

## Samenvatting van *Overheid en onderwijsbestel*



# Samenvatting van *Overheid en onderwijsbestel*

Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel  
(1990-2010)\*

H.M. (Ria) Bronneman-Helmers

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

Promotor: Prof. dr. S. Karsten; copromotor: Dr. V. Veldheer.

Overige leden: Prof. dr. J.M.G. Leune, Prof. dr. A.M.L. van Wieringen, Prof. dr. G. ten Dam, Prof. dr. M. Volman, Prof. dr. P. Schnabel

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, november 2011

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© R. Bronneman-Helmers en het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2011

SCP-publicatie 2011-41

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkappelle

Omslag: bureau StijlZorg, Utrecht

Omslagfoto: Patrick Post | НН. *Leerlingen van de vmbo-school Thamen in Uithoorn, 2002.*

ISBN 978 90 377 0590 4

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Samenvatting

## Overheid en onderwijsbestel

Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)

H.M. (Ria) Bronneman-Helmers

### 1 Achtergrond en vraagstelling

‘Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering,’ zo luidt het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet. Het realiseren van een samenhangend en goed functionerend onderwijsstelsel en -bestel is, gezien de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs, misschien wel de belangrijkste opdracht waarvoor de overheid staat. Voor het realiseren van die opdracht is de overheid in belangrijke mate afhankelijk geworden van het gedrag van lokale besturen van scholen en instellingen. Deze studie behandelt de vraag hoe de overheid de afgelopen twintig jaar inhoud heeft gegeven aan die verantwoordelijkheid.

Aan die vraag liggen twee belangrijke politieke en bestuurlijke ontwikkelingen ten grondslag. In politiek opzicht deed zich in de afgelopen decennia een ontwikkeling voor van maakbaarheid naar marktwerking. Tegelijkertijd vond in bestuurlijk opzicht een overgang plaats van centrale sturing naar decentrale besluitvorming. Behalve de positie en de rol van de overheid veranderde de afgelopen twintig jaar ook de invloed van andere spelers in de beleidsarena ingrijpend.

In deze studie staan twee begrippen centraal: onderwijsstelsel en onderwijsbestel. Onderwijsstelsel staat voor het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Het onderwijsbestel omvat niet alleen het onderwijsstelsel, maar ook het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor dat wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel.

De beleidsvorming rond het onderwijsstelsel en -bestel zal worden beschreven aan de hand van vier tamelijk unieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel:

- de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet);
- de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs;
- de (vroeg) selectie bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs;
- de positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs.

Agenda- en beleidsvorming rond stelselkenmerken komt vaak tot stand naar aanleiding van een stelselprobleem. Er is sprake van een stelselprobleem indien zich in de structuur of inrichting van het onderwijsstelsel situaties voordoen die vanuit een bepaalde

maatstaf (beginsel of norm) negatief worden gewaardeerd. Deze studie onderscheidt drie typen stelselproblemen:

- overgang- en aansluitingsproblemen tussen en binnen onderwijssectoren;
- problemen als gevolg van een (groeierende) discrepantie tussen het bestaande onderwijsaanbod en (ontwikkelingen in) de vraag naar onderwijs;
- problemen in de zin van ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

In dit onderzoek naar de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en -bestel staan de volgende vier vragen centraal.

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

De beschrijving van de beleidsvorming rond de vier stelselkenmerken (casestudies) is uitsluitend gebaseerd op documentenonderzoek, behalve beleidsdocumenten ook kamerstukken, adviezen van belangrijke adviesorganen, rapporten van commissies, onderzoeksrapporten, publicaties van belangenorganisaties en artikelen in de media. De onderzochte periode bestrijkt twintig jaar (1990-2010).

## 2 Ontwikkelingen in het onderwijsstelsel

De Pacificatie van 1917 maakte een einde aan de Schoolstrijd. Er kwam een grondwetswijziging waarin de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs werd vastgelegd – voor die tijd bekostigde de overheid alleen voorzieningen voor openbaar algemeen vormend onderwijs (lager, voortgezet en universitair). De financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs vereiste een centrale en gedetailleerde wet- en regelgeving. Daarvoor werd in 1918 een apart ministerie van Onderwijs ingericht.

### 2.1 Uitbouw van het onderwijsstelsel (1920-1980)

De uitbouw van het van overheidswege bekostigde onderwijsstelsel startte in 1920 met de *Lager onderwijswet*. Daardoor kon het (confessioneel) bijzonder lager onderwijs sterk worden uitgebreid. De invoering van de leerplicht (in 1901) had tot gevolg dat voor

kinderen met een lichamelijke en/of geestelijke handicap aparte scholen voor buitengewoon onderwijs werden gesticht.

In 1919 kwam er ook een wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs, dat voor die tijd vanuit particulier initiatief of het bedrijfsleven werd bekostigd: de *Wet op het nijverheidsonderwijs*. De jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog boden de context voor een sterke uitbreiding van het aantal scholen voor lager, uitgebreid en middelbaar beroepsonderwijs, met name voor technische beroepen. De groei van de verzorgingsstaat in de jaren zestig en zeventig bracht eveneens een groot aantal nieuwe beroepsopleidingen met zich mee, waardoor in het beroepsonderwijs de differentiatie naar niveau en opleidingsrichting nog verder toenam. De differentiatie naar godsdienstige en levensbeschouwelijke richting nam tussen 1920 en 1980 eveneens flink toe.

In 1980 omvatte het onderwijsstelsel 17.740 scholen voor primair onderwijs (waarvan 8.050 scholen voor kleuteronderwijs, 8.727 scholen voor lager onderwijs en 963 scholen voor buitengewoon onderwijs), 3.734 scholen en opleidingen voor secundair (volledig dag)onderwijs (waarvan 1.511 voor mavo/havo/vwo, 1.293 voor lager beroepsonderwijs, 577 voor middelbaar beroepsonderwijs en 353 voor hoger beroepsonderwijs). Het tertiair onderwijs telde begin jaren tachtig 21 instellingen voor wetenschappelijk onderwijs. Het onderwijsbeleid was als gevolg van de bij de Pacificatie vastgelegde financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs sterk centralistisch en juridisch van aard. In de jaren zestig en zeventig veranderde het onderwijsbeleid geleidelijk aan van distributief en allocatief (verdelende rechtvaardigheid) naar constructief en vernieuwend. In deze ontwikkeling vormde het verschijnen van de *Contourennota* (1975) de belangrijkste mijlpaal.

## 2.2 Herstructurering van het onderwijsstelsel en nieuwe bestuurlijke verhoudingen (1980 -2000)

In de jaren tachtig werd de basis gelegd voor het huidige onderwijsstelsel en -bestel. Begin jaren tachtig omvatte de *Wet op het voortgezet onderwijs* (beter bekend als de Mammoetwet) zowel het algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) als het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het onderwijsstelsel was sterk gedifferentieerd en de vraag of de differentiatie en de daarmee gepaard gaande selectie niet te ver waren doorgeschoten werd steeds vaker gesteld. De eerste stap op weg naar integratie was al in de *Contourennota* aangekondigd: de samenvoeging van het kleuter- en het lager onderwijs tot basisonderwijs. Dat gebeurde bij de invoering van de *Wet op het basisonderwijs* (1985). Over een integratie van schoolsoorten in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs waren de meningen sterk verdeeld. De discussie over de middenschool had tot een politieke patstelling geleid, waardoor de besluitvorming over de onderbouw van het voortgezet onderwijs lange tijd stagneerde. Overeenstemming was er wel over het voorstel om zowel het hoger beroepsonderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs onder een eigen wettelijk kader te brengen. In 1986 werd de *Wet op het hoger beroepsonderwijs* van kracht.

Medio jaren tachtig verschenen twee ministeriële nota's – *Minder regels, meer ruimte en Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (Hoak) – die een nieuwe beleidsfilosofie voor de

onderwijssector bevatten. Er moeten minder en globalere regels komen (deregulering) en instellingen voor hoger onderwijs zouden meer autonomie moeten krijgen.

De besturen-op-afstandfilosofie uit de Hoak-nota zou in de jaren daarna model staan voor de bestuurlijke verhoudingen in de andere onderwijssectoren. In 1988 werd de beleidslijn in *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren* doorgetrokken naar het basis- en voortgezet onderwijs. Centrale doelstelling was ook hier vergroting van de autonomie van scholen, met name op het gebied van het beheer (lumpsumbekostiging). De autonomie op onderwijsinhoudelijk terrein zou door het centraal vastleggen van eindtermen echter afnemen, wat in het bijzonder onderwijs op flink verzet stuitte. De eindtermen werden vervangen door globale kerndoelen. Daarnaast werd ingezet op minder voorschriften vooraf en meer toetsing achteraf. Schaalvergroting van scholen en van besturen was een belangrijke voorwaarde voor autonomievergroting.

In de jaren negentig ging de herinrichting van het onderwijsstelsel door. In 1998 werd de *Wet op het primair onderwijs* van kracht. Daarin werden niet alleen de wettelijke bepalingen voor het basisonderwijs, maar ook die voor scholen voor speciaal onderwijs voor kinderen met relatief lichte problemen – scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) – opgenomen. Deze werden samengevoegd tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sba). De wet bood tevens de wettelijk grondslag voor het ‘weer samen naar school’-beleid. Het overige speciaal onderwijs kreeg in datzelfde jaar een eigen wettelijk kader: de *Wet op de expertisecentra*.

In de structuur van het voortgezet onderwijs veranderde in de jaren negentig weinig, in de inhoud en de pedagogisch-didactische aanpak des te meer. Na de heftige politieke meningsverschillen over de middenschool was elke vorm van structuurverandering in het voortgezet onderwijs taboe. Begin jaren negentig kwam er weliswaar een gemeenschappelijk inhoudelijk programma voor alle leerlingen van 12 tot 15 jaar, maar dat moest wel worden aangeboden binnen het bestaande gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs met zijn verschillende schoolsoorten. Ook bij de samenvoeging van de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en de mavo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) moest de structuur van het stelsel gehandhaafd worden. Dat gebeurde door de bestaande schoolsoorten en niveaus te vervangen door verschillende leerwegen binnen het vmbo. Hoewel de structuur formeel niet werd gewijzigd, ontstond in de beeldvorming een duidelijke tweedeling in het voortgezet onderwijs: het vmbo dat voorbereidt op het mbo en de havo en het vwo die voorbereiden op het hoger onderwijs. Rond de eeuwwisseling vond in het voortgezet onderwijs bovendien eenzelfde ‘weer samen naar school’-operatie plaats als in het basisonderwijs. Delen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom en vso-mlk) werden in de wet voor het reguliere onderwijs (wvo) opgenomen (in de vorm van leerweg-ondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs).

In 1996 werden ook de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs uit de *Wet op het voortgezet onderwijs* gelicht. Ze kregen, samen met de opleidingen in het kader van het leerlingwezen en een aantal voorzieningen voor volwasseneneducatie, een eigen wettelijk kader: de *Wet educatie en beroepsonderwijs*. Het merendeel van de opleidingen voor



middelbaar beroepsonderwijs ging op in de nieuw gevormde regionale opleidingscentra (ROC).

In het hoger onderwijs werd in 1993 de *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* van kracht. Deze wet kwam in de plaats van de afzonderlijke wetten (uit 1986) voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De binaire structuur van het hoger onderwijs – hoger beroepsonderwijs naast wetenschappelijk onderwijs – bleef in de wet gehandhaafd.

### 2.3 Van stelsel naar bestel: toezicht en verantwoording (2000-2010)

In de jaren nul verplaatsten de regelgevende activiteiten van de overheid zich naar de spelers in het onderwijsbestel. In 2002 werd de *Wet op het onderwijstoezicht* ingevoerd. De Inspectie van het Onderwijs kreeg twee belangrijke functies: het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school en het stimuleren van een eigen kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid binnen scholen.

In 2005 verscheen de beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoordelijkheid vragen en van elkaar leren*. Daarin werden de eerste contouren geschetst van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en van de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers in het onderwijsveld. De in 2010 van kracht geworden *Wet goed onderwijs, goed bestuur* biedt de overheid de mogelijkheid op te treden wanneer de kwaliteit op een school ernstig of langdurig tekortschiet of wanneer er sprake is van bestuurlijke wanbeheer.

## 3 Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel. Dat gebeurt vanuit twee invalshoeken: door te kijken naar ontwikkelingen in het onderwijsstelsel in de afgelopen twintig jaar en door het Nederlandse onderwijsstelsel op een aantal kenmerken met andere onderwijsstelsels te vergelijken.

### 3.1 Ontwikkelingen in het aantal onderwijsinstellingen en aantal deelnemers (1990-2010)

Het totaal aantal scholen en instellingen nam tussen 1990 en 2010 met 30% af. In het middelbaar beroepsonderwijs liep het aantal instellingen het sterkst terug (–86%): in deze onderwijssector deden zich tussen 1986 en 2000 twee schaalvergrotingsoperaties voor. In het voortgezet onderwijs liep het aantal scholen eveneens flink terug (–61%): categorale scholen werden er samengevoegd tot (brede) scholengemeenschappen. In het primair onderwijs nam het aantal scholen het minst af (–21%). De daling van het aantal instellingen (–38%) in het hoger onderwijs komt uitsluitend voor rekening van het hoger beroepsonderwijs.

Het totaal aantal leerlingen en studenten nam in diezelfde periode met 14% toe. De sterkste stijging deed zich voor in het hoger onderwijs, met name in het hoger beroeps-onderwijs (+ 56%). In het primair onderwijs nam het aantal leerlingen in het speciaal

basisonderwijs af en in het (voortgezet) speciaal onderwijs toe. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs steeg tussen 1990 en 2010 met 11%. In het voortgezet onderwijs bleef het totaal aantal leerlingen nagenoeg gelijk. In het middelbaar beroepsonderwijs nam het aantal leerlingen met 15% toe.

### 3.2 Kenmerken en prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel

Scholen en instellingen hebben in Nederland naar verhouding een grote mate van autonomie. In de afgelopen twintig jaar deden zich op dit vlak feitelijk twee tegengestelde ontwikkelingen voor: in bestuurlijke zin was er sprake van een toename van de autonomie, in onderwijsinhoudelijk opzicht namen de eisen de afgelopen jaren juist toe en werd ook het toezicht op de individuele scholen aangescherpt. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs formeel bij de schoolbesturen. Schoolbesturen en colleges van bestuur kunnen de besluitvorming aan de schoolleiding delegeren, maar kunnen de autonomie van de schoolleiding en docenten ook inperken.

Vrijwel alle landen kennen naast regulier onderwijs ook vormen van speciaal onderwijs. Landen verschillen echter in de definitie van categorieën leerlingen die als leerlingen met speciale behoeften worden geïdentificeerd. Ook de definitie van het begrip aparte voorziening loopt uiteen. In de Scandinavische landen worden leerlingen zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs opgenomen. Nederland en Duitsland hebben daarentegen een lange traditie op het gebied van aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs.

In het Nederlandse onderwijsstelsel vindt de eerste selectie plaats bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs. Dat is op relatief jonge leeftijd (12 jaar). In veel andere landen gebeurt dat pas op latere leeftijd (16 jaar); in Duitsland wordt daarentegen nog eerder geselecteerd dan in Nederland (10 jaar). Het vroege selectiemoment was de afgelopen decennia diverse malen onderwerp van heftige discussie.

Het Nederlandse onderwijsstelsel kent in de hogere trap van het secundair onderwijs naast algemeen voortgezet onderwijs (bovenbouw van het havo/vwo) ook een uitgebreide sector van middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In 2010 was het aantal leerlingen in het mbo meer dan tweemaal zo groot als in de bovenbouw van de havo en het vwo. Het mbo leidt primair op voor de arbeidsmarkt, terwijl de havo en het vwo leerlingen voorbereiden op deelname aan het hoger onderwijs (hbo en wetenschappelijk onderwijs). Nederland is als het gaat om de deelname van een aanzienlijk deel van de leerlingen aan het mbo overigens zeker niet uniek. Nederland is wel een buitenbeentje op het punt van de lange (vierjarige) middenkaderopleidingen.

Het Nederlandse onderwijsstelsel is niet alleen zeer gedifferentieerd en selectief, maar ook sterk beroepsgericht. Volgens verschillende onderzoeken is dat in principe nadelig voor de kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus. De gegevens laten echter ook zien dat Nederlandse leerlingen uit achterstandsmilieus naar verhouding goed presteren. Mogelijkheden als het stapelen van opleidingen kunnen het nadeel van een sterke beroepsgerichtheid en selectie kennelijk compenseren.

Het Nederlandse onderwijsstelsel scoort eveneens hoog op autonomie, bestaat voor een belangrijk deel uit privaat bestuurd, maar van overheidswege bekostigd (bijzonder)

onderwijs en biedt daarmee een behoorlijke mate van concurrentie en keuzevrijheid. Het gebruik van landelijke examens en toetsen is eveneens een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel. Al deze kenmerken dragen in principe bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van het stelsel, zo blijkt uit onderzoek. Ze kunnen de kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus echter ook in de weg staan.

De sterke beroepsgerichtheid van het Nederlandse onderwijsstelsel lijkt ten koste te gaan van de prestaties op het gebied van actief burgerschap. Daar staat echter tegenover dat de arbeidsmarktkansen van schoolverlaters in beroepsgerichte stelsels beter zijn dan in meer geïntegreerde en overwegend algemeen vormende stelsels.

Nederland stond lange tijd bekend als een land dat relatief hoge onderwijsprestaties realiseert met relatief lage overheidsinvesteringen in het onderwijs. Er zijn de laatste jaren veel extra middelen uitgetrokken voor de verbetering van kansen van zorgleerlingen en van leerlingen uit lagere sociale milieus. Onduidelijk is in hoeverre die extra middelen ook daadwerkelijk hebben geleid tot betere resultaten in termen van leerprestaties, behaald onderwijsniveau en arbeidsmarktkansen. Een nadeel van het naar verhouding sterk egalitaire Nederlandse stelsel is dat er naar verhouding weinig excellent presterende scholieren en studenten zijn.

Er zitten nogal wat inherente spanningen in het stelsel. Toegankelijkheid (gelijke kansen), kwaliteit (niveau, excellentie) en doelmatigheid (efficiënte leerwegen, een hoog rendement) kunnen moeilijk tegelijkertijd worden gerealiseerd. Vergroting van de toegankelijkheid leidt in combinatie met verhoging van het rendement in de regel tot kwaliteitsdaling. Verhoging van de kwaliteit (in termen van niveau) gaat in combinatie met een vergroting van de doelmatigheid (in termen van rendement) al gauw ten koste van de toegankelijkheid.

#### 4 Ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke landschap

##### 4.1 Ontwikkelingen in de politiek

Onderwijsbeleid geeft uitdrukking aan de waardeoriëntaties van de politieke stromingen die op dat moment in coalitieverband de regering vormen. Sinds de Tweede wereldoorlog domineren in Nederland drie waardesystemen: de sociaaldemocratie, de christendemocratie en het liberalisme.

In de periode 1990-2010 waren er, uitgaande van bovengenoemde politieke stromingen vier typen coalities aan het bewind:

- christendemocratisch/sociaaldemocratisch (1989-1994 en 2007-2010);
- sociaaldemocratisch/liberaal (1994-1998 en 1998-2002);
- christendemocratisch/liberaal (2002-2003; 2003-2006; 2006-2007);
- liberaal/christendemocratisch (vanaf oktober 2010).

Coalitiewisselingen gaan gepaard met verschillen in politiek-bestuurlijke opvattingen over het te voeren onderwijsbeleid. Die verschillen hebben vooral betrekking op de opvattingen over de rol van de overheid, op het belang dat gehecht wordt aan artikel 23 van de Grondwet en op de verhouding tussen centraal en decentraal (functioneel dan

wel territoriaal) onderwijsbeleid. Ook worden er bijvoorbeeld in liberale kring andere opvattingen gehuldigd over gelijke kansen dan onder sociaaldemocraten.

De beleidsvoornemens in achtereenvolgende regeerakkoorden getuigen niet alleen van veranderingen in de economische en maatschappelijke context, maar ook van verschuivingen in de politieke samenstelling van de coalitie. De regeerakkoorden van de acht kabinetten die tussen 1990 en 2010 werden gevormd laten dat zien.

#### De rol van bewindslieden

Bepaalt de inhoud van het regeerakkoord de koers en daarmee de politieke ruimte voor beleid ingeval van controversiële onderwerpen, de invulling van die ruimte vindt door de bewindslieden plaats. In twee van de acht kabinetten – Lubbers III: 1989-1994 en Kok I: 1994-1998 – waren de minister en de staatssecretarissen voor onderwijs afkomstig uit dezelfde partij: de PvdA. Voor die tijd waren bewindslieden die zich met onderwijs bezighielden altijd afkomstig uit verschillende politieke partijen, waarmee op het sterk waardegeladen en politiek gevoelige terrein van het onderwijs de nodige checks and balances werden ingebouwd.

De onderwerpen waarover en de wijze waarop nieuw beleid wordt voorbereid, verdedigd en uitgevoerd zijn ook afhankelijk van de bewindspersoon zelf. Een belangrijk onderscheid betreft de mate waarin ministers en staatssecretarissen zich actief dan wel passief opstellen. Ministers met een voorkeur voor een actief beleid, zoals minister Ritzen (PvdA), zetten hun beleid nogal eens door tegen de zin van het onderwijsveld in. Ministers die zich meer afwachtend opstellen, zoals minister Van der Hoeven (CDA), luisteren eerst naar het onderwijsveld en vertalen de geluiden die ze daar horen vervolgens in landelijk beleid.

#### De rol van het parlement

Als medewetgever is de Tweede Kamer vaak van meet af aan inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Kamerleden raken daardoor geleidelijk aan steeds meer gecommitteerd, en kunnen na verloop van tijd moeilijk meer terugkomen op eerder ingenomen standpunten. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de besluitvorming over de vernieuwing van de tweede fase van de havo en het vwo (profielen en het studiehuis).

De positie en reputatie van het parlement is onder druk komen te staan door de over het algemeen geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. De hoge omloopsnelheid van Kamerleden draagt niet bij aan de consistentie binnen het onderwijsbeleid. Dat geldt ook voor de wijze waarop Kamerleden in het kader van hun controletaak vrijwel dagelijks reageren op krantenberichten, televisieprogramma's of onderzoek waarin problemen of incidenten aan de orde worden gesteld. De voortdurende stroom van kritische vragen leidt tot incidentenpolitiek, tot nieuw beleid dat soms haaks staat op het eerder gevoerde beleid.

## 4.2 Bestuurlijke veranderingen

### Van schaalvergrotingsoperaties naar een fusietoets

Sinds de jaren tachtig werden door de overheid in vrijwel alle onderwijssectoren een of meer schaalvergrotingsoperaties ingezet. In het middelbaar en hoger beroeps-onderwijs vonden vooral fusies tussen scholen en instellingen plaats. In het primair en voortgezet onderwijs vond naast institutionele schaalvergroting ook bestuurlijke schaalvergroting plaats (meerdere scholen onder één bestuur). Die schaalvergroting leidde de afgelopen jaren tot veel onrust en weerstand, vooral onder docenten. Na fusies kregen docenten te maken met een directie op afstand die allerlei regels uitvaardigde. Vanuit de politiek werd steeds vaker gepleit voor het terugbrengen van de menselijke maat in het onderwijs. Sinds kort is wettelijk geregeld dat voor een fusie eerst een fusietoets moet plaatsvinden om na te gaan of er voldoende draagvlak is en of de keuzevrijheid niet in het gedrang komt.

### Marktwerking in het onderwijs

In de jaren tachtig verscheen voor het eerst een voorstel voor het introduceren van studentgebonden leerrechten (vouchers, vraagsturing). Daarmee zou de concurrentie tussen onderwijsinstellingen toenemen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs zou verbeteren. Het voorstel leidde tot veel verzet bij hogescholen en universiteiten. Ook latere voorstellen voor individuele leerrechten kregen geen vervolg.

Marktwerking manifesteert zich vooral in de vorm van profilering, bij voorkeur door middel van het aanbieden van programma's voor meer getalenteerde leerlingen (vo) of het starten van nieuwe opleidingen die qua naamgeving goed aansluiten bij de ambities van aankomende studenten (mbo, hbo).

### Deregulering en autonomievergroting versus het waarborgen van publieke belangen

Het streven naar decentralisatie, deregulering en autonomievergroting werd de afgelopen twintig jaar door alle kabinetten omarmd. Soms was er sprake van territoriale decentralisatie (overdracht van bevoegdheden naar gemeenten), maar vaker van functionele decentralisatie (overdracht van bevoegdheden naar school- en instellingsbesturen). De afgelopen jaren werden echter met oog op de kwaliteit van het onderwijs ook weer grenzen gesteld aan de autonomie. Zo kwamen er bijvoorbeeld een wettelijke regeling voor referentieniveaus voor de vakken rekenen en taal en een wettelijke regeling die de overheid de bevoegdheid geeft om bij ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten te kunnen ingrijpen.

## 5 Veranderingen in de beleidsarena

### 5.1 De beleidsvoorbereiders

#### Het departement

De afgelopen twintig jaar vonden binnen het departement tal van reorganisaties plaats. De inhoudelijke deskundigheid van het ambtenarenapparaat nam hierdoor sterk af. In 1998 kwam er een richtlijn die contacten tussen ambtenaren en Kamerleden verbood. Het leveren van een bijdrage aan de beeldvorming werd de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel van de politieke en ambtelijke advisering. Er werden mediastrategen, persvoorlichters en communicatiemedewerkers aangesteld om het beleid in de media beter over het voetlicht te brengen. De gaten die vielen als gevolg van de afgenomen inhoudelijke deskundigheid (en de afname van het aantal adviesorganen) werden de afgelopen jaren in belangrijke mate gevuld door het extern inkopen van advies en het instellen van tijdelijke commissies. Het ministerie van Onderwijs stelde tussen 1995 en 2005 van alle ministeries verreweg de meeste commissies in.

#### De overlegstructuur

De overlegstructuur veranderde de afgelopen twintig jaar ingrijpend. Begin jaren negentig vond het belangrijkste overleg met het georganiseerde onderwijsveld plaats in de in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de landelijke koepelorganisaties van de vier grote onderwijszuilen (rooms-katholiek, protestants-christelijk, openbaar en algemeen bijzonder) zitting hadden. Bewindslieden waren in hoge mate afhankelijk van hun steun. Het eerste paarse kabinet (zonder het CDA) veranderde de overlegstructuur. Er werd niet langer met de verzuilde koepelorganisaties, maar met de verschillende geleidingenorganisaties (organisaties van besturen, schoolleiders, personeel, ouders en leerlingen) afzonderlijk gesproken.

Voor het funderend onderwijs gebeurt dat vanaf 1995 in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs (OPVO). Voor de sectoren Beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) en hoger onderwijs (HO) waren er aparte overlegkamers, waarin alleen met de vertegenwoordigers van de instellingsbesturen wordt gesproken. Met de belangenorganisaties van studenten wordt apart overleg gevoerd. De overlegstructuur is anno 2010 veel minder geïnstitutionaliseerd dan begin jaren negentig. Het beleidsvormingsproces werd de afgelopen jaren steeds interactiever: er wordt niet meer alleen met (onderwijs)organisaties gesproken, maar ook met externe deskundigen en individuele betrokkenen.

#### Veranderingen in de rol van de Inspectie van het Onderwijs

In 1990 was de onderwijsinspectie nog een onderdeel van het ministerie. Na kritiek op de sterke vervlechting tussen beide werd de inspectie in 1993 in organisatorische en bestuurlijke zin op afstand gezet.

In 1997 publiceerde het dagblad *Trouw* een landelijk overzicht van de prestaties van alle scholen voor voortgezet onderwijs. Dat gebeurde op basis van gegevens van de inspectie. De publicatie ontkrachtte de mythe dat alle scholen gelijk zijn en even goed presteren.

Het ministerie besloot daarop dat de inspectie voortaan zelf haar gegevens over de kwaliteit van de afzonderlijke scholen zou gaan publiceren.

In dezelfde periode groeide als gevolg van de ontwikkeling naar deregulering en een grotere autonomie van scholen de aandacht voor kwaliteit van het onderwijs en het toezicht daarop. De inspectie ging op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Het inspectietoezicht kreeg twee functies: het stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen en het waarborgen van een basiskwaliteit in elke school. Deze principes werden in 2002 opgenomen in de *Wet op het onderwijstoezicht*.

De Onderwijsraad had in de aanloop naar de wet diverse malen principiële bezwaren aangevoerd. De raad vond dat de controletaak van de inspectie (ten aanzien van de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen) het belangrijkste moest blijven en had grote problemen met de niet wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen op pedagogisch-didactisch gebied. Die stonden op gespannen voet met de vrijheid van richting en inrichting (artikel 23). De toenmalige voorzitter van de Onderwijsraad zou dan ook later opmerken dat de rijksoverheid in de gedaante van wetgever de school via de voordeur verliet om vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen via de achterdeur weer binnen te komen. De parlementaire onderzoekscommissie die de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht liet zich in 2008 zeer kritisch uit over de bemoeienis van de overheid met 'het hoe'.

In 2007 werd door het nieuw aangetreden kabinet een nieuwe wijze van toezicht voorgesteld op basis van het uitgangspunt 'verdiend vertrouwen': bij goed presteren van een onderwijsinstelling zal sprake zijn van minder toezicht. De aandacht van de inspectie gaat sinds 2009 vooral uit naar scholen die (zeer) zwak presteren.

Ontwikkelingen in de advisering over het onderwijsbeleid

De Onderwijsraad (in 1919 ingesteld) was lange tijd het belangrijkste, en is sinds 1997 zelfs het enige permanente adviesorgaan van de overheid op het gebied van het onderwijs.

In de jaren tachtig waren er op het terrein van het onderwijs maar liefst 49 officiële adviesorganen actief. In de jaren negentig werd een herziening van het algehele adviesstelsel in gang gezet, waardoor het aantal adviesraden en -commissies zou worden teruggebracht naar 23 brede adviesraden (Woestijnwet). De Onderwijsraad veranderde in 1997 niet alleen van taak, maar ook van samenstelling. Daarbij verschoof het accent van reactieve adviezen naar aanleiding van wetsvoorstellen naar advisering op hoofdlijnen en in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling, dat wil zeggen in een fase waarin er nog geen concrete beleidsvoornemens zijn maar wel een (verondersteld) probleem dat om een oplossing vraagt. Sindsdien brengt de Onderwijsraad regelmatig proactieve of strategische beleidsadviezen uit. Bestond de raad tot 1996 uit ongeveer 85 leden, die de talrijke organisaties vanuit het onderwijs vertegenwoordigden, anno 2010 bestaat de raad uit 12 onafhankelijke deskundige leden, die geen belangengroepen vertegenwoordigen.

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

Onderwijsorganisaties kunnen worden onderverdeeld aan de hand van drie scheidslijnen: naar richting of denominatie, naar geleding en naar onderwijssector. De richting of denominatie speelt vooral een rol in de beleidsvorming rond het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs). De invloed van de verschillende geledingorganisaties verschilt per onderwijssector.

De organisaties van schoolbesturen (primair en voortgezet onderwijs) en colleges van bestuur (beroeps- en hoger onderwijs) hebben de meeste invloed op het onderwijsbeleid. Nadat in de jaren tachtig de VSNU (opvolger van de Academische Raad) en de HBO-raad waren opgericht, werden in de jaren negentig en nul ook in de andere onderwijssectoren sector- of brancheorganisaties van besturen gevormd: de Bve-raad (later MBO Raad), de VO-raad en de PO-raad. Deze raden behartigen de belangen van hun leden bij het kabinet, de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties. Daarnaast vervullen ze de werkgeversrol binnen hun onderwijssector.

Onder werknemersorganisaties (docenten en overig onderwijspersoneel) vond net als bij de vakcentrales krachtenbundeling plaats. In 1997 fuseerden de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP) en het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) tot Algemene Onderwijsbond (AOB). In 2006 werd de vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) opgericht, die vooral eerstegraads leraren met een academische achtergrond vertegenwoordigt. Ook in protestants-christelijke kring vond krachtenbundeling plaats. Het onderwijs kent geen beroepsvereniging van leraren. De onderwijsvakbonden zijn zich daarom de afgelopen jaren ook gaan bezighouden met de kwaliteit van het lerarenberoep. Dat gebeurt in de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL), die in 2011 zal worden omgevormd tot Onderwijscoöperatie.

De ouderorganisaties zijn nog steeds per richting of denominatie georganiseerd.

Elke zuil heeft een eigen ouderorganisatie. De vereniging Balans komt op voor de belangen van ouders van kinderen met ontwikkeling- of gedragsstoornissen.

De scholierenorganisaties LAKS (voortgezet onderwijs) en JOB (middelbaar beroeps-onderwijs) bestonden in 2009 respectievelijk 25 en 10 jaar. De studentenorganisaties LSVB en ISO (hoger onderwijs) bestonden in 2008 allebei 25 jaar.

De naar denominatie of richting verzuilde koepelorganisaties zijn de afgelopen twintig jaar hun invloed op het onderwijsbeleid grotendeels kwijtgeraakt. Zij richten zich, voor zover ze nog bestaan, vooral op vraagstukken die te maken hebben met de identiteit van de scholen in hun zuil (artikel 23 GW). De sector- of brancheorganisaties zijn als vertegenwoordigers van de schoolbesturen/colleges van bestuur op dit moment verreweg de belangrijkste gesprekspartners van de overheid.

De invloed van de onderwijsvakbonden nam de afgelopen jaren af. Het overleg over de arbeidsvoorwaarden is gedecentraliseerd naar de verschillende onderwijssectoren. Daardoor raakten de bonden een belangrijke invloedslijn naar de overheid kwijt.



De invloed van ouders is als gevolg van hun gescheiden optrekken beperkt. De organisaties die hen vertegenwoordigen lijken zich soms meer op het belang van hun richting of zuil dan op het belang van de ouders zelf te richten.

De invloed van scholieren- en studentenorganisaties nam de afgelopen jaren toe. In 2007 stuurden LAKS, JOB en Lsvb gezamenlijk een brandbrief naar de toenmalige staatssecretaris, waarin zij onder de titel ‘Wij willen leren, geef ons ook de kans’ meer lessen en beter onderwijs eisten. Die brief vormde de directe aanleiding voor het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen waartoe de Tweede Kamer in datzelfde jaar besloot.

### 5.3 Toenemende invloed van actoren van buiten het onderwijs

De invloed op het onderwijsbeleid van het georganiseerde bedrijfsleven (sociale partners), en van de werkgeversorganisaties in het bijzonder nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. Organisaties als het Centraal Orgaan van Landelijke Organen (Colo: invloed op de kwalificatiestructuur in het mbo), de SER (advisering over onderwijsbeleid) en de Stichting van de Arbeid (uitbrengen van standpunten) beïnvloeden het onderwijsbeleid zowel op het niveau van de bedrijfstak, de branche of het beroepenveld als op landelijk niveau. Ook de invloed van internationale organisaties zoals de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) nam de afgelopen jaren flink toe. Hun invloed verloopt indirect: via afspraken op Europees niveau (bijvoorbeeld de Lissabondoelstellingen) en via publicaties zoals de jaarlijkse uitgave *Education at a Glance*, waarin de prestaties van onderwijsstelsels van meer dan dertig geïndustrialiseerde landen worden vergeleken. Regeringen zijn over het algemeen buitengewoon gevoelig voor de positie van hun land op de internationale prestatieladder. Internationale benchmarks en vergelijkende onderzoeken drukken sinds het begin van deze eeuw duidelijk hun stempel op het onderwijsbeleid.

De invloed van de media nam eveneens toe. De berichtgeving is overwegend negatief (goed nieuws is geen nieuws), en mensen die niet dagelijks met het onderwijs te maken hebben krijgen daardoor het gevoel dat er van alles mis is in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt echter telkens weer dat ouders gemiddeld genomen redelijk tevreden zijn over het onderwijs dat hun kinderen krijgen.

## 6 Agenda- en beleidsvorming rond enkele stelselkenmerken

### 6.1 Agendavorming

Beleidsvormingsprocessen beginnen in de regel met het agenderen van een bepaald probleem. Bij de keuze van onderwerpen die uiteindelijk op de beleidsagenda terechtkomen spelen tal van factoren een rol: de economische en maatschappelijke context en de politieke verhoudingen, maar ook de ernst en urgentie van een probleem, de media-aandacht ervoor of de maatschappelijke steun voor een andere aanpak ervan. Er worden vier modellen geïntroduceerd die verklaren waarom sommige wensen en problemen wel en andere niet op de agenda verschijnen:

- het *kloofmodel*: de ernst van het probleem bepaalt de aandacht die het van beleidsmakers krijgt.
- het *barrièremodel*: in dit model is de relatieve omvang van een probleem, vergeleken met de omvang van andere problemen, bepalend. Hierbij spelen de media een belangrijke rol;
- het *stromenmodel*: door een gebeurtenis of een incident neemt de aandacht voor een probleem opeens toe. Daardoor ontstaat er een kans (beleidsvenster of policy window) om het probleem op de agenda te krijgen waar dat voorheen niet lukte. Het is aan de beleidsmakers om op zo'n moment adequaat en snel op de geboden kans te reageren;
- het *relatieveaandachtsmodel*: in dit model is bepalend hoe lang het probleem is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen. De aandacht voor problemen is cultureel bepaald en kent een cyclisch verloop. De selectie van problemen vindt plaats op basis van consensus tussen politieke stromingen.

In het slothoofdstuk (hoofdstuk 11) wordt aangegeven in hoeverre de agendering van de vier stelselkenmerken en de daarmee verbonden onderwerpen met deze modellen kunnen worden verklaard.

#### Stelselproblemen

Nieuw beleid ontstaat meestal als gevolg van problemen die zich in het onderwijsstelsel voordoen. In deze studie worden drie typen stelselproblemen onderscheiden:

- overgang- en aansluitingsproblemen;
- discrepanties tussen vraag en aanbod;
- ongewenste ontwikkelingen in of opbrengsten van het stelsel.

Sommige problemen zijn buitengewoon hardnekkig (zoals de groei van het speciaal onderwijs), andere zijn sluimerend (discrepantie tussen vraag en aanbod) of verschijnen slechts af en toe op de beleidsagenda (de kwaliteit van het onderwijs).

#### 6.2 Beleidsvorming: het arenamodel als beschrijvingskader

Bij de analyse van beleidsprocessen wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier modellen:

- het *lineaire model*, waarin de beleidsvorming zich in opeenvolgende fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en evaluatie voltrekt;
- het *systeemmodel*, waarbij invoer van wensen en problemen uit de omgeving (input) door het politieke systeem wordt geconverteerd (throughput) in allerlei maatschappelijke opbrengsten (output);
- het *incrementalistische model*, waarin sprake is van stapsgewijze kleine veranderingen, ook wel aangeduid als 'doormodderen';
- het *arenamodel*, waarin het beleidsvormingsproces zich ontwikkelt in een deel van de samenleving dat een zekere mate van autonomie heeft ten opzichte van de rest.

Naast de overheid opereren er tal van andere actoren in de arena, zij het meestal in verschillende fasen van het besluitvormingsproces.

Als beschrijvingskader past het arenamodel het best bij de complexiteit van de beleidsvormingsprocessen die zich tussen 1990 en 2010 in de onderwijssector voltrokken. De twee laatstgenoemde modellen sluiten elkaar overigens niet uit. Binnen de beleidsarena wordt in geval van belangentegenstellingen en meningsverschillen heel wat doorgemodderd, zo laten de beleidsvormingsprocessen in de volgende hoofdstukken zien.

## 7 Artikel 23 van de Grondwet

In artikel 23 van de Grondwet is niet alleen de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs vastgelegd (sociaal grondrecht), maar ook een klassiek grondrecht in de zin van een vrijheid van onderwijs ten opzichte van de overheid. Artikel 23 wordt in de publieke discussie vooral met ‘de vrijheid van onderwijs’ geassocieerd. Het grondwetsartikel verscheen de afgelopen twintig jaar diverse malen op de politieke agenda. Er komen vier onderwerpen aan de orde: twee rond de vrijheid van richting en stichting van scholen (richtingvrije planning en islamitische scholen) en twee rond de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs (globale, weinig richtinggevend kerndoelen in het basisonderwijs en de basisvorming en de rol van de inspectie op het punt van de didactische werkwijzen).

### 7.1 De stichting van nieuwe scholen: richtingvrije planning en islamitische scholen

#### Verlangd onderwijs en richtingvrije planning

Kamerleden van de niet-confessionele partijen dienden in 1993 een motie in waarin de regering werd uitgenodigd een voorstel te ontwikkelen dat het mogelijk zou maken het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de veranderde voorkeuren van ouders. De schaalvergrotingsoperatie *Toerusting en bereikbaarheid* in het basisonderwijs vormde aanleiding voor die motie. Als gevolg van een sterke verhoging van de stichtingsnormen zou het stichten van een nieuwe school vrijwel onmogelijk worden. Het scholenaanbod, dat ondanks de ontkerkelijking en secularisering nog voor twee derde uit bijzondere confessionele scholen bestond, zou daardoor als het ware versteend raken. Naar aanleiding van de motie werd eerst een commissie ingesteld, en vervolgens werd advies gevraagd aan de Onderwijsraad. De raad kwam met het voorstel een systeem van ‘*richtingvrije planning*’ in te voeren. Bij het stichten van nieuwe scholen of bij het veranderen van richting (kleurverschieten) zou de godsdienst of levensbeschouwing geen rol meer spelen bij de bekostiging.

In de daarop volgende jaren verschenen diverse beleidsnotities met concrete voorstellen om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de voorkeuren van ouders. De uitvoering van dat voornemen bleek echter nog niet zo eenvoudig.

Ondanks de hogere stichtingsnormen werden er rond de eeuwwisseling nog steeds nieuwe scholen gesticht. Bovendien was de discrepantie tussen het aanbod aan scholen en de vraag van ouders in het basis- en voortgezet onderwijs helemaal niet zo groot, zo bleek uit onderzoek. Uiteindelijk kondigde de toenmalige minister (CDA) in 2004 aan dat er geen wetsontwerp zou worden ingediend. Het elf jaar durende beleidsproces leidde uiteindelijk dus nergens toe.

#### Islamitische scholen

In 1988 werden de eerste twee islamitische scholen in Nederland gesticht. In de jaren daarna zou het aantal scholen toenemen tot 43 basisscholen (met ruim 9300 leerlingen; nog geen half procent van het totaal aantal basisschoolleerlingen en 6% van het aantal moslimkinderen) en 2 scholen voor voortgezet onderwijs in 2010. De moslimgemeenschap maakte bij de stichting gebruik van het grondwettelijke recht op stichting van een eigen school. Ook andere religieuze en levensbeschouwelijke groeperingen (zoals de Hindoestanen) hadden, net als de gereformeerden en de antroposofen, van dat recht gebruikgemaakt. In de loop van de jaren negentig verslechterde het maatschappelijk klimaat rond de islamitische scholen. Er kwamen signalen dat buitenlandse mogendheden zich met het islamitisch onderwijs bemoeiden en dat de kwaliteit van het onderwijs en het pedagogisch klimaat op islamitische scholen tekortschoot. In 2003 drong Ayaan Hirsi Ali (VVD) in een motie aan op een verbod op de oprichting van nieuwe islamitische scholen. Om de gevoeligheden rond artikel 23 te omzeilen gebruikte ze vooral het argument van de concentratie van achterstanden op islamitische scholen. De toenmalige minister (Van der Hoeven CDA) raadde de motie echter af. De vrijheid van onderwijs bood geen ruimte één soort onderwijs uit te zonderen. De motie werd niet aangenomen. In de jaren daarna bleef het islamitisch onderwijs de gemoederen bezighouden. Na de moord op Theo van Gogh werden islamitische scholen en moskeeën bedreigd. Enkele jaren later verschenen er berichten over financiële fraude op islamitische scholen. Alle politieke en maatschappelijke discussie leidde uiteindelijk tot twee nieuwe wettelijke regelingen: in de eerste plaats een wettelijke regeling tot *bevordering van actief burgerschap en sociale integratie*, die de inspectie de mogelijkheid biedt het toezicht te intensiveren indien er sprake is van onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat; in de tweede plaats de *Wet goed onderwijs, goed bestuur*, die de overheid in staat stelt op te treden in geval van bestuurlijk wanbeheer.

#### 7.2 De vrijheid van inrichting: inhouden en werkwijzen

De agendavorming rond de twee laatst genoemde onderwerpen betrof de vrijheid van inrichting (inhouden en didactische werkwijzen). De Onderwijsraad, de Inspectie van het Onderwijs, de parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht (commissie-Dijsselbloem), vertegenwoordigers van het (confessioneel) bijzonder onderwijs en hun geestverwanten in de Tweede Kamer (de confessionele partijen) waren bij dit onderwerp de belangrijkste beleidsactoren.

### De inhoud van het onderwijs

De inhoud van het basisonderwijs (en van de basisvorming), sinds 2008 ook wel aangeduid als ‘het wat’, zijn vastgelegd in zogeheten kerndoelen. Deze zijn veel minder specifiek dan de eind jaren tachtig ontwikkelde eindtermen, die volgens een commissie van deskundigen op gespannen voet stonden met de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs.

De Onderwijsraad plaatste grote vraagtekens bij de kerndoelen. Door hun globale formulering boden ze veel te weinig houvast voor de onderwijspraktijk. In 1997 stelde de Onderwijsraad vast dat er grote verschillen waren in de mate waarin basisscholen hun inhoudelijke doelstellingen wisten te bereiken. Veel leerlingen verlieten de basisschool met aanzienlijk leerachterstanden, hetgeen grote problemen opleverde in hun verdere schoolloopbaan. Volgens de raad zouden duidelijke ‘leerstandaarden’ (beheersingsniveaus) een oplossing kunnen bieden. De toenmalige minister, Ritzen (PvdA), vroeg de Onderwijsraad die leerstandaarden nader uit te werken. Het gevraagde advies verscheen in 1999. De raad zou zijn pleidooi voor leerstandaarden op drie niveaus en voor drie momenten in de schoolloopbaan, die bovendien slechts een beperkt deel van de kerndoelen (alleen de voor de schoolloopbaan cruciale kerndoelen) zouden moeten bestrijken, nog diverse malen tevergeefs herhalen. De verantwoordelijke minister in de kabinetten-Balkenende I t/m III, Van der Hoeven (CDA), wilde er niet aan. Pas na een sterke toename van het aantal klachten over het gebrek aan basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, en nadat ook internationaal vergelijkend onderzoek had uitgewezen dat de Nederlandse basisschoolleerlingen slechter waren gaan rekenen, namen de verantwoordelijke bewindslieden in het kabinet-Balkenende IV het initiatief om voor verschillende momenten in de schoolloopbaan referentieniveaus voor de vakken rekenen en taal te laten ontwikkelen. Sinds augustus 2010 is er een wettelijke regeling van kracht voor een referentiekader (taal en rekenen) voor scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het betreft voorsnog alleen een inspanningsverplichting voor scholen.

### De werkwijzen in het onderwijs

Ook de pedagogisch-didactische werkwijzen in het onderwijs, sinds 2008 ook wel aangeduid als ‘het hoe’, gaven aanleiding tot een discussie over artikel 23. De Inspectie van het Onderwijs ging in de tweede helft van de jaren negentig op zoek naar nieuwe werkwijzen en maatstaven. Criteria en normen om individuele scholen te beoordelen konden echter niet direct uit de wet worden afgeleid. Bovendien kreeg de inspectie in 2002, bij de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht, ook een stimulerende taak ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs op scholen. In artikel 23 van de Grondwet komt de term ‘kwaliteit’ echter niet voor. De wetgever kan alleen voorschriften stellen met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs. Deugdelijkheidseisen zijn bijvoorbeeld het aantal uren en de bevoegdheid van leraren. In het kader van het nieuwe stimulerende toezicht keek de inspectie echter niet alleen of de school aan de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen voldeed, maar beoordeelde zij scholen ook op andere kwaliteitskenmerken, bijvoorbeeld op de pedagogisch-didactische aanpak (zoals activerende werkvormen). De Onderwijsraad verzette zich hier van meet af aan tegen. De toenmalige

minister, Hermans (vvd), was echter van mening dat het systeem van deugdelijkheids-eisen onvoldoende garantie bood voor het realiseren van 'goed onderwijs'. Er werd een compromis bedacht. Oordelen van de inspectie over de aanvullende kwaliteitskenmerken in het toezichtkader zullen, anders dan bij de deugdelijkheidseisen, niet tot ministeriële sancties leiden. Toch ging van de kwaliteitskenmerken van de inspectie een normerende werking uit, onder andere doordat alle inspectiegegevens sinds het eind van de jaren negentig openbaar worden gemaakt.

In 2008 verscheen het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. De commissie constateerde dat de overheid zich veel te veel was gaan bemoeien met de pedagogisch-didactische werkwijzen op scholen (zoals het studiehuis) en drong aan op een heldere afbakening van verantwoordelijkheden. De overheid zou moeten gaan over 'het wat': de onderwijsinhouden in de vorm van kerndoelen, eindtermen of exameneisen. De scholen gaan nadrukkelijk over 'het hoe': de organisatie en inrichting van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak. Het onderscheid tussen 'het wat' en 'het hoe' vormt sindsdien een belangrijk criterium in het onderwijsbeleid. De inspectie beoordeelt de scholen nu vooral op de opbrengsten (resultaten) van hun onderwijs.

## 8 De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

De verhouding tussen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en het uit vijftien schooltypen bestaande (voortgezet) speciaal onderwijs verscheen medio jaren zeventig voor het eerst op de politieke agenda (Contourennota). De verwijzing van steeds meer leerlingen naar aparte scholen voor speciaal onderwijs werd maatschappelijk en sociaal ongewenst geacht. In dat verband werd vaak verwezen naar andere landen, zoals de Scandinavische, waar alle kinderen, ongeacht hun handicap of beperking, naar dezelfde school gingen. In de jaren tachtig ging men zich ook vanuit economische overwegingen steeds meer zorgen maken over de groei van het speciaal onderwijs. Pogingen om de sterke groei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs aan banden te leggen hadden echter niet het beoogde effect.

### 8.1 Het 'weer samen naar school'-beleid

De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs werd in 1990, al kort na het aantreden van de nieuwe bewindslieden Ritzen en Wallage (beiden PvdA), op de beleidsagenda gezet. De systeemscheiding tussen regulier en speciaal onderwijs was volgens hen de belangrijkste oorzaak van de sterke groei van het speciaal onderwijs en moest onder het motto 'weer samen naar school' (wsns) worden doorbroken. Samenwerkingsverbanden van besturen van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs en een nieuwe bekostigingsstructuur (budgetfinanciering) zouden een einde moeten maken aan de deelnamegroei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs. Het wsns-beleid richtte zich met name op de speciale voorzieningen voor kinderen met relatief lichte beperkingen: de scholen voor speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk). Dat waren

ook de voorzieningen waar verreweg de meeste kinderen naartoe gingen. Beide schoolsoorten werden in 1998 samengevoegd tot een nieuw schooltype binnen het reguliere onderwijs: het speciaal basisonderwijs (sba).

Een aantal jaren later zette staatssecretaris Netelenbos (PvdA) de wsns-aanpak ook voor het voortgezet onderwijs op de agenda. Bij het voortgezet speciaal onderwijs (vso) speelde ook het argument dat het plaatsen van leerlingen in speciale scholen schadelijk was voor hun toekomstperspectief. Slechts 5% van de leerlingen behaalde een diploma, en de meeste leerlingen kwamen in de sociale werkvoorziening of in een levenslange uitkeringssituatie terecht. Net als in het basisonderwijs werden ook in het voortgezet onderwijs beide schooltypen (vso-lom en vso-mlk) onder het reguliere onderwijs gebracht: het vso-lom werd met het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) samengevoegd tot een ondersteunende leerweg binnen het reguliere vmbo (lwoo); het vso-mlk werd omgevormd tot praktijkonderwijs (pro).

Tijdens de voorbereiding van het wsns-schoolbeleid was het ministerie duidelijk richtinggevend. Nadat het beleid eenmaal was ingevoerd (rond 2002) werden de ontwikkelingen in belangrijke mate overgelaten aan het onderwijsveld zelf.

Hoewel de reguliere basisscholen hun leerlingenzorg in de loop der jaren steeds meer op orde kregen (het signaleren van de zorgbehoefte verloopt steeds beter), verbeterde het onderwijs in de klas maar mondjesmaat. Volgens de Algemene Rekenkamer (2005) gaf de overheid onvoldoende aan wat er van de basisscholen en samenwerkingsverbanden op het gebied van de zorgverlening wordt verwacht en waar de grenzen liggen van de door de school te bieden 'zorg op maat'. In 2010 moest de Algemene Rekenkamer opnieuw vaststellen dat het zorgbeleid van scholen en samenwerkingsverbanden nog steeds niet systematisch was geëvalueerd en dat het volstrekt onduidelijk was of de extra middelen voor het zorgbeleid (2,2 miljard euro) wel effectief en efficiënt worden besteed.

De bekostigingswijze blijkt in hoge mate bepalend te zijn voor het succes. Door de budgetfinanciering daalde de deelname aan het speciaal basisonderwijs flink, wat overigens gepaard ging met een stijging van de deelname aan het speciaal onderwijs (het zogeheten waterbedeffect). De deelname aan het lwoo groeide tussen 2002 en 2007 sterk, om daarna weer enigszins af te nemen. Bij het lwoo is sprake van opneemdefinanciering. Zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs hebben belang bij een lwoo-indicatie.

## 8.2 De leerlinggebonden financiering (lgf)

De context waarin de leerlinggebonden financiering, ook wel aangeduid als het rugzakje, op de agenda verscheen was een andere dan die waarin het wsns-beleid ontstond. In de jaren negentig werd steeds duidelijker dat ouders liever niet wilden dat hun geestelijk en/of lichamelijk gehandicapte kind naar een ver van huis gelegen speciale school ging, maar de voorkeur gaven aan een gewone basisschool in de buurt. Dat werd vooral naar voren gebracht door ouders van kinderen met het Down-syndroom. De commissie-Rispens (1995) stelde voor dat ouders niet alleen keuzevrijheid zouden moeten krijgen tussen een school voor speciaal of regulier onderwijs, maar ook meer zeggenschap over de invulling van de extra onderwijszorg. Vraagsturing, in de vorm van een

leerlinggebonden budget, zou tot meer maatwerk leiden. Het jaar daarvoor was tijdens een Unesco-conferentie in Salamanca een verklaring aangenomen waarin regeringen werden opgeroepen inclusief onderwijs als uitgangspunt te nemen voor hun beleid. In 1996 zou in de zorgsector het persoonsgebonden budget (pgb) worden ingevoerd. De behoefte aan meer vraagsturing in het onderwijs paste dus in een bredere context. De uitwerking van de beleidsvoornemens leverde echter de nodige hoofdbreken op. Dat gold met name voor het systeem van onafhankelijke indicatiestelling. In de Tweede Kamer bestonden grote aarzelingen over de budgettaire gevolgen. Er was immers sprake van een openeinderegeling (geïndiceerde kinderen moeten worden toegelaten), en het gevaar van een aanzuigende werking was bepaald niet denkbeeldig. In het verlengde van de leerlinggebonden financiering werden de 328 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ingedeeld in vier clusters en gebundeld in regionale expertisecentra. Ook dat leverde de nodige problemen op. Denominatieve overwegingen en de vrijheid van onderwijs (artikel 23) speelden daarbij een belangrijke rol. Uiteindelijk werd de leerlinggebonden financiering in 2003 ingevoerd. In 2008 bleek uit onderzoek dat de invoering van de indicatiecriteria voor de lgf ertoe had geleid dat een relatief grote groep leerlingen die al in het regulier onderwijs zat, met name leerlingen met ADHD of een stoornis in het autistisch spectrum, in aanmerking kwam voor een leerlinggebonden budget. Het aantal leerlingen met ambulante begeleiding (een rugzakje) nam sinds de invoering van de lgf flink toe: van 11.000 in 2003 naar 39.000 in 2009. Vooral in het voortgezet onderwijs groeide het aantal leerlingen met een rugzakje sterk.

### 8.3 Passend onderwijs

In 2005 stelde de toenmalige minister, Van der Hoeven (CDA), voor het eerst vast dat er grote knelpunten waren in de ontstane zorgstructuur: de verantwoordelijkheidsverdeling was ingewikkeld en onduidelijk, de indicatiestelling had tot een enorme bureaucratie geleid en ouders liepen nogal eens tegen het toelatingsbeleid van scholen aan. En last but not least: de deelname aan het speciaal onderwijs groeide enorm en de kosten liepen sterk op. Scholen zouden de ruimte en verantwoordelijkheid moeten krijgen om zelf passende onderwijsarrangementen te ontwikkelen. De wetgever zou de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur helder moeten vastleggen in een zorgplicht. Verder uitgewerkte voorstellen leidden echter, vanwege de val van het derde kabinet-Balkenende, niet meer tot actie.

Het kabinet-Balkenende IV, met als verantwoordelijke staatssecretarissen Dijkzma (PvdA) en Van Bijsterveldt (CDA), kwam in 2007 met nieuwe voorstellen, waarin de samenwerkingsverbanden een belangrijke rol speelden en er voor de leerlinggebonden financiering en het (voortgezet) speciaal onderwijs vormen van budgetfinanciering golden. Er werd ook een landelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs ingesteld (ECPO), die in 2009 vaststelde dat passend onderwijs nog steeds vooral een bestuurlijke kwestie was die zich op grote afstand van de school en de klas afspeelde. De beide staatssecretarissen kwamen vervolgens tot de conclusie dat er een omslag nodig was in het passend onderwijs(beleid). Er zou een landelijk referentiekader moeten



worden opgesteld dat de omslag van structuur naar inhoud zou moeten ondersteunen. De sectororganisaties (PO-raad en VO-raad) kregen de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het landelijk referentiekader. Ook de zorgplicht van het schoolbestuur kwam weer voorop te staan. Het rugzakje zou verdwijnen. De middelen ervoor worden aan de samenwerkingsverbanden toegekend en gebudgetteerd op het uitgavniveau van 2008. Deze nieuwe aanpak zou in 2012 moeten worden ingevoerd.

De ECPO vond de positie en rol van de overheid in de plannen erg onduidelijk. Zo werd bijvoorbeeld geen concrete invulling gegeven aan het begrip zorgplicht en aan de verplichtingen die daar voor de schoolbesturen uit voortvloeien. De ontwikkeling van het referentiekader werd volledig bij het onderwijsveld (dat wil zeggen: de sectorraden) belegd. De overheid blijft echter verantwoordelijk voor het aanbod, de kwaliteit, de toegankelijkheid en het toezicht.

Na de val van het kabinet-Balkenende IV, in februari 2010, werd de wetgeving die de voorgestelde koerswijzigingen mogelijk moest maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard.

In november 2010 kondigt Van Bijsterveldt (CDA), die in het nieuw aangetreden kabinet-Rutte was gepromoveerd tot minister, een nieuwe koers voor het passend onderwijs én een bezuiniging van 300 miljoen euro aan.

De ontwikkeling in de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs tussen 1990 en 2010 levert een gemengd beeld op. Er gaan anno 2010 meer kinderen met relatief lichte beperkingen, die vroeger naar het speciaal onderwijs (lom/mlk) gingen, naar het reguliere basisonderwijs of naar het speciaal basisonderwijs (sba). In het reguliere voortgezet onderwijs (lwoo/pro) steeg het aantal leerlingen met een zorgindicatie spectaculair. Lwoo-leerlingen behalen echter vaker een diploma dan de leerlingen die voorheen naar het vso-lom en -mlk gingen. Het aantal leerlingen in het veel duurdere (voortgezet) speciaal onderwijs nam de afgelopen twintig jaar eveneens flink toe, met name het aantal jongeren met gedragsproblemen (cluster 4) vanaf 12 jaar.

Na de invoering van de nieuwe zorgstructuur en van nieuwe bekostigingssystemen die de deelnamegroei in veel gevallen eerder stimuleerden dan afremden, liet de overheid de beleidsontwikkeling grotendeels aan het onderwijsveld zelf over. Door een combinatie van belangentegenstellingen (tussen schoolbesturen binnen samenwerkingsverbanden), strategisch gedrag (bij scholen en ouders) en handelingsverlegenheid (onder leerkrachten) nam de deelname aan speciale voorzieningen (in regulier dan wel speciaal onderwijs) alleen maar toe. De overheid heeft die ontwikkeling de afgelopen twintig jaar niet weten te keren.

9 Het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs

9.1 Basisvorming en de vorming van (brede) scholengemeenschappen

Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord dat de basis legde voor het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) bereikten de PvdA en het CDA overeenstemming over een

gedetailleerd voorstel voor een gemeenschappelijk algemeen vormend programma voor alle leerlingen op één niveau (de basisvorming) en voor de vorming van (brede) scholengemeenschappen (bij voorkeur met avo/vwo én vbo). Dat zou, met behoud van de structuur van het voortgezet onderwijs, tot uitstel van studie- en beroepskeuze moeten leiden.

Staatssecretaris Wallage (PvdA) en zijn ambtenaren op het departement werkten de plannen verder uit. Een procesmanagementteam begon alvast met de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Binnen de politiek en het onderwijsveld waren de meningen echter nog steeds sterk verdeeld, vooral tussen de PvdA, die met een gemeenschappelijk algemeen vormend programma in de onderbouw een einde wilde maken aan het onderscheid tussen lager beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs, en de vvd, die het gedifferentieerde stelsel wilde behouden omdat kinderen nu eenmaal sterk verschillen in belangstelling en capaciteiten.

Onder druk van het cda werden de eerder voorgestelde gedetailleerde eindtermen vervangen door globale kerndoelen (artikel 23 gw). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de basisvorming en de vorming van (brede) scholengemeenschappen in de Eerste Kamer werden de opheffingsnormen voor categorale gymnasia en mavo's onder druk van cda en vvd tijdelijk versoepeld. De grootste organisatie van leraren, de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP), steunde de basisvorming; het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) was mordicus tegen. Het wetsvoorstel werd in 1992 aangenomen. De basisvorming en de vorming van brede scholengemeenschappen werden door het regeerakkoord als het ware afgedwongen. Vanaf 1993 werd de basisvorming beleidsarm ingevoerd, wat wil zeggen dat de scholen alleen deden wat wettelijk verplicht was. De beoogde nieuwe pedagogisch-didactische aanpak (toepassing, vaardigheden, samenhang) kwam niet van de grond. Uit de evaluatie (in 1999) kwam naar voren dat het programma niet alleen veel te overladen was, maar ook te algemeen vormend, te moeilijk voor vbo-leerlingen en te makkelijk voor vwo-leerlingen. De evaluatie leidde tot diverse aanpassingen, tot vervanging van de negatief geladen term basisvorming door onderbouw (in 2003) en uiteindelijk (in 2006) tot een sterke vermindering van het aantal kerndoelen en tot meer ruimte voor scholen om het programma naar eigen inzicht in te vullen.

Anno 2011 moet worden vastgesteld dat met het beleidsvormingsproces om door invoering van een uniforme algemene basisvorming en door de vorming van brede scholengemeenschappen tot uitstel van selectie te komen feitelijk het tegenovergestelde is bereikt van wat werd beoogd. De selectie bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (op basis van Citotoets) is aanzienlijk scherper dan voor de invoering van de basisvorming. Het beoogde uitstel van studie- en beroepskeuze (door de beroepsvoorbereidende vakken uit het voortgezet onderwijs weg te halen) is niet gerealiseerd. Integendeel: in 2007 werd een ontwikkeling ingezet naar de vorming van vmbo-vakcolleges Techniek, waarin leerlingen al in het eerste leerjaar met beroepsvoorbereiding in de technische vakken beginnen. In 2010 gingen de eerste vakcolleges Zorg van start, en het aantal vmbo-vakcolleges is inmiddels toegenomen tot ongeveer 60.

## 9.2 Vroege selectie opnieuw op de agenda

In 2008 zette de toenmalige minister van Onderwijs, Plasterk (PvdA), het onderwerp 'vroege selectie' opnieuw op de agenda. In een schets van de stand van zaken halverwege de kabinetperiode met de titel *Midterm review 'het beste onderwijs'* vroeg hij zich mede naar aanleiding van internationaal vergelijkend onderzoek (OECSO) af of het Nederlandse onderwijsstelsel jongeren niet te vroeg selecteert. Daarbij refereerde hij aan de nationale ambitie om te komen tot een beroepsbevolking die voor de helft uit hoger opgeleiden (hbo/wo) bestaat. De weg daarnaartoe (via de beroepskolom) is voor jongeren met achterstanden echter niet alleen lang, maar levert ook veel tussentijdse uitval op.

In een in 2010 verschenen advies gaf de Onderwijsraad aan geen voorstander te zijn van een verplicht uitstel van selectie voor iedereen, maar wel van verbeteringen in het huidige stelsel, zoals de matige prestaties van de hoogst presterende groep leerlingen en de geringere kansen van leerlingen uit lagere sociale milieus. Voor dat laatste probleem wijst de raad op het belang van het wegwerken van leerachterstanden in het basisonderwijs, op de mogelijkheid van meer mavo/havobrugklassen, op het verbeteren van de mogelijkheden tot doorstroom en stapelen, op een minder strikte scheiding in de mavo en havo tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs en op het stimuleren van experimenten met juniorcolleges.

Voor het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte is uitstel van selectie geen optie. Het wegwerken van achterstanden (referentieniveaus, voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen) en het verbeteren van de mogelijkheden tot doorstroom en stapelen zijn al langer doelstellingen van het beleid, en blijven dat ook.

De PvdA is van oudsher de meest gepassioneerde beleidsactor als het om uitstel van selectie gaat. In de jaren zeventig en tachtig gaven ook de christelijke partijen, die later in het CDA zouden opgaan, steun aan die doelstelling. Sinds de perikelen na de invoering van de basisvorming en andere vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (studiehuis, vmbo) neemt het CDA een uiterst terughoudende positie in als het gaat om stelselherzieningen. De afgelopen jaren was het met name de OECSO die het onderwerp op de agenda zette (onder andere in *Education at a Glance*).

## 10 De positie en functie van het mbo

De beoogde nieuwe positie en functie van het middelbaar beroepsonderwijs stonden binnen het ministerie al in de tweede helft van de jaren tachtig op de agenda. Daarbij speelde niet alleen de in die jaren geformuleerde ideeën over nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs een rol, maar ook het uit de Verenigde Staten overgewaaide voorbeeld van de community colleges en de wens om de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt op regionaal niveau te versterken.

### 10.1 De verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijs en bedrijfsleven

Een van de eerste acties van de in 1989 aangetreden minister Ritzen (PvdA) was het instellen van een commissie – de commissie-Rauwenhoff – die zich niet alleen moest buigen over het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en de relatie met het aanbod aan scholingsvoorzieningen in het kader van de arbeidsvoorziening, maar ook expliciet aandacht moest schenken aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en het afnemende veld (waaronder het bedrijfsleven) en aan de institutionele afstemming tussen opleidingen. Een belangrijk element in het in 1990 uitgebrachte rapport van de commissie was ‘de zelfstandige school’: scholen voor beroepsonderwijs zouden, in onderhandeling met het bedrijfsleven en met overheden, zelf tot een aanbod moeten komen. Deze gedachtegang sloot duidelijk aan bij het streven naar meer autonomie voor onderwijsinstellingen die in de Hoak-nota was bepleit. Een tweede aanbeveling had betrekking op het niveau van de startkwalificatie: het niveau van een afgeronde tweejarige opleiding in het mbo of leerlingwezen. Iedere jongere zou ten minste zo’n startkwalificatieniveau moeten behalen alvorens de overstap naar de arbeidsmarkt te maken. Het hele beroepsonderwijs, en ook het hoger onderwijs, zou volgens de commissie moeten worden gedualiseerd. Tijdens de opleiding moest ook de nodige tijd in de beroepspraktijk zelf worden doorgebracht.

De door de minister beoogde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven leidde al onmiddellijk tot een conflict met de sociale partners. De minister had in de conceptbegroting voor 1991 opgenomen dat het bedrijfsleven 150 miljoen gulden zou gaan bijdragen aan de kosten van het mbo. Dat viel niet in goede aarde en zou het verdere overleg over de relatie met de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening sterk bemoeilijken. Volgens de sociale partners mocht de regionalisering ook niet ten koste gaan van een landelijke kwalificatiestructuur: in Friesland opgeleide loodgieters moesten ook in Limburg aan de slag kunnen.

### 10.2 Institutionele ontwikkeling: positionering van het mbo (ROC-vorming)

In 1993 verscheen de Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De WEB zou samenhang moeten brengen in het brede aanbod van middelbare beroepsopleidingen (die nog onder de wvo vielen) en het aanbod aan opleidingen in het kader van het leerlingwezen en het cursorisch beroepsonderwijs, en bovendien een verbinding moeten leggen met een aantal vormen van volwasseneneducatie. Er kwam één landelijke kwalificatiestructuur met twee leerwegen, vier niveaus en vier sectoren. De meeste opleidingen werden ondergebracht in regionale opleidingscentra (ROC’s); daarnaast waren er agrarische opleidingscentra (AOC’s) en vakinstellingen (opleidingen voor specifieke beroepen of branches). De ROC’s zouden zich moeten ontwikkelen tot responsieve onderwijsinstellingen voor uiteenlopende doelgroepen, niet alleen jongeren, met of zonder diploma, maar ook werkende of werkzoekende volwassenen. ROC’s moesten de hofleverancier voor de regionale arbeidsmarkt worden.

Hoewel het middelbaar beroepsonderwijs volgens de nieuwe wet een drievoudige kwalificatiefunctie had (beroepskwalificatie, doorstroomkwalificatie en

burgerschapskwalificatie) werd het mbo in principe eindonderwijs. Minister Ritzen had zich namelijk als onderwijsconoom in zijn eerste kabinetsperiode (1989-1994) ten doel gesteld de onderwijsbegroting op orde te krijgen, en deed dit onder andere door de ondoelmatigheid in het onderwijs in de vorm van te lange opleidingstrajecten (stapelen en omwegen door het onderwijs) tegen te gaan. Volgens de minister moest de juiste leerling zo snel mogelijk op de juiste plaats komen, en met de begin jaren negentig ingevoerde basisvorming kon dat gerealiseerd worden. Leerlingen met voldoende capaciteiten om hoger onderwijs te kunnen volgen zouden al tijdens of direct na de basisvorming overstappen naar de havo of het vwo, om vervolgens via de koninklijke weg door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs. Het mbo bereidde leerlingen primair voor op een functie op de arbeidsmarkt. Hoewel doorstroming van mbo naar hbo formeel nog steeds mogelijk bleef, was het na de invoering van de WEB feitelijk geen beleidsdoelstelling meer.

### 10.3 Functieverandering: van eindonderwijs naar spil in de beroepskolom

Rond de eeuwwisseling veranderden de opvattingen over de positie en functie van het mbo. In het jaar 2000 sprak de Europese Raad (regeringsleiders) in Lissabon af dat Europa in 2010 tot de meest dynamische en concurrerende regio's van de wereld zou moeten behoren. De zogeheten Lissabonstrategie zou moeten leiden tot een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie en tot een versterking van de sociale cohesie.

In 2001 verscheen de *Doorstroomagenda Beroepsonderwijs*, een op verzoek van minister, Hermans (VVD), uitgebracht advies om de doorstroom in de beroepskolom – van vmbo naar mbo, binnen het mbo en van mbo naar hbo – te verbeteren. In de daarop volgende jaren werd versterking van de beroepskolom een belangrijk beleidsthema. Dat werd in latere beleidsdocumenten, zoals *Koers Bvez* (2004) en het *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*, nog eens onderstreept.

De ambitie om het aandeel hoger opgeleiden binnen de beroepsbevolking te verhogen kon alleen maar worden gerealiseerd door de doorstroom in de beroepskolom, en met name de doorstroom van mbo naar hbo, te vergroten. De leerlingenstroom vanuit het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs kon immers nauwelijks meer toenemen, en dat gold ook voor de leerlingenstroom vanuit de havo naar het hbo. Naast de doorstroom van mbo naar hbo zou ook het rendement in het hoger onderwijs zelf flink omhoog moeten.

### 10.4 Vernieuwing van het onderwijs: competentiegericht onderwijs

In de WEB hadden de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's), die later kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven gingen heten, tot taak gekregen de kwalificatiestructuur te ontwikkelen. Deze bestond uit maar liefst 700 kwalificaties, die sterk geënt waren op de programma's van het voormalige leerlingwezen. Het middelbaar beroepsonderwijs omvatte naast het leerlingwezen (bbl) echter ook het voltijds middelbaar beroepsonderwijs (bol). Daarom werd aangedrongen op een breder kwalificatiebegrip: competenties.

Er ontstond al snel verwarring over de invulling van het competentiebeprip. Het onderwijsveld interpreteerde dit heel anders (een constructivistische aanpak met veel nadruk op zelfstandig en actief leren) dan het georganiseerde bedrijfsleven. Dat leidde de afgelopen tien jaar tot heftige meningsverschillen tussen de belangrijkste beleidsactoren: de Bve-raad (later MBO Raad) als vertegenwoordiger van de onderwijsinstellingen en het Colo (overkoepelende organisatie van de Landelijke Organen/kenniscentra) dat de behoeften van het bedrijfsleven (bedrijfstakingen en branches) vertegenwoordigt. De meningsverschillen bleven niet beperkt tot verschillen in de interpretatie van het competentiebeprip, maar manifesteerden zich ook bij discussies over de gewenste ontwikkeling in het aanbod aan opleidingen. Zo vindt het onderwijsveld dat het Colo een veel te smalle, functiegerichte invulling wil geven aan het opleidingsaanbod. Omgekeerd verwijt het Colo het onderwijsveld dat het veel te veel modieuze opleidingen start, waaraan op de arbeidsmarkt geen behoefte bestaat. De overheid liet deze strijd tussen de belangrijkste beleidsactoren in het middelbaar beroepsonderwijs de afgelopen tien jaar gewoon voortwoekeren. Ze voerde geen regie en gaf ook geen richting.

## 10.5 Knelpunten en beleidsthema's

### Klachten van studenten

In de jaren 2006 en 2007 groeide het aantal klachten van scholieren en studenten over de kwaliteit van het onderwijs. De onvrede kwam onder andere naar buiten via acties van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). In 2007 schreven drie landelijke organisaties van scholieren en studenten een brandbrief aan de toenmalige staatssecretaris met de veelzeggende titel 'Wij willen leren, geef ons ook de kans', waarin zij meer lessen en beter onderwijs eisten. Die brief was voor de Tweede Kamer aanleiding om een parlementair onderzoek te starten naar de onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs hadden plaatsgevonden. Een van de onderwerpen in dat onderzoek was het zogeheten 'nieuwe leren', waarin de leerling of student wordt beschouwd als iemand die zelfstandig, actief en in interactie met zijn of haar omgeving (bijvoorbeeld tijdens een stage) kennis en inzicht construeert. De verschillende verschijningsvormen van het 'nieuwe leren' hebben gemeen dat er afstand wordt genomen van de overwegend klassikale werkwijze, dat de leerling regisseur wordt van zijn eigen leerproces en dat de leraar meer een begeleider is van dat leerproces dan onderwijs geeft en vakkennis overdraagt.

Competentiegericht onderwijs is niet hetzelfde als het 'nieuwe leren'. Het competentiebeprip is afkomstig uit het bedrijfsleven en beoogt het beroepsonderwijs beter af te stemmen op de beroepspraktijk. Dat betreft niet alleen vakkennis en -vaardigheden, maar ook sociale vaardigheden en houdingen als stressbestendigheid, initiatief, flexibiliteit en inlevingsvermogen. Veel van die vaardigheden en houdingen zijn moeilijk te trainen, laat staan in het onderwijs zelf te verwerven. Mede om die reden wordt een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk doorgebracht. In de praktijk leidde deze ontwikkeling echter tot een sterke extensivering van het beroepsonderwijs, met steeds minder lessen en contacturen op school, waardoor de aandacht voor vakkennis en -vaardigheden sterk afnam.

De MBO Raad beloofde in een reactie op de klachten beterschap: gegarandeerde lesuren, een evenwichtig pakket van theorie en praktijk en onderwijs onder begeleiding van gekwalificeerd personeel. In 2010 ontstond opnieuw onrust over de kwaliteit van het mbo-onderwijs. De klacht ging met name over het feit dat leerlingen het merendeel van hun tijd op school zelfstandig moesten werken, dat er erg veel lessen uitvielen en dat veel docenten onbevoegd waren.

Een evaluatieonderzoek naar de urennorm in het mbo liet zien dat er tussen instellingen en opleidingen grote verschillen zijn. Volgens het onderzoek is de wettelijke eis van 850 uren per studiejaar (dat is inclusief de uren die tijdens stages in de beroepspraktijk worden doorgebracht) wel geschikt om vast te stellen of een instelling aan zijn inspanningsverplichting voldoet, maar biedt de urennorm onvoldoende waarborg voor voldoende kwalitatief begeleide leertijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegde docent.

Volgens het in februari 2011 uitgebrachte *Actieplan mbo 2011-2015* zal binnen de urennorm van 850 uur meer tijd aan onderwijs moeten worden besteed. Die intensivering zal bij de opleidingen op niveau 4 wel gepaard gaan met een verkorting van de opleidingsduur van vier jaar naar drie jaar.

Veel aandacht voor probleemjongeren in het mbo

Met de invoering van de WvB in 1996 verdwenen de niet-kwalificerende opleidingen, zoals het vormingswerk voor jeugdigen en de oriëntatie- en schakelcursussen. De startkwalificatienorm (mbo-niveau 2), die uitgangspunt werd bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, bracht echter al snel een gat in het opleidingsaanbod aan het licht. Een flink percentage van de leerlingen bleek problemen te hebben bij de doorstroom van het vmbo naar het mbo. Die problemen deden zich zowel voor bij jongeren die in het vmbo geen diploma hadden behaald als bij jongeren die moeilijk een keuze konden maken voor een sector of beroep. De gedachte dat alle schoolverlaters uit het vmbo direct een kwalificerende opleiding zouden kunnen volgen, moest dan ook al snel worden verlaten. Voor de eerste groep kwamen er assistentenopleidingen (niveau 1), voor de tweede groep werden enige tijd later Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleidingen (AKA) in het leven geroepen.

Om vertrek uit het onderwijs na het vmbo (zonder startkwalificatie) tegen te gaan werden in 2008 experimenten gestart met opleidingen die door het vmbo en het mbo gezamenlijk worden verzorgd, maar binnen het vmbo worden aangeboden, zodat leerlingen niet hoeven over te stappen naar een andere school (vm2-opleidingen).

Een variant daarop zijn de vmbo-vakcolleges Techniek en Zorg.

Veel voortijdig schoolverlaters kampen met een opeenstapeling van problemen. Om deze 'overbelaste jongeren' extra zorg en ondersteuning te kunnen bieden werden in 2009 door de overheid extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor zogeheten plusvoorzieningen.

De beeldvorming rond het mbo werd de afgelopen jaren in belangrijke mate bepaald door problemen met de naar verhouding kleine groep leerlingen in de niveau 1-opleidingen (ongeveer 4% van het totaal aantal deelnemers, waaronder naar verhouding veel jongens met een niet-westerse of Antilliaanse achtergrond). Volgens het *Actieplan mbo*

2011-2015 krijgen de niveau 1-opleidingen onder de naam entreeopleiding in de toekomst een eigen positie binnen het mbo-stelsel.

Sterke toename van de doorstroom van mbo naar hbo

In de afgelopen tien jaar gingen steeds meer gediplomeerden uit de mbo 4-opleidingen verder studeren in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Inmiddels doet meer dan de helft dat. De HBO-raad streefde in de eerste jaren van het vorige decennium naar maximale participatie. Dat gebeurde niet alleen met het oog op de wenselijk geachte toename van het aantal hoger opgeleiden of vanuit de emancipatiefunctie die het hbo van oudsher voor jongeren uit de lagere sociale milieus vervult. De doelstelling werd door de afzonderlijke hogescholen breed omarmd. Deze bood hun een extra argument om zo veel mogelijk studenten te trekken, hetgeen door de bekostigingssystematiek van de overheid ook sterk werd bevorderd. Mbo-gediplomeerden zijn sinds de invoering van de WEB echter primair opgeleid voor een middenkaderfunctie op de arbeidsmarkt. Hun vakkennis is veel minder goed ontwikkeld dan in de periode dat het beroepsonderwijs nog onder de wvo viel. Ook hun algemene vorming schiet nogal eens tekort. De hogescholen spijkerden de mbo-instroomers echter niet bij, maar verlaagden het niveau van de opleidingen. Het lage niveau van een aantal pedagogische academies voor het basisonderwijs (pabo) vormde het eerste bewijs voor deze trend.

In de jaren nul ontstonden niet alleen veel nieuwe sectoroverstijgende vmbo-mbo-voorzieningen, maar werd ook geëxperimenteerd met korte (tweejarige) hogere beroepsopleidingen: de zogeheten Associate Degree(AD)-opleidingen. De behoefte aan opleidingen tussen het mbo 4-niveau en het hbo-bachelorniveau werd met name door MKB-Nederland naar voren gebracht. Die behoefte sloot naadloos aan bij de wens van de overheid om meer jongeren te laten deelnemen aan het hoger onderwijs (50%-doelstelling). De positie van de AD-opleidingen was van meet af aan onderwerp van discussie tussen het mbo en het hbo. Het mbo had van oudsher een flink aanbod van postinitiële mbo-plusopleidingen. Het hbo ging in de eerste helft van de jaren nul echter ook allerlei nieuwe opleidingen (zoals de MKB-route en andere vormen van duaal onderwijs) ontwikkelen. In 2006 gingen de eerste experimenten met de tweejarige Associate Degree-opleidingen binnen het hoger beroepsonderwijs van start. Die opleidingen moesten niet alleen sterk georiënteerd zijn op de beroepspraktijk, maar tegelijkertijd ook onderdeel uitmaken van een hbo-bacheloropleiding, een dubbelfunctie die achteraf moeilijk uitvoerbaar blijkt te zijn. De AD-opleiding is voor de hogescholen vanwege het geringe aantal studenten bovendien een kostbare aangelegenheid. In 2008 kondigde de overheid aan dat ROC's de mogelijkheid krijgen om samen met een hbo-instelling een AD-programma binnen de eigen vestiging aan te bieden, waarbij het hbo verantwoordelijk blijft voor de graadverlening.

Kwaliteit, doelmatigheid en bestuurbaarheid

Sinds 2008 staat het overheidsbeleid ten aanzien van het mbo vooral in het teken van de kwaliteit van het onderwijs, de doelmatigheid van het onderwijs en de bestuurbaarheid van de ROC's. Er werden diverse commissies aan het werk gezet en onderzoeken uitgezet.



Veel van de aanbevelingen van die commissies zijn inmiddels overgenomen in het in februari 2011 verschenen *Actieplan mbo 2011-2015*.

## 11 Overheid en onderwijsstelsel: van stelsel naar bestelverantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk wordt eerst de vraag besproken welke factoren ervoor zorgden dat de verschillende stelselkenmerken op de agenda verschenen en welk type stelselproblemen daar vooral aanleiding toe gaf. Vervolgens wordt aangegeven welke (beleids)actoren een belangrijke invloed op de beleidsvormingsprocessen uitoefenden en hoe hun positie in de loop der tijd veranderde.

### 11.1 Agendavorming en de invloed van de (beleids)actoren

Waarom verschenen de verschillende onderwerpen op de agenda?

Bij de keuze van onderwerpen die uiteindelijk op de beleidsagenda terechtkomen spelen tal van factoren een rol: de economische en maatschappelijke context en de politieke verhoudingen, maar ook de ernst en urgentie van het probleem, de media-aandacht ervoor en de maatschappelijke steun voor een andere aanpak ervan.

De agendering van het thema ‘verlangd onderwijs’ en het daaruit voortvloeiende voorstel voor een richtingvrije planning (hoofdstuk 7) kan het best worden verklaard met behulp van het *kloofmodel* uit hoofdstuk 6. Degenen die het probleem aan de orde stelden vreesden dat de toch al aanwezige discrepantie tussen het bestaande scholenaanbod (overwegend confessioneel) en de vraag van ouders (vooral gericht op de sfeer en de kwaliteit van het onderwijs op school) als gevolg van de sterke verhoging van de stichtingsnormen voor nieuwe scholen alleen nog maar groter zou worden. Het kloofmodel is ook van toepassing op de agendering van het ‘weer samen naar school’-beleid (hoofdstuk 8). De groeiende deelname aan het speciaal onderwijs en de daarmee gepaard gaande kostenstijging stonden weliswaar al sinds de jaren zeventig op de agenda, maar eerder genomen maatregelen hadden geen enkel effect gehad. De deelnamegroei en kostenstijging waren onbeheersbaar geworden. Een nieuwe bestuurlijke aanpak moest daar een einde aan maken. De agendering van de beleidsambitie om het opleidingsniveau van jongeren met het oog op de concurrentiepositie van Nederland sterk te verhogen (hoofdstuk 10) kan eveneens met het kloofmodel worden verklaard.

De agendering van het onderwerp islamitische scholen (hoofdstuk 7) kan het best worden verklaard met het *barrièremodel*. Hoewel de omvang van het probleem in termen van het aantal scholen en leerlingen klein was, was de media-aandacht groot. Daardoor namen de geuite bezwaren en zorgen over mogelijke negatieve effecten van de stichting van islamitische scholen toe (gebrekkige integratie, cumulatie van achterstanden, dreigend fundamentalisme).

Voor de agendering van de leerlinggebonden financiering (het rugzakje) (hoofdstuk 8) biedt het *stromenmodel* de beste verklaring. Het probleem dat ouders met een gehandicapt kind vaak niet op een gewone school terecht konden bestond al langer. De toegomen aandacht voor inclusief onderwijs en de omslag van aanbod- naar vraagsturing op andere terreinen bood een policy window voor een andere aanpak van het probleem van

de scheiding tussen regulier en het speciaal onderwijs. Een commissie had bovendien al een plan uitgewerkt. Het stromenmodel biedt vermoedelijk ook de beste verklaring voor het feit dat het vroege selectiemoment bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs (hoofdstuk 9) na een politieke impasse van bijna vijftien jaar uitmondde in gedetailleerde afspraken in het regeerakkoord (1989) dat de basis legde voor het derde kabinet-Lubbers. Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord vond een uitruil plaats tussen bezuinigingen en de wao (cda-eisen) enerzijds en de basisvorming en ziektekostenverzekering (PvdA-eisen) anderzijds. Er lag ook al een wetsvoorstel dat alleen nog maar aangepast hoefde te worden.

De agendering van onderwerpen die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs – leerstandaarden (hoofdstuk 7), referentieniveaus (hoofdstuk 9) – kan het beste worden verklaard met het *relatieveaandachtsmodel*. Er was lange tijd weinig aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs (in termen van cognitieve vaardigheden en niveau). Andere ontwikkelingen en prioriteiten (kostenbeheersing, ‘het nieuwe leren’, verminderen van het lerarentekort, verhoging van het opleidingsniveau) kregen voorrang. Aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs is vaak een reactie op een periode waarin de toegankelijkheid van het onderwijs (kwantiteit) of de doelmatigheid van het onderwijs (bezuinigingen) centraal stond.

Welk type stelselproblemen gaf aanleiding tot beleid?

Aansluitingsproblemen en tekortschietende opbrengsten waren in verreweg de meeste gevallen aanleiding om een stelselonderwerp op de agenda te zetten. De afgelopen twintig jaar ging de beleidsaandacht vooral uit naar aansluitingsproblemen tussen de verschillende onderwijssectoren: de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, de overgang van het vmbo naar het mbo en de overgang van het mbo naar het hbo. Sinds de eeuwwisseling kwam het onderwijsbeleid bovendien steeds meer in het teken te staan van aan EU-doelstellingen ontleende prestatiedoelstellingen en aan internationale benchmarks ontleende normen. Tekortschietende opbrengsten (in termen van het percentage voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie of van scores op reken- of taalprestaties vergeleken met andere landen) vormden vaak de directe aanleiding tot het agenderen van nieuw beleid.

Het derde type stelselprobleem – een discrepantie tussen aanbod en vraag – was minder vaak reden om nieuw beleid in gang te zetten. Dat is in zekere zin begrijpelijk. Discrepanties tussen aanbod en vraag komen minder makkelijk in beeld. Waar geen van overheidswege bekostigd aanbod is, kan zich immers moeilijk een vraag manifesteren.

11.2 Welke (beleids)actoren hadden een belangrijke invloed op het beleidsvormingsproces?

Bewindslieden

In de periode 1990-1998 lag het accent op de herstructurering van voorzieningen binnen het stelsel (schaalvergroting, weer samen naar school, roc-vorming). Het initiatief daarvoor lag vooral bij de bewindslieden (allemaal van PvdA-huize). Aan het eind van de jaren negentig verschoof het accent naar de bestuurlijke verhoudingen. De bewindslieden (van

vvd: 1998-2002 en cda: 2002-2007 en 2007-2010) legden in die perioden achtereenvolgens de nadruk op het stimuleren van meer marktwerking in het onderwijs, op het regelen van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsinstellingen (governance) en op de kwaliteit van het onderwijs.

#### De Tweede Kamer

De Tweede Kamer nam de afgelopen jaren een aantal keren duidelijk het voortouw. Dat was het geval bij de door de niet-confessionele partijen ingediende motie (1993) die zou leiden tot het voorstel voor een richtingvrije planning, bij de vooral door de vvd aangekaarte problematiek rond de islamitische scholen (2003) en bij het Kamerbrede besluit, naar aanleiding van de toenemende klachten over de kwaliteit van het onderwijs (2007), om een parlementair onderzoek in te stellen naar de onderwijsvernieuwingen in het voorgezet onderwijs in de jaren negentig.

Het aantal Kamervragen over problemen, incidenten en misstanden nam de afgelopen jaren sterk toe. Meestal zijn die vragen gebaseerd op berichten in de media. Deze leiden soms tot hypes (met nieuwe regels of meer toezicht als gevolg), maar kunnen er ook voor zorgen dat problemen of misstanden die lange tijd onopgemerkt bleven uiteindelijk op de politieke agenda verschijnen.

#### De Onderwijsraad

De Onderwijsraad is sinds 1997 nog het enige permanente adviesorgaan op het gebied van het onderwijs. In dat jaar veranderden ook zijn samenstelling en zijn opdracht. De raad is bij uitstek gezaghebbend bij onderwerpen die raken aan het grondwetsartikel 23. De invloed van de adviezen verschilt per onderwerp. Soms duurt het jaren voordat die invloed merkbaar wordt (leerstandaarden), soms is de timing zodanig dat de adviezen van de raad onmiddellijk worden omarmd (canon, fusietoets), terwijl andere adviezen zoveel weerstand in het onderwijsveld oproepen dat ze niet eens de beleidsagenda bereiken. De Onderwijsraad is een van de weinige instanties die door zijn sectoroverstijgende invalshoek enig tegenwicht kan bieden tegen de sectoralisering van het onderwijsbeleid.

#### De Inspectie van het Onderwijs

Ook de positie en rol van de Inspectie van het Onderwijs veranderden de afgelopen twintig jaar ingrijpend. Het inspectietoezicht is zich de afgelopen jaren steeds meer gaan richten op de individuele scholen en instellingen zelf, waarbij de intensiteit van het toezicht na verloop van tijd werd gekoppeld aan een risicoanalyse op basis van (op schoolniveau) beschikbare gegevens. De toezichtfunctie verschoof van toezicht voor de minister (generaliserend) naar toezicht voor de burger (kwaliteit van de afzonderlijke scholen). De focus op individuele (zeer) zwakke scholen gaat wel ten koste van de aandacht voor ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit in het algemeen en voor belangrijke school- en sectoroverstijgende ontwikkelingen.

#### Beleidsactoren in het onderwijsveld

De *sector- en brancheorganisaties* (vsnu, HBO-raad, MBO Raad, VO-raad en PO-raad) zijn anno 2010 als relatief nieuwe spelers verreweg de belangrijkste beïnvloeders van het onder-

wijsbeleid. Ze opereren in hun onderwijssector als werkgeversorganisatie, behartigen de belangen van (de besturen in) hun sector en vertegenwoordigen hun sector in het overleg met de overheid. Daarnaast nemen ze soms ook onderdelen van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op zich.

De invloed van de *landelijke onderwijsvakbonden* nam de afgelopen decennia af. Het overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid tussen de landelijke overheid en de centrale vakorganisaties werd vervangen door overleg per onderwijssector tussen sector-/brancheorganisaties en vakbonden.

De invloed van *organisaties van ouders, leerlingen en studenten* is wisselend en in belangrijke mate gebaseerd op het piepsysteem. Klachten, acties en media-aandacht zijn daarbij de belangrijkste instrumenten.

#### Onderwijsexterne beleidsbeïnvloeders

Begin jaren negentig was de onderwijssector nog een gesloten beleidssector, die wel werd aangeduid als ‘pedagogische provincie’. Deze situatie is duidelijk veranderd. De (organisaties van) *werkgevers* waren de eerste buitenstaanders die invloed kregen op het onderwijsbeleid. Zij zijn inmiddels de meest invloedrijke externe partij: door deelname aan het onderwijsoverleg, het uitbrengen van adviezen (samen met centrale organisaties van werknemers in de SER en de Stichting van de Arbeid), het leveren van voorzitters voor belangrijke adviescommissies (Wagner, Rauwenhoff, Oudeman), het uitdragen van standpunten, het lobbyen bij bewindslieden (ook van andere departementen, zoals EZ en SZW) en bij de Tweede Kamer, en – in de uitvoerings sfeer – het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur (mbo).

Sinds de eeuwwisseling nam ook de invloed van *internationale organisaties* als de OESO en de EU sterk toe, zij het dat die invloed uitsluitend indirect van aard is. Deze organisaties oefenen vooral invloed uit langs de weg van internationaal vergelijkend onderzoek (OESO) en het formuleren van gemeenschappelijke beleidsambities (EU). Internationale vergelijkingen, beleidsambities en daaraan gekoppelde nationale prestatiedoelstellingen waren de afgelopen tien jaar misschien wel het meest richtinggevend voor het onderwijsbeleid.

De invloed van de *wetenschap* is onmiskenbaar aanwezig, zij het niet altijd direct aanwijsbaar. De afgelopen decennia was in ieder geval sprake van een verschuiving in de invloed van wetenschappelijke disciplines op het onderwijsbeleid: van rechten (tot jaren vijftig) naar sociologie (jaren zestig en zeventig), economie en bestuurskunde (vanaf de jaren tachtig), psychologie (jaren nul) en hersenwetenschappen (jaren tien). De onderzoeksaandacht voor het onderwijsstelsel en -bestel was lange tijd uiterst beperkt, maar neemt de laatste jaren duidelijk toe als gevolg van de beschikbaarheid van internationaal vergelijkende gegevens over onderwijsstelsels. Er is weinig aandacht voor het onderwijsbeleid van de rijksoverheid. Evaluatieonderzoek, waartoe belangrijke wetten meestal verplichten, betreft in de regel vooral de vraag of de beoogde doelstellingen van het nieuwe beleid zijn bereikt. De vraag of de overheid de juiste dingen heeft gedaan en de dingen goed heeft gedaan blijft meestal buiten beschouwing.

### 11.3 Conclusies en kanttekeningen naar aanleiding van de beleidsvorming rond de vier stelselkenmerken

#### Sectoralisering van het onderwijsbeleid

Na het proces van herstructurering van het onderwijsaanbod in de jaren tachtig en negentig bestaat het onderwijsstelsel uit vier sectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs), die geregeld zijn in vijf wetten (WPO, WEC, WVO, WEB en WHW). De onderwijssectoren verschillen qua regelgeving en bekostigingswijze. Het ministerie van Onderwijs is in belangrijke mate langs deze sectorale lijnen georganiseerd en opgedeeld (portefeuilleverdeling tussen bewindslieden, departementale indeling). Ook de beleidsarena's verschillen per sector. In het overleg tussen overheid en onderwijsveld zijn de sector- en brancheorganisaties verreweg de belangrijkste aanspreekpunten van de overheid.

De afgelopen twintig jaar was nauwelijks sprake van beleidsvorming ten aanzien van het hele onderwijsstelsel en -bestel. Het stelsel- en bestelbeleid van de overheid is als het ware de optelsom van het beleid dat met betrekking tot de afzonderlijke sectoren wordt gevoerd.

- Door de sectoralisering van het onderwijsbeleid is de samenhang binnen het onderwijsbestel onder druk komen te staan. Dat manifesteert zich vooral bij de overgangen tussen sectoren.
- Sectoralisering leidt tot doorschuiven van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, van het vmbo naar het mbo (drempelloosheid) en van het mbo naar het hbo.
- Er zijn onvoldoende sectoroverstijgende krachten. De Onderwijsraad is nog de enige instantie die met enige regelmaat sectoroverstijgende verkenningen en adviezen uitbrengt. Ook het wetenschappelijk onderzoek naar ontwikkelingen in de onderwijssector is in belangrijke mate langs sectorale lijnen georganiseerd.

De positie en rol van de overheid binnen het onderwijsbestel is de afgelopen twintig jaar sterk veranderd

Was de overheid in de jaren tachtig nog verreweg de belangrijkste beleidsactor, die scholen en instellingen met vaak zeer gedetailleerde wet- en regelgeving centraal aanstuurde, anno 2010 is zij als gevolg van processen van deregulering en autonomievergroting nog slechts een van de beleidsactoren, die voor de ontwikkelingen in en resultaten van het onderwijs in hoge mate afhankelijk is van het gedrag van decentrale actoren: de (organisaties van) besturen van scholen en instellingen, schoolleiders en docenten. De overheid is krachtens de Grondwet echter nog steeds verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

De overheid bleek de afgelopen decennia regelmatig moeite te hebben met de toegenomen autonomie van de besturen van scholen en instellingen. Bij de in de jaren negentig ingevoerde onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs bemoeide zij zich veel te veel met de onderwijskundige inrichting van het onderwijs, zo concludeerde een parlementaire onderzoekscommissie. Die bemoeienis stond op gespannen voet met de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs. De overdracht van bevoegdheden op

het bestuurlijke vlak bracht voor de overheid niet alleen voordelen (minder beleidslast, meer mogelijkheden om de overheidsuitgaven te beheersen), maar ook nadelen met zich mee. De toegenomen bestuurlijke autonomie van scholen en instellingen stond wenselijk geachte beleidsontwikkelingen, bijvoorbeeld rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs, regelmatig in de weg. De gehanteerde bekostigingssystemen leidden tot strategisch gedrag van school- en instellingsbesturen. De autonomie kwam bovendien niet bij de scholen en opleidingen zelf, maar bij de schoolbesturen en colleges van bestuur te liggen. Bestuurlijke schaalvergroting vergrootte de afstand tussen besturen en uitvoerende docenten. De professionele ontwikkeling van docenten werd er eerder door belemmerd dan gestimuleerd.

Veranderingen in de rol en prioriteiten van de overheid droegen niet bij aan de consistentie van het beleid. Na een periode waarin de overheid duidelijk richting gaf (wetgeving, herstructurering van het onderwijsaanbod, onderwijsvernieuwingen) volgde een aantal jaren waarin de overheid vooral ruimte bood (marktwerking, vrijheid bij het aanbieden van nieuwe opleidingen), waarna de koers werd verlegd naar het maken van afspraken over te leveren resultaten (prestatie-eisen) en het afleggen van rekening door scholen en instellingen over de gerealiseerde opbrengsten (extern en intern toezicht). Deze veranderingen in de opstelling van de overheid gingen de afgelopen twintig jaar gepaard met belangrijke verschuivingen in de prioriteitstelling ten aanzien van de publieke belangen: een verschuiving van doelmatigheid (schaalvergroting, kostenbeheersing en doelmatige leerwegen), naar toegankelijkheid (beroepskolom, meer hoger opgeleiden) en vervolgens naar kwaliteit (referentieniveaus, aanscherping exameneisen, meer excellentie). Inhoudelijke ambities en het bestuurlijk gedrag van de overheid werden de afgelopen twee decennia ten minste driemaal herzien.

- De overheid had de afgelopen twintig jaar weinig aandacht voor de mogelijk negatieve effecten van autonomievergroting. Het streven naar deregulering en autonomievergroting werd in belangrijke mate ingegeven door de wens de beleidslast van de overheid te verminderen en de overheidsuitgaven beter te beheersen. Meer autonomie zou leiden tot minder regels en meer kwaliteit, zo luidde de boodschap. Dat bestuurlijke autonomie zou kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen (in de vorm van calculerend gedrag van scholen en ouders) en tot verlaging van kwaliteitsstandaarden (als gevolg van een op studentenaantallen en op rendement gerichte bekostigingssystematiek) werd onvoldoende gezien.
- Verschuivingen in de rol en prioriteiten van de overheid hingen niet alleen samen met wisselingen in politieke coalities, maar ook met de persoonlijke deskundigheden, achtergronden en ambities van achtereenvolgende bewindslieden. Daarnaast speelde de onzichtbare maar invloedrijke hand van de minister van Financiën een belangrijke rol (stellen van financiële kaders, wijze van begroten en verantwoorden (vbtb), heroverwegingsrapporten op het gebied van het onderwijs).
- De overheid schoot bij het waarborgen van de drie publieke belangen nogal eens door. Zij hield onvoldoende rekening met het feit dat de drie publieke belangen (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) op gespannen voet met elkaar staan en niet alle drie tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd (trilemma). De sterke focus op doelmatigheid (1990-1998) leidde tot een geringere toegankelijkheid van het hoger

onderwijs. De sterke nadruk op toegankelijkheid die daarop volgde (1998-2007) leidde tot een daling van het niveau (diploma-inflatie). Als reactie op die laatste ontwikkeling ligt het accent sinds 2007 met name op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De beleidsarena veranderde ingrijpend en dat bleef niet zonder gevolgen. De beleidsarena ziet er in 2010 heel anders uit dan in 1990. Er kwamen belangrijke nieuwe spelers bij, zoals de sector/brancheorganisaties van schoolbesturen/colleges van bestuur en de werkgevers. Hun invloed nam de afgelopen jaren sterk toe.

Sommige onderwijsorganisaties kregen minder invloed, andere veranderden hun missie. Hoewel de onderwijsvakbonden hun krachten bundelden, nam hun invloed op het landelijke onderwijsbeleid in feite af. Er kwamen op het docentenfront ook nieuwe spelers bij, zoals de BON.

Andere onderwijsorganisaties veranderden hun missie.

Het overleg tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld veranderde eveneens. De sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur werd tijdens het eerste paarse kabinet gewijzigd. Er kwamen afzonderlijke overlegvormen per geleding, hetgeen de overheid meer ruimte bood eigen afwegingen te maken tussen de belangen van de verschillende geleidingen. Afwegingen die overigens zelden expliciet werden vermeld. Sinds de Fortuynrevolte (2002) is de overlegstructuur tussen overheid en onderwijsveld steeds diffuser geworden. Er wordt niet alleen gesproken met het georganiseerde onderwijsveld, maar ook met deskundigen en met personen die zich in de media over het onderwijs uitspreken. Het overleg vindt ook vaker per beleidsdossier plaats (bijvoorbeeld passend onderwijs).

- De verhouding tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld is op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. De onderwijsinhoudelijke deskundigheid binnen het ministerie nam af. Topambtenaren worden vooral geselecteerd op proces- en managementdeskundigheid. In de jaren negentig zijn veel inhoudelijk deskundige topambtenaren naar het onderwijsveld zelf overgestapt. De omgekeerde overstap – van onderwijsveld naar ministerie – in het verleden heel gebruikelijk, wordt niet meer gemaakt. De Onderwijsraad is nog het enige permanente adviesorgaan. Het aantal tijdelijke commissies nam sterk toe. Dergelijke commissies zijn voor de overheid beter aanstuurbaar.
- Leraren hebben aan gezag ingeboet. Het overheidsbeleid met betrekking tot de leraren werd de afgelopen jaren vooral ingegeven door de problematiek van het dreigende lerarentekort. De kwaliteit van de leraren(opleidingen) werd aan de scholen en de onderwijsinstellingen (hbo en wetenschappelijk onderwijs) overgelaten. De hbo-lerarenopleidingen staan al geruime tijd in een kwaad daglicht. Deze opleidingen trekken niet alleen de zwakste leerlingen uit het voortgezet onderwijs (havisten zonder wiskunde in hun pakket), maar ook gediplomeerden uit het mbo die zelf vaak moeite hebben met de leerstof van groep 8 van de basisschool. De hbo-lerarenopleidingen zijn van alle hbo-opleidingen verreweg het minst uitdagend en selectief. Leraren kennen bovendien, anders dan andere beroepsgroepen met een hogere opleiding, geen eigen beroepsvereniging die zich bekommert over de

kwaliteit van het beroep, het niveau van de instroom in het lerarenberoep en de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

- De invloed van onderwijsexterne actoren nam de afgelopen twintig jaar sterk toe. Invloeden van buiten het onderwijs waren vaak meer bepalend voor de koers die het onderwijsbeleid insloeg dan de geluiden uit de onderwijssector zelf. De belangrijkste invloeden van buiten komen van de werkgevers en van internationale organisaties. De groeiende invloed van deze actoren ligt in het verlengde van de toegenomen dominantie van de economische invalshoek in het onderwijsbeleid.

Weinig aandacht voor de verantwoordelijkheid van de overheid zelf

Uit de hoofdstukken 7 tot en met 10 rijst het beeld op van beleidsvormingsprocessen die vaak uiterst moeizaam verliepen (voortmodderen), vele jaren in beslag namen en vaak nauwelijks resultaten en soms zelfs averechtse effecten opleverden. De afgelopen tien jaar gaf de overheid inhoudelijk weinig richting aan het onderwijsbeleid, deels als reactie op de opeenstapeling van nieuw beleid (schaalvergroting en onderwijsvernieuwingen) in de jaren negentig (1990-1998), deels ingegeven door liberale opvattingen over deregulering en marktwerking (1998-2002) en christendemocratische opvattingen over subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring (2002-2010). De overheid liet het beleid bij voorkeur aan het onderwijsveld zelf over. Ze creëerde wel meer tegenkrachten op het niveau van de besturen van scholen en instellingen (raad van toezicht, medezeggenschap). De sector- en brancheorganisaties van schoolbesturen/colleges van bestuur kregen van overheidswege een belangrijke positie en rol in het beleidsvormings- en uitvoeringsproces.

- De beleidsvormingsprocessen rond de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs en rond de positie en functie van het mbo laten zien dat het ‘beleid van onderop’ vaak niet werkte. Daarvoor liepen de belangen van de betrokken partijen – van de schoolbesturen bij het ‘weer samen naar school’-beleid en van de MBO Raad en het Colo bij het mbo – te sterk uiteen. Belangentegenstellingen belemmerden de voortgang in het proces. De overheid nam geen regierol op zich. Bij ‘beleid van onderop’ doet zich duidelijk een dilemma voor tussen legitimiteit (draagvlak onder betrokkenen) en effectiviteit (het bereiken van het beoogde doel).
- Beleidsvorming werd een zaak van hoogopgeleiden. De politieke en bestuurlijke arena’s in het onderwijs worden gedomineerd door hoogopgeleiden (ten minste hbo-niveau) en professionals (in plaats van vrijwilligers). De meeste beleidsbeïnvloeders en beleidsmakers hebben weinig kennis van en affiniteit met opleidingen aan de onderkant van het onderwijsstelsel (vmbo, lagere niveaus van het mbo). Problemen in die onderwijssectoren werden daardoor soms lange tijd verwaarloosd. Onterechte negatieve beeldvorming wordt in de regel onvoldoende gecorrigeerd. Plannen om het tij te keren worden meestal geopperd door zaakwaarnemers die opkomen voor de belangen van jongeren uit lagere sociale milieus.
- De positie en de verantwoordelijkheden van de sector- en brancheorganisaties zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Zij spelen niet alleen een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding, maar nemen ook allerlei uitvoerende taken op zich. Hun positie is echter minder sterk dan hun beleidsinvloed doet vermoeden.



Ze vertegenwoordigen niet altijd alle besturen in hun onderwijssector, kampen vaak met belangentegenstellingen tussen de besturen onderling (bijvoorbeeld tussen grote en kleine besturen) en zijn niet in staat om de besturen in hun sector aan gezamenlijke besluiten te binden. Hun belangrijkste gemeenschappelijk doelstellingen zijn het zo veel mogelijk buiten de deur houden van de overheid (behoud van autonomie) en het binnenhalen van een zo hoog mogelijk percentage van de onderwijsbegroting (budgetmaximalisatie).

- Er is onvoldoende aandacht voor de checks and balances op landelijk niveau. Literatuur over governance behandelt vooral de checks and balances op het niveau van de gesubsidieerde instellingen. Die focus op het niveau van de besturen van scholen en instellingen zien we ook terug in de onderwijssector. Er is daarentegen nog weinig te merken van een aanzet tot governance op het macroniveau van de overheid zelf (controlemechanismen, evenwichtige verhoudingen tussen de betrokken partijen en transparantie).

Is evidence based onderwijsbeleid eigenlijk wel mogelijk?

Sinds het verschijnen van het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie die de onderwijsvernieuwingen in het onderwijs onderzocht (commissie-Dijsselbloem) moet het beleid rond onderwijsvernieuwingen bewezen effectief zijn. Het is de vraag of die eis realistisch is. Evidence based beleid veronderstelt een zekere mate van rationaliteit en voorspelbaarheid. Uit de beschreven casestudies blijkt echter telkens weer hoe complex en onvoorspelbaar beleidsvormingsprocessen zijn. Veranderingen in de economische en maatschappelijke context of in de politieke verhoudingen – denk bijvoorbeeld aan de val van een kabinet, waardoor het beleidsvormingsproces abrupt wordt afgebroken en nieuwe bewindslieden vervolgens een andere koers inzetten – zijn in hoge mate bepalend voor de uitkomst van beleidsvormingsprocessen.

Een andere conclusie uit de casestudies is dat de actoren die het beleid moeten uitvoeren zich vaak anders gedragen dan de overheid in haar beleidsdocumenten veronderstelde (of wenselijk achtte). De beleidsvormingsprocessen rond de vier stelselkenmerken laten zien dat ‘wet’ en ‘budget’ lang niet altijd een garantie zijn voor succesvol beleid.

- Ex ante onderzoek naar het realiteitsgehalte van het door beleidsmakers veronderstelde gedrag zou ongewenste effecten van beleid kunnen voorkomen.
- Een weinig ingezet beleidsinstrument is dat van de dialoog en overtuiging. Een goed onderbouwd en overtuigend verhaal, gevolgd door een inhoudsvolle dialoog, kan wonderen doen. Dergelijke verhalen worden nog maar zelden verteld. Toch past dit instrument bij uitstek bij een minder sturend en meer procesgericht onderwijsbeleid. Zo’n benadering stelt echter hoge eisen aan de kwaliteit van bewindslieden en topambtenaren (inhoudelijke deskundigheid, gezag en overtuigingskracht). Het is de vraag of die kwaliteiten nog voldoende aanwezig zijn.

## Chronologische lijst van publicaties van H.M. Bronneman-Helmers

- Helmers, H.M., R.J. Mokken, R.C. Plijter en F.N. Stokman (1975). *Graven naar macht. Onderzoek naar de kern van de Nederlandse economie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Ritzen, J.M.M. en H.M. Bronneman-Helmers (1976). Het sociaal wetenschappelijk onderzoek en de middenschool: een reactie. In: *Sociale Wetenschappen*, jg. 19, nr.3, p. 171-179.
- Boef-van der Meulen, S. en H.M. Bronneman-Helmers (1979). *De structuur van het educatieve beleidsveld; een inventarisatie van organisaties*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier nr.18).
- Boef-van der Meulen, S. en R. Bronneman-Helmers (1982). *Hoe verder? Advies over de nota 'Verder na de basisschool'*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier nr. 31).
- Boef-van der Meulen, S. en R. Bronneman-Helmers (1982). *Planning van educatieve voorzieningen*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier nr. 32).
- Boef-van der Meulen, S., R. Bronneman-Helmers en M. Konings-van der Snoek (1983). *Schoolkeuzemotieven en meningen over onderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr.7).
- Bronneman-Helmers, R. (1983). *Van school naar werk. Educatieve voorzieningen voor jongeren met weinig opleiding*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr.12)
- Bronneman-Helmers, H.M. (1983). Wat staat schoolverlaters voorlopig te wachten?. In: *SMO Berichten*, jg. 9, nr. 2, p. 1, 5-7.
- Bronneman-Helmers, R. (1984). *Leren werken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO Informatief 84-5).
- Bronneman-Helmers, R. (1984). *De arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Ontwikkelingen en vooruitzichten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr. 15).
- Bronneman-Helmers, R. (1986). *Samenhang rond de kinderopvang*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr. 37).
- Bronneman-Helmers, R. (1986). Preadvies inzake de relatie tussen algemene basisvorming en beroepsopleiding. In: *Werkdocumenten Basisvorming in het onderwijs*. (p. 57-71). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bronneman-Helmers, R. (1988). *Samenhang rond volwasseneneducatie. Deel I. Jeugdonderwijs en volwasseneneducatie*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Stukwerk nr. 47).
- Bronneman-Helmers (1989). Demografie en volwasseneneducatie. In: Nederlandse Vereniging voor Demografie. *Ontgroening: proces van aanpassing*. (Inleidingen gehouden op het jubileumcongres van de NVD op 18 en 19 november 1988, p. 57-71).
- Blank, J.L.T., S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Scheurs (1990). *School en schaal*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (cahier nr. 81).
- Boef-van de Meulen, S. en R. Bronneman-Helmers (1991). Het verband tussen schoolgrootte en kwaliteit, een nieuw taboe? In: *NRC Handelsblad* (Wetenschap & onderwijs), d.d. 28 februari 1991.
- Bronneman-Helmers, H.M. (1992). *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid. Op zoek naar de kerntaken van de overheid ten aanzien van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (cahier nr. 89).
- Bronneman-Helmers, H.M. (1993). *Opinies over onderwijs. Opvattingen van de bevolking en van opinieleiders over onderwijs(beleid)*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (cahier nr. 102).

- Bronneman-Helmers, H.M. (1993). *Draagvlak voor onderwijs en onderwijsbeleid. Een samenvattende beschouwing naar aanleiding van het vooronderzoek Omgevingsverkenning onderwijs(beleid)*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (1993). *Verantwoordelijkheden voor de volwasseneneducatie*. In: *Cursusboek Volwasseneneducatie* (p. 98-118). Heerlen: Open Universiteit.
- Boef- van der Meulen, S., H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer (1995). *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (cahier nr.121).
- Bronneman-Helmers, H.M. en B. Kuhry (1996). *Maatschappelijke ontwikkelingen en Deelname aan het hoger onderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument).
- Bronneman-Helmers, H.M. (1997). *Gezin en school: opvoeding en onderwijs*. In: C.S. van Praag en M. Niphuis-Neel (red.) *Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving* (p.159-184). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Cahier 143).
- Bronneman-Helmers, H.M. (1997). *Het buitenschoolse educatieve milieu van scholen*. In: *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*. Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. (Sociale en Culturele Studies, nr. 28).
- Bronneman-Helmers, H.M. (2000). *Onderwijs in de 21ste eeuw: ruimte voor diversiteit*. In: *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (p.103-113). Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2001). *Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad*. In: M. van Dyck (red.). *Onderwijs in de markt*. (p.245-269). Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmers, R. (2001). *Het ongemak rond ongelijkheid*. In: *De Helling*, (uitgave van Wetenschappelijk Bureau Groen Links), jg.14, nr.2, (p. 38-40).
- Bronneman-Helmers, R. (2002). *Ouders en onderwijskansen. Het perspectief van de school*. In: D. van Loggem en K. Autar (red.). *Ouders tussen opvoeding en onderwijs*. (p. 31-44). Amsterdam: Uitgeverij swp.
- Bronneman-Helmers, R. (2002). *De maatschappelijke functie van het onderwijs en de taak van de school daarbij*. In: *De keuze achter de keuze. Wat speelt er mee bij het formuleren, selecteren en prioriteren van kerndoelen, met de kerndoelen basisonderwijs als casus*. Brochure n.a.v. het gelijknamig symposium van de Vereniging voor Onderwijsresearch (VOR) en de Stichting voor Leerplanontwikkeling (SLO) op 27 maart 2002 te Utrecht. (p. 29-35).
- Bronneman-Helmers, H.M., L.J Herweijer en R.Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/03).
- Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (signalement).
- Bronneman-Helmers, R. (2003). *Kabinet zet winst achterstandsbeleid op het spel*. In: *het Onderwijsblad*, nr. 15, p.36-37.
- Bronneman-Helmers, R. (2004). *De pedagogische opdracht van het onderwijs: aangrijpingspunten en beperkingen*. In: P.T. de Beer en C.J.M Schuyt (red.). *Bijdragen aan waarden en normen* (p.185-215). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bronneman-Helmers, R. (2005). *Hoger onderwijs in het zicht van de toekomst*. In: *Tijdschrift voor Hoger onderwijs & management*, 2005, nr. 3, p.17-21.
- Bronneman-Helmers, R. (2006). *Onderwijs in het zicht van de toekomst*. In: *Pedagogische Studiën*, jg. 83, nr.1, p.55-63.

- Bronneman-Helmerts, R. (2006). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R. en R. Bronneman-Helmerts (2006). *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmerts, R. (2006). Tegengeluid van was hard nodig. In: *De nieuwe schoolstrijd*. Christen Democratische Verkenningen. Herfst 2006 (p.42-51).
- Bronneman-Helmerts, R. (2007). Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten. In: *Onderwijsraad, Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs. Studie* (p. 41-56). Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmerts, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr.7.
- Bronneman-Helmerts, H.M. (2008). Onderwijsvernieuwingen onderzocht. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOB)*, jg. 20, nr. 2, p.103-122.
- Bronneman-Helmerts, R. (2008). Bestuurlijke drukte rond onderwijs en jeugd. In: S. Rutten en A. van der Vegt (red.) *Gelijk en ongelijk in het onderwijs. Beschouwingen bij het afscheid van Jo Kloprogge als directeur van Sardes* (p. 47-53).
- Bronneman-Helmerts, H.M. (2009). De kwaliteit van het onderwijs. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.). *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, p.123-139.
- Bronneman-Helmerts, R. (2009). Onderwijsvernieuwingen. In: J. de Vries en P. Bordewijk (red.). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. (p. 279-308). Amsterdam: Van Gennep.