

Minder overheid voor meer dynamiek in het onderwijs

Ondanks de pittige conclusie van de commissie-Dijsselbloem dat de overheid haar kerntaak ernstig heeft verwaarloosd, ging het slotdebat over het rapport *Tijd voor onderwijs* in de Tweede Kamer uit als een nachtkaars. Sietske Waslander analyseert het hardnekkige fenomeen inconsistent onderwijsbeleid. 'Het is de vraag of de overheid binnen het huidige stelsel überhaupt in staat geacht mag worden tot het scheppen van de condities voor het realiseren van langgekoesterde onderwijsambities.'

SIETSKÉ WASLANDER

44 De grote onderwijsvernieuwingsoperaties van de afgelopen decennia vinden hun belangrijkste legitimatie in een combinatie van twee ambities. Eén: het algehele onderwijsniveau moet omhoog. Twee: de invloed van sociale achtergrond op het onderwijsniveau van leerlingen moet omlaag. De ontwikkeling van het algehele onderwijsniveau wordt inmiddels breed uitgemeten. Hoewel de feiten allesbehalve eenduidig zijn, menen velen, inclusief de verantwoordelijke minister, dat het niveau is gedaald.¹ De tweede ambitie zorgt daarentegen nauwelijks voor ophef.

Over de auteur Sietske Waslander is hoogleraar sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en als Academic Director van de Master of Management in Education verbonden aan TiasNimbas Business School van de Universiteit Tilburg. Daarnaast is zij programmaleider onderzoek van Expeditie Durven-Delen-Doen, een landelijk innovatieprogramma in het voortgezet onderwijs.

Noten zie pagina 51

Dat de sociale achtergrond van kinderen invloed heeft op hun onderwijsloopbaan is een van de weinige wetmatigheden in de sociale wetenschappen. In nagenoeg alle landen is daar sprake van. Maar de overdracht van sociale ongelijkheid via het onderwijs is in Nederland aanmerkelijk groter dan in andere, vergelijkbare landen.² In Nederland hebben kinderen uit de lagere sociaal-economische groepen dus minder kansen om hun achterstand in te lopen dan kinderen in menig ander land. Onduidelijk is waarom de invloed van sociale achtergrond hier zo groot en hardnekkig is. Waarschijnlijk gaat het om een combinatie van (a) de inrichting van het onderwijsstelsel, waarin kinderen rond hun twaalfde jaar worden gesorteerd over tamelijk gescheiden leerwegen in het voortgezet onderwijs;³ (b) een aanzienlijke sociale en etnische segregatie tussen scholen, die deels te maken heeft met de inrichting van steden en wijken en deels voortkomt uit het keuzegedrag van ouders; (c) diepgewortelde opvattingen over

talenten die er wel of niet ‘in zitten’, waar dus weinig aan te doen zou zijn — een perspectief dat haaks staat op het uitgangspunt dat talenten ontwikkeld kunnen worden met gerichte aandacht en inzet.⁴

De twee ambities die aanleiding waren voor de grote vernieuwingsoperaties van de laatste decennia gelden nog steeds.⁵ De grote vraag blijft wat ervoor nodig is om ze te realiseren. Tot voor kort was de neiging groot om bij het

De overdracht van sociale ongelijkheid via het onderwijs is in Nederland aanmerkelijk groter dan elders

zoeken naar antwoorden van macro- naar microniveau te redeneren: wat is de taak van de overheid en wat betekent dat vervolgens voor besturen, voor scholen en voor docenten? Ook bij het Tweede Kamerdebat over de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen — zoals de commissie-Dijsselbloem voluit heet — viel op hoe vaak als eerste werd benoemd wat de overheid moet doen. Daaruit volgt dan waar ruimte en taken voor ‘het veld’ overblijven. Het top-downdenken zit kennelijk stevig verankerd.

Zinvoller is het om juist van micro- naar macroniveau te werken.⁶ Leren vindt immers bij uitstek plaats op het microniveau van de didactische driehoek leraar- leerling- leerstof.⁷ De startvraag moet zijn wat ervoor nodig is om zo veel mogelijk talenten van zo veel mogelijk leerlingen tot ontwikkeling te brengen. Pas daarna volgen vragen over taken voor de overheid. In de beleidsreactie op *Tijd voor onderwijs*, het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem, schrijven de bewindslieden dat ‘... voorop [staat] dat de inspanningen van de overheid dienstbaar moeten zijn aan het primaire proces in de klas en aan de professional’.⁸ Dat

klinkt veelbelovend, maar dit uitgangspunt heeft waarschijnlijk grotere implicaties dan de bewindslieden bevroeden.

Het onderzoek naar effectieve scholen, schoolverbetering, schoolontwikkeling en onderwijsinnovatie kent verschillende tradities. En hoewel op het terrein van talentontwikkeling en effectief onderwijs nog veel onduidelijk of onbekend is, valt er op basis van wetenschappelijk onderzoek wel het een en ander over te zeggen.⁹ Op hoofdlijnen en ietwat kort door de bocht: talenten van leerlingen komen het best tot ontwikkeling als er duidelijke en hoge eisen aan hen worden gesteld, ze ervaren dat docenten er daadwerkelijk alles aan doen om hen te ondersteunen bij het realiseren van die eisen en ze merken dat het door hun eigen toedoen beter gaat.¹⁰ Leerlingen zijn — net als ieder ander — gevoelig voor prikkels en (verborgen) boodschappen uit hun omgeving. De effecten van een leeromgeving zijn groter naarmate de prikkels en boodschappen uit die leeromgeving consistent zijn. Docenten kunnen bijvoorbeeld wel allemaal zeggen dat het maken van huiswerk belangrijk is, als leerlingen ervaren dat het niet maken van huiswerk weinig consequenties heeft, verliest de verbale boodschap betekenis.

Binnen het bestek van deze bijdrage beperk ik me tot één thema: de vraag wat er nodig is om binnen onderwijsorganisaties samenhang te laten ontstaan zodat leerlingen tot maximale prestaties gebracht kunnen worden. Veel blijft hier dus buiten beschouwing — zoals het immense belang van docenten die beschikken over een breed repertoire aan pedagogische en didactische vaardigheden en instrumenten, en die ook bereid en in de gelegenheid zijn om deze gericht in te zetten om het gewenste leren tot stand te brengen.¹¹ Ook op effectieve vormen van instructie ga ik niet in.

DE KUNST VAN CONSISTENTIE

Scholen zijn complexe organisaties waarbinnen veel verschillende mensen veel verschillende activiteiten verrichten en met elkaar interac-

teren. Het is dan ook een ware kunst om een leeromgeving te realiseren met zo weinig mogelijke dubbele boodschappen voor de leerlingen. Als een school erin slaagt focus en lijn aan te brengen in al haar activiteiten, kunnen relatief kleine effecten van afzonderlijke activiteiten samen tot grotere effecten op het leren van leerlingen leiden. De uitdaging is, populair gezegd, om binnen de school alle energie te bundelen en in eenzelfde richting te bewegen. Er moeten duidelijke en gedeelde doelen zijn, waar alle activiteiten en interacties uiteindelijk op gericht kunnen worden. Zo kan bovendien samenhang ontstaan tussen verschillende aspecten van de school als organisatie, waaronder het personeelsbeleid en de inzet van mensen en middelen.

Dat betekent niet dat iedereen binnen een school precies hetzelfde moet doen. Integendeel, het onderstreept vooral het belang van onderlinge afstemming. Een voorbeeld. Uit onderzoek blijkt dat we maar tot op zekere hoogte in algemene termen kunnen spreken over meer of minder effectieve vormen van instructie. De effectiviteit blijkt eerder in de mix van instructievormen te zitten.¹² Af en toe een hoorcollege kan uiterst effectief zijn, maar als een leerling louter hoorcolleges krijgt, is dat te veel van het goede. Toetsen kan heel nuttig en effectief zijn, maar veel toetsen leidt tot een ineffektieve benutting van onderwijstijd.

46 Het nastreven van consistentie betekent evenmin dat alle scholen er precies hetzelfde uit moeten zien. Juist niet. De opgave voor een school is om de verschillende onderdelen van haar eigen organisatie goed bij elkaar te laten passen. De school moet keuzes maken en met die keuzes zal niet iedereen het altijd eens zijn. Zeker als het over onderwijs gaat, hebben mensen verschillende, diepgevoelde want waardegebonden overtuigingen over wat wel en niet goed is. Moet de nadruk liggen op het eindresultaat, op wat leerlingen weten en kunnen, of gaat het juist om het leerproces, om de ontwikkeling die leerlingen doorlopen? Pogingen om aan al te zeer uiteenlopende voorkeuren tegemoet te

komen kunnen een school volledig lamleggen.

Consistentie bereiken binnen de schoolorganisatie — alle neuzen dezelfde kant op krijgen — is vaak moeilijk. En daarmee zijn we er nog lang niet. Het verhogen van leerprestaties van leerlingen, wat we daarmee ook precies op het oog hebben, vereist een lange adem. Het ontwikkelen van zo veel mogelijk talenten van zo veel mogelijk kinderen vraagt tijd, focus en vooral doorzettings- en uithoudingsvermogen van docenten, schoolleiders en anderen die direct of indirect bij het onderwijs zijn betrokken. Volgens grootschalige meta-analyses van Amerikaans onderzoek mogen scholen pas na jaren doelgericht werken een systematische en substantiële verbetering van de leerlingprestaties verwachten.¹³ Effecten op korte termijn zijn beslist mogelijk, maar over het geheel genomen lijken substantiële effecten pas na een jaar of zeven op te treden.

Op de langere termijn blijken scholen het meest gehinderd te worden door inconsistenties in onderwijsbeleid.¹⁴ Niet alleen 'Den Haag', maar alle instanties die op enigerlei wijze invloed uitoefenen op scholen, zijn hierbij betrokken. Het gaat niet alleen om regels en wetten, maar ook om vormen van bekostiging, subsidies, toetsingskaders van de inspectie en om subtielere vormen van sturing in de vorm van voorlichting, campagnes et cetera. Ook voor scholen geldt dat zij het beter doen als dubbele boodschappen worden vermeden; in de praktijk blijken zij echter juist veel tegenstrijdige boodschappen te krijgen. Het roer recht houden en op koers blijven vraagt in die context veel van hen die leidinggeven.

TWEE OPDRACHTEN VOOR DE OVERHEID

Uit deze onderzoeksbevindingen volgen twee opdrachten voor de overheid. De eerste is om op het niveau van het onderwijsbestel verscheidenheid te stimuleren en reële keuzemogelijkheden te faciliteren. Het realiseren van consistentie binnen de schoolorganisatie gaat immers beter als er ruimte is voor verschillen tussen scho-

len: dat vergroot dat de kans dat leerlingen en ouders, maar ook docenten en schoolleiders, een school vinden die past bij wat ze belangrijk vinden.

De variëteit en dynamiek in het stelsel is de afgelopen jaren eerder kleiner dan groter geworden. Met de aanscherping van stichtingsnormen is het aanmerkelijk moeilijker geworden om een nieuwe school op te richten. Bestuurlijke schaalvergroting heeft er op veel

Het realiseren van consistentie binnen de schoolorganisatie gaat beter als er ruimte is voor verschillen tussen scholen

plaatsen toe geleid dat de centrale aansturing is versterkt, met als gevolg dat scholen binnen hetzelfde bestuurlijke verband meer op elkaar zijn gaan lijken. Niet de omvang van een schoolbestuur is hier de kwestie, maar de wijze van aansturing. Grote schoolbesturen bevinden zich bij uitstek in een positie om zelf voor verscheidenheid tussen scholen te zorgen. Hoewel een aantal grote schoolbesturen deze mogelijkheden benut, is in zijn totaliteit de ruimte voor nieuwe initiatieven binnen het bestel kleiner geworden.¹⁵

In het Nederlandse stelsel vinden we de verscheidenheid vooral tussen de afzonderlijke leerwegen. Gegeven de leerweg zijn de verschillen tussen scholen betrekkelijk klein. Het onderwijsbeleid koerst vooral op het vergroten van individuele keuzemogelijkheden binnen relatief grote scholen. De ingeslagen richting lijkt te zijn: betrekkelijk weinig variatie tussen scholen en veel variatie tussen leerroutes van individuele leerlingen. Vanuit het oogpunt van maximale talentontwikkeling is er veel voor te zeggen om juist in te zetten op een combinatie van begrensde variëteit in leerroutes van indi-

viduele leerlingen, begrensde verscheidenheid binnen (organisatie-eenheden van) scholen en een grote variëteit tussen (organisatie-eenheden van) scholen.¹⁶ Zo blijken leerlingen beter te presteren bij een beetje keuzeruimte dan bij veel keuzeruimte.¹⁷ Als elke leerling een eigen leerroute volgt, kan dat bovendien ten koste gaan van zowel de inhoudelijke als de sociale samenhang.¹⁸

Een tweede opdracht voor een overheid die de ambities voor het onderwijs serieus ter hand wil nemen, is het voeren van consistent beleid op de lange termijn. Uiteindelijk zouden de boodschappen van alle bij het onderwijs betrokken actoren — denk aan het drukbewandelde middenveld — elkaar moeten versterken. Een absolute voorwaarde daarvoor is dat het landelijke onderwijsbeleid in zichzelf voldoende samenhang kent. Dat blijkt niet het geval te zijn.

Twee hoogleraren onderwijsrecht, Zoontjens en Mentink, kregen van de commissie-Dijsselbloem de opdracht een reconstructie te maken van de parlementaire besluitvorming rond de invoering van de basisvorming, de leerwegen en de profielen. Bestudering van hun lijvige onderzoeksrapport¹⁹ is zeer de moeite waard. De feitelijke, gedetailleerde reconstructie van de parlementaire besluitvorming is doorlopend ontnuchterend en bij vlagen onthutsend: het parlement is in het geval van de bestudeerde vernieuwingsoperaties niet in staat gebleken beleid te maken dat voldoende consistent is om te mogen verwachten dat de beleidsdoelen gerealiseerd werden.²⁰ Terwijl de vraagstukken complex waren en juist daarom integraliteit en continuïteit vereisten, werden wetgeving en implementatie tijdens het besluitvormingsproces meer en meer belast met substantiële inconsistenties. Zoals dat gaat bij politieke besluitvorming wil elke politieke partij (en soms welhaast elke politicus), zijn eigen punt in het traject terugzien. Als dat lukt, geldt de politieke missie als geslaagd, ook al zijn er zichtbare weeffouten in het resultaat. Dat de gestelde doelen ook bereikt worden, kan nauwelijks meer worden verwacht.

Er is weinig reden om aan te nemen dat het probleem van inconsistente beleidsvorming beperkt blijft tot de basisvorming, de leerwegen en de profielen. Een paar jaar geleden kwam de Algemene Rekenkamer tot eensluidende conclusies op basis van onderzoek op verscheidene andere terreinen.²¹ De parlementaire besluitvorming heeft een eigen dynamiek waarin weinig ruimte is voor het consequent doordenken van invoering en uitvoering. Onderwijsdebatten zijn onverminderd en waarschijnlijk ook onvermijdelijk ideologisch gekleurd. Dat maakt het onderwijs wellicht extra kwetsbaar voor inconsistenties in beleid.

Het onderscheid tussen ‘wat’ en ‘hoe’ veronderstelt een duidelijkere scheidslijn dan in de praktijk te trekken valt

48 De parlementaire onderzoekscommissie onderkent het probleem van de inconsistente beleidsvorming. Als oplossing geeft zij in haar eindrapport de aanbeveling ‘... voor de toekomst het onderscheid tussen het “wat” en het “hoe” weer te gaan hanteren als basiscriterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen’.²² Een merkwaardig voorstel. Dat het kabinet en een groot deel van onze parlementariërs dit voorstel omarmen is al net zo opmerkelijk. Je vraagt je af of men de beleidsanalyse heeft gelezen die Bronneman-Helmers (SCP) in opdracht van de commissie maakte. Hierin staat beschreven wat er gebeurde nadat tien jaar geleden werd besloten om langs het onderscheid ‘wat’ en ‘hoe’ onderwijsbeleid te voeren. De combinatie van de beleidsreconstructie van Zontjens en Mentink en de beleidsanalyse van Bronneman-Helmers maakt niet alleen duidelijk dat van dit voornemen weinig terecht kwam, maar ook waarom. Zoals menigmaal is opgemerkt, veronderstelt het onderscheid tussen ‘wat’ en ‘hoe’ een duidelijke

lijkere scheidslijn dan in de praktijk te trekken valt. Eindtermen (wat) en didactiek (hoe) zijn direct met elkaar verbonden. Hoe concreter de eindtermen, hoe beter er gestuurd kan worden op het wat, maar ook hoe sturender dat is voor het hoe.²³ Belangrijker nog is dat beide onderzoeken illustreren dat Kamer en kabinet er niet in slagen zich aan het zelfopgelegde onderscheid te houden. Keer op keer deinst men terug voor de consequenties van een vorm van sturen op hoofdlijnen. Dat geldt overigens niet alleen voor beleid op het gebied van onderwijs.²⁴ Het laten ontstaan van verscheidenheid, het gevolg van sturen op hoofdlijnen, blijkt erg moeilijk voor een overheid. Zeker in een tijd waarin lokale incidenten en incidentele klachten breed worden uitgemeten in de media en ‘de politiek’ tot reactie en actie wordt opgeroepen.

BREVET VAN ONVERMOGEN

Om zo veel mogelijk talenten van zo veel mogelijk leerlingen op microniveau te kunnen ontwikkelen moet, zoals gezegd, op macroniveau aan een aantal condities worden voldaan. Zo is het nodig dat parlement en overheid consequent en gedurende lange tijd sturen op enkele, duidelijke doelen. Tegelijkertijd is het nodig dat daadwerkelijk verscheidenheid ontstaat tussen scholen en dat dit ook wordt gestimuleerd. De onderzoeken die de parlementaire commissie liet uitvoeren illustreren het onvermogen van parlement en bureaucratie op deze punten. Het voorstel van de commissie om de taakverdeling tussen overheid en veld af te bakenen volgens ‘wat’ en ‘hoe’, suggereert dat het geconstateerde disfunctioneren van de overheid tijdelijk was, een incident. De beleidsreconstructie en beleidsanalyse maken echter duidelijk dat dit type onvermogen inherent is aan het functioneren van het parlement en de bureaucratie. Dat roept de ongemakkelijke vraag op of de overheid binnen het huidige stelsel überhaupt in staat geacht mag worden tot het scheppen van de condities voor het realiseren van langgekoesterde onderwijsambities.

Vooralsnog wijst weinig erop dat het parlement zich voortaan wel aan de zelfopgelegde taakverdeling zal houden. Een van de obstakels schuilt in het fenomeen van de schriftelijke Kamervraag. Geregeld vinden Kamerleden in mediaberichten aanleiding om bewindspersonen vragen te stellen. Traditiegetrouw begint zo'n vraag met 'Heeft u gelezen/gehoord in mediabron x dat...' en eindigt hij met een variatie op 'Wat gaat u aan deze misstand doen?'

Om een indruk te krijgen van de praktische haalbaarheid van het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe', bekeken onderzoekster Maartje van der Weide en ik vijftig Kamervragen. Al die vragen werden gesteld nadat het rapport *Tijd voor Onderwijs* was gepresenteerd. Vervolgens trachtten we deze vragen in te delen volgens het onderscheid waarlangs het parlement zelf zegt (wederom) te willen gaan werken. Onze welwillende poging tot indeling leerde dat iets meer dan de helft van de vragen (n=27) een 'wat-vraag' betrof. Dat betekent tegelijkertijd dat bijna de helft van de vragen betrekking had op onderwerpen die welbeschouwd al jaren niet meer tot het domein van de centrale overheid behoren. Bijna een derde van de vragen (n=15) betrof een 'hoe-vraag'. De overige Kamervragen (n=8) waren niet, ook niet met enige fantasie, in te delen volgens het onderscheid 'wat' versus 'hoe'. Deze kleine vingeroefening mag illustreren dat het Kamerleden nog niet mee zal vallen zich zo terughoudend op te stellen als ze hebben beloofd.

Een tweede indicatie dat er nog weinig is verbeterd inzake de consistentie van de beleidsvoering, is te vinden in de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Daarin staat dat beleidsmaatregelen in hun samenhang moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid. De brief verwijst daarbij naar de Nieuwe Uitvoeringsorganisatie Onderwijs. Dat deze NUO ontstaat uit een fusie tussen Cfi en IBG²⁵ staat er niet bij. Die fusie is ongetwijfeld een verstandige operatie, maar om consistentie in beleid te realiseren is zij volstrekt onvoldoende. De beleidsanalyse van Bronneman-Helmers

concludeert dat de overheid een te beperkte definitie van uitvoerbaarheid hanteert, namelijk die van juridische en technische consequenties van een wet voor de overheid zelf.²⁶ Over uitvoerbaarheid voor docenten en schoolleiders ging het steeds veel te weinig. De zinsnede in de beleidsreactie op het rapport illustreert die conclusie wederom. Het gaat nog steeds niet over de uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de eigenlijke uitvoerders.

Vooralsnog wijst weinig erop dat het parlement zich voortaan wel aan de zelfopgelegde taakverdeling zal houden

Een derde indicatie voor het onvermogen van de overheid om op hoofdlijnen en consequent te sturen, kwam aan het licht bij het slotdebat over het rapport *Tijd voor onderwijs* tussen Tweede Kamer en kabinet. De lange lijst met toezeggingen van de kant van de bewindslieden geeft een aardige indruk van de thema's die tijdens het debat aan de orde kwamen. Zo ging het over maatschappelijke stages en gratis schoolboeken; over nieuwe vormen van overleg tussen ministerie en 'veld'; over aantal en omvang van de leerstoelen onderwijsrecht aan Nederlandse universiteiten; over differentiatie van leerwegen op de Pabo opdat studenten zich specifiekere voorbereiden op lesgeven in de onderbouw dan wel de bovenbouw van het basisonderwijs; over het instellen van een klokkenluidersregeling voor leraren; enzovoort enzovoort. Geen lijst die de indruk wekt dat het parlement zich vanaf nu terughoudend opstelt en van zins is alleen op het 'wat' te sturen. Ook veelzeggend is wat er niet aan de orde kwam in het debat: het eigen functioneren van het parlement en de inconsistenties die het gevolg zijn van parlementaire besluitvorming bleven onbesproken.

TIJD VOOR EEN ANDER STELSEL

In deze bijdrage heb ik vanuit beschikbare kennis over het microniveau van leerlingen en scholen een vertaling gemaakt naar noodzakelijke condities op het macroniveau van het onderwijsbestel. Op dat macroniveau gaat het om een combinatie van enerzijds consistent onderwijsbeleid gedurende een lange termijn en anderzijds om ruimte en stimulering van verscheidenheid tussen scholen. Ons huidige stelsel kenmerkt zich door relatief grote verschillen tussen leerwegen en, gegeven de leerweg, om relatief kleine verschillen tussen scholen voor wat betreft inrichting en aanpak. Daarnaast is het beleid erop gericht om verscheidenheid en maatwerk met name te zoeken op het niveau van de individuele leerling. Onderzoek suggereert dat deze inrichting van het bestel waarschijnlijk niet de verstandigste is. Vruchtbaarder lijkt een combinatie van reële verschillen tussen scholen voor wat betreft inrichting en aanpak en begrensde verscheidenheid binnen scholen.

Het onderzoek dat in opdracht van de commissie-Dijsselbloem is uitgevoerd maakt duidelijk dat de overheid er de afgelopen decennia niet in is geslaagd om een consistent onderwijsbeleid te voeren en dat sturen op hoofdlijnen niet tot de kerncompetenties van het parlement behoort. Het voorstel van de commissie om in de toekomst (wederom) volgens het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' te werken vond breed weerklank, maar heeft weinig kans van slagen. De wijze waarop het 'rapport-Dijsselbloem' in de Kamer en met het kabinet werd behandeld onderstreept dat nog eens. Tal van onderwerpen kwamen aan bod, steeds met een echo van de roep om meer greep, meer controle en meer regels. De fundamentele vragen werden vakkundig vermalen in de parlementaire machinerie.

De vraag die 'Dijsselbloem' achterlaat is of het in de toekomst überhaupt mogelijk is om via parlementaire besluitvorming een consistent onderwijsbeleid te voeren waarmee meer

verscheidenheid en dynamiek in het stelsel ontstaan. De voortekenen zijn niet gunstig. Daarom is een fundamentele herbezinning nodig op de inrichting van het onderwijsstelsel en de rol van de overheid daarin. Gegeven de gevarieerde wensen en behoeften van leerlingen, ouders en scholen én de onmacht van de overheid om daaraan tegemoet te komen, is meer ruimte voor private partijen, al dan niet for-profit, gewenst. Het negeren van die realiteit zal ertoe leiden dat er meer initiatieven aan de rafelranden van het stelsel en daarbuiten ontstaan.

Als de overheid niet achter de feiten aan wil lopen, zal ze actief moeten stimuleren dat er verscheidenheid tussen scholen ontstaat en dat op kleine schaal ervaring wordt opgedaan met nieuwe ideeën. Dat kan ze doen door meer ruimte te bieden aan nieuwe toetreders en ook private partijen te verwelkomen. Of door 'vrijhavens' in het leven te roepen voor scholen die, ongehinderd door regelgeving, daadwerkelijk hun eigen koers kunnen bepalen en volgen.

De overheid moet meer ruimte bieden aan nieuwe toetreders en ook private partijen verwelkomen

In diverse landen wordt momenteel ervaring opgedaan met combinaties van publieke, private non-profit en private for-profit bemoeienis met scholen. De eerste bevindingen suggereren, niet verrassend, dat het in hoge mate afhangt van details of potentiële positieve effecten daadwerkelijk tot stand komen en negatieve (zoals segregatie en grotere ongelijkheid) worden voorkomen.²⁷ De enige manier om erachter te komen wat voor Nederland een passende vorm is, is ruimte maken voor nieuwe initiatieven en daarvan leren. Met doormodderen op de huidige weg zal het niet lukken. En dan blijft talent onbenut.

Noten

- 1 Gloppe, K. de (2008), 'Barbertje moet hangen', in: *Didaktief*, nr. 5, mei 2008, p. 4-9; Martens, R. (2008), "'Tijd voor onderwijs" beoordeeld', in: *OnderwijsInnovatie*, juni 2008, p. 26-28.
- 2 OECD (2005), *Education at a Glance*, OECD Indicators 2005. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD (2007), *Pisa 2006. Science competencies for tomorrow's world*, deel 1, hoofdstuk 4, 'Quality and equity in the performance of students and schools'. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 3 Dronkers, J. (2007), *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- 4 Blom, S. (1995), *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk*. Tradities en recente ontwikkelingen in het onderwijs. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- 5 'Beleidsreactie "Tijd voor Onderwijs"'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 17, 30 mei 2008, p. 4.
- 6 Zie ook S. Waslander en A. Glebbeek (2006). 'Over de sociologie in de onderwijssociologie. Waarom sociologen hun eigen vak serieus moeten nemen', in: R. Bosman en S. Waslander. *Over kansen, competenties en cohesie. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*. Assen: Van Gorcum.
- 7 De didactische driehoek wordt doorgaans omschreven als de driehoek tussen leraar, leerling en leerstof. Recentelijk wordt ook gesproken over de moderne didactische driehoek, die dan in algemenere termen wordt omschreven als de driehoek tussen leerling, leerbronnen en leeromgeving.
- 8 'Beleidsreactie "Tijd voor Onderwijs"', ibid.
- 9 Zie ook S. Waslander (2007), *Leren over innoveren. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: vo-Project.
- 10 Zie ook Waslander (2007), ibid.
- 11 Ravitch, D. (2000), *Left back. A century of battles over school reform*. New York: Touchstone.
- 12 Yasumoto, J.Y., Uekawa, K., en Bidwell, C.E. (2001). 'The collegial focus and high school students' achievement', in: *Sociology of Education*, 74, p. 181-209.
- 13 Borman, G.D., Hewes, G.M., Overman, L.T. en Brown, S. (2004), 'Comprehensive school reform and achievement: a meta-analysis', in: C.T. Cross (red.), *Putting the pieces together. Lessons from comprehensive school reform research* (p. 53-108). Washington DC: The National Clearinghouse for Comprehensive School Reform.
- 14 Datnow, A. (2005), 'The sustainability of school reform models in changing district and state contexts', in: *Administrative Quarterly*, 41, p. 121-153; Desimone, L. (2002), 'How can comprehensive school reform models be successfully implemented?', in: *Review of Educational Research*, 72, p. 433-479.
- 15 Zo is OMO (Ons Middelbaar Onderwijs) in het zuiden van Nederland gestart met De Nieuwste School, nam de Carmel Stichting in het oosten van het land het initiatief voor Slash 21, begon nuovo in Utrecht met Unic, en nam Piter Jelles in het noorden van het land initiatieven met Impuls.
- 16 Zie ook Waslander, S. en A. Glebbeek (2006), ibid.
- 17 Akerlof, G. en R. Kranton (2000), 'Identity and schooling. Some lessons for the economics of education', in: *Journal of Economic Literature* 40 (4), p. 1167-2001.
- 18 Waslander, S. (2007), 'Mass customization in schools: strategies Dutch secondary schools pursue to cope with the diversity-efficiency dilemma', in: *Journal of Education Policy*, 22 (4), p. 363-382.
- 19 Zoontjens, P.J.J. en Mentink, D. (2007), *Omstreden onderwijsvernieuwingen*. De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 8.
- 20 Zie ook de analyse van onderzoekster Sarah Blom, die de dubbele boodschappen van de basisvorming ontleedde. Blom, S. (1997), 'Het on-democratisch verschil', in: Kleijer, H. en G. Tillemans (red.) *Burgerschap zonder moraal. Een sociologische kijk op de verantwoordelijke burger*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- 21 *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2.
- 22 *Tijd voor onderwijs. Eindrapport van de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6. (citaat p. 142).
- 23 Zie ook het verslag van de openbare hoorzitting met dhr. H. P. Meijerink. Verslagen openbare hoorzittingen commissie parlementair onderzoek onderwijs-

- vernieuwingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 10. (p. 211 e.v.)
- 24 Putters, K. (2007), 'Passende sturingsinstrumenten voor onderwijsbeleid', in: *Onderwijsraad (2007), Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 11-27; Toonen, T. (2007), 'Onderwijs als maatschappelijke onderneming: minder instrumenten, meer structuur', in: *Onderwijsraad (2007), ibid.*, p. 101-114.
- 25 Cfi = Centrale Financiën Instellingen; IBC = Informatie Beheer Groep.
- 26 Bronneman-Helmers, H.M. (2007), *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.
- 27 O.a. Brewer, D.J., en G.C. Hentschke (te verschijnen). 'The global phenomenon of publicly-financed, privately-operated schools', in: Berends, M., M. Springer, D. Ballou en H. Walberg (red.), *Handbook of research on school choice*. Nashville: National Center on School Choice; Waslander, S. en H. Hopstaken (2005), 'Jongleren met publiek-private arrangementen', in: *Onderwijsraad (red.), Onderwijs in thema's*. Den Haag: Onderwijsraad.