

Discussie

Tijd voor Onderwijs; Het rapport Dijsselbloem

Redactionele inleiding bij de discussiebijdragen over het rapport *Tijd voor Onderwijs*

R. J. Bosker

Begin dit jaar verscheen *Tijd voor Onderwijs*, het met spanning tegemoet geziene eindrapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen onder voorzitterschap van Dijsselbloem (2008). In een kort tijdsbestek moest deze commissie op verzoek van de Tweede Kamer, zo valt te lezen op pagina 8 van het rapport, “onderzoeken hoe het kan dat bij de overheid en politiek de verwachting leeft dat onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld.”

De commissie richtte zich met name op innovaties in het voortgezet onderwijs, namelijk de basisvorming, de tweede fase havo/vwo en het vmbo. Er werd onderzoek uitgezet, men sprak met sleutelinformanten, men analyseerde documentatie, en woog uiteindelijk alles om tot een vernietigend oordeel te komen. Een tijdlang beheerste de discussie over het rapport de kranten, de vakbladen, de televisie en de radio. Verrassend snel trokken de thans verantwoordelijke bewindslieden lering uit het geheel: vanaf nu zou de overheid het echt anders doen. Minder bemoeienis met het ‘hoe’ van het onderwijs, en voornamelijk sturen op het ‘wat’, ofwel de uitkomsten van het onderwijs.

Het leek de redactie van *Pedagogische Studiën* een goede zaak, nu de eerste stormen weer enigszins zijn geluwd, dit voor het onderwijs zo belangrijke rapport kritisch te laten bespreken door wetenschappers, om met enige distantie te kunnen bezien in hoeverre het – uitermate snel uitgevoerde – werk van de commissie adequaat is geweest en de conclusies geldig zijn. De redactie heeft er daarbij voor gekozen om het rapport vanuit vier verschillende invalshoeken te laten bena-

deren. In de openingsbijdrage geeft Meijnen allereerst een kort overzicht van de werkwijze van de commissie en het uitgevoerde onderzoek, om daarna vanuit wetenschappelijk oogpunt een oordeel te geven over het onderzoek van de commissie. Wijnen gaat met name in op hetgeen de commissie naar voren brengt over het zogenaamde nieuwe leren, een onderwerp waarover in het eerste nummer van de jaargang 2006 van *Pedagogische Studiën* een wetenschappelijk debat werd gevoerd. Karsten beziet het rapport vooral vanuit een bestuurlijk en politiek perspectief, om aldus de analyse van en de oordelen over het onderwijsbeleid in een juist kader te kunnen plaatsen. Ten slotte geeft Lowyck, als relatieve buitenstaander, een analyse vanuit het Vlaamse perspectief, en schetst daarbij ook hoe in dezelfde periode de vernieuwing van het secundair onderwijs aldaar zich voltrok.

De redactie hoopt met deze vier bijdragen de verdere discussie over het rapport van de commissie *Dijsselbloem* te voeden vanuit de onderwijswetenschappen, en daarmee ook een ieder in staat te stellen tot een gefundeerd oordeel te komen over bijna een kwart eeuw onderwijsbeleid en onderwijsinnovatie in Nederland.

Literatuur

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgeverij.

Dijsselbloem en de wetenschap

G. W. Meijnen

1 Inleiding

Aan een parlementair onderzoek worden vanuit diverse perspectieven eisen gesteld.

Eisen die qua aard en omvang niet identiek zijn aan die welke gelden voor wetenschappelijk onderzoek. Politieke legitimatie is er één van. De meerderheid van het parlement moet het willen. We zullen de consequenties daarvan hier niet verder uitdiepen. Voorts wordt van een parlementair onderzoek verwacht, zelfs geëist, dat er aanbevelingen voor toekomstig handelen worden geformuleerd. Analyse en advisering gaan hier hand in hand. In het wetenschapsbedrijf wordt doorgaans een scherp onderscheid gemaakt tussen beide fasen. Analyse is daar heilig en omgeven met tal van spelregels, met advisering begeeft de wetenschapper zich in strikte zin buiten zijn speelveld en mag daar dingen beweren die zijn status als wetenschapper nauwelijks zullen aantasten. Einstein is daar een beroemd voorbeeld van. In de politiek daarentegen zijn de uitspraken van parlementariërs over de toekomst gebonden aan zorgvuldige spelregels op straffe van verlies aan politieke status en legitimiteit.

Onderdeel van een parlementair onderzoek is echter wel ‘waarheidsvinding’, een term die in het wetenschappelijk jargon niet wordt aangetroffen (de ‘waarheid’ kan niet worden gevonden, hoogstens kan een ‘veronderstelde waarheid’ worden verworpen), maar in de praktijk grote gelijkenis vertoont met hoe wetenschappers te werk dienen te gaan. Zo bezien dient een parlementair onderzoek te voldoen aan meer spelregels dan een wetenschappelijk onderzoek.

In deze notitie zal dat deel van het rapport Dijsselbloem dat gericht is op ‘waarheidsvinding’ beoordeeld worden vanuit onderzoekersperspectief.

2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het rapport wordt de probleemstelling als volgt omschreven (p. 10):

“Het parlementair onderzoek heeft ten doel inzicht te verwerven in de invoering (totstandkoming, implementatie en resultaten) van onderwijsvernieuwingen om daarmee lessen te trekken voor de toekomst. Lessen over de wijze waarop de overheid het beste kan sturen op de kwaliteitsverbetering in het onderwijs en onder welke randvoorwaarden dit moet plaatsvinden.”

De probleemstelling is gepreciseerd door de volgende vragen (p. 11):

De probleemstelling is gepreciseerd door de volgende vragen (p. 11):

- Wat hielden de onderwijsvernieuwingen basisvorming en tweede fase en hun sturingsprocessen in, waarom vond men ze noodzakelijk, hoe werden ze ingevoerd en wat waren hun gevolgen? In hoeverre zijn ze vergelijkbaar met de invoering van het ‘nieuwe leren’? Wat wordt er precies verstaan onder het ‘nieuwe leren’? Welke onderwijsvernieuwingen kunnen toegerekend worden tot het ‘nieuwe leren’?
- Welke invloed hadden andere ontwikkelingen in de onderwijsinfrastructuur (zoals schaalvergroting, ontwikkeling bovenschools management, invoering *lumpsum*) op de implementatie van deze onderwijsvernieuwingen?
- Welke sturingsprincipes zijn bij de invoering hiervan door de overheid gehanteerd, op welke punten waren deze al dan niet succesvol. Wat was de rol van de onderwijsinspectie hierbij?
- Hoe wordt de kwaliteit van het huidige onderwijs beoordeeld en valt daarbij op basis van beschikbare gegevens een vergelijking te trekken met de kwaliteit van het onderwijs in het verleden?
- Waaruit worden de verschillen van inzicht over de invoering en de beoordeling van de kwaliteit van bovengenoemde onderwijsvernieuwingen bij verschillende betrokkenen verklaard en welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?
- Is er inzicht te verkrijgen over de vraag of de beschikbare middelen voor de onderwijsvernieuwingen op de goede plek terecht zijn gekomen?
- Zijn er waarneembare tendensen in de theorieën over de balans tussen kennis en vaardigheden in Nederland en in de internationale context?
- Is er een relatie tussen bovengenoemde onderwijsvernieuwing en de ontwikkeling van schoolprestaties en schoolloopbanen?
- Welke overeenkomsten zijn er tussen onderwijsvernieuwingsoperaties in het onderwijs?
- In hoeverre is het mogelijk een ‘toetsings-

kader' op te stellen op basis van een analyse van de implementatie/sturingsprocessen bij de onderwijsvernieuwingen waarmee toekomstige onderwijsvernieuwingen ondersteund kunnen worden en uit welke criteria zou dit toetsingskader moeten bestaan?

- Wat valt er te leren uit internationale vergelijkingen bij invoering van onderwijsvernieuwingen?

Na diverse consultaties met betrekking tot deze onderzoeksvragen heeft de Tweede Kamer besloten de opdracht uit te breiden met onderwijsvernieuwing vmbo en de vraag naar de internationale vergelijking te laten vervallen. Dat wil zeggen geen internationale vergelijkingen waar het innovaties betreft, wel vergelijkingen met betrekking tot prestaties, om zodoende iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs.

3 De onderzoekers

De onderzoeksgroep bestond uit acht leden, allen kamerleden. Drie daarvan hebben een sociaalwetenschappelijke opleiding genoten en moeten dus over de basisvaardigheden voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek beschikken, de overigen hebben een hbo-opleiding binnen de sectoren onderwijs en cultuur gevolgd en zullen dus niet een gekwalificeerde onderzoeksopleiding achter de rug hebben. De onderzoekers werden ondersteund door een staf van acht personen met uiteenlopende kwalificaties, variërend van onderzoeker tot informatiespecialist en senior adviseur. De onderzoekers zijn uiteraard verantwoordelijk voor de dataverzameling, de analyse en de rapportage.

4 Methode

De onderzoekers hebben diverse dataverzamelingstechnieken toegepast:

- Er zijn vijf onderzoeken uitbesteed aan derden: a) het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft een beleidsanalyse uitgevoerd naar de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (Bronneman-Helmers, 2007), b) de hoogleraren onderwijsrecht

Zoontjes en Menting hebben de parlementaire besluitvorming geanalyseerd (Zoontjes & Mentink, 2007), c) het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heeft onderzoek gedaan naar de staat van het onderwijs in Nederland, (mede) gebaseerd op kwantitatieve gegevens uit cohortstudies en internationale vergelijkingen (Borghans et al., 2007), d) het Onderzoekscentrum Leren in Interactie van Universiteit van Utrecht heeft door middel van een web-enquête onderzoek gedaan naar de beleving van de ondervernieuwingen bij schoolleiding, docenten, ouders en leerlingen (Kirschner & Prins, 2007), en e) de Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek verricht naar de financiële middelen die voor de onderwijsvernieuwingen zijn vrijgemaakt (Hoek et al., 2007).

- Er zijn werkbezoeken aan scholen, geselecteerd door de Inspectie van Onderwijs, afgelegd. Daarbij is, zoveel als mogelijk, representativiteit nagestreefd.
- Er is een drietal regionale bijeenkomsten georganiseerd waar 'het veld' verslag kon doen van ervaringen met de betreffende onderwijsvernieuwingen. De gesprekken werden geleid door externe gespreksleiders.
- De onderzoekers hebben kennis genomen van de vele brieven en e-mails die in de onderzoeksperiode over dit onderwerp aan hen zijn gericht.
- Er zijn, in *besloten kring*, met 117 personen gesprekken gevoerd (docenten, schoolleiders, ouders en leerlingen, uitgever, veldorganisaties, oud-bewindslieden, ambtenaren en politici). De bevindingen uit de voornoemde onderzoeken waren mede inspiratiebron voor structurering van de vraaggesprekken. Voor de gesprekken is een algemene interviewleidraad ontwikkeld die variaties toeliet afhankelijk van de te ondervragen persoon.
- Vervolgens zijn op basis van de aldus verworven kennis *openbare* gesprekken gevoerd met 101 personen.

5 Analyse

Daarover vermeldt het rapport uitsluitend het volgende: “Op basis van alle gegevens die in de loop van het onderzoek verzameld zijn, is vervolgens dit eindrapport tot stand gekomen” (p. 15). Er wordt geen verslag gedaan van de procedures die controleerbaar maken hoe met de gegevens is omgegaan. Dat geldt zowel voor de selectie van de gegevens die als ‘feitenrelaas’ in het rapport zijn terechtgekomen als voor de conclusies en aanbevelingen. Een en ander zal waarschijnlijk de klassieke ontstaansweg van een beleidsrapport hebben gevolgd: conceptrapportages worden binnen de groep onderzoekers besproken en waar verschillen van inzicht blijken te bestaan, wordt gezocht naar een formulering waar een ieder mee kan leven. Immers, hoewel een onderzoeker zitting heeft zonder last of ruggespraak, brengt hij zijn partij in grote verlegenheid als hij instemt met een rapport dat door zijn achterban (het partij kader) niet wordt gedragen. De partij moet dan alsnog ‘om’ of moet afstand nemen van één van haar prominente leden. ‘Gehoorzaamt’ een onderzoeker daarentegen wel aan de partijlijn en wenst hij een minderheidsstandpunt in te nemen, dan zal hij dat in het rapport laten vermelden waardoor dat zeer inboet aan zeggingskracht. Er is de commissie dus veel aan gelegen de geleerden gesloten te houden en de (aanvankelijke) onderlinge meningsverschillen niet naar buiten te brengen omdat de media daar gretig op zullen inzoomen. De boven vermelde, cursief gedrukte, formulering getuigt dus zeker niet van nonchalance. De commissie heeft er belang bij de het proces van analyse niet te openbaren.

6 Rapportage

Het eindrapport bevat een voorwoord, een literatuurlijst, een lijst met een selectie van binnengekomen post, een afkortingenlijst, een samenvatting en zes hoofdstukken: 1) inleiding en verantwoording, 2) drie klassieke onderwijsvernieuwingen, 3) het ‘nieuwe leren’, 4) de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, 5) analyse en conclusies, en 6) aanbevelingen.

7 Commentaar

Het is ondoenlijk binnen het hier geboden bestek het gehele onderzoeksproces te becomingariëren, inclusief alle vormen van dataverzameling. Ik zal me hier beperken tot het uitgezette onderzoek dat betrekking heeft op het onderwijskundige beleidsproces en onderzoek naar de (ontwikkelingen in de) kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dan om de onderzoeken van het SCP, het ROA en het Onderzoekscentrum Leren in Interactie van de Universiteit van Utrecht. Voorts zal ik de gegevens uit ander onderzoek over de kwaliteit van het onderwijs er bij betrekken dat door de onderzoekscommissie in het verslag is opgenomen. Direct aansluitend geef ik aan hoe deze gegevens in het rapport zijn verwerkt.

7.1 Uitgezet onderwijskundig onderzoek

Commentaar op onderzoek kan vanuit twee posities worden gegeven: a) hoe had het onderzoek er idealiter uit moeten zien, gegeven de vraagstelling en b) welke kwaliteit is geleverd, gelet op de randvoorwaarden (tijd, geld, stand van beschikbare kennis, experimenteer mogelijkheden, etc). De eerste positie ontleent zijn kracht aan gangbare wetenschappelijke standaarden (bijvoorbeeld geschikt voor publicatie in wetenschappelijke tijdschriften). Voldoet het daar niet aan dan zou het als informatie voor het beleid niet moeten worden gebruikt. Vanuit beleidsperspectief wordt dit standpunt sterk afgezwakt: onderzoek schiet toch altijd tekort en laten we vooral op ons gezond verstand vertrouwen (lees: politieke intuïtie). De tweede positie getuigt van realisme, maar kan in uiterste instantie leiden tot het vergoelijken van onderzoek dat vanwege de belabberde randvoorwaarden beter achterwege had kunnen blijven. De term wetenschappelijk legitimeert dan ten onrechte de veronderstelde kwaliteit van het product. Bij het beoordelen van de kwaliteit van onderzoek zal, gezien de context van het opgeleverde product, het ene dan wel het andere perspectief prevaleren. In deze bijdrage prevaleert het wetenschappelijke perspectief.

Wat waren bij dit parlementair onderzoek de randvoorwaarden? Geld speelt in dit soort

omstandigheden nauwelijks een rol. Het gaat om een budget dat door wetgever zelf wordt bepaald. Tijd daarentegen is een zeer beperkende conditie bij parlementair onderzoek. Het moet, naar wetenschappelijke maatstaven, binnen zeer korte tijd worden uitgevoerd. Een parlementair onderzoek dat vier jaar duurt is niet voorstelbaar. Op 17 april 2007 werd het onderzoeksvoorstel door de Tweede Kamer goedgekeurd en op 13 februari 2008 is het rapport aangeboden. De uitgezette deelonderzoeken moesten op hun beurt nog weer binnen deze periode worden gestart en afgerond. Zo werd de onderzoeksopdracht aan het SCP, die betrekking had op de vragen 1, 2, 3 en 9, op 14 mei 2007 verstrekt en was de conceptrapportage in oktober 2007 gereed. In ruim vijf maanden! En dat voor onderzoeksvragen die genoeg interessante vraagstellingen bevatten voor een zestal proefschriften.

Bij het lezen van het SCP-rapport is er enerzijds bewondering voor de kwaliteit die er binnen de beschikbare tijd is geleverd en aan de andere kant rijzen er vanuit wetenschappelijk perspectief tal van vragen. Vragen die ook door de samensteller (Bronneman-Helmers) zelf worden onderkend. Zo laat zij in een interview in het NRC Handelsblad (14 juni, 2008) optekenen dat er geen analyse is gemaakt van de maatschappelijke omstandigheden waaronder parlementaire besluiten destijds zijn genomen (arbeidsmarkt, overheidsfinanciën, wetenschappelijke inzichten, 'tijdgeest', etc.). Het is nu volgens haar vooral een 'constructie achteraf' geworden, gebaseerd op beleidsdocumenten en op informatie die gemakkelijk toegankelijk waren. Wijsheid achteraf is vaak een andere dan wijsheid vooraf.

Indien we de gangbare wetenschappelijke standaarden voor een vergelijkbare publicatie hanteren, bijvoorbeeld een beleidsstudie uitgebracht door een hoogleraar in het kader van zijn of haar universitaire onderzoeksprogramma, dan moeten we constateren dat deze studie niet aan deze normen voldoet. Nogmaals: dat doet niets af aan de bijzondere prestatie die binnen de uiterst krappe tijd geleverd is.

Een soortgelijk probleem bij het zich baseren op gemakkelijk en snel te vergaren in-

formatie doet zich voor bij de interpretatie van de webenquête van het Onderzoekscentrum Leren in Interactie van de Universiteit van Utrecht. In de enquête zijn schoolleiding, docenten en ouders vragen voorgelegd over de beleving van de invoering, uitvoering en resultaten van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. Die beleving is uiteraard sterk gekleurd door inmiddels opgedane ervaringen. Sommige aanvankelijke voorstanders zullen daardoor hun mening hebben herzien en zich hun oorspronkelijke voorkeur niet duidelijk meer (willen) herinneren. Omgekeerd geldt uiteraard hetzelfde. Uiteraard zouden we hier ook nog een beschouwing kunnen wagen aan de betrouwbaarheid van de resultaten van een webenquête. Dat laten we maar achterwege. Het moest allemaal snel, snel, snel. Terecht zijn de resultaten van de enquête in het rapport gepresenteerd onder het kopje Beeldvorming over onderwijskwaliteit (p. 115). Desalniettemin zijn de resultaten niet voor niets opgenomen als bijdragend aan 'waarheidsvinding'. Welke waarheid? Die van destijds of die van nu?

Het ROA heeft als opdracht gekregen de kwaliteit van het onderwijs te beschrijven en een relatie te leggen met de ondervernieuwingen (vragen 4 en 8). Een welhaast onmogelijke taak. In een uitgebreide inleiding bij het verslag geven de ROA-onderzoekers aan welke problemen zich allemaal voordoen bij het beschrijven van de ontwikkelingen in kwaliteit van een onderwijsstelsel (multi-interpretatie van het begrip kwaliteit, verandering in curriculumdoelen, veranderingen van toetsen, het probleem van equivalentie van toetsen, veranderingen van instroomniveau van leerlingstromen per type, het ontbreken van relevante gegevens over cruciale tijdvakken, het niet kunnen onderscheiden van trends en ontwikkelingen veroorzaakt door beleid, etc.). Een klus waarvan op voorhand bij ingewijden al bekend was dat de resultaten alleen vage indicaties zouden kunnen opleveren. Indicaties die zich daardoor lenen voor uiteenlopende conclusies. Desalniettemin hebben de onderzoekers zich, binnen de randvoorwaarden, naar behoren van hun taak gekwetend: wat aan kwaliteit te leveren was, is geleverd. Wat leren ons de resultaten? De verschuivingen zijn per ver-

nieuwing redelijk klein, soms in de richting van wat het beleid voor ogen had en soms niet. Wat dan te concluderen over de resultaten met betrekking tot prestaties en schoolloopbanen ten gevolge van de laatste vijftien jaar onderwijsvernieuwing? Als de veranderingen relatief klein zijn en geen onderscheid kan worden gemaakt tussen effecten ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in het onderwijs vallen er geen zinnige conclusies te trekken over de gevolgen van gepleegde innovaties. In een ingezonden brief (NRC Handelsblad, 8 april 2008) hebben een tweetal economen (Webbink van het Centraal Planbureau (CPB) en Borghans, mede-auteur, van het ROA) dan ook enige afstand genomen van de conclusies die de onderzoekscommissie heeft getrokken op basis van het ROA-onderzoek.

7.2 Internationale vergelijkingen

Het ROA heeft voorts de positie van Nederland in internationaal vergelijkende studies onder de loep genomen. Uitgebreid wordt ingegaan op de methodologische haken en ogen van deze vergelijkingen en die zijn er vele. De vraag rijst dan uiteraard: moeten we er enige waarde aan toekennen? Kennelijk is het antwoord 'ja', want we hebben niets beters. Wat leren ons de gegevens?

Bij de vergelijkingen van de leeftijdsgroepen in het voortgezet onderwijs (TIMMS en PISA) behoort Nederland meestal tot de top vijf of zeven in de wereld (direct na enkele Aziatische en Noord-Europese landen). Vervolgens kan op onderdelen of bij bepaalde groepen tussen twee meetmomenten teruggang voor Nederland worden vastgesteld. Wat betekent dat? Alweer weten we uit onze handboeken dat trendverschuivingen pas bij drie of meer meetpunten redelijk betrouwbaar kunnen worden geschat.

En als we dan toch enige inhoudelijke waarde aan deze gegevens willen toekennen, kan vervolgens toch niet met droge ogen worden beweerd dat we hieruit moeten concluderen dat het slecht gesteld is met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs als we bij de internationale top vijf of zeven behoren? En als daar ook nog landen toe behoren met een leercultuur die wij toch nooit zullen evenaren of misschien wel niet willen evena-

ren gelet op de voorwaardelijke condities. De commissie beseft dit zelf kennelijk ook en komt dan, om de positieve resultaten te relativiseren, met het volgende wonderlijke argument:

“Naast representativiteit, worden de resultaten van een land beïnvloed door het soort vragen dat wordt gesteld. Zo is te verwachten dat de scores in een land relatief hoger zijn als het soort vragen aansluit op de manier van werken in dat land en als de getoetste onderwerpen net aan bod zijn geweest. Van belang is dat de toetsvragen mede zijn opgesteld door het CITO en nauw aansluiten bij het Nederlandse onderwijsprogramma” (p. 121).

Dan te bedenken dat de toetsen worden samengesteld door een internationaal gezelschap van deskundigen uit diverse landen. Hier wordt het CITO teveel eer bewezen. Bovendien, als internationaal overeenstemming wordt bereikt over wat goede doelstellingen zijn, zou Nederland zich daar dan aan moeten onttrekken? Om wat voor reden? De zinsnede “als het soort vragen aansluit op de manier van werken” suggereert in deze context dat die kennelijk niet goed is.

De tekst gaat voort met de opmerking:

“Ook bij de interpretaties die aan de resultaten kunnen worden gegeven, moeten kanttekeningen worden gemaakt. Zo nemen per studie andere landen deel en is het aantal deelnemende landen te klein om greep te krijgen op de grote diversiteit aan factoren die een rol spelen. De deelnemende landen, hun bevolkingsopbouw, hun onderwijssystemen en -inrichting lopen zeer uiteen” (p. 121).

Kortom, de vergelijkingen stellen volgens de commissie niets voor. Maar waarom dan zoveel ophef omdat Nederland op onderdelen iets is gedaald?

7.3 Overig onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs

Hoewel het parlementair onderzoek betrekking heeft op het voortgezet onderwijs worden ook terloops enige gegevens over prestaties in het basisonderwijs en in het hbo in de rapportage betrokken. Over het waarom van deze selectieve keuze buiten het voortgezet onderwijs, wordt met geen woord gerept.

Ten eerste betreft het de resultaten van de PPON-onderzoeken van het CITO in het basisonderwijs. Uitgebreid wordt stilgestaan bij die onderdelen van taal en rekenen die tussen 1998 en 2005 enige achteruitgang laten zien. Dan gaat het in het bijzonder om zogenaamde elementaire vaardigheden, bijvoorbeeld cijferend rekenen. Terloops wordt opgemerkt dat de vaardigheden bij schattend rekenen sterk zijn toegenomen. Dat het saldo van beide bewegingen volgens de commissie negatief is, wordt niet met zoveel woorden gezegd, maar de toon is niet mis te verstaan.

Paragraaf 4.3.4 handelt over reken- en taaltoetsen op de pabo. Zonder een relatie te leggen met de onderzoeksvragen worden de op zich droevig stemmende resultaten gepresenteerd van de reken- en taaltoetsen van eerstejaars pabostudenten uit het jaar 2006-2007. Geen vergelijkingen met het verleden en ook niet met het buitenland. Ook geen expliciete oordelen van de commissie. De cijfers spreken kennelijk voor zich.

Als derde kan worden genoemd de tekst over de internationale vergelijking met betrekking tot lezen in het basisonderwijs (PIRLS). Waarom die in het licht van een onderzoek naar de kwaliteit van het voortgezet onderwijs interessant is, wordt niet vermeld. Wel dat Nederland het in 2006 minder goed doet dan in 2001. Vier landen doen het beter dan Nederland. Ook nu kunnen dezelfde methodologische opmerkingen gemaakt worden als bij de vergelijkingen voor het voortgezet onderwijs. Als ze van geen waarde zijn, vermeldt ze dan niet en indien wel, winkel dan niet selectief.

7.4 Slot

Wat kan worden opgemerkt als we het geheel overzien? Voor prof. Kees de Gloppe, onderwijsonderzoeker aan de Universiteit van Groningen, was de rapportage van de onderzoekscmissie over de kwaliteit van het onderwijs en de effecten van aanleiding om een artikel in *Didactief* te schrijven met als motto "Geen lijk, geen zaak" (de Gloppe, 2008). Hij laat de wetenschappelijke criteria met betrekking tot de verzamelde gegevens prevaleren en wil kennelijk niet mee gaan in de opvatting 'de resultaten toch maar accepteren want we hebben niets beters op korte

termijn'. Hij is van oordeel dat de betrouwbaarheid van de gegevens zodanig is dat er geen zinnige conclusies over de kwaliteit van het onderwijs, en de verandering daarin, kunnen worden getrokken. Mijn analyse steunt die conclusie.

De onderzoekscmissie was een andere mening toegedaan. Zij moet ook wel. Niet gebruik maken van wat de wetenschap te bieden heeft, is niet goed voorstelbaar. Wellicht moeten we in dit geval concluderen dat de wetenschap binnen een half jaar niet zoveel te bieden had. Althans niet als we de gangbare wetenschappelijke criteria hanteren die voor evaluatie-onderzoek gelden (voormeting, nameting, onder controle houden van externe factoren, etc.). Het ROA heeft in haar rapport dan ook uitgebreid aandacht besteed aan wat in de toekomst aan gegevens verzameld zou moeten worden om meer gefundeerde oordelen over de (verandering in de) kwaliteit van het onderwijs te kunnen vellen. Het is dus niet onmogelijk om de wetenschap een zinnige rol te laten spelen bij een debat over politieke vraagstukken. Rest de moeilijke vraag: hadden de aangezochte onderzoekers de opdracht moeten weigeren, wetende dat de toegemeten tijd tekort was en veel gegevens niet voorradig waren? De vraag zou aanleiding kunnen zijn tot bespiegelingen over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van onderzoekers, maar ook tot wat de sociale wetenschappen te bieden hebben voor *social engineering* en uiteindelijk tot de vraag wie er baat heeft bij de rationalisering van politieke besluitvorming. Die bespiegelingen vallen buiten het bestek van deze notitie. Uiteindelijk zijn het de betrokken onderzoekers zelf die daarover het beste kunnen oordelen. Op de ORD van 2008 waar de onderzoekers hun producten hebben gepresenteerd, werd door hen weinig tot geen kritiek geleverd op het parlementaire onderzoek. Dat zal vooral betrekking hebben gehad op de gepresenteerde gegevens in het rapport. Over de interpretatie van de gegevens hebben enkele onderzoekers in de media al hun mening gegeven (zie boven).

Rest de vraag of er een tendens valt te ontdekken in de interpretatie van de onderzoekscmissie met betrekking tot de (ontoereikende) gegevens. Mijns inziens is die er: het

is slecht gesteld met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en de ondervernieuwingen hebben daartoe in aanzienlijk mate bijgedragen. Een conclusie die wellicht in politieke zin noodzakelijk was. Een wetenschapper, onkundig van het heftige publieke debat dat aan het parlementaire onderzoek voorafging, zou, de onderzoeksresultaten in ogenschouw nemend, verrast zijn door de getrokken conclusies. En in die zin zal het rapport van de commissie, wanneer de kruisdampen zijn opgetrokken, een kenmerk vertonen van wat wel een tijdsdocument wordt genoemd: de publieke stemming heeft de interpretatie van de onderzoeksresultaten gekleurd.

Literatuur

- Borghans, L. et al. (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Maastricht, Nederland: ROA, Universiteit Maastricht.
- Bronneman-Helmers, H. M. (2007). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Den Haag, Nederland: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgeverij.
- Glopper, K. de. (2008). Barbertje moet hangen. *Didactief, mei*, 4-6.
- Hoek, F. H. et al. (2007). *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990-2007*. Den Haag, Nederland: Algemene Rekenkamer.
- Kirschner, P. A. & Prins, F. J. (2007). *De beleving van vernieuwing in het voortgezet onderwijs. De stem van schoolleiders, docenten, ouders/verzorgers en scholieren*. Utrecht, Nederland: Onderzoekscentrum Leren in Interactie, Langeveld Instituut voor Pedagogisch en Onderwijskundig Onderzoek, Universiteit Utrecht.
- Zoontjens, P. J. J. & Mentink, D. (2007). *Omstreden onderwijsvernieuwingen. De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van de basisvorming, leerwegen en profielen*

tweede fase in het voortgezet onderwijs. Tilburg / Rotterdam, Nederland: Universiteit van Tilburg / Erasmus Universiteit.

Veranderend onderwijs in een veranderende samenleving¹

W. H. F. W. Wijnen

1 Inleiding

Veranderingen zijn in onze samenleving aan de orde van de dag. Ook het onderwijs wordt uiteraard van tijd tot tijd geconfronteerd met veranderingen die nu eens van binnenuit in gang worden gezet, dan weer van buitenaf worden gestimuleerd. In veel gevallen is de zinvolheid van een verandering evident, maar er zijn ook veranderingen die omstreden zijn en verzet oproepen. Tot deze laatste categorie mag in ieder geval het ‘nieuwe leren’ worden gerekend, ook al meldt de Commissie Dijsselbloem dat er deskundigen zijn die stellen dat “het nieuwe leren eigenlijk niet bestaat” (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 92).

Aan een deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ontleent de Commissie Dijsselbloem “dat het onderwijsconcept het ‘nieuwe leren’ niet zomaar is ontstaan, maar voortkomt uit onder andere:

- maatschappelijke ontwikkelingen (zoals individualisering);
- economische ontwikkelingen (zoals verschuiving naar diensteneconomie; communicatieve vaardigheden);
- technologische ontwikkelingen (zoals ict);
- toegenomen oriëntatie op de belevingscomponent in het moderne leven (bijv. onderwijs mag niet saai zijn, aansluiten bij belevingswereld van het kind), en
- nieuwe vormen van kennisontwikkeling (bijv. gepraktiseerd in de toenemende buitenuniversitaire denktanks en organisatieadviesbureaus)” (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 93).

Dat er uitgesproken voor- en tegenstanders zijn van het ‘nieuwe leren’ is niet meer te

ontkennen en misschien is het daarom zinvol na te gaan of de achterliggende discussiepunten kunnen worden blootgelegd. Hierbij willen we vooralsnog uitgaan van de kenmerken van het ‘nieuwe leren’ zoals die werden omschreven door het SCP: “Kenmerkend voor het ‘nieuwe leren’ in het voortgezet onderwijs zijn:

- een activerende leeromgeving met een accent op zelfstandig leren;
- betekenisvolle en authentieke contexten;
- samenwerking tussen leerlingen onderling; en
- een andere rol voor de leraar (minder kennisoverdracht en meer begeleidend). Het gebruik van ict is in deze kenmerken geïntegreerd” (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwing, 2008, p. 92).

2 Waarom veranderingen in het onderwijs?

Zoals uit de analyse van het SCP mag worden afgeleid komen veranderingen – zoals het ‘nieuwe leren’ – onder meer voort uit ontwikkelingen die zich in andere sectoren van de samenleving voordoen. Een diensteneconomie en een kenniseconomie hebben andere verwachtingen van het onderwijs dan een agrarische economie en een industriële economie. Een maatschappij die veel ruimte biedt aan individualisering stelt andere eisen aan het onderwijs dan een maatschappij die veel belang hecht aan een hoge gemeenschappelijkheid in kennen en kunnen. Opmerkelijk is in dit verband bijvoorbeeld dat het percentage keuze-elementen in programma’s van het hoger onderwijs in de afgelopen vijftig jaar aanmerkelijk is toegenomen. Gezien de opleidingsprogramma’s lijken de verschillen tussen twee ‘X-ologen’ soms groter dan de overeenkomsten. Technische ontwikkelingen – rekenmachines, automatisering, telecommunicatie, elektronische databanken – hebben grote gevolgen voor vele sectoren in de samenleving. Ze zullen ook aan het onderwijs niet voorbijgaan. Kortom, het onderwijs is een onderdeel van een brede samenleving en zal vroeg of laat worden beïnvloed door en rekening moeten houden met ont-

wikkelingen die zich in andere sectoren van die samenleving voordoen.

Maar ook van binnenuit is het onderwijs onderhevig aan veranderingen. Uitbreiding van de leerstof binnen vakken, veranderende vakdidactische inzichten, nieuwe leerboeken, andere docenten of een andere schoolleiding kunnen hiervan de oorzaak zijn. Ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs staan natuurlijk niet stil en het ligt dan ook voor de hand dat regelmatig veranderingen worden voorgesteld door beroepsverenigingen van leraren, leerlingen en ouders, vergaderingen van schoolleiders en schoolbesturen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat ook vanuit de onderwijswetenschappen van tijd tot tijd voorstellen voor verandering worden aange-reikt. De invoering van multiplechoicetoetsen als gevolg van sterk groeiende studenten-aantallen, pleidooien voor werkvormen die gericht zijn op het activeren van leerlingen, het benadrukken van leren in vergelijking met onderwijzen, en meer aandacht voor formatief toetsen kunnen in dit verband als voorbeelden worden genoemd. Ook school-leiding en management hebben de nodige interne veranderingen in het onderwijs en in de school tot stand gebracht.

Veranderingen in het onderwijs komen ook tot stand op basis van onvrede met bepaalde resultaten of bepaalde verschijnselen. Voorbeelden hiervan zijn: tegenvallende prestaties van de leerlingen, hoge uitstroom van leerlingen zonder diploma, aansluitingsproblemen bij het vervolgonderwijs, motivatieproblemen bij leerlingen, dalende belangstelling voor het beroep van leraar, geen rekening kunnen houden met verschillen tussen leerlingen, te grote klassen, moeizame introductie van ict, te veel nadruk op feitenkennis en te weinig op inzicht, te weinig aandacht voor werken in teamverband, communicatieve vaardigheden, enzovoort. De ‘klachten’ over vernieuwingen kennen vele afzenders en vele adressanten, en de bewijsvoering is lang niet altijd overtuigend en treffend. Toch spelen ‘klachten’ tot op het niveau van het parlement een belangrijke rol bij voorstellen voor veranderingen in het onderwijs. Hierbij kan men zich niet altijd aan de indruk onttrekken dat ‘politieke doelstellingen’ en ‘vrede met de achterban’ meer ge-

wicht in de schaal leggen dan echte bekommernis om de kwaliteit van het onderwijs.

3 Discussiepunten

Er is niet veel verschil van mening over de stelling dat het aanpakken van een aantal problemen in het onderwijs hoge prioriteit verdient. Tegenvallende prestaties van de leerlingen, de nog beperkte inzet van ict, motivatieproblemen, voortijdig verlaten van de school, het lerarentekort, en aansluitingsproblemen mogen zeker tot deze prioritaire problemen worden gerekend. Gaat het echter over de oplossing van deze problemen dan zijn er tal van meningsverschillen. Moet er meer aandacht gegeven worden aan het leren en minder aan het onderwijzen of juist niet? Moeten de vakken worden gegroepeerd tot leergebieden of juist niet? Moet er strenger geselecteerd worden aan de poort of juist niet? Moet er meer nadruk worden gelegd op orde en discipline of juist niet? Anders gezegd, iedereen is voorstander van beter onderwijs, er is alleen verschil van mening over de vraag wat beter onderwijs nu eigenlijk is. Het kan dus geen kwaad om nog eens na te denken over de vraag wat hieraan ten grondslag zou kunnen liggen.

3.1 Over oude normen en nieuwe doelstellingen

Stelling: “Het is niet redelijk om oude normen te hanteren bij het beoordelen van het hedendaagse onderwijs.”

Tegenvallende prestaties van leerlingen zijn nogal eens de aanleiding om discussies over de kwaliteit van het onderwijs en de zin van onderwijsveranderingen te openen. In veel gevallen gaat het over incidenten, maar er zijn ook resultaten van onderzoek. Taalfouten, rekenfouten en kennis van een variëteit aan vakken worden daarbij veelal als bewijsmateriaal gebruikt. Vroeger was het beter dan nu is vaak de conclusie. Mochten er al tegenvallende prestaties van leerlingen zijn dan dient een eventuele causale relatie met de onderwijsverandering – bijvoorbeeld het ‘nieuwe leren’ – nog expliciet aangetoond te worden. Er zijn immers andere verklaringen denkbaar: het toevoegen van nieuwe vakken

aan het programma, een toename van aantrekkelijke tijdsbestedingen als alternatief, uitbreiding van doelstellingen, nieuwe technische mogelijkheden (rekenmachines, tekstverwerkers, databanken) waardoor geldende leermethoden aan betekenis inboeten, en schaalvergroting waardoor persoonlijke aandacht en begeleiding onder druk kunnen staan. Een onderwijsverandering verantwoordelijk stellen voor verschillen tussen prestaties van leerlingen van vroeger en nu veronderstelt dat andere mogelijke verklaringen worden uitgesloten en dat gebeurt zelden.

Vergelijkingen met eigentijds onderwijs elders kunnen meer overtuigingskracht hebben, omdat veranderingen tussen vroeger en nu dan minder invloed hebben op de resultaten. Het is dan ook merkwaardig dat de Commissie Dijsselbloem weinig waarde hecht aan internationale vergelijkingen bij het beoordelen van de onderwijsvernieuwingen. “Als de commissie dit zou hebben gedaan, zou geconcludeerd zijn dat Nederlandse docenten veel meer (les)uren maken dan docenten in andere landen in klassen die groter zijn dan in de meeste andere landen” (Simons, 2008, p. 17). En “Nederland presteert immers in vrijwel alle internationale onderwijsvergelijkingen uitstekend” (Simons, 2008, p. 17).

3.2 Over het toetsen van oud en nieuw

Stelling: “De doelen van het ‘nieuwe leren’ hebben de examenprogramma’s en de toetsen nog nauwelijks bereikt.”

Eind jaren negentig werd de term nieuw leren geïntroduceerd “om een verschuiving in het denken over leren en onderwijzen te signaleren. Het gaat hierbij om nieuwe soorten leerresultaten, die nieuwe leerprocessen, nieuwe onderwijsvormen en nieuwe vormen van toetsing noodzakelijk maken” (Simons, 2006, p. 81). Aan te nemen is dat het bij het ‘nieuwe leren’ gaat om een samenhangend geheel. Er zal dus sprake moeten zijn van nieuwe leerresultaten, nieuwe leerprocessen, nieuwe onderwijsvormen én nieuwe vormen van toetsing voordat men kan spreken van nieuw leren en daar zit dan toch wel een probleem. Zou men met het SCP *zelfstandig leren en samenwerking tussen leerlingen* tot de kenmerken van het ‘nieuwe leren’ willen rekenen, dan mag in ieder geval worden vast-

gesteld dat deze nieuwe doelen niet of nauwelijks een plaats hebben in geldende examenprogramma's en toetsen. Van een volledige invoering van het 'nieuwe leren' is dus eigenlijk geen sprake en wanneer men een vernieuwing niet volledig invoert is de kans van slagen natuurlijk niet erg groot.

Probleemgestuurd onderwijs werd in 1974 door de Medische Faculteit in Maastricht ingevoerd. Het heeft onder meer de kenmerken van *zelfstandig leren* en *samenwerking tussen leerlingen*. Een van de eerste problemen die al in 1976 duidelijk werden, vormde het gegeven dat de gebruikelijke toetsvormen niet pasten bij probleemgestuurd onderwijs: de studenten hadden op eigen initiatief zaken bestudeerd die niet in de toets te vinden waren. De voortgangstoets (Wijnen, 1977) – een regelmatige toetsing van alle studenten aan de einddoelen van het programma – leverde een bijdrage aan de oplossing van dit probleem. In een voortgangstoets, die de te bereiken einddoelen presenteert, worden ook resultaten gemeten die door zelfstudie tot stand zijn gekomen.

Binnen het medisch onderwijs heeft probleemgestuurd onderwijs tot alleszins aanvaardbare resultaten geleid. Schmidt (2006) analyseerde 16 Nederlandse curriculumvergelijkingen en concludeert:

“De resultaten van die vergelijkingen suggereren dat studenten en afgestudeerden van de probleemgestuurde medische opleiding van de Maastrichtse universiteit betere prestaties leveren op instrumenten die diagnostische redeneervaardigheden meten, in het domein van de sociale competenties en op het terrein van de medische (hand)vaardigheden. Geen verschillen werden gevonden op het terrein van verworven medische kennis. Echter, differentieële uitval van studenten uit de vergeleken programma's zou effecten op dit terrein kunnen maskeren” (Schmidt, 2006, p. 1085).

Deze laatste zin wordt ingegeven door de constatering: “Over de periode 1989-2001 leverde die opleiding na 6 jaar 24% meer afgestudeerden af dan de andere en na 9 jaar nog steeds 11% meer” (Schmidt, 2006, p. 1088).

3.3 Over de breedte van het draagvlak

Stelling: “Een breed draagvlak – hoewel wenselijk – is bij veranderingen in het onderwijs vanwege de tegenstrijdige belangen niet altijd haalbaar.”

Bij alle veranderingen zijn doorgaans belangen in het spel. Dat geldt ook voor het onderwijs. Wanneer een vakgebied moet inschikken omdat er plaats moet komen voor een ander vak, wordt er een belang aangetast. Wanneer er schaalvergrotingen worden doorgevoerd en fusies worden gerealiseerd, kunnen er belangen worden aangetast. Wanneer de invoering van het 'nieuwe leren' wordt voorgesteld, is er zonder enige twijfel sprake van belangen, al was het alleen maar omdat nieuwe onderwijsvormen en nieuwe vormen van toetsing extra energie en extra voorbereidingstijd vereisen. Meer algemeen geldt misschien wel dat het oude en vertrouwde meer gesteund wordt dan het nieuwe en onbekende. De breedte van een draagvlak wordt jammer genoeg in veel gevallen bepaald door een meerderheid van de betrokkenen. Dat betekent dat er van meet af aan rekening moet worden gehouden met een minderheid die extra oog heeft voor zaken die nog niet zo goed gaan. Dit geldt vooral in organisaties met een zekere traditie waarin meningen en standpunten min of meer in evenwicht zijn. Het is dan ook niet vreemd dat nieuwe scholen of nieuwe studierichtingen een zekere voorsprong hebben bij het realiseren van onderwijsvernieuwingen. De aan te stellen docenten kan immers worden gevraagd in te stemmen met de vernieuwende plannen zoals die op tafel liggen. Het verwerven van een loyale medewerking van iemand die eerder heeft laten blijken niet sympathiek te staan tegenover de vernieuwing is heel wat moeilijker.

Uiteraard is het van veel belang aandacht te besteden aan de verbreding van het draagvlak. Het laten zien van de voordelen en niet uitsluitend praten over de problemen, serieuze aandacht voor de klachten van betrokkenen en niet het bagatelliseren daarvan, en zoeken naar aanpassingen die het draagvlak kunnen verbreden komen in dit verband in aanmerking. Overigens kan ook de stabiliteit van een draagvlak in gevaar komen. De door de Commissie Dijsselbloem onderzochte onderwijs-

vernieuwingen werden zonder enige uitzondering door het parlement kamerbreed ondersteund. Die kamerbrede steun is er nu blijkbaar ook voor een onderzoek dat meer dan eens is getypeerd als gekleurd, eenzijdig en bevooroordeeld.

3.4 Over de wetenschappelijke onderbouwing

Stelling: “Aan de eis van een sluitende wetenschappelijke onderbouwing kan het ‘nieuwe leren’ niet voldoen. Dat geldt overigens ook voor het oude leren.”

Onderwijsvernieuwingen kunnen maar zeer gedeeltelijk door de wetenschap onderbouwd worden. Het gaat niet over natuurkundige verschijnselen of technische oplossingen. Het gaat over de vraag wat mensen willen, waar mensen voor willen gaan en met welke intensiteit de taken worden aangepakt. Het effect van onderwijsvernieuwingen wordt ook bepaald door meningen, intenties en opvattingen en dat alleen al staat een gedegen wetenschappelijke onderbouwing in de weg. De discussie over het ‘nieuwe leren’ in het eerste nummer van de jaargang 2006 van Pedagogische Studiën maakt duidelijk dat gerenommeerde wetenschappers over de interpretatie van hetzelfde onderzoek wel degelijk van mening kunnen verschillen. Daar komt bij, dat het ‘nieuwe leren’ (nog) niet in alle opzichten is uitgekristalliseerd, dat van een echte invoering niet of nauwelijks sprake is, dat er tal van verschijningsvormen zijn met telkens weer andere accenten, dat volgens sommigen het ‘nieuwe leren’ niet bestaat en het is echt een probleem om iets dat niet bestaat wetenschappelijk te onderbouwen. Overigens is natuurlijk ook duidelijk dat het traditionele onderwijs evenmin is gebaseerd op een wetenschappelijke onderbouwing.

Waar mogelijk en zinvol moet een wetenschappelijke onderbouwing van vernieuwingen in het onderwijs worden nagestreefd. Toch is er meer. Het onderwijs kampt met problemen, zoals vroegtijdige uitval, tegenvallende rendementen, motivatieproblemen, studievertraging, gebrekkige invoering van ict, onvrede bij betrokkenen, enzovoort. Het bepleiten en mogelijk uitproberen van beredeneerde oplossingen, het bieden van ruim-

te om locale oplossingen een kans te geven, het streven naar variëteit in tegenstelling tot uniformiteit zou tot een reductie van deze problemen kunnen leiden. Het is zinvol die mogelijkheden niet te frustreren door het eisen van een bijna onmogelijke wetenschappelijke onderbouwing.

3.5 Over onderwijsuren en studie-uren

Stelling: “Meer aandacht voor studie-uren en minder aandacht voor onderwijsuren hebben een positief effect op de studieresultaten.”

Over het relatieve belang van onderwijzen en leren verschillen wetenschappers met elkaar van mening. Worden resultaten in het onderwijs vooral bereikt door het doceren van de docenten of door het studeren van de studenten? En vooral: werd het gewenste evenwicht al bereikt? Het ‘nieuwe leren’ bepleit meer ruimte voor het studeren, eventueel ten koste van het doceren. Maar “Ook meer recente reviews van onderzoek naar de effecten van zelfontdekkend leren, laten op overtuigende wijze zien dat deze vorm van leren minder effectief en minder efficiënt is dan directe instructie” (van der Werf, 2006, p. 77). Over die overtuigende wijze wordt echter ook anders gedacht (de Jong, 2006; Simons, 2006). Men kan zich afvragen of bij de vergelijking vooral oude normen werden gehanteerd en of er in de toetsen plaats was voor nieuwe doelen. Nu is directe instructie natuurlijk geen doel: het is een middel dat moet leiden tot de beoogde leerresultaten, maar ook beoogde leerresultaten zijn aan veranderingen onderhevig. Dat leidt dan tot de vraag of er ook andere wegen zijn om optimale leerresultaten te bereiken. In dit verband wordt er wel voor gepleit om niet het onderwijzen maar het leren te organiseren. Leren is immers het doel en onderwijzen is daarvoor een middel. Zelfstandig werken en zelfstandig leren, begeleid werken en begeleid leren, samen werken en samen leren zijn op zijn minst aanvullingen of alternatieven die ook in aanmerking kunnen komen. Over de vraag of leerlingen voldoende tijd aan hun studie moeten besteden is er geen twijfel. Discussie is er wel over de vraag of die tijd in hoofdzaak moet worden besteed aan het luisteren naar directe instructie. Het actief bezig zijn met leren zou een aanvulling en een al-

ternatief kunnen zijn, maar dat moet dan wel gebeuren. Het leren moet natuurlijk wel tot resultaten leiden en dat vraagt om ‘bewijzen’ waarvan de echtheid en de aansluiting bij de beoogde doelen zorgvuldig moet worden gecontroleerd.

De organisatie van het onderwijzen heeft nog altijd een centrale plaats bij de meeste onderwijsinstellingen. Met de organisatie van het leren zijn de ervaringen schaars. Toch wordt de basis voor leerresultaten nogal eens gelegd door het blokken en van buiten leren in de proefwerkweek en door het maken van huiswerk in de avonduren. Het is een legitieme vraag of dat niet anders zou kunnen: leerlingen aan het werk, onder controle en begeleiding van leraren, aandacht bestedend aan de onderdelen die dat het hardst nodig hebben, meer gericht op inzicht en begrip en minder op blokken en van buiten leren zou een dergelijk alternatief kunnen zijn, zodat zoveel mogelijk leerlingen zoveel mogelijk leren.

Onderzoek waarbij het relatieve effect van onderwijsuren en studie-uren met elkaar wordt vergeleken is eigenlijk niet beschikbaar.

3.6 Over verschillende visies en opvattingen

Stelling: “Discussies over het ‘nieuwe leren’ zijn vooral gebaseerd op verschillen in visies en verschillen in opvattingen en veel minder op verschillen in resultaten van wetenschap.”

Ook bij onderwijsvernieuwingen spelen, naast politieke belangen en publieke opinies, visies en opvattingen een belangrijke rol en worden interpretaties van bevindingen nog wel eens aan die opvattingen aangepast. Ook de Commissie Dijsselbloem is hieraan niet ontkomen. Hoewel Nederland uitstekend presteert in vrijwel alle internationale onderwijsvernieuwingen, wordt deze bevinding niet echt serieus genomen. Simons schrijft hierover: “Vergelijken met het buitenland kwam de commissie niet goed uit, want dan zou er een te rooskleurig beeld van de resultaten van het Nederlandse onderwijs en de onderwijsvernieuwingen naar voren zijn gekomen” (Simons, 2008, p. 17). De commissie (p. 93) maakt melding van het enthousiasme van docenten, leerlingen en ouders die be-

trokken zijn bij het UniC College in Utrecht, “een school waar het nieuwe leren hoog in het vaandel staat”. Bij de conclusies is dit enthousiasme over het hoofd gezien. Vanuit Slash 21 – een school in het voortgezet onderwijs die voor het ‘nieuwe leren’ heeft gekozen – wordt aan de commissie (p. 100) gemeld dat “het aantal leerlingen dat overtraagd via Slash 21 aan een havodiploma gekomen is procentueel hoger is dan via de reguliere instroom”. Ook hierover wordt een relativiserende opmerking gemaakt. Met een open instelling kijken naar bevindingen die niet stroken met de eigen opvatting is blijkbaar erg moeilijk.

Visies en opvattingen spelen een belangrijke rol wanneer het gaat over vernieuwingen in het onderwijs. Bezwaarlijk hoeft dat niet te zijn. Ook in de politiek is dit immers het geval. Betwistbare interpretaties van wetenschappelijk onderzoek, selectieve raadpleging van bronnen en redeneringen vanuit incidenten en persoonlijke ervaringen moeten daarbij echter niet de boventoon voeren. Zeker is wel dat in een veranderende samenleving niet alles bij het oude kan blijven. Dat geldt ook voor het onderwijs.

4 Conclusies

Opvattingen en ingenomen standpunten staan een evenwichtige discussie over veranderingen in het onderwijs nog wel eens in de weg. Ook het ‘nieuwe leren’ moet blijkbaar aan een dergelijke discussie worden onderworpen. Bij het beoordelen van het ‘nieuwe leren’ zijn in ieder geval de volgende punten van belang:

- Voorkomen zou moeten worden dat een onderwijsvernieuwing wordt beoordeeld op grond van veranderingen die door andere factoren zijn veroorzaakt, bijvoorbeeld door het toevoegen van nieuwe vakken;
- Een onderwijsvernieuwing kan alleen maar goed worden beoordeeld wanneer ze volledig is ingevoerd, inclusief de nieuwe toetsen;
- Het verdient aanbeveling de resultaten van onderwijsvernieuwing die in de tijd dicht bij elkaar liggen, met elkaar te ver-

gelijken. Vergelijkingen met een groot tijdsinterval bevatten veel risico's;

- Tegengestelde belangen en overstemde minderheden kunnen een loyale uitvoering van een onderwijsvernieuwing nog wel eens in de weg zitten;
- Onderwijsvernieuwing kan niet bij uitsluiting worden gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek; er zijn ook bestaande problemen, maatschappelijke ontwikkelingen en gekozen standpunten in het geding;
- Een verbetering van leerresultaten kan wellicht worden bereikt door meer ruimte te geven aan activiteiten waarbij dat leren centraal staat, en
- Strijdige visies en opvattingen leiden niet altijd tot evenwichtige discussies over de effecten en resultaten van onderwijsvernieuwingen.

Een analyse van het SCP concludeert dat het 'nieuwe leren' onder meer voortkomt uit ontwikkelingen die zich in andere sectoren van de samenleving voordoen. Het speelt zich niet af in een isolement en zal dus nog heel wat aandacht vragen.

Noot

- 1 Met dank voor het meelezen aan Karin van Herpen en Jos Zuylen.

Literatuur

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgeverij.

Jong, T. de. (2006). Nieuw leren en oude kennis: Over bestaande evidentie voor de effectiviteit van "nieuwe" en "gecombineerde" vormen van leren. *Pedagogische Studiën*, 83, 89-94.

Schmidt, H. G. (2006). Effecten van probleemgestuurd medisch onderwijs; 16 Nederlandse curriculumvergelijkingen. *Nederlands Tijdschrift voor de Geneeskunde*, 150, 1085-1089.

Simons, P. R. J. (2008). Een commissie op de stoel van de onderwijswetenschappen. *TH&MA Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en*

Management, 3, 17-19.

Simons, P. R. J. (2006): Hoe je een karikatuur van het nieuwe leren om zeep helpt. *Pedagogische Studiën*, 83, 81-85.

Werf, G. van der. (2006): Oud of nieuw leren? Of gewoon léren? *Pedagogische Studiën*, 83, 74-81.

Wijnen, W. H. F. W. (1977). Einddoeltoetsen: Waarom en hoe? *Onderzoek van Onderwijs*, 6, 16-19.

De ondraaglijke lichtvaardigheid van het onderwijsbeleid?

S. Karsten

De belangrijkste conclusie van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (kortweg de Commissie Dijsselbloem) is dat de overheid haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig heeft verwaarloosd. Andere conclusies zijn dat het voortgezet onderwijs eenzijdig verantwoordelijk werd gemaakt voor de oplossing van maatschappelijke problemen. De opeenvolgende onderwijsvernieuwingen werden beladen met politieke doelstellingen die gelijktijdig moesten worden verwezenlijkt. Verantwoordelijke bewindslieden vertoonden een tunnelvisie. Het politieke draagvlak voor de vernieuwingen was belangrijker dan het draagvlak in het onderwijsveld. Kortom, de 'politiek' is de grote schuldige en als die anders had gehandeld, dan zou het onderwijs zich niet in een dergelijk 'zorgwekkende' toestand bevinden. Volgens de commissie heeft "het hele proces van onderwijsvernieuwing" een "onmiskkenbaar grote invloed" op deze toestand gehad.

Resultaten van parlementaire enquêtes zijn nooit opwekkende berichten. Steeds weer wordt het overheidsfalen uitvoerig uitgemeten en sluiten de conclusies naadloos aan bij wat in de bestuurskundige handboeken staat over de algemene tekortkomingen van overheidsbeleid: electorale beperkingen, tekortschietende politieke sturing, weinig rationele besluitvorming, belemmeringen door overheidsbureaucratie en, *last but not least*, het verschil tussen de tijd die politieke be-

stuurders en die professionele uitvoerders nodig hebben. Al vanaf de jaren tachtig is het slecht gesteld met het imago van de overheid (Ringeling, 1993). Het onvermogen om maatschappelijke problemen tijdig aan te pakken, de stroperigheid van besluitvorming en ergernissen van de burgers over de dienstverlening worden breed uitgemeten. Bovendien is, zoals de vele parlementaire enquêtes aantonen, de overheid hardleers. Allemaal redenen om het rapport Dijsselbloem in een veel breder perspectief te zien. Volgens Tjeenk Willink (2008) doen de problemen die de commissie heeft beschreven zich ook op andere terreinen voor. Volgens hem moet de discussie over het rapport daarom niet versimpeld worden tot vragen over het onderwijs, maar moet het gaan over een veel algemener vraagstuk, namelijk dat van de legitimiteit van de staat. Ik deel die mening, maar stel mij in deze beschouwing toch bescheidener op en beperk mij tot het onderwijsbeleid en de twee voornaamste politieke argumentatielijnen in het rapport.

1 Politieke tekst

Het rapport van de commissie is bovenal een *politieke* tekst, dat wil zeggen dat het is gebaseerd op onderzoek van politici naar de activiteiten van andere politici. In een dergelijk onderzoek spelen politieke en ideologische afwegingen een belangrijke rol. Het is te vergelijken met het onderzoek dat advocaten doen. Een advocaat is op zoek naar evidentie die de schuld of onschuld van een betrokkene kan aantonen. Het doel van een dergelijk onderzoek, ook dat van een parlementaire enquête, is dan ook primair om anderen (publieke opinie, andere parlementariërs) te overtuigen van de eigen bevindingen over de schuldvraag. In een dergelijke context is het dan ook niet verbazingwekkend dat enkele onderzoekers van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het Centraal Planbureau (CPB) naar buiten hebben gebracht dat de harde conclusies van de commissie niet worden gestaafd door de wetenschappelijke onderzoeken die eraan ten grondslag liggen (NRC Handelsblad, 8 april 2008).

Daarmee is niet gezegd dat de commissie

'broddelwerk' heeft geleverd en dat het werk moet worden overgedaan door "een groep gekwalificeerde deskundigen", zoals de bestuurskundige in 't Veld betoogde (NRC Handelsblad, 11 april 2008). Dit laatste zou neerkomen op een werkwijze die ook wel bij doorlichtingen door experts van de OESO gebeurt. Een dergelijke doorlichting van het beleid levert een vergelijkbaar resultaat: primair een normatief oordeel over gevoerd beleid.

De kern van mijn opmerking over het politieke karakter van een parlementair onderzoek is een andere. Een dergelijk onderzoek is geen *empirische* beleidsanalyse met de wetenschappelijke vereisten die daar bij horen: deugdelijke operationalisatie van begrippen (zoals het begrip kwaliteit), een gedegen onderzoeksopzet en geschikte instrumenten, en bovenal het openstaan voor contra-evidentie. Daarom moeten we de conclusies van het rapport niet meten met wetenschappelijke maatstaven: is bijvoorbeeld onomstotelijk aangetoond dat het onderwijspeil is gedaald en zo ja, komt dat door de ingevoerde vernieuwingen? Die vragen staan nog steeds open en schreeuwen om een degelijk antwoord.

Vanwege haar politieke karakter moet het rapport van de commissie primair op het niveau van haar argumentatie geanalyseerd worden. Globaal gesproken volgt de commissie twee argumentatielijnen. De eerste is dat de *probleemanalyse* die ten grondslag lag aan de onderwijsvernieuwingen tekort schoot en de voorgestelde oplossingen mede daarom niet toereikend waren; deze lijn is vooral herkenbaar in de analyse van de basisvorming, de tweede fase en de introductie van het vmbo. De tweede argumentatielijlijn is dat het onderzochte onderwijsbeleid symbool staat voor een *omstreden visie* op onderwijs; deze lijn is vooral terug te vinden in het hoofdstuk over het 'nieuwe leren'.

2 Beperkte rationaliteit van beleid

De eerste argumentatielijlijn suggereert dat de onderwijsvernieuwingen hebben gefaald omdat de verantwoordelijke beleidsmakers een verkeerde diagnose hebben gesteld en

onjuiste oplossingen hebben gekozen. Beleidsmakers hebben zich meer zorgen gemaakt over de politieke aanvaarding van hun probleemanalyse, annex oplossing, dan over de problemen van het onderwijs zelf. Als beleidsmakers een meer rationele benadering hadden gekozen in de fase van probleemdefinitie en beleidsontwikkeling, dan was ons veel ellende bespaard gebleven, zo is de redering. Dat is nog maar de vraag.

Achter deze argumentatie gaat een *overschatting* schuil van het (onderwijs)beleid in het algemeen en de rol van beleidsmakers (politiek en ambtenaren) in het bijzonder. Overschatting van beleid, omdat men uitgaat van de naïeve veronderstelling dat met relatief overzichtelijke maatregelen het onderwijs goed te sturen is. “Daarmee wordt een heel ingewikkeld maatschappelijk verschijnsel voorgesteld als een betrekkelijk simpel systeem” (de Rooy, 2006, p. 5). Beleid kan maar zeer gedeeltelijk de sociale werkelijkheid beïnvloeden en, daar waar het iets verandert, roept het tegelijkertijd onbedoelde effecten op. Laten we niet vergeten dat belangrijke veranderingen, zoals het inlopen van achterstanden door meisjes en vrouwen, meer ondanks dan dankzij beleid tot stand zijn gekomen (Goldin, 2006). Helaas verschilt de huidige politiek in zijn overschatting van beleid niet van de bewindslieden die de basisvorming, studiehuis en vmbo hebben bepleit. Daarmee houdt de commissie de illusie van maakbaarheid in stand.

Overschatting van de rol van beleidsmakers is eveneens een bekend euvel. Ook dat treedt helaas te weinig in debatten over onderwijs op de voorgrond. Geen enkele beleidsmaker is in staat om op eigen kracht alle aspecten van een probleem te doorzien. Iedere overheidsorganisatie of maatschappelijke groepering kent haar eigen eenzijdigheid. Een meer rationele besluitvorming komt dan ook alleen tot stand wanneer er rekening wordt gehouden met de belangen van degenen die in verzet (dreigen te) gaan en een proces van wederzijdse aanpassing plaatsvindt (Lindblom, 1965). De commissie geeft duidelijk aan dat politici over de belangen van het onderwijsveld heen zijn gewalst. Zij verzuimt echter aandacht te besteden aan de sterke verwevenheid van overheid en onder-

wijsorganisaties. Het Nederlandse onderwijs heeft immers vanouds een sterk corporatistische karakter. Daardoor zijn de vertegenwoordigers in de onderwijssector niet elkaars critici en controleurs, maar gebruiken zij dezelfde taal, monopoliseren zij het debat over onderwijspolitiek en sluiten daarbij diegenen die onderwijs geven uit. Een duidelijk voorbeeld van dit corporatistische karakter was de ‘deal’ van de voorzitter van de ABOP met de Staatssecretaris bij de wettelijke behandeling van de Tweede Fase: buiten de achterban om werden de zaken geregeld.

Corporatisme heeft niet alleen gevolgen voor toegang tot en uitsluiting van het beleidsproces, maar ook voor de inhoud van het beleid. Besturen, scholen en andere instellingen kregen tot voor kort geld op basis van voorschriften vooraf en niet op basis van resultaten achteraf. Over de voorschriften werd druk onderhandeld, maar over de resultaten achteraf vaak gezwegen. Nu kan je best, zoals de commissie doet, voorstellen om meer te letten op de resultaten, maar als er vrijwel niets verandert in de bestuurlijke (corporatistische) verhoudingen zal daar maar weinig van terecht komen.

Tegenover de overschatting van de rol van beleidsmakers staat de onderschatting van de rol van zogenaamde *policy entrepreneurs*. Dit zijn personen of organisaties die in belangrijke mate wegbereiders of pleitbezorgers zijn van bepaalde beleidsmaatregelen en tegelijkertijd de belangrijkste ‘consumenten’ van de projecten en de subsidies die bepaalde maatregelen met zich meebrengen. De commissie besteedt weliswaar veel aandacht aan de activiteiten van de zogenaamde procesmanagers – het politiek meest zichtbare deel van die ‘beleidsondernemers’ –, maar niet aan de ‘ondernemers’ rond de scholen. Dat zijn de grote hoeveelheid ondersteuningsinstellingen die al in de periode van ‘constructief onderwijsbeleid’ (waarmee de Amsterdamse hoogleraar Idenburg de periode van versterkt overheidsingrijpen in het onderwijs aanduidde) zijn gesticht. Dat is ook de ongrijpbare tussenlaag van bestuursbureaus, onderwijskantoren, interim-managers en adviseurs die in de jaren tachtig en negentig als gevolg van het beleid van deregulering en autonomievergroting is ontstaan (Karsten,

1998). Dit 'schemergebied' tussen de centrale overheid en de scholen zorgt er voor dat scholen veel werk en beslissingen uit handen wordt genomen, maar dat zij tegelijkertijd opgezadeld worden met het ene vernieuwingsproject na het andere. Dat levert de paradoxale situatie op dat de sturingspretenties van de *centrale* overheid weliswaar teruggeschroefd worden (zoals ook de commissie nog weer verder wil), maar dat het zelfsturend vermogen van de instellingen niet wezenlijk toeneemt.

Samengevat, het beleid wordt niet rationeler wanneer er geen erkenning is van de beperkte reikwijdte van het beleid en de eigen eenzijdigheid, de bestuurlijke verhoudingen geen kritiek of controle toelaten en, ten slotte, niet flink gesnoeid wordt in de ring rond scholen. Als daar geen verandering in plaatsvindt, dan wordt de politieke correctheid van de vorige generatie politici ingeruild voor die van de huidige (waaronder die van de commissie) en is er geen ruimte voor een helder debat over de koers van het onderwijsbeleid.

3 Waardenconflict

De tweede argumentatielijn is dat een verkeerde visie op leren heeft gedomineerd in het beleid. Daardoor zou de balans tussen vakinhoud en didactiek zijn zoekgeraakt; het onderwijs te veel leerlinggericht en te weinig leerstofgericht zijn geworden. De overheid zou door de werkwijze van het procesmanagement Tweede Fase (studiehuis) en die van de inspectie te veel het exclusieve domein van scholen en leraren zijn binnengetroten en een 'eigen' didactische visie hebben opgedrongen. Een visie die tot verwaarlozing van (gedeelde) kennis heeft geleid. Een scherp voorbeeld hiervan vindt de commissie het feit dat in de eindexamenopgaven voor muziek en beeldende kunst hoegenaamd geen aandacht meer wordt besteed aan het belang van Nederlandse kunstenaars als Rembrandt, Van Gogh en Mondriaan, waar dit in de andere landen wel gebeurt. Daarom wijst de commissie op de noodzaak van canonicisering.

De commissie schetst in het hoofdstuk over het 'nieuwe leren' het beeld van de

rechtgeaarde vakdocent die met 'impliciete dwang' (van procesmanagement, uitgeverijen, eigen directie en inspectie) wordt gestimuleerd om mee te werken aan een nieuwe visie op leren. Daarmee doet de commissie niet onder voor de standaardverhalen van de voorstanders van deze didactische vernieuwingen. Ook zij zetten veelal een karikatuur neer van de onderwijswerkelijkheid: frontaal lesgevende vakidioten die naar zelfstandigheid snakkende jongeren proberen vol te gieten met kennis die weinig motiveert en snel verouderd.

Dergelijke beperkte visies op leren, zeker als zij nog versterkt worden door media-aandacht, zijn weinig productief voor scholen die op zoek zijn naar verbeteringen. Zij functioneren op landelijk politiek niveau als diametraal tegenover elkaar staande rechtvaardigingen voor beleid. Zij gelden als criteria waarmee een bepaalde richting in het beleid goed of fout beoordeeld wordt. Achter dergelijke visies gaan botsende waarden schuil die zelden tot een oplossing gebracht kunnen worden door wetenschappelijke kennis. Zo ook hier. In feite gaat het om aloude dilemma's: leraar- versus leerlinggericht, algemene tegenover beroepsgerichte vorming, centrale versus decentrale aanpak, toerusting tegenover ontplooiing. Het zijn hardnekkige dilemma's die vragen om onderhandeling en compromissen tussen beleidsmakers en belangengroeperingen. Er is geen alles zaligmakende oplossing; het is een kwestie van politieke uitruil. De commissie kiest voor een uitruil tussen 'wat', waarover de overheid beslist, en 'hoe', waarover de scholen beslissen. De vraag is echter of dat gaat werken, omdat het stoelt op het aloude compromis van 1917.

Na de Pacificatie in 1917 werd de vrijheid van inrichting aan de scholen gelaten. Elke zuil had zijn eigen pedagogen, een curriculum of canon waarin de eigen visie op de geschiedenis en de wereld vorm kreeg; en werkte aan de emancipatie van haar eigen leden. Naast de confessionele en openbare zuilen was er nog een minizuiltje: het algemeen-bijzonder onderwijs. Dat zuiltje profileerde zich niet op basis van een levensbeschouwing, maar met allerlei pedagogisch-didactische vernieuwingen, veelal ontleend aan de zogenoemde reformpedagogiek (het

individuele kind centraal). Op die manier werd zij de verzamelplaats van het soort vernieuwingsideeën waar de commissie Dijsselbloem nu zo een moeite mee heeft.

Deze minizuul werd gedragen door een maatschappelijke elite die daarmee de standescholen uit de negentiende eeuw voorzette. Het waren ouders uit intellectuele en beter gesitueerde kringen die hun kinderen erheen stuurden. Aantrekkelijk voor deze ouders was dat het vernieuwingsstelsel zich uitbreidde van kleuterschool tot de middelbare school (zo bleef men de hele schoolloopbaan 'onder ons'.) Bekendste voorbeelden waren en zijn nog steeds Montessori, Parkhurst (Dalton) en Steiner (Vrije school). De vooroorlogse onderwijsvakbeweging met mannen als Thijsen en Ossendorp, moest niets van dit eliteaire pedagogische gedoe hebben. De effectieve werking van deze vernieuwingen viel moeilijk te bewijzen, omdat de kinderen op deze scholen zo veel van huis uit meekregen dat het vrijwel altijd 'goed' ging.

Na de Tweede Wereldoorlog verloor de 'traditionele' vernieuwingsbeweging haar kracht als alternatief door de langzame verkruimeling van de verzuiling. Zij probeerde eerst een Vernieuwingsraad op te richten, maar die mislukte. Vanaf het midden van de jaren zestig vond zij meer steun bij de onderwijsvakbeweging (men leze het rapport "De bedrijvige school" uit 1989 er maar op na), progressieve partijen en de 'ontvoogde' pedagogische centra. Zij kreeg om drie redenen meer voeten aan de grond. Ten eerste omdat de idee van een curriculum en pedagogiek per zuil in het ongereede raakte. In de tweede plaats raakte door de massificatie van de universiteiten de band tussen universiteit en middelbaar onderwijs steeds losser. De universitaire lerarenopleiding verdween uit de faculteiten met hun eigen kennisdomeinen (talen, wiskunde, geschiedenis en natuurwetenschappen) en kreeg als toeleverancier van docenten in het voortgezet onderwijs belangrijke concurrentie in de meer algemene lerarenopleidingen van het hoger beroeps-onderwijs. In de derde plaats verwierf de ontplooiingsgedachte, erfgenaam van de reformbeweging, in de jaren zestig en zeventig grote aanhang onder de spraakmakers in de publieke sector. Deze ontwikkelingen open-

den een *window of opportunity* voor het aloude idee van meer zelfstandig en activerend leren.

Tegelijkertijd veranderde het bestuurlijk landschap door de ontzuiling. Van een voeding door ouders, kerk of verenigingsleven is bij de schoolbesturen bijna geen sprake meer. De besturing door vrijwilligers is vervangen door een nieuwe elite van professionele bestuurders, waarin steeds meer (ex-)politici en hoge ambtenaren voorkomen. Deze bestuurders worden met hun brancheorganisaties (PO- en VO-raad) de belangrijke beslissers over het 'hoe'. De afgelopen jaren bleken zij vaak gecharmeerd van de verschillende vernieuwingsconcepten. De vraag is echter hoe ouders, en ook docenten, zich kunnen vinden in deze nieuwe situatie. Hoe kunnen zij hun stem laten horen?

Onder ouders is een duidelijke klimaatsverandering zichtbaar. Voor nieuwe generaties hoger opgeleiden, die voor hun posities in de maatschappij steeds meer van de sleutelmacht van het onderwijs afhankelijk zijn, is een egalitair onderwijsbeleid en het ontplooiingsideaal geen aantrekkelijk perspectief meer. Zij, en zeker hun kinderen, hebben meer baat bij selectief onderwijs (gymnasia, selectieve vormen van hoger onderwijs), en kennis en diploma's die hen verder helpen in de wereld. Onder die groep is de weerzin tegen het zelfstandig en activerend leren met zijn 'werkstukcultuur' groeiend. Dat was ook goed te zien bij de recente scholierenstaking tegen de zogenoemde ophokuren. In veel plaatsen waren het vooral de kinderen van hoogopgeleide ouders die de straat op gingen, net als in de jaren zestig en zeventig.

De richting die de commissie kiest door een sterk onderscheid te maken tussen de 'wat'- en de 'hoe'-vraag, lost dit gevoel van onbehagen en dit waardenconflict hooguit gedeeltelijk op. Want, welke plek krijgt de stem van de ouders, leerlingen en docenten? Krijgen zij iets te zeggen over het 'wat' of krijgen zij inspraak bij de 'hoe'-vraag? Ouders gaan waarschijnlijk, tot het grote verdriet van vele onderwijsbestuurders, nog meer stemmen met de voeten. Daarom doet de opmerking van de commissie naïef aan waar zij zegt:

"De onderzoekscommissie kan zich het enthousiasme voor vernieuwende onder-

wijsconcepten voorstellen, mits er sprake is van een *weldoordacht* schoolplan, waarin een *goede* balans tussen kennis en vaardigheden en een *goede* afwisseling tussen diverse didactieken bestaat en waarbij het *hele* schoolteam, ouders en leerlingen zich *volledig* achter het gekozen concept scharen” (cursivering SK, p. 103).

Waar zullen we zo’n school vinden?

Onderwijs is een normatief onderwerp. Aloude dilemma’s tussen meer leerling- of meer leerstof gericht onderwijs zijn bijna niet oplosbaar met een afstandelijke wetenschappelijke blik. Het is vooral voer voor gelovigen. Zo zwaait de slinger heen en weer, en blijft de drang om alles weer op zijn kop te zetten bestaan. Is het verbazingwekkend dat nu al de nieuwe normen die de commissie wil aanleggen weinig houvast bieden?

4 Les

Als er een les uit de geschiedenis van de onderwijsvernieuwingen in de vorige eeuw is te trekken, dan is het – om met de woorden van de conservatieve Amerikaanse onderwijs-historica Ravitch (2000) te spreken – dat alles met het label beweging als de pest gemeden moet worden. Wat leerlingen nodig hebben, zijn goed opgeleide leraren die bereid zijn om, met steun van wetenschappelijk onderzoekers, uit te zoeken wat goed is voor hun leerlingen. En ouders die hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding nemen en die niet afschuiven op school of politiek.

Literatuur

- Goldin, C. (2006). The quiet revolution that transformed women’s employment, education, and family. *NBER working Paper 11953*. Cambridge: NBER.
- Karsten, S. (1998). School autonomy in the Netherlands. The development of a new administrative layer. *Educational Management and Administration*, 26, 395-405.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adaptation*. New York: Free Press.

- Ravitch, D. (2000). *Left back. A century of failed school reforms*. New York: Simon & Schuster.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag, Nederland: VUGA.
- Rooy, P. de. (2006). Nederlands Peil. Is het studiehuis een schoolstrijd waard? *De Academische Boekengids*, 55(maart 2006), 5-7.
- Tjeenk Willink, H. D. (2008). *De Raad in de staat – Algemene beschouwingen*. De Haag, Nederland: Raad van State.

Tijd voor Onderwijs: het rapport Dijsselbloem. Een persoonlijke reflectie vanuit Vlaanderen

J. Lowyck

1 Inleiding

In tegenstelling tot de andere bijdragen in dit nummer met een inhoudelijk thema (onderwijsbeleid, nieuw leren, onderzoek) wordt een Vlaams perspectief op het rapport verwacht. Het moeilijke daarvan is dat er in de Vlaamse media maar weinig en in de tijd erg beperkte aandacht is uitgegaan naar het rapport Dijsselbloem, vaak met een triumfalistisch trekje, zoals “Weer lesgeven op zijn Belgisch” (De Foer, 2008) of “Scholieren in het middelbaar onderwijs doen niet meer genoeg basiskennis op. En de grote onderwijsvernieuwingen van de laatste twintig jaar deugden niet. Nee, het gaat hier gelukkig niet over Vlaanderen” (Vrt, 2008). In een ander geval domineert journalistieke dramatiek, zoals “De commissie heeft in februari een bom gedropt in het Nederlandse onderwijsdebat... Het resultaat van twintig jaar onderwijsvernieuwing is bedroevend: de overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, ernstig verwaarloosd” (Lesaffer, 2008). Die laatste zin citeert wel de belangrijkste conclusie uit de officiële samenvatting van het eindrapport. Het weekblad *Tertio* titelt in de editie van 12 maart 2008: “Als Vlaanderen Nederland blijft achterna lopen dan dreigt ons onderwijs spoedig in dezelfde impasse te belanden, als dat al niet gebeurde” (Van Lierde, 2008), of hoe sommigen in Vlaanderen hun vernieuwings-

angst op de Nederlandse situatie hebben geprojecteerd. Niet alleen de openbare media zijn nogal zwijgzaam, ook de politiek reageert haast niet en zelfs in de vakliteratuur was het stil. Uitzondering is de *Onderwijskrant*, een eigengereid en kritisch onderwijsblad, dat een themanummer aan “Tijd voor Onderwijs” wijdt (*Onderwijskrant*, 2008). De teneur van het nummer is het Grote Gelijk van wie de onderwijsvernieuwingen niet steunde, en het discours leunt aan bij het gedachtegoed van Beter Onderwijs Nederland (BON). Afgezien van de noodzakelijke corrigerende invloed van de praktijk op het beleid, neemt de *Onderwijskrant* expliciet een anti-vernieuwingstandpunt in. De verwijzing naar Nederlandse toestanden wordt er benut als een overtuigend argument: “Ook in Vlaanderen is er sprake van een doorholingsbeleid en van vervreemding van de praktijk. Ons onderwijs gaat eveneens gebukt onder de vele stuurlui aan wal ‘die geen krijt aan de vingers hebben’ maar beweren veel beter te weten dan de leerkrachten hoe het moet” (Feys, Hullebus, & van Biervliet, 2008, p. 5).

Al bij al erg weinig gegevens om de discussie vanuit Vlaanderen rechtstreeks op het rapport Dijsselbloem te richten. Daarom zal ik bij wijze van oriëntatie beknopt de internationale scène schetsen van waaruit onderwijsvernieuwingen – ook in Nederland – begrepen kunnen worden. Vervolgens ga ik in op het rapport zelf om er een aantal voor mij opvallende gegevens uit te distilleren. Ten slotte vertel ik het Belgische en latere Vlaamse verhaal over het gevecht met de innovatie van het secundair onderwijs begin jaren zeventig van vorige eeuw. Wellicht is het geen echte academische discussie geworden, maar een uitgebreide reflectie.

2 De internationale trend: een Dijsselbloem groeit niet alleen

Een kenmerk van het rapport Dijsselbloem is de exclusieve focus op het eigen beleid. Er wordt gezocht naar mogelijke oorzaken van het gepercipieerde falen van een landelijk onderwijssysteem, alsof Nederland een eiland is. In vele (Europese) landen toont de kron-

kelende weg van en naar onderwijsvernieuwing gelijke patronen, omdat verschillende politieke partijen hun gedachtegoed willen omzetten in tastbare structuren en organisatievormen. Dat gedachtegoed valt wel deels ideologisch te verklaren, maar het is evenzeer een reactie op vorige hervormingen, op beschikbare financiële ruimte en op maatschappelijke klimaatwijzigingen. Veel vernieuwingen zijn immers gestart als ‘grote hypothesen’ die uitgaan van soms utopische opvattingen over de mogelijkheid tot veranderen. Die hypothesen worden, net zoals bij wetenschapontwikkeling, door de empirie gefalsificeerd en men vindt zelden hoog significante uitkomsten. Hoe kan het anders? Een vergelijking van trends in Europese landen laat er geen twijfel over bestaan: overal is gezocht naar een aanpassing van het onderwijssysteem aan externe evoluties. Voorbeelden zijn de *comprehensive Grundskola* in Zweden, de *Comprehensive school* in Engeland en Wales, de driejarige *Scuola media* (midschool) in Italië en de *Gesamtschule* in de vooral door socialisten geregeerde deelstaten van de Duitsland. Het was een gedeelde *Zeitgeist*, ontstaan uit een mix van na-oorlogse factoren, die de overheden met vallen en opstaan hun aanpassing aan ‘de nieuwe tijd’ deed vormgeven. Het blijken dynamische processen te zijn geweest waarvan de complexiteit nauwelijks ontrafeld kan worden, ook al tracht men in de commissie Dijsselbloem bijna twee decennia onderwijsbeleid scherp te doorzien.

Als ik me de discussie over het Vernieuwd Secundair Onderwijs (VSO) uit de late jaren zestig van vorige eeuw in België voor de geest haal, werd de Mammoetwet (1968) bij ons als zuiderburen beschouwd als een model van onderwijsvernieuwing: een voorbeeldige uitwerking in Nederland van een Europese democratiseringstrend in het onderwijslandschap. Kinderen uit lagere sociale milieus zouden meer en beter aan onderwijs participeren vooral door uitstel van studiekeuze. Bovendien kon gemikt worden op solide en algemene kennis omdat in de jaren zestig het minder aantrekkelijke werk door een groeiende stroom immigranten kon worden uitgevoerd. Later zou deze trend versterkt worden door de behoefte aan ‘kennisswerkers’.

Terwijl in Europa het onderwijs in die jaren aan het verbreden was, met de invoering van maatschappijvakken en nieuwe werkvormen, zoals projectonderwijs, ontstond in de VS juist een *back to basics*-beweging na de lancering van Sputnik1 door de Sovjetunie in oktober 1957. De overheid wees de reformbewegingen à la Dewey, met hun klemtoon op activerende en democratische processen op school, als oorzaak aan voor de opgelopen achterstand in wetenschappen en technologie. Er is toen massaal geld gepompt in nieuwe curricula en didactische aanpakken voor het aanleren van wetenschap en techniek. Dat heeft mede geleid tot de dominantie van het Amerikaanse onderzoek van onderwijs.

Er ontstond bovendien in de *golden sixties* financiële armslag voor het realiseren van dergelijke grootschalige en centraal gestuurde vernieuwingen. Het geloof in de 'maakbaarheid' van een nieuwe maatschappij met het onderwijs als hefboom was groot. Het ontwikkelen en doorvoeren van onderwijsinnovaties werd daarom centraal 'van bovenaf' aangestuurd. Aan het eindpunt van de 'centraal geplande' productieketen van vernieuwing stonden de consumenten: schoolleiders, ouders, leraren en lerenden. Niet te verwonderen dat vaak de noodzakelijke motivatie bij de opgevorderde uitvoerders van innovaties ontbrak door gebrek aan *ownership* waardoor de geplande vernieuwing moeilijker dan verwacht ingang vond. Het psychologische draagvlak op de werkvloer lag niet binnen het gezichtsveld van structuurhervormers. Op het microniveau vertaalde het 'didactisch model' de maakbaarheid in het programmeren van onderwijzen en leren via lange lijsten operationele gedragsdoelen, gedetailleerde leerinhouden, observeerbare activiteiten, en meetbare resultaten zodat het hele onderwijsleerproces gestuurd en continu gecontroleerd kon worden. Het was de tijd van de geprogrammeerde instructie, van de directe instructie en van het beheersingsleren (*mastery learning*).

Naderhand is in de jaren tachtig de maakbaarheidsgedachte van een maatschappelijk systeem onder druk gezet, mede door de economische crisis en de daarmee samenhangende budgettaire problemen. De roep naar

decentralisering met het oog op kostenbeheersing werd alsnook harder. Dat dit financiële doel werd voorgesteld als de uiting van een bereidwillig terugtrekkende overheid hielp het onderwijsveld over de brug. Decentralisatie, deregulering, en *lumpsum*financiering met daaraan gekoppelde autonomie en responsabilisering van de lokale instelling staan sindsdien hoog in het vaandel. Zo werd het sociaaldemocratische gedachtegoed uit de jaren zestig en zeventig gaandeweg vervangen door een economisch-financieel discours. In de lijn van decentralisering was een grotere zelfsturing voor individuen en groepen weggelegd: inhoudelijk en procesmatig. Dat geldt voor schoolleiders en ook voor leerlingen.

Explosieve wijzigingen in wetenschap en bedrijf bleken niet compatibel meer met de overdracht van inerte kennis, het inslijpen van routines en het doorgeven van uniforme waarden en normen. Niet zozeer opgedane kennis, maar creativiteit en leervermogen van individuen en organisaties zijn onmisbare goederen geworden voor een kennismaatschappij. Het onderwijs wordt, althans in formulering, daar aan aangepast. Men opteerde in toenemende mate voor procesdoelen ('leren leren') om te overleven in een postmoderne, onstabiele, en onvoorspelbare maatschappij. Dat beeld was trouwens in de bedrijfswereld dominant en straalde af op het onderwijs. De onderwijspsychologie was intussen op zoek gegaan naar essentiële kenmerken van het leren dat als een actief, constructief, en sociaal proces in handen van de lerende werd gedefinieerd. Maar tegelijk zijn voorwaarden gesteld om die zelfsturing gaandeweg te realiseren, door aanvankelijk sterke begeleiding (*scaffolding*) die langzamerhand wordt afgebouwd (*fading*). Het lijkt op de meester-gezelaanpak uit de Middeleeuwen. Bovendien is gebleken dat leerlingen niet gebaat zijn met inerte kennis, maar wat ze leren ook moeten kunnen betrekken op de werkelijkheid (*situated cognition*). Het recente 'competentiedenken' integreert kennis, vaardigheden en attitudes met een dubbel leerdoel: aan de ene kant contextualiseren om kennis te binden met realiteit, en aan de andere kant decontextualiseren om kennis op een hoger niveau van abstractie te brengen.

Dit is wat bedoeld was met ‘mild constructivisme’ (Lowyck & Elen, 1993). Radicale onderwijsvernieuwers hebben het constructivisme vaak voorgesteld als een koninklijke weg voor van nature zelfsturende leerlingen die hun eigen kennisarchitect zijn geworden. Dat overbelichte beeld wordt opgeroepen door de term het nieuwe leren dat in scherp contrast staat met het ‘oude leren’. Net zoals in de jaren zestig van vorige eeuw suggereert men hier een te radicale breuk met het verleden. In het Latijn wordt *nova et vetera* nog wel als een na te streven combinatie voorgesteld.

3 Het rapport “Tijd voor Onderwijs”

Bij het lezen van de titel had ik niet meteen de indruk dat in het Nederland van de voorbije decennia geen tijd voor (spreken over) onderwijs is gemaakt. Ik werd dus erg nieuwsgierig. Het eerste wat in het oog springt bij de lectuur is dat het rapport resulteert uit een brede inventaris van gegevens die voor de interpretatie en de conclusies belangrijk zijn. Die inventaris is uiteraard ook onderdeel van de ruimere politieke context, zodat beschrijving ook duiding impliceert. De ambities zijn erg groot en een ‘nieuwe politiek’ wordt voorgesteld, uiteraard van een heel andere aard dan het ‘nieuwe leren’. Ik mis daarom in deze commissie een hoogleerbaar geschiedenis van het Nederlandse onderwijs die een licht zou werpen op de ontstaanscontext van de vele vernieuwingen vanuit een geobjectiveerd, internationaal vergelijkend perspectief, en die de ambities van de commissie daar aan toetst.

Over de documentatie valt niet te klagen. Er zijn de lijvige deelonderzoeken die uiteenlopende invalshoeken representeren, zoals onderzoek naar onderwijsrecht, onderwijs en arbeidsmarkt, en leren in interactie. Weer andere documenten bevatten kamerstukken over Basisvorming, Tweede Fase, en vmbo. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft een deelstudie verricht, het Centraal Planbureau (CPB) publiceerde een kort essay over het meten van de effecten van onderwijsvernieuwing en de Algemene Rekenkamer heeft verhelderende data gegenereerd. In

de openbare hoorzittingen van het najaar van 2007 passeert een groot aantal personen uit ongeveer alle segmenten van het onderwijs en het onderwijsbeleid de revue en ook de verslagen van de regionale bijeenkomsten zijn beschikbaar. De hoofdstukken zijn helder opgebouwd en de lezer krijgt een goed overzicht van wat de commissie als gecanoniseerd materiaal voor haar oordeel heeft benut.

Toch roept het lezen van bepaalde passages ook vragen op, omdat de interpretatie niet steeds de logica van het verhaal volgt. Hierbij denk ik vooral aan de hoofdstukken 3, 4 en 6 waaruit ik slechts een aantal observaties distilleer. Hoofdstuk 3 gaat in op het delicate onderwerp van het ‘nieuwe leren’ dat als eerste zin van de inleiding speerpunt van de discussie in de commissie blijkt te zijn: “Wij willen leren, geef ons ook de kans. Deze leuze weerklonk toen scholieren en studenten de noodklok luidden over het nieuwe leren” (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 9). Ik verbaasde er mij over dat leerlingen het ‘nieuwe leren’ zo grondig kennen, dat ze meteen over die projectieterm de noodklok luidden. Het ‘nieuwe leren’ is inderdaad een projectieterm aangezien iedere gebruiker er zijn eigen betekenis in projecteert door tekort aan ijking en specificatie. Een dergelijke projectieterm zorgt dan ook niet voor een precies antwoord, ook al doet men een beroep op experts die, vanuit hun uiteenlopende kennisbasis, af en toe anekdotisch getinte, gekleurde of tegengestelde uitspraken doen. Andere kernbegrippen integendeel, zoals effectiviteit, kennis en vakinhouden, worden wel verondersteld eenduidig en meetbaar te zijn. Mijns inziens zijn het evenzeer projectietermen. In hoofdstuk 4 worden gegevens gepresenteerd over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Afgezien van de terechte opmerking dat een sluitend systeem voor meting van kwaliteit niet voorhanden is, wat trouwens ook geldt voor andere maatschappelijke systemen, zoals gezondheidszorg, wordt onmiddellijk overgegaan tot een negatieve interpretatie van het statistische materiaal waaruit bleek dat het Nederlandse onderwijs nog niet echt in crisis verkeert. Maar die positieve informatie wordt ontkracht door te stellen dat de internationa-

le *benchmarking* methodologisch niet deugt. Als dat zo is, moet men daar gewoon niet aan meewerken. Hoofdstuk 6 biedt een mooi overzicht van de aanbevelingen. Bij de lectuur ervan was ik niet overtuigd dat het volgen van de aanbevelingen zal verhinderen dat er een decennium later een nieuwe commissie komt die het voorbije onderwijsbeleid onder de loep zal nemen. Het zou daarom goed zijn de aanbevelingen scherp te analyseren. Neem nu de aanbeveling over 'nieuwe verhoudingen' tussen overheid en onderwijsveld. Het klopt dat die moeten worden verduidelijkt, maar de vraag blijft op welke taken die zich zullen richten. De commissie ziet een oplossing in het scherp aflijnen van het 'wat' en het 'hoe'. Dat is een te verdedigen standpunt, zeker op macroniveau. Maar de commissie zegt tegelijk dat het 'wat' veel sterker geconcretiseerd zal worden, zodat er minder discussie over komt. De geschiedenis leert dat, als men het 'wat' concreter wil maken, er een tweevoudig probleem ontstaat. Aan de ene kant neigt men tot het opstellen van ellenlange lijsten die geen oriënterende inspiratiebron voor onderwijsgevers zijn, maar hooguit een aanvinkstelsel. Aan de andere kant wordt daarmee de spanning tussen de behoeften van de maatschappij en de actualisering van het 'wat' (vakinhoud) niet opgeheven, omdat de bepaling en vertaling van vakinhouden van bovenaf een (te) lange doorlooptijd kent. Scholen verbinden dan zelf het 'wat' met het 'hoe'. Hoe goed zijn onze scholen in die verbinding? Hoe sterk in het 'wat' en hoe zeker van het 'hoe'? Daarvoor is veel ontwerp-kennis vereist van leraren, zoniet zullen niet leraar en school, maar uitgever opnieuw het 'hoe' bepalen. De uitspraak "Het is tijd het onderwijs weer toe te laten komen aan onderwijs" (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 144) is overigens ook het overdenken waard. Na de lectuur van deze boutade begreep ik ook voor het eerst de titel van het rapport "Tijd voor Onderwijs". Ligt aan deze uitspraak een economisch, financieel, maatschappelijk, filosofisch of pedagogisch argument te gronde? Is onderwijs plots geen onderdeel meer van de ruimere maatschappelijke omgeving? Is het een goed beveiligd onderwijshuis, een tegen externe in-

vloeden beschermde onderwijsburcht? Zijn leerlingen geen multidimensionale wezens? Akkoord dat niet alle maatschappelijke taken op het onderwijs kunnen worden afgewenteld, bijvoorbeeld door klusjes aan te leren die een 'nieuwe man' nodig heeft. Maar waarom deze plotse *back to basics*, met haast uitsluitend leerstandaarden en een gecanoniseerde kennisbasis?

Af en toe vind ik in de stukken een korte, haast verborgen conclusie die voor nadere analyse vatbaar is, zoals "Nederland geeft nog steeds relatief minder van het BBP uit aan onderwijs dan gemiddeld in de OESO" (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 101). In Vlaanderen ligt het boven het Europese gemiddelde (Persdienst van het Kabinet van de Minister van Onderwijs, 2008). Dat lijkt me erg belangrijke informatie die mede de discrepantie helpt verklaren tussen de nagestreefde en de gerealiseerde vernieuwingen. Dat is alvast een punt van zorg voor de realisatie van de aanbevelingen, zeker als Europa op een recessie afstevent. Ten slotte zijn in deze degelijke tekst ook meerdere zet- en taaldruifeltjes binnen geslopen. En dat kan iemand die nog met het 'oude leren' heeft geleefd soms storen.

4 De Vlaamse context

Vaak wordt, zowel in Nederland als Vlaanderen, gezocht naar redenen waarom de perceptie van het Vlaamse onderwijs vergelijken-derwijs positiever is. En toch zijn in België en later in Vlaanderen gelijkaardige hervormingen in het onderwijs doorgevoerd. In een grondige analyse van de polemiek over de structuur van het secundair onderwijs (Henkens, 2006) komen vaak signalen voor die doen denken aan het rapport Dijsselbloem. Ik steun voor de korte beschrijving van het Vernieuwd Secundair Onderwijs (VSO) uitsluitend op deze bron, omdat ze een helder licht werpt op mogelijke interpretaties van de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland. Ook in Vlaanderen startte het vernieuwingsproject aan het einde van de jaren zestig vanuit hooggestemde verwachtingen over de kansen tot ontplooiing van alle leerlingen om

te leven in een egalitaire, democratische en op meritocratie gefundeerde samenleving. Het onderwijs was voor die tijd erg versnipperd geworden, omdat steeds naar oplossingen voor deelproblemen was gezocht, mede door gebrek aan een gedeelde politieke visie op het onderwijs. Einde jaren 60 was de tijd rijp voor een nieuwe onderwijsstructuur (zie ook de Mammoetwet). Politici waren structuurdenkers omdat in hun opvatting structuren tegelijk organisatie, processen en inhoud bepalen. In 1971 (19 juli) werd het VSO ingevoerd met een kaderwet, maar zonder tijdspad voor de invoering ervan. Het beoogde onderwijs waar leerlingen uit alle sociaaleconomische lagen niet te vroeg een studiekeuze dienden te maken en eerst konden 'proeven' van diverse vakken, zoals Latijn en technologie. Het was een secundair onderwijs met algemeen vormende en technisch georiënteerde richtingen. In dat eenheidsonderwijs bleven restanten van de vroegere indelingen en vanaf het derde jaar kwamen leerlingen weer in de oude onderwijsvormen terecht. Het is dus geen radicale omvorming geweest, maar een vernieuwing binnen een ruim kader. Het rijksonderwijs voerde het VSO na een jaar experimenteren al deels in. Het katholieke onderwijs eiste het recht op om eerst grondig te experimenteren om de vorm en inhoud van het VSO verder uit te werken. Door het opeisen van experimenteer ruimte ontstond grote vertraging met de algemene implementatie wat toch reparatieruimte bood om onderweg correcties aan te brengen. Een voorbeeld daarvan is de verplichte invoering in 1975 van het VSO in het rijksonderwijs, na een evaluatie van de vernieuwing door de inspectie. Er werd tegelijk een reglementair kader uitgewerkt voor het vernieuwd (Type I) en het traditioneel (Type II) onderwijs, de onderwijsnetten werden op elkaar afgestemd, de overgangsmodaliteiten voor leerlingen scherper vastgelegd, en het examen, dat in het VSO vervangen was door permanente evaluatie, werd weer ingevoerd. Juist door het gebrek aan een concreet tijdspad in 1971 en de verplichte invoering in 1975 van het VSO alleen voor het rijksonderwijs, bleven in het katholieke onderwijs de twee Typen naast elkaar bestaan. Hoewel de perceptie van de VSO-scholen door ouders ne-

gatiever was dan van traditioneel onderwijs, heeft het katholieke onderwijs er toch naar gestreefd om tot een eenheid te komen, mede door de grote concurrentiestrijd tussen de eigen scholen en de sterke daling van het aantal leerlingen in het Type I. De versnippering was groot en de tijd rijp voor een definitieve oplossing. In 1989 werd na lang onderhandelen de thans nog geldende eenheidsstructuur voor de Vlaamse secundaire scholen afgekondigd. Deze is niet, zoals in de jaren zestig en zeventig, gebaseerd op een ideologie of een pedagogische visie, maar het is een puur pragmatisch compromis. Het voordeel ervan was dat de overheid eindelijk beschikte over een unieke structuur, zodat administratieve vereenvoudiging, kostenberekening en –besparing, en soepele overgangen tussen de netten mogelijk werden.

En zo blijken het tekort aan voldoende centrale sturing van de overheid (het niet vastleggen van een tijdspad en het niet verplicht stellen van de vernieuwing voor het katholieke onderwijs), de inductieve wijze van invoering via experimenten, en de louter pragmatische oplossing van een eenheidsstructuur in principe kenmerken te zijn van een mislukte vernieuwing. Wellicht is in deze onvolmaaktheid de reden te vinden dat de 'vernieuwing' van het secundair onderwijs de kern niet echt heeft geraakt. Door het falen van de centrale overheid om op korte termijn een ijzersterke structuur door te drukken, is door de vele jaren heen de 'Grote hypothese' empirisch fijngemalen, met medewerking van de netten, het middenveld, de scholen, de leraren en de ouders. Innovatie heeft blijkbaar een lange incubatietijd nodig.

Literatuur

- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs- vernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgeverij.
- De Foer, S. (2008, 19 juni). Weer lesgeven op zijn Belgisch. *De Standaard*, p. 16.
- Feys, R., Hullebus, M., & Van Biervliet, P. (2008). Onderwijsbeleid en –vernieuwing blijken rampzalig in Nederland. *Onderwijskrant*, 145, 5.

- Henkens, B. (2006). *Steekspel tussen traditie en vernieuwing. Dertig jaar polemieek over de structuur van het secundair onderwijs (1963-1992)*. Leuven, België: Centrum voor historische pedagogiek, K.U. Leuven.
- Lesaffer, P. (2008, 26 juni). Alle ogen op Ronald Plasterk gericht. *De Standaard, Wetenschap*, p. 4
- Lowyck, J. & Elen, J. (1993). Transitions in the theoretical foundation of instructional design. In T.M. Duffy, J. Lowyck, & D.H. Jonassen (Eds.) *Designing environments for constructive learning* (pp. 213-229). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Onderwijskrant (2008, april, mei, juni). *Verzwegen rapport-Dijsselbloem en lessen voor Vlaanderen. Parlementair onderzoek Nederland: beleid en vernieuwing rampzalig*.
- Van Lierde, E., (2008, 12 maart). Schoolstrijd barst los in Nederland – Nieuw leren is de kop van jut. *Tertio*.
- Vrt, Radio 1 (14 februari 2008, 19:32).