

Samenvatting eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen

De overheid heeft kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, ernstig verwaarloosd

De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig verwaarloosd. Dat is de belangrijkste conclusie van de parlementaire onderzoekscommissie die onderzoek deed naar de onderwijsvernieuwingen die sinds begin jaren negentig zijn doorgevoerd.

Politiek trad in vrijheid van scholen

Een periode van ingrijpende, door de overheid ingevoerde onderwijsvernieuwingen werd gevolgd door een periode van toenemende autonomie van de scholen. Op dit moment is er grote onrust binnen het onderwijs en toenemende maatschappelijke zorg over de onderwijsresultaten. De commissie stelt vast dat verantwoordelijkheden van overheid en scholen door elkaar zijn gaan lopen. De overheid heeft zich, soms tot in het klaslokaal, bemoeid met de didactiek en tegelijkertijd de invulling van de onderwijsdoelen in hoge mate aan anderen overgelaten en nagelaten voldoende toezicht te houden op onderwijsresultaten.

Zowel voor het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs, als voor het herstel van het vertrouwen vanuit het onderwijs in de overheid, is een nieuwe, heldere afbakening van verantwoordelijkheden dringend noodzakelijk.

De Commissie Dijsselbloem analyseerde in haar rapport '*Tijd voor onderwijs*' drie ingrijpende onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig werden doorgevoerd: de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. De commissie onderzocht deze drie vernieuwingen op basis van vijf achtergrondstudies, gesprekken met beleidsmakers, verantwoordelijke politici, onderwijsorganisaties en betrokkenen (ouders, leerlingen, docenten, schoolleiders) in openbare hoorzittingen, regionale bijeenkomsten en werkbezoeken.

De commissie trekt in haar rapport conclusies over de manier waarop de onderwijsvernieuwingen sinds begin jaren negentig tot stand zijn gekomen en verklaart waarom de onderwijsvernieuwingen omstreden raakten. Tevens doet de commissie een uitspraak over de huidige staat van ons onderwijs en de manier waarop de overheid de kwaliteit bewaakt. De commissie trekt lessen voor de toekomst die toepasbaar zijn op lopende en toekomstige onderwijsvernieuwingen zoals het nieuwe leren. Daarnaast doet de commissie aanbevelingen op basis waarvan politiek en scholen in de toekomst beter hun rollen kunnen vervullen.

A. Onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig

Ten aanzien van deze ingrijpende vernieuwingen die in jaren negentig werden doorgevoerd trekt de commissie een aantal conclusies.

Analyse van problemen schoot tekort

Het voortgezet onderwijs werd in hoge mate verantwoordelijk gesteld voor het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals kansenongelijkheid, of problemen elders in het onderwijs zoals uitval in het hoger onderwijs. Daarnaast schoot de analyse van de problemen op belangrijke onderdelen tekort. Zo was de analyse van de oorzaken van de teruglopende leerlingaantallen in het vbo gebrekkig en werd de problematiek van allochtone leerlingen en de forse groei van het aantal zorgleerlingen onderschat. Het beleid sloot mede daardoor niet meer aan bij de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. Het gelijkheidsideaal van de jaren zeventig mondde uit in een basisvorming waarin zeer uiteenlopende leerlingen allemaal hetzelfde onderwijsaanbod kregen.

Grote risico's genomen met kwetsbare leerlingen

In het beleid zijn grote risico's genomen met kwetsbare leerlingen voor wie het onderwijs te (lang) theoretisch was en voor wie er geen aparte leerroutes mochten komen. Voor deze leerlingen is de nadruk komen te liggen op wat ze niet konden, in plaats van hun talenten te benutten.

Verantwoordelijke bewindslieden vertoonden een tunnelvisie

De uitvoering van het vernieuwingsproces werd gedurende de gehele jaren negentig uit handen gegeven aan externe procesmanagers. Een dergelijke constructie stond op gespannen voet met de ministeriële verantwoordelijkheid en een adequaat parlementair toezicht. De kring van beleidsmakers stond onvoldoende open voor kritiek en waarschuwingen. Eigen ervaringen in plaats van wetenschappelijk onderzoek vormden de onderbouwing van de ingezette didactische vernieuwingen. Deugdelijke pilots en experimenten ontbraken.

Politiek draagvlak belangrijker dan draagvlak in onderwijs

Regeerakkoorden forceerden een doorbraak, maar versterkten het gesloten beleidsproces. Overeenstemming met het onderwijsveld werd bereikt met de beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties. Zij leken daarbij dichter bij de politiek te staan, dan bij hun eigen achterban.

Docenten, ouders en leerlingen onvoldoende gehoord in 'onderwijspolder'

De Kamer werd een breed draagvlak voorgehouden en de Kamer slaagde er niet in om daar doorheen te prikken. De complexiteit van de vernieuwing, de tijdsdruk waaronder dit moest worden ingevoerd en het tekortschieten van faciliteiten, leidden al gauw tot het wegsmelten van draagvlak.

Veel beleidskeuzen werden bepaald door het financiële kader

Mogelijkheden tot overstappen en doorstroming werden als 'inefficiënte leerwegen' gezien en afgeremd. De bedragen die de overheid voor de onderwijsvernieuwingen beschikbaar stelde, werden bepaald door de beperkte begrotingsruimte en niet door nut en noodzaak, zoals benodigde middelen voor de scholing van docenten.

Parallele ingrijpende veranderingen doorkruisten de vernieuwing

Tegelijkertijd met de grote onderwijsvernieuwingen werden andere ingrijpende veranderingen doorgevoerd, zoals de HOS-nota, de scholengemeenschapsvorming en meer autonomie in de 'lumpsum' onderwijsbekostiging. De wijze waarop al deze 'Haagse' veranderingen op elkaar ingrepen is niet goed doordacht en heeft jarenlang tijd en energie gevergd van de schoolleiding en hun teams.

Didactische vernieuwingen werden als verplicht ervaren

Didactische vernieuwingen als TVS (Toepassing-Vaardigheid-Samenhang, onderdeel van de basisvorming) en het studiehuis werden door scholen – deels ten onrechte – als verplicht ervaren. Scholen bleken nog niet goed in staat de beleidsruimte die de wet wél liet ook zelf in te vullen. Het procesmanagement, uitgeverijen en de landelijke pedagogische centra vulden dit gat en gingen voor een belangrijk deel de vakdidactiek bepalen, in plaats van de docenten zelf. De onderwijsinspectie ontwikkelde in de jaren negentig een eigen visie op didactiek (activerend leren) en trad hiermee eveneens in de beleidsvrijheid van de scholen. Hiervoor ontbrak een wettelijke basis.

Forse aanpassing in regelgeving achteraf

In de jaren na de invoering van drie grote onderwijsvernieuwingen is heel veel aangepast en zelfs teruggedraaid. Scholen hebben veel meer vrijheid gekregen om het onderwijs zelf in te richten. Dankzij de inzet van veel onderwijspersoneel voor hun leerlingen hebben de scholen een praktische omgang ontwikkeld met de onderwijsvernieuwingen.

De effecten van de onderwijsvernieuwingen op de onderwijsresultaten lopen uiteen

Na de invoering van de basisvorming stromen weliswaar meer leerlingen door naar havo en vwo en is het zittenblijven verminderd, maar deze ontwikkeling lijkt vooral trendmatig te zijn. Selectie vindt nog steeds in sterke mate plaats aan het begin van het voortgezet onderwijs en er is weinig mogelijkheid tot herstel van foutieve selectie. Als gevolg van de tweede fase is de doorstroom vanuit de mavo naar de havo gehalveerd. Dit heeft zich, na de start van het vmbo, wel hersteld. De keuze voor exacte vakken is afgenomen, met name in het vwo en vooral onder meisjes. Doorstromers en hun docenten in het hoger onderwijs zijn positief over het niveau van algemene vaardigheden, zoals zelfstandig werken, maar negatief over het niveau van specifieke vaardigheden, zoals rekenen. Het vmbo is momenteel redelijk succesvol. Het imago probleem van het vbo is niet verholpen door de invoering van het vmbo. De opgave voor het vmbo, zeker in de grote steden, was ook zeer zwaar.

Desalniettemin blijven er in het vmbo minder leerlingen zitten en stromen er meer kinderen door naar het vervolgonderwijs, waarbij binnen het mbo de vmbo'ers kiezen voor de hogere richtingen. Door de verbeterde doorstroom naar de havo, is de kloof die na de invoering van de tweede fase ontstond weer enigszins gedicht. De voortijdige schooluitval en de aansluitingsproblemen zijn nog steeds actueel.

Te veel waarde gehecht aan goede positie Nederland op internationale ranglijsten

Ten aanzien van de huidige staat van ons onderwijs en het bewaken van de kwaliteit stelt de commissie vast dat de overheid momenteel geen effectief meetinstrument bezit om de kwaliteit van ons onderwijs te bewaken. Aan de relatief goede positie van Nederland in internationale ranglijsten mag niet teveel waarde worden toegekend. Op basis van de fragmentarische onderzoeken naar de ontwikkeling van de kwaliteit van ons onderwijs komt de commissie tot het oordeel dat er op onderdelen, waaronder enkele basisvaardigheden als lezen en rekenen/wiskunde, een zorgwekkend dalende trend zichtbaar is.

Wetenschappelijke onderbouwing 'nieuwe leren' ontbreekt grotendeels

Ten aanzien van de invoering van het nieuwe leren stelt de commissie vast dat deze didactische vernieuwing sterk in lijn ligt met TVS, activerend leren en het studiehuis. In dit proces van didactische vernieuwing is een verschuiving zichtbaar van vakinhoud naar algemene vaardigheden als samenwerkend leren, zelfstandig werken, zelfstandig leren en contextrijk leren.

De wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van sommige 'nieuwe leren'-methoden ontbreekt nog.

De wijze van invoering 'nieuwe leren' risicovol

In de wijze waarop het nieuwe leren wordt ingevoerd worden grote risico's genomen. Aan de basisvoorwaarden, waaronder ook de scholing van docenten en de vereiste intensieve begeleiding van leerlingen, wordt vaak niet voldaan. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met verschillen in leerstof en in leerlingen waarvoor de nieuwe methoden geschikt zouden kunnen zijn.

B. Toekomst

De overheid gaat over 'het wat'; het onderwijs gaat over 'het hoe'

De commissie bepleit het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en de scholen anderzijds. De overheid is verantwoordelijk voor het "wat", de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het "hoe", dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat. Als extra waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijsproces onderkent de commissie het belang van onderwijstijd en de kwaliteit van docenten. Ook op deze punten is het nodige herstel te verrichten.

Overheid en onderwijs moeten de onderlinge verhouding verbeteren door erkenning van elkaars verantwoordelijkheden. De politiek moet zelfbeheersing tonen en focus aanbrengen in het beleid.

Heldere omschrijving onderwijsdoelen via leerstandaarden en canonisering

In het verleden heeft de wijze waarop de overheid onderwijsdoelen formuleerde onvoldoende houvast gegeven aan scholen, leerlingen en ouders. In de toekomst zal door middel van het ontwikkelen van leerstandaarden en canonisering van onderwijsinhoud voor iedereen helder moeten zijn wat de leerlingen aan het einde van hun schoolperiode moeten kennen en kunnen. Met de voorgestelde herwaardering van onderwijsinhoud zal, zo verwacht de commissie, ook de positie en de waardering voor de vakdocent weer worden versterkt.

Verplichte begin- en eindtoets

In het basisonderwijs dient hernieuwde aandacht voor beheersing van basiskennis en basisvaardigheden te zijn. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking en het tijdig onderkennen van achterstanden moet daarom een begin- en een eindtoets worden afgenomen.

Schoolexamen en centraal examen beide met goed gevolg afleggen

In het voortgezet onderwijs moet de verhouding tussen het schoolexamen en het eindexamen worden gewijzigd: beide moeten met voldoende resultaat worden afgelegd.

Nationale Monitor van het onderwijs

Er moet een nationale monitor komen. Scholen die voor een internationaal vergelijkend onderzoek worden geselecteerd via een steekproef, zouden verplicht moeten worden hieraan deel te nemen. Gedegen kennis over het niveau van het onderwijs in Nederland moet bijdragen aan het herstel van het vertrouwen in het onderwijs.

Meer dwarsverbanden in gedifferentieerd stelsel en mogelijkheid tot stapelen

Een versterking van het onderwijs moet tevens plaatsvinden door het aanbrengen van meer dwarsverbanden binnen het gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs. Herstel van verkeerde studie- of beroepskeuze kan in verschillende fasen van de schoolcarrière nodig zijn. Versterking van de mogelijkheden tot opstroom, afstroom of doorstroom maken het mogelijk talenten beter te benutten en schooluitval te voorkomen. Met name voor leerlingen die een achterstand moeten overwinnen zijn mogelijkheden tot stapelen in het onderwijs van groot belang.

Een aparte reguliere arbeidsmarktgerichte leerweg met vakdiploma

Daarnaast beveelt de commissie aan dat er in het beleid erkenning en waardering komt voor die leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen maar veeleer op het praktische vlak. Zij zullen het niveau van de startkwalificatie, die zozeer centraal in het beleid staat, niet kunnen halen.

Bij deze erkenning hoort ook een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten, arbeidsmarktgerichte leerweg.

Toetsingskader en uitvoeringstoets

Ook in de toekomst zal onderwijsvernieuwing nodig blijven. Ten behoeve van de door de overheid geïnitieerde toekomstige vernieuwingen van het onderwijsbeleid, heeft de commissie een toetsingskader geformuleerd. Belangrijke onderdelen daarin zijn: een breed gedragen en goed onderbouwde probleemanalyse, evaluatie van voorgaand beleid, verantwoorde afweging van beleidsalternatieven, voldoende tijd en financiële middelen voor de invoering, een helder gepositioneerde uitvoeringsorganisatie en (tussentijdse) evaluatie voordat het ingezette beleid eventueel wordt aangepast. Wanneer het gaat om onderwijsinhoudelijke vernieuwingen dienen deze wetenschappelijk gevalideerd te zijn. Zoniet, dan moet de beleidsvernieuwing eerst kleinschalig en wetenschappelijk begeleid worden uitgetoetst en geëvalueerd. De commissie bepleit verder dat de Tweede Kamer uit een oogpunt van zorgvuldigheid bij grote beleidsveranderingen zelf een onafhankelijke uitvoeringstoets laat verrichten.

Structurele middelen voor geleidelijke vernieuwing van (kern)curricula

Voor wat betreft vernieuwingen van de onderwijsinhoud (examenprogramma's e.d.) bepleit de commissie een continu en geleidelijk proces waarvoor ook zichtbaar en structureel middelen op de begroting moeten worden vrijgemaakt. Vakdocenten moeten betrokken worden bij de inhoudelijke uitwerking van deze nieuwe onderwijsprogramma's.

Herijking definitie onderwijstijd en bekostiging

Als extra waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs onderstreept de commissie de noodzaak van een wettelijke norm voor onderwijstijd. De commissie adviseert daarbij te komen tot een heldere definitie van lestijd door bevoegde docenten, veel andere schoolactiviteiten daar niet langer onder te vatten en de bekostiging door onafhankelijke derden opnieuw tegen het licht te laten houden. De nieuwe norm die ook adequaat wordt bekostigd, dient vervolgens consequent te worden gehandhaafd.

Curricula en examens hbo-lerarenopleidingen vaststellen

Voor de kwaliteit van het onderwijs in het voorgezet onderwijs is de kwaliteit van de lerarenopleidingen cruciaal. De commissie beveelt daarom aan dat de overheid heldere onderwijsdoelen (vakinhoud en didactiek) en centrale examinering op lerarenopleidingen invoert.

Rol van inspectie opnieuw bezien

De inspectie moet zich primair richten op controle van wettelijk vastgelegd deugdelijkheidseisen en de scholen in hoge mate vrij laten van aanvullende kwaliteitseisen. De wet moet op dit punt worden aangescherpt.

Kritischer omgang scholen met didactische vernieuwingen

Onder nadrukkelijke erkenning van de pedagogisch-didactische vrijheid van de scholen, heeft de commissie ook een reeks 'controlevragen' geformuleerd voor scholen aan de hand waarvan zij pedagogische vernieuwingen verantwoord kunnen afwegen. Belangrijke vraag daarbij is welke methode voor welke onderwijsinhoud en voor welke leerlingen geschikt is. Wetenschappelijke kennis moet daarbij worden benut of worden verkregen door kleinschalige vernieuwingen in de scholen. Samenwerking met de wetenschap kan een waarborg vormen voor zorgvuldigheid. Basisvoorwaarde is dat de vernieuwing onder de docenten gedragen wordt en dat aan de noodzakelijke voorwaarden verbonden aan nieuwe methode, kan worden voldaan.

Oormerking van middelen voor zorgleerlingen

De commissie steunt in hoofdlijnen de grotere autonomie van scholen. Echter, op een aantal punten ontbreekt de transparantie. Daarom beveelt de commissie aan dat middelen voor zorgleerlingen voortaan geoormerkt worden, zodat zeker is dat zij ook daadwerkelijk aan hen ten goede komen.

Transparantie bieden over toedeling budget aan primaire onderwijsproces

Ten tweede beveelt de commissie aan dat voortaan inzichtelijk moet worden gemaakt, aan de hand van gestandaardiseerde definitie, welk deel van het budget naar het primaire onderwijsproces gaat en waar de overige middelen aan worden besteed (management, reserves e.d.).

Bij een vergrote autonomie van het onderwijs hoort zowel verantwoording naar de overheid over de onderwijsresultaten als naar de directe omgeving van de school, de zogenaamde horizontale verantwoording, over resultaten, het schoolklimaat, de inzet van middelen enzovoorts.

Wanneer de overheid helderheid biedt over de onderwijsdoelen, effectief toeziet op resultaten en zekerheid biedt over adequate faciliteiten, wordt de scholen een duidelijk kader geboden waarbinnen zij het onderwijs in grote vrijheid verder vorm kunnen geven.