen ook samen met de achtergrond van bewindslieden

Bovengenoemde verschuivingen in de rol en prioriteiten van de overheid kunnen voor een deel worden toegeschreven aan ontwikkelingen in de economische, maatschappelijke en internationale context. Ze hingen echter vooral samen met de wisselingen in politieke coalities en met de persoonlijke deskundigheden en ambities van achtereenvolgende bewindslieden. De inhoudelijke en bestuurlijke ambities in de eerste periode (1990-1998) zijn niet los te zien van de politieke en persoonlijk achtergronden van de bewindslieden die in die jaren op het ministerie van Onderwijs aan het roer stonden, en dat geldt eveneens voor de marktgerichte en bestuurlijke benaderingen van de achtereenvolgende bewindslieden in de periodes die daarop volgden (1998-2002 en 2002-2010). Daarnaast speelde ook de onzichtbare, maar invloedrijke hand van de minister van Financiën een belangrijke rol. Deze bracht een belangrijke verandering aan in de wijze van begroten en verantwoorden (vbtb), waardoor kwantitatieve doelstellingen en resultaten van het beleid centraal kwamen te staan. Vanuit zijn functie had en heeft deze bewindspersoon bovendien een belangrijke invloed op de financiële kaders en de bekostigingssystematiek. Van dat laatste getuigen bijvoorbeeld de twee heroverwegingsrapporten op het gebied van het onderwijs (*Productiviteit van het onderwijs* en *Hoger onderwijs*) die in 2010 onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën verschenen.

– De overheid schiet nogal eens door

Bij de accentverschuivingen in de drie publieke belangen (van doelmatigheid naar toegankelijkheid en vervolgens naar kwaliteit) schoot de overheid nogal eens door. Men hield onvoldoende rekening met het feit dat deze drie publieke belangen op gespannen voet met elkaar staan. Bij gelijkblijvende omstandigheden (ceteris paribus) kunnen ze niet alle drie tegelijkertijd worden gerealiseerd. Een vergroting van de toegankelijkheid leidt bij een gelijkblijvend rendement onvermijdelijk tot daling van kwaliteit (in termen van niveau). Een verhoging van de kwaliteit (het niveau) leidt bij gelijkblijvende toegankelijkheid algauw tot afname van het rendement.
De gevolgen van dit trilemma werden de afgelopen jaren duidelijk zichtbaar. De sterke focus op doelmatigheid in het voortgezet onderwijs in de jaren 1990-1998 (tegengaan van omwegen en stapelen) leidde tot een geringere toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De sterke nadruk op toegankelijkheid in de periode 1998-2007 (in verband met de startkwalificatienorm en de ambitie van 50% hoger opgeleiden) leidde tot een daling van het niveau. Als reactie op die laatste ontwikkeling ligt de nadruk sinds 2007 weer op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (referentieniveaus, aanscherping exameneisen, excellentie).

11.3.3 Veranderingen in de beleidsarena en de gevolgen daarvan

De beleidsarena ziet er anno 2010 heel anders uit dan in 1990. Er kwamen belangrijke nieuwe spelers bij, zoals de sector-/brancheorganisaties en de werkgevers. Hun invloed nam de afgelopen jaren sterk toe. Dat laatste geldt ook voor andere onderwijsexterne

actoren, zoals internationale organisaties (OESO en EU) en de media, die weliswaar geen bevoegdheden op het beleidsterrein van het onderwijs hebben, maar indirect wel de nodige invloed uitoefenen. De positie en invloed van beleidsactoren die begin jaren negentig al actief waren veranderde.

Sommige onderwijsorganisaties kregen minder invloed, andere veranderden hun missie

Hoewel de meeste onderwijsvakbonden fuseerden om hun krachten te bundelen (bijvoorbeeld de fusie van ABOP en NGL tot AOb), nam hun invloed op het landelijke onderwijsbeleid in feite af. Dat hing samen met de sectoralisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Er kwamen op het docentenfront ook nieuwe spelers bij, zoals de BON, die het gat vulde dat door de opname van het NGL (academisch gevormde eerstegraads leraren) in de AOb was ontstaan. Deze nieuwe beleidsactor speelde een belangrijke rol bij de agendering van de kwaliteitsproblemen in het onderwijs.

De invloed van leerlingen- en studentenorganisaties verschilt per onderwerp. Klachten en brandbrieven over de kwaliteit van het onderwijs kregen niet alleen veel (media) aandacht, maar hadden ook de nodige invloed. Ze vormden de directe aanleiding voor de instelling van de eerder genoemde parlementaire onderzoekscommissie. Klachten over werkdruk of over ingrepen in de studiefinanciering hadden veel minder of helemaal geen effect.

Ouders nemen binnen de beleidsarena een bijzondere positie in. Hun organisaties zijn nog steeds ingebed in de verzuilde organisatiestructuur. Zo zijn er een katholieke, een protestants-christelijke, een algemeen bijzondere en een openbare ouderorganisatie. Andere verzuilde organisaties, zoals de koepelorganisaties naar richting, raakten hun invloed volledig kwijt. Hun positie is overgenomen door de eerder genoemde sector- en brancheorganisaties. De ouderorganisaties kozen niet, zoals de onderwijsbonden, voor krachtenbundeling (per onderwijssector of voor de hele onderwijsbestel). Ouders hadden de afgelopen decennia vooral invloed op zaken als lesuitval en de kosten van het onderwijs voor ouders (vrijwillige eigen bijdrage, kosten schoolboeken). Op het punt van de kwaliteit van het onderwijs is hun invloed op landelijke beleidsniveau gering.

Sommige onderwijsorganisaties veranderden hun missie. Zo gingen de verzuilde besturenorganisaties voor respectievelijk het katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder en openbaar onderwijs zich na de vorming van sectororganisaties toeleggen op de levensbeschouwelijke identiteit van het onderwijs in scholen van de eigen richting of denominatie. Deze organisaties spelen met name een rol met betrekking tot onderwerpen die raken aan artikel 23 van de Grondwet.

Het overleg tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld werd ondoorzichtiger

De invloed van het georganiseerde onderwijsveld liep van oudsher via een sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur tussen overheid en onderwijsorganisaties, bestaande uit overlegorganen als de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO) en het Overlegorgaan voor het Primair en Voortgezet onderwijs (OPVO). Die overlegstructuur is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Begin jaren negentig oefenden

de per zuil georganiseerde koepelorganisaties, die alle geledingen (besturen, schoolleiders, docenten, ouders en leerlingen) binnen het onderwijs omvatten via de CCOO grote invloed uit op het onderwijsbeleid. Tijdens het eerste paarse kabinet werd die overlegstructuur. gewijzigd, omdat deze het primaat van de politiek in de weg stond. Daarvoor in de plaats kwamen er afzonderlijke overlegvormen per geleding. Dat bood de overheid meer ruimte eigen afwegingen te maken tussen de belangen van de verschillende geledingen, afwegingen die in beleidsdocumenten overigens zelden expliciet werden vermeld. Sinds de Fortuynrevolte (2002) is de overlegstructuur tussen overheid en onderwijsveld geleidelijk aan steeds diffuser geworden. Er wordt veel geluisterd naar het onderwijsveld: niet alleen naar de organisaties, maar ook naar deskundigen en naar individuele personen die zich in de media of anderszins over het onderwijs hebben uitgesproken. Het overleg vindt ook veel vaker per onderwijsdossier (bijvoorbeeld passend onderwijs) plaats.

Kanttekeningen

De verhouding tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld is op diverse punten ingrijpend veranderd.

– Minder onderwijsinhoudelijke deskundigheid

De onderwijsinhoudelijke deskundigheid binnen het ministerie nam sterk af. Topambtenaren veranderen regelmatig van positie (Algemene Bestuursdienst), en worden met name geselecteerd op management- en procesdeskundigheid. Sinds het midden van de jaren negentig zijn veel inhoudelijk deskundige topambtenaren overgestapt naar het onderwijsveld zelf, bijvoorbeeld naar de inspectie, naar onderwijsorganisaties of naar bestuurlijke posities binnen grote instellingen (mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs). De omgekeerde overstap – van onderwijsveld naar ministerie –, die in het verleden heel gebruikelijk was, wordt al geruime tijd niet meer gemaakt.
Er zijn ook veel minder permanente adviesorganen dan twintig jaar geleden. De Onderwijsraad is sinds het midden van de jaren negentig nog het enige permanente adviesorgaan op het terrein van het onderwijs. Het aantal tijdelijke commissies, dat wordt ingesteld om over een bepaald beleidsprobleem advies uit te brengen, nam daarentegen sterk toe. Dergelijke commissies zijn voor de overheid beter 'aanstuurbaar' dan een permanent adviesorgaan, dat ook ongevraagd adviezen kan uitbrengen. De overheid formuleert immers niet alleen de opdracht van dergelijke commissies, maar benoemt ook hun voorzitter en leden.

– Leraren hebben aan invloed en gezag ingeboet

De kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de leraren. Hun invloed en gezag namen de afgelopen decennia echter sterk af. Het overheidsbeleid met betrekking tot de leraren richtte zich de afgelopen twintig jaar vooral op de problematiek van het (dreigende) lerarentekort. Rond de eeuwwisseling liep dat tekort sterk op. Daarom werden maatregelen genomen om de onderwijsarbeidsmarkt ook open te stellen voor hoger opgeleiden die buiten de onderwijssector hun sporen hadden verdiend (zij-instromers). Het begrip bevoegdheid werd in de *Wet beroepen in het onderwijs*, die in 2006

in werking trad, aangevuld met het begrip bekwaamheid. Daardoor konden ook mensen die wel bekwaam maar nog niet bevoegd waren in het onderwijs aan het werk.
De lerarenopleidingen kwamen in de jaren nul in een slecht daglicht te staan. Dat gold met name voor de lerarenopleidingen die door de hogescholen worden aangeboden, zoals de pedagogische academie (pabo), die opleidt voor het basisonderwijs, en de tweedegraads opleidingen voor leraar in het voortgezet onderwijs. Deze opleidingen trekken niet alleen de zwakste leerlingen uit de havo aan, maar in toenemende mate ook gediplomeerden uit het mbo, die zelf soms moeite hebben met het niveau van groep 8 in de basisschool.
Het Sociaal en Cultureel Planbureau luidde in 2006 de noodklok over het dalende opleidingsniveau van de leraren in het basis- en voortgezet onderwijs: minder academisch gevormde leraren en meer leraren met een hbo-opleiding (Vogels en Bronneman-Helmers 2006). De Commissie Leraren zette een jaar later de kwalitatieve en kwantitatieve tekorten bij leraren scherp op de kaart (commissie-Rinnooy Kan 2007). Er werden diverse maatregelen genomen om het niveau van de leraren te verhogen (zoals de functiemix, de lerarenbeurs, toelatingstoetsen voor de pabo en nieuwe opleidingen zoals de academische pabo's,). De effecten van deze maatregelen op de kwaliteit van het onderwijs zullen echter pas na jaren merkbaar worden. Verplichte bijscholing van zittende leerkrachten en docenten in geval van lacunes op het gebied van vakkennis en vakdidactiek maakt geen onderdeel uit van het pakket. In het lerarenbeleid wordt bovendien nauwelijks nog onderscheid gemaakt tussen eerstegraads leraren met een hbo-masteropleiding en eerstegraads leraren met een academische masteropleiding. De eerstgenoemde groep heeft qua algemene vorming en (vak)kennis veel minder bagage in huis dan de tweede. Het niveau van de lerarenopleidingen in het hbo (bachelorniveau) laat al jaren te wensen over. Deze opleidingen zijn van alle hbo-opleidingen het minst uitdagend en selectief.[1] Veel gediplomeerden van de lerarenopleidingen (van de lichting 2007/2008) gingen na hun afstuderen een masteropleiding in het hbo volgen (28%, waarvan 23% de opleiding special educational needs) (ROA 2010: 80-95). Voortgaande hbo-isering van het lerarenberoep dreigt. Nader onderzoek naar de inhoud en kwaliteit van de hbo-masteropleidingen voor leraren zou met het oog op de gewenste niveauverhoging in het onderwijs geen overbodige luxe zijn. Accreditatie biedt onvoldoende garantie voor kwaliteit.
Leraren hebben, anders dan andere hoogopgeleide beroepsgroepen zoals artsen, geen eigen beroepsvereniging. Er was tot dusver geen organisatie die zich bekommerde over het stellen van opleidingseisen, over de kwaliteit van de lerarenopleidingen en over de vakkennis die in de verschillende schooltypen noodzakelijk is om het lerarenberoep goed te kunnen uitoefenen. Rond de eeuwwisseling richtte de overheid wel een stichting op die zich moest bezighouden met de beroepskwaliteit van leraren (SBL). Deze stichting zal in 2011 worden opgevolgd door een nieuwe organisatie: de Onderwijscoöperatie, waarin naast de onderwijsvakbonden en de verenigingen van vakleerkrachten (VVVO) ook de BON zal zijn vertegenwoordigd. Wellicht geeft deze nieuwe organisatie eindelijk een impuls aan de verhoging van het niveau van het lerarenberoep.

– Onderwijsexterne actoren kregen steeds meer invloed
De invloed van onderwijsexterne actoren op het onderwijsbeleid nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. De invloeden van buiten het onderwijs waren in sommige gevallen zelfs meer bepalend voor de koers die het onderwijsbeleid insloeg dan geluiden uit de onderwijssector zelf. De belangrijkste invloeden van buiten komen van de werkgevers (dualisering van het onderwijs, competentiegericht onderwijs, handhaving van de binariteit van het hoger onderwijs) en van internationale organisaties als de OESO en de EU. De groeiende invloed van deze actoren ligt in het verlengde van de toegenomen dominantie van de economische invalshoek binnen het onderwijsbeleid.

11.3.4 Weinig aandacht voor de verantwoordelijkheid van de overheid zelf

Uit de hoofdstukken 7 tot en met 10 rijst een beeld op van beleidsvormingsprocessen die vaak uiterst moeizaam verliepen (voortmodderen), vele jaren in beslag namen, veel bestuurlijke drukte genereerden en vaak nauwelijks resultaten en soms zelfs averechtse effecten opleverden.

De overheid gaf inhoudelijk weinig richting…
De overheid gaf de afgelopen tien jaar inhoudelijk nauwelijks richting aan het beleid. Adviesorganen als de Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad spraken in hun adviezen geregeld over een gebrek aan regie en over de onduidelijke rol van de overheid. Na de jaren negentig, waarin het onderwijsveld met een opeenstapeling van nieuw beleid was geconfronteerd, liet de overheid de regie liefst zo veel mogelijk over aan het onderwijsveld zelf, een koers die ongetwijfeld mede werd ingegeven door pleidooien om het onderwijs nu eindelijk eens met rust te laten.

… maar creëerde op het niveau van de besturen van scholen en instellingen wel meer tegenwicht
De overheid ontwikkelde in diezelfde jaren wel beleid om meer tegenwicht te creëren tegen de autonomie van de in omvang steeds groter wordende schoolbesturen. Onder de noemer governance werden de nodige checks and balances op het niveau van de scholen en instellingen aangebracht. Er kwamen wettelijke regelingen om de medezeggenschap van ouders en docenten te versterken, om schoolbesturen te verplichten tot het instellen van een interne Raad van Toezicht en om de Inspectie van het Onderwijs mogelijkheden te bieden in te grijpen bij onvoldoende resultaten of wanbeheer. Aan het eind van de jaren nul werd ook een maatregel van kracht die de negatieve gevolgen van het voortschrijdende proces van (bestuurlijke) schaalvergroting moet tegengaan (fusietoets).

De sector-/brancheorganisaties gingen steeds meer rollen vervullen
De sector-/brancheorganisaties kregen van overheidswege een belangrijke positie en rol in het beleidsvormingsproces toegemeten. Ze namen de werkgeversrol van de overheid over, vertegenwoordigen de belangen van hun onderwijssector en zijn voor de overheid verreweg de belangrijkste gesprekspartner. Daarnaast gingen de sector-/brancheorganisaties ook andere rollen vervullen. In de fase van beleidsvoorbereiding dachten ze soms

met het ministerie mee over de beleidskoers voor de komende jaren (VO-raad) en werken ze op verzoek van de overheid bijvoorbeeld aan een landelijk referentiekader voor passend onderwijs. In de implementatiefase vervullen ze binnen hun sector vaak ook nog een rol op het gebied van onderzoek, innovatie en kwaliteitszorg. Door die veelheid aan rollen is hun positie in de loop der jaren steeds onduidelijker geworden.

Kanttekeningen

– Weinig positieve ervaringen met beleid 'van onderop'

Als de beschrijvingen van de beleidsontwikkeling rond de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs en rond de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs één ding laten zien dan is het wel dat het beleid van onderop niet werkte. Daarvoor liepen de belangen van de direct betrokken partijen (de schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden 'weer samen naar school', de MBO Raad en het Colo) te sterk uiteen. Die belangentegenstellingen belemmerden de voortgang van het proces. Het ministerie greep echter niet in. Bij het beleid rond passend onderwijs is dat vermoedelijk omdat schoolbesturen formeel 'eigenaar' zijn van het onderwijs (zie hoofdstuk 7), ook al komt het geld van de overheid – een situatie die door de socioloog Van Doorn ooit werd omschreven als 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' (Van Doorn 1978). Bij het mbo heeft het wellicht te maken met het feit dat de overheid haar vingers niet wilde branden. Daar zouden de voorzitters van de MBO Raad en MKB-Nederland uiteindelijk zelf de regietaak op zich nemen. Er doet zich bij beleid 'van onderop' duidelijk een dilemma voor tussen legitimiteit (draagvlak: beleid van onderop) en effectiviteit (hindermacht bij het bereiken van het beoogde doel).

– Politics: Who Gets What, When, How

Politics: Who Gets What, When, How: zo luidt de titel van een boek van de Amerikaanse hoogleraar in de politicologie, Lasswell, dat in 1936 verscheen. Het betreft een vraag die naar aanleiding van de veranderingen in de overlegstructuur binnen de onderwijssector al snel opkomt. Na de overgang van government (overheid bepaalt) naar governance (overheid is een van de beleidsbepalers) veranderden de posities en verhoudingen in de beleidsarena ingrijpend en ontstonden andere vormen van overleg tussen de overheid en het institutionele krachtenveld. Tijdens beleidsvormingsprocessen wordt met heel veel partijen gesproken, niet alleen met de onderwijsorganisaties en met relevante organisaties uit de omgeving van het onderwijs (zoals de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties), maar ook met individuele bestuurders van onderwijsinstellingen, deskundigen en ambtenaren van andere departementen (zie voor een voorbeeld Onderwijsraad 2008b: 47). Zo'n brede aanpak is aan de ene kant verstandig, omdat ze veel informatie voor het beleid oplevert, maar schiet vanuit het oogpunt van transparante beleidsvorming tekort. Het is achteraf meestal volstrekt onduidelijk welke partijen op welke wijze en met welke argumenten het eindresultaat hebben beïnvloed. De gemaakte afweging tussen de verschillende deelbelangen wordt in beleidsdocumenten van de overheid meestal niet zichtbaar gemaakt.

– Beleidsvorming werd een zaak van hoogopgeleiden

Kwamen bij de verschillende beleidsvormingsprocessen alle deelbelangen wel voldoende aan hun trekken? De vraag stellen is hem eigenlijk al beantwoorden. Bovens en Wille publiceerden in 2010 een boek met de veelzeggende titel *Diplomademocratie.* Daarin laten ze zien dat alle politieke en bestuurlijke arena's inmiddels door hoogopgeleiden (mensen met ten minste een hbo- en meestal een universitaire opleiding) en professionals worden gedomineerd. Dat geldt voor het kabinet en de leden van de Tweede Kamer, maar ook voor belangenorganisaties, overlegorganen en belanghebbenden dan wel critici die via de (nieuwe) media van zich laten horen.
De diplomademocratie manifesteerde zich de afgelopen jaren in het onderwijs bijvoorbeeld in het lange tijd verwaarlozen van de problemen in het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs. Beleidsbeïnvloeders en beleidsmakers kennen die opleidingen en onderwijssectoren niet of nauwelijks, en hebben er vaak ook weinig affiniteit mee. Incidenten of problemen bij dergelijke opleidingen leiden dan ook algauw tot generaliseringen en tot negatieve beeldvorming, die door gebrek aan kennis zelden wordt gecorrigeerd. Plannen en voorstellen om het tij te keren komen meestal van personen die als zaakwaarnemer voor de deelbelangen van jongeren uit lagere sociale milieus opkomen, bijvoorbeeld van betrokken wethouders (zoals Asscher), bestuurders (zoals Boekhoud) of beleidsadviseurs (zoals Winsemius).

– Positie, rol en verantwoordelijkheden van de sector-/brancheorganisaties zijn nog onduidelijk

Bij beleidsvormingsprocessen zijn de sector-/brancheorganisaties inmiddels de belangrijkste spelers. Hun positie, rol en verantwoordelijkheid zijn nog lang niet uitgekristalliseerd. Bij hun positie kunnen diverse kanttekeningen worden geplaatst. Deze is minder sterk dan hun invloed op de beleidsvorming doet vermoeden. In de eerste plaats vertegenwoordigen de sectororganisaties niet altijd alle besturen uit hun onderwijssector, en de tweede plaats kampen ze binnen hun sector vaak met belangtegenstellingen tussen de aangesloten besturen. Die kunnen te maken hebben met de verschillen in schaal (aantal scholen onder het bestuur (po/vo), met de omvang dan wel breedte van de instellingen die ze vertegenwoordigen (vo/mbo/hbo/wo) of met het type problemen waarmee hun scholen of instellingen te maken hebben (scholen en instellingen in de Randstad of daarbuiten). In de derde plaats blijken ze niet in staat om hun leden – schoolbesturen/colleges van bestuur – aan gezamenlijk genomen besluiten te binden. Het staat besturen vrij om zich niet aan afspraken te houden of om uit de sectororganisatie te stappen. De belangrijkste gemeenschappelijke doelstellingen zijn het zo veel mogelijk buiten de deur houden van de overheid (bewaken van de eigen autonomie) en het binnenhalen van een zo hoog mogelijk percentage van de onderwijsbegroting (budgetmaximalisatie). Op tekorten in de kwaliteit van het onderwijs bij collega-instellingen sprak men elkaar de afgelopen jaren niet aan. Wellicht komt daar in de toekomst verandering in. Negatieve berichten over een enkele instelling leiden namelijk meestal tot imagoschade voor de hele sector.
Sectororganisaties vervullen uiteenlopende rollen, waardoor rolvervaging dreigt te ontstaan. Zo houden sommige sectororganisaties zich bijvoorbeeld bezig met onderwerpen

die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs binnen hun sector. De VO-raad was de afgelopen jaren bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het innovatieproject 'Expeditie durven, delen, doen', dat door onderzoekers intensief werd begeleid en onderzocht en begin 2011werd afgesloten (Waslander 2011a). Dezelfde sectororganisatie ontwikkelde ook een instrument voor de bewaking en verantwoording van de onderwijskwaliteit op scholen voor voortgezet onderwijs: 'Vensters voor verantwoording' (Van den Idsert en Jansen 2010).
Die activiteiten roepen de vraag op wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs: de scholen of onderwijsinstellingen, de sectororganisatie of de overheid. Of is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid? En indien dat laatste het geval is: wie is dan waar verantwoordelijk voor?

– De verantwoordelijkheidsverdeling voor de kwaliteit: 'het wat' en 'het hoe'
De overheid is verantwoordelijk voor 'het wat' en de scholen en instellingen zijn verantwoordelijk voor 'het hoe' van de kwaliteit van het onderwijs, zo concludeerde de commissie-Dijsselbloem in 2008. Aan die verantwoordelijkheidsverdeling zitten echter nogal wat haken en ogen. De belangrijkste kanttekening bij dit onderscheid is dat 'het wat' en 'het hoe' niet los van elkaar staan. Referentieniveaus voor rekenen en taal, exameneisen in het voortgezet onderwijs en competentiegerichte kwalificatie-eisen in het mbo geven immers voor een (belangrijk) deel richting aan de organisatie van het onderwijs (bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd die aan stages wordt besteed) en aan de pedagogisch-didactische aanpak (bijvoorbeeld de mate waarin aandacht wordt besteed aan het oefenen van vaardigheden).
Er zijn in principe ook andere scheidslijnen denkbaar, bijvoorbeeld de bekostigingslijn, waarbij 'wie betaalt, ook bepaalt'. Die situatie is met name aan de orde bij het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Daar leveren werkgevers een financiële bijdrage aan het onderwijs (in de vorm het aanbieden van stages en leerwerkplekken en de begeleiding daarbij), waar echter niet alleen subsidies maar ook een fiscale tegemoetkoming van de overheid tegenoverstaan. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijsinstellingen en werkgevers/werknemers (Landelijke Organen) is in het middelbaar beroepsonderwijs wettelijk vastgelegd; de verschillende geldstromen tussen overheid, instellingen en bedrijfsleven zijn daarentegen minder doorzichtig, zo kan uit hoofdstuk 10 (paragraaf 10.4) worden afgeleid.

– Onvoldoende aandacht voor de checks and balances op landelijk niveau.
De literatuur over governance gaat vooral over checks and balances op het niveau van de gesubsidieerde instellingen (Huberts en Van Hout 2011). Die focus op het niveau van de besturen van scholen en instellingen zien we ook terug in de maatregelen binnen de onderwijssector. Er is daarentegen nog weinig te merken van een aanzet tot governance op het macroniveau van de overheid zelf. Het zou goed zijn om ook op landelijk niveau de checks (de controlemechanismen), balances (het evenwicht tussen partijen) en transparantie eens onder de loep te nemen. Voor goed bestuur is het niet alleen van belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling op instellingsniveau goed geregeld is, ook op landelijk niveau moet deze op orde zijn.

11.3.5 Naar bewezen effectief onderwijsbeleid?

De overheid voert geen stelsel- en bestelbeleid

De afgelopen twintig jaar was nauwelijks sprake van beleidsvorming ten aanzien van het hele onderwijsstelsel en -bestel. Het huidige onderwijsbeleid is vooral onderwijssectorbeleid. Het stelsel- en bestelbeleid is als het ware de optelsom van het beleid dat met betrekking tot de afzonderlijke sectoren wordt gevoerd. Er zijn de afgelopen jaren wel enkele sectoroverstijgende maatregelen genomen. Die moeten vooral de aansluitingsproblemen tussen sectoren verminderen.

Er deed zich in de afgelopen decennia wel een duidelijke verschuiving voor in de visie op de functie van het onderwijsstelsel. Stond die functie in de jaren zeventig in het teken van het verminderen van de ongelijkheid in de samenleving (spreiding van kennis, macht en inkomen), sinds de eeuwwisseling staat het onderwijs vooral in dienst van de kenniseconomie (het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland in de wereld). De vraag hoe het onderwijsstelsel en -bestel het beste aan die doelstelling kunnen bijdragen wordt zelden gesteld. Wat kan wanneer en waar het beste worden onderwezen en geleerd en wie moeten al die onderwijs- en leeractiviteiten in de verschillende levensfasen bepalen en betalen?

De overheid heeft, krachtens de in de Grondwet neergelegde 'zorgplicht', een ordenende rol op het terrein van het onderwijs. In de periode dat het onderwijsstelsel werd uitgebouwd gebeurde dat onder de politieke noemer 'externe democratisering'. De toenemende deelnemersaantallen werden automatisch doorvertaald in stijgende onderwijsuitgaven. Aan die ontwikkeling is in de jaren tachtig een eind gekomen. De overheid heeft nog steeds een ordenende taak, maar is niet langer bereid alle kosten te dragen. De met enige regelmaat terugkerende doelmatigheidsinterventies roepen in het onderwijsveld veel weerstanden op, die de bereidheid en inzet tot kwaliteitsverbetering bepaald niet bevorderen.

Onderwijspraktijk en onderwijsbeleid moeten bewezen effectief zijn

Sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Dijsselbloem, waarin de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs en de daardoor ontstane problemen werden onderzocht, moet het beleid rond nieuwe onderwijsvernieuwingen evidence based zijn. De commissie ontwikkelde een toetsingskader met daarin maar liefst twaalf voorwaarden waaraan een zorgvuldig beleidsproces zou moeten voldoen. Zo zou de probleemanalyse helder, wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen moeten zijn, zou een evaluatie van voorafgaand beleid beschikbaar moeten zijn, zou de gekozen beleidsoptie wetenschappelijk gevalideerd moeten zijn, en zou er voldoende draagvlak onder betrokkenen moeten zijn, met name onder degenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren.

De gang van zaken rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs laat zien dat zo'n toetsingskader geen garantie biedt voor succesvol beleid. Voorafgaand aan het 'weer samen naar school'-beleid verscheen een uitvoerige studie naar de oorzaken van de groeiende deelname aan het speciaal onderwijs. Tussentijds vond een brede evaluatie van het beleid plaats, waarin onder andere werd gewaarschuwd voor ongewenste

effecten van nieuw beleid (zoals de mogelijk aanzuigende werking van het rugzakje). Er bestond, zeker in het basisonderwijs, behoorlijk wat draagvlak voor het beleid. Aan een aantal noodzakelijk randvoorwaarden, waaronder het vermogen van leraren om met verschillen tussen leerlingen om te kunnen gaan, werd echter niet voldaan.

Evidence based beleid veronderstelt rationaliteit en voorspelbaarheid

Naar aanleiding van de problemen die onderwijsvernieuwingen als het studiehuis veroorzaakten, wordt aan de invoering van nieuwe onderwijsmethoden en -aanpakken steeds vaker de eis gesteld dat deze bewezen effectief (evidence based) moeten zijn. In 2006 bracht de Onderwijsraad op verzoek van het ministerie van OCW een advies uit over de mogelijkheden van zo'n aanpak (Onderwijsraad 2006a). Een jaar later pleitte de commissie-Veldhuis in een advies over de inhoudelijke ontwikkeling en vernieuwing van de tweede fase van de havo en het vwo voor een nieuwe profielstructuur, die bestond uit twee brede profielen: een natuurprofiel en een maatschappijprofiel met daarbinnen een aantal keuzemogelijkheden (commissie-Veldhuis 2007). Experimenten zouden moeten uitwijzen of de voorgestelde aanpassingen realiseerbaar zijn en het gewenste effect hebben. Pas indien dat het geval is zouden de aanpassingen in alle scholen kunnen worden doorgevoerd. Het voorstel van de commissie voor twee brede profielen werd destijds door de toenmalige staatssecretaris, Van Bijsterveldt, onmiddellijk naar de prullenbak verwezen. Gezien die reactie is het op z'n minst opmerkelijk dat minister Van Bijsterveldt vier jaar later in het *Actieplan beter presteren* met het voorstel kwam de vier profielen in de bovenbouw van de havo en het vwo terug te brengen naar twee brede uitstroomprofielen. Daarmee kan de complexiteit van het onderwijsprogramma worden beperkt en de organiseerbaarheid voor scholen worden vergroot[2] (OCW 2011b).
Is de ontwikkeling naar meer evidence based praktijken, bijvoorbeeld een nieuwe rekenmethode, inmiddels in gang gezet, het streven naar bewezen effectief onderwijsbeleid lijkt veel moeilijker te realiseren. Uit de in deze studie beschreven beleidsprocessen blijkt telkens weer hoe complex en onvoorspelbaar beleidsvormingsprocessen zijn. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan een gebeurtenis als de val van een kabinet, waardoor het beleidsproces abrupt werd afgebroken en de nieuwe bewindslieden vervolgens een andere koers inzetten. Bewezen effectief onderwijsbeleid veronderstelt dat het beleid een zekere mate van rationaliteit en voorspelbaarheid heeft. Daarvan is in de praktijk meestal geen sprake. Veranderingen en gebeurtenissen in de maatschappelijke, economische en politieke context bepalen net als waarden, belangen en persoonsgebonden factoren in belangrijke mate de uitkomst van beleidsvormingsprocessen.

Onderzoek het realiteitsgehalte van het door beleidsmakers veronderstelde gedrag

Zijn er dan helemaal geen mogelijkheden om de kans op succesvol beleid te vergroten? Een belangrijke conclusie uit deze studie is dat de actoren die het beleid moeten uitvoeren zich vaak anders gedragen dan de overheid in haar beleidsdocumenten veronderstelde (of wenselijk achtte). De vier casestudies laten bovendien zien dat uitvoerende actoren (besturen, schoolleiders, docenten, ouders, leerlingen) uiteenlopende reacties vertonen op de verschillende beleidsinstrumenten die door de overheid worden ingezet.

Scholen en instellingen houden zich meestal wel aan de wet- en regelgeving, zij het niet altijd van harte, zo liet de beleidsarme invoering van de basisvorming zien. Indien zij zich niet aan de wettelijke regelingen houden, kan de onderwijsinspectie overigens altijd nog ingrijpen. Het bekostigingsinstrument van de overheid is buitengewoon gevoelig voor strategisch gedrag. Deze studie laat daar vele voorbeelden van zien. Wet en budget bieden lang niet altijd een garantie voor succesvol beleid. Ex ante onderzoek naar het realiteitsgehalte van het door beleidsmakers veronderstelde gedrag zou ongewenste effecten van beleid kunnen voorkomen.
Een weinig ingezet beleidsinstrument is dat van de dialoog en overtuiging. Effecten daarvan zijn weliswaar empirisch moeilijk vast te stellen, maar zeker niet afwezig. Een goed onderbouwd en overtuigend verhaal gevolgd door een inhoudsvolle open dialoog kan wonderen doen. Dergelijke verhalen worden nog maar zelden verteld. Toch past dit instrument bij uitstek bij een minder sturend en meer procesgericht onderwijsbeleid. Zo'n benadering stelt echter hoge eisen aan de kwaliteit van bewindslieden en topambtenaren: zij moeten niet alleen beschikken over onderwijsinhoudelijke deskundigheid, maar ook over gezag en overtuigingskracht. Het is de vraag of die kwaliteiten nog voldoende aanwezig zijn.

Noten

1 Van de afgestudeerde studenten van de hbo-lerarenopleidingen uit het studiejaar 2007/2008 was anderhalf jaar na het voltooien van de opleiding bijna een kwart (24%) van mening dat de moeilijkheidsgraad van de opleiding (veel) te laag was, vond maar 15% de beoordeling van docenten te streng en was slechts 26% van mening dat de opleiding qua niveau uitdagend was. Gediplomeerden van de hbo-gezondheidszorgopleidingen waren anderhalf jaar na het afstuderen beter te spreken over hun opleiding: 13% vond die opleiding (veel) te makkelijk, 21% vond de beoordeling door docenten te streng en 45% vond de opleiding van een uitdagend niveau. De gemiddelde percentages voor alle hbo-opleidingen waren: 20% (te makkelijk), 17% (te strenge beoordeling) en 33% (uitdagend) (ROA 2010).

2 Het voorstel om het aantal profielen te verminderen was overigens afkomstig uit het Heroverwegingsrapport productiviteit van het onderwijs (Financiën 2010: 55).

Samenvatting

1 Achtergrond en vraagstelling

'Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering,' zo luidt het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet. Het realiseren van een samenhangend en goed functionerend onderwijsstelsel en -bestel is, gezien de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs, misschien wel de belangrijkste opdracht waarvoor de overheid staat. Voor het realiseren van die opdracht is de overheid in belangrijke mate afhankelijk geworden van het gedrag van lokale besturen van scholen en instellingen. Deze studie behandelt de vraag hoe de overheid de afgelopen twintig jaar inhoud heeft gegeven aan die verantwoordelijkheid.
Aan die vraag liggen twee belangrijke politieke en bestuurlijke ontwikkelingen ten grondslag. In politiek opzicht deed zich in de afgelopen decennia een ontwikkeling voor van maakbaarheid naar marktwerking. Tegelijkertijd vond in bestuurlijk opzicht een overgang plaats van centrale sturing naar decentrale besluitvorming. Behalve de positie en de rol van de overheid veranderde de afgelopen twintig jaar ook de invloed van andere spelers in de beleidsarena ingrijpend.
In deze studie staan twee begrippen centraal: onderwijsstelsel en onderwijsbestel. Onderwijsstelsel staat voor het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Het onderwijsbestel omvat niet alleen het onderwijsstelsel, maar ook het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor dat wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel.
De beleidsvorming rond het onderwijsstelsel en -bestel zal worden beschreven aan de hand van vier tamelijk unieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel:
– de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet);
– de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs;
– de (vroege) selectie bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs;
– de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs.

Agenda- en beleidsvorming rond stelselkenmerken komt vaak tot stand naar aanleiding van een stelselprobleem. Er is sprake van een stelselprobleem indien zich in de structuur of inrichting van het onderwijsstelsel situaties voordoen die vanuit een bepaalde maatstaf (beginsel of norm) negatief worden gewaardeerd. Deze studie onderscheidt drie typen stelselproblemen:
– overgang- en aansluitingsproblemen tussen en binnen onderwijssectoren;
– problemen als gevolg van een (groeiende) discrepantie tussen het bestaande onderwijsaanbod en (ontwikkelingen in) de vraag naar onderwijs;
– problemen in de zin van ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

In dit onderzoek naar de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel staan de volgende vier vragen centraal.
– Hoe heeft de overheid in het verleden (tot 1990) invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel?
– Hoe verliepen de beleidsvormingsprocessen rond de eerder onderscheiden stelselkenmerken in de periode 1990-2010, welke onderwerpen kwamen daarbij aan de orde en welke (beleids)actoren waren het meest betrokken bij de verschillende beleidsvormingsprocessen?
– Hoe kan de agendering van de verschillende onderwerpen die in het kader van de vier stelselkenmerken aan de orde komen worden verklaard; welke typen stelselproblemen speelden daarbij een rol en wat was de invloed van de verschillende (beleids)actoren?
– In welke mate en in welke vorm heeft de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel in de afgelopen twintig jaar waargemaakt?

De beschrijving van de beleidsvorming rond de vier stelselkenmerken (casestudies) is uitsluitend gebaseerd op documentenonderzoek, behalve beleidsdocumenten ook kamerstukken, adviezen van belangrijke adviesorganen, rapporten van commissies, onderzoeksrapporten, publicaties van belangenorganisaties en artikelen in de media. De onderzochte periode bestrijkt twintig jaar (1990-2010).

2 Ontwikkelingen in het onderwijsstelsel

De Pacificatie van 1917 maakte een einde aan de Schoolstrijd. Er kwam een grondwetswijziging waarin de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs werd vastgelegd – voor die tijd bekostigde de overheid alleen voorzieningen voor openbaar algemeen vormend onderwijs (lager, voortgezet en universitair). De financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs vereiste een centrale en gedetailleerde wet- en regelgeving. Daarvoor werd in 1918 een apart ministerie van Onderwijs ingericht.

2.1 Uitbouw van het onderwijsstelsel (1920-1980)

De uitbouw van het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel startte in 1920 met de *Lager onderwijswet*. Daardoor kon het (confessioneel) bijzonder lager onderwijs sterk worden uitgebreid. De invoering van de leerplicht (in 1901) had tot gevolg dat voor kinderen met een lichamelijke en/of geestelijke handicap aparte scholen voor buitengewoon onderwijs werden gesticht.
In 1919 kwam er ook een wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs, dat voor die tijd vanuit particulier initiatief of het bedrijfsleven werd bekostigd: de *Wet op het nijverheidsonderwijs*. De jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog boden de context voor een sterke uitbreiding van het aantal scholen voor lager, uitgebreid en middelbaar beroepsonderwijs, met name voor technische beroepen. De groei van de verzorgingsstaat in de jaren zestig en zeventig bracht eveneens een groot aantal nieuwe

beroepsopleidingen met zich mee, waardoor in het beroepsonderwijs de differentiatie naar niveau en opleidingsrichting nog verder toenam. De differentiatie naar godsdienstige en levensbeschouwelijke richting nam tussen 1920 en 1980 eveneens flink toe.
In 1980 omvatte het onderwijsstelsel 17.740 scholen voor primair onderwijs (waarvan 8.050 scholen voor kleuteronderwijs, 8.727 scholen voor lager onderwijs en 963 scholen voor buitengewoon onderwijs), 3.734 scholen en opleidingen voor secundair (volledig dag)onderwijs (waarvan 1.511 voor mavo/havo/vwo, 1.293 voor lager beroepsonderwijs, 577 voor middelbaar beroepsonderwijs en 353 voor hoger beroepsonderwijs). Het tertiair onderwijs telde begin jaren tachtig 21 instellingen voor wetenschappelijk onderwijs.
Het onderwijsbeleid was als gevolg van de bij de Pacificatie vastgelegde financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs sterk centralistisch en juridisch van aard. In de jaren zestig en zeventig veranderde het onderwijsbeleid geleidelijk aan van distributief en allocatief (verdelende rechtvaardigheid) naar constructief en vernieuwend. In deze ontwikkeling vormde het verschijnen van de *Contourennota* (1975) de belangrijkste mijlpaal.

2.2 Herstructurering van het onderwijsstelsel en nieuwe bestuurlijke verhoudingen (1980 -2000)

In de jaren tachtig werd de basis gelegd voor het huidige onderwijsstelsel en -bestel. Begin jaren tachtig omvatte de *Wet op het voortgezet onderwijs* (beter bekend als de Mammoetwet) zowel het algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) als het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het onderwijsstelsel was sterk gedifferentieerd en de vraag of de differentiatie en de daarmee gepaard gaande selectie niet te ver waren doorgeschoten werd steeds vaker gesteld. De eerste stap op weg naar integratie was al in de Contourennota aangekondigd: de samenvoeging van het kleuter- en het lager onderwijs tot basisonderwijs. Dat gebeurde bij de invoering van de *Wet op het basisonderwijs* (1985). Over een integratie van schoolsoorten in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs waren de meningen sterk verdeeld. De discussie over de middenschool had tot een politieke patstelling geleid, waardoor de besluitvorming over de onderbouw van het voortgezet onderwijs lange tijd stagneerde. Overeenstemming was er wel over het voorstel om zowel het hoger beroepsonderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs onder een eigen wettelijk kader te brengen. In 1986 werd de *Wet op het hoger beroepsonderwijs* van kracht.
Medio jaren tachtig verschenen twee ministeriële nota's – *Minder regels, meer ruimte* en *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit (Hoak)* – die een nieuwe beleidsfilosofie voor de onderwijssector bevatten. Er moeten minder en globalere regels komen (deregulering) en instellingen voor hoger onderwijs zouden meer autonomie moeten krijgen.
De besturen-op-afstandfilosofie uit de Hoak-nota zou in de jaren daarna model staan voor de bestuurlijke verhoudingen in de andere onderwijssectoren. In 1988 werd de beleidslijn in *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren* doorgetrokken naar het basis- en voortgezet onderwijs. Centrale doelstelling was ook hier vergroting van de autonomie van scholen, met name op het gebied van het beheer (lumpsumbekostiging). De autonomie op onderwijsinhoudelijk terrein zou door het

centraal vastleggen van eindtermen echter afnemen, wat in het bijzonder onderwijs op flink verzet stuitte. De eindtermen werden vervangen door globale kerndoelen. Daarnaast werd ingezet op minder voorschriften vooraf en meer toetsing achteraf. Schaalvergroting van scholen en van besturen was een belangrijke voorwaarde voor autonomievergroting.
In de jaren negentig ging de herinrichting van het onderwijsstelsel door. In 1998 werd de *Wet op het primair onderwijs* van kracht. Daarin werden niet alleen de wettelijke bepalingen voor het basisonderwijs, maar ook die voor scholen voor speciaal onderwijs voor kinderen met relatief lichte problemen – scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) – opgenomen. Deze werden samengevoegd tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao). De wet bood tevens de wettelijk grondslag voor het 'weer samen naar school'-beleid. Het overige speciaal onderwijs kreeg in datzelfde jaar een eigen wettelijk kader: de *Wet op de expertisecentra*.
In de structuur van het *voortgezet onderwijs* veranderde in de jaren negentig weinig, in de inhoud en de pedagogisch-didactische aanpak des te meer. Na de heftige politieke meningsverschillen over de middenschool was elke vorm van structuurverandering in het voortgezet onderwijs taboe. Begin jaren negentig kwam er weliswaar een gemeenschappelijk inhoudelijk programma voor alle leerlingen van 12 tot 15 jaar, maar dat moest wel worden aangeboden binnen het bestaande gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs met zijn verschillende schoolsoorten. Ook bij de samenvoeging van de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en de mavo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) moest de structuur van het stelsel gehandhaafd worden. Dat gebeurde door de bestaande schoolsoorten en niveaus te vervangen door verschillende leerwegen binnen het vmbo. Hoewel de structuur formeel niet werd gewijzigd, ontstond in de beeldvorming een duidelijke tweedeling in het voortgezet onderwijs: het vmbo dat voorbereidt op het mbo en de havo en het vwo die voorbereiden op het hoger onderwijs. Rond de eeuwwisseling vond in het voortgezet onderwijs bovendien eenzelfde 'weer samen naar school'-operatie plaats als in het basisonderwijs. Delen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom en vso-mlk) werden in de wet voor het reguliere onderwijs (WVO) opgenomen (in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs).
In 1996 werden ook de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht. Ze kregen, samen met de opleidingen in het kader van het leerlingwezen en een aantal voorzieningen voor volwasseneneducatie, een eigen wettelijk kader: de *Wet educatie en beroepsonderwijs*. Het merendeel van de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs ging op in de nieuw gevormde regionale opleidingencentra (ROC).
In het hoger onderwijs werd in 1993 de *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* van kracht. Deze wet kwam in de plaats van de afzonderlijke wetten (uit 1986) voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De binaire structuur van het hoger onderwijs – hoger beroepsonderwijs naast wetenschappelijk onderwijs – bleef in de wet gehandhaafd.

2.3 Van stelsel naar bestel: toezicht en verantwoording (2000-2010)

In de jaren nul verplaatsten de regelgevende activiteiten van de overheid zich naar de spelers in het onderwijsbestel. In 2002 werd de *Wet op het onderwijstoezicht* ingevoerd. De Inspectie van het Onderwijs kreeg twee belangrijke functies: het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school en het stimuleren van een eigen kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid binnen scholen.
In 2005 verscheen de beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoordelijkheid vragen en van elkaar leren*. Daarin werden de eerste contouren geschetst van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en van de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers in het onderwijsveld. De in 2010 van kracht geworden *Wet goed onderwijs, goed bestuur* biedt de overheid de mogelijkheid op te treden wanneer de kwaliteit op een school ernstig of langdurig tekortschiet of wanneer er sprake is van bestuurlijke wanbeheer.

3 Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel. Dat gebeurt vanuit twee invalshoeken: door te kijken naar ontwikkelingen in het onderwijsstelsel in de afgelopen twintig jaar en door het Nederlandse onderwijsstelsel op een aantal kenmerken met andere onderwijsstelsels te vergelijken.

3.1 Ontwikkelingen in het aantal onderwijsinstellingen en aantal deelnemers (1990-2010)

Het totaal aantal scholen en instellingen nam tussen 1990 en 2010 met 30% af. In het middelbaar beroepsonderwijs liep het aantal instellingen het sterkst terug (–86%): in deze onderwijssector deden zich tussen 1986 en 2000 twee schaalvergrotingsoperaties voor. In het voortgezet onderwijs liep het aantal scholen eveneens flink terug (–61%): categorale scholen werden er samengevoegd tot (brede) scholengemeenschappen. In het primair onderwijs nam het aantal scholen het minst af (–21%). De daling van het aantal instellingen (–38%) in het hoger onderwijs komt uitsluitend voor rekening van het hoger beroepsonderwijs.
Het totaal aantal leerlingen en studenten nam in diezelfde periode met 14% toe. De sterkste stijging deed zich voor in het hoger onderwijs, met name in het hoger beroepsonderwijs (+ 56%). In het primair onderwijs nam het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs af en in het (voortgezet) speciaal onderwijs toe. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs steeg tussen 1990 en 2010 met 11%. In het voortgezet onderwijs bleef het totaal aantal leerlingen nagenoeg gelijk. In het middelbaar beroepsonderwijs nam het aantal leerlingen met 15% toe.

3.2 Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel

Scholen en instellingen hebben in Nederland naar verhouding een grote mate van autonomie. In de afgelopen twintig jaar deden zich op dit vlak feitelijk twee tegengestelde ontwikkelingen voor: in bestuurlijke zin was er sprake van een toename van de autonomie, in onderwijsinhoudelijk opzicht namen de eisen de afgelopen jaren juist toe en werd ook het toezicht op de individuele scholen aangescherpt. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs formeel bij de schoolbesturen. Schoolbesturen en colleges van bestuur kunnen de besluitvorming aan de schoolleiding delegeren, maar kunnen de autonomie van de schoolleiding en docenten ook inperken.
Vrijwel alle landen kennen naast regulier onderwijs ook vormen van speciaal onderwijs. Landen verschillen echter in de definitie van categorieën leerlingen die als leerlingen met speciale behoeften worden geclassificeerd. Ook de definitie van het begrip aparte voorziening loopt uiteen. In de Scandinavische landen worden leerlingen zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs opgenomen. Nederland en Duitsland hebben daarentegen een lange traditie op het gebied van aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs.
In het Nederlandse onderwijsstelsel vindt de eerste selectie plaats bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs. Dat is op relatief jonge leeftijd (12 jaar). In veel andere landen gebeurt dat pas op latere leeftijd (16 jaar); in Duitsland wordt daarentegen nog eerder geselecteerd dan in Nederland (10 jaar). Het vroege selectiemoment was de afgelopen decennia diverse malen onderwerp van heftige discussie.
Het Nederlandse onderwijsstelsel kent in de hogere trap van het secundair onderwijs naast algemeen voortgezet onderwijs (bovenbouw van het havo/vwo) ook een uitgebreide sector van middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In 2010 was het aantal leerlingen in het mbo meer dan tweemaal zo groot als in de bovenbouw van de havo en het vwo. Het mbo leidt primair op voor de arbeidsmarkt, terwijl de havo en het vwo leerlingen voorbereiden op deelname aan het hoger onderwijs (hbo en wetenschappelijk onderwijs). Nederland is als het gaat om de deelname van een aanzienlijk deel van de leerlingen aan het mbo overigens zeker niet uniek. Nederland is wel een buitenbeentje op het punt van de lange (vierjarige) middenkaderopleidingen.

Het Nederlandse onderwijsstelsel is niet alleen zeer gedifferentieerd en selectief, maar ook sterk beroepsgericht. Volgens verschillende onderzoeken is dat in principe nadelig voor de kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus. De gegevens laten echter ook zien dat Nederlandse leerlingen uit achterstandsmilieus naar verhouding goed presteren. Mogelijkheden als het stapelen van opleidingen kunnen het nadeel van een sterke beroepsgerichtheid en selectie kennelijk compenseren.
Het Nederlandse onderwijsstelsel scoort eveneens hoog op autonomie, bestaat voor een belangrijk deel uit privaat bestuurd, maar van overheidswege bekostigd (bijzonder) onderwijs en biedt daarmee een behoorlijke mate van concurrentie en keuzevrijheid.
Het gebruik van landelijke examens en toetsen is eveneens een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel. Al deze kenmerken dragen in principe bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van het stelsel, zo blijkt uit onderzoek. Ze kunnen de kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus echter ook in de weg staan.

De sterke beroepsgerichtheid van het Nederlandse onderwijsstelsel lijkt ten koste te gaan van de prestaties op het gebied van actief burgerschap. Daar staat echter tegenover dat de arbeidsmarktkansen van schoolverlaters in beroepsgerichte stelsels beter zijn dan in meer geïntegreerde en overwegend algemeen vormende stelsels.
Nederland stond lange tijd bekend als een land dat relatief hoge onderwijsprestaties realiseert met relatief lage overheidsinvesteringen in het onderwijs. Er zijn de laatste jaren veel extra middelen uitgetrokken voor de verbetering van kansen van zorgleerlingen en van leerlingen uit lagere sociale milieus. Onduidelijk is in hoeverre die extra middelen ook daadwerkelijk hebben geleid tot betere resultaten in termen van leerprestaties, behaald onderwijsniveau en arbeidsmarktkansen. Een nadeel van het naar verhouding sterk egalitaire Nederlandse stelsel is dat er naar verhouding weinig excellent presterende scholieren en studenten zijn.
Er zitten nogal wat inherente spanningen in het stelsel. Toegankelijkheid (gelijke kansen), kwaliteit (niveau, excellentie) en doelmatigheid (efficiënte leerwegen, een hoog rendement) kunnen moeilijk tegelijkertijd worden gerealiseerd. Vergroting van de toegankelijkheid leidt in combinatie met verhoging van het rendement in de regel tot kwaliteitsdaling. Verhoging van de kwaliteit (in termen van niveau) gaat in combinatie met een vergroting van de doelmatigheid (in termen van rendement) algauw ten koste van de toegankelijkheid.

4 Ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap

4.1 Ontwikkelingen in de politiek

Onderwijsbeleid geeft uitdrukking aan de waardeoriëntaties van de politieke stromingen die op dat moment in coalitieverband de regering vormen. Sinds de Tweede wereldoorlog domineren in Nederland drie waardesystemen: de sociaaldemocratie, de christendemocratie en het liberalisme.
In de periode 1990-2010 waren er, uitgaande van bovengenoemde politieke stromingen vier typen coalities aan het bewind:
– christendemocratisch/sociaaldemocratisch (1989-1994 en 2007-2010);
– sociaaldemocratisch/liberaal (1994-1998 en 1998-2002);
– christendemocratisch/liberaal (2002-2003; 2003-2006; 2006-2007);
– liberaal/christendemocratisch (vanaf oktober 2010).

Coalitiewisselingen gaan gepaard met verschillen in politiek-bestuurlijke opvattingen over het te voeren onderwijsbeleid. Die verschillen hebben vooral betrekking op de opvattingen over de rol van de overheid, op het belang dat gehecht wordt aan artikel 23 van de Grondwet en op de verhouding tussen centraal en decentraal (functioneel dan wel territoriaal) onderwijsbeleid. Ook worden er bijvoorbeeld in liberale kring andere opvattingen gehuldigd over gelijke kansen dan onder sociaaldemocraten.
De beleidsvoornemens in achtereenvolgende regeerakkoorden getuigen niet alleen van veranderingen in de economische en maatschappelijke context, maar ook van

verschuivingen in de politieke samenstelling van de coalitie. De regeerakkoorden van de acht kabinetten die tussen 1990 en 2010 werden gevormd laten dat zien.

De rol van bewindslieden

Bepaalt de inhoud van het regeerakkoord de koers en daarmee de politieke ruimte voor beleid ingeval van controversiële onderwerpen, de invulling van die ruimte vindt door de bewindslieden plaats. In twee van de acht kabinetten – Lubbers III: 1989-1994 en Kok I: 1994-1998 – waren de minister en de staatsecretarissen voor onderwijs afkomstig uit dezelfde partij: de PvdA. Voor die tijd waren bewindslieden die zich met onderwijs bezighielden altijd afkomstig uit verschillende politieke partijen, waarmee op het sterk waardegeladen en politiek gevoelige terrein van het onderwijs de nodige checks and balances werden ingebouwd.
De onderwerpen waarover en de wijze waarop nieuw beleid wordt voorbereid, verdedigd en uitgevoerd zijn ook afhankelijk van de bewindspersoon zelf. Een belangrijk onderscheid betreft de mate waarin ministers en staatssecretarissen zich actief dan wel passief opstellen. Ministers met een voorkeur voor een actief beleid, zoals minister Ritzen (PvdA), zetten hun beleid nogal eens door tegen de zin van het onderwijsveld in. Ministers die zich meer afwachtend opstellen, zoals minister Van der Hoeven (CDA), luisteren eerst naar het onderwijsveld en vertalen de geluiden die ze daar horen vervolgens in landelijk beleid.

De rol van het parlement

Als medewetgever is de Tweede Kamer vaak van meet af aan inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Kamerleden raken daardoor geleidelijk aan steeds meer gecommitteerd, en kunnen na verloop van tijd moeilijk meer terugkomen op eerder ingenomen standpunten. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de besluitvorming over de vernieuwing van de tweede fase van de havo en het vwo (profielen en het studiehuis).
De positie en reputatie van het parlement is onder druk komen te staan door de over het algemeen geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. De hoge omloopsnelheid van Kamerleden draagt niet bij aan de consistentie binnen het onderwijsbeleid. Dat geldt ook voor de wijze waarop Kamerleden in het kader van hun controletaak vrijwel dagelijks reageren op krantenberichten, televisieprogramma's of onderzoek waarin problemen of incidenten aan de orde worden gesteld. De voortdurende stroom van kritische vragen leidt tot incidentenpolitiek, tot nieuw beleid dat soms haaks staat op het eerder gevoerde beleid.

4.2 Bestuurlijke veranderingen

Van schaalvergrotingsoperaties naar een fusietoets

Sinds de jaren tachtig werden door de overheid in vrijwel alle onderwijssectoren een of meer schaalvergrotingsoperaties ingezet. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs vonden vooral fusies tussen scholen en instellingen plaats. In het primair en voortgezet onderwijs vond naast institutionele schaalvergroting ook bestuurlijke schaalvergroting plaats (meerdere scholen onder één bestuur). Die schaalvergroting leidde de

afgelopen jaren tot veel onrust en weerstand, vooral onder docenten. Na fusies kregen docenten te maken met een directie op afstand die allerlei regels uitvaardigde. Vanuit de politiek werd steeds vaker gepleit voor het terugbrengen van de menselijke maat in het onderwijs. Sinds kort is wettelijk geregeld dat voor een fusie eerst een fusietoets moet plaatsvinden om na te gaan of er voldoende draagvlak is en of de keuzevrijheid niet in het gedrang komt.

Marktwerking in het onderwijs

In de jaren tachtig verscheen voor het eerst een voorstel voor het introduceren van studentgebonden leerrechten (vouchers, vraagsturing). Daarmee zou de concurrentie tussen onderwijsinstellingen toenemen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs zou verbeteren. Het voorstel leidde tot veel verzet bij hogescholen en universiteiten. Ook latere voorstellen voor individuele leerrechten kregen geen vervolg.
Marktwerking manifesteert zich vooral in de vorm van profilering, bij voorkeur door middel van het aanbieden van programma's voor meer getalenteerde leerlingen (vo) of het starten van nieuwe opleidingen die qua naamgeving goed aansluiten bij de ambities van aankomende studenten (mbo, hbo).

Deregulering en autonomievergroting versus het waarborgen van publieke belangen

Het streven naar decentralisatie, deregulering en autonomievergroting werd de afgelopen twintig jaar door alle kabinetten omarmd. Soms was er sprake van territoriale decentralisatie (overdracht van bevoegdheden naar gemeenten), maar vaker van functionele decentralisatie (overdracht van bevoegdheden naar school- en instellingsbesturen). De afgelopen jaren werden echter met oog op de kwaliteit van het onderwijs ook weer grenzen gesteld aan de autonomie. Zo kwamen er bijvoorbeeld een wettelijke regeling voor referentieniveaus voor de vakken rekenen en taal en een wettelijke regeling die de overheid de bevoegdheid geeft om bij ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten te kunnen ingrijpen.

5 Veranderingen in de beleidsarena

5.1 De beleidsvoorbereiders

Het departement

De afgelopen twintig jaar vonden binnen het departement tal van reorganisaties plaats. De inhoudelijke deskundigheid van het ambtenarenapparaat nam hierdoor sterk af.
In 1998 kwam er een richtlijn die contacten tussen ambtenaren en Kamerleden verbood. Het leveren van een bijdrage aan de beeldvorming werd de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel van de politieke en ambtelijke advisering. Er werden mediastrategen, persvoorlichters en communicatiemedewerkers aangesteld om het beleid in de media beter over het voetlicht te brengen. De gaten die vielen als gevolg van de afgenomen inhoudelijke deskundigheid (en de afname van het aantal adviesorganen) werden de afgelopen jaren in belangrijke mate gevuld door het extern inkopen van advies en het

instellen van tijdelijke commissies. Het ministerie van Onderwijs stelde tussen 1995 en 2005 van alle ministeries verreweg de meeste commissies in.

De overlegstructuur

De overlegstructuur veranderde de afgelopen twintig jaar ingrijpend. Begin jaren negentig vond het belangrijkste overleg met het georganiseerde onderwijsveld plaats in de in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de landelijke koepelorganisaties van de vier grote onderwijszuilen (rooms-katholiek, protestants-christelijk, openbaar en algemeen bijzonder) zitting hadden. Bewindslieden waren in hoge mate afhankelijk van hun steun. Het eerste paarse kabinet (zonder het CDA) veranderde de overlegstructuur. Er werd niet langer met de verzuilde koepelorganisaties, maar met de verschillende geledingenorganisaties (organisaties van besturen, schoolleiders, personeel, ouders en leerlingen) afzonderlijk gesproken.
Voor het funderend onderwijs gebeurt dat vanaf 1995 in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs (OPVO). Voor de sectoren Beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) en hoger onderwijs (HO) waren er aparte overlegkamers, waarin alleen met de vertegenwoordigers van de instellingsbesturen wordt gesproken. Met de belangenorganisaties van studenten wordt apart overleg gevoerd. De overlegstructuur is anno 2010 veel minder geïnstitutionaliseerd dan begin jaren negentig. Het beleidsvormingsproces werd de afgelopen jaren steeds interactiever: er wordt niet meer alleen met (onderwijs)organisaties gesproken, maar ook met externe deskundigen en individuele betrokkenen.

Veranderingen in de rol van de Inspectie van het Onderwijs

In 1990 was de onderwijsinspectie nog een onderdeel van het ministerie. Na kritiek op de sterke vervlechting tussen beide werd de inspectie in 1993 in organisatorische en bestuurlijke zin op afstand gezet.
In 1997 publiceerde het dagblad *Trouw* een landelijk overzicht van de prestaties van alle scholen voor voortgezet onderwijs. Dat gebeurde op basis van gegevens van de inspectie. De publicatie ontkrachtte de mythe dat alle scholen gelijk zijn en even goed presteren. Het ministerie besloot daarop dat de inspectie voortaan zelf haar gegevens over de kwaliteit van de afzonderlijke scholen zou gaan publiceren.
In dezelfde periode groeide als gevolg van de ontwikkeling naar deregulering en een grotere autonomie van scholen de aandacht voor kwaliteit van het onderwijs en het toezicht daarop. De inspectie ging op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Het inspectietoezicht kreeg twee functies: het stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen en het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school. Deze principes werden in 2002 opgenomen in de *Wet op het onderwijstoezicht*.
De Onderwijsraad had in de aanloop naar de wet diverse malen principiële bezwaren aangevoerd. De raad vond dat de controletaak van de inspectie (ten aanzien van de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen) het belangrijkst moest blijven en had grote problemen met de niet wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen op pedagogisch-didactisch gebied. Die stonden op gespannen voet met de vrijheid van richting en inrichting (artikel 23).De toenmalige voorzitter van de Onderwijsraad zou dan ook later opmerken dat

de rijksoverheid in de gedaante van wetgever de school via de voordeur verliet om vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen via de achterdeur weer binnen te komen. De parlementaire onderzoekscommissie die de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht liet zich in 2008 zeer kritisch uit over de bemoeienis van de overheid met 'het hoe'.
In 2007 werd door het nieuw aangetreden kabinet een nieuwe wijze van toezicht voorgesteld op basis van het uitgangspunt 'verdiend vertrouwen': bij goed presteren van een onderwijsinstelling zal sprake zijn van minder toezicht. De aandacht van de inspectie gaat sinds 2009 vooral uit naar scholen die (zeer) zwak presteren.

Ontwikkelingen in de advisering over het onderwijsbeleid

De Onderwijsraad (in 1919 ingesteld) was lange tijd het belangrijkste, en is sinds 1997 zelfs het enige permanente adviesorgaan van de overheid op het gebied van het onderwijs.
In de jaren tachtig waren er op het terrein van het onderwijs maar liefst 49 officiële adviesorganen actief. In de jaren negentig werd een herziening van het algehele adviesstelsel in gang gezet, waardoor het aantal adviesraden en -commissies zou worden teruggebracht naar 23 brede adviesraden (Woestijnwet). De Onderwijsraad veranderde in 1997 niet alleen van taak, maar ook van samenstelling. Daarbij verschoof het accent van reactieve adviezen naar aanleiding van wetsvoorstellen naar advisering op hoofdlijnen en in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling, dat wil zeggen in een fase waarin er nog geen concrete beleidsvoornemens zijn maar wel een (verondersteld) probleem dat om een oplossing vraagt. Sindsdien brengt de Onderwijsraad regelmatig proactieve of strategische beleidsadviezen uit. Bestond de raad tot 1996 uit ongeveer 85 leden, die de talrijke organisaties vanuit het onderwijs vertegenwoordigden, anno 2010 bestaat de raad uit 12 onafhankelijke deskundige leden, die geen belangengroepen vertegenwoordigen.

5.2 Veranderingen in de positie en invloed van de verschillende organisaties uit het onderwijsveld

Onderwijsorganisaties kunnen worden onderverdeeld aan de hand van drie scheidslijnen: naar richting of denominatie, naar geleding en naar onderwijssector. De richting of denominatie speelt vooral een rol in de beleidsvorming rond het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs). De invloed van de verschillende geledingenorganisaties verschilt per onderwijssector.
De organisaties van schoolbesturen (primair en voortgezet onderwijs) en colleges van bestuur (beroeps- en hoger onderwijs) hebben de meeste invloed op het onderwijsbeleid. Nadat in de jaren tachtig de VSNU (opvolger van de Academische Raad) en de HBO-raad waren opgericht, werden in de jaren negentig en nul ook in de andere onderwijssectoren sector- of brancheorganisaties van besturen gevormd: de Bve-raad (later MBO Raad), de VO-raad en de PO-raad. Deze raden behartigen de belangen van hun leden bij het kabinet, de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties. Daarnaast vervullen ze de werkgeversrol binnen hun onderwijssector.

Onder werknemersorganisaties (docenten en overig onderwijspersoneel) vond net als bij de vakcentrales krachtenbundeling plaats. In 1997 fuseerden de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) tot Algemene Onderwijsbond (AOb). In 2006 werd de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) opgericht, die vooral eerstegraads leraren met een academische achtergrond vertegenwoordigt. Ook in protestants-christelijke kring vond krachtenbundeling plaats.
Het onderwijs kent geen beroepsvereniging van leraren. De onderwijsvakbonden zijn zich daarom de afgelopen jaren ook gaan bezighouden met de kwaliteit van het lerarenberoep. Dat gebeurt in de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL), die in 2011 zal worden omgevormd tot Onderwijscoöperatie.
De ouderorganisaties zijn nog steeds per richting of denominatie georganiseerd. Elke zuil heeft een eigen ouderorganisatie. De vereniging Balans komt op voor de belangen van ouders van kinderen met ontwikkeling- of gedragsstoornissen.
De scholierenorganisaties LAKS (voortgezet onderwijs) en JOB (middelbaar beroepsonderwijs) bestonden in 2009 respectievelijk 25 en 10 jaar. De studentenorganisaties LSVb en ISO (hoger onderwijs) bestonden in 2008 allebei 25 jaar.

De naar denominatie of richting verzuilde koepelorganisaties zijn de afgelopen twintig jaar hun invloed op het onderwijsbeleid grotendeels kwijtgeraakt. Zij richten zich, voor zover ze nog bestaan, vooral op vraagstukken die te maken hebben met de identiteit van de scholen in hun zuil (artikel 23 GW). De sector- of brancheorganisaties zijn als vertegenwoordigers van de schoolbesturen/colleges van bestuur op dit moment verreweg de belangrijkste gesprekspartners van de overheid.
De invloed van de onderwijsvakbonden nam de afgelopen jaren af. Het overleg over de arbeidsvoorwaarden is gedecentraliseerd naar de verschillende onderwijssectoren. Daardoor raakten de bonden een belangrijke invloedslijn naar de overheid kwijt.
De invloed van ouders is als gevolg van hun gescheiden optrekken beperkt. De organisaties die hen vertegenwoordigen lijken zich soms meer op het belang van hun richting of zuil dan op het belang van de ouders zelf te richten.
De invloed van scholieren- en studentenorganisaties nam de afgelopen jaren toe. In 2007 stuurden LAKS, JOB en LSVb gezamenlijk een brandbrief naar de toenmalige staatsecretaris, waarin zij onder de titel 'Wij willen leren, geef ons ook de kans' meer lessen en beter onderwijs eisten. Die brief vormde de directe aanleiding voor het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen waartoe de Tweede Kamer in datzelfde jaar besloot.

5.3 Toenemende invloed van actoren van buiten het onderwijs

De invloed op het onderwijsbeleid van het georganiseerde bedrijfsleven (sociale partners), en van de werkgeversorganisaties in het bijzonder nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. Organisaties als het Centraal Orgaan van Landelijke Organen (Colo: invloed op de kwalificatiestructuur in het mbo), de SER (advisering over onderwijsbeleid) en de Stichting van de Arbeid (uitbrengen van standpunten) beïnvloeden het onderwijsbeleid zowel op het niveau van de bedrijfstak, de branche of het beroepenveld als op landelijk niveau.

Ook de invloed van internationale organisaties zoals de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) nam de afgelopen jaren flink toe. Hun invloed verloopt indirect: via afspraken op Europees niveau (bijvoorbeeld de Lissabondoelstellingen) en via publicaties zoals de jaarlijkse uitgave *Education at a Glance*, waarin de prestaties van onderwijsstelsels van meer dan dertig geïndustrialiseerde landen worden vergeleken. Regeringen zijn over het algemeen buitengewoon gevoelig voor de positie van hun land op de internationale prestatieladder. Internationale benchmarks en vergelijkende onderzoeken drukken sinds het begin van deze eeuw duidelijk hun stempel op het onderwijsbeleid.
De invloed van de media nam eveneens toe. De berichtgeving is overwegend negatief (goed nieuws is geen nieuws), en mensen die niet dagelijks met het onderwijs te maken hebben krijgen daardoor het gevoel dat er van alles mis is in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt echter telkens weer dat ouders gemiddeld genomen redelijk tevreden zijn over het onderwijs dat hun kinderen krijgen.

6 Agenda- en beleidsvorming rond enkele stelselkenmerken

6.1 Agendavorming

Beleidsvormingsprocessen beginnen in de regel met het agenderen van een bepaald probleem. Bij de keuze van onderwerpen die uiteindelijk op de beleidsagenda terechtkomen spelen tal van factoren een rol: de economische en maatschappelijk context en de politieke verhoudingen, maar ook de ernst en urgentie van een probleem, de media-aandacht ervoor of de maatschappelijke steun voor een andere aanpak ervan. Er worden vier modellen geïntroduceerd die verklaren waarom sommige wensen en problemen wel en andere niet op de agenda verschijnen:
– het *kloofmodel*: de ernst van het probleem bepaalt de aandacht die het van beleidsmakers krijgt.
– het *barrièremodel*: in dit model is de relatieve omvang van een probleem, vergeleken met de omvang van andere problemen, bepalend. Hierbij spelen de media een belangrijke rol;
– het *stromenmodel*: door een gebeurtenis of een incident neemt de aandacht voor een probleem opeens toe. Daardoor ontstaat er een kans (beleidsvenster of policy window) om het probleem op de agenda te krijgen waar dat voorheen niet lukte. Het is aan de beleidsmakers om op zo'n moment adequaat en snel op de geboden kans te reageren;
– het *relatieveaandachtsmodel*: in dit model is bepalend hoe lang het probleem is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen. De aandacht voor problemen is cultureel bepaald en kent een cyclisch verloop. De selectie van problemen vindt plaats op basis van consensus tussen politieke stromingen.

In het slothoofdstuk (hoofdstuk 11) wordt aangegeven in hoeverre de agendering van de vier stelselkenmerken en de daarmee verbonden onderwerpen met deze modellen kunnen worden verklaard.

Stelselproblemen

Nieuw beleid ontstaat meestal als gevolg van problemen die zich in het onderwijsstelsel voordoen. In deze studie worden drie typen stelselproblemen onderscheiden:
- overgang- en aansluitingsproblemen;
- discrepanties tussen vraag en aanbod;
- ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

Sommige problemen zijn buitengewoon hardnekkig (zoals de groei van het speciaal onderwijs), andere zijn sluimerend (discrepantie tussen vraag en aanbod) of verschijnen slechts af en toe op de beleidsagenda (de kwaliteit van het onderwijs).

6.2 Beleidsvorming: het arenamodel als beschrijvingskader

Bij de analyse van beleidsprocessen wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier modellen:
- het *lineaire model*, waarin de beleidsvorming zich in opeenvolgende fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en evaluatie voltrekt;
- het *systeemmodel*, waarbij invoer van wensen en problemen uit de omgeving (input) door het politieke systeem wordt geconverteerd (throughput) in allerlei maatschappelijke opbrengsten (output);
- het *incrementalistische model*, waarin sprake is van stapsgewijze kleine veranderingen, ook wel aangeduid als 'doormodderen';
- het *arenamodel*, waarin het beleidsvormingsproces zich ontwikkelt in een deel van de samenleving dat een zekere mate van autonomie heeft ten opzichte van de rest. Naast de overheid opereren er tal van andere actoren in de arena, zij het meestal in verschillende fasen van het besluitvormingsproces.

Als beschrijvingskader past het arenamodel het best bij de complexiteit van de beleidsvormingsprocessen die zich tussen 1990 en 2010 in de onderwijssector voltrokken. De twee laatstgenoemde modellen sluiten elkaar overigens niet uit. Binnen de beleidsarena wordt in geval van belangentegenstellingen en meningsverschillen heel wat doorgemodderd, zo laten de beleidsvormingsprocessen in de volgende hoofdstukken zien.

7 Artikel 23 van de Grondwet

In artikel 23 van de Grondwet is niet alleen de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs vastgelegd (sociaal grondrecht), maar ook een klassiek grondrecht in de zin van een vrijheid van onderwijs ten opzichte van de overheid. Artikel 23 wordt in de publieke discussie vooral met 'de vrijheid van onderwijs' geassocieerd.

Het grondwetsartikel verscheen de afgelopen twintig jaar diverse malen op de politieke agenda. Er komen vier onderwerpen aan de orde: twee rond de vrijheid van richting en stichting van scholen (richtingvrije planning en islamitische scholen) en twee rond de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs (globale, weinig richtinggevende kerndoelen in het basisonderwijs en de basisvorming en de rol van de inspectie op het punt van de didactische werkwijzen).

7.1 De stichting van nieuwe scholen: richtingvrije planning en islamitische scholen

Verlangd onderwijs en richtingvrije planning

Kamerleden van de niet-confessionele partijen dienden in 1993 een motie in waarin de regering werd uitgenodigd een voorstel te ontwikkelen dat het mogelijk zou maken het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de veranderde voorkeuren van ouders. De schaalvergrotingsoperatie *Toerusting en bereikbaarheid* in het basisonderwijs vormde aanleiding voor die motie. Als gevolg van een sterke verhoging van de stichtingsnormen zou het stichten van een nieuwe school vrijwel onmogelijk worden. Het scholenaanbod, dat ondanks de ontkerkelijking en secularisering nog voor twee derde uit bijzondere confessionele scholen bestond, zou daardoor als het ware versteend raken. Naar aanleiding van de motie werd eerst een commissie ingesteld, en vervolgens werd advies gevraagd aan de Onderwijsraad. De raad kwam met het voorstel een systeem van '*richtingvrije planning*' in te voeren. Bij het stichten van nieuwe scholen of bij het veranderen van richting (kleurverschieten) zou de godsdienst of levensbeschouwing geen rol meer spelen bij de bekostiging.
In de daarop volgende jaren verschenen diverse beleidsnotities met concrete voorstellen om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de voorkeuren van ouders. De uitvoering van dat voornemen bleek echter nog niet zo eenvoudig.
Ondanks de hogere stichtingsnormen werden er rond de eeuwwisseling nog steeds nieuwe scholen gesticht. Bovendien was de discrepantie tussen het aanbod aan scholen en de vraag van ouders in het basis- en voortgezet onderwijs helemaal niet zo groot, zo bleek uit onderzoek. Uiteindelijk kondigde de toenmalige minister (CDA) in 2004 aan dat er geen wetsontwerp zou worden ingediend. Het elf jaar durende beleidsproces leidde uiteindelijk dus nergens toe.

Islamitische scholen

In 1988 werden de eerste twee islamitische scholen in Nederland gesticht. In de jaren daarna zou het aantal scholen toenemen tot 43 basisscholen (met ruim 9300 leerlingen; nog geen half procent van het totaal aantal basisschoolleerlingen en 6% van het aantal moslimkinderen) en 2 scholen voor voortgezet onderwijs in 2010. De moslimgemeenschap maakte bij de stichting gebruik van het grondwettelijke recht op stichting van een eigen school. Ook andere religieuze en levensbeschouwelijke groeperingen (zoals de Hindoestanen) hadden, net als de gereformeerden en de antroposofen, van dat recht gebruikgemaakt. In de loop van de jaren negentig verslechterde het maatschappelijk klimaat rond de islamitische scholen. Er kwamen signalen dat buitenlandse mogendheden

zich met het islamitisch onderwijs bemoeiden en dat de kwaliteit van het onderwijs en het pedagogisch klimaat op islamitische scholen tekortschoot. In 2003 drong Ayaan Hirsi Ali (VVD) in een motie aan op een verbod op de oprichting van nieuwe islamitische scholen. Om de gevoeligheden rond artikel 23 te omzeilen gebruikte ze vooral het argument van de concentratie van achterstanden op islamitische scholen. De toenmalige minister (Van der Hoeven CDA) raadde de motie echter af. De vrijheid van onderwijs bood geen ruimte één soort onderwijs uit te zonderen. De motie werd niet aangenomen. In de jaren daarna bleef het islamitisch onderwijs de gemoederen bezighouden. Na de moord op Theo van Gogh werden islamitische scholen en moskeeën bedreigd. Enkele jaren later verschenen er berichten over financiële fraude op islamitische scholen. Alle politieke en maatschappelijke discussie leidde uiteindelijk tot twee nieuwe wettelijk regelingen: in de eerste plaats een wettelijke regeling tot *bevordering van actief burgerschap en sociale integratie*, die de inspectie de mogelijkheid biedt het toezicht te intensiveren indien er sprake is van onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat; in de tweede plaats de *Wet goed onderwijs, goed bestuur*, die de overheid in staat stelt op te treden in geval van bestuurlijk wanbeheer.

7.2 De vrijheid van inrichting: inhouden en werkwijzen

De agendavorming rond de twee laatst genoemde onderwerpen betrof de vrijheid van inrichting (inhouden en didactische werkwijzen). De Onderwijsraad, de Inspectie van het Onderwijs, de parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht (commissie-Dijsselbloem), vertegenwoordigers van het (confessioneel) bijzonder onderwijs en hun geestverwanten in de Tweede Kamer (de confessionele partijen) waren bij dit onderwerp de belangrijkste beleidsactoren.

De inhoud van het onderwijs

De inhouden van het basisonderwijs (en van de basisvorming), sinds 2008 ook wel aangeduid als 'het wat', zijn vastgelegd in zogeheten kerndoelen. Deze zijn veel minder specifiek dan de eind jaren tachtig ontwikkelde eindtermen, die volgens een commissie van deskundigen op gespannen voet stonden met de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs.

De Onderwijsraad plaatste grote vraagtekens bij de kerndoelen. Door hun globale formulering boden ze veel te weinig houvast voor de onderwijspraktijk. In 1997 stelde de Onderwijsraad vast dat er grote verschillen waren in de mate waarin basisscholen hun inhoudelijke doelstellingen wisten te bereiken. Veel leerlingen verlieten de basisschool met aanzienlijk leerachterstanden, hetgeen grote problemen opleverde in hun verdere schoolloopbaan. Volgens de raad zouden duidelijke '*leerstandaarden*' (beheersingsniveaus) een oplossing kunnen bieden. De toenmalige minister, Ritzen (PvdA), vroeg de Onderwijsraad die leerstandaarden nader uit te werken. Het gevraagde advies verscheen in 1999. De raad zou zijn pleidooi voor leerstandaarden op drie niveaus en voor drie momenten in de schoolloopbaan, die bovendien slechts een beperkt deel van de kerndoelen (alleen de voor de schoolloopbaan cruciale kerndoelen) zouden moeten bestrijken, nog diverse malen tevergeefs herhalen. De verantwoordelijke minister in de

kabinetten-Balkenende I t/m III, Van der Hoeven (CDA), wilde er niet aan. Pas na een sterke toename van het aantal klachten over het gebrek aan basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, en nadat ook internationaal vergelijkend onderzoek had uitgewezen dat de Nederlandse basisschoolleerlingen slechter waren gaan rekenen, namen de verantwoordelijke bewindslieden in het kabinet-Balkenende IV het initiatief om voor verschillende momenten in de schoolloopbaan referentieniveaus voor de vakken rekenen en taal te laten ontwikkelen. Sinds augustus 2010 is er een wettelijke regeling van kracht voor een referentiekader (taal en rekenen) voor scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het betreft vooralsnog alleen een inspanningsverplichting voor scholen.

De werkwijzen in het onderwijs

Ook de pedagogisch-didactische werkwijzen in het onderwijs, sinds 2008 ook wel aangeduid als 'het hoe', gaven aanleiding tot een discussie over artikel 23. De Inspectie van het Onderwijs ging in de tweede helft van de jaren negentig op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Criteria en normen om individuele scholen te beoordelen konden echter niet direct uit de wet worden afgeleid. Bovendien kreeg de inspectie in 2002, bij de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht, ook een stimulerende taak ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs op scholen. In artikel 23 van de Grondwet komt de term 'kwaliteit' echter niet voor. De wetgever kan alleen voorschriften stellen met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs. Deugdelijkheidseisen zijn bijvoorbeeld het aantal lesuren en de bevoegdheid van leraren. In het kader van het nieuwe stimulerende toezicht keek de inspectie echter niet alleen of de school aan de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen voldeed, maar beoordeelde zij scholen ook op andere kwaliteitskenmerken, bijvoorbeeld op de pedagogisch-didactische aanpak (zoals activerende werkvormen). De Onderwijsraad verzette zich hier van meet af aan tegen. De toenmalige minister, Hermans (VVD), was echter van mening dat het systeem van deugdelijkheidseisen onvoldoende garantie bood voor het realiseren van 'goed onderwijs'. Er werd een compromis bedacht. Oordelen van de inspectie over de aanvullende kwaliteitskenmerken in het toezichtkader zullen, anders dan bij de deugdelijkheidseisen, niet tot ministeriële sancties leiden. Toch ging van de kwaliteitskenmerken van de inspectie een normerende werking uit, onder andere doordat alle inspectiegegevens sinds het eind van de jaren negentig openbaar worden gemaakt.
In 2008 verscheen het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. De commissie constateerde dat de overheid zich veel te veel was gaan bemoeien met de pedagogisch-didactische werkwijzen op scholen (zoals het studiehuis) en drong aan op een heldere afbakening van verantwoordelijkheden. De overheid zou moeten gaan over 'het wat': de onderwijsinhouden in de vorm van kerndoelen, eindtermen of exameneisen. De scholen gaan nadrukkelijk over 'het hoe': de organisatie en inrichting van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak. Het onderscheid tussen 'het wat' en 'het hoe' vormt sindsdien een belangrijk criterium in het onderwijsbeleid. De inspectie beoordeelt de scholen nu vooral op de opbrengsten (resultaten) van hun onderwijs.

8 De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

De verhouding tussen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en het uit vijftien schooltypen bestaande (voortgezet) speciaal onderwijs verscheen medio jaren zeventig voor het eerst op de politieke agenda (Contourennota). De verwijzing van steeds meer leerlingen naar aparte scholen voor speciaal onderwijs werd maatschappelijk en sociaal ongewenst geacht. In dat verband werd vaak verwezen naar andere landen, zoals de Scandinavische, waar alle kinderen, ongeacht hun handicap of beperking, naar dezelfde school gingen. In de jaren tachtig ging men zich ook vanuit economische overwegingen steeds meer zorgen maken over de groei van het speciaal onderwijs. Pogingen om de sterke groei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs aan banden te leggen hadden echter niet het beoogde effect.

8.1 Het 'weer samen naar school'-beleid

De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs werd in 1990, al kort na het aantreden van de nieuwe bewindslieden Ritzen en Wallage (beiden PvdA), op de beleidsagenda gezet. De systeemscheiding tussen regulier en speciaal onderwijs was volgens hen de belangrijkste oorzaak van de sterke groei van het speciaal onderwijs en moest onder het motto 'weer samen naar school' (wsns) worden doorbroken. Samenwerkingsverbanden van besturen van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs en een nieuwe bekostigingsstructuur (budgetfinanciering) zouden een einde moeten maken aan de deelnamegroei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs. Het wsns-beleid richtte zich met name op de speciale voorzieningen voor kinderen met relatief lichte beperkingen: de scholen voor speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk). Dat waren ook de voorzieningen waar verreweg de meeste kinderen naartoe gingen. Beide schoolsoorten werden in 1998 samengevoegd tot een nieuw schooltype binnen het reguliere onderwijs: het speciaal basisonderwijs (sbao).
Een aantal jaren later zette staatssecretaris Netelenbos (PvdA) de wsns-aanpak ook voor het voortgezet onderwijs op de agenda. Bij het voortgezet speciaal onderwijs (vso) speelde ook het argument dat het plaatsen van leerlingen in speciale scholen schadelijk was voor hun toekomstperspectief. Slechts 5% van de leerlingen behaalde een diploma, en de meeste leerlingen kwamen in de sociale werkvoorziening of in een levenslange uitkeringssituatie terecht. Net als in het basisonderwijs werden ook in het voortgezet onderwijs beide schooltypen (vso-lom en vso-mlk) onder het reguliere onderwijs gebracht: het vso-lom werd met het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) samengevoegd tot een ondersteunende leerweg binnen het reguliere vmbo (lwoo); het vso-mlk werd omgevormd tot praktijkonderwijs (pro).
Tijdens de voorbereiding van het wsns-schoolbeleid was het ministerie duidelijk richtinggevend. Nadat het beleid eenmaal was ingevoerd (rond 2002) werden de ontwikkelingen in belangrijke mate overgelaten aan het onderwijsveld zelf.
Hoewel de reguliere basisscholen hun leerlingenzorg in de loop der jaren steeds meer op orde kregen (het signaleren van de zorgbehoefte verloopt steeds beter), verbeterde het

onderwijs in de klas maar mondjesmaat. Volgens de Algemene Rekenkamer (2005) gaf de overheid onvoldoende aan wat er van de basisscholen en samenwerkingsverbanden op het gebied van de zorgverlening wordt verwacht en waar de grenzen liggen van de door de school te bieden 'zorg op maat'. In 2010 moest de Algemene Rekenkamer opnieuw vaststellen dat het zorgbeleid van scholen en samenwerkingsverbanden nog steeds niet systematisch was geëvalueerd en dat het volstrekt onduidelijk was of de extra middelen voor het zorgbeleid (2,2 miljard euro) wel effectief en efficiënt worden besteed.
De bekostigingswijze blijkt in hoge mate bepalend te zijn voor het succes. Door de budgetfinanciering daalde de deelname aan het speciaal basisonderwijs flink, wat overigens gepaard ging met een stijging van de deelname aan het speciaal onderwijs (het zogeheten waterbedeffect). De deelname aan het lwoo groeide tussen 2002 en 2007 sterk, om daarna weer enigszins af te nemen. Bij het lwoo is sprake van openeindefinanciering. Zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs hebben belang bij een lwoo-indicatie.

8.2 De leerlinggebonden financiering (lgf)

De context waarin de leerlinggebonden financiering, ook wel aangeduid als het rugzakje, op de agenda verscheen was een andere dan die waarin het wsns-beleid ontstond. In de jaren negentig werd steeds duidelijker dat ouders liever niet wilden dat hun geestelijk en/of lichamelijk gehandicapte kind naar een ver van huis gelegen speciale school ging, maar de voorkeur gaven aan een gewone basisschool in de buurt. Dat werd vooral naar voren gebracht door ouders van kinderen met het Down-syndroom. De commissie-Rispens (1995) stelde voor dat ouders niet alleen keuzevrijheid zouden moeten krijgen tussen een school voor speciaal of regulier onderwijs, maar ook meer zeggenschap over de invulling van de extra onderwijszorg. Vraagsturing, in de vorm van een leerlinggebonden budget, zou tot meer maatwerk leiden. Het jaar daarvoor was tijdens een Unesco-conferentie in Salamanca een verklaring aangenomen waarin regeringen werden opgeroepen inclusief onderwijs als uitgangspunt te nemen voor hun beleid.
In 1996 zou in de zorgsector het persoonsgebonden budget (pgb) worden ingevoerd. De behoefte aan meer vraagsturing in het onderwijs paste dus in een bredere context. De uitwerking van de beleidsvoornemens leverde echter de nodige hoofdbrekens op. Dat gold met name voor het systeem van onafhankelijke indicatiestelling. In de Tweede Kamer bestonden grote aarzelingen over de budgettaire gevolgen. Er was immers sprake van een openeinderegeling (geïndiceerde kinderen moeten worden toegelaten), en het gevaar van een aanzuigende werking was bepaald niet denkbeeldig.
In het verlengde van de leerlinggebonden financiering werden de 328 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ingedeeld in vier clusters en gebundeld in regionale expertisecentra. Ook dat leverde de nodige problemen op. Denominatieve overwegingen en de vrijheid van onderwijs (artikel 23) speelden daarbij een belangrijke rol. Uiteindelijk werd de leerlinggebonden financiering in 2003 ingevoerd.
In 2008 bleek uit onderzoek dat de invoering van de indicatiecriteria voor de lgf ertoe had geleid dat een relatief grote groep leerlingen die al in het regulier onderwijs zat, met name leerlingen met ADHD of een stoornis in het autistisch spectrum, in aanmerking

kwam voor een leerlinggebonden budget. Het aantal leerlingen met ambulante begeleiding (een rugzakje) nam sinds de invoering van de lgf flink toe: van 11.000 in 2003 naar 39.000 in 2009. Vooral in het voortgezet onderwijs groeide het aantal leerlingen met een rugzakje sterk.

8.3 Passend onderwijs

In 2005 stelde de toenmalige minister, Van der Hoeven (CDA), voor het eerst vast dat er grote knelpunten waren in de ontstane zorgstructuur: de verantwoordelijkheidsverdeling was ingewikkeld en onduidelijk, de indicatiestelling had tot een enorme bureaucratie geleid en ouders liepen nogal eens tegen het toelatingsbeleid van scholen aan. En last but not least: de deelname aan het speciaal onderwijs groeide enorm en de kosten liepen sterk op. Scholen zouden de ruimte en verantwoordelijkheid moeten krijgen om zelf passende onderwijsarrangementen te ontwikkelen. De wetgever zou de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur helder moeten vastleggen in een zorgplicht. Verder uitgewerkte voorstellen leidden echter, vanwege de val van het derde kabinet-Balkenende, niet meer tot actie.
Het kabinet-Balkenende IV, met als verantwoordelijke staatssecretarissen Dijksma (PvdA) en Van Bijsterveldt (CDA), kwam in 2007 met nieuwe voorstellen, waarin de samenwerkingsverbanden een belangrijke rol speelden en er voor de leerlinggebonden financiering en het (voortgezet) speciaal onderwijs vormen van budgetfinanciering golden. Er werd ook een landelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs ingesteld (ECPO), die in 2009 vaststelde dat passend onderwijs nog steeds vooral een bestuurlijke kwestie was die zich op grote afstand van de school en de klas afspeelde.
De beide staatssecretarissen kwamen vervolgens tot de conclusie dat er een omslag nodig was in het passend onderwijs(beleid). Er zou een landelijk referentiekader moeten worden opgesteld dat de omslag van structuur naar inhoud zou moeten ondersteunen. De sectororganisaties (PO-raad en VO-raad) kregen de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het landelijk referentiekader. Ook de zorgplicht van het schoolbestuur kwam weer voorop te staan. Het rugzakje zou verdwijnen. De middelen ervoor worden aan de samenwerkingsverbanden toegekend en gebudgetteerd op het uitgavenniveau van 2008. Deze nieuwe aanpak zou in 2012 moeten worden ingevoerd.
De ECPO vond de positie en rol van de overheid in de plannen erg onduidelijk. Zo werd bijvoorbeeld geen concrete invulling gegeven aan het begrip zorgplicht en aan de verplichtingen die daar voor de schoolbesturen uit voortvloeien. De ontwikkeling van het referentiekader werd volledig bij het onderwijsveld (dat wil zeggen: de sectorraden) belegd. De overheid blijft echter verantwoordelijk voor het aanbod, de kwaliteit, de toegankelijkheid en het toezicht.
Na de val van het kabinet-Balkenende IV, in februari 2010, werd de wetgeving die de voorgestelde koerswijzigingen mogelijk moest maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard.
In november 2010 kondigt Van Bijsterveldt (CDA), die in het nieuw aangetreden kabinet-Rutte was gepromoveerd tot minister, een nieuwe koers voor het passend onderwijs én een bezuiniging van 300 miljoen euro aan.

De ontwikkeling in de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs tussen 1990 en 2010 levert een gemengd beeld op. Er gaan anno 2010 meer kinderen met relatief lichte beperkingen, die vroeger naar het speciaal onderwijs (lom/mlk) gingen, naar het reguliere basisonderwijs of naar het speciaal basisonderwijs (sbao). In het reguliere voortgezet onderwijs (lwoo/pro) steeg het aantal leerlingen met een zorgindicatie spectaculair. Lwoo-leerlingen behalen echter vaker een diploma dan de leerlingen die voorheen naar het vso-lom en -mlk gingen. Het aantal leerlingen in het veel duurdere (voortgezet) speciaal onderwijs nam de afgelopen twintig jaar eveneens flink toe, met name het aantal jongeren met gedragsproblemen (cluster 4) vanaf 12 jaar.
Na de invoering van de nieuwe zorgstructuur en van nieuwe bekostigingssystemen die de deelnamegroei in veel gevallen eerder stimuleerden dan afremden, liet de overheid de beleidsontwikkeling grotendeels aan het onderwijsveld zelf over. Door een combinatie van belangentegenstellingen (tussen schoolbesturen binnen samenwerkingsverbanden), strategisch gedrag (bij scholen en ouders) en handelingsverlegenheid (onder leerkrachten) nam de deelname aan speciale voorzieningen (in regulier dan wel speciaal onderwijs) alleen maar toe. De overheid heeft die ontwikkeling de afgelopen twintig jaar niet weten te keren.

9 Het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs

9.1 Basisvorming en de vorming van (brede) scholengemeenschappen

Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord dat de basis legde voor het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) bereikten de PvdA en het CDA overeenstemming over een gedetailleerd voorstel voor een gemeenschappelijk algemeen vormend programma voor alle leerlingen op één niveau (de basisvorming) en voor de vorming van (brede) scholengemeenschappen (bij voorkeur met avo/vwo én vbo). Dat zou, met behoud van de structuur van het voortgezet onderwijs, tot uitstel van studie- en beroepskeuze moeten leiden.
Staatssecretaris Wallage (PvdA) en zijn ambtenaren op het departement werkten de plannen verder uit. Een procesmanagementteam begon alvast met de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Binnen de politiek en het onderwijsveld waren de meningen echter nog steeds sterk verdeeld, vooral tussen de PvdA, die met een gemeenschappelijk algemeen vormend programma in de onderbouw een einde wilde maken aan het onderscheid tussen lager beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs, en de VVD, die het gedifferentieerde stelsel wilde behouden omdat kinderen nu eenmaal sterk verschillen in belangstelling en capaciteiten.
Onder druk van het CDA werden de eerder voorgestelde gedetailleerde eindtermen vervangen door globale kerndoelen (artikel 23 GW). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de basisvorming en de vorming van (brede) scholengemeenschappen in de Eerste Kamer werden de opheffingsnormen voor categorale gymnasia en mavo's onder druk van CDA en VVD tijdelijk versoepeld. De grootste organisatie van leraren, de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP), steunde

de basisvorming; het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) was mordicus tegen. Het wetsvoorstel werd in 1992 aangenomen. De basisvorming en de vorming van brede scholengemeenschappen werden door het regeerakkoord als het ware afgedwongen. Vanaf 1993 werd de basisvorming beleidsarm ingevoerd, wat wil zeggen dat de scholen alleen deden wat wettelijk verplicht was. De beoogde nieuwe pedagogisch-didactische aanpak (toepassing, vaardigheden, samenhang) kwam niet van de grond. Uit de evaluatie (in 1999) kwam naar voren dat het programma niet alleen veel te overladen was, maar ook te algemeen vormend, te moeilijk voor vbo-leerlingen en te makkelijk voor vwo-leerlingen. De evaluatie leidde tot diverse aanpassingen, tot vervanging van de negatief geladen term basisvorming door onderbouw (in 2003) en uiteindelijk (in 2006) tot een sterke vermindering van het aantal kerndoelen en tot meer ruimte voor scholen om het programma naar eigen inzicht in te vullen.
Anno 2011 moet worden vastgesteld dat met het beleidsvormingsproces om door invoering van een uniforme algemene basisvorming en door de vorming van brede scholengemeenschappen tot uitstel van selectie te komen feitelijk het tegenovergestelde is bereikt van wat werd beoogd. De selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (op basis van Citotoets) is aanzienlijk scherper dan voor de invoering van de basisvorming. Het beoogde uitstel van studie- en beroepskeuze (door de beroepsvoorbereidende vakken uit het voortgezet onderwijs weg te halen) is niet gerealiseerd. Integendeel: in 2007 werd een ontwikkeling ingezet naar de vorming van vmbo-vakcolleges Techniek, waarin leerlingen al in het eerste leerjaar met beroepsvoorbereiding in de technische vakken beginnen. In 2010 gingen de eerste vakcolleges Zorg van start, en het aantal vmbo-vakcolleges is inmiddels toegenomen tot ongeveer 60.

9.2 Vroege selectie opnieuw op de agenda

In 2008 zette de toenmalige minister van Onderwijs, Plasterk (PvdA), het onderwerp 'vroege selectie' opnieuw op de agenda. In een schets van de stand van zaken halverwege de kabinetsperiode met de titel *Midterm review 'het beste onderwijs'* vroeg hij zich mede naar aanleiding van internationaal vergelijkend onderzoek (OESO) af of het Nederlandse onderwijsstelsel jongeren niet te vroeg selecteert. Daarbij refereerde hij aan de nationale ambitie om te komen tot een beroepsbevolking die voor de helft uit hoger opgeleiden (hbo/wo) bestaat. De weg daarnaartoe (via de beroepskolom) is voor jongeren met achterstanden echter niet alleen lang, maar levert ook veel tussentijdse uitval op.
In een in 2010 verschenen advies gaf de Onderwijsraad aan geen voorstander te zijn van een verplicht uitstel van selectie voor iedereen, maar wel van verbeteringen in het huidige stelsel, zoals de matige prestaties van de hoogst presterende groep leerlingen en de geringere kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus. Voor dat laatste probleem wijst de raad op het belang van het wegwerken van leerachterstanden in het basisonderwijs, op de mogelijkheid van meer mavo/havobrugklassen, op het verbeteren van de mogelijkheden tot doorstroom en stapelen, op een minder strikte scheiding in de mavo en havo tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs en op het stimuleren van experimenten met juniorcolleges.

Voor het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte is uitstel van selectie geen optie. Het wegwerken van achterstanden (referentieniveaus, voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen) en het verbeteren van de mogelijkheden tot doorstroom en stapelen zijn al langer doelstellingen van het beleid, en blijven dat ook.

De PvdA is van oudsher de meest gepassioneerde beleidsactor als het om uitstel van selectie gaat. In de jaren zeventig en tachtig gaven ook de christelijke partijen, die later in het CDA zouden opgaan, steun aan die doelstelling. Sinds de perikelen na de invoering van de basisvorming en andere vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (studiehuis, vmbo) neemt het CDA een uiterst terughoudende positie in als het gaat om stelselherzieningen. De afgelopen jaren was het met name de OESO die het onderwerp op de agenda zette (onder andere in *Education at a Glance*).

10 De positie en functie van het mbo

De beoogde nieuwe positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs stonden binnen het ministerie al in de tweede helft van de jaren tachtig op de agenda. Daarbij speelde niet alleen de in die jaren geformuleerde ideeën over nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs een rol, maar ook het uit de Verenigde Staten overgewaaide voorbeeld van de community colleges en de wens om de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt op regionaal niveau te versterken.

10.1 De verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijs en bedrijfsleven

Een van de eerste acties van de in 1989 aangetreden minister Ritzen (PvdA) was het instellen van een commissie – de commissie-Rauwenhoff – die zich niet alleen moest buigen over het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en de relatie met het aanbod aan scholingsvoorzieningen in het kader van de arbeidsvoorziening, maar ook expliciet aandacht moest schenken aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en het afnemende veld (waaronder het bedrijfsleven) en aan de institutionele afstemming tussen opleidingen. Een belangrijk element in het in 1990 uitgebrachte rapport van de commissie was 'de zelfstandige school': scholen voor beroepsonderwijs zouden, in onderhandeling met het bedrijfsleven en met overheden, zelf tot een aanbod moeten komen. Deze gedachtegang sloot duidelijk aan bij het streven naar meer autonomie voor onderwijsinstellingen die in de Hoak-nota was bepleit. Een tweede aanbeveling had betrekking op het niveau van de startkwalificatie: het niveau van een afgeronde tweejarige opleiding in het mbo of leerlingwezen. Iedere jongere zou ten minste zo'n startkwalificatieniveau moeten behalen alvorens de overstap naar de arbeidsmarkt te maken. Het hele beroepsonderwijs, en ook het hoger onderwijs, zou volgens de commissie moeten worden gedualiseerd. Tijdens de opleiding moest ook de nodige tijd in de beroepspraktijk zelf worden doorgebracht.
De door de minister beoogde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven leidde al onmiddellijk tot een conflict met de sociale partners. De minister had in de conceptbegroting voor 1991 opgenomen dat het bedrijfsleven 150 miljoen

gulden zou gaan bijdragen aan de kosten van het mbo. Dat viel niet in goede aarde en zou het verdere overleg over de relatie met de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening sterk bemoeilijken. Volgens de sociale partners mocht de regionalisering ook niet ten koste gaan van een landelijke kwalificatiestructuur: in Friesland opgeleide loodgieters moesten ook in Limburg aan de slag kunnen.

10.2 Institutionele ontwikkeling: positionering van het mbo (ROC-vorming)

In 1993 verscheen de Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De WEB zou samenhang moeten brengen in het brede aanbod van middelbare beroepsopleidingen (die nog onder de WVO vielen) en het aanbod aan opleidingen in het kader van het leerlingwezen en het cursorisch beroepsonderwijs, en bovendien een verbinding moeten leggen met een aantal vormen van volwasseneneducatie. Er kwam één landelijke kwalificatiestructuur met twee leerwegen, vier niveaus en vier sectoren. De meeste opleidingen werden ondergebracht in regionale opleidingencentra (ROC's); daarnaast waren er agrarische opleidingscentra (AOC's) en vakinstellingen (opleidingen voor specifieke beroepen of branches). De ROC's zouden zich moeten ontwikkelen tot responsieve onderwijsinstellingen voor uiteenlopende doelgroepen, niet alleen jongeren, met of zonder diploma, maar ook werkende of werkzoekende volwassenen. ROC's moesten de hofleverancier voor de regionale arbeidsmarkt worden.
Hoewel het middelbaar beroepsonderwijs volgens de nieuwe wet een drievoudige kwalificatiefunctie had (beroepskwalificatie, doorstroomkwalificatie en burgerschapskwalificatie) werd het mbo in principe eindonderwijs. Minister Ritzen had zich namelijk als onderwijseconoom in zijn eerste kabinetsperiode (1989-1994) ten doel gesteld de onderwijsbegroting op orde te krijgen, en deed dit onder andere door de ondoelmatigheid in het onderwijs in de vorm van te lange opleidingstrajecten (stapelen en omwegen door het onderwijs) tegen te gaan. Volgens de minister moest de juiste leerling zo snel mogelijk op de juiste plaats komen, en met de begin jaren negentig ingevoerde basisvorming kon dat gerealiseerd worden. Leerlingen met voldoende capaciteiten om hoger onderwijs te kunnen volgen zouden al tijdens of direct na de basisvorming overstappen naar de havo of het vwo, om vervolgens via de koninklijke weg door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs. Het mbo bereidde leerlingen primair voor op een functie op de arbeidsmarkt. Hoewel doorstroming van mbo naar hbo formeel nog steeds mogelijk bleef, was het na de invoering van de WEB feitelijk geen beleidsdoelstelling meer.

10.3 Functieverandering: van eindonderwijs naar spil in de beroepskolom

Rond de eeuwwisseling veranderden de opvattingen over de positie en functie van het mbo. In het jaar 2000 sprak de Europese Raad (regeringsleiders) in Lissabon af dat Europa in 2010 tot de meest dynamische en concurrerende regio's van de wereld zou moeten behoren. De zogeheten Lissabonstrategie zou moeten leiden tot een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie en tot een versterking van de sociale cohesie.

In 2001 verscheen de *Doorstroomagenda Beroepsonderwijs*, een op verzoek van minister, Hermans (VVD), uitgebracht advies om de doorstroom in de beroepskolom – van vmbo naar mbo, binnen het mbo en van mbo naar hbo – te verbeteren. In de daarop volgende jaren werd versterking van de beroepskolom een belangrijk beleidsthema. Dat werd in latere beleidsdocumenten, zoals *Koers Bve2* (2004) en het *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*, nog eens onderstreept.
De ambitie om het aandeel hoger opgeleiden binnen de beroepsbevolking te verhogen kon alleen maar worden gerealiseerd door de doorstroom in de beroepskolom, en met name de doorstroom van mbo naar hbo, te vergroten. De leerlingenstroom vanuit het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs kon immers nauwelijks meer toenemen, en dat gold ook voor de leerlingenstroom vanuit de havo naar het hbo. Naast de doorstroom van mbo naar hbo zou ook het rendement in het hoger onderwijs zelf flink omhoog moeten.

10.4 Vernieuwing van het onderwijs: competentiegericht onderwijs

In de WEB hadden de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's), die later kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven gingen heten, tot taak gekregen de kwalificatiestructuur te ontwikkelen. Deze bestond uit maar liefst 700 kwalificaties, die sterk geënt waren op de programma's van het voormalige leerlingwezen. Het middelbaar beroepsonderwijs omvatte naast het leerlingwezen (bbl) echter ook het voltijds middelbaar beroepsonderwijs (bol). Daarom werd aangedrongen op een breder kwalificatiebegrip: competenties.
Er ontstond al snel verwarring over de invulling van het competentiebegrip. Het onderwijsveld interpreteerde dit heel anders (een constructivistische aanpak met veel nadruk op zelfstandig en actief leren) dan het georganiseerde bedrijfsleven. Dat leidde de afgelopen tien jaar tot heftige meningsverschillen tussen de belangrijkste beleidsactoren: de Bve-raad (later MBO Raad) als vertegenwoordiger van de onderwijsinstellingen en het Colo (overkoepelende organisatie van de Landelijke Organen/kenniscentra) dat de behoeften van het bedrijfsleven (bedrijfstakken en branches) vertegenwoordigt.
De meningsverschillen bleven niet beperkt tot verschillen in de interpretatie van het competentiebegrip, maar manifesteerden zich ook bij discussies over de gewenste ontwikkeling in het aanbod aan opleidingen. Zo vindt het onderwijsveld dat het Colo een veel te smalle, functiegerichte invulling wil geven aan het opleidingenaanbod. Omgekeerd verwijt het Colo het onderwijsveld dat het veel te veel modieuze opleidingen start, waaraan op de arbeidsmarkt geen behoefte bestaat. De overheid liet deze strijd tussen de belangrijkste beleidsactoren in het middelbaar beroepsonderwijs de afgelopen tien jaar gewoon voortwoekeren. Ze voerde geen regie en gaf ook geen richting.

10.5 Knelpunten en beleidsthema's

Klachten van studenten

In de jaren 2006 en 2007 groeide het aantal klachten van scholieren en studenten over de kwaliteit van het onderwijs. De onvrede kwam onder andere naar buiten via acties van

de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). In 2007 schreven drie landelijke organisaties van scholieren en studenten een brandbrief aan de toenmalige staatssecretaris met de veelzeggende titel 'Wij willen leren, geef ons ook de kans', waarin zij meer lessen en beter onderwijs eisten. Die brief was voor de Tweede Kamer aanleiding om een parlementair onderzoek te starten naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs hadden plaatsgevonden. Een van de onderwerpen in dat onderzoek was het zogeheten 'nieuwe leren', waarin de leerling of student wordt beschouwd als iemand die zelfstandig, actief en in interactie met zijn of haar omgeving (bijvoorbeeld tijdens een stage) kennis en inzicht construeert. De verschillende verschijningsvormen van het 'nieuwe leren' hebben gemeen dat er afstand wordt genomen van de overwegend klassikale werkwijze, dat de leerling regisseur wordt van zijn eigen leerproces en dat de leraar meer een begeleider is van dat leerproces dan onderwijs geeft en vakkennis overdraagt.
Competentiegericht onderwijs is niet hetzelfde als het 'nieuwe leren'. Het competentiebegrip is afkomstig uit het bedrijfsleven en beoogt het beroepsonderwijs beter af te stemmen op de beroepspraktijk. Dat betreft niet alleen vakkennis en -vaardigheden, maar ook sociale vaardigheden en houdingen als stressbestendigheid, initiatief, flexibiliteit en inlevingsvermogen. Veel van die vaardigheden en houdingen zijn moeilijk te trainen, laat staan in het onderwijs zelf te verwerven. Mede om die reden wordt een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk doorgebracht. In de praktijk leidde deze ontwikkeling echter tot een sterke extensivering van het beroepsonderwijs, met steeds minder lessen en contacturen op school, waardoor de aandacht voor vakkennis en -vaardigheden sterk afnam.
De MBO Raad beloofde in een reactie op de klachten beterschap: gegarandeerde lesuren, een evenwichtig pakket van theorie en praktijk en onderwijs onder begeleiding van gekwalificeerd personeel. In 2010 ontstond opnieuw onrust over de kwaliteit van het mbo-onderwijs. De klacht ging met name over het feit dat leerlingen het merendeel van hun tijd op school zelfstandig moesten werken, dat er erg veel lessen uitvielen en dat veel docenten onbevoegd waren.
Een evaluatieonderzoek naar de urennorm in het mbo liet zien dat er tussen instellingen en opleidingen grote verschillen zijn. Volgens het onderzoek is de wettelijke eis van 850 uren per studiejaar (dat is inclusief de uren die tijdens stages in de beroepspraktijk worden doorgebracht) wel geschikt om vast te stellen of een instelling aan zijn inspanningsverplichting voldoet, maar biedt de urennorm onvoldoende waarborg voor voldoende kwalitatief begeleide leertijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegde docent.
Volgens het in februari 2011 uitgebrachte *Actieplan mbo 2011-2015* zal binnen de urennorm van 850 uur meer tijd aan onderwijs moeten worden besteed. Die intensivering zal bij de opleidingen op niveau 4 wel gepaard gaan met een verkorting van de opleidingsduur van vier jaar naar drie jaar.

Veel aandacht voor probleemjongeren in het mbo

Met de invoering van de WEB in 1996 verdwenen de niet-kwalificerende opleidingen, zoals het vormingswerk voor jeugdigen en de oriëntatie- en schakelcursussen. De start-

kwalificatienorm (mbo-niveau 2), die uitgangspunt werd bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, bracht echter al snel een gat in het opleidingenaanbod aan het licht. Een flink percentage van de leerlingen bleek problemen te hebben bij de doorstroom van het vmbo naar het mbo. Die problemen deden zich zowel voor bij jongeren die in het vmbo geen diploma hadden behaald als bij jongeren die moeilijk een keuze konden maken voor een sector of beroep. De gedachte dat alle schoolverlaters uit het vmbo direct een kwalificerende opleiding zouden kunnen volgen, moest dan ook al snel worden verlaten. Voor de eerste groep kwamen er assistentenopleidingen (niveau 1), voor de tweede groep werden enige tijd later Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleidingen (AKA) in het leven geroepen.
Om vertrek uit het onderwijs na het vmbo (zonder startkwalificatie) tegen te gaan werden in 2008 experimenten gestart met opleidingen die door het vmbo en het mbo gezamenlijk worden verzorgd, maar binnen het vmbo worden aangeboden, zodat leerlingen niet hoeven over te stappen naar een andere school (VM2-opleidingen). Een variant daarop zijn de vmbo-vakcolleges Techniek en Zorg.
Veel voortijdig schoolverlaters kampen met een opeenstapeling van problemen. Om deze 'overbelaste jongeren' extra zorg en ondersteuning te kunnen bieden werden in 2009 door de overheid extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor zogeheten plusvoorzieningen.
De beeldvorming rond het mbo werd de afgelopen jaren in belangrijke mate bepaald door problemen met de naar verhouding kleine groep leerlingen in de niveau 1-opleidingen (ongeveer 4% van het totaal aantal deelnemers, waaronder naar verhouding veel jongens met een niet-westerse of Antilliaanse achtergrond). Volgens het *Actieplan mbo 2011-2015* krijgen de niveau 1-opleidingen onder de naam entreeopleiding in de toekomst een eigen positie binnen het mbo-stelsel.

Sterke toename van de doorstroom van mbo naar hbo

In de afgelopen tien jaar gingen steeds meer gediplomeerden uit de mbo 4-opleidingen verder studeren in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Inmiddels doet meer dan de helft dat. De HBO-raad streefde in de eerste jaren van het vorige decennium naar maximale participatie. Dat gebeurde niet alleen met het oog op de wenselijk geachte toename van het aantal hoger opgeleiden of vanuit de emancipatiefunctie die het hbo van oudsher voor jongeren uit de lagere sociale milieus vervult. De doelstelling werd door de afzonderlijke hogescholen breed omarmd. Deze bood hun een extra argument om zo veel mogelijk studenten te trekken, hetgeen door de bekostigingssystematiek van de overheid ook sterk werd bevorderd. Mbo-gediplomeerden zijn sinds de invoering van de WEB echter primair opgeleid voor een middenkaderfunctie op de arbeidsmarkt. Hun vakkennis is veel minder goed ontwikkeld dan in de periode dat het beroepsonderwijs nog onder de WVO viel. Ook hun algemene vorming schiet nogal eens tekort. De hogescholen spijkerden de mbo-instromers echter niet bij, maar verlaagden het niveau van de opleidingen. Het lage niveau van een aantal pedagogische academies voor het basisonderwijs (pabo) vormde het eerste bewijs voor deze trend.
In de jaren nul ontstonden niet alleen veel nieuwe sectoroverstijgende vmbo-mbo-voorzieningen, maar werd ook geëxperimenteerd met korte (tweejarige) hogere

beroepsopleidingen: de zogeheten Associate Degree(AD)-opleidingen. De behoefte aan opleidingen tussen het mbo 4-niveau en het hbo-bachelorniveau werd met name door MKB-Nederland naar voren gebracht. Die behoefte sloot naadloos aan bij de wens van de overheid om meer jongeren te laten deelnemen aan het hoger onderwijs (50%-doelstelling). De positie van de AD-opleidingen was van meet af aan onderwerp van discussie tussen het mbo en het hbo. Het mbo had van oudsher een flink aanbod van postinitiële mbo-plusopleidingen. Het hbo ging in de eerste helft van de jaren nul echter ook allerlei nieuwe opleidingen (zoals de MKB-route en andere vormen van duaal onderwijs) ontwikkelen. In 2006 gingen de eerste experimenten met de tweejarige Associate Degree-opleidingen binnen het hoger beroepsonderwijs van start. Die opleidingen moesten niet alleen sterk georiënteerd zijn op de beroepspraktijk, maar tegelijkertijd ook onderdeel uitmaken van een hbo-bacheloropleiding, een dubbelfunctie die achteraf moeilijk uitvoerbaar blijkt te zijn. De AD-opleiding is voor de hogescholen vanwege het geringe aantal studenten bovendien een kostbare aangelegenheid. In 2008 kondigde de overheid aan dat ROC's de mogelijkheid krijgen om samen met een hbo-instelling een AD-programma binnen de eigen vestiging aan te bieden, waarbij het hbo verantwoordelijk blijft voor de graadverlening.

Kwaliteit, doelmatigheid en bestuurbaarheid

Sinds 2008 staat het overheidsbeleid ten aanzien van het mbo vooral in het teken van de kwaliteit van het onderwijs, de doelmatigheid van het onderwijs en de bestuurbaarheid van de ROC's. Er werden diverse commissies aan het werk gezet en onderzoeken uitgezet. Veel van de aanbevelingen van die commissies zijn inmiddels overgenomen in het in februari 2011 verschenen *Actieplan mbo 2011-2015*.

11 Overheid en onderwijsstelsel: van stelsel naar bestelverantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk wordt eerst de vraag besproken welke factoren ervoor zorgden dat de verschillende stelselkenmerken op de agenda verschenen en welk type stelselproblemen daar vooral aanleiding toe gaf. Vervolgens wordt aangegeven welke (beleids)actoren een belangrijke invloed op de beleidsvormingsprocessen uitoefenden en hoe hun positie in de loop der tijd veranderde.

11.1 Agendavorming en de invloed van de (beleids)actoren

Waarom verschenen de verschillende onderwerpen op de agenda?

Bij de keuze van onderwerpen die uiteindelijk op de beleidsagenda terechtkomen spelen tal van factoren een rol: de economische en maatschappelijke context en de politieke verhoudingen, maar ook de ernst en urgentie van het probleem, de media-aandacht ervoor en de maatschappelijke steun voor een andere aanpak ervan.
De agendering van het thema 'verlangd onderwijs' en het daaruit voortvloeiende voorstel voor een richtingvrije planning (hoofdstuk 7) kan het best worden verklaard met behulp van het *kloofmodel* uit hoofdstuk 6. Degenen die het probleem aan de orde stelden vreesden dat de toch al aanwezige discrepantie tussen het bestaande scholenaanbod

(overwegend confessioneel) en de vraag van ouders (vooral gericht op de sfeer en de kwaliteit van het onderwijs op school) als gevolg van de sterke verhoging van de stichtingsnormen voor nieuwe scholen alleen nog maar groter zou worden. Het kloofmodel is ook van toepassing op de agendering van het 'weer samen naar school'-beleid (hoofdstuk 8). De groeiende deelname aan het speciaal onderwijs en de daarmee gepaard gaande kostenstijging stonden weliswaar al sinds de jaren zeventig op de agenda, maar eerder genomen maatregelen hadden geen enkel effect gehad. De deelnamegroei en kostenstijging waren onbeheersbaar geworden. Een nieuwe bestuurlijke aanpak moest daar een einde aan maken. De agendering van de beleidsambitie om het opleidingsniveau van jongeren met het oog op de concurrentiepositie van Nederland sterk te verhogen (hoofdstuk 10) kan eveneens met het kloofmodel worden verklaard.
De agendering van het onderwerp islamitische scholen (hoofdstuk 7) kan het best worden verklaard met het *barrièremodel*. Hoewel de omvang van het probleem in termen van het aantal scholen en leerlingen klein was, was de media-aandacht groot. Daardoor namen de geuite bezwaren en zorgen over mogelijke negatieve effecten van de stichting van islamitische scholen toe (gebrekkige integratie, cumulatie van achterstanden, dreigend fundamentalisme).
Voor de agendering van de leerlinggebonden financiering (het rugzakje) (hoofdstuk 8) biedt het *stromenmodel* de beste verklaring. Het probleem dat ouders met een gehandicapt kind vaak niet op een gewone school terecht konden bestond al langer. De toegenomen aandacht voor inclusief onderwijs en de omslag van aanbod- naar vraagsturing op andere terreinen bood een policy window voor een andere aanpak van het probleem van de scheiding tussen regulier en het speciaal onderwijs. Een commissie had bovendien al een plan uitgewerkt. Het stromenmodel biedt vermoedelijk ook de beste verklaring voor het feit dat het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (hoofdstuk 9) na een politieke impasse van bijna vijftien jaar uitmondde in gedetailleerde afspraken in het regeerakkoord (1989) dat de basis legde voor het derde kabinet-Lubbers. Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord vond een uitruil plaats tussen bezuinigingen en de WAO (CDA-eisen) enerzijds en de basisvorming en ziektekostenverzekering (PvdA-eisen) anderzijds. Er lag ook al een wetsvoorstel dat alleen nog maar aangepast hoefde te worden.
De agendering van onderwerpen die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs – leerstandaarden (hoofdstuk 7), referentieniveaus (hoofdstuk 9) – kan het beste worden verklaard met het *relatieveaandachtsmodel*. Er was lange tijd weinig aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs (in termen van cognitieve vaardigheden en niveau). Andere ontwikkelingen en prioriteiten (kostenbeheersing, 'het nieuwe leren', verminderen van het lerarentekort, verhoging van het opleidingsniveau) kregen voorrang. Aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs is vaak een reactie op een periode waarin de toegankelijkheid van het onderwijs (kwantiteit) of de doelmatigheid van het onderwijs (bezuinigingen) centraal stond.

Welk type stelselproblemen gaf aanleiding tot beleid?

Aansluitingsproblemen en tekortschietende opbrengsten waren in verreweg de meeste gevallen aanleiding om een stelselonderwerp op de agenda te zetten. De afgelopen

twintig jaar ging de beleidsaandacht vooral uit naar aansluitingsproblemen tussen de verschillende onderwijssectoren: de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, de overgang van het vmbo naar het mbo en de overgang van het mbo naar het hbo. Sinds de eeuwwisseling kwam het onderwijsbeleid bovendien steeds meer in het teken te staan van aan EU-doelstellingen ontleende prestatiedoelstellingen en aan internationale benchmarks ontleende normen. Tekortschietende opbrengsten (in termen van het percentage voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie of van scores op reken- of taalprestaties vergeleken met andere landen) vormden vaak de directe aanleiding tot het agenderen van nieuw beleid.
Het derde type stelselprobleem – een discrepantie tussen aanbod en vraag – was minder vaak reden om nieuw beleid in gang te zetten. Dat is in zekere zin begrijpelijk. Discrepanties tussen aanbod en vraag komen minder makkelijk in beeld. Waar geen van overheidswege bekostigd aanbod is, kan zich immers moeilijk een vraag manifesteren.

11.2 Welke (beleids)actoren hadden een belangrijke invloed op het beleidsvormingsproces?

Bewindslieden

In de periode 1990-1998 lag het accent op de herstructurering van voorzieningen binnen het stelsel (schaalvergroting, weer samen naar school, ROC-vorming). Het initiatief daarvoor lag vooral bij de bewindslieden (allemaal van PvdA-huize). Aan het eind van de jaren negentig verschoof het accent naar de bestuurlijke verhoudingen. De bewindslieden (van VVD: 1998-2002 en CDA: 2002-2007 en 2007-2010) legden in die perioden achtereenvolgens de nadruk op het stimuleren van meer marktwerking in het onderwijs, op het regelen van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsinstellingen (governance) en op de kwaliteit van het onderwijs.

De Tweede Kamer

De Tweede Kamer nam de afgelopen jaren een aantal keren duidelijk het voortouw. Dat was het geval bij de door de niet-confessionele partijen ingediende motie (1993) die zou leiden tot het voorstel voor een richtingvrije planning, bij de vooral door de VVD aangekaarte problematiek rond de islamitische scholen (2003) en bij het Kamerbrede besluit, naar aanleiding van de toenemende klachten over de kwaliteit van het onderwijs (2007), om een parlementair onderzoek in te stellen naar de onderwijsvernieuwingen in het voorgezet onderwijs in de jaren negentig.
Het aantal Kamervragen over problemen, incidenten en misstanden nam de afgelopen jaren sterk toe. Meestal zijn die vragen gebaseerd op berichten in de media. Deze leiden soms tot hypes (met nieuwe regels of meer toezicht als gevolg), maar kunnen er ook voor zorgen dat problemen of misstanden die lange tijd onopgemerkt bleven uiteindelijk op de politieke agenda verschijnen.

De Onderwijsraad

De Onderwijsraad is sinds 1997 nog het enige permanente adviesorgaan op het gebied van het onderwijs. In dat jaar veranderden ook zijn samenstelling en zijn opdracht.

De raad is bij uitstek gezaghebbend bij onderwerpen die raken aan het grondwetsartikel 23. De invloed van de adviezen verschilt per onderwerp. Soms duurt het jaren voordat die invloed merkbaar wordt (leerstandaarden), soms is de timing zodanig dat de adviezen van de raad onmiddellijk worden omarmd (canon, fusietoets), terwijl andere adviezen zoveel weerstand in het onderwijsveld oproepen dat ze niet eens de beleidsagenda bereiken. De Onderwijsraad is een van de weinige instanties die door zijn sectoroverstijgende invalshoek enig tegenwicht kan bieden tegen de sectoralisering van het onderwijsbeleid.

De Inspectie van het Onderwijs

Ook de positie en rol van de Inspectie van het Onderwijs veranderden de afgelopen twintig jaar ingrijpend. Het inspectietoezicht is zich de afgelopen jaren steeds meer gaan richten op de individuele scholen en instellingen zelf, waarbij de intensiteit van het toezicht na verloop van tijd werd gekoppeld aan een risicoanalyse op basis van (op schoolniveau) beschikbare gegevens. De toezichtfunctie verschoof van toezicht voor de minister (generaliserend) naar toezicht voor de burger (kwaliteit van de afzonderlijke scholen). De focus op individuele (zeer) zwakke scholen gaat wel ten koste van de aandacht voor ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit in het algemeen en voor belangrijke school- en sectoroverstijgende ontwikkelingen.

Beleidsactoren in het onderwijsveld

De *sector- en brancheorganisaties* (VSNU, HBO-raad, MBO Raad, VO-raad en PO-raad) zijn anno 2010 als relatief nieuwe spelers verreweg de belangrijkste beïnvloeders van het onderwijsbeleid. Ze opereren in hun onderwijssector als werkgeversorganisatie, behartigen de belangen van (de besturen in) hun sector en vertegenwoordigen hun sector in het overleg met de overheid. Daarnaast nemen ze soms ook onderdelen van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op zich.
De invloed van de *landelijke onderwijsvakbonden* nam de afgelopen decennia af. Het overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid tussen de landelijke overheid en de centrale vakorganisaties werd vervangen door overleg per onderwijssector tussen sector-/brancheorganisaties en vakbonden.
De invloed van *organisaties van ouders, leerlingen en studenten* is wisselend en in belangrijke mate gebaseerd op het piepsysteem. Klachten, acties en media-aandacht zijn daarbij de belangrijkste instrumenten.

Onderwijsexterne beleidsbeïnvloeders

Begin jaren negentig was de onderwijssector nog een gesloten beleidssector, die wel werd aangeduid als 'pedagogische provincie'. Deze situatie is duidelijk veranderd. De (organisaties van) *werkgevers* waren de eerste buitenstaanders die invloed kregen op het onderwijsbeleid. Zij zijn inmiddels de meest invloedrijke externe partij: door deelname aan het onderwijsoverleg, het uitbrengen van adviezen (samen met centrale organisaties van werknemers in de SER en de Stichting van de Arbeid), het leveren van voorzitters voor belangrijke adviescommissies (Wagner, Rauwenhoff, Oudeman), het uitdragen van standpunten, het lobbyen bij bewindslieden (ook van andere departementen, zoals EZ

en SZW) en bij de Tweede Kamer, en – in de uitvoeringssfeer – het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur (mbo).
Sinds de eeuwwisseling nam ook de invloed van *internationale organisaties* als de OESO en de EU sterk toe, zij het dat die invloed uitsluitend indirect van aard is. Deze organisaties oefenen vooral invloed uit langs de weg van internationaal vergelijkend onderzoek (OESO) en het formuleren van gemeenschappelijke beleidsambities (EU). Internationale vergelijkingen, beleidsambities en daaraan gekoppelde nationale prestatiedoelstellingen waren de afgelopen tien jaar misschien wel het meest richtinggevend voor het onderwijsbeleid.
De invloed van de *wetenschap* is onmiskenbaar aanwezig, zij het niet altijd direct aanwijsbaar. De afgelopen decennia was in ieder geval sprake van een verschuiving in de invloed van wetenschappelijke disciplines op het onderwijsbeleid: van rechten (tot jaren vijftig) naar sociologie (jaren zestig en zeventig), economie en bestuurskunde (vanaf de jaren tachtig), psychologie (jaren nul) en hersenwetenschappen (jaren tien). De onderzoeksaandacht voor het onderwijsstelsel en -bestel was lange tijd uiterst beperkt, maar neemt de laatste jaren duidelijk toe als gevolg van de beschikbaarheid van internationaal vergelijkende gegevens over onderwijsstelsels. Er is weinig aandacht voor het onderwijsbeleid van de rijksoverheid. Evaluatieonderzoek, waartoe belangrijke wetten meestal verplichten, betreft in de regel vooral de vraag of de beoogde doelstellingen van het nieuwe beleid zijn bereikt. De vraag of de overheid de juiste dingen heeft gedaan en de dingen goed heeft gedaan blijft meestal buiten beschouwing.

11.3 Conclusies en kanttekeningen naar aanleiding van de beleidsvorming rond de vier stelselkenmerken

Sectoralisering van het onderwijsbeleid

Na het proces van herstructurering van het onderwijsaanbod in de jaren tachtig en negentig bestaat het onderwijsstelsel uit vier sectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs), die geregeld zijn in vijf wetten (WPO, WEC, WVO, WEB en WHW). De onderwijssectoren verschillen qua regelgeving en bekostigingswijze. Het ministerie van Onderwijs is in belangrijke mate langs deze sectorale lijnen georganiseerd en opgedeeld (portefeuilleverdeling tussen bewindslieden, departementale indeling). Ook de beleidsarena's verschillen per sector. In het overleg tussen overheid en onderwijsveld zijn de sector- en brancheorganisaties verreweg de belangrijkste aanspreekpunten van de overheid.
De afgelopen twintig jaar was nauwelijks sprake van beleidsvorming ten aanzien van het hele onderwijsstelsel en -bestel. Het stelsel- en bestelbeleid van de overheid is als het ware de optelsom van het beleid dat met betrekking tot de afzonderlijke sectoren wordt gevoerd.

– Door de sectoralisering van het onderwijsbeleid is de samenhang binnen het onderwijsbestel onder druk komen te staan. Dat manifesteert zich vooral bij de overgangen tussen sectoren.

– Sectoralisering leidt tot doorschuiven van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, van het vmbo naar het mbo (drempelloosheid) en van het mbo naar het hbo.
– Er zijn onvoldoende sectoroverstijgende krachten. De Onderwijsraad is nog de enige instantie die met enige regelmaat sectoroverstijgende verkenningen en adviezen uitbrengt. Ook het wetenschappelijk onderzoek naar ontwikkelingen in de onderwijssector is in belangrijke mate langs sectorale lijnen georganiseerd.

De positie en rol van de overheid binnen het onderwijsbestel is de afgelopen twintig jaar sterk veranderd

Was de overheid in de jaren tachtig nog verreweg de belangrijkste beleidsactor, die scholen en instellingen met vaak zeer gedetailleerde wet- en regelgeving centraal aanstuurde, anno 2010 is zij als gevolg van processen van deregulering en autonomievergroting nog slechts een van de beleidsactoren, die voor de ontwikkelingen in en resultaten van het onderwijs in hoge mate afhankelijk is van het gedrag van decentrale actoren: de (organisaties van) besturen van scholen en instellingen, schoolleiders en docenten. De overheid is krachtens de Grondwet echter nog steeds verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

De overheid bleek de afgelopen decennia regelmatig moeite te hebben met de toegenomen autonomie van de besturen van scholen en instellingen. Bij de in de jaren negentig ingevoerde onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs bemoeide zij zich veel te veel met de onderwijskundige inrichting van het onderwijs, zo concludeerde een parlementaire onderzoekscommissie. Die bemoeienis stond op gespannen voet met de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs. De overdracht van bevoegdheden op het bestuurlijke vlak bracht voor de overheid niet alleen voordelen (minder beleidslast, meer mogelijkheden om de overheidsuitgaven te beheersen), maar ook nadelen met zich mee. De toegenomen bestuurlijke autonomie van scholen en instellingen stond wenselijk geachte beleidsontwikkelingen, bijvoorbeeld rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs, regelmatig in de weg. De gehanteerde bekostigingssystemen leidden tot strategisch gedrag van school- en instellingsbesturen. De autonomie kwam bovendien niet bij de scholen en opleidingen zelf, maar bij de schoolbesturen en colleges van bestuur te liggen. Bestuurlijke schaalvergroting vergrootte de afstand tussen besturen en uitvoerende docenten. De professionele ontwikkeling van docenten werd er eerder door belemmerd dan gestimuleerd.

Veranderingen in de rol en prioriteiten van de overheid droegen niet bij aan de consistentie van het beleid. Na een periode waarin de overheid duidelijk richting gaf (wetgeving, herstructurering van het onderwijsaanbod, onderwijsvernieuwingen) volgde een aantal jaren waarin de overheid vooral ruimte bood (marktwerking, vrijheid bij het aanbieden van nieuwe opleidingen), waarna de koers werd verlegd naar het maken van afspraken over te leveren resultaten (prestatie-eisen) en het afleggen van rekenschap door scholen en instellingen over de gerealiseerde opbrengsten (extern en intern toezicht). Deze veranderingen in de opstelling van de overheid gingen de afgelopen twintig jaar gepaard met belangrijke verschuivingen in de prioriteitstelling ten aanzien van de publieke belangen: een verschuiving van doelmatigheid (schaalvergroting,

kostenbeheersing en doelmatige leerwegen), naar toegankelijkheid (beroepskolom, meer hoger opgeleiden) en vervolgens naar kwaliteit (referentieniveaus, aanscherping exameneisen, meer excellentie). Inhoudelijke ambities en het bestuurlijk gedrag van de overheid werden de afgelopen twee decennia ten minste driemaal herzien.

– De overheid had de afgelopen twintig jaar weinig aandacht voor de mogelijk negatieve effecten van autonomievergroting. Het streven naar deregulering en autonomievergroting werd in belangrijke mate ingegeven door de wens de beleidslast van de overheid te verminderen en de overheidsuitgaven beter te beheersen. Meer autonomie zou leiden tot minder regels en meer kwaliteit, zo luidde de boodschap. Dat bestuurlijke autonomie zou kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen (in de vorm van calculerend gedrag van scholen en ouders) en tot verlaging van kwaliteitsstandaarden (als gevolg van een op studentenaantallen en op rendement gerichte bekostigingssystematiek) werd onvoldoende gezien.
– Verschuivingen in de rol en prioriteiten van de overheid hingen niet alleen samen met wisselingen in politieke coalities, maar ook met de persoonlijke deskundigheden, achtergronden en ambities van achtereenvolgende bewindslieden. Daarnaast speelde de onzichtbare maar invloedrijke hand van de minister van Financiën een belangrijke rol (stellen van financiële kaders, wijze van begroten en verantwoorden (vbtb), heroverwegingsrapporten op het gebied van het onderwijs).
– De overheid schoot bij het waarborgen van de drie publieke belangen nogal eens door. Zij hield onvoldoende rekening met het feit dat de drie publieke belangen (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) op gespannen voet met elkaar staan en niet alle drie tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd (trilemma). De sterke focus op doelmatigheid (1990-1998) leidde tot een geringere toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De sterke nadruk op toegankelijkheid die daarop volgde (1998-2007) leidde tot een daling van het niveau (diploma-inflatie). Als reactie op die laatste ontwikkeling ligt het accent sinds 2007 met name op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De beleidsarena veranderde ingrijpend en dat bleef niet zonder gevolgen

De beleidsarena ziet er in 2010 heel anders uit dan in 1990. Er kwamen belangrijke nieuwe spelers bij, zoals de sector/brancheorganisaties van schoolbesturen/colleges van bestuur en de werkgevers. Hun invloed nam de afgelopen jaren sterk toe.
Sommige onderwijsorganisaties kregen minder invloed, andere veranderden hun missie. Hoewel de onderwijsvakbonden hun krachten bundelden, nam hun invloed op het landelijke onderwijsbeleid in feite af. Er kwamen op het docentenfront ook nieuwe spelers bij, zoals de BON.
Andere onderwijsorganisaties veranderden hun missie.
Het overleg tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld veranderde eveneens. De sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur werd tijdens het eerste paarse kabinet gewijzigd. Er kwamen afzonderlijke overlegvormen per geleding, hetgeen de overheid meer ruimte bood eigen afwegingen te maken tussen de belangen van de verschillende geledingen. Afwegingen die overigens zelden expliciet werden vermeld. Sinds de Fortuynrevolte (2002) is de overlegstructuur tussen overheid en onderwijsveld steeds

diffuser geworden. Er wordt niet alleen gesproken met het georganiseerde onderwijsveld, maar ook met deskundigen en met personen die zich in de media over het onderwijs uitspreken. Het overleg vindt ook vaker per beleidsdossier plaats (bijvoorbeeld passend onderwijs).

– De verhouding tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld is op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. De onderwijsinhoudelijke deskundigheid binnen het ministerie nam af. Topambtenaren worden vooral geselecteerd op proces- en managementdeskundigheid. In de jaren negentig zijn veel inhoudelijk deskundige topambtenaren naar het onderwijsveld zelf overgestapt. De omgekeerde overstap – van onderwijsveld naar ministerie – in het verleden heel gebruikelijk, wordt niet meer gemaakt. De Onderwijsraad is nog het enige permanente adviesorgaan. Het aantal tijdelijke commissies nam sterk toe. Dergelijke commissies zijn voor de overheid beter aanstuurbaar.
– Leraren hebben aan gezag ingeboet. Het overheidsbeleid met betrekking tot de leraren werd de afgelopen jaren vooral ingegeven door de problematiek van het dreigende lerarentekort. De kwaliteit van de leraren(opleidingen) werd aan de scholen en de onderwijsinstellingen (hbo en wetenschappelijk onderwijs) overgelaten. De hbo-lerarenopleidingen staan al geruime tijd in een kwaad daglicht. Deze opleidingen trekken niet alleen de zwakste leerlingen uit het voortgezet onderwijs (havisten zonder wiskunde in hun pakket), maar ook gediplomeerden uit het mbo die zelf vaak moeite hebben met de leerstof van groep 8 van de basisschool. De hbo-lerarenopleidingen zijn van alle hbo-opleidingen verreweg het minst uitdagend en selectief. Leraren kennen bovendien, anders dan andere beroepsgroepen met een hogere opleiding, geen eigen beroepsvereniging die zich bekommert over de kwaliteit van het beroep, het niveau van de instroom in het lerarenberoep en de kwaliteit van de lerarenopleidingen.
– De invloed van onderwijsexterne actoren nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. Invloeden van buiten het onderwijs waren vaak meer bepalend voor de koers die het onderwijsbeleid insloeg dan de geluiden uit de onderwijssector zelf. De belangrijkste invloeden van buiten komen van de werkgevers en van internationale organisaties. De groeiende invloed van deze actoren ligt in het verlengde van de toegenomen dominantie van de economische invalshoek in het onderwijsbeleid.

Weinig aandacht voor de verantwoordelijkheid van de overheid zelf

Uit de hoofdstukken 7 tot en met 10 rijst het beeld op van beleidsvormingsprocessen die vaak uiterst moeizaam verliepen (voortmodderen), vele jaren in beslag namen en vaak nauwelijks resultaten en soms zelfs averechtse effecten opleverden. De afgelopen tien jaar gaf de overheid inhoudelijk weinig richting aan het onderwijsbeleid, deels als reactie op de opeenstapeling van nieuw beleid (schaalvergroting en onderwijsvernieuwingen) in de jaren negentig (1990-1998), deels ingegeven door liberale opvattingen over deregulering en marktwerking (1998-2002) en christendemocratische opvattingen over subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring (2002-2010). De overheid liet het beleid bij voorkeur aan het onderwijsveld zelf over. Ze creëerde wel meer tegenkrachten op het niveau van de besturen van scholen en instellingen (raad van toezicht,

medezeggenschap). De sector- en brancheorganisaties van schoolbesturen/colleges van bestuur kregen van overheidswege een belangrijke positie en rol in het beleidsvormings- en uitvoeringsproces.

– De beleidsvormingsprocessen rond de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs en rond de positie en functie van het mbo laten zien dat het 'beleid van onderop' vaak niet werkte. Daarvoor liepen de belangen van de betrokken partijen – van de schoolbesturen bij het 'weer samen naar school'-beleid en van de MBO Raad en het Colo bij het mbo – te sterk uiteen. Belangentegenstellingen belemmerden de voortgang in het proces. De overheid nam geen regierol op zich. Bij 'beleid van onderop' doet zich duidelijk een dilemma voor tussen legitimiteit (draagvlak onder betrokkenen) en effectiviteit (het bereiken van het beoogde doel).
– Beleidsvorming werd een zaak van hoogopgeleiden. De politieke en bestuurlijke arena's in het onderwijs worden gedomineerd door hoogopgeleiden (ten minste hbo-niveau) en professionals (in plaats van vrijwilligers). De meeste beleidsbeïnvloeders en beleidsmakers hebben weinig kennis van en affiniteit met opleidingen aan de onderkant van het onderwijsstelsel (vmbo, lagere niveaus van het mbo). Problemen in die onderwijssectoren werden daardoor soms lange tijd verwaarloosd. Onterechte negatieve beeldvorming wordt in de regel onvoldoende gecorrigeerd. Plannen om het tij te keren worden meestal geopperd door zaakwaarnemers die opkomen voor de belangen van jongeren uit lagere sociale milieus.
– De positie en de verantwoordelijkheden van de sector- en brancheorganisaties zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Zij spelen niet alleen een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding, maar nemen ook allerlei uitvoerende taken op zich. Hun positie is echter minder sterk dan hun beleidsinvloed doet vermoeden. Ze vertegenwoordigen niet altijd alle besturen in hun onderwijssector, kampen vaak met belangentegenstellingen tussen de besturen onderling (bijvoorbeeld tussen grote en kleine besturen) en zijn niet in staat om de besturen in hun sector aan gezamenlijke besluiten te binden. Hun belangrijkste gemeenschappelijk doelstellingen zijn het zo veel mogelijk buiten de deur houden van de overheid (behoud van autonomie) en het binnenhalen van een zo hoog mogelijk percentage van de onderwijsbegroting (budgetmaximalisatie).
– Er is onvoldoende aandacht voor de checks and balances op landelijk niveau. Literatuur over governance behandelt vooral de checks and balances op het niveau van de gesubsidieerde instellingen. Die focus op het niveau van de besturen van scholen en instellingen zien we ook terug in de onderwijssector. Er is daarentegen nog weinig te merken van een aanzet tot governance op het macroniveau van de overheid zelf (controlemechanismen, evenwichtige verhoudingen tussen de betrokken partijen en transparantie).

Is evidence based onderwijsbeleid eigenlijk wel mogelijk?

Sinds het verschijnen van het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het onderwijs onderzocht (commissie-Dijsselbloem) moet het beleid rond onderwijsvernieuwingen bewezen effectief zijn. Het is de vraag of die eis realistisch is. Evidence based beleid veronderstelt een zekere mate van rationaliteit en

voorspelbaarheid. Uit de beschreven casestudies blijkt echter telkens weer hoe complex en onvoorspelbaar beleidsvormingsprocessen zijn. Veranderingen in de economische en maatschappelijke context of in de politieke verhoudingen – denk bijvoorbeeld aan de val van een kabinet, waardoor het beleidsvormingsproces abrupt wordt afgebroken en nieuwe bewindslieden vervolgens een andere koers inzetten – zijn in hoge mate bepalend voor de uitkomst van beleidsvormingsprocessen.
Een andere conclusie uit de casestudies is dat de actoren die het beleid moeten uitvoeren zich vaak anders gedragen dan de overheid in haar beleidsdocumenten veronderstelde (of wenselijk achtte). De beleidsvormingsprocessen rond de vier stelselkenmerken laten zien dat 'wet' en 'budget' lang niet altijd een garantie zijn voor succesvol beleid.

– Ex ante onderzoek naar het realiteitsgehalte van het door beleidsmakers verondersteld gedrag zou ongewenste effecten van beleid kunnen voorkomen.
– Een weinig ingezet beleidsinstrument is dat van de dialoog en overtuiging. Een goed onderbouwd en overtuigend verhaal, gevolgd door een inhoudsvolle dialoog, kan wonderen doen. Dergelijke verhalen worden nog maar zelden verteld. Toch past dit instrument bij uitstek bij een minder sturend en meer procesgericht onderwijsbeleid. Zo'n benadering stelt echter hoge eisen aan de kwaliteit van bewindslieden en topambtenaren (inhoudelijke deskundigheid, gezag en overtuigingskracht). Het is de vraag of die kwaliteiten nog voldoende aanwezig zijn.

Summary

1. Background and research questions

'Education shall be the constant concern of the Government'. That is stated in Article 23(1) of the Dutch Constitution. Given the new administrative relations in the Netherlands, creating a cohesive, soundly functioning education system and educational context is perhaps the most important task facing the Dutch government today. In seeking to fulfil that task, the government has become largely dependent on the behaviour of the governing boards of schools and other education institutes at local level. This study explores the question of how the government has sought to fulfil its responsibility over the last 20 years.

This question is based on two important political and administrative developments. Politically, there has been a shift in recent decades from 'makeability' to market forces. At the same time, at administrative level there has been a move away from centralised to devolved decision-making. It is not only the position and role of the government that have changed over the last 20 years; other players in the policy arena have also seen their influence undergo radical changes.

Two concepts are central in this study: education system and educational context. The education system denotes the infrastructure of schools and education institutes, school types and education programmes, as well as the legislation and regulations which govern them. The educational context is a broader concept, incorporating not just the education system as such, but also the institutionalised setting which influences it: the entire body of government authorities, agencies and organisations within and outside the education field which are concerned with the functioning, continued existence and development of the education system.

The development of policy in relation to the education system and the educational context is described in this study on the basis of four fairly unique features of the Dutch education system:

- freedom of education (Article 23 of the Dutch Constitution);
- the relationship between mainstream and special education;
- (early) selection in the transition from primary to secondary education;
- the position and function of senior secondary vocational education.

Agenda-building and policy development often occur as the result of a perceived systemic problem. A systemic problem exists if situations arise in the structure or configuration of the education system that are regarded as detrimental from the perspective of a given criterion (principle or norm). This study distinguishes between three types of systemic problem:

- transitional and matching problems between and within education sectors;
- problems resulting from a (growing) discrepancy between the existing supply of and (developments in) demand for education;
- problems in the form of undesirable developments in or outcomes of the system.

This study of government responsibility for the education system and educational context is based around four central research questions:
– How did the government fulfil its responsibility for education in the past (up to 1990)?
– How did the policy-building processes in relation to the system characteristics outlined above develop in the period 1990-2010; which topics arose, and which (policy) actors were most closely involved in the various policy processes?
– Why were the various topics highlighted in the context of the four system characteristics above placed on the agenda; what type of systemic problems arose, and what was the influence of the various (policy) actors?
– To what extent and in what way has the government fulfilled its responsibility for the education system and educational context over the last 20 years?

The description of the policy-building process in relation to the four system characteristics (case studies) is based solely on document research – not just policy documents, but also parliamentary papers, advisory reports from key advisory bodies, committee reports, research reports, publications by advocacy groups and media articles. The study covers a period of 20 years (1990-2010).

2. Developments in the education system

The 'Pacification of 1917' brought an end to the school funding controversy (*Schoolstrijd*) in the Netherlands. An amendment to the Dutch Constitution created financial equality between state and private education; prior to this time, the government had funded only publicly provided primary, secondary and university education. Creating financial equality for state and private education required a detailed central legislative and regulatory regime, and a dedicated Ministry of Education was founded for this purpose in 1918.

2.1 Expansion of the education system (1920-1980)

The expansion of the publicly funded education system began in 1920 with the passing of the Primary Education Act (*Lager onderwijswet*). This opened the way for a marked expansion in (confessional) private primary education. Following the introduction of compulsory education in 1901, special schools were founded for children with physical and/or intellectual disabilities.
A legislative framework was also introduced for vocational education in 1919, in the form of the Technical Education Act (*Wet op het nijverheidsonderwijs*); prior to this, vocational education had been funded through private initiatives or by industry. The years of reconstruction following the Second World War provided the context for a rapid expansion in the number of schools offering elementary, junior and senior vocational education, especially for technical occupations. The growth of the welfare state in the 1960s and 70s was also accompanied by a strong rise in the number of new vocational training programmes, with further differentiation being introduced in terms of level and discipline. Educational differentiation according to religious and ideological orientation also increased sharply between 1920 and 1980.

In 1980 the education system comprised 17,740 primary schools (8,050 nursery schools, 8,727 primary schools and 963 primary schools), 3,734 secondary schools and (full-time) programmes (1,511 providing junior general secondary (*mavo*), senior general secondary (*havo*) and pre-university (*vwo*) education, 1,293 offering junior vocational education programmes, 577 teaching senior secondary vocational programmes and 353 providing higher professional education). At the start of the 1980s, tertiary education in the Netherlands was provided by the 21 universities.
The financial equality between state and private education which was established following the 1917 Pacification resulted in an education policy that was highly centralised and legalistic. Through the 1960s and 70s, education policy gradually changed from a distributive and allocative approach (distributive fairness) to one of construction and renewal. The publication of the Contours Report (*Contourennota*) in 1975 was the most important milestone during this period of development.

2.2 Restructuring of the education system and new administrative relations (1980 -2000)

The 1980s saw the basis being laid for the present education system and educational context . The introduction of the Secondary Education Act (*Wet op het voortgezet onderwijs*) in the early 1980s established a legislative framework covering both general secondary education and junior, senior and higher vocational education. The education system was highly differentiated, and questions were increasingly being raised as to whether the differentiation and resultant selection had not gone too far. The first step on the path towards integration had already been presaged in the Contours Report, in the form of the merging of nursery and primary education. This became a reality with the introduction of a new Primary Education Act (*Wet op het basisonderwijs*) in 1985. Opinions were strongly divided on the issue of integrating the early years of the different secondary school types to create a common basic education programme. The debate about middle schools had led to a political stalemate, and the decision-making on a common programme ground to a halt for a long time. On the other hand, there was consensus on the proposal to place higher professional education (*hbo*) and senior secondary vocational education (*mbo*) within a separate legislative framework, and the Higher Professional Education Act (*Wet op het hoger beroepsonderwijs*) accordingly came into force in 1986.
Two ministerial policy documents appeared in the middle of the 1980s – 'Fewer rules, more freedom' (*Minder regels, meer ruimte*) and 'Higher education: autonomy and quality' (*Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK)) – which set forth a new policy philosophy for the education sector, calling for fewer and more general rules (deregulation) and greater autonomy for higher education establishments.
The arm's length administration philosophy advocated in the HOAK policy document was to serve as a model in the following years for the administrative relationships in the other education sectors. In 1988 the policy set out in the document 'The school on the way to 2000. An administrative philosophy for the 1990s' (*De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*) was extended to include primary and secondary education. Here again, the central objective was to increase the autonomy of schools,

especially managerial autonomy (lump-sum funding). By contrast, the establishing of attainment targets at central level reduced educational autonomy, a move which met with fierce resistance in the private education sector. The aim was to replace specific attainment targets by more general instructional objectives, and also less prescription in advance and more focus on retrospective testing of achievement. Increasing the size of schools and school boards was an important condition for increasing their autonomy.
The restructuring of the education system continued in the 1990s. A new Primary Education Act came into force in 1998 (*Wet op het primair onderwijs*). This Act not only incorporated the statutory provisions governing mainstream primary schools, but also extended to special schools for children with relatively mild problems, children with learning and behavioural difficulties (LOM-schools) and children with moderate learning difficulties (MLK-schools); these two school types were merged under the Act to create special primary schools. The Act also provided a statutory basis for the 'Going to School Together' (*Weer Samen Naar School*) policy, which was aimed at accommodating children with special needs in mainstream schools. The remaining special education sectors were given their own statutory framework in that same year, in the form of the Expertise Centres Act (*Wet op de expertisecentra*).
Little changed in the structure of *secondary education* in the Netherlands in the 1990s, but there were some fairly seismic shifts in the educational approach. Following the fierce differences of political opinion on the subject of middle schools, every form of structural reform in secondary education had become taboo. Although a programme was introduced in the early 1990s providing for common educational content for all pupils aged between 12 and 15 years, this programme had to be taught within the existing differentiated secondary education system, with all its differing school types. The existing structure also had to be maintained when merging the upper years of pre-vocational education (*vbo*) and junior general secondary education (*mavo*) to create pre-vocational secondary education (*vmbo*). This was achieved by replacing the existing school types and levels with different learning tracks within the *vmbo* system. Although the structure was not formally changed, the perception was of a clear differentiation in secondary education, between *vmbo* on the one hand, which prepared pupils for senior secondary vocational education (*mbo*), on the one hand, and senior general secondary education (*havo*) and pre-university education (*vwo*), which prepared pupils to go on to higher education.
Around the turn of the century, a similar integrative operation took place in secondary education to that which had already occurred in primary schools; parts of special secondary education (LOM and MLK) were incorporated in the Secondary Education Act (WVO), in the form of learning support (*leerwegondersteunend onderwijs*) and practical training (*praktijkonderwijs*).
In 1996, senior secondary vocational education (*mbo*) programmes were removed from the Secondary Education Act. Together with apprenticeship programmes and a number of adult education provisions, they were given their own legislative framework in the form of the Adult and Vocational Education Act (*Wet educatie en beroepsonderwijs*). The majority of *mbo* programmes were taken over by the newly created regional training centres (ROC).

In the higher education sector, the Higher Education and Research Act (*Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*) came into force in 1993, replacing the separate laws dating from 1986 which had governed higher professional and university education. The binary structure of higher education, with higher professional education (*hbo*) alongside university education (*wo*), was retained in the new Act.

2.3 From system to context: supervision and accountability (2000-2010)

In the first decade of the 21st century, the regulatory activities were transferred from government to players in the education field. The Education Supervision Act (*Wet op het onderwijstoezicht*) was introduced in 2002; under the Act, the Dutch Inspectorate for Education was given two important functions: upholding basic quality standards in every school and encouraging schools to adopt their own quality assurance systems and quality policy.
A policy document on school governance (*Governance: ruimte geven, verantwoordelijkheid vragen en van elkaar leren* – 'Governance: giving scope, taking responsibility and learning from each other') was published in 2005, setting out the initial contours of the new administrative relations in education and the division of roles, tasks and responsibilities among the various players in the education field. The Good Education, Good Governance Act (*Wet goed onderwijs, goed bestuur*) which came into effect in 2010 enables the government to intervene where there are serious or long-term concerns about quality in a school or in cases of administrative mismanagement.

3. Features and achievements of the Dutch education system

Chapter 3 of the report describes the main features and achievements of the Dutch education system from two perspectives: by looking at developments in the education system over the last 20 years and by comparing a number of features of the Dutch education system with other systems.

3.1 Trend in the number of education establishments and number of participants (1990-2010)

The total number of schools and other education institutes declined by 30% between 1990 and 2010. The sharpest fall was in senior secondary vocational education (–86%), largely due to two major upscaling operations in this sector between 1986 and 2000. There was also a sharp fall in the number of general secondary schools (–61%), as specialist schools were amalgamated to create school communities, broad-based combined schools offering most or all types of secondary education. The reduction in the number of schools was smallest in the primary education sector (–21%). The fall in the number of higher education establishments (–38%) was due entirely to a reduction in the number of universities of applied sciences (higher professional education).
The total number of pupils and students increased over the same period by 14%. The biggest increase was in higher education, and especially higher professional education

(+56%). The number of pupils at special primary schools reduced, while the number in special secondary education increased. Overall, the number of primary school pupils increased by 11% between 1990 and 2010. The total number of pupils in secondary schools remained roughly unchanged over the same period, while the number in senior secondary vocational education rose by 15%.

3.2 Characteristics and achievements of the Dutch education system

Schools and other education institutes in the Netherlands have a relatively high degree of autonomy. In reality, two opposing developments have occurred in this regard over the last 20 years: schools have seen their administrative autonomy increase, whereas educationally, higher standards have been imposed in recent years and the supervision of individual schools has been stepped up. Formal responsibility for education in the Netherlands lies with school boards. These boards can delegate decision-making to school heads, but can also restrict the autonomy of school heads and teachers.
Virtually all countries have forms of special education alongside the mainstream schools. However, countries differ in their definition of the categories of pupils classed as having special needs. The definition of separate facilities also varies. In the Scandinavian countries, pupils are included in mainstream education as far as possible; by contrast, the Netherlands and Germany have a long tradition of separate special education facilities.
The first selection moment in Dutch education occurs on the transition from primary to secondary school. This takes place at a relatively young age (12 years); in many other countries this happens only later (16 years). In Germany, by contrast, selection takes place even earlier than in the Netherlands (at age 10). This early selection has been the topic of heated debate more than once in recent decades.
The senior levels of Dutch secondary education incorporate both general education (the upper streams of senior general secondary/pre-university education (*havo/vwo*) and a large senior secondary vocational education sector (*mbo*). In 2010, there were twice as many students in *mbo* than in the upper streams of *havo* and *vwo*. Senior secondary vocational education is focused primarily on the jobs market, whereas *havo* and *vwo* students are prepared for participation in higher education (higher professional and university). The Netherlands is by no means unique in having a substantial share of students in senior secondary vocational education, but does fall outside the general pattern with its long (four-year) middle management programmes.
The Dutch education system is not only highly differentiated and selective, but also has a strong vocational focus. Several studies have suggested that this can adversely affect the opportunities of pupils from lower social milieus, but the data also show that Dutch pupils from disadvantaged backgrounds perform relatively well. Options such as accumulating qualifications evidently help compensate for the disadvantage of the strong vocational focus and selectivity.
The Dutch education system also scores highly when it comes to autonomy; it consists largely of privately run but publicly funded schools and therefore offers a substantial amount of competition and freedom of choice. The use of universal national

examinations and tests is another salient feature of the Dutch system. Research suggests that all these characteristics in principle contribute to educational quality and achievements. On the other hand, they can impede the opportunities of pupils from more disadvantaged social backgrounds.
The strong vocational focus of the Dutch education system appears to impact on its performance in the area of active citizenship. On the other hand, the labour market opportunities for school-leavers in systems with a strong vocational emphasis are better than in more integrated and predominantly general education systems.
For a long time, the Netherlands was known as a country which achieves relatively high educational performance with relatively low government investments in education. Substantial additional resources have been invested in recent years in improving the opportunities of special needs pupils and socially disadvantaged pupils. It is unclear to what extent these additional resources have actually led to improved results in terms of educational achievement, attainment and labour market opportunities; one disadvantage of the fairly egalitarian Dutch system is that it produces relatively few outstanding pupils and students.
All in all, there are a fair number of inherent tensions within the Dutch system. Accessibility (equal opportunities), quality (standards, excellence) and efficiency (efficient programmes, high success rates) are difficult to achieve simultaneously. Increasing accessibility combined with raising success rates generally leads to a fall in quality, while raising quality (in terms of standards) combined with an increase in efficiency (in terms of success rates) can quickly put pressure on accessibility.

4. Developments in the political and administrative landscape

4.1 Political developments

Education policy expresses the value preferences of the political persuasions which make up the coalition government at any given time. Since the Second World War, three value systems have dominated in the Netherlands: social democracy, Christian democracy and liberalism. In the period 1990-2010, the Netherlands was governed by four types of coalition based on the above political persuasions:
– Christian democratic/social democratic (1989-1994 and 2007-2010);
– social democratic/liberal (1994-1998 and 1998-2002);
– Christian democratic/liberal (2002-2003; 2003-2006; 2006-2007);
– liberal/Christian democratic (since October 2010).

Changes of coalition are accompanied by differences in political/administrative views on education policy. Those differences relate mainly to views about the role of the government in education, the importance that is attached to Article 23 of the Dutch Constitution and the relationship between centralised and decentralised (functionally or territorially) education policy. In addition, those of a liberal persuasion, for example, hold different views on equal opportunities from social democrats.

The policy proposals as set out in successive coalition agreements bear testimony not only to changes in the economic and social context, but also to shifts in the political makeup of the coalitions. This is clear from the Coalition Agreements produced by the eight governments which were in office between 1990 and 2010.

The role of government ministers

If the content of the Coalition Agreement determines the course and thus the political scope for policy on controversial topics, it is ministers who flesh out the details of that scope. In two of the eight governments in the period studied here – the third government under Prime Minister Ruud Lubbers (1989-1994) and the first government led by Wim Kok (1994-1998) – the ministers and state secretaries for education came from the same party, namely the Labour Party (PvdA). Before that time, education ministers and state secretaries had come from different political parties, so that the strongly value-driven and politically sensitive area that is education had built-in checks and balances. The topics on which and the way in which new policy was prepared, defended and implemented also depend on the individual ministers and state secretaries. There is an important distinction in how active or passive a stance these politicians adopt. Ministers who prefer an active policy, such as Jo Ritzen (Labour), sometimes force through their policy ideals against the wishes of those working in the field. By contrast, ministers with a less forceful approach, such as Maria van der Hoeven (Christian Democratic Union, CDA), first listen to those in the field and then translate what they hear into national policy.

The role of Parliament

As a co-legislator, the Lower House of the Dutch Parliament is often involved right from the outset in the substantive aspects of policy development. As a result, MPs gradually become more and more committed, and sometimes find it difficult to draw back from earlier standpoints further down the line. An example is the decision-making process on the reform of the second phase of senior general secondary (*havo*) and pre-university education (*vwo*) (proposals for educational profiles and independent study centres). The position and reputation of Parliament has come under pressure due to the generally scant attention it pays to the practicability of the proposed policies. The high turnover of MPs also does nothing to foster consistency within education policy. The same applies for the way in which MPs, in exercising their task of scrutinising legislation, respond on a virtually daily basis to newspaper reports, TV programmes or research which highlights particular problems or incidents. The constant stream of critical questions leads to knee-jerk politics and to new policy that is sometimes diametrically opposed to policy pursued earlier.

4.2 Administrative changes

From upscaling operations to a merger test

Since the 1980s, the Dutch government has embarked on one or more upscaling operations in virtually every sector of education. The main interventions in senior secondary vocational (*mbo*) and higher professional education (*hbo*) entailed mergers between

education establishments. In the primary and secondary education sectors, institutional upscaling was accompanied by administrative upscaling (more schools governed by a single board). These increases in scale have led to considerable unrest and resistance in recent years, especially among teachers, who after these mergers were left with a management which was remote from their school and which simply handed down all manner of rules. At political level, there were increasing calls to bring back the human scale into education. Recent legislation has stipulated that a test must first be carried out before a merger can take place to assess whether there is sufficient support for the merger and to ensure that it will not jeopardise freedom of choice.

Market forces in education

The first proposal for the introduction of a system of student vouchers (demand-driven approach) was introduced in the 1980s. The idea was that this would increase competition between education establishments and therefore improve educational quality. The proposal aroused a great deal of resistance from universities of applied sciences and universities, and was not implemented. Later proposals for individual vouchers also got nowhere.
Market forces manifest themselves mainly through competition, preferably by offering courses to more talented pupils (secondary education) or launching new programmes whose titles match the ambitions of future students (senior secondary vocational, higher professional education).

Deregulation and increased autonomy versus safeguarding the public interest

The drive for decentralisation, deregulation and increased autonomy were embraced by all governments during the last 20 years. Sometimes the focus was on territorial decentralisation (transfer of powers to local authorities), but more often the thrust was functional decentralisation (transfer of powers to school and governing boards). However, with a view to ensuring educational quality, more recently limits have been set to this autonomy. For example, a statutory regulation was introduced prescribing reference standards for arithmetic and language, as well as legislation giving the government the power to intervene in the case of serious or lasting deficiencies in educational performance.

5. Changes in the policy arena

5.1 Policy preparation

The ministry

A host of reorganisations have taken place in the Dutch education ministry over the last 20 years. One result of all these changes has been a sharp reduction in the substantive expertise of the civil servants within the ministry. A guideline was published in 1998 banning contact between civil servants and MPs. Helping to create a positive image has been an important element in the political and official advisory activities in recent years. Media strategists, press officers and communications officers have been

appointed in order to improve the presentation of policy in the media. The gaps which arose as a result of the reduced substantive expertise (and the decline in the number of advisory bodies) have largely been filled in recent years by buying in external advice and appointing temporary committees; between 1995 and 2005, the number of committees appointed by the Ministry of Education far exceeded that of other ministries.

The consultative structure

The consultative structure has changed radically over the last 20 years. In the early 1990s, the main consultative forum for discussions with educational organisations was the Central Committee for Educational Consultation (*Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg* – CCOO), created in 1972, in which the national umbrella organisations of the four main educational 'pillars' in the Netherlands (Roman Catholic, Protestant, state and general private education) were represented. Ministers and state secretaries were highly dependent on the support of this Committee. The first Dutch government without the Christian Democrats (referred to as the 'purple' government because of its combination of the 'red" of Labour (PvdA) and of the 'blue' of the centre-right liberals (VVD)) changed the consultative structure. Henceforth, joint discussions were no longer held with the pillarised umbrella organisations; instead, separate discussions were held with the individual stakeholder organisations (organisations of school boards, school heads, staff, parents and pupils).

For primary and secondary education, this consultation took place from 1995 in the Primary and Secondary Education Platform (*Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs* – OPVO). Separate consultation forums were created for the vocational training and adult education and higher education sectors, in which only the governing bodies participated. Separate consultations were held with student advocacy organisations. The consultative structure in 2010 was much less institutionalised than in the early 1990s. The policy-building process has become increasingly interactive in recent years: the government no longer holds talks only with (educational) organisations, but also consults with external experts and individual stakeholders.

Changes in the role of the Inspectorate of Education

In 1990 the Dutch Inspectorate of the Education was still part of the Ministry of Education. Following criticism of the overly close relationship between the two, the Inspectorate was separated from the Ministry in 1993, both organisationally and administratively.

In 1997, the Dutch newspaper *Trouw* published a national overview of the achievements of all secondary schools in the Netherlands, using data from the Inspectorate. This publication dispelled the myth that all schools are equal and perform equally well. In response to the article, the Ministry decided that the Inspectorate would henceforth publish its data on the quality of individual schools.

During the same period, the trend towards deregulation and greater school autonomy resulted in growing attention for educational quality and monitoring. The Inspectorate began searching for new working methods and criteria. The supervisory role of the Inspectorate had two functions: to encourage schools to develop their own qual-

ity policy and quality assurance systems and to ensure basic quality standards in every school. These principles were incorporated in the 2002 Education Supervision Act (*Wet op het onderwijstoezicht*).
In the run-up to the introduction of the new Act, the Education Council of the Netherlands (*Onderwijsraad*) put forward several fundamental objections. The Council felt that the Inspectorate's supervisory task (with regard to the legally stipulated educational standards) should remain the most important focus, and had great difficulties with the non-statutorily established educational quality standards, which were at odds freedom of education provision (Article 23 of the Dutch Constitution); the then chairman of the Education Council would later remark that central government had abandoned schools at the front door in its role as legislator, only to re-enter via the back door in its role as supervisor, with new quality standards. The Parliamentary committee of inquiry which investigated the reforms in secondary education was highly critical in its 2008 report of the government interference in the 'how' of education
The new government which took office in 2007 proposed a new method of supervision based on the principle of 'earned trust": education establishments which performed well would be subject to less supervision. Since 2009, the Inspectorate has concentrated its efforts mainly on (very) poorly performing schools.

Trends in education policy advice

The Education Council of the Netherlands (established in 1919) was for a long time the most important – and since 1997 has been the only – permanent advisory body to the government on education.
In the 1980s there were no fewer than 49 official advisory bodies in the Netherlands active in the field of education. A review of the entire advisory system was initiated in the 1990s, leading to a reduction in the number of advisory councils and committees to 23. The Education Council not only saw its brief change in 1997, but also its composition. The emphasis shifted from reactive advisory reports based on legislative proposals to providing outline advice at an early stage of policy development, in other words before there were any concrete policy proposals on the table but where there was a (perceived) problem which required a solution. Since then, the Education Council has published regular proactive or strategic policy advisory reports. Whereas the Council comprised around 85 members in 1996, representing the many organisations from the educational field, in 2010 the it was made up of 12 independent expert members, none of them representing any interest groups.

5.2 Changes in the position and influence of the various organisations in the education field

Educational organisations can be divided along three lines: by ideological or denominational character, by structure and by education sector. The orientation or denominational aspects play a role mainly in the formation of policy in relation to primary and secondary education. The influence of the different representative organisations (structure) varies by education sector.

The organisations of school boards (primary and secondary education) and governing boards (vocational and higher education) exert the greatest influence on education policy. After the founding of the Association of Universities in the Netherlands (VSNU) (successor to the Academic Council) and the Netherlands Association of Universities of Applied Sciences (HBO-raad) sector organisations were also formed for the other education sectors in the 1990s and the first decade of the 21st century: the Vocational Training and Adult Education Council (Bve-raad), later transformed into the Netherlands Association of VET Colleges (MBO Raad), the Dutch Council for Secondary Education (VO-raad) and the Dutch Council for Primary Education (PO-raad). These councils represent their members vis-à-vis the government, Parliament, public authorities and civil-society organisations, as well as fulfilling the role of employers within their respective education sectors.
As with the trade union federations, employee organisations (teaching and other staff) pooled their strengths. In 1997, the General Union of Teaching Staff (ABOP) and the Netherlands Association of Teachers (NGL) merged to form the General Teaching Union (AOb). The Better Education in the Netherlands Association (BON) was founded in 2006, representing mainly grade-one teachers (with a university degree). There was a similar pooling of strengths in the Protestant confessional segment. Teachers do not have a professional association in the Netherlands, and the trade unions have accordingly begun focusing in recent years on the quality of the teaching profession, through the Foundation for the Professional Quality of Teachers (SBL), reformed in 2011 to create the Education Co-operative (*Onderwijscoöperatie*).
Parents' organisations are still organised along ideological or denominational lines, with each educational 'pillar' having its own organisation. The *Balans* association represents the interests of parents of children with developmental or behavioural difficulties. The pupil organisations LAKS (secondary education) and JOB (senior secondary vocational education) had existed for 25 and 10 years, respectively in 2009. The student organisations LSVb and ISO (higher education) each celebrated their 25th anniversaries in 2008.

Over the last 20 years, the umbrella organisations grouped around specific denominations or ideologies (the old 'pillarisation' system) have lost most of their influence over education policy. Where they still exist, they focus mainly on issues relating to the identity of the schools within their 'pillar' (Article 23 of the Dutch Constitution). The sector organisations, as representatives of school boards, are currently far and away the most important discussion partners for the government.
The influence of the teaching trade unions has declined in recent years. Negotiations on terms of employment have been devolved to the individual education sectors, robbing the trade unions of an important line of influence to government.
The influence of parents is limited because of their fragmented organisation. Moreover, the organisations that represent them sometimes seem to be more concerned with the importance of their ideology or pillar than with the interests of the parents.
The influence of pupil and student organisations has increased in recent years. In 2007 the three main organisations LAKS, JOB and LSVb sent a joint letter to the then State

Secretary for Education in which, under the title 'We want to learn: give us the chance', they demanded more lessons and better teaching. The letter prompted a Parliamentary inquiry on educational reform which was adopted by Parliament in that same year.

5.3 Growing influence of external actors

The influence on education policy of employers' and employees' representatives (the 'social partners') in general, and of employers' organisations in particular, has increased markedly over the last 20 years. Organisations such as the Association of National Centres of Expertise on Vocational Education, Training and the Labour Market (Colo) (qualifications structure in senior secondary vocational education), the Social and Economic Council of the Netherlands (advice on education policy) and the Labour Foundation (issuing standpoints) influence education policy at the level of the sector, branch or professional field as well as at national level.
The influence of international organisations such as the European Union (EU) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) has also grown substantially in recent years. Their influence is indirect, via arrangements at European level (e.g. the Lisbon targets) and via publications such as the annual report *Education at a Glance*, which compares the performance of the education systems of more than 30 industrialised countries. Governments are generally highly sensitive to the position of their country on the international performance ladder, and international benchmarks and comparative studies have had a clear impact on education policy since the beginning of this century.
The influence of the media has also increased. Their reports are predominantly negative (good news is not news), and this imbues people outside education with a sense that everything is going wrong in education. By contrast, research shows time and again that parents are generally reasonably satisfied with the education received by their children.

6. Agenda-building and policy formulation in relation to a number of system characteristics

6.1 Agenda-building

Policy processes generally begin with the placing of a specific problem on the agenda. All manner of factors play a role in the selection of topics which ultimately find their way on to the policy agenda: the media attention it is attracting or the public support for a different way of addressing it. Four models are used in this study to explain why some wishes and problems make it on to the agenda and others do not:
– the *gulf model*: the seriousness of the problem determines the attention it receives from policymakers.
– the *barrier model*: in this model it is the relative magnitude of a problem compared with other problems which is decisive the media play an important role here;
– the *impetus model*: an event or incident leads to a sudden increase in attention for a particular problem; this creates an opportunity (policy window) for placing the

problem on the agenda where this was not possible before. It is then up to policymakers to seize this opportunity;
– the *relative attention model*: the decisive factor in this model is how long the problem has been neglected and to what extent it has been suppressed in the preceding period. Attention for problems is culturally determined and cyclical in nature. The selection of problems is based on a consensus between political schools of thought.

The concluding chapter of this report (Chapter 11) indicates how good these models are at explaining the extent to which the four system characteristics and the associated topics are placed on the policy agenda.

Systemic problems

New policy generally arises as a response to problems that have occurred in the education system. Three types of systemic problem are distinguished in this study:
– transitional and matching problems;
– discrepancies between supply and demand;
– undesirable developments in or outcomes of the system.

Some problems prove particularly stubborn (such as the growth in special education), while others are latent (discrepancy between supply and demand) or appear on the policy agenda only occasionally (educational quality).

6.2 Policy-building: the arena model as a descriptive framework

Four models are often used in analysing policy processes:
– the *linear model*, in which policy is broken down into successive phases of policy preparation, decision-making, implementation and evaluation;
– the *systemic model*, in which wishes and problems from society or the field (input) are converted by the political system (throughput) into different societal outcomes (output);
– the *incrementalist model*, which is characterised by a series of small changes; also referred to as 'muddling through';
– the *arena model*, in which the policy-building process develops in one section of society which has a degree of autonomy compared to the rest. As well as the government, all manner of other actors also operate in this arena, albeit usually in different phases of the policy-building process.

The arena model provides the best descriptive framework given the complexity of the policy processes which took place in the education sector between 1990 and 2010. The two latter models (the incrementalist model and the arena model) are in fact not mutually exclusive; there is a great deal of muddling through within the policy arena in the event of conflicts of interest and differences of opinion, as the policy-building processes in the following chapters show.

7. Article 23 of the Dutch Constitution

Article 23 of the Dutch Constitution not only establishes government responsibility for education (basic social right), but also establishes a traditional basic right in the sense of freedom of education without government interference. In the public debate, Article 23 is associated primarily with this 'freedom of education'. The Article has appeared on the political agenda several times in the last 20 years. Four topics are discussed here in this regard, two of them concerned with ideological freedom and freedom to found schools (orientation-free planning and Islamic schools), and two with the freedom of organisation (global, non-specific instructional objectives in primary education and junior secondary education and the role of the Inspectorate with regard to teaching methods).

7.1 The founding of new schools: orientation-free planning and Islamic schools

'Desired education' and orientation-free planning

Dutch MPs from the non-confessional parties tabled a motion in 1993 inviting the government to develop a proposal which would enable the schools network to provide a better match for the changing preferences of parents. The tabling of the motion was prompted by the upscaling operation in primary education (*Toerusting en bereikbaarheid*). The motion argued that setting the standards for founding new schools too high would make founding a new school virtually impossible. The schools network, which despite the process of separation from the church and secularisation still consisted largely (two-thirds) of privately run confessional schools, would therefore become effectively fossilised. A committee was first installed in response to the motion, following which the Education Council was asked to produce an advisory report. The Council came up with a proposal to introduce a system of 'orientation-free planning', in which religion or ideology would no longer play a role in the funding process when a new school was founded or where an existing school changed its ideological or religious orientation. In the subsequent years, several policy documents were published containing specific proposals for improving the match between school identity and parental preferences. However, putting those proposals into practice proved not to be a simple matter. Despite the more stringent standards for founding new schools, new schools were nonetheless still being founded around the turn of the century. Moreover, research showed that the discrepancy between the school supply and parental demand was not very great in the primary and secondary sector. Ultimately, the then education minister (a Christian Democrat) announced in 2004 that a bill would not be tabled in Parliament after all. A policy process that had lasted 11 years thus ultimately led nowhere.

Islamic schools

The first two Islamic schools were founded in the Netherlands in 1988. In the years thereafter, the number grew to 43 primary schools (with over 9,300 pupils, just under half a percent of the total number of primary school pupils in the Netherlands and 6% of the total number of Muslim children) and two secondary schools in 2010. In founding these schools, the Muslim community used the rights set out in the Dutch Constitution. Other

religious and ideological groups (e.g. Hindustanis) had also used this same right, as had the Dutch Orthodox Protestant community and the anthroposophists. During the 1990s, the social climate in relation to Islamic schools deteriorated. There were indications that foreign powers were intervening in Islamic education and that the quality of teaching and the educational climate at Islamic schools was lacking. In 2003, the Dutch MP Ayaan Hirsi Ali (centre-right VVD party) tabled a motion calling for a ban on the founding of new Islamic schools. In order to circumvent the sensitivities in relation to Article 23, the main argument in her motion was the concentration of disadvantage in Islamic schools. The then education minister (the Christian Democrat Maria van der Hoeven) advised against the motion, however, arguing that the principle of freedom of education offered no scope for making an exception of one type of education. The motion was not adopted.
Islamic education continued to exercise minds in the following years. Following the murder of the Dutch filmmaker Theo van Gogh, threats were made against Islamic schools and mosques. A few years later reports began to appear about financial fraud at Islamic schools. All the political and public debate ultimately led to two new pieces of legislation: first, a statutory ruling promoting active citizenship and social integration, which offers the Inspectorate the ability to intensify its supervision where the education provided is in conflict with the basic values of a constitutional democracy; and second the Good Education, Good Governance Act (*Wet goed onderwijs, goed bestuur*), which enables the government to intervene in cases of administrative mismanagement.

7.2 Freedom of organisation: educational content and teaching methods

The agenda-building in relation to the last two topics cited above concerned freedom of organisation (educational content and teaching methods). The Education Council, the Inspectorate for Education, the Parliamentary committee of inquiry investigating secondary education reform (the Dijsselbloem Committee), representatives of (confessional) private education and their Parliamentary counterparts (the confessional parties) were the main policy actors in relation to this topic.

Educational content

The content of primary education (and the first years of secondary education), sometimes referred to since 2008 as the 'what' of education, is laid down in 'general instructional objectives'. These are much less specific than the attainment targets developed at the end of the 1980s, which according to a committee of experts were at odds with the freedom of education and of organisation.
The Education Council had major reservations regarding these general objectives, fearing that their broad formulation offered far too little structure for teaching practice. In 1997, the Education Council observed that there were wide differences in the degree to which primary schools were achieving their instructional objectives. Many pupils left primary school with significant learning disadvantages, causing serious problems in their further school careers. According to the Council, adopting clear 'learning standards' (proficiency levels) could offer a solution. The then education minister Jo Ritzen

(Labour), asked the Education Council to work up these learning standards into detailed proposals. The requested advisory report appeared in 1999. The Council was to repeat its call for learning standards at three levels and at three moments in the school career, which moreover covered only a limited part of the general instructional objectives (only those that were crucial for the school career), several times to no effect. Maria van der Hoeven, the Christian Democrat education minister in the first three governments under Prime Minister Jan Peter Balkenende, was not interested. It was only after a sharp increase in the number of complaints about the lack of basic skills in arithmetic and language, and after international comparative research had supported claims that the arithmetic skills of Dutch primary school pupils had declined, that the education ministers in the fourth Balkenende government finally took the initiative to allow reference standards to be developed for arithmetic and language at different moments in the school career of primary school pupils, and since August 2010 primary, secondary and senior secondary vocational schools have been required by law to apply a reference framework for language and arithmetic. For the time being, this requirement applies only to school input, with no testing or evaluation of outcomes.

Teaching methods

The teaching methods used in schools, sometimes referred to since 2008 as the 'how' of education, also gave rise to a discussion about Article 23 of the Dutch Constitution. The Inspectorate for Education began looking for new working methods and criteria in the second half of the 1990s, but found that criteria and standards for assessing individual schools could not be derived directly from the law. Moreover, when the Education Supervision Act was introduced in 2002, the Inspectorate was given the additional task of promoting educational quality in schools. However, Article 23 of the Constitution makes no mention of the term 'quality', but refers only to 'standards'. Examples of these standards are the number of teaching hours and teacher qualifications. In the context of its new incentivising supervisory task, however, the Inspectorate not only looked at whether a school met the standards set by law, but also assessed schools on other quality criteria, such as the teaching methods used (e.g. interactive teaching programmes). The Education Council opposed these moves from the outset. However, the then education minister, Loek Hermans (VVD), believed that the system of standards offered insufficient guarantees of 'good education'. A compromise was formulated. Unlike with the standards, the Inspectorate's views on the additional quality aspects in the supervisory framework would not result in ministerial sanctions. Despite this, the Inspectorate's quality aspects did have a normative effect on schools, among other things because all Inspectorate data were made public at the end of the 1990s.

2008 saw the publication of the Parliamentary committee of inquiry's report on reforms in secondary education. The committee argued that the government had begun interfering far too much in teaching methods (citing the 'independent study centres' as an example) and called for a clear demarcation of responsibilities. The committee argued that the government should concern itself with the 'what' of education: educational content in the form of general instructional objectives, attainment targets or examination standards. The 'how' of education – the organisation and structuring of teaching

and the teaching methods used – should be the sole preserve of schools. The distinction between the 'what' and 'how' has been an important element in education policy since then. Today, schools are assessed primarily on the basis of educational outcomes (results).

8. The relationship between mainstream and special education

The relationship between mainstream primary and secondary education and special education, with its 15 different school types, first appeared on the political agenda in the mid-1970s (in the Contours Report). The referral of increasing numbers of pupils to separate schools offering special needs education was regarded as a socially undesirable trend. Reference was often made in this regard to other countries, e.g. in Scandinavia, where all children went to the same school regardless of their disabilities or limitations. In the 1980s, economic considerations were also frequently used as an argument against the growth of special education. Attempts to curb the strong growth and rising costs of special education failed to produce the desired effect, however.

8.1 The Going to School Together policy

The relationship between mainstream and special education was placed on the policy agenda in 1990, shortly after the new Minister and State Secretary, Jo Ritzen and Jacques Wallage, respectively (both Labour), assumed office. Both politicians believed that the systematic division between mainstream and special education was the biggest cause of the strong growth in special education, and one that the trend had to be broken under the motto 'Going to School Together' (*'weer samen naar school*). Cooperative networks of primary and special school boards were formed which, together with a new funding structure (budget funding), were intended to bring an end to the rising participation in and costs of special education. The Going to School Together policy was focused mainly on special provisions for children with a relatively mild impairments, namely schools for children with learning and behavioural difficulties (LOM-schools) and schools for children with moderate learning difficulties (MLK-schools). These were also the schools to which the vast majority of special needs pupils went. The two school types were merged in 1998 to create a new school type within the mainstream structure, known as special primary schools.
Some years later, the then State Secretary for Education, Tineke Netelenbos (Labour) also placed the Going to School Together policy on the agenda for secondary education. The argument here was that placing students in special schools damaged their future prospects. Only 5% of students in special secondary schools obtained a qualification, and most of them ended up in sheltered employment or faced a life on benefits. As with primary education, two school types (LOM and MLK) were integrated into the mainstream system; secondary schools for children with learning and behavioural difficulties (LOM) were merged with individual pre-vocational education to create learning support programmes (*lwoo*) within mainstream pre-vocational secondary education (*vmbo*), while

secondary schools for children with moderate learning difficulties (MLK) were transformed into practical training (*pro*) programmes.
During the preparation of the Going to School Together policy, the Ministry of Education set a clear direction. After the policy had been implemented (in around 2002), by contrast, developments were largely left to the education field itself.
Although mainstream primary schools had improved pupil care over the years (becoming more adept at identifying care needs), teaching in the classroom improved only marginally. According to the Netherlands Court of Audit (2005), the government was insufficiently clear about what was expected from primary schools and the cooperative networks in terms of providing pupil care, and where the limits lay of the 'customised care' to be offered by schools. In 2010, the Court of Audit again observed that the care policy of schools and cooperative networks had not been systematically evaluated and that it was entirely unclear whether the extra funding for the care policy (EUR 2.2 billion) was being spent effectively and efficiently.
The success of policy largely depends on the funding method. Budget funding led to a sharp reduction in participation in special primary education, though this was accompanied by increasing participation in other areas of special education (the 'waterbed effect'). Participation in learning support programmes (*lwoo*) grew strongly between 2002 and 2007, before softening thereafter. The funding of learning support programmes is open-ended, and both primary and secondary schools have a financial interest in being assigned pupils with learning support needs.

8.2 Personal budgets

The context in which the personal budget system, sometimes also called the 'rucksack' because the funding moves with the pupil, was placed on the agenda was different from that in which the Going to School Together policy arose. It became ever clearer during the 1990s that parents did not want to send their intellectually and/or physically disabled children to a special school located a long way from home, but would rather send them to an ordinary primary school in the local neighbourhood. This view was expressed especially forcefully by parents of children with Downs syndrome. The Rispens Committee (1995) argued that parents should not only be given freedom to choose between a special or mainstream school for their child, but should also have more of a say in the content of the extra support. A demand-driven approach, in the form of a personal budget for each child, would lead to more customisation, the Committee argued. These calls for a more demand-driven approach fitted into a broader context: a year earlier, during a UNESCO conference in Salamanca, a declaration had been adopted calling on governments to adopt appropriate education as a policy principle, while a personal budget system was introduced in the care sector in 1996.
Working up the policy proposals into practical measures presented considerable difficulties, however, especially as regards the independent assessment system. Parliament was very hesitant regarding the budgetary consequences of this system, since it was in principle open-ended (children assessed with special needs had to be admitted), and the danger of a 'magnet effect' was definitely not illusory.

As part of the personal budget system, the 328 special secondary schools in the Netherlands were divided into four clusters and grouped in regional expertise centres. This too created numerous problems, partly in respect of religious beliefs and freedom of education (Article 23 of the Dutch Constitution). The system of personal budgets was finally introduced in 2003.
Research in 2008 showed that the introduction of assessment criteria for the personal budget had led to a situation where a relatively large group of pupils who were already attending mainstream schools, mainly children with ADHD or autistic disorders, were eligible for a personal budget. The number of pupils receiving ambulatory support (a 'rucksack') increased sharply following introduction of the personal budget, from 11,000 in 2003 to 39,000 in 2009. The growth was particularly strong in secondary education.

8.3 Appropriate education

In 2005, the then education minister Maria van der Hoeven (CDA) acknowledged for the first time that there were major problems in the structure that had evolved for children with special needs: the division of responsibilities was complex and unclear, the assessment system had spawned an enormous bureaucracy and parents occasionally fell foul of school admissions policies. And last but not least, participation in special education was growing enormously and the costs were rising steeply. Schools would have to be given the freedom – and the responsibility – to develop inclusive education arrangements themselves. The legislator would have to lay down the responsibility of school boards clearly in the form of a duty of care. In the event, however, the fall of the third Balkenende government meant that the detailed proposals were not translated into action.
The fourth government led by Prime Minister Jan Peter Balkenende, with Sharon Dijksma (Labour) and Marja van Bijsterveldt (Christian Democrats) as state secretaries with responsibility for primary and secondary education, respectively, put forward new proposals in 2007, in which the cooperative networks played an important role and in which the personal budget system and special secondary education were funded on the basis of budget funding. A national evaluation and advisory committee on appropriate education (the ECPO committee) was also installed, which in 2009 reported that appropriate education was still primarily an administrative issue which was very remote from the everyday reality of the school and the classroom. Both state secretaries subsequently concluded that a complete overhaul of appropriate education (policy) was needed. A national frame of reference needed to be drawn up which would support the transformation from structure to content. The sector organisations (Council for Primary Education and Council for Secondary Education) were given responsibility for developing this national frame of reference. The duty of care for school boards was once again brought to prominence. The 'rucksack' would disappear, and the funding used for it would be allocated to the cooperative networks and be based on 2008 spending levels. This new approach was to be implemented by 2012.
The ECPO committee felt the position and role of the government in the plans to be extremely unclear. For example, no precise definition had been given of 'duty of care' or

of the obligations that would stem from it for school boards, and the development of the frame of reference was being left entirely to the field (in other words, the sector councils). However, the government remained responsible for the supply, quality, accessibility and supervision of education. After the fall of the fourth Balkenende government, in February 2010, the legislation intended to open the way for the proposed change of course was declared controversial by Parliament.
In November 2010 Van Bijsterveldt, who had been promoted to a minister in the newly appointed government under Prime Minister Mark Rutte, announced both a new course for appropriate education and spending cuts totalling EUR 300 million.

The development of the relationship between mainstream and special education between 1990 and 2010 produces a mixed picture. In 2010, more children with relatively mild special needs, who in the past would have been sent to special schools, were attending mainstream or special primary schools. The number of pupils assessed as having special needs in mainstream secondary education increased spectacularly over the period studied. However, pupils in learning support programmes today obtain a school qualification more often than their predecessors in special secondary schools. The number of pupils in much more expensive special secondary education has also increased sharply over the last 20 years, especially the number of young people with behavioural problems aged 12 years and upwards.
Following the introduction of the new care structure for children with special needs and new funding systems which in many cases increased rather than reducing the growth in participation, the government largely left the development of policy to the education field itself. A combination of conflicts of interest (between school boards within cooperative networks), strategic behaviour (on the part of schools and parents) and reticence to act (on the part of teachers), the number of pupils receiving special education provision (in mainstream schools or special education facilities)merely continued to increase. The government has not managed to reverse this trend over the last 20 years.

9. Early selection on transition from primary to secondary education

9.1 Basic education and the creation of (broad) school communities

During the negotiations on the Coalition Agreement which formed the basis for the third government under Prime Minister Ruud Lubbers (1989-1994), the Labour Party (PvdA) and Christian Democrats (CDA) reached agreement on a detailed proposal for a common general education programme at the same level for all students in the early years of secondary school (basic education) and on the creation of (broad-based) school communities (preferably offering both general secondary/pre-university and secondary vocational education). The intention was that, whilst retaining the existing secondary education structure, this would delay the moment at which students had to choose their future studies and careers.
The then State Secretary for Education, Jacques Wallage (Labour) and his officials at the Ministry developed the plans further. A process management team was set to work

paving the way for the introduction of basic education. However, opinions in the educational and political field were still sharply divided, especially between the Labour Party (PvdA), which wanted to end the distinction between junior vocational education and general secondary education by introducing a common general programme in junior secondary education, and the liberal People's Party the Freedom and Democracy (VVD), which wanted to maintain the differentiated system, arguing that children simply differ widely in their interests and abilities.

Under pressure from the Christian Democrats (CDA), the detailed attainment targets proposed earlier were replaced by general instructional objectives. During the debate in the Upper House of the bill to introduce basic education and create broad-based school communities, the criteria for scrapping specialist grammar schools (*gymnasia*) and senior general secondary schools were relaxed temporarily under pressure from the CDA and VVD parties. The biggest teachers' union, ABOP (*Algemene Bond van Onderwijzend Personeel*), supported the principle of basic education; by contrast, the NGL union (*Nederlands Genootschap van Leraren*) was implacably opposed to it. The bill was passed in 1992; in effect, basic education and the creation of broad-based school communities had been forced through by the Coalition Agreement.

From 1993 onwards, basic education was introduced without much policy input, which in practice meant that schools did only what they were legally obliged to do. The envisaged new teaching methods (application, skills, cohesion) failed to get off the ground. An evaluation in 1999 showed that the programme was not only much too overloaded, but also too general, too difficult for pupils in pre-vocational education and too easy for pre-university students. The evaluation led to a number of changes, replacement of the negatively charged term 'basic education' (*basisvorming*) with the more neutral' junior secondary education' (*onderbouw*) (in 2003) and ultimately (in 2006) to a marked reduction in the number of instructional objectives and to greater freedom for schools to structure their programmes as they saw fit.

Today, in 2011, it is impossible to avoid the conclusion that the policy of introducing a uniform general basic education and creating broad-based school communities, which was intended to delay the moment of selection, actually achieved the opposite of what was intended. Selection on the transition from primary to secondary education (based on the centralised tests administered by the National Institute for Educational Measurement (Cito)) is today much stricter than before the introduction of basic education. The envisaged deferral of the moment at which students have to choose their future study and career (by removing the vocational subjects from secondary education) has not been achieved. On the contrary, in 2007 a trend began towards the creation of specialist Technology programmes at pre-vocational secondary (*vmbo*) level in which students begin technical vocational classes right from the first school year. The first Care classes also began in 2010, and the number of specialist courses at *vmbo* level has now reached around 60.

9.2 Early selection back on the agenda

In 2008 the then Minister of Education, Ronald Plasterk (Labour) placed the issue of early selection on the agenda once again. In an outline of the state of affairs midway through the government term, entitled *Midterm review 'het beste onderwijs'* ('Mid-term review: 'the best education'), he raised the question, partly in the light of international comparative research (OECD), of whether the Dutch education system was not forcing young people to choose too early. He referred in the document to the national ambition of creating a labour force in which 50% were higher education graduates. However, the road to achieving that ambition (via the vocational route) is not only long, including for young people with disadvantages, but also suffers from high dropout rates.
In an advisory report published in 2010, the Education Council stated that it did not support mandatory deferral of selection for everyone, but was in favour of improvements to the present system, for example in relation to the modest achievements of the highest performing group of pupils and the poorer opportunities for pupils from lower social milieus. With regard to this latter problem, the Council pointed to the importance of eliminating learning disadvantage in primary school, the possibility of creating more transitional classes from junior to senior general secondary education (*mavo/havo*), of improving the transfer opportunities and ability to combine qualifications, of a less strict segregation between general and vocational education at junior and senior secondary level, and of encouraging experiments with junior classes.
Deferring the moment of selection was not an option for the Rutte government which took office in October 2010. Eliminating disadvantage (reference standards, preschool and early-school education, bridging classes) and improving the opportunities for transferring between courses and combining qualifications are and remain longer-standing objectives of Dutch education policy.

The Dutch Labour Party (PvdA) has traditionally been the most passionate advocate of deferring selection. In the 1970s and 80s the Christian parties, which later amalgamated to form the Christian Democratic Union (CDA), also lent their support to this aim. Since the problems that followed the introduction of basic education and other secondary education reforms (independent study centres, pre-vocational secondary education (*vmbo*)), however, the CDA has adopted a very reticent stance on system reforms. In recent years it has been mainly the OECD that has placed this topic on the agenda (e.g. in *Education at a Glance*).

10. The position and function of senior vocational education

The envisaged new position and function of senior secondary vocational education (*mbo*) was already on the agenda within the Ministry of Education in the second half of the 1980s. It was not only the ideas formulated about new administrative relations in education which played a role at that time, but also the example of community colleges in the United States and the desire to strengthen the regional links between education and the labour market.

10.1 Division of responsibilities between education and the business community

One of the first actions of Jo Ritzen (Labour) on becoming education minister in 1989 was to set up a committee – the Rauwenhoff Committee – which was charged not only with looking at senior vocational education, the apprenticeship system and the relationship between training opportunities and the labour market, but was also asked to look explicitly at the division of responsibilities between the government and the field (including the business community) and the institutional coordination between programmes. A key element in the Committee's report, published in 1990, was 'the independent school': in negotiation with the business community and the authorities, vocational training colleges would be required to develop their own training programmes. This idea fitted in perfectly with the drive towards greater autonomy for education establishments as advocated in the HOAK policy document ('Higher education: autonomy and quality'). A second recommendation concerned the standard of the basic qualification, i.e. the standard achieved after completing a two-year vocational training or apprenticeship programme. Every young person would be required to attain such a basic qualification as a minimum before making the transition to the labour market. The entire vocational training system, up to and including higher education, needed to be dualised in the Committee's view. During the training programmes, students should also be required to spend time outside the classroom in work practice.
The division of responsibility envisaged by the minister between government and the business community immediately led to conflict with employers' and employees' representatives. In the draft budget for 1991, the minister had stated that the business community would contribute 150 million guilders (approximately EUR 70 million) to the costs of senior secondary vocational education (*mbo*). This was not well received, and was to make further discussions about the relationship between vocational training and the labour market much more difficult. Employers' and employees' representatives also felt that the proposed regionalisation must not undermine the national qualification structure: plumbers who had trained in the far northern province of Friesland must also be able to work in the southern province of Limburg.

10.2 Institutional development: positioning of senior vocational education (creation of regional training centres)

The 'Key Points Memorandum on the Adult and Vocational Education Act (*Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs*) was published in 1993. The aim of the Act was to improve the match between the wide range of senior secondary vocational programmes (which still came under the Secondary Education Act) and the range of apprenticeship programmes and part-time vocational training programmes, as well as establishing a link with various forms of adult education. A single national qualification structure was created with two tracks, four levels and four sectors. Most programmes were placed within regional training centres (ROCS), in addition to which there were a number of agricultural training centres (AOCS) and specialist institutes (offering programmes leading to specific occupations or sectors). The intention was that the ROCS should develop

into responsive education establishments serving a wide range of target groups: not just young people (with or without qualifications), but also job-seeking adults. The ROCs were envisaged as the preferred suppliers for the regional labour market.
Although senior secondary vocational education acquired a threefold qualification structure under the new Act (vocational qualifications, transfer qualifications and citizenship qualifications), in principle it was regarded as terminal education. During his spell as an educational economist in his first government term (1989-9094) education minister Jo Ritzen had already embraced the goal of rationalising the education budget, among other things by combating the inefficiencies in education in the form of excessively long student careers (combining courses and following all kinds of meandering pathways through the education system). According to the minister, the right student needed to be placed in the right course as quickly as possible, and that could be achieved through the basic education system that had been introduced in the early 1990s. Pupils with the ability to go on to higher education would transfer to senior general secondary (*havo*) or pre-university education (*vwo*) whilst still in the basic education phase, from where they would follow a smooth academic path into higher professional education (*hbo*). Senior secondary vocational education (*mbo*) was by contrast primarily intended to prepare students for an occupation; although it was formally still possible for students to transfer from *mbo* to *hbo*, in reality this ceased to be a policy objective after the introduction of the Adult and Vocational Education Act.

10.3 Functional change: from terminal education to a pivotal role in vocational training

Around the turn of the century, opinions on the position and function of senior secondary vocational education changed. In the year 2000, the European Council (government leaders) meeting in Lisbon expressed the ambition that by 2010, Europe should be one of the most dynamic and competitive regions in the world. This 'Lisbon Strategy' would it was hoped lead to the further development of the knowledge economy and to a strengthening of social cohesion.
A Dutch advisory report on progression through the vocational training system (*Doorstroomagenda Beroepsonderwijs*) was published in 2001 at the request of education minister Loek Hermans (liberal VVD), intended to improve the opportunities for progressing through and within the vocational training system – from pre-vocational (*vmbo*) to senior secondary vocational (*mbo*), within senior secondary vocational education and from senior secondary vocational to higher professional education (*hbo*). Strengthening the vocational training system became an important policy theme in the subsequent years, and this was further reinforced in later policy documents, such as *Koers Bve2* ('Setting a course for Vocational Training and Adult Education) (2004) and *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004* ('Higher Education and Research Plan 2004').
The ambition of raising the proportion of graduates in the vocational training population could only be achieved by increasing student mobility within the vocational training system, and especially from senior secondary vocational (*mbo*) to higher professional education (*hbo*). There was virtually no scope for a further increase in the numbers of

students going from pre-university (*vwo*) to university education, and the same applied for students moving from senior general secondary education (*havo*) to *hbo*. As well as raising the number of students moving from *mbo* to *hbo*, the educational outcomes (success rates) in higher education itself would also have to be raised substantially.

10.4 Educational reform: competence-based education

The Adult and Vocational Education Act had given the National Vocational Training Organisations (LOBS), which were later redubbed as expertise centres for vocational training and industry, the task of developing a qualification structure. This structure comprised no fewer than 700 qualifications, which drew heavily on the programmes from the former apprenticeship system. Senior secondary vocational education, however, incorporated not only day-release schemes (*bbl*) (comparable to the apprenticeship system), but also full-time vocational training (*bol*). As a result, there were calls for a broader notion of 'qualification': competences.
Confusion quickly took hold as to how the concept of 'competence' should be interpreted. It was for example interpreted very differently by those working in education (a constructivist approach with heavy emphasis on independent and active learning) than by the organised business community. This has led to serious differences of opinion over the last decade between the main policy actors: the Vocational Training and Adult Education Council (Bve-raad) (later the Netherlands Association of VET Colleges (MBO Raad)) as the representative of education establishments and the Association of National Centres of Expertise on Vocational Education, Training and the Labour Market (Colo), which represented the interests of the business community (industries and sectors). These differences of opinion were not limited to differences of interpretation of the notion of competence, but were also manifest in the discussions about the preferred development of training programmes. For example, those working in education felt that Colo was seeking to impose an interpretation that was much too restrictive and occupation-specific; conversely, Colo accused the educational field of starting far too many fashionable courses, for which there is no call on the jobs market. The government has allowed this battle between the main policy actors in senior vocational education to rage on unfettered over the last ten years. It has neither exerted control nor given direction.

10.5 Bottlenecks and policy themes

Student complaints

In 2006 and 2007 there was a growing number of complaints from pupils and students about the quality of education. They expressed their dissatisfaction among other things through campaigns organised by the Young People's Vocational Training Organisation (JOB). In 2007 three national organisations of pupils and students sent a joint letter to the then State Secretary for Education with the revealing title 'We want to learn: give us the chance', in which they demanded more lessons and better teaching. The letter prompted a Parliamentary inquiry into the reforms which had taken place in secondary education in the 1990s. One of the aspects covered by the inquiry was the concept of

'new learning', in which the pupil or student is expected to construct their own knowledge and understanding in an independent, active way and in interaction with their environment (for example during an internship). The different forms of 'new learning' have in common a move away from predominantly classroom-based teaching methods; the pupil/student becomes the director of their own learning process and the teacher is more of a supporter and facilitator in that learning process than a disseminator of subject knowledge.
Competency-based education is not the same thing as 'new learning'. The notion of competency comes from the business community and is aimed at improving the match between vocational training and labour market practice, not just in terms of subject knowledge and skills, but also social skills and qualities such as resistance to stress, initiative, flexibility and empathy. Many of these skills and qualities are difficult to train, let alone to acquire through an education course. Partly for this reason, more and more course time began to be spent in work practice. In practice, however, this led to a marked extensification of vocational education, with fewer and fewer lessons and teacher contact hours, in turn leading to a sharp decline in the attention for subject knowledge and skills.
In a response to the complaints, the Netherlands Association of VET Colleges (MBO Raad) promised improvements: guaranteed teaching hours, a balanced mix of theory and practice and teaching supervised by qualified staff. Unrest arose again in 2010 about the quality of senior secondary vocational education. The complaints this time were mainly about the fact that students were expected to spend most of their time at school working independently, that a very large number of lessons were cancelled and that many teachers were unqualified.
An evaluation study of the standard number of teaching hours in senior secondary vocational education revealed wide variation between different institutions and courses. According to the study, the statutory requirement of 850 contact hours per study year (including the hours spent on internships) is enough to determine whether an institution is meeting its statutory requirements, but offers insufficient guarantees of learning time with good-quality supervision under the responsibility of a qualified teacher. According to the Action Plan for Senior Vocational Education 2011-2015 (*Actieplan mbo 2011-2015*) that was published in February 2011, a bigger slice of those standard 850 hours need to be spent on teaching. This intensification will have to be balanced by a reduction in the overall length of level-4 courses (middle management programmes) from four years to three years.

Lots of attention for at-risk young people in senior secondary vocational education

The introduction of the Adult and Vocational Education Act in 1996 meant the disappearance of non-qualifying programmes, such as part-time non-formal education for young people and orientation and bridging courses. The basic qualification standard (*mbo* level 2, basic vocational training), which was the starting point for reducing premature school dropout, quickly exposed a gap in the training system, however, in that a high percentage of students were found to have difficulty in making the transition from pre-vocational (*vmbo*) to senior vocational education (*mbo*). These problems were experienced

both by young people who had not obtained a *vmbo* qualification and by students who were having difficulty choosing a sector or occupation. The idea that all school-leavers from *vmbo* programmes could go on directly to qualifying vocational courses therefore had to be quickly abandoned. Assistant-level programmes (*mbo* level 1) were introduced for the former group, while for the second group Labour-market Qualifying Assistant-level Programmes (AKA) were created some time later.
In order to prevent students leaving the education system after completing *vmbo* programmes (i.e. without a basic qualification), experiments began in 2008 with programmes that could be delivered jointly by *vmbo* and *mbo* providers but which could be offered within the *vmbo* infrastructure, so that students did not have to move to a different school; these were known as VM2 programmes. A variant of this approach are the *vmbo* specialist programmes in Technology and Care.
Many premature school-leavers are confronted with an accumulation of problems. In order to be able to offer extra care and support to these 'overburdened' young people, the government made available additional funding in 2009 for providing additional facilities in a number of large urban regional training centres.
The image of senior secondary vocational education (*mbo*) in recent years has been largely dictated by problems with a relatively small number of students in level-1 programmes (roughly 4% of the total number of students, including a relatively high proportion of boys with a non-Western or Antillean background). According to the Action Plan for Senior Vocational Education 2011-2015, level-1 students would in the future be given their own place within the *mbo* system, on 'entry-level' programmes.

Sharp increase in transfers from senior secondary to higher professional education

Over the last ten years, more and more students qualifying in level-4 *mbo* programmes (middle management training programmes) have gone on to higher professional education (*hbo*); today, more than half do so. In the first years of the last decade, the Netherlands Association of Universities of Applied Sciences (HBO-raad) was aiming to maximise participation in the higher professional programmes these institutions provide, either with a view to achieving the espoused aim of raising the number of graduates or based on the emancipatory function that *hbo* has traditionally played for young people from lower social backgrounds. This objective was broadly embraced by individual universities of applied sciences. It offered them an extra argument for attracting as many students as possible, something that was also strongly encouraged by the government's funding system. Since the introduction of the Adult and Vocational Education Act, however, qualified *mbo* students have been trained primarily for middle management positions on the labour market. Their subject knowledge is much less well-developed than in the period when vocational education still came under the Secondary Education Act, and their general education is also considerably less advanced. In response to this, universities of professional education did not try to raise the level of incoming *mbo* students, however, but instead lowered the standards of their courses. The low standard of a number of primary school teacher training colleges provided the first evidence of this trend.

In the first years of the 21st century, not only were many new cross-sector *vmbo/mbo* programmes introduced, but experiments were also conducted involving short (two-year) higher professional courses, known as Associate Degree (AD) programmes. The need for courses like these that fitted between *mbo* level 4 and *hbo* degree-level programmes was championed mainly by MKB-Nederland, which represents the Dutch SME sector. This need also slotted in seamlessly with the government's desire to increase the number of young people in higher education (50% target). From the start, the position of the AD programmes was the subject of debate between the *mbo* and *hbo* sectors. Senior secondary vocational education (*mbo*) had traditionally offered a large number of post-initial '*mbo*-plus' programmes; however, in the first half of the first decade of this century, universities of applied sciences also began developing all manner of new programmes (such as the 'SME route' and other forms of dual training). The first experiments with the two-year Associate Degree programmes in higher professional education began in 2006. Not only did these programmes have to be strongly focused on occupational practice, but also had to form part of an *hbo* bachelor's degree programme, a dual function which in retrospect has proved difficult to achieve. Moreover, the low student numbers mean that AD programmes have become an expensive luxury for universities of applied sciences. In 2008, the government announced that regional training centres would be allowed to work together with universities of applied sciences to offer AD programmes within their own institutions, though with the university of applied sciences remaining responsible for issuing the degrees.

Quality, effectiveness and manageability

Government policy on senior secondary vocational education (*mbo*) has since 2008 been driven by concerns about the educational quality and efficacy and the manageability of regional training centres. Several committees have been set to work and studies commissioned. Many of the recommendations from these committees have since been included in the Action Plan which appeared in February 2011.

11. Government and education system: from system to responsibility for the context

This chapter first discusses the question of which factors play a role in the placing of the various system characteristics on the agenda, and which type of systemic problems these were. It then describes which (policy) actors exerted a key influence on the decision-making processes and how their position has changed over time.

11.1 Agenda-building and the influence of (policy) actors

Why did the various topics appear on the agenda?

A large number of factors play a role in the selection of topics that ultimately end up on the policy agenda: the economic and social context and political relationships, but also the seriousness and urgency of the problem, the media attention it receives and the public support for a different way of addressing it.

The placing of the theme 'desired education' on the agenda and the resultant proposal for orientation-free planning of education (chapter 7) can best be explained using the *gulf model* as described in chapter 6. Those who raised the problem feared that the discrepancy already present between the existing schools network (predominantly confessional) and what parents wanted (concerned mainly with the atmosphere and educational quality of the school) would only increase as a result of the substantial raising of the standards for founding new schools. The gulf model also explains the placing of the Going to School Together policy on the agenda (chapter 8). Although the rising participation in special education and the associated rise in costs had been on the agenda since the 1970s, earlier measures had had no effect whatsoever, and the rising participation and costs had become unmanageable. A new administrative approach was needed to put an end to this. The placing on the agenda of the policy ambition of substantially raising the education level of young people in order to benefit the competitiveness of the Netherlands (chapter 10) can also be explained using the *gulf model*.
The placing of Islamic schools (chapter 7) on the agenda is best explained by the *barrier model*. Although the magnitude of the problem was small in terms of the number of schools and pupils, the media attention was considerable. This led to an increase in the objections and concerns expressed about the potential negative effects of the founding of Islamic schools (weak integration, accumulation of disadvantage, danger of radicalisation).
The best model for explaining the placing of the personal budget on the agenda (chapter 8) is the *impetus model*. The problem whereby parents with a disabled child were often unable to make use of a mainstream school had been around for some time. The increased attention for inclusive education and the switch from a supply-driven to demand-driven approach in other areas offered a policy window for a different approach to the problem of the segregation between mainstream and special education. Moreover, a committee had already worked out a plan. The impetus model probably also offers the best explanation from the fact that the earlier selection moment on the transition from primary to secondary education (chapter 9), following a political stalemate of almost 15 years, ultimately led to detailed agreements in the Coalition Agreement (1989), laying the basis for the third government under Ruud Lubbers. In the negotiations on that Coalition Agreement, there was a trade-off between spending cuts and action to reduce incapacity benefits (as demanded by the Christian Democrats) on the one hand and basic education and health insurance (Labour demands (on the other. There was moreover already a bill in place which only needed to be amended.
The placing on the agenda of issues relating to educational quality – learning standards (chapter 7), reference standards (chapter 9) – can be best explained by the *relative attention model*. For a long time, little attention was paid to educational quality (in terms of cognitive skills and standards); other developments and priorities took priority (controlling costs, 'new learning', reducing the shortage of teachers, raising the education level of the population). Attention for the quality of teaching is often a reaction to a period in which there has been a focus on the accessibility of education (quantity) or its efficiency (spending cuts).

What type of systemic problems led to the creation of policy?
In the vast majority of cases, matching problems and poor educational outcomes were the reason for placing an issue on the agenda. Policy attention in the last 20 years has focused mainly on the matching problems between the different education sectors: the transition from primary to secondary education; the transition from pre-vocational secondary education (*vmbo*) to senior secondary vocational education (*mbo*) and from *mbo* to higher professional education (*hbo*). Since the turn of the century, education policy in the Netherlands has moreover increasingly being dominated by performance targets derived from EU objectives and standards drawn from international benchmarks. Low success rates (in terms of the percentage of early school-leavers without a basic qualification or in terms of arithmetic or language achievements compared with other countries), have often been the immediate reason for placing new policy on the agenda. The third type of systemic problem – a discrepancy between supply and demand – has less often led to the initiation of new policy. To some extent this is understandable, because discrepancies between supply and demand are less visible. Where there is no publicly funded supply, it is after all difficult for a demand to manifest itself.

11.2 Which (policy) actors had a major influence on the policy-building process?

Ministers

In the period 1990-9098, the emphasis was on restructuring within the education system (upscaling, the Going to School Together policy, the creation of regional training centres). The initiative for these reforms often lay with education ministers (all of the Labour persuasion). At the end of the 1990s, the emphasis shifted towards administrative relations. The education ministers in this period (liberal VVD ministers in 1998-2002 and Christian Democrats in 2002-2007 and 2007-2010) placed the emphasis in these periods successively on introducing more market forces into education, regulating the administrative relations between government and education establishments (governance) and educational quality.

Parliament

The Lower House of the Dutch Parliament has taken a clear lead on a number of occasions in recent years. This was the case, for example, with the motion submitted in 1993 by the non-confessional parties which was to lead to the proposal for orientation-free planning of education, with the issue (raised mainly by the liberal VVD party) in relation to Islamic schools (2003) and with the Parliamentary decision, in the wake of growing complaints about educational quality (2007), to instigate a Parliamentary inquiry into the secondary education reforms in the 1990s.
The number of Parliamentary questions tabled on problems, incidents and abuses has increased sharply in recent years. The questions are generally based on reports in the media; these sometimes lead to hypes (in turn leading to new rules or more supervision), but can also mean that problems or abuses that have been ignored for a long time finally appear on the political agenda.

The Education Council

Since 1997, the Education Council has been the only permanent educational advisory body in the Netherlands. In that year, both the composition and tasks of the Council changed. The Council is the authoritative body for issues relating to Article 23 of the Dutch Constitution. The influence of its advisory reports varies depending on the issue. It sometimes takes years before that influence becomes apparent (learning standards); sometimes the timing is such that the Council's recommendations are embraced immediately (standards, merger test); while other recommendations encounter so much resistance from the education world that they do not even make it on to the policy agenda. The Education Council is one of the few bodies whose overarching perspective means it is able to some extent to counterbalance the sectoralisation of education policy.

The Inspectorate for Education

The position and role of the Dutch Inspectorate for Education has also changed radically over the last 20 years. Its supervisory activities have shifted increasingly in recent years to a focus on individual schools and colleges, with the intensity of the supervision gradually coming to be linked to a risk analysis based on available data (at school level). The supervisory function has shifted away from supervision performed for the education minister (generalising) to supervision on behalf of the citizen (quality of individual schools). The focus on (very) poorly performing individual schools has however reduced the attention devoted to developments in educational quality in general and also to important developments going beyond individual schools and sectors.

Policy themes in the education world

The organisations representing the different educational sectors (Association of Universities in the Netherlands (VSNU), Netherlands Association of Universities of Applied Sciences (HBO-raad), Netherlands Association of VET Colleges (MBO Raad), Dutch Council for Secondary Education (VO-raad) and the Dutch Council for Primary Education (PO-raad)) were relatively new players in 2010, but have far and away the biggest influence on education policy. They operate as employers' organisations in their sectors, represent the interests of (governing boards in) their sector and represent their sectors in consultations with the government. In addition, they sometimes take responsibility for policy formulation and implementation.

The influence of the national teaching unions has declined in recent decades. Negotiations on policy on terms of employment between the national government and central trade union federations has been replaced by negotiations between the sector organisations and the trade unions in each individual sector.

The influence of organisations of parents, pupils and students varies and is based largely on the 'squeaky wheel system'. Complaints, campaigns and immediate attention are the main tools at the disposal of these organisations.

Influential policy actors outside education

Until the early 1990s, education was still a closed policy sector, a sort of 'pedagogical province'. This situation has changed markedly. The first outsiders to gain an influence

over education policy were (the organisations of) *employers*. They have now become the most influential external party, through participation in educational consultations, the issuing of advisory reports (in collaboration with central employee organisations in the Social and Economic Council and the Labour Foundation), providing chairpersons for important advisory committees (the (Wagner, Rauwenhoff and Oudeman Committees), espousing standpoints, lobbying government ministers (including in ministries other than Education, such as Economic Affairs and Social Affairs and Employment) and Parliament and – in the area of implementation – developing and maintaining the qualification structure (senior secondary vocational education).
The influence of *international organisations* such as the OECD and EU has also grown enormously since the turn of the century, although that influence is entirely indirect. These organisations exert their influence mainly through international comparative research (OECD) and the formulation of common policy ambitions (EU). International comparisons, policy ambitions and linked national performance targets have perhaps been the most influential developments for education policy in the last ten years.
The influence of the world of *science* is also unmistakable, though is not always immediately identifiable. There has in any event been a shift in recent decades in the influence of scientific disciplines on education policy, away from law (until the 1950s) towards sociology (1960s and 70s), economics and public administration (from the 1980s onwards), psychology (first decade of the 21st century) and brain science (since 2010). Research attention for the education system and educational context was extremely limited for a long time, but has increased significantly in recent years thanks to the availability of international comparative data on education systems. Little attention is paid to government education policy. Evaluation research, which is generally mandatory under major Acts of Parliament, is generally concerned mainly with establishing whether the envisaged effects of the new policy have been achieved; the question of whether the government has done the right things and has done things right is generally left out of consideration.

11.3 Conclusions and qualifying comments in relation to the formation of policy on the four system characteristics

Sectoralisation of education policy

Following the restructuring of educational provision in the 1980s and 90s, the Dutch education system today comprises four sectors (primary education, secondary education, secondary vocational education and higher education), which are governed by five pieces of legislation: the Primary Education Act, the Expertise Centres Act, the Secondary Education Act, the Adult and Vocational Education Act and the Higher Education and Research Act. The different education sectors vary in the way they are regulated and funded, and the Ministry of Education is still largely organised and divided along these sectoral lines (division of portfolios between ministers, departmental configuration). The policy arenas also differ from one sector to another. In consultations between government and the education field, the sector organisations are far and away the most important points of contact for the government.

Virtually no policy has been formulated over the last 20 years covering the entire education system and educational context. Government policy in these areas is effectively the sum of the policy pursued in relation to the individual sectors.

- The sectoralisation of education policy has put pressure on the cohesion within the educational context. This manifests itself mainly in the transitions between sectors.
- Sectoralisation leads to passing of the buck, for example in the transition from primary to secondary education, from pre-vocational secondary education (*vmbo*) to senior secondary vocational education (*mbo*) and from *mbo* to higher professional education (*hbo*).
- There are too few overarching forces. The Education Council is now the only body which produces sector-overarching studies and recommendations with any regularity. Scientific research on trends in the education sector is also largely organised along sectoral lines.

The position and role of the government in education has changed markedly over the last 20 years

Where until the 1980s the government was still by far the most important policy actor, often governing schools and colleges centrally through highly detailed legislation, in 2010 deregulation and increasing autonomy meant the government had become simply one among many policy actors, which is largely dependent for educational development and performance on the behaviour of decentralised actors: (organisations of) school and college governing boards, school heads and teachers. However, under the Dutch Constitution the government is still responsible for guaranteeing the quality, accessibility and efficacy of education.

The government has regularly had difficulty in recent decades with the increased autonomy of school and college boards. By introducing educational reforms in secondary education in the 1990s, the government intervened far too much in the pedagogical structuring of education, at least according to the Parliamentary committee of inquiry. That intervention was at odds with the principle of freedom of education as laid down in the Constitution. The transfer of administrative powers not only brought benefits for the government (a reduced policy burden, greater ability to control government spending), but also disadvantages. The increased administrative autonomy of schools and colleges regularly stood in the way of policy developments considered desirable by the government, for example as regards the relationship between mainstream and special education. The funding systems used led to strategic behaviour by school and college boards. That administrative autonomy was moreover not devolved to schools and colleges themselves, but to their governing boards. Administrative upscaling increased the distance between those boards and the teachers 'at the coalface'. As a result, the professional development of teachers was impeded rather than enhanced.

Changes in the government's role and priorities did little to foster consistency of policy. A period in which the government had given clear direction (legislation, restructuring of educational provision, educational reforms) was followed by several years in which the government concentrated mainly on offering scope to others (market forces, freedom to offer new educational programmes), after which the course changed yet again towards

making agreements on the results to be achieved (performance standards) and making schools and colleges accountable for their educational outcomes (external and internal supervision). These changes in government stance have been accompanied over the last 20 years by major shifts in the prioritisation of public interests: a shift from efficiency (upscaling, cost control and efficient learning pathways) to accessibility (progression through the vocational training system, more higher education graduates) and subsequently to quality (reference standards, stricter examination standards, more excellence). Substantive ambitions and the administrative stance of the government have been revised at least three times during the last two decades.

- The government has devoted little attention in the last 20 years to the possible negative effects of increasing autonomy for schools and colleges. The drive towards deregulation and greater autonomy was inspired largely by a desire to reduce the policy burden for the government and enable it to control public spending better. More autonomy would lead to fewer rules and higher quality, so ran the dictum. The possibility that administrative autonomy could lead to abuse of powers and resources (in the form of calculating behaviour by schools and parents) and to a lowering of quality standards (as a result of a funding system that was based on student numbers and educational performance) was not properly considered.
- Shifts in the role and priorities of the government were related not just to changes in political coalitions, but also to the personal expertise, backgrounds and ambitions of successive education ministers. In addition, the invisible but influential hand of the Minister of Finance played an important role (setting financial frameworks, prescribed budgeting and accounting methods, educational review reports)).
- The government sometimes went too far in seeking to guarantee the three public interests. It made too little allowance for the fact that those interests (accessibility, quality and efficiency) are sometimes at odds with each other and cannot be realised simultaneously (trilemma). The strong focus on efficiency (1990-1998) led to reduced accessibility of higher education. The subsequent strong emphasis on accessibility (1998-2007) in turn led to a fall in standards (qualification inflation). In response to this latter development, the emphasis since 2007 has been mainly on improving educational quality.

Radical change in the policy arena, with inevitable consequences

The policy arena in 2010 was very different from that in 1990. Major new players have entered that arena, such as the sector organisations representing governing boards and employers. The influence of these new players has moreover increased considerably over recent years.

Some educational organisations have seen their influence decline, while others have changed their mission. Although the teaching unions have pooled their strengths, their influence over national education policy has declined in reality. New players have also emerged on the teaching front in the last 20 years, such as the Better Education in the Netherlands Association (BON). Other educational organisations have changed their mission.

The consultative structure between government and the education sector has also changed. The highly institutionalised consultation structure was changed during the first 'purple' (labour/liberal) government term. Separate consultation forums were created for each education sector, giving the government more freedom to make its own judgments between the interests of the different sectors, although those judgments were rarely explicitly mentioned. Since the 'Fortuyn revolt' in 2002, the consultation structure between government and the education world has become ever more diffuse. Discussions are now held not only with organisations representing the education sector, but also with experts and individuals who make pronouncements about education in the media. The consultations also more often take place on the basis of individual policy themes (e.g. appropriate education).

– The relationship between the government and education organisations has changed radically in a number of areas. The substantive educational expertise within the Ministry of Education has declined; senior officials are selected primarily on the basis of their process and management expertise. Many senior officials with a great deal of substantive expertise moved into the education field itself in the 1990s. The reverse step – from education to Ministry – was very common in the past, but no longer occurs. The Education Council is now the only permanent advisory body. The number of temporary committees – which are easier for the government to control – has increased strongly.
– Teachers have lost authority. Government policy on teachers has been driven in recent years mainly by the threatened shortage of teachers. The quality of teachers and teacher training programmes has been largely left to schools and higher education institutes themselves. The teacher training programmes provided by universities of applied sciences have been portrayed in a negative light for some time; not only do these programmes attract the weakest students from secondary school (senior general secondary education students without a qualification in mathematics), but also students qualifying from senior secondary vocational education who themselves often have difficulty with the subject matter taught in the final year of primary school. Of all higher professional (*hbo*) programmes offered by universities of applied sciences, the teacher training programmes are far and away the least challenging and selective. Moreover, unlike other occupational groups requiring a higher education level, teachers do not have their own professional association which concerns itself with the quality of the profession, the standards of intake into the teaching profession and the quality of teacher training programmes.
– The influence of actors from outside the field of education has increased greatly over the last 20 years. In reality, such external influences have often been more important in shaping the course of education policy than voices from the education sector itself. The main external influences come from employers and international organisations. The growing influence of these actors is a corollary to the increased dominance of the economic perspective in education (policy).

Scant attention for the responsibility of the government itself

Chapters 7 to 10 inclusive of this report paint a picture of policy-building processes which were often extremely sluggish ('muddling through'), took many years to complete and often produced few results or even had adverse effects. The government has provided little by way of substantive direction in education policy over the last ten years, partly as a reaction to the piling up of new policy (upscaling and educational reforms) in the 1990s (1990-1998), and partly as a result of liberal views on deregulation and market forces (1998-2002) and Christian Democratic views on subsidiarity and sovereignty and self-determination (2002-2010). The government preferred to take the route of leaving policy to the world of education itself, though did create more countervailing powers at the level of school and college governing boards (supervisory boards, student/parent participation). The government also assigned an important role and position to sector organisations representing boards in the policy-building and implementation process.

- The policy-building processes concerning the relationship between mainstream and special education and the position and function of senior secondary vocational education make clear that 'bottom-up policy' frequently did not work, because the interests of the parties concerned – school boards in the case of the Going to School Together policy, and the Netherlands Association of VET Colleges (MBO Raad) and the Association of National Centres of Expertise on Vocational Education, Training and the Labour Market (Colo) in the case of senior secondary vocational education – were too divergent. Conflicts of interest stood in the way of progress, and the government failed to take the lead. The 'bottom-up' policy approach leads to a clear dilemma between legitimacy (stakeholder support) and effectiveness (achieving the envisaged goal).
- Policy-building has become the preserve of people with a higher education background. The political and administrative arenas in education are dominated by graduates (with at least a higher professional education (*hbo*) background) and professionals (in place of volunteers). Most of those who influence and make policy have little knowledge of or affinity with what goes on at the lower end of the educational ladder (pre-vocational secondary education (*vmbo*), lower tracks of senior secondary vocational education (*mbo*). As a result, problems in these sectors have sometimes been neglected for long periods, while erroneous negative perceptions have generally been inadequately corrected. Plans to turn the tide are mostly put forward by advocacy groups representing the interests of young people from lower social backgrounds.
- The position and responsibilities of the sector organisations have still not fully crystallised. These organisations not only play a key role in policy preparation, but also take on all manner of implementation tasks. However, their position is less strong than their policy influence might suggest. They do not always represent all governing boards within their educational sector, are often faced with conflicts of interest between individual boards (e.g. between large and small boards) and do not have the power to bind the governing boards within their sector to joint decisions. The main objectives which they have in common are to keep the government out of their affairs as far as possible (retention of autonomy) and to secure the biggest possible slice of the education budget (budget maximisation).

– Insufficient attention is given to checks and balances at national level. The literature on governance mainly deals with checks and balances at the level of subsidised institutions, and the education sector itself adopts this same focus on the micro-level of governing boards. By contrast, there is little sign of a move to improve governance at the macro-level of the government itself (control mechanisms, balanced relationships between stakeholders and transparency).

Is evidence-based education policy really possible?

Since the publication of the report by the Parliamentary committee of inquiry which investigated the educational reforms (the Dijsselbloem Committee), policy on educational reforms must be proven to be effective. It is however questionable whether this requirement is realistic. Evidence-based policy assumes a degree of rationality and predictability, whereas the case studies show time and again just how complex and unpredictable policy-building processes are. Changes in the economic and social context or in the political relationships – the fall of the government, for example, leading to the abrupt breaking off of the policy-building process, after which new ministers immediately chart a new course – largely determine the outcome of policy-building processes. Another conclusion from the case studies is that the actors who have to implement the policy often behave differently from the way the government assumed (or considered desirable) in its policy documents. The policy-building processes in relation to the four system characteristics show that 'law' and 'budget' by no means always offer a guarantee of successful policy.

– Ex ante research on how realistic the assumptions of policymakers are as regards stakeholder behaviour could prevent unintended effects of policy.
– A little used policy instrument is dialogue and persuasion. A well-substantiated and persuasive account, followed by a meaningful dialogue, can work wonders, but this technique is rarely deployed. Yet this instrument fits in perfectly with a less controlling and more process-based education policy. It does however place high demands on the quality of ministers and senior civil servants (substantive expertise, authority and persuasiveness). It is questionable whether these qualities are sufficiently in evidence at present.

Literatuur

Aarts, M. (2009). 'Geef richting een ruimere betekenis'. In: *vo-magazine*, jg. 4, september 2009, p. 8-9.

ACOA (1999). *Een wending naar kerncompetenties. De betekenis van kerncompetenties voor de versterking van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs.* 's-Hertogenbosch: adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt (ACOA).

ACOA (2006). *Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken. Vijfentwintig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik.* 's-Hertogenbosch: adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt (ACOA).

Algemene Rekenkamer (2005a). *Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29962, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29961, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32338, nrs. 1-2.

Asscher, L. (2010). *De ontsluierde stad*. Amsterdam: Bert Bakker.

Becker, J. en J. de Hart (2006). *Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en met de Christelijke traditie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Berdowski, Z., J. Berger en J. Bal (2010). *Geld naast de school. Private uitgaven in basis- en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Berveling, J. (1994). *Over beeld- en beleidsvorming. Beleids- en meningsvorming rond 'Weer samen naar school'*. Groningen: ICS.

Biemans, H. (2010). New Public Management in het onderwijs. Een bewandeld dwaalspoor. In: *MESO magazine*, jg. 30, nr. 171, p. 10-13.

Blank, J., S. Boef -van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R. Schreurs (1990). *School en schaal*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blok, H. (2002). De effectiviteit van thuisonderwijs. Een overzicht van onderzoeksresultaten. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 14, nr. 4, p. 151-163.

Blok, H. en S. Karsten (2008). *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Blok, H., B. Triessheijn en S. Karsten (2010). *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingsbezwaar; aanvullend onderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Boef-van der Meulen, S. en H.M. Bronneman-Helmers (1979). *De structuur van het educatieve beleidsveld. Een inventarisatie van organisaties*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boef-van der Meulen, S. en L.J. Herweijer (1992). *Schoolkeuze en scholenplanning in het basisonderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (cahier nr. 94).

Boef-van der Meulen, S., I. Schüssler en S. Karsten (1993). *Schemergebieden. Het bestuurlijke middenniveau in het primair onderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau/SCO-Kohnstamm Instituut.

Boef-van der Meulen, S., H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer (1995). *Processen van schaalvergroting in het onderwijs. Een tussenstand*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bolkestein, G. en H. Menkveld (1978). *Ontwikkelingslijnen naar speciaal onderwijs*. Nijkerk: Callenbach.

Bouma, J-D. (2008). Sturende rol leraar minder geworden. Daling rekenniveau gaat verder. In: *NRC Handelsblad*, 9 december 2008.

Bovens, M. (2000). De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording. (oratie Universiteit Utrecht).

Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bovens, M. en A. Wille (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie.* Amsterdam: Prometheus.

Bovens, T. (2008). *Bovens gispt 'levenlangleuteren'*. Geraadpleegd december 2010 via www.scienceguide.nl.

Braster, S. (m.m.v. C. Vermeerssen) (2004). *De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel*. Den Haag: Onderwijsraad.

Broek, A. van den, E. Kleijnen en S. Keuzenkamp (2010a). *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs en gezondheid tussen autochtonen en migranten.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broek, A. van den, F. de Vijlder, M. Werner en F. Wartenbergh (2010b). *Tijd voor kwaliteit. Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo.* Nijmegen: ResearchNed/Interstudie-NDO.

Broek, A. van den, F. de Vijlder, M. Werner en F. Wartenbergh (2010c). De 850-urennorm in het mbo: tijd voor kwaliteit. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 22, p. 199-217.

Bronneman-Helmers, R. (1984). *Leren werken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

Bronneman-Helmers, R. (1988). *Samenhang rond volwasseneneducatie. Deel I. Jeugdonderwijs en volwasseneneducatie*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, H.M. (1992). *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid. Op zoek naar de kerntaken van de overheid ten aanzien van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2004a). De pedagogische opdracht van het onderwijs. Aangrijpingspunten en beperkingen. In: P.T. Beer en C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen* (p. 185-215). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bronneman-Helmers, R. (2004b). Onderwijs. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (p. 363-412). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2006a). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, R. (2006b). Investeren in getalenteerde jeugd. In: *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006* (p. 53-89). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bronneman-Helmers, H.M. (2008a). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 7.

Bronneman-Helmers, R. (2008b). Bestuurlijke drukte rond onderwijs en jeugd. In: S. Rutten en A.L. van der Vegt (red.), *Gelijk en ongelijk in het onderwijs. Beschouwingen bij het afscheid van Jo Kloprogge als directeur van Sardes*. Utrecht: Sardes.

Bronneman-Helmers, R. (2008c). Onderwijsvernieuwingen onderzocht. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 2, nr. 2, p. 103-122.

Bronneman-Helmers, H.M. (2009). De kwaliteit van het onderwijs. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* (p. 123-139). Den Haag: Sdu Uitgevers.

BVD (2002). *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs*. Den Haag: Binnenlandse Veiligheidsdienst.

CBS (1982). *Zakboek Onderwijsstatistieken 1982*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (1992). *Zakboek Onderwijsstatistieken 1992*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (1993). *Zakboek Onderwijsstatistieken 1993*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (2008). Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door (CBS Webmagazine, 26 mei 2008).
CBS (2009a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (2009b). *Religie aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (2010a). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (2010b). Onderwijsuitgaven reëel bekeken. Geraadpleegd januari 2010 via www. cbs.nl.Commissie-Boekhoud (2001). *Doorstroomagenda beroepsonderwijs*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Commissie-De Graaf (2011). *Nationaal plan onderwijs/leerwetenschappen*. Den Haag: commissie Nationaal plan toekomst onderwijswetenschappen.
Commissie-Dijsselbloem (2008a). *Tijd voor onderwijs. Rapport van de commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.
Commissie-Dijsselbloem (2008b). *Tijd voor onderwijs. Verslagen. Deel A en Deel B*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 10.
Commissie-Hermans/Van Zijl (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo. Advies commissie kwalificeren en examineren*. Den Haag: Stuurgroep Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.
Commissie-Kamps (2010). *Zicht op werk. De Werkschool als werkend perspectief*. Den Haag: Commissie Werkscholen.
Commissie-Kemner (1995). *Leerwegen gewogen*. Zoetermeer: commissie Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs.
Commissie-Kohnstamm (1996). *Zo voorspelbaar als het leven zelf*. Zoetermeer: commissie Indicatiestelling onderwijsachterstanden.
Commissie-Meijerink (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid.
Commissie-Oudeman (2010). *Naar meer focus op het mbo! Advies van de commissie Onderwijs en besturing BVE*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Commissie-Rauwenhoff (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt. Naar een werkzaam traject*. Den Haag: tijdelijke adviescommissie Onderwijs en arbeidsmarkt.
Commissie-Rinnooy Kan (2007). *LeerKracht*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Commissie-Rispens (1995). *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs*. Zoetermeer: commissie Leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs.
Commissie-Van Veen (1994). *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de aansluiting mavo en vbo*. Advies van de commissie Mavo/vbo aansluitend onderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
Commissie-Veerman (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van de commissie Toekomstbestendig hogeronderwijsstelsel*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Commissie-Veldhuis (2007). *Kennis, kwaliteit en keuze in de tweede fase. Eindadvies*. Profielcommissie Natuur en Techniek/Natuur en Gezondheid en Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij.

Commissie-Wagner (1983). *Verslag van werkzaamheden 2 en 3*. Den Haag: adviescommissie inzake de Voortgang van het industriebeleid.

Commissie Aanpassing Scholenbestand (1994). *De school voor de samenleving. Vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Commissie Evaluatie basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs. Eindrapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Commissie Experimenten open bestel hoger onderwijs (2010). *Eindverslag van de commissie Experimenten open bestel hoger onderwijs. Een tussenevaluatie van de experimenten*. Den Haag: commissie Experimenten open bestel hoger onderwijs.

CPB (2004). *Een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2010a). *Ranking the Schools. How Quality Information Affects School Choice in the Netherlands* (CPB Discussion papers 150). Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2010b). *School Responsiveness to Quality rankings. An Empirical Analysis of Secondary Education in the Netherlands* (CPB Discussion papers 149). Den Haag: Centraal Planbureau.

Crince le Roy, R. (1969). *De vierde macht* (oratie Universiteit Utrecht). Den Haag: Vuga.

Dam, P. van (2007). *Kinderen leren veel te weinig op de basisschool*. Millingen aan de Rijn.

Damme, D. van (2009). De bijdrage van internationaal onderwijsonderzoek. In: *Bewezen beleid in het onderwijs. Essaybundel* (p. 100-109). Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Didaktief (2010). *Leraren doen ertoe. Interview met Christopher Day. Didaktief*, jg. 40, nr. 6, p. 4-7.

Donk, W. van, A. Jonkers, G. Kronjee en R. Plum (red.) (2006). *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Doolaard, S. en M. Oudbier (2010). *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Groningen: GION.

Doorn, J.A.A. van (1978). De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In: J.A.A. Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (p. 17-46). Meppel/Amsterdam: Boom.

Doornbos, K. en L. Stevens (red.) (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A. Analyse van historie en onderzoek*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Doornbos, K. en L. Stevens (red.) (1988). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel B. Beeldvorming over beleid en praktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dourleijn, E., P. Muller, J. Dagevos, R. Vogels, M. van Doorn en M. Permentier (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dronkers, J. en P. Robert (2008). School choice in the Light of the Effectiveness Differences of various Types of Public and Private Schools in 19 OECD Countries. In: *Journal of School Choice*, jg. 2, nr. 3, p. 260-301.

Dronkers, J., R. van der Velden en A. Dunne (2011). *The effects of educational systems, school-composition, track-level, parental background and immigrants' origins on the achievement of 15-years old native and immigrant students. A reanalysis of PISA 2006*. Maastricht: Maastricht University/ROA.

Droogleever Fortuijn, E. (2003). *Onderwijsbeleid. Maatschappelijke functies en strategische keuzen*. Amsterdam: Aksant.

Dullemans, N. (2010). 'Bevrijd de onderwijsdieren uit hun kooien.' Wat moet worden veranderd aan ons onderwijsstelsel? In: *Schoolbestuur. Magazine voor bestuurders, toezichthouders en managers in het katholiek onderwijs*, jg. 30, nr. 5, p. 4-7.

Dumont, J. (1987). Van buitengewoon onderwijs naar speciaal onderwijs. In: J.A. van Kemenade, N. Lagerweij, J. Leune en J. Ritzen (red.), *Onderwijs, bestel en beleid 3* (p. 250-280). Groningen: Wolters-Noordhoff.

ECPO (2009a). *Op weg naar passend onderwijs. Advies over de voortgang.* Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.

ECPO (2009b). *Reactie op nieuwe koers passend onderwijs.* Brief aan de staatssecretaris van OCW, 10 december 2009.

ECPO (2010). *Verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg.* Den Haag: Evaluatie- en adviecommissie Passend onderwijs.

Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering* (proefschrift). Delft: Eburon.

Eldering, L. (2008). Culturele kloof tussen Marokkaanse gezinnen en het onderwijs is groter dan ooit. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2008, winter 2008, p. 237-245.

Elk, R. van, M. van der Steeg en D. Webbink (2009). *The effect of early tracking on participation in higher education.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 182).

Elte, R. en E. Scholtes (2001). *Uit de luwte. Over strategische veranderingen in en rond de Onderwijsinspectie 1990-2000.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Esch, W. van en J. Neuvel (2007). *Stroomlijnen. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo naar havo.* Den Bosch: CINOP.

Free, C. (2008). Manifest. Koning Willem I College gooit het mbo-roer volledig om. Nieuwe koers voor het ROC. 's-Hertogenbosch, 28 augustus 2008.

Frequin, M. (2006). *Ja minister-nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Frissen, P. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit.* Breda.

Garssen, J. en M. Wageveld (2007). Demografie. In: J. Dagevos en M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport Integratie 2007* (p. 29-46). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gerrits, R. (2010a). *De Onderwijsagenda. Een zoektocht naar oplossingen voor het onderwijs.* (webwinkel van *de Volkskrant*).

Gerrits, R. (2010b). MBO Raad wil de problemen boven tafel krijgen. In: *de Volkskrant*, 19 maart 2010.

Gerrits, R. (2011). MBO en MKB slaan eindelijk handen ineen. In: *de Volkskrant*, 8 februari 2011.

Gijsberts, M. en L. Herweijer (2009). Onderwijs en opleidingsniveau. In: M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2009* (p. 94-138). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Heek, F. van (1968). *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid.* Meppel: Boom.

Hermanns, J. (2009). Het opvoeden verleerd (rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op de Kohnstammleerstoel aan de Universiteit van Amsterdam).

Herweijer, L. en R. Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. en R. Bronneman-Helmers (2007). Onderwijs. Participatie, integratie en kwaliteit. In: *De sociale staat van Nederland 2007* (p. 85-121). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten voor de startkwalificatie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. (2009a). Differentiatie tussen richtingen in het onderwijs. Uitkomsten van SCP-onderzoek. Notitie in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Herweijer, L. (2009b). *Making up the Gap. Migrant Education in the Netherlands.* Den Haag: the Netherlands Institute for Social Research (SCP).

Herweijer, L. (2010). Grenzen aan de opwaartse mobiliteit? In: *Wisseling van de wacht. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 41-71). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoeven, M. van der en M. Rutte (2006). Toekomst onderwijsbestel. In: *de Volkskrant*, 14 februari 2006.

Hofman, R., K. van Leer, J. de Boom en W. Hofman (2010). *Functioneren van besturen. Tussenrapport november 2010*. Den Haag: NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO). Thema Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten.

Honingh, M. (2008). *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat. Een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.) (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hover, C. (1995). *Risicodoelgroepen in de eerste fase vo. Achtergrondstudie voor reactie op het advies Recht doen aan verscheidenheid.* Den Haag: Smets en Hover.

Huberts, L. en E van Hout (2011). Goed bestuur: kiezen of delen. In: *Bestuurskunde*, jg. 20, nr. 2, p. 53-62.

Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2010). Toenemende integratie bij de tweede generatie? In: *Wisseling van de wacht. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (p. 297-324). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over grondslagen van beleid.* Assen: Van Gorcum.

Idenburg, Ph.J. (1964). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Idenburg, Ph.J. (1970). Naar een constructieve onderwijspolitiek. In: *Pedagogische Studiën*, 47.

Idsert, T. van den en W. Jansen (2010). Vensters. Hulpmiddel bij horizontale dialoog én instrument voor bewaking van onderwijskwaliteit. In: *MESO magazine*, jg. 30, nr. 173, p. 19-24.

Innovatieplatform (2006). *Leren excelleren. Talenten maken het verschil.* Den Haag: Innovatieplatform.

Inspectie van het Onderwijs (1999a). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999b). *Islamitische basisscholen in Nederland.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2001). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Islamitische scholen en sociale cohesie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Islamitische scholen nader onderzocht.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.Inspectie van het Onderwijs (2004). *Wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Toezicht op burgerschap en integratie.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderadvisering in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Toezicht op burgerschap. Normering aangepast*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009b). Beoordeling opbrengsten niet-bekostigd onderwijs. Geraadpleegd april 2011 via www.owinsp.nl.

Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs. Leerlingenpopulatie en examenresultaten.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Publieke en private activiteiten bij de Kenniscentra. Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010d). *Het onderwijsaanbod aan hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jaegers, W. (2003). Een toekomst voor het speciaal onderwijs. Geraadpleegd maart 2011 via www.avs.nl.

Jepma, IJ. en A.L van der Vegt (2009). Onderwijsbeleid op wetenschappelijke leest geschoeid. In: *Ideeën over bewijs voor onderwijs. Een debat over de (on)mogelijkheden van evidence based onderwijs in de praktijk* (p. 35-39). Utrecht: Sardes.

Jong, M-J. de (2002). Islamitische scholen. Tussen het voordeel van de twijfel en de twijfel over het voordeel. In: H. van de Braak en T. Bevers (red.), *De waarde van instituties. Essays voor Anton Zijderveld* (p. 165-180). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jonge, J. de, A. Nijssen, R. Hoffius, K. van Uitert, Z. Berdowski en K. van Dijken (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht.* Zoetermeer: EIM/Research voor Beleid/100.

Jonkman, A. (2011). 77 duizend docenten moeten nee zeggen. Docenten in het voortgezet onderwijs moeten steeds meer doen voor minder geld. Dat moet ophouden. In: *de Volkskrant*, 27 april 2011.

Karsten (1995). Deregulering en autonomievergroting in internationaal perspectief. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 7, nr. 2, p. 20-35.

Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, C. Felix en D. Elshof (2002). Schoolkeuze en etnische segregatie in het basisonderwijs. In: *Pedagogische Studiën*, jg. 79, nr. 5, p. 359-374.

Kemenade, J.A. van (red.) (1981). *Onderwijs. Bestel en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Knippenberg, H. en W. van der Ham (1993). *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen (1918-1993)*. Assen: Van Gorcum.

Kwikkers, P.C., J. Huisman en F.E.H. van Eijkern (2005). *Evenwicht zonder sturing. Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap. Deel 1.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Laemers, M. (1999). *Schoolkeuzevrijheid; veranderingen in betekenis en reikwijdte.* Nijmegen: ITS.

Lasswell, H.D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How.* Cleveland, Ohio: Meridian Books.

Leenheer, P. (2008). Berichten uit het tranendal. Beeldvorming over onderwijs in de landelijke media. In: N. Cornelissen en P. Leenheer. *Media en onderwijs. Beschouwingen over de omgang tussen onderwijs en journalistiek.* MESO focus, Over schoolorganisatie en onderwijsmanagement, nr. 70, p. 15-34.

Leij, A. van der (2011). *Onderwijs is zorgen dat er geleerd wordt. Afscheidsrede.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Leune, J.M.G. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In: J.A. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune en J.M.M. Ritzen, *Onderwijs, bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (p. 238- 428). Groningen: Wolters-Noordhoff.

Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid. Rede op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar empirische sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Lieshout, H. van en A. Scholing (2009). *Marktordening in de bve-sector. Een review.* 's-Hertogenbosch/ Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. In: *Public Administration Review,* jg. 19, p. 79-88.

MBO Raad (2010). *Mbo in feiten en cijfers*. Woerden: MBO Raad.

MBO Raad en HBO Raad (2009). *Doorstroom mbo-hbo*. Geraadpleegd februari 2011 via www.hbo-raad.nl.

Meij, L. van der (2010). *De identiteit van het islamitische onderwijs in Nederland.* Amersfoort: Islamitische Schoolbesturenorganisaties.

Meijden, A. van der, A. Westerhuis, J. Huisman, J. Neuvel en R. Groenenberg (2009). *Beroepsonderwijs in verandering: op weg naar competentiegericht onderwijs. De vierde meting van de CGO Monitor.* 's-Hertogenbosch/ Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Meijer, C. (1995). *Halverwege. Van startwet naar streefbeeld.* De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Meijer, C., W. Meijnen en J. Scheerens (1993). *Over wegen, Schatten en Sturen. Analytische beleidsevaluatie Weer samen naar school.* De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Meijnen, W. (2008). Vechten tegen de bierkaai? In: S. Rutten en A.L van de Vegt (red.), *Gelijk en ongelijk in het onderwijs* (p. 25-31). Utrecht: Sardes.

Mentink, D. (1996). *Artikel 23 van de Grondwet. De vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs. Onderwijsjuridisch preadvies in opdracht van de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.

Mentink, D. (2008). Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever. (afscheidscollege 23 mei 2008 te Rotterdam). In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, Special -Tien jaar later'.*

Mentink, D en P.W.C. Akkermans (1986). *Deugdelijk onderwijsbeleid; een verkenning naar juridisch bestuurlijke problemen op het terrein van onderwijsbeleid.* Den Haag: Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs.

Mertens, F. (1997). Beroepsonderwijs zonder beroepen. Gevraagd: een herontwerp van technische opleidingen. In: F. Mertens (2001), *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs* (p. 101-115). Utrecht: Lemma.

Mertens, F. (2011a). Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit (Hoak). Nota 25 jaar. Reden tot tevredenheid? In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 23, nr. 1, p. 61-66.

Mertens, F. (2011b). *Inspecteren. Toezicht door inspecties.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Financiën (2003). *IBO Open Bestel. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 2.* Den Haag: ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2009). *Beheersverslag Belastingdienst 2009.* Den Haag: ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2010). *Productiviteit onderwijs. Rapport brede heroverwegingen (nr. 6).* Den Haag: ministerie van Financiën.

Ministerie van O&W (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 13459, nrs. 1-2.

Ministerie van O&W (1990a). Projectgroep schaalvergroting basisonderwijs. *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs.* Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van O&W (1990b). *Hoofdlijnennotitie Weer samen naar school. Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden.* Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van O&W (1991a). *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen. naar een evenwichtiger verdeling van middelen in een goed gespreid basisonderwijs.* Beleidsstandpunt van de staatssecretaris van O&W naar

aanleiding van het rapport Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
Ministerie van O&W (1991b). *3 x Akkoord.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
Ministerie van OC&W (1996a). *De rugzak, beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap.* Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OC&W (1996b). *Voortgezet onderwijs in cijfers.* Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OC&W (1999). *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid. Brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OC&W (2000). *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OC&W (2001a). *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OC&W (2001b). *Referentieraming 2001.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Ministerie van OCW (2004a). *Beleidsnotitie Governance; ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren.* Den Haag: ministerie van Onderwijs en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2004b). *Koers BVE. De regio aan zet.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2005). Brief van de minister van OCW over Education at a Glance 2005, 13 september 2005.
Ministerie van OCW (2008a). *Werken aan vakmanschap. Strategische Agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2008b). *Kennis in Kaart 2008. Hoger onderwijs en onderzoek.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2009a). *Kennis in kaart 2009. Hoger onderwijs en onderzoek.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2009b). *Instellingsbesluit commissie Nationaal plan toekomst onderwijswetenschappen.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2010a). *Referentieraming 2010.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2010b). *Trends in beeld 2010.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2011a). *Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Ministerie van OCW (2011b). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Minne, B., D. Webbink en H. van der Wiel (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen.* Den Haag: Centraal Planbureau.
Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst.* Nijmegen/Ubbergen: ITS/Tandem Felix.
Mulder, L., J. Roeleveld en H. Vierke (2007). *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Nieuwenhuis, M. (2009). De hoeren van Den Haag. Balkenende IV breekt opnieuw record commissies instellen. In: *De Pers*, 16 september 2009.
NKSR (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school.* Den Haag: Nederlandse Katholieke Schoolraad.
NKSR/NPCS (1994). *Advies van de commissie Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit.* Den Haag/Voorburg: Nederlandse Katholieke Schoolraad/Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad.
Noordegraaf, M. en B. de Wit (2011). *Passend onderwijs in impasse. Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het Passend onderwijsbeleid.* In: ECPO. *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom passend onderwijs*, p. 41-67. Den Haag: Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs.
Obbink, H. (2010). 'Leerling-kapster moet bovenal leren knippen'. In *Trouw*, 16 juni 2010.
OESO (diverse jaren). *Education at a Glance. OECD Indicators.* Parijs: OECD.
OESO (2007). *Thematic review of Tertiary Education*. Parijs: OECD.
Onderwijsraad (1995). *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting van mavo en vbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (1996). *Richtingvrij en richtingbepalend.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (1999). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2000a). *Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2000b). *Over de beleidsnotitie 'Naar een flexibeler scholenbestand'*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2000c). *Koers BVE*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2001a). *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2001b). *WEB: werk in uitvoering*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2004). *Koers BVE. Doelgericht zelfbestuur.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2006a). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2006b). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen? Drie adviezen over onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2008a). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2008b). *Richtpunten bij onderwijsagenda's.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2009a). *Kaders voor referentieniveaus. Commentaar bij het wetsvoorstel referentieniveaus.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2009b). *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht. Kanttekeningen bij het wetsvoorstel*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2009c). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs (verkenning)*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010a). *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010b). *Verzelfstandiging in het onderwijs II.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010c). *Vroeg of laat. Advies over de vroege selectie in het Nederlandse onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010d). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Peschar, J. en C. Meijer (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Plantinga, S., M. van Diepen, R. Schildmeijer en M. van Bruxvoort (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Amsterdam: TNS NIPO.

Prick, L. (2006). *Drammen, dreigen, draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*. Amsterdam: Mets & Schilt.

Putters, K. en M. van Twist (2007). Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 61, nr. 2, p. 11-19.

Raad van State (2009). *Advies over het voorstel van wet houdende wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2010). De Raad in de staat. Algemene beschouwingen. In: *Jaarverslag Raad van State over 2009* (p. 17-48). Den Haag: Raad van State.

Ravens, J. van (2009). *La Niña. Een koers voor het Nederlandse onderwijs*. Jan van Ravens.

Ravens, J. van (2011). De selectiviteit en beroepsgerichtheid van onderwijssystemen. In: J. Scheerens, H. Luyten en J. van Ravens, *Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs* (p. 65-85). Enschede: Universiteit Twente.

Regt, de A. en D. Weenink (2003). *Investeren in je kinderen. Over de keuze voor particulier onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Rinnooy Kan, A. (2008a). Onderwijs als fundament voor een sterke kenniseconomie. Toespraak t.g.v. het Jaarcongres VNO-NCW, NL Twintig Twintig (7 februari 2008). Geraadpleegd februari 2010 via www.ser.nl.

Rinnooy Kan, A. (2008b). Zuinig op Nederland. Hofstadlezing (28 maart 2008). Geraadpleegd december 2010 via www.ser.nl.

Ritzen, J. (1998). *De minister. Een handboek*. Amsterdam: Bert Bakker.

RMO (2003). *Medialogica*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

ROA (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Roeleveld, J., G. Driessen, G. Ledoux, J. Cuppen en J. Meijer (2011). *Doelgroepleerlingen in het basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schoonhoven, R. van (2010). Vmbo terug bij af door selectieve krimp. Slecht imago of onbedoelde non-interventie? In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jg. 22, nr. 3, p. 138-154.

Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*. Arnhem: Cito.

Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke (2008). Besturen in commissie. In: B&M. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jg. 35, nr. 2, p. 94-106.

Schulz, M. (2010). *De commissie. Over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim*. Den Haag: Boom/Lemma.

Schutte, X. (2009). Twee handen op één onderbuik. Media-invloed en de politiek van het onbehagen. In: *De Groene Amsterdammer*, 30 oktober 2009, p. 16-19.

SCP (1986). *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*. Rijswijk: SCP/Samsom.

SER (2001). *Koers BVE. Advies over de voortgang in de vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* (advies 2001/01). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2004). *Opleiden is netwerken. Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2008). *Brief aan de staatssecretaris van OCW (20 juni 2008) betreffende de 'herziening bekostiging middelbaar beroepsonderwijs'.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2009). *De winst van maatwerk. Je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sikkes, R. en M. Vermeulen (2008). De waarheid, niets dan de waarheid… in de onderwijsjournalistiek. In: N. Cornelissen en P. Leenheer, *Media en onderwijs. Beschouwingen over de omgang tussen onderwijs en journalistiek.* MESO focus, Over schoolorganisatie en onderwijsmanagement. nr. 70 (p. 35-43).

Smeets, E., I. van der Veen, M. Derriks en J. Roeleveld (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool.* Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.

Smeets, E. en J. Rispens (2008). *Op weg naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs.* Nijmegen: ITS/Radboud Universiteit.

Smeets, E, G. Driessen, S. Elfering en M. Hovius (2009). *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.

Smets, P. (2009). Schaalgrootte in het onderwijs. In: J.L.T. Blank (red.), *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs* (p. 51-62). Maastricht: Shaker Publishing.

Sommer, M. (2006). *Onder onderwijzers, en andere gemengde berichten.* Amsterdam: de Volkskrant/ Meulenhoff.

Sontag, L., M. Siesling, H. Mariën en D. Kolen-van Loon (2009). Uitwijken of invoegen? De omvang en vormen van aanvullend of vervangend onderwijs en de keuzemotieven van ouders. In: Onderwijsraad, *Uitwijken en inbrengen* (p. 15-66). Den Haag: Onderwijsraad.

Staatsblad (2005). *Wet bevordering actief burgerschap en sociale integratie.* Staatsblad 20005, nr. 678.

Staatsblad (2010a). *Wet goed onderwijs, goed bestuur.* Staatsblad 2010, nrs. 80 en 282.

Staatsblad 2010b). *Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. Staatsblad 2010, nr. 194.

Stichting van de Arbeid (2008). *Visie op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en Colo.* Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Studulski, F., M. den Blanken, K. Hoogeveen en A.L van der Vegt (2005). *Van Structuur naar Cultuur. Organisatie en functioneren van de Regionale Expertisecentra.* Utrecht: Sardes.

Swierstra, T. en E. Tonkens (2008). Meritocratie en de erosie van het zelfrespect. In: T. Swierstra en E. Tonkens (red.), *De beste de baas? Verdienste, respect en solidariteit in een meritocratie* (p. 61-80). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tjeenk Willink, H.D. (2005). Welkomstwoord van mr. H.D. Tjeenk Willink bij de opening van de conferentie Adviseren aan de andere overheid (16 juni 2005). Geraadpleegd april 2009 via www.raadvanstate.nl.

Tjeenk Willink, H.D. (2007). Bijdrage van de vicepresident van de Raad van State ten behoeve van een hoorzitting van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer op 30 november 2007. Geraadpleegd april 2009 via www.raadvanstate.nl.

TK (1996/1997). *Aanpassing scholenbestand.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25167, nr. 1.

TK (2000/2001). *Beleidsnotitie 'Naar een flexibeler scholenbestand'.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 25167, nr. 4.

TK (2004/2005). *Evaluatie VBTB.* Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29949, nr.1.

TK (2005/2006). *Hoger onderwijs- en onderzoekplan 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 29410, nr. 1.

TK (2007/2008a). *Tijd voor onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Eindrapport.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.

TK (2007/2008b). *Tijd voor onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Verslagen Deel B.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 10.

TK (2008/2009). *Vertrouwen en zelfvertrouwen*. Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31845, nrs. 2-3.

TK (2009/2010). *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Verslag van een Algemeen Overleg.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31524, nr. 48.

Turkenburg, M. en R. Vogels (2009). Onderwijs. In: *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 125-163). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede Fase Adviespunt (2005). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans. Evaluatie Tweede fase.* Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Twist, M. van (2009). *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Den Haag: Lemma.

Veld, Th. (1994). *ROC-vorming: beleid voor een nieuw bestel. Een onderzoek naar beleids- en meningsvorming inzake ROC's*. De Lier: *ABC*.

Verbrugge, A. en M. (2006). Het onderwijs verzuipt! Leraren, ouders en leerlingen: verenigt U. In: *NRC Handelsblad*, 12 juli 2006.

Vermaas, J. en J. van der Pluijm (2005). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Vermaas, J., M. Berkvens, L. Sontag, E. Smeets en T. Marx (2006). *WSNS+ in perspectief. Een terugblik op vier jaar WSNS+.* Nijmegen/Tilburg: ITS/IVA.

Vijlder, F. de (2004). Onderwijs. In: H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren* (p. 245-294). Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.

Vink, R., M. Oosterling, M. Vermeulen, T. Eimers en R. Kennis (2010). *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs.* Tilburg/Nijmegen: IVA/KBA.

Visser, K., A. Westerhuis en B. Hövels (2010). *De positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland. Een Nederlandse studie naar de multifunctionaliteit van beroepsonderwijs op middelbaar niveau in de Verenigde Staten en enkele Europese landen.* 's-Hertogenbosch/Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO).

Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen. Een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2006). *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Waslander, S. (1999). *Koopmanschap en burgerschap. Marktwerking in het onderwijs.* Assen: Van Gorcum.

Waslander, S. (2011a). *Vijf jaar innoveren. Opbrengsten van het innovatieproject*. Utrecht: VO-raad.

Waslander, S. (2011b). De geschiedenis herhaalt zich. Passend onderwijs en de onzichtbare leraar. In: ECPO, *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom passend onderwijs*, p. 71-100. Den Haag: Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs.

Waslander, S. en M. van der Weide (2009). *Politiek, pers en praktijk. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren.* Utrecht: VO-raad (www.durvendelendoen.nl).

Webbink, D., I. de Wolf, L. Woessmann, R. van Elk, B. Minne en M. van der Steeg (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Werfhorst, H. van de (2007). *Vocational Education and Active Citizenship Behavior in Cross-national Perspective*. Amsterdam: UvA.

Werfhorst, H. van de en J. Mijs (2007). *Onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid. Nederland in vergelijkend perspectief.* Amsterdam: UvA.

Westerheijden, D.F., L. Cremonini, R. Kolster, A. Kottmann, L. Redder, M. Soo, H. Vossensteyn en E. de Weert (2008). *New Degrees in the Netherlands. Evaluation of the Bachelor-Master Structure and Accreditation in Dutch Higher Education. Final Report.* Den Haag: CHEPS/OCW (Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 132).

Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland.* Alphen aan de Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.

Wieringen, F. van (2010). Organisatie van het onderwijsbestel. In: R. Klarus en F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (p. 41-59). Den Haag: Lemma.

Wössmann, L. (2002). How Central Exams Affect Educational Achievements. International Evidence from TIMMS and TIMMS Repeat (paper prepared for the conference Taking Account of Accountability, June 10-11, 2002), Harvard University).

Wössmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz en M. West (2007). School Accountability, Autonomy, *Choice, and the Level of Student Achievement. International Evidence from PISA 2003.* Parijs/München: OECD/Institute of Economic Research, University of Munich.

WRR (1986). *Basisvorming in het onderwijs.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (1994). *Startkwalificatie en leerplicht.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2006). *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Young, M. (1958). *The rise of meritocracy, 1870-2033.* Londen: Thames & Hudson.

Zoontjens, P.J.J. (2003). Bijzonder en openbaar onderwijs. In: T. Bertens et al. (red.), *Recht en religie* (bijzonder nummer *Ars Aequi*), Nijmegen, dl. 52, nr. 7/8, p. 59-68.

Zoontjens, P. (2010a). Regelgeving en principes. In: R. Klarus en F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (p. 61-83). Den Haag: Lemma.

Zoontjens (2010b). Nieuwe kijk op de wortels van ons bestel. In: *Schoolbestuur. Magazine voor bestuurders, toezichthouders en managers in het katholiek onderwijs*, jg. 30, nr. 5, p. 22-23.

Lijst van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ABOP	Algemene Bond van Onderwijzend Personeel
Abva/Kabo	Algemene Bond Van Ambtenaren/Katholieke Bond van Overheidspersoneel
ACO	adviescommissie Onderwijsaanbod
ACOA	adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt
AD	Associate Degree
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AKA	Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding
AOb	Algemene Onderwijsbond
AOC	agrarisch opleidingscentrum
AR	Algemene Rekenkamer
ARBO	Adviesraad voor het Basisonderwijs
ARHO	Adviesraad voor het Hoger Onderwijs
ARO	Adviesraad voor het Onderwijs
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
ARVO	Adviesraad voor het Voortgezet Onderwijs
AVO	Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek
AVS	Algemene Vereniging van Schoolleiders
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
BON	Beter Onderwijs Nederland
BOOB	Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven
bpv	beroepspraktijkvorming
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BVE-kamer	Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatiekamer
Bve-raad	Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatieraad
CAS	commissie Aanpassing scholenbestand
CBOO	Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCOO	Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CG-Raad	Chronisch zieken en Gehandicapten Raad
cgo	competentiegericht onderwijs
CHEPS	Center for Higher Education Policy Studies
CHU	Christelijk-Historische Unie
CINOP	Centrum van Innovatie voor Opleidingen
Cito	Centraal instituut voor toetsontwikkeling

CMHF	Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
Colo	Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen
COO	Christelijk en Oecumenisch Onderwijs
COOL5-18	Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar
CPB	Centraal Planbureau
CU	ChristenUnie
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
D66	Democraten 66
DG	directoraat-generaal
EAG	*Education at a Glance*
ECBO	Expertisecentrum beroepsonderwijs
ECPO	evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs
esm	ernstige spraakmoeilijkheden
EU	Europese Unie
EVC	erkenning van verworven competenties
EZ	Economische Zaken
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FvO	Federatie van Oudervereenigingen
GATS/WTO	General Agreement on Trade in Services/World Trade Organization
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
GOA	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
GW	Grondwet
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
hbs	hogere burgerschool
ho	hoger onderwijs
HO-kamer	Hoger Onderwijskamer
Hoak	*Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
IALS/ALL	International Adult Literacy Survey/Adult Literacy and Lifeskills
ibo	individueel beroepsonderwijs
ICT	informatie- en communicatietechnologie
iobk	in hun ontwikkeling bedreigde kleuters
ISBO	Islamitische Schoolbesturenorganisatie
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
ISOVSO	Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs
ivbo	individueel beroepsonderwijs
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
KB	Koninklijk Besluit
kbb	kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven

KBO	Bond Katholiek Primair Onderwijs
KBVO	Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs
KCE	Kwaliteitscentrum Examens
KFO	kwaliteit van het funderend onderwijs
KVP	Katholieke Volkspartij
LAKS	Landelijk Aktie Komitee scholieren
lbk	landelijk beleidskader
lbo	lager beroepsonderwijs
LCTI	landelijke Commissie toezicht Indicatiestelling
LEA	lokale educatieve beleidsagenda
LEO	Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid
lgf	leerlinggebonden financiering
LOB	Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs
LOBO	Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag
lom	leer- en opvoedingsmoeilijkheden
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
LVGS	Landelijk Verband voor Gereformeerde Schoolverenigingen
LVSO	Landelijke Vereniging voor Speciale Onderwijszorg
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MBO Raad	Middelbaar Beroepsonderwijs Raad
MHP	vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel
MKB	midden- en kleinbedrijf
mlk	moeilijk lerende kinderen
mms	middelbare meisjesschool
mulo	meer uitgebreid lager onderwijs
NABS	Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad
NAO	Nederlandse Accreditatieorganisatie
NGL	Nederlands Genootschap van Leraren
NKO	Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders
NKSR	Nederlandse Katholieke Schoolraad
NPCS	Nederlands Protestants-Christelijke Schoolraad
NPM	New Public Management
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
NWO-PROO	Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek van NWO
O&W	Onderwijs en Wetenschappen
oab	onderwijsachterstandenbeleid
OALT	onderwijs in allochtone levende talen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OECT	onderwijs in eigen taal en cultuur
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
OOVO	Overlegorgaan voor het Voortgezet Onderwijs
OPDC	orthopedagogisch-didactisch centrum
OPVO	Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs
OU	Open Universiteit
ovb	onderwijsvoorrangsbeleid
pabo	pedagogische academies voor het basisonderwijs
PAEPON	Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland
pcl	permanente commissie Leerlingenzorg
PCSO	Protestants Christelijke Schoolleiders Organisatie
pgb	persoonsgebonden budget
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
Platform VG	Platform Verstandelijk Gehandicapten
po	primair onderwijs
PO-raad	Primair Onderwijsraad
PPR	Politieke Partij Radikalen
PRIMA-cohort	Primair Onderwijs-cohort
pro	praktijkonderwijs
PROO	Programmaraad voor het onderwijsonderzoek
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
PVVVO	Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RBB	Raad voor Binnenlands Bestuur
REC	regionaal expertisecentrum
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	regionaal opleidingencentrum
rvc	regionale verwijzingscommissie
RvS	Raad van State
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
sbao	speciaal basisonderwijs
SBB	Stichting Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	secretaris-generaal
SLO	Stichting voor de Leerplanontwikkeling
so	speciaal onderwijs
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

SP	Socialistische Partij
SvA	Stichting van de Arbeid
SVM	sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs
SvO	Stichting van het Onderwijs
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T&B	Toerusting en bereikbaarheid
TIER	Top Institute for Evidence Based Education Research
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
TK	Tweede Kamer
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
VBS	Verenigde Bijzondere Scholen
vbtb	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
ve	volwasseneneducatie
VGS	Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs
vhmo	voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs
VM2	vmbo-mbo niveau 2
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
vo	voortgezet onderwijs
VO-raad	Voortgezet Onderwijsraad
VOO	Vereniging Openbaar Onderwijs
VOS/ABB	Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen
VOCL	Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vso-lom	voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden
vso-mlk	voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBO	Wet op het basisonderwijs
WCBO	Wet cursorisch beroepsonderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WEC-Raad	Wet op de expertisecentra-Raad
WEO	Wet erkende opleidingen

WHBO	Wet op het hoger beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WO	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet op de studiefinanciering
wsns	weer samen naar school
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs (Mammoetwet)
WW	Werkloosheidswet
WWO	Wet op het wetenschappelijk onderwijs
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan
zmlk	zeer moeilijk lerende kinderen
zmok	zeer moeilijk opvoedbare kinderen