

Het debat over onderwijskwaliteit

Politiek, pers en praktijk deel II



**durven
delen
doen**

Sietske Waslander,
Maartje van der Weide,
Cissy Pater

Over deze publicaties

Het debat over onderwijskwaliteit is een van de slotpublicaties van het Innovatieproject van de VO-raad. Terwijl de scholen die deelnamen aan het Innovatieproject, druk bezig waren met het verbeteren van hun onderwijs, stond de wereld om hen heen niet stil. Integendeel: het waren turbulente jaren. Tussen 2005 en 2010, de start en het einde van het Innovatieproject, zijn de gedachten verschoven over wat in het onderwijs belangrijk is en hoe de gewenste rolverdeling tussen overheid en scholen eruitziet.

Dit boekje analyseert het publieke en politieke debat over het voortgezet onderwijs van de afgelopen jaren. Het beschrijft de context waarbinnen het hele voortgezet onderwijs in Nederland functioneerde; ook de scholen die aan het project meededen en het Innovatieproject zelf. Het laat zien hoe innoverende scholen omgaan met wisselende eisen en verwachtingen uit hun omgeving, inclusief nieuwe beleidsmaatregelen. En het maakt duidelijk welke invloed dat heeft op het dagelijkse reilen en zeilen binnen de scholen. Dit laatste onderdeel is gebaseerd op de zestien scholen die drie jaar lang meededen aan Expeditie durven, delen, doen. Dit boekje is een vervolg op **Politiek, Pers en Praktijk: over de context waarbinnen vo-scholen innoveren**.

Over de zestien Expeditiescholen is nog veel meer geschreven. **Op zoek naar talent** beschrijft wat de Expeditiescholen hebben gedaan om talenten van leerlingen te ontdekken en tot ontwikkeling te brengen. **En, heb je vandaag nog een goede vraag gesteld?** laat zien hoe docenten op de Expeditiescholen betrokken waren bij onderzoek. En belangrijker nog, wat de effecten van onderzoek kunnen zijn voor de professionalisering van docenten. **Duurzaam vernieuwen** gaat over de inbedding van vernieuwingen in de scholen en over de rol van onderzoek daarbij. In **Scholen voorop** komen de school- en projectleiders van de zestien scholen aan het woord. Ze vertellen in eigen woorden waaraan ze hebben gewerkt, wat er goed ging en wat niet, en wat deelname aan het project hen heeft gebracht.

De opbrengsten van alle deelprojecten zijn kort samengevat in **Vijf jaar innoveren. Opbrengsten van het Innovatieproject**.

Het debat over onderwijskwaliteit

Politiek, pers en praktijk deel II

**durven
delen
doen**

Sietske Waslander,
Maartje van der Weide,
Cissy Pater

Woord vooraf

Waarom gebeurt er vaak nog zo weinig als goede mensen met goede inzet een maatschappelijk vraagstuk proberen op te lossen? Wie zich in ons land verdiept in de uitvoeringspraktijk van de publieke sector, vraagt het zich voortdurend af. Of we nu kijken naar de jeugdzorg, het welzijnswerk of het onderwijs: vaak is er sprake van 'schurende logica's'. Aan de ene kant staat de logica van de beleidsmaker, die vanachter zijn of haar bureau met de beste bedoelingen maatregelen verzint om bijvoorbeeld schooluitval tegen te gaan. Aan de andere kant vinden wij de logica van de jongerenwerker, de wijkagent of de docent: de frontlijners. Dat is de logica van de werkelijkheid. En maar al te vaak komen die logica's niet overeen: ze schuren. De frontlijners weten als geen ander hoe ze belangrijke problemen moeten aanpakken, maar worden tegengewerkt of op zijn minst gedemotiveerd door maatregelen van een op zich goedbedoelende overheid. Dit is een van de belangrijkste problemen van ons land op dit moment.

Dit onderzoek laat zien hoe die schurende logica's tot stand komen. Sietske Waslander, Maartje van der Weide en Cissy Pater analyseerden gedurende een aantal jaren zo'n beetje alles wat er in de media en politiek geschreven en gezegd werd over het onderwijs. We zien dan in de eerste plaats hoezeer die twee met elkaar verweven zijn. Maar belangrijker nog is de derde stap die in dit boek wordt geanalyseerd: hoe het huidige beleid uitpakt op individuele scholen. En ziedaar de schurende logica's: scholen die te maken hebben met tegenstrijdige maatregelen en met beleid dat het tegenovergestelde bereikt van wat wordt bedoeld. Terwijl het beleid steeds strakker inzet op basisvaardigheden, taal en rekenen, Nederlands, Engels en wiskunde, weten de werkers in het onderwijs als geen ander dat kinderen structuur en verbondenheid nodig hebben om het in dit leven en deze samenleving te rooien. En dat 'de school' hen dat in enigerlei vorm moet bieden. Zo niet, dan bestaat het risico dat het systeem nog meer uitval produceert. Dat is iets wat niemand wil, maar is mogelijk de uitkomst van alle goede inzet.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn van veel grotere waarde dan alleen voor de scholen die meededen aan Expeditie durven delen doen. Wie inzicht wil krijgen in de oorsprong van schurende logica's, leze dit boek. Daarmee is het verplichte kost voor beleidsmakers, politici, bestuurders en iedereen die goed onderwijs in ons land een warm hart toedraagt. Er is werk aan de winkel!

Pieter Winsemius



Inhoudsopgave

Deel I Achtergrond	5
1 Expeditie durven, delen, doen	5
1.1 Doel van het onderzoek	7
1.2 Leeswijzer	7
2 Theoretische achtergrond	9
3 Methode van onderzoek	15
3.1 Normatieve druk	16
3.2 Regulatieve druk	17
3.3 Mimetische druk	18
3.4 Contextmanagement	18
3.5 Databronnen	19
4 Analyse van het onderwijsdebat	23
4.1 Het vo in kranten, Kamerstukken en tv-programma's	24
4.2 Verloop en inhoud van het onderwijsdebat	27
Deel II Onderwijskwaliteit: debat en beleid	35
5 De aanloop	35
6 Het kwaliteitsdebat: een reconstructie	43
6.1 Schooljaar 2007 – 2008	44
6.2 Schooljaar 2008 – 2009	53
6.3 Schooljaar 2009 – 2010	61
6.4 Discussie	67
Deel III Onderwijskwaliteit: Expeditiescholen	73
7 Het onderwijsdebat	73
8 Het kwaliteitsdebat	83
9 Beleid	87
10 Ruimte om te innoveren	93
Deel IV Onderwijskwaliteit: debat, beleid en praktijk	101
11 Innoveren; alle zeilen bijzetten	101

DEEL I ACHTERGROND

1

Expeditie durven, delen, doen



Bij de start van het schooljaar 2007-2008 gingen achttien scholen voor voortgezet onderwijs 'op Expeditie'. Expeditie durven, delen, doen was een initiatief van de Programmaraad Innovatie.VO. De Expeditie beoogde duurzame vernieuwingen in het voortgezet onderwijs te bevorderen.¹

De naam 'Expeditie' werd gekozen om aan te geven dat het om een ontdekkingsreis ging. Na een zorgvuldige selectieprocedure op basis van de plannen die scholen zelf maakten, werden achttien scholen geselecteerd om in het project te participeren. Scholen bepaalden zelf wat ze in drie jaar willen realiseren, hoe ze dat wilden aanpakken en met wie. Onderzoekers volgen de deelnemers op de innovatieve weg die zij insloegen. Scholen stelden hun eigen onderzoeksvraag en werkten samen met onderzoekers aan het beantwoorden van die vraag. Daarnaast werd er overkoepelend wetenschappelijk onderzoek gedaan naar processen en effecten van vernieuwingen op scholen. Zo kunnen de ervaringen van enkele scholen meerwaarde krijgen voor de hele onderwijssector. Het onderzoek waarvan we hier verslag doen, maakt deel uit van het overkoepelende onderzoek en is een vervolg op het eerder verschenen *Politiek, Pers en Praktijk*.²

Innovatie is een middel om op actuele vragen een eigentijds antwoord te zoeken. Voor de Expeditie werden drie grote thema's of programmalijnen benoemd. De thema's sloten aan bij actuele maatschappelijke en

onderwijskundige opgaven.³ Scholen die 'op Expeditie' gingen, hebben hun eigen plannen afgestemd op de volgende thema's:

**1 Nederland Talentenland:
het maximale bereiken**

Hoe kunnen scholen talenten van leerlingen meer tot ontwikkeling brengen, zodat meer leerlingen excelleren? En hoe kunnen scholen meer soorten talenten aan bod laten komen, bijvoorbeeld op het gebied van sport, ambachtelijke vaardigheden of cultuur?

**2 Met plezier naar school:
bij de les blijven**

Wat kunnen scholen doen om leerlingen meer te motiveren en meer betrokken te maken bij het leren? En wat kunnen scholen doen om te voorkomen dat leerlingen de school of zelfs het onderwijs verlaten?

**3 Onderwijs is populair:
personeel is trots**

Hoe kunnen scholen professionalisering van docenten stimuleren? En wat is ervoor nodig om binnen een school een professionele cultuur te ontwikkelen, te bevorderen en te behouden?

Samen dragen deze programmalijnen het overkoepelende, vierde thema: duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs.

Om beschikbare kennis optimaal te benutten, is bij de start van de Expeditie een review verschenen onder de titel *Leren over Innoveren*.⁴ Dat is een overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek in binnen- en buitenland naar de drie programmalijnen en het vierde thema duurzaam vernieuwen. De review sloot, bij wijze van samenvatting, af met zeven aandachtspunten bij duurzaam vernieuwen in het onderwijs.⁵ Het overkoepelende onderzoek waarvan we hier verslag doen legt de nadruk op twee van die aandachtspunten: consistentie van (overheids)beleid en contextmanagement van scholen.

1.1 Doel van het onderzoek

Onderwijsvernieuwing vereist een lange adem. Vaak zijn pas na jaren inspanning duidelijke effecten op leerlingen zichtbaar te maken. Voor scholen die werken aan innovaties is een zekere continuïteit daarom cruciaal. Continuïteit binnen de school, maar ook continuïteit buiten de school. Scholen blijken beter in staat duurzaam te vernieuwen als het beleid en de prikkels die ze uit de omgeving krijgen consistent zijn. Zowel in de tijd, als tussen verschillende organisaties zoals de centrale overheid, de lokale overheid en de inspectie. Consistent beleid komt echter zelden voor.⁶ Inconsistenties in beleid kunnen het scholen lastig en soms zelfs onmogelijk maken om vernieuwingen te verankeren en duurzaam te maken. Toch zijn veranderingen in de omgeving van een school zelden de directe of de

enige oorzaak voor het verzanden van een vernieuwing. Het gaat ook om de manier waarop de school weet om te gaan met veranderingen in de context. We hebben dat al eerder 'context-management' genoemd.

De Expeditie is een meerjarig project om duurzame vernieuwingen in scholen voor voortgezet onderwijs te stimuleren. Om na afloop van dat project op een reële manier de balans op te kunnen maken, is een blik die zich alleen op de deelnemende scholen richt te beperkt. Ontwikkelingen in de context waarbinnen die scholen aan het werk zijn, behoren ook tot het blikveld. Net als de manier waarop die scholen omgaan met de veranderingen in hun omgeving. Om die reden is bij het begin van de Expeditie een onderzoek gestart om de context waarbinnen scholen innoveren systematisch te analyseren. Het onderzoek heeft primair tot doel een rijke beschrijving te geven van die context, die voor alle vo-scholen in Nederland geldt. Daarnaast willen we aan de hand van de Expeditiescholen nagaan wat die context betekent voor scholen, hoe ze er mee omgaan, en welke implicaties dat heeft.

1.2 Leeswijzer

Deze publicatie bestaat uit vier delen. In **Deel I** beschrijven we de algemene achtergronden van het onderzoek. Het gaat in het bijzonder om de theoretische inbedding van het onderzoek (hoofdstuk 2) en de methode van onderzoek

(hoofdstuk 3). Bovendien beschrijven we de resultaten van algemene analyses van het onderwijsdebat (hoofdstuk 4). Hoe is het debat verlopen gedurende de drie opeenvolgende schooljaren van de Expeditie? En waar ging het debat eigenlijk over?

Deel II legt de focus vervolgens op het thema dat de meeste aandacht kreeg tussen 2007 en 2010: de kwaliteit van het onderwijs. Om het kwaliteitsdebat in een bredere context te plaatsen, beginnen we met een beschrijving van de aanloop naar dat debat (hoofdstuk 5). Dan blijkt dat de discussie begon met een kleine keten particuliere scholen en zich steeds verder uitbreidde. Vervolgens zoomen we specifiek in op de inhoud van het kwaliteitsdebat, voor elk van de drie schooljaren (hoofdstuk 6). Zo wordt duidelijk dat wat begon met een publiek debat, vervolgens al snel aanleiding was voor heel concreet beleid.

In **Deel III** verleggen we de focus van debat en beleid, naar de praktijk. Dan zijn de Expeditiescholen aan het woord. Op basis van interviews gaan we na hoe deze scholen in het algemeen omgaan met het publieke debat (hoofdstuk 7) en in het bijzonder met het kwaliteitsdebat (hoofdstuk 8). Vervolgens worden we nog concreter door te kijken naar mogelijke effecten van concrete maatregelen om de kwaliteit te verhogen, namelijk de grotere aandacht voor taal en rekenen en het aanscherpen van de exameneisen. We

ronden Deel III af met een relevante maar moeilijke vraag: is de ruimte om te innoveren in de loop van deze jaren groter of kleiner geworden?

Tot slot geven we in **Deel IV** een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het hele driejarige onderzoek. We concluderen dat de wind in het publieke en politieke debat behoorlijk is gedraaid. Expeditiescholen hebben dan ook alle zeilen bij moeten zetten om hun innovaties op koers te houden.

- 1 Zie voor meer informatie over de Expeditie en de deelnemende scholen: www.vo-raad.nl.
- 2 S. Waslander & M. van der Weide (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-Project Innovatie.
- 3 Expeditie durven, delen, doen, Innovatievoorziening 2007 – 2010. VO-Project Innovatie.
- 4 S. Waslander (2007). *Leren over Innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project Innovatie.
- 5 Deze aandachtspunten werden geformuleerd als 7C's, te weten: Concentratie, Coherentie, Commitment, Community, Continuïteit, Consistentie en Context-management. Zie voor een nadere toelichting en onderbouwing Waslander (2007) Ibid.
- 6 Zie ook Maden 2001 Ibid; Desimone 2002 Ibid; Datnow, A. (2005). The sustainability of school reform models in changing district and state contexts. *Administration Quarterly* (41) 121 – 153.

2 *Theoretische achtergrond*



In dit onderzoek bouwen we voort op de constatering dat scholen niet in het luchtledige aan hun innovaties werken en dat de context waarin scholen functioneren, samen met de manier waarop scholen daarmee omgaan, van grote invloed kan zijn op het welslagen van innovaties.⁷ Om de wisselwerking tussen innoverende scholen en hun context te onderzoeken, maakt het overkoepelende onderzoek waarvan deze publicatie deel uitmaakt gebruik van de institutionele theorie. Deze theorie wordt veel gebruikt in de sociale wetenschappen en sluit goed aan bij bevindingen uit eerder onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het onderwijs.⁸

Het belang van legitimiteit

Sociale en culturele factoren in de omgeving van organisaties zijn volgens de institutionele theorie essentieel om te begrijpen waarom organisaties blijven functioneren zoals ze doen. Ook kunnen ze helpen begrijpen waarom tegelijkertijd sprake kan zijn van veranderingen.⁹ Sociale en culturele factoren zorgen voor zogeheten institutionele druk. Het gaat dan om opvattingen over wat goed is en wat wenselijk zou zijn, maar ook over wat gangbaar is, over gebruiken en manieren waarop mensen gewoon zijn de dingen te doen. Door deze institutionele druk kunnen organisaties die in eenzelfde institutioneel veld functioneren, meer en meer op elkaar gaan lijken (isomorfisme). Een institutioneel veld bestaat uit alle organisaties die een vergelijkbare dienst of een vergelijkbaar product aanbieden,

samen met alle andere organisaties die ondersteunend zijn of invloed willen uitoefenen. Tot het institutionele veld van het onderwijs behoren onder meer scholen, het ministerie van OCW, de inspectie, de landelijke pedagogische centra, de uitgevers, vakbonden en pressiegroepen, vakverenigingen, enzovoort.

Institutionele druk

De theorie onderscheidt drie manieren waarop institutionele druk invloed kan hebben op organisaties.¹⁰ De eerste vorm heeft een 'coercive' ofwel dwingend karakter; dit staat ook bekend als regulatieve druk.¹¹ Zoals het woord al zegt, moeten we dan vooral aan wetten en regels denken. Als dezelfde regels voor alle organisaties gelden, kan daar een uniformerende werking van uit gaan. Ten tweede is sprake van 'normative' (normatieve) druk. Daarbij kunnen we denken aan expliciete én impliciete opvattingen over wat goed onderwijs is, over hoe een 'echte school' eruitziet, over wat gewoon en ongewoon is, over wat belangrijk is en wat niet, enzovoort. De derde vorm van druk is 'mimetic', en verwijst naar het kopiëren van andere organisaties. Dat kopiëren kan betrekking hebben op ideeën, op specifieke elementen van een productieproces of een aanpak, maar bijvoorbeeld ook op een product of dienst of de manier waarop een organisatie is ingericht. De te kopiëren elementen dragen de belofte in zich concurrentievoordelen op te leveren en/of

worden als wenselijk en nastrevenswaardig gezien. Ook het promoten van ‘best practices’ of het werken met benchmarks kan dit type druk op organisaties leggen.

Hoewel deze drie vormen van institutionele druk theoretisch te onderscheiden zijn, blijkt het onderscheid in empirisch onderzoek vaak moeilijk te maken. Zo zijn regels en normatieve opvattingen met elkaar verknoot: normatieve opvattingen vinden hun concrete weerslag in regels, die op hun beurt normatieve opvattingen kunnen bevestigen, versterken of ondermijnen. Processen die leiden tot het kopiëren van andere organisaties zijn in de praktijk vaak moeilijk te onderscheiden in enerzijds het van elkaar leren omdat men iets wenselijk vindt, en anderzijds het overnemen van aspecten uit een vorm van gedwongen of gevoelde noodzaak.

Legitimiteit

Binnen de institutionele theorie is legitimiteit een centraal begrip. Volgens de theorie gaat het bij de inrichting en het functioneren van organisaties ten dele om ‘technische’ aspecten. Daarvoor gelden criteria als effectiviteit en efficiëntie. Daarnaast en soms zelfs los daarvan, gaat het om het verwerven en behouden van legitimiteit in de sociaal-culturele betekenis van het woord. Legitimiteit is voor alle organisaties relevant, maar vooral voor organisaties waarvan de doelen niet altijd eenduidig of zelfs tegenstrijdig zijn, waarvan (een deel van) de

output moeilijk te meten is, en waarvan de ‘productietechnologie’ complex en onzeker is. Van dat laatste is sprake als niet met zekerheid te zeggen is of interventie A in alle gevallen leidt tot effect B met omvang C. Of anders gezegd: als in diverse gevallen heel verschillende, en soms op voorhand onbekende, interventies nodig zijn om een vergelijkbare output te realiseren.

Volgens de theorie kunnen organisaties op drie manieren legitimiteit verwerven. Die drie manieren corresponderen met de drie eerdergenoemde vormen van institutionele druk. Ten eerste verwerven organisaties legitimiteit door zich aan wetten en regels te houden. Ten tweede genieten ze legitimiteit als ze aansluiten bij dominante normen en opvattingen over wat gangbaar is, over wat goed en belangrijk wordt gevonden. Een derde manier om legitimiteit te verwerven is door zich te spiegelen aan organisaties die wel, of bij uitstek, het vertrouwen van mensen genieten en door elementen van dat type organisaties over te nemen. Bij deze laatste manier van legitimiteit verwerven hoort ook het ‘voldoende’ scoren op ranglijsten en op benchmarks.

Al met al kan de institutionele context op vele manieren invloed uitoefenen op organisaties, in dit geval op scholen. De invloed kan direct of indirect zijn, de vorm aannemen van duidelijk zichtbare en herkenbare regels, maar ook van moeilijk grijpbare en vaak impliciete opvattingen.

Inventieve mensen en organisaties

Mensen zijn inventief, ook binnen organisaties. Organisaties spelen dan ook een actieve en inventieve rol in de manier waarop ze met hun omgeving omgaan.¹² Er zijn vele manieren waarop organisaties kunnen omgaan met institutionele druk. Een specifieke, en heel bekende, manier staat bekend als ‘decoupling’, het ont-koppelen. Binnen veel organisaties is een onderscheid te maken tussen enerzijds de kern van de organisatie en anderzijds allerlei randvoorwaardelijke en ondersteunende activiteiten. De kern van de organisatie noemen we ook vaak het primaire proces, dat waar het in de organisatie eigenlijk allemaal om gaat. Bij scholen is dit het leerproces van leerlingen. Daarnaast zijn er ondersteunende activiteiten die dat primaire proces mogelijk moeten maken: de werving van leerlingen, personeelsbeleid, administratie, de manier waarop de school zich naar buiten presenteert, enzovoort. Ont-koppeling wil zeggen dat druk van buiten zoveel mogelijk wordt opgevangen binnen de ondersteunende activiteiten, terwijl het primaire proces zo weinig mogelijk verandert. Dit wordt ook wel een symbolische aanpassing genoemd. De school houdt zich bijvoorbeeld in formele zin aan een wet en verwerft daarmee legitimiteit. Tegelijkertijd heeft de wet weinig invloed op het dagelijkse reilen en zeilen binnen de school en verandert er nauwelijks iets voor docenten en leerlingen. Het ‘eigenlijke werk’ wordt als het ware losgekoppeld van de rest van de organisatie,

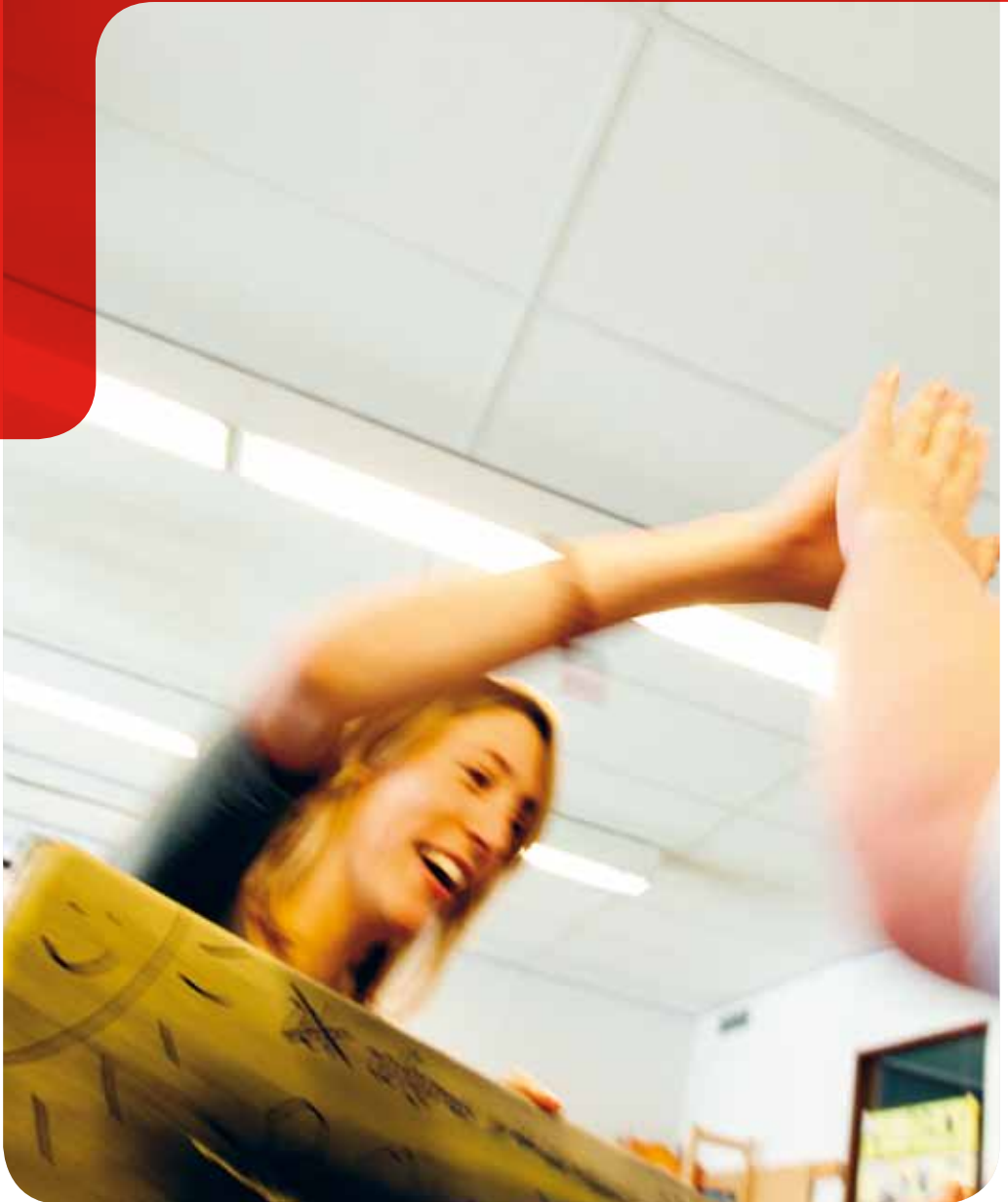
ondersteunende activiteiten fungeren als buffer voor het primaire proces. Dit ont koppelen komt vooral voor als de omgeving veel tegenstrijdige boodschappen geeft en regels elkaar snel opvolgen. Zonder buffer zou het primaire proces in dat geval regelmatig verstoord raken.

Naast ‘decoupling’ benutten organisaties nog vele andere strategieën om om te gaan met vormen van institutionele druk.¹³ Ze zijn bijvoorbeeld opportunistisch en benutten hun omgeving voor eigen doeleinden, ze proberen hun omgeving actief te beïnvloeden, negeren regels en opvattingen, formeren eigen coalities, gaan over tot pragmatische oplossingen en compromissen, schipperen tussen tegenstrijdige belangen, volgen regels zonder meer op, et cetera. De aard van de institutionele druk die op organisaties wordt uitgeoefend, blijkt vaak heel divers te zijn, onder meer omdat normatieve opvattingen sterk uiteen kunnen lopen. Bovendien zijn ook regels onderling vaak niet helemaal consistent. Juist die diversiteit en tegenstrijdigheid bieden organisaties manoeuvreerruimte bij het verwerven van legitimiteit. In dat verband spreekt men ook wel van ‘institutioneel ondernemerschap’.¹⁴ Die term geeft aan dat een organisatie en in het bijzonder haar leider, een specifieke en belangrijke taak heeft om in het geheel van opvattingen en regels voldoende legitimiteit te verwerven voor wat de organisatie doet en van plan is.

- 7 Zie voor meer achtergronden en onderzoek Waslander & Van der Weide 2009 (*Ibid*). Delen uit dit hoofdstuk zijn ontleend aan de eerder genoemde publicatie.
- 8 De theorie staat ook wel bekend als neo-institutionele theorie, recentelijk spreken de belangrijke auteurs liever over institutionele theorie.
- 9 Zie o.a. Meyer, J.W. & B. Rowan (1977) Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2) 340 – 363; Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press; Scott, W.R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37 (5) 427 – 442.
- 10 DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2) 147 – 160.
- 11 Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 12 In de institutionele theorie staat dit bekend als 'embedded agency'. De institutionele context beïnvloedt de acties van mensen; op hun beurt vormen de acties van mensen samen de institutionele context. Giddens spreekt in dit verband over 'structuration', waarmee hij de dialectische relatie tussen 'structure' en 'agency' bedoelt. De ironische gevolgen van 'structuration' zijn bekend: in een actieve poging van mensen om de structuur te veranderen, dragen zij vaak onbedoeld bij aan het in stand houden en bevestigen daarvan.
- 13 Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16, 145 – 179; Goodstein, J.D. (1994). Institutional pressures and strategic responsiveness: employer involvement in work-family issues. *The Academy of Management Journal*, 37 (2) 250 – 382; Binder, A. (2007). For love and money: organizations' creative responses to multiple environmental logics. *Theory and Society* 36 (6) 547 – 571; Ashworth, R., G. Boyne & R. Delbridge (2009). Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1) 165 – 187.
- 14 Garud, R., C. Hardy & S. Maguire (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: an introduction to the special issue. Special issue of *Organization Studies*, 28 957 – 969.

3

Methode van onderzoek



In dit onderzoek staan vier theoretische concepten centraal: normatieve druk, regulatieve druk, mimetische druk en contextmanagement van scholen. In dit hoofdstuk geven we eerst aan hoe we hebben geprobeerd die begrippen concreet te maken en welke gegevens we hebben verzameld. Vervolgens geven we een kort overzicht van de databestanden waarop de analyses in deze publicatie gebaseerd zijn.

3.1 Normatieve druk

We willen grip krijgen op het theoretische concept 'normatieve druk', ofwel het geheel van opvattingen en overtuigingen omtrent het voortgezet onderwijs. Dat is bepaald geen sinecure. Binnen de institutionele theorie is normatieve druk een kenmerk op het niveau van een institutioneel veld. Het concept normatieve druk is in die zin verwant aan het concept publieke opinie. Naar publieke opinie en de impact daarvan is al veel onderzoek gedaan.¹⁵ Daaruit weten we dat publieke opinie adequaat in beeld gebracht kan worden met de analyse van uitingen in de media en dat uitingen in de media zowel op korte als langere termijn invloed hebben op denkbeelden en gedrag van mensen. We hebben normatieve druk daarom geoperationaliseerd als 'alle uitingen over het voortgezet onderwijs in landelijke dagbladen en op televisie'.

Landelijke dagbladen

De eerste gegevensbron bestaat uit landelijke dagbladen: Trouw, de Volkskrant en NRC Handelsblad. Deze drie dagbladen zijn gekozen omdat uit eerder onderzoek is gebleken dat het onderwijsdebat met name in deze dagbladen wordt gevoerd en aanvulling met berichten uit het Algemeen Dagblad en Financieel Dagblad weinig opleverde.¹⁶

Bij het zoeken naar relevante stukken maken we gebruik van het Newsportal van LexisNexis. Dit digitale archief omvat veel, maar niet alle artikelen uit de genoemde landelijke dagbladen. Voor de zekerheid hebben we gedurende vier maanden ook alle papieren kranten systematisch doorgenomen. Vergelijking leerde dat we via het digitale archief slechts zeer sporadisch een relevant artikel misten. Vervolgens is de dataverzameling beperkt tot het digitale archief.

Daarin zoeken we eerst met algemene zoektermen, zoals onderwijs, school of docent. De gevonden artikelen worden geselecteerd volgens de eerder beschreven inhoudelijke criteria. Artikelen die overblijven, worden opgenomen in een database, van trefwoorden voorzien en digitaal gearchiveerd.

Televisie

Uitzendingen op televisie vormen de tweede bron van gegevens. Vooraf hebben we een aantal programma's geselecteerd die we gedurende de looptijd van de Expeditie systematisch hebben gevolgd. Deze programma's berichten over het nieuws, belichten achtergronden bij het nieuws, bediscussiëren nieuws en politiek of tonen documentaires. Voor de publieke kanalen gaat het om: het NOS Journaal, NOVA/Den Haag Vandaag, Buitenhof, EenVandaag, Netwerk, Pauw & Witteman, Knevel & Van den Brink en Zembla. Voor de commerciële kanalen keken we naar: het RTL Nieuws en Hart van Nederland.

Voor elk van deze programma's zijn programmagidsen, websites en archieven doorzocht naar items over onderwijs. Vervolgens zijn items geselecteerd op basis van de inhoudelijke selectiecriteria. Net als bij de kranten is elk van de items opgenomen in een database en voorzien van trefwoorden. Daarnaast zijn de volledige url's gearchiveerd.

3.2 Regulatieve druk

Regulatieve druk is het tweede theoretische concept waar we grip op willen krijgen. Net als normatieve druk is dit volgens de institutionele theorie een kenmerk van een institutioneel veld, en daarmee van alle scholen in dat veld. In ons geval gaat het hoofdzakelijk om wetten en regels waarmee alle middelbare scholen te maken hebben. We

hebben ons hier beperkt tot regels van de landelijke overheid.

In veel institutioneel onderzoek wordt één beleidsmaatregel of beleidsprogramma bestudeerd. Uit eerder onderzoek weten we echter dat vooral de combinatie van maatregelen voor problemen kan zorgen. Om die reden willen we ons niet beperken tot één dossier, zoals het innovatiebeleid. We hebben regulatieve druk geoperationaliseerd als 'alle vormen van overheidsbeleid voor zover dat beleid betrekking heeft op het voortgezet onderwijs'.

Kamerstukken

Als bron voor systematische gegevensverzameling maken we gebruik van Kamerstukken. We zijn gestart met systematisch zoeken in Parlando, het archief voor definitieve parlementaire publicaties. Het vinden van de goede zoektermen voor onze doeleinden bleek echter lastig. Algemene termen leverden te veel stukken op, specifiekere termen juist te weinig. Daarom hebben we de zoekstrategie aangepast. We zijn gestart bij de Kamerstukken die het ministerie van OCW op zijn website plaatst. Deze stukken zijn aangevuld met de handelingen van parlementaire vergaderingen. Via Parlando zijn alle handelingen over onderwijs gezocht; daarna zijn ze geselecteerd volgens de inhoudelijke criteria. Net als bij de kranten is elk van de stukken opgenomen in een database,

voorzien van trefwoorden en digitaal gearchiveerd.

3.3 **Mimetische druk**

Mimetische druk is de druk op organisaties om iets over te nemen van andere, vergelijkbare organisaties die het op specifieke aspecten ‘beter’ blijken te doen. Hoe ‘goed’ een organisatie het doet ten opzichte van andere organisaties kan op verschillende manieren blijken. Zo zijn er vele benchmarks en ranglijsten die gestoeld zijn op vormen van kwantitatieve informatie. Daarnaast worden met regelmaat ‘good’ of zelfs ‘best practices’ beschreven waarbij de boodschap luidt dat andere organisaties iets van de betreffende organisatie kunnen leren.

In het voortgezet onderwijs bestaan de meest in het oog springende vormen van mimetische druk op afzonderlijke scholen uit de kwaliteitskaart van de Inspectie van het Onderwijs, en de deels daarop gebaseerde ranglijsten die in kranten en tijdschriften verschijnen.

Behalve voor afzonderlijke scholen, kan er ook voor de sector als geheel mimetische druk ontstaan als vergelijkingen worden gemaakt, in de tijd, met andere sectoren of met andere landen. Voor vergelijkingen in de tijd wordt in Nederland vooral gebruikt gemaakt van het zogeheten VOCL-onderzoek. Daarin worden de onderwijsloopbanen van opeenvolgende grote groepen leerlingen over langere tijd gevolgd.¹⁷ Ook worden prestaties van

Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs vergeleken met prestaties van leerlingen in andere landen. De meest bekende internationale onderzoeken waarin dergelijke vergelijkingen worden gemaakt, zijn het PISA-onderzoek van de OESO¹⁸ en TIMMS en PIRLS van de IEA.¹⁹

In het onderzoek waarover we hier schrijven verzamelen we niet alle benchmarks en ranglijsten die relevant zijn voor afzonderlijke vo-scholen en de sector als geheel. Waar uit analyses van krantenartikelen en Kamerstukken blijkt dat specifieke benchmarks en ranglijsten een rol in het debat spelen, zijn de genoemde rapporten wel bij de analyses betrokken.

3.4 **Contextmanagement**

Het beschrijven van de institutionele context waarin scholen werken, is het primaire doel van dit onderzoek. Daarnaast willen we een indicatie krijgen van de betekenis van die context voor innoverende scholen. De vraag is hoe Expeditiescholen de normatieve, regulatieve en mimetische druk uit de omgeving ervaren, hoe ze ermee omgaan en welke invloed het mogelijk heeft op de innovaties waaraan ze werken.

De manier waarop scholen omgaan met veranderingen en inconsistenties in hun omgeving hebben we eerder contextmanagement genoemd.²⁰

Interviews

Gedurende de Expeditie zijn voor het doel van dit onderzoek twee keer interviews gehouden. De eerste ronde gesprekken vond plaats in het najaar van 2008, in de vorm van telefonische interviews met achttien Expeditiescholen. De respons was honderd procent. Afhankelijk van de organisatievorm en de aard van de innovatie, vond het gesprek plaats met de schoolleider, de locatieleider of de projectleider. Al deze mensen zijn bekend en vertrouwd met de innovatie en weten wat er op dat gebied in hun eigen school speelt. Alle gesprekken werden door dezelfde interviewer gevoerd en duurden gemiddeld vijftig minuten. In het voorjaar van 2010 volgde een tweede ronde gesprekken, in de vorm van face-to-face interviews met vertegenwoordigers van de vijftien Expeditiescholen die tot aan het einde bij het project betrokken waren. Waar mogelijk werd met dezelfde persoon van de school gesproken. In een aantal gevallen was dat niet mogelijk omdat de betreffende school- of projectleider de school had verlaten. De gesprekken werden in beide ronden door dezelfde interviewer gevoerd.

Alle gesprekken zijn met toestemming van de betrokkenen opgenomen, verbatim uitgewerkt en kwalitatief geanalyseerd. De scholen die deelnemen aan de Expeditie zijn bekend. De interviews zijn dan ook niet volledig geanonimiseerd weer te geven. Wel hebben we de geïnterviewden vertrouwelijkheid

toegezegd. Om daaraan tegemoet te komen, willen we zoveel mogelijk voorkomen dat specifieke uitspraken te herleiden zijn naar specifieke scholen. Dat is de reden waarom in dit boekje wel citaten uit de interviewverslagen zijn gebruikt, maar geen respondentnummers staan vermeld. In een enkel geval is een specifiek detail weggelaten of geherformuleerd om mogelijke identificatie te voorkomen.

3.5 Databronnen

Voor de analyses van het publieke debat maken we gebruik van drie databronnen, die van elkaar verschillen in breedte (aantal jaren) en diepte (aard van de gegevens). Voor elk van deze bronnen gelden dezelfde inhoudelijke selectiecriteria.

Inhoudelijke selectiecriteria

Het onderzoek waarvan we hier verslag doen is uitgevoerd binnen het programma van Expeditie durven, delen doen. De Expeditie is een project voor het voortgezet onderwijs. De selectie van de berichtgeving over het onderwijs is daarom tot die sector beperkt. Bijdragen over het primair onderwijs, het mbo en hoger onderwijs zijn alleen opgenomen als er een directe verbinding is met het voortgezet onderwijs. Dat is bijvoorbeeld het geval bij experimenten voor doorgaande leerlijnen in vmbo en mbo. Onderwerpen die alleen of voornamelijk te maken hebben met andere onderwijssectoren, zijn buiten beschouwing

gebleven. Dat geldt bijvoorbeeld voor discussies in het primair onderwijs over rekenmethodes en de invoering van realistisch rekenen, en de invoering van competentiegericht onderwijs in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

Het leven van middelbare scholieren, docenten en schoolleiders is uiteraard breder dan wat er in het onderwijs gebeurt. Toch hebben we de data-verzameling voor ons doel beperkt tot onderwerpen die een directe relatie met het onderwijs hebben. Daarom laten we bijvoorbeeld de discussie over de Wajong-regeling en de betekenis daarvan voor jongeren buiten beschouwing. Ook bijdragen van of over bekende Nederlanders die ten tijde van de centrale examens voor de krant een examen maken, zijn buiten de selectie gebleven.

Databron I (1.10.2007 – 17.7.2010)

Het databestand dat ten grondslag ligt aan de meeste analyses, is Databron I.

Dit basisbestand omspannt de officiële looptijd van de Expeditie. Als startpunt is de officiële startdatum van de Expeditie gekozen: 1 oktober 2007. Op die dag lanceerde staatssecretaris Van Bijsterveldt het project. Als eindpunt is gekozen voor de laatste officiële schooldag van het schooljaar 2009 – 2010, voor de regio die als laatste met vakantie ging. In de regio Zuid-Nederland begon de zomervakantie in 2010 op 17 juli. Het databestand beslaat daarmee drie

opeenvolgende schooljaren (2007 – 2008, 2008-2009, 2009-2010) inclusief de tussenliggende zomerperiodes. In totaal gaat het om 144 aaneengesloten weken.

Databron I bevat artikelen uit drie landelijke dagbladen (N=3218), Kamerstukken uit de Eerste en de Tweede Kamer (N=1173) en tv-programma's uitgezonden via publieke en commerciële kanalen (N=656). In totaal gaat het om ruim vijfduizend items (N=5047). Al deze items zijn opgenomen in een volledig doorzoekbare database die ook geschikt is voor statistische analyses. In de database zijn kenmerken opgenomen zoals de datum van publicatie of uitzending, de titel, de bron, de aard van het stuk of het programma, de eventuele auteur(s), vragenstellers of ondertekenaars en een uniek nummer dat gekoppeld is aan een digitaal archief.

Databron II (1.1.2006 – 1.10.2007)

De aanzet voor de Expeditie begon uiteraard voordat het project officieel van start ging. Ver voor 1 oktober 2007 ontstond het idee achter de Expeditie, waarna het project in de steigers is gezet. Databron II beoogt het publieke debat voorafgaand aan de officiële start van de Expeditie in beeld te brengen, om het daarmee in een bredere context te plaatsen. Databron II beslaat de periode van 1 januari 2006 tot de start van de Expeditie, op 1 oktober 2007, ofwel 92 aaneengesloten weken. Vanwege de omvang en arbeidsintensieve aard van de dataverzameling, is Databron

II beperkt tot artikelen over het voortgezet onderwijs zoals die verschenen in drie landelijke dagbladen. In totaal gaat het om 1730 artikelen. De gegevens van Databron II zijn op precies dezelfde wijze verzameld, gerubriceerd en gearchiveerd als de gegevens van Databron I.

Door Databron II te combineren met een deel van Databron I, ontstaat voor een langere periode een totaaloverzicht van het publieke onderwijsdebat zoals dat in landelijke dagbladen is gevoerd. Aan de hand van bijna vijfduizend (N=4948) artikelen kan voor de periode van 1 januari 2006 tot 17 juli 2010, ofwel 236 aaneengesloten weken, de inhoud en het verloop van het debat geanalyseerd worden. We noemen dit gecombineerde databestand, dat alleen uit krantenartikelen bestaat, Databron IIB.

Databron III (1.1.1995 – 31.12.2005)

De Expeditie is een landelijk, meerjarig project om innovatie in scholen voor voortgezet onderwijs te stimuleren. Het onderwijsdebat over innovatie en vernieuwingen in het onderwijs in Nederland is niet los te zien van publieke discussies over wat ‘het nieuwe leren’ is gaan heten. Die discussies kwamen tot een hoogtepunt in het najaar van 2005, twee jaar voordat de Expeditie van start ging. Om de discussie over innovatie en vernieuwing in een nog bredere context te plaatsen, is voor deze publicatie ook gebruik gemaakt van gegevens die in het kader van een ander, eerder onderzoek werden verzameld.²¹ Het bestand dat we hier gebruiken omvat alle artikelen in dezelfde drie landelijke dagbladen als de overige databronnen, te weten Trouw, de Volkskrant en NRC Handelsblad.

Tabel 3.1 Overzicht van Databronnen publiek debat

Kenmerk	I	II	IIB	III	IIIB
Jaar	1.10.2007 – 17.7.2010	1.1.2006 1.10.2007	1.1.2006 – 17.7.2010	1.1.1995 – 31.12.2005	1.1.1995 – 17.7.2010
Omvang	N=5047	N=1730	N=4948	N=311	N=628
Kranten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kamerstukken	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
TV-programma's	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Onderwerp	Alles vo	Alles vo	Alles vo	Innovatie & Vernieuwing	Innovatie & Vernieuwing

Thematisch is dit databestand beperkt tot 'het nieuwe leren', onderwijsinnovatie en -vernieuwing. Het bestand omspannt de periode van 1 januari 1995 tot en met 31 december 2005. In die periode zijn ruim driehonderd (N=311) artikelen verschenen over thema's die verband houden met onderwijsvernieuwing.

Door Databron III te combineren met een selectie van Databron I en II ontstaat een thematisch bestand over onderwijsvernieuwing dat ruim vijftien jaar omspannt. Het bestand bevat in totaal ruim zeshonderd (N=628) artikelen over innovatie en vernieuwingen in het voortgezet onderwijs, gepubliceerd in drie landelijke dagbladen tussen 1 januari 1995 en 17 juli 2010. We noemen dit langjarige thematische bestand Databron IIIB.

In het vervolg van deze publicatie noemen we steeds op welke databronnen de analyses gebaseerd zijn. Bij wijze van samenvatting geeft het overzicht in tabel 3.1 de belangrijkste kenmerken van elk van de databronnen.

- 15 In Nederland kennen we bijvoorbeeld het werk van Kleinnijenhuis en zijn onderzoeksgroep: Kleinnijenhuis, J. & E.M. Rietberg (1995). Parties, media, the public and the economy. Patterns of societal agenda-setting. *European Journal of Political Research*, 28 (1) 95 – 118; Kleinnijenhuis, J., A.M.J. van Hoof & D. Oegema (2006). Negative news and the sleeper effect of distrust. *Harvard International Journal of Press-Politics*, 11 (2) 86 – 104.
- 16 Zie Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot Polemieck: een inhoudsanalyse van het publieke debat over 'het nieuwe leren' 1995 – 2005; Van Dieten, H., Van der Geest, W. (2006). *De waarde van Slash 21; bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject. Hengelo/Den Bosch: Stichting Carmelcollege / KPC Groep.*
- 17 VOCL staat voor Voortgezet Onderwijscohort Leerlingen; er zijn cohorten gestart in 1989, 1993 en 1999. Zie www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_5T8M6T. Het cohortonderzoek is inmiddels opgevolgd door COOL (Cohort Onderzoek Onderwijsloopbanen, zie www.cool5-18.nl).
- 18 PISA staat voor Programme for International Student Assessment. Het programma wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Engels acronym OECD). Voor meer informatie zie o.a. www.pisa.oecd.org.
- 19 TIMMS staat voor Trends in International Mathematics and Science Study; PIRLS staat voor Progress in International Reading Literacy Study. Beide internationale onderzoeken worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Voor meer informatie zie o.a. www.timssandpirls.bc.edu.
- 20 Zie verder Waslander, S. (2007) *Ibid.*; Waslander, S. & Van der Weide, M. (2009). *Ibid.*
- 21 Zie voor meer details Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot Polemieck: een inhoudsanalyse van het publieke debat over 'het nieuwe leren' 1995 – 2005. In: Dieten, H. Van & Geest, W. van der (2006). *De waarde van Slash 21; bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject. Hengelo/Den Bosch: Stichting Carmelcollege / KPC Groep.* Zie ook www.slash21.nl/docs/OogstbundeL.Slash21.pdf.

4 Analyse van het onderwijsdebat

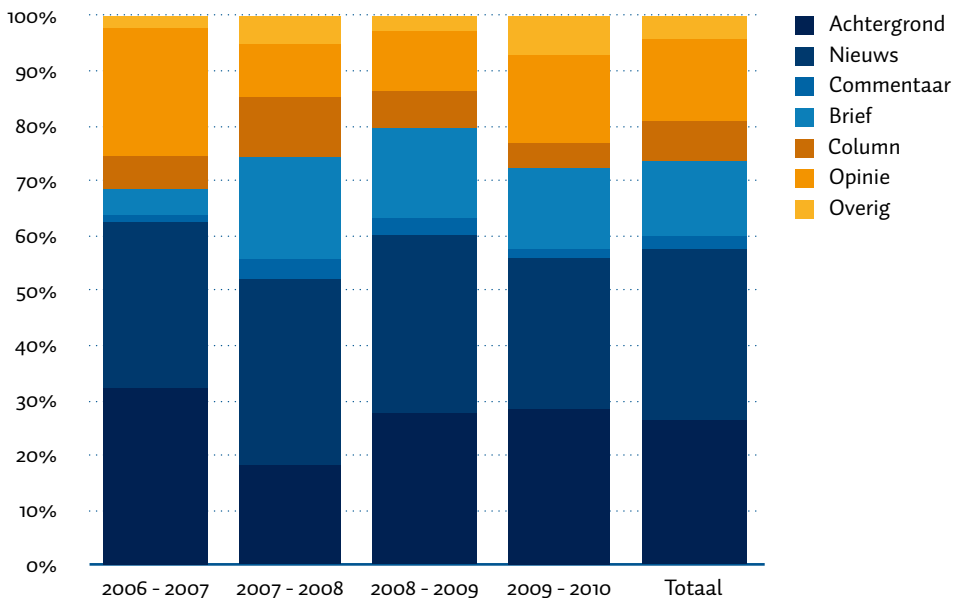


Hoeveel aandacht hebben kranten en tv-programma's voor het voortgezet onderwijs? Hoe is dat in het parlement? En waaruit blijkt die aandacht? Om een indruk te krijgen van het publieke onderwijsdebat, kijken we in dit hoofdstuk eerst naar de aard van de verzamelde items in kranten, Kamerstukken en tv-programma's. We beperken ons hier tot de periode van de Expeditie (1.10.2007 – 17.7.2010). Voor de helderheid rapporteren we in schooljaren en niet in kalenderjaren. We laten het schooljaar beginnen op 1 augustus, met uitzondering van het eerste Expeditiejaar, waarin het schooljaar begint op 1 oktober.

4.1 Het vo in kranten, Kamerstukken en tv-programma's

In de verzamelde items in kranten, zijn nieuwsartikelen de meest voorkomende vorm (32%), gevolgd door achtergrondartikelen en reportages (24%). Al met al heeft iets meer dan de helft van de onderwijsartikelen in kranten een informeren karakter. Het omgekeerde is ook waar: bijna de helft van bijdragen in kranten over het voortgezet onderwijs is op enigerlei wijze opiniërend van aard.²² De verhouding tussen informerende en opiniërende bijdragen is niet constant, maar varieert met de tijd. Figuur 4.1 geeft voor elk van de drie schooljaren aan wat

Figuur 4.1 Aard krantenartikelen in vier opeenvolgende schooljaren (in %)



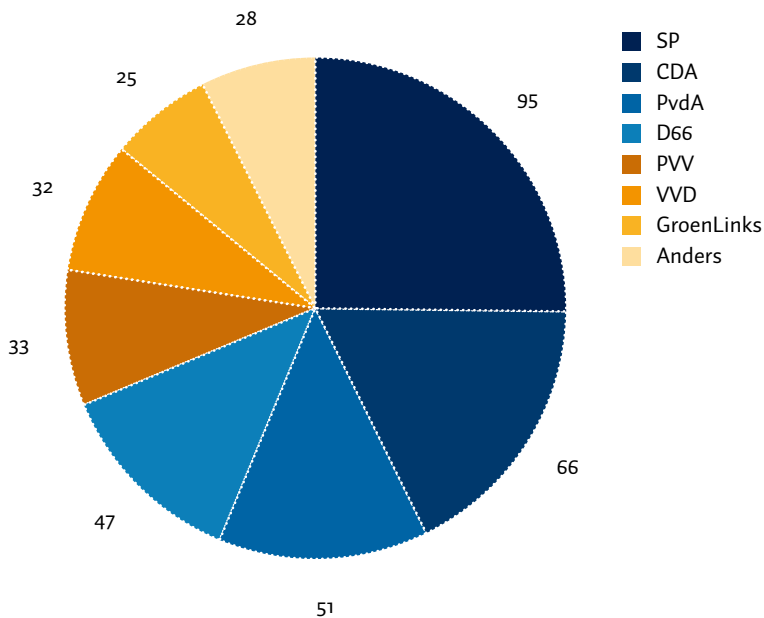
Bron: Databron IIB 1.8.2006 – 17.7.2010

de aard van de bijdragen in kranten was. Ter vergelijking is het schooljaar voorafgaand aan de Expeditie (2006 – 2007) toegevoegd. Het schooljaar 2007-2008 kende het grootste aandeel opiniërende bijdragen. Zoals andere analyses nog zullen illustreren, was het startjaar van de Expeditie ook in andere opzichten een bijzonder jaar in het publieke onderwijsdebat.

Afgemeten aan het aantal Kamerstukken, komt het voortgezet onderwijs logischerwijs aanzienlijk vaker aan de orde in de Tweede dan in de Eerste Kamer. De meeste Kamerstukken omvatten zaken

als verslagen van de vaste Kamercommissie voor OC&W, brieven waarmee bewindslieden de Kamer informeren, wetsvoorstellen en aanpassingen daaraan. Ook voor de Kamerstukken geldt dat het schooljaar 2007-2008 enigszins afwijkt van de daaropvolgende jaren. In het eerste jaar van de Expeditie is het aantal plenaire (spoed)debatten over het voortgezet onderwijs relatief groot, net als het aantal Kamervragen in de Tweede Kamer. In de volgende jaren lijken debatten (weer) vaker te worden afgerond in commissies en algemene overleggen.

Figuur 4.2 Kamervragen naar politieke partij (in aantallen)



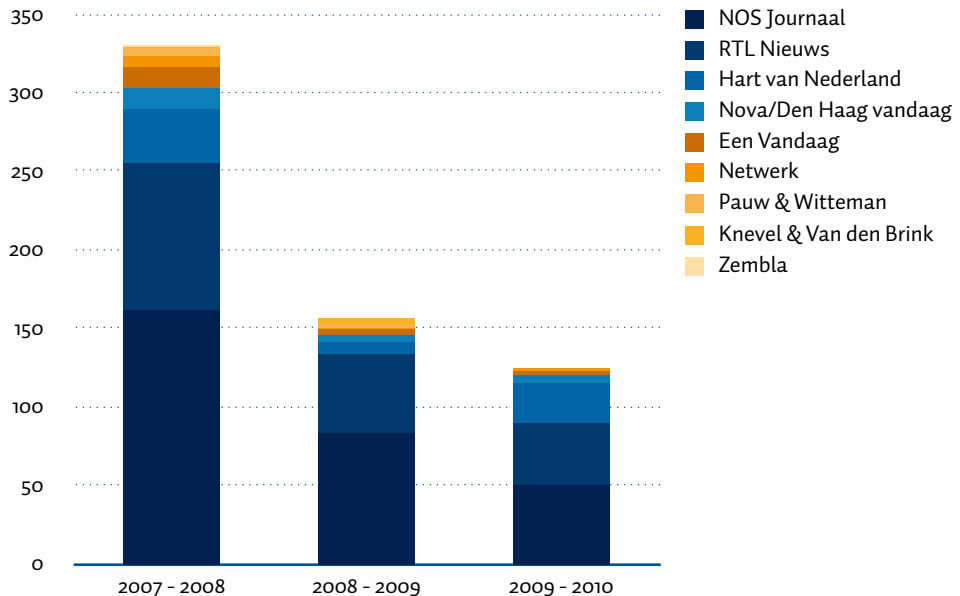
Bron: Databron I 1.10.2007 – 17.7.2010

In de drie jaar van de Expeditie zijn in totaal 214 Kamervragen gesteld die relevant zijn voor het vo (19% van het totaal aantal Kamerstukken). Met name in het schooljaar 2007-2008 waren er relatief veel Kamervragen (22%). Politieke partijen verschillen, los van het zetel-aantal, naar de mate waarin ze Kamervragen over het vo stellen. Zo nam de Socialistische Partij een kwart van het totale aantal Kamervragen voor zijn rekening (zie figuur 4.2). Kamerlid Jasper van Dijk (SP) was betrokken bij verreweg de meeste Kamervragen (N=77), gevolgd door Alexander Pechtold (D66) (N=34),

Ineke Dezentjé Hamming-Bleumink (VVD) en Martin Bosma (PVV) (beide N=25).

Op tv zijn onderwijsitems voornamelijk het domein van het nieuws (88%). Daarnaast kwam het voortgezet onderwijs gedurende de Expeditie aan de orde in actualiteitenprogramma's (10%). Het vo was aanzienlijk minder vaak het onderwerp van documentaires en discussieprogramma's. In het schooljaar 2007-2008 besteedden tv-programma's meer dan twee keer zoveel aandacht aan het voortgezet onderwijs dan in de jaren daarna (zie figuur 4.3). Dit reflecteert

Figuur 4.3 TV-programma's in drie opeenvolgende schooljaren (in aantallen)



Bron: Databron I 1.10.2007 – 17.7.2010

hoofdzakelijk de relatief grote aandacht in de visuele media voor leerlingen die staakten tegen de urennorm.

4.2 Verloop en inhoud van het onderwijsdebat

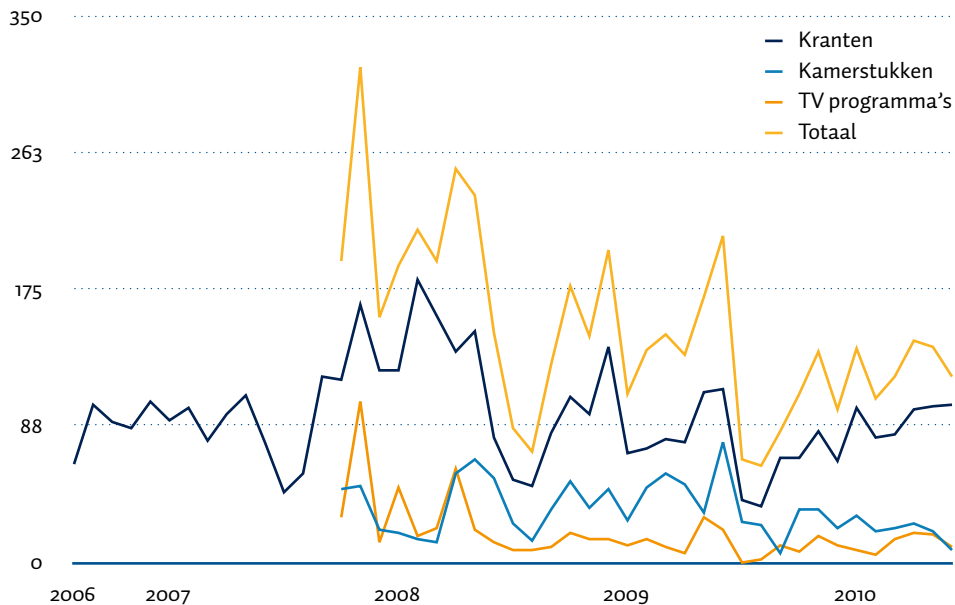
Verloop van het onderwijsdebat

De aandacht voor het voortgezet onderwijs in het publieke debat komt met duidelijk herkenbare pieken en dalen. In figuur 4.4 is het verloop van het publieke onderwijsdebat gedurende drie opeenvolgende schooljaren zichtbaar gemaakt. Om het verloop van het debat

tijdens de Expeditie in een bredere context te zetten, is in de figuur ook het aantal krantenartikelen in het schooljaar voorafgaand aan de Expeditie opgenomen. Duidelijk herkenbaar in de grafiek zijn de periodieke 'dalen' in de aandacht tijdens – met name – de zomervakantie en – in iets mindere mate – de kerstvakantie.

Opnieuw zien we dat het schooljaar 2007-2008 een bijzonder jaar was in het onderwijsdebat. In vergelijking met de jaren erna was de aandacht voor het vo groter. Hoewel we voor eerdere jaren alleen

Figuur 4.4 Verdeling van bijdragen aan het onderwijsdebat naar bron en maand van publicatie, zitting/zending of uitzending



Bron: Databron I en II 1.8.2006 – 17.7.2010

gegevens uit kranten hebben, wekt het overzicht de indruk dat het vo in 2007-2008 ook sterker in de belangstelling stond dan het jaar ervoor. In *Politiek, Pers en Praktijk* hebben we uitvoerig beschreven welke onderwerpen dat jaar nagenoeg gelijktijdig om aandacht vroegen. Zo werden dat jaar drie Commissies ingesteld door de bewindslieden. De Commissie Rinnooy Kan boog zich over het kwantitatieve en kwalitatieve tekort aan leraren; de Commissie Dijsselbloem deed een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen; en de Commissie Cornielje adviseerde over de urennorm en hoe daarmee om te gaan. Daarnaast was er in de media veel aandacht voor de urennorm en de leerlingstaking die daarmee gepaard ging en de 'gratis schoolboeken'.²³

Voor de verschillende bronnen ligt de piek van de aandacht op een ander moment. Bij de tv-programma's is de piek het duidelijkst zichtbaar. In het najaar van 2007 besteden de visuele media veel aandacht aan discussies over de urennorm en, vooral, aan stakende leerlingen. Bij de Kamerstukken is de piek minder uitgesproken. In het voorjaar van 2009 worden relatief wat meer Kamerstukken gepubliceerd. Deze toenemende aandacht is niet zozeer een reflectie van de actualiteit of aandacht voor een specifiek thema, maar lijkt eerder ingegeven door een combinatie van een kabinet halverwege de zittingsperiode en een naderend zomerreces. In de kranten is de aandacht voor het vo

met name in het najaar van 2007 en de winter van 2008 relatief groot. Als gezegd was in die periode een aantal thema's nagenoeg gelijktijdig onderwerp van publiek debat.

Inhoud van het onderwijsdebat

Waar ging het over in het publieke debat over het voortgezet onderwijs? Zoals eerder beschreven, zijn aan alle items in de database trefwoorden toegekend die aangeven waar het artikel, het Kamerstuk of de uitzending over gaat. Op inductieve wijze is gedurende het project een lijst van 146 trefwoorden ontstaan. Aan de ruim vijfduizend items zijn in totaal bijna vijftienduizend trefwoorden toegekend. Aan ongeveer een derde van de items werd het maximale aantal van vier trefwoorden toegekend. Een analyse van alle toegekende trefwoorden geeft een eerste, globaal overzicht van de thema's die in het onderwijsdebat vooral onderwerp van gesprek waren.

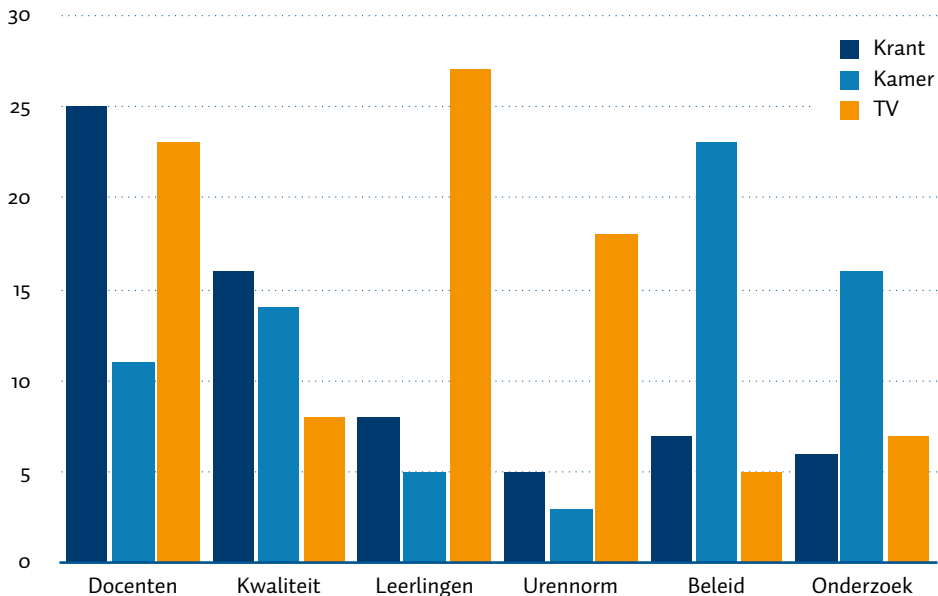
Met behulp van de twaalf meest voorkomende trefwoorden is bijna de helft van alle items te typeren (zie tabel in noot²⁴). Het trefwoord dat het meest is toegekend is 'docenten'. Dit betreft discussies over het lerarentekort en salarissen, maar verwijst ook naar bijdragen van docenten aan het publieke debat. Ook de kwaliteit van het onderwijs, met inbegrip van het prestatieniveau van leerlingen, stond gedurende de Expeditiejaren sterk in de belangstelling.

Niet elke bron besteedt evenveel aandacht aan elk van de inhoudelijke thema's. Om een aantal verschillen te illustreren is in figuur 4.5 voor zes van de meest voorkomende thema's aangegeven hoeveel aandacht kranten, Kamer en tv er aan besteedden tijdens een periode van drie schooljaren.

Wederom wordt zichtbaar dat de visuele media relatief veel aandacht hadden voor de staking van leerlingen en de urennorm. Daarnaast was er aandacht voor onderwerpen die docenten betroffen, zoals het werk van de Commissie Rinnooy Kan, het beleidsplan LeerKracht en de salaris-

onderhandelingen die daarop volgden. De politieke aandacht ging, logischerwijs, vooral uit naar specifieke beleidsmaatregelen. Daarnaast was er in de Eerste en Tweede Kamer meer aandacht voor resultaten van onderzoek en de kwaliteit van het onderwijs. In de kranten ging het relatief vaker over onderwerpen betreffende docenten en de kwaliteit van het onderwijs. Uit de beschrijvende analyses van de trefwoorden wordt ook duidelijk dat de berichtgeving in kranten meer gevarieerd is wat betreft de inhoud van de bijdragen, dan de thematiek die op tv aan de orde wordt gesteld.

Figuur 4.5 Aandacht voor zes thema's in kranten, Kamerstukken en tv-programma's

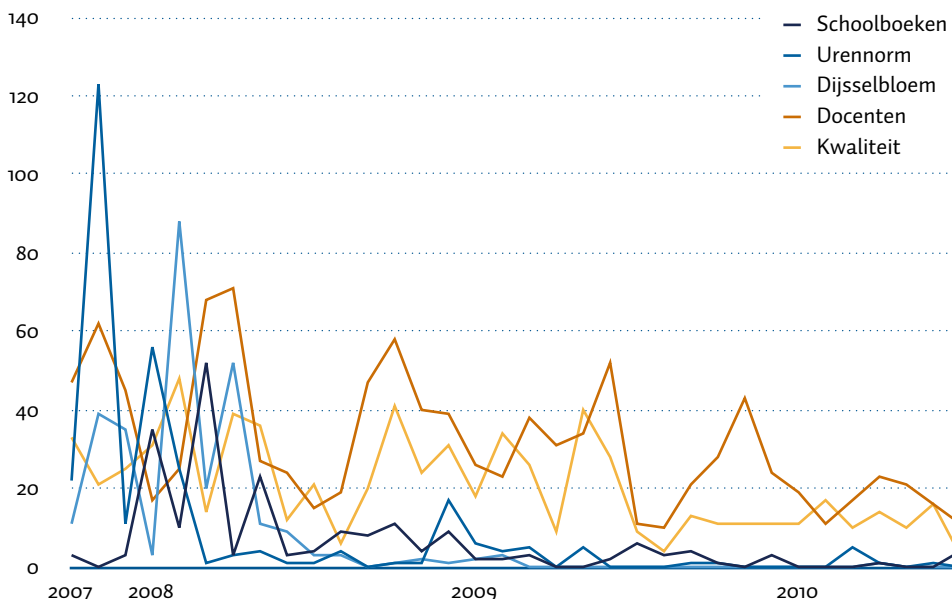


Bron: Databron I 1.10.2007 – 17.7.2010

Meer dan door afzonderlijke trefwoorden, geeft de combinatie van trefwoorden een indicatie van de inhoud van de items. We hebben daarom ook geanalyseerd welke clusters van trefwoorden herkenbaar zijn in het onderwijsdebat.²⁵ In de periode van de Expeditie zijn zeven clusters van duidelijk herkenbare thema's vooral onderwerp van debat geweest. Waarbij opgemerkt moet worden dat de volgorde vooral iets zegt over de herkenbaarheid van een cluster. De volgorde staat niet voor de relatieve aandacht voor deze onderwerpen in het publieke debat.

Twee van deze clusters zijn al eerder genoemd, namelijk (1) onderwerpen die gerelateerd zijn aan de Commissie Rinnooy Kan, het lerarentekort, werkdruk van docenten, onderhandelingen over salarissen en de staking van docenten en (2) discussies over de urennorm, stakende leerlingen en de Commissie Cornielje. Vervolgens is er een cluster (3) met onderwerpen gerelateerd aan een derde Commissie, namelijk de Commissie Dijsselbloem die vier grote vernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht. Ook de discussie over (4) de 'gratis' schoolboeken kwam al eerder aan de orde. Daarnaast is in het publieke debat

Figuur 4.6 Verloop van het publieke debat voor vijf thema's (aantallen)



Bron: Databron I 1.10.2007 – 17.7.2010

een cluster (5) onderwerpen herkenbaar als discussies over de kwaliteit van het onderwijs, de rol van de inspectie, de invoering van reken- en taaltoetsen en het aanscherpen van exameneisen. Een deel van het publieke debat is te benoemen als (6) stelseldiscussie, waarbij de discussie gaat over de inrichting van onderwijsbestel, de vroege selectie van leerlingen in leerwegen, en de kansen van zwakke leerlingen. Het laatste cluster (7) verbindt de publieke uitlatingen van bewindslieden over het voortgezet onderwijs. Inhoudelijk betreffen die uitlatingen vooral de kwaliteit van het onderwijs, het toezicht, de urennorm en wat hierboven is benoemd als de stelseldiscussie.

Verloop en inhoud van het onderwijsdebat

Voor de eerste vijf clusters van onderwerpen is in figuur 4.6 aangegeven hoe het publieke debat over die onderwerpen gedurende drie opeenvolgende schooljaren is verlopen.²⁶

De aandacht voor zowel de ‘gratis schoolboeken’, de urennorm als de Commissie Dijsselbloem is tamelijk kortstondig. Na het schooljaar 2007-2008 zijn deze thema’s nauwelijks meer herkenbaar in het publieke debat. De aandacht voor docenten en de kwaliteit van het onderwijs heeft daarentegen een meer structureel karakter. Wat opvalt is dat de aandacht voor docenten jaarlijks een aantal pieken vertoont, waarbij de hoogte van de pieken gestaag lijkt af te nemen.

Het debat over de drie thema’s die in het eerste Expeditiejaar sterk in de aandacht stonden hebben we, samen met de reacties van de Expeditiescholen daarop, eerder beschreven in *Politiek, Pers en Praktijk*. Het publieke debat over docenten verdient zonder meer een grondige inhoudelijke analyse. Die analyse maken we ook in de nabije toekomst. Voor deze publicatie hebben we gekozen voor een nadere analyse van het kwaliteitsdebat. Ten eerste omdat we een deel van het debat over docenten al eerder beschreven. Ten tweede omdat we vermoeden dat het kwaliteitsdebat nog meer dan het debat over docenten het karakter heeft van een publiek debat, waardoor het zich beter leent voor een analyse van institutionele druk op scholen. En ten derde omdat we bij de analyse van het kwaliteitsdebat ook de genoemde databronnen met verzamelde gegevens vóór de start van de Expeditie (Databron II en Databron III), optimaal kunnen benutten.

Tabel 4.1 Meest voorkomende trefwoorden, per databron (1.10.2007 – 17.7.2010)

Trefwoord	Krant	%	Tv	%	Kamer	%	Totaal	%
Docenten	802	25%	141	23%	120	11%	1063	21%
Kwaliteit	502	16%	74	8%	153	14%	729	15%
Financiering	303	9%	63	10%	200	18%	566	11%
Bewindslieden	406	13%	109	18%	14	1%	529	11%
Beleid	233	7%	31	5%	254	23%	518	10%
Leerlingen	261	8%	168	27%	57	5%	486	10%
Politiek	393	12%	61	10%	16	1%	470	9%
Onderzoek	189	6%	45	7%	181	16%	415	8%
Ouders	274	9%	28	5%	74	7%	376	8%
Examens	203	6%	82	13%	68	6%	353	7%
Toezicht	154	5%	24	4%	136	12%	315	6%
Urennorm	153	5%	114	18%	32	3%	299	6%
Totaal (% items met deze trefwoorden)	3.873	44%	940	53%	1.305	50%	6.119	47%
Totaal (alle trefwoorden)	9.837	100%	1.896	100%	2.870	100%	14.603	100%

Bron: Databron I

-
- 22 Tot de informerende artikelen rekenen we nieuws en achtergronden; tot de opiniërende artikelen rekenen we brieven, columns, opiniebijdragen en commentaren.
 - 23 Zie voor een gedetailleerde analyse van het publieke debat over deze onderwerpen, en de invloed daarvan op Expeditiecholen S. Waslander & M. van der Weide (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-Project.
 - 24 Onderstaande tabel geeft de meest voorkomende trefwoorden per databron weer. De percentages in de kolommen van de trefwoorden verwijzen naar het aandeel van de items dat het betreffende trefwoord toegekend heeft gekregen. Voor een kwart van de krantenartikelen is (ook) het trefwoord 'docenten' gebruikt (bovenste rij, derde kolom). Op de één-na-onderste rij is het aandeel items weergegeven dat met (ten minste) één van de twaalf genoemde trefwoorden is getypeerd. De helft van de Kamerstukken is dus te karakteriseren met de twaalf meest voorkomende trefwoorden.
 - 25 Voor een totaal van 43 geldt dat het is gebruikt om ten minste 100 items te typeren. Met deze trefwoorden is een factoranalyse uitgevoerd (principale componenten, zonder rotatie). De analyse resulteert in achttien factoren met een eigenwaarde groter dan 1.0, die samen meer dan de helft (56%) van de variantie binden. De eerste zeven factoren – die hier inhoudelijk zijn benoemd – zijn inhoudelijk goed interpreteerbaar, hebben alle een eigenwaarde groter dan 1.4 en binden samen 27% van de variantie.
 - 26 Omwille van de interpreteerbaarheid is in de grafiek het aantal items met het betreffende (enkele) trefwoord en niet de factorscore opgenomen.

5

De aanloop



De kwaliteit van het onderwijs was nadrukkelijk onderwerp van debat in de drie jaar van Expeditie durven, delen, doen. In dit deel analyseren we het kwaliteitsdebat op twee manieren. De eerste analyse is algemener en omvat een langere tijd; daarmee plaatsen we het kwaliteitsdebat in een bredere, historische context (hoofdstuk 5). De tweede analyse is specifiek voor een kortere tijd. Daarin reconstrueren we het publieke debat aan de hand van krantenartikelen, tv-uitzendingen en debatten in het parlement (hoofdstuk 6). Uit die reconstructie blijkt ook – wederom – de verwevenheid tussen pers en politiek.²⁷ Ter illustratie is een aantal kaders opgenomen, onder meer met voorbeelden van het dalende onderwijsniveau zoals die in de pers circuleren, en oorzaken die daarvoor worden aangedragen.

Toen de Expeditie op 1 oktober 2007 officieel van start ging, was er al een publiek debat gaande over de kwaliteit van het onderwijs. Dat debat kwam niet zomaar uit de lucht vallen. In dit hoofdstuk vragen we ons af: wat ging er nu eigenlijk aan vooraf? We zetten het kwaliteitsdebat tijdens de drie schooljaren van de Expeditie in een bredere historische context. Daarvoor gebruiken we twee databestanden: Databestand I, het basisbestand dat we tijdens de Expeditie hebben opgebouwd, met alles wat het met voortgezet onderwijs te maken heeft; en Databestand IIIB, een thematisch bestand met krantenartikelen over innovatie en vernieuwing in het

voortgezet onderwijs over een periode van meer dan vijftien jaar (zie voor meer details hoofdstuk 3).²⁸

In de periode 1995 – 2005 stonden twee specifieke vernieuwings thema's in het brandpunt van de publieke belangstelling (Databestand IIIB). Ten eerste de keten van Iederwijs-scholen. En ten tweede de onderwijsvernieuwing die 'het nieuwe leren' is gaan heten. We focussen hier op die twee specifieke vernieuwings thema's.

Het publieke debat over onderwijsvernieuwing is in de periode 1995 – 2010 in drie fasen in te delen. In de eerste fase staat de introductie van het nieuwe leren centraal. Deze eerste, korte fase speelt zich af rond de zomer van 1998. De term 'het nieuwe leren' duikt dan voor het eerst op in de landelijke kranten. In die stukken worden associaties gelegd met New Age, spiritualiteit en ideologie. De tweede fase in het debat kenmerkt zich door relatieve rust (1998 – 2004). Het is tijdens deze fase, op 1 februari 2002 om precies te zijn, dat de keten van Iederwijs-scholen gelanceerd wordt. In de zomer van 2004 zien we een kentering in het debat: dat is de start van de derde fase. De aandacht voor Iederwijs, en later ook voor 'het nieuwe leren' neemt dan explosief toe. In de jaren daarna neemt de aandacht voor Iederwijs en 'het nieuwe leren' gestaag af, om na 2009 nauwelijks meer voor te komen in krantenartikelen. Of zoals een krant het later samenvatte "Iederwijs is geschiedenis."²⁹ In dit

hoofdstuk gaat het alleen over deze derde fase, waarin daadwerkelijk sprake is van een debat.³⁰

De start: een tragisch incident

Achteraf gezien begint de aanloop naar het debat in 2004. Op 13 januari 2004 wordt conrector en docent Hans van Wieren in de kantine van het Haagse Terra College doodgeschoten door een leerling. Een maand later – op 12 februari – opent de Telegraaf met een interview met John Peters, hoogleraar onderwijskunde in Groningen. Volgens Peters is de moord op Van Wieren ‘slechts het topje van de ijsberg’ en is het vmbo ‘een zinkend schip’, ‘één groot fiasco’ en moet het schooltype zo snel mogelijk worden ‘afgeschaft’. In de pers volgt een roerige discussie over het vmbo.

Er verschijnen lange artikelen en grote koppen in de krant, zoals: ‘De hervormers hebben spijt; de ondergang van het VMBO of het einde van de maakbare leerling.’³¹ In het stuk uiten mensen die betrokken waren bij de invoering van het vmbo hun kritiek. De journalist verwijst naar een folder die het ministerie bij de invoering onder ouders verspreidde. De tekst vermeldt

‘... leerlingen gaan actiever en zelfstandiger leren ... het onderwijs is minder klassikaal, leerlingen voeren vaker zelfstandig of in een groep opdrachten uit’.

Deze ambitie wordt aangeduid als ‘het nieuwe leren’ en wordt – naast onder meer de grote toename van zorgleerlingen – mede verantwoordelijk geacht voor het ‘mislukken’ van het vmbo. Rond diezelfde tijd begint Trouw met een serie artikelen over vernieuwingsscholen.

In het voorjaar van 2004 is er ook aandacht voor Iederwijs. Deze scholen trekken de aandacht en zijn aanleiding voor heftige discussies. In de media worden deze scholen bij herhaling in verband gebracht met leerlingen die de baas zijn en waar kinderen weinig anders doen dan in de zandbak spelen en hutten bouwen. Begin juli zendt Nova een rapportage uit over ‘de snelle opmars’ van Iederwijs. Drie hoogleraren economie reageren op deze uitzending met een opiniebijdrage in de Volkskrant.³² Zij benadrukken het belang van kennis, om vervolgens te constateren dat Iederwijs ‘de jongste en meest extreme uitwerking’ is van een trend om kennis steeds minder belangrijk te vinden. Volgens hen is bij Iederwijs ‘elke pretentie om kinderen kennis bij te brengen losgelaten’. Ondanks de zomervakantie barst vanaf dat moment een discussie los over Iederwijs en ‘het nieuwe leren’. Na de zomer neemt de aandacht voor Iederwijs verder toe. Vrij snel daarna verbreedt de discussie zich naar ‘het nieuwe leren’. Terwijl de aandacht voor Iederwijs na het voorjaar van 2005 wat lijkt weg te ebben, laait de discussie over ‘het nieuwe leren’ na de zomer van 2005 nog meer op.

Het vervolg: verbreding en ideologische kleuring

Zoals gezegd verbreedt het debat zich van Iederwijs naar 'het nieuwe leren'. Het debat over Iederwijs en het debat over 'het nieuwe leren' zijn in beginsel twee verschillende discussies. Waar Iederwijs verwijst naar een specifieke en kleine keten van private scholen, is 'het nieuwe leren' juist een brede noemer waaronder veel verschillende onderwijsvernieuwingen in verschillende sectoren worden verstaan. Het aantal artikelen waarin Iederwijs en 'het nieuwe leren' direct met elkaar in verband worden gebracht, is gering (N=23). Een gedetailleerde inhoudsanalyse op de krantenartikelen wijst echter uit dat de inhoud van de beide discussies weliswaar op een aantal punten van elkaar verschilt, maar dat de overlap groot is.³³ Belangrijke thema's in het debat zijn de aard en de rol van kennis en keuzevrijheid in het onderwijs. Pleidooien en kritieken stellen dezelfde kwesties aan de orde. In die zin is het een echt debat; mensen hebben verschillende opvattingen over dezelfde onderwerpen. Omdat het grotendeels over dezelfde onderwerpen blijft gaan, kunnen we dan ook met recht spreken van een verbreding van het debat.

Naast een verbreding van het onderwerp van discussie, gebeurt er nog iets anders. In die tijd (2004 – 2005) woedt in Nederland een heftig debat over de multiculturele samenleving, met bijzondere aandacht voor de islam. Op 2 november

2004 wordt cineast Theo van Gogh vermoord in Amsterdam. Spannende tijden volgen. Of deze maatschappelijke context van invloed is op de wijze waarop de discussie over Iederwijs wordt gevoerd, is niet na te gaan. Feit is wel dat Iederwijs herhaaldelijk in verband wordt gebracht met verwijzingen naar ideologie, inclusief de extremistische varianten daarvan. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over het al dan niet 'geloven in de visie' van Iederwijs, 'fundamentalisme van de Iederwijs-filosofie', over een 'extreme filosofie' en een 'messiaans systeem'.

Als het debat verbreedt naar 'het nieuwe leren', zien we ook daarin verwijzingen naar ideologie en extremisme. In 2004 wordt bij herhaling gesproken over 'de profeten van het nieuwe leren' en wordt gesteld dat 'er geen tussenweg is: je bent voor of tegen het nieuwe leren. Het is een soort geloof.' Anderen noemen het eerder een 'modern bijgeloof' dat maar niet serieus genomen moet worden. In de loop van 2005 verscherpt het debat over 'het nieuwe leren' verder. Columnisten gebruiken termen als 'onzingeloof', 'kennisvijandige ideologie', 'zelfstandigheidsreligie' en spreken over 'ayatolla's' die 'het nieuwe leren prediken'. Verwijzingen naar ideologie en extremisme kleuren vervolgens ook de kritische bijdragen van anderen. Zo wordt 'het nieuwe leren' bijvoorbeeld voorgesteld als een 'ideologie' van 'onderwijsprofeten' die de 'verlossing prediken'.

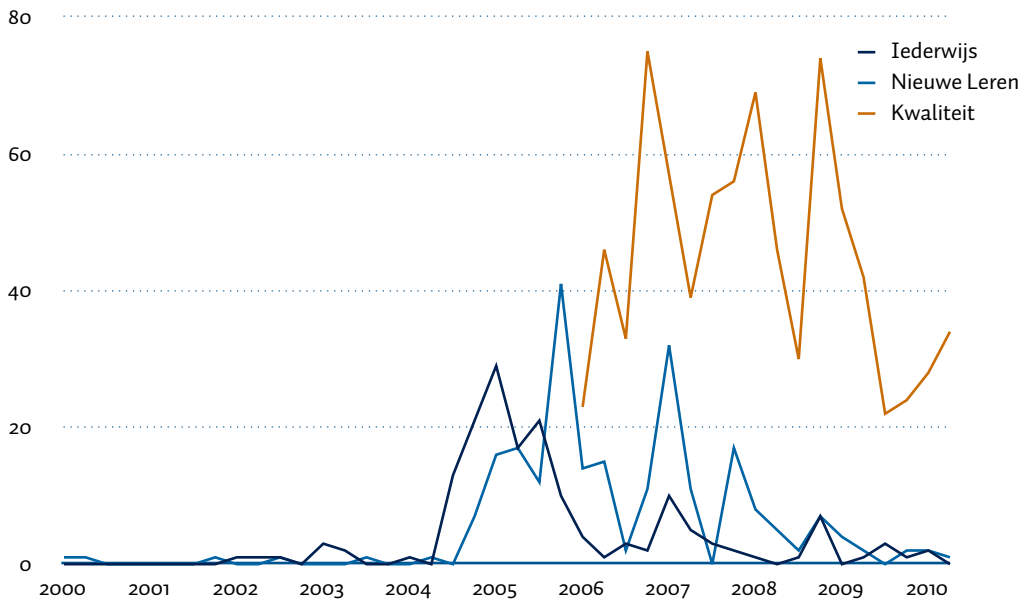
Associaties tussen ‘het nieuwe leren’ en ideologie blijven niet beperkt tot berichten in de pers. Ook in Kamerdebatten wordt ‘het nieuwe leren’ geassocieerd met ideologie en religie. Zo voert de Kamer op 3 november 2004, daags na de moord op Theo van Gogh, een kort debat over de voorgenomen herziening van de basisvorming. D66 woordvoerder Lambrechts dient een motie in:

‘... verzoekt de regering, te bewerkstelligen dat de ruimte die scholen en leerkrachten geboden wordt ook echte ruimte is en dat deze ruimte niet onmiddellijk weer wordt

opgevuld met nieuwe en sturende modieuze didactische onderwijsmethoden.’

Uit de mondelinge toelichting blijkt dat met deze modieuze methoden met name wordt bedoeld ‘het natuurlijke en competentiegerichte onderwijs’ dat als ‘het nieuwe geloof ... aan alle scholen als zaligmakend wordt voorgehouden’. De ondertekenaars van de motie maken zich zorgen omdat ‘leerkrachten het ervaren als een nieuwe wet die van bovenaf wordt opgelegd’ ook al stelt de Kamer vast dat dat feitelijk niet het geval is. De motie roept de minister op hier iets aan te doen. Bij de stemming, een week later, wordt de

Figuur 4.7 Aantal krantenartikelen over Iederwijs, ‘het nieuwe leren’ (2000 – 2010) en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs (2006 – 2010), per kwartaal (aantallen)



Bron: Databron IIIB 1.1.1995 – 17.7.2010 (blauwe lijnen);
Databron IIB 1.1.2006 – 17.7.2010 (oranje lijn)

motie verworpen. Het woordgebruik geeft niettemin aan dat het debat over ‘het nieuwe leren’, ook in het parlement, een specifieke kleur heeft gekregen.

Van vernieuwing naar kwaliteit

Met behulp van onze gegevens kunnen we zichtbaar maken hoeveel aandacht drie landelijke kranten de afgelopen jaren hebben besteed aan Iederwijs, ‘het nieuwe leren’ en ‘kwaliteit’. In figuur 4.7 is steeds het aantal artikelen weergegeven. Voor Iederwijs en ‘het nieuwe leren’ (de blauwe lijnen) gaat het om een periode van tien jaar. In dezelfde grafiek staat het aantal artikelen die dezelfde kranten hebben gepubliceerd over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs (de oranje lijn). Deze laatste gegevens zijn beschikbaar voor de periode 1.1.2006 – 17.7.2010.

Het kwaliteitsdebat is vooraf gegaan door een relatief korte discussie over Iederwijs, gevolgd door een langere discussie over ‘het nieuwe leren’. Het kwaliteitsdebat lijkt in het najaar van 2006 echt tot wasdom te komen. Omdat we voor het kwaliteitsdebat geen analyse kunnen maken over een langere periode, weten we niet precies hoe het kwaliteitsdebat zich tussen 2000 – 2006 heeft ontwikkeld. We hebben daarom geprobeerd een ruwe indicatie te krijgen van de hele periode.³⁴ Daaruit blijkt dat de aandacht voor het kwaliteitsdebat in de jaren 1995 – 2005 in alle jaren minder groot is dan die aandacht in 2006. We zijn er daarom vrij zeker

van dat het analyseren van onze gegevens een adequaat beeld geeft van het kwaliteitsdebat.

De combinatie van gegevens laat zien dat er inderdaad iets voorafging aan het kwaliteitsdebat. Wat begon met een discussie over een kleinschalige keten van private scholen, verbreedde zich naar een scala van onderwijsvernieuwingen die werden aangeduid onder de noemer ‘het nieuwe leren’, om zich vervolgens nog verder te verbreden naar de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen. In het publieke debat over Iederwijs en ‘het nieuwe leren’ ging het vooral over de aard en de rol van kennis, en over de wenselijkheid leerlingen keuzevrijheid te bieden. Waren dat ook de dominante thema’s in het kwaliteitsdebat? En wat gebeurde er met de toon waarop de discussie werd gevoerd? En misschien wel bovenal: tot welke maatregelen heeft het geleid? Tijd voor een reconstructie van het debat.

-
- 27 Zie ook Waslander, S. & M. van der Weide (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-raad.
 - 28 Zie ook Waslander, S. (2010). Government, school autonomy and legitimacy. Why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice*, 4:1-19. Voor een gedetailleerde analyse van de periode 1995 – 2005 alsmede een verantwoording voor de hier gepresenteerde analyse, zie ook Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot Polemiekk; een inhoudsanalyse van het debat over ‘het nieuwe leren’ 1995 – 2005. In Dieten, H. van & Geest, W. van der (eds). *De waarde van Slash 21; bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject*. Hengelo / Den Bosch: Stichting Carmelcollege / KPC Groep. Delen uit de tekst zijn ontleend aan deze publicaties.
 - 29 De Volkskrant, 28 september 2010.
 - 30 Voor een nadere analyse van de eerste twee fasen verwijzen we naar eerdere publicaties, in het bijzonder Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot Polemiekk: een inhoudsanalyse van het publieke debat over ‘het nieuwe leren’ 1995 – 2005. In: Dieten, H. van & van der Geest, W. (red). *De waarde van Slash 21; bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject*. Hengelo / Den Bosch: Stichting Carmelcollege / KPC Groep.
 - 31 NRC Handelsblad, 13 maart 2004.
 - 32 Wim Groot, Henriëtte Maassen van den Brink en Bernard van Praag in Forum, 13 juli, de Volkskrant.
 - 33 Deze bevindingen zijn ontleend aan een kwantitatieve inhoudsanalyse, waarvan uitgebreid verslag is gedaan in Waslander, S. (2006). *Ibid.*
 - 34 In de database LexisNexis is voor de periode 1995 – 2010 in drie landelijke dagbladen (Trouw, de Volkskrant, NRC Handelsblad) gezocht op het aantal artikelen met het woord ‘kwaliteit’ in combinatie met één van de woorden: onderwijs, school, scholen, leraar, leraren of docent. Een zoekactie met het woord ‘niveau’ leverde een zeer onnauwkeurige selectie op van artikelen. Het totale aantal artikelen met deze woorden, over een periode van vijftien jaar, is tamelijk stabiel tussen 1995 en 2004. Vanaf 2005 neemt het aantal artikelen toe, met een piek in 2007. Voor de jaren 2006-2010 volgen deze ruwe aantallen hetzelfde patroon als de aantallen artikelen in onze Databron IIB.

6

Het kwaliteitsdebat: een reconstructie



In dit hoofdstuk maken we een gedetailleerde reconstructie van het debat over de kwaliteit van het onderwijs zoals dat werd gevoerd tijdens de drie schooljaren van de Expeditie (1.10.2007 – 17.7.2010). De kwaliteit van het onderwijs was in die periode prominent aanwezig in het publieke debat. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de aandacht die er aan werd besteed. In een periode van ruim dertig maanden publiceerden de drie landelijke dagbladen in totaal 862 artikelen over thema's gerelateerd aan de kwaliteit van het onderwijs, verschenen 165 items op tv en kwam het aan bod in 316 Kamerstukken. Deze meer dan 1300 bijdragen vertegenwoordigen meer dan een kwart van alle bijdragen aan het publieke debat over het voortgezet onderwijs.³⁵

Voor deze reconstructie hebben we – uiteraard – een selectie moeten maken. We concentreren ons op de subthema's die het meest aan bod kwamen tijdens de hele periode en meer structureel onderdeel zijn van het publieke debat over de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dan over het wel of niet dalen van het onderwijsniveau, taal en rekenen, het aanscherpen van exameneisen, en de rol van de overheid bij het garanderen van onderwijskwaliteit, vooral als blijkt dat scholen onvoldoende kwaliteit bieden. Andere relevante en interessante subthema's blijven hier buiten beschouwing. Bijvoorbeeld: het selecteren van leerlingen op 12-jarige leeftijd en de inrichting van het onderwijsstelsel; realistisch rekenen;

de toekomst van het gymnasium, in het bijzonder de klassieke talen; Chinees als examenvak; discussies over zwarte, witte en gemengde scholen en de prestaties van leerlingen op die scholen; maatregelen om het niveau van docenten te verhogen; de al dan niet achterblijvende prestaties van jongens; schaalvergroting, 'de menselijke maat' en de fusietoets voor scholen. Ook bij al deze subthema's wordt in het publieke debat een verbinding gelegd met de kwaliteit van het onderwijs.

We volgen het debat grotendeels in chronologische volgorde. Om ieder misverstand te voorkomen zeggen we er nog eens bij dat deze reconstructie op geen enkele manier probeert of pretendeert volledig te zijn. Het kwaliteitsdebat en de subthema's daarbinnen krijgen niet in alle jaren evenveel aandacht. Daarom is de reconstructie voor de opeenvolgende jaren ook meer of minder uitgebreid.

6.1 Schooljaar 2007 – 2008

Als de Expeditie van start gaat, in het najaar van 2007, is er volop discussie gaande over de kwaliteit van het onderwijs. Een deel van het publieke debat draait om de vraag of het onderwijsniveau in Nederland wel of niet is gedaald. Als het schooljaar net is begonnen, concludeert de Onderwijsraad dat beschikbaar onderzoek een gemengd beeld laat zien. De Raad stelt voor de discussie over het al dan niet dalende onderwijsniveau te laten voor wat het is, en de aandacht te richten

op het verhogen van het niveau. Dat blijkt immers een breed bedragen wens en ambitie.³⁶ Verder dringt de Onderwijsraad – opnieuw – aan op leerstandaarden voor Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde.³⁷ Ook stelt ze voor de exameneisen voor die vakken aan te scherpen voor havo en vwo.

De Vaste Kamercommissie voor Onderwijs buigt zich dat najaar over een aanpassing van de wet op het onderwijstoezicht. Er komt ‘risicogericht toezicht’ op basis van ‘verdiend vertrouwen’. Dit betekent dat de inspectie haar schaarse middelen vooral gaat inzetten voor zwak presterende scholen. De Kamercommissie staat er overigens wel op dat álle scholen minimaal eens in de vier jaar bezoek krijgen van een inspecteur.³⁸

In de media gaat de discussie over het al dan niet dalende onderwijsniveau door. Er verschijnen verhalen met ervaringen van docenten en veelal anekdotische verhalen over leerlingen en studenten die slecht spellen en rekenen. Leerlingen blijken ook zelf te twijfelen aan de waarde van diploma’s – ‘Moet ik dan gaan voor dat dummy-diploma?’ – waarmee in dit geval het havo-diploma wordt bedoeld.³⁹

Maar er zijn ook stemmen te horen die de veronderstelde niveaudaling van het onderwijs relativeren. In een interview zegt voormalig onderwijsminister Jo Ritzen bijvoorbeeld:

“Het algemene gevoel is dat het niveau van het onderwijs hier achteruit kachelt. Ik geloof daar niet in. Het is geklaag van alle tijden, je hoort het al sinds de oude Grieken. Ik vind het oudemannenpraat in de categorie ‘vroeger was het beter’. ... Er zijn geen eensluidende cijfers dat het onderwijsniveau gedaald is. Er is geen consensus over. Ik vind dus dat je moet oppassen als je zoiets beweert.”⁴⁰

Ook wijst hij er op dat het uitmaakt langs welke meetlat je studenten vergelijkt. Volgens Ritzen zijn Nederlandse studenten in vergelijking met Aziatische studenten bijvoorbeeld minder goed in feiten, maar juist beter in zelfstandig werken en teamwork.

Diezelfde Ritzen roept de Commissie Dijsselbloem een maand later op om het vraagstuk over de onderwijskwaliteit in een bredere context te zien. Hij wijst nog eens op de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek. Daaruit blijkt niet dat sprake is van niveaudaling. Tegelijkertijd wijst Ritzen ook op indicaties dat wel sprake is van (dreigende) kwaliteitsdaling, waaronder de kwaliteit van leraren. Bovenal roept Ritzen op het vraagstuk niet als een typisch Nederlands probleem te zien.

“Onrust over het onderwijs is er in Duitsland (Bildungskatastrophe), in Frankrijk (un désastre national), maar ook Engeland kent hevige debatten over een mogelijke kwaliteitsverlaging. Overal lijken het dezelfde zorgen te

zijn als in Nederland: het lerarenberoep krijgt een karig salaris, er is te veel lesuitval en hogere eisen aan het onderwijs. ... De unieke situatie van ontwikkelde landen is dat het in principe evenveel onderwijsdeskundigen kent als inwoners. ... Leraren, die niet langer naast pedagoog ook vakdeskundige zijn, leggen het af tegen de soms deskundige ouder.”(sic) ⁴¹

Ook de voorzitter van de Onderwijsraad, Fons van Wieringen, laat zich genuanceerd uit. ⁴² Volgens hem komt het ‘crisisgevoel’ ergens anders vandaan.

“Er is een verschil tussen wat het onderwijs aankan en wat we ervan verwachten. Want we verwachten meer van het onderwijs dan vroeger. Het kennisniveau moet omhoog. En daarnaast moet het iets doen aan dertig andere zaken: overgewicht en radicalisering, en noem maar op.”⁴³

De vraag die maar terug blijft komen luidt: is er nu wel of niet sprake van een niveaudaling? Onderzoeksresultaten wijzen in verschillende richtingen en helpen nauwelijks om de vraag duidelijk te beantwoorden. Zo worden de resultaten bekend van het grootste onderzoek in Nederland naar prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs, net voordat de Commissie Dijsselbloem aan de openbare verhoren begint. Het onderzoek volgt drie zogenaamde cohorten leerlingen door het voortgezet onderwijs.⁴⁴ De eerste groep leerlingen startte in 1989 in het vo, de tweede groep in 1993 en de derde groep in 1999. Voor elke groep

zijn van ongeveer twintigduizend leerlingen toetsgegevens verzameld voor tekstbegrip, wiskunde en algemene vaardigheden.⁴⁵ Alleen de Volkskrant besteedt aandacht aan de resultaten. Volgens de krant zijn de conclusies van het onderzoek ‘tweeslachtig’.⁴⁶ Enerzijds concluderen de onderzoekers dat leerlingen die in 1999 in het voortgezet onderwijs instroomden het beter doen dan leerlingen die tien jaar eerder instroomden. Ze gaan naar hogere schooltypes, blijven minder vaak zitten en halen vaker zonder vertraging hun examen. Anderzijds ‘vermoeden’ de onderzoekers ‘dat sprake is van een lichte daling van het onderwijsniveau’. De onderzoekers ‘hebben de indruk’ dat leerlingen wel sneller hogere diploma’s halen, maar niet meer weten. ‘Dus worden er waarschijnlijk minder eisen gesteld.’ Het artikel eindigt met een dialoog tussen de journalist en een van de onderzoekers. Tussen cijfers en interpretaties bestaat ruimte. Ruimte die verschillend ingevuld kan worden.

Journalist (J) *“Wint de ‘indruk’ het dan van de ‘harde feiten?’”*

Onderzoeker (O) *“Ik kan me voorstellen dat u dat zegt. U wilt natuurlijk liever een mooie quote ”*

(J) *“Nee, een duidelijke conclusie. Gaat het nou beter of slechter in het onderwijs?”*

(O) *“Ik ben er voor mezelf niet helemaal uit. Er zijn ook interpretatieverschillen tussen de auteurs. ...”*

(J) *“Is het niet gewoon zo dat de resultaten de onderzoekers niet bevelen?”*

(O) *“Ik kan me voorstellen dat dat wordt beweerd. We zijn ons in ieder geval bewust van de politieke gevoeligheid.”*

Een onderzoek van het Centraal Planbureau laat minder ruimte voor twijfel en heeft een duidelijke boodschap. Het CPB heeft becijfert dat ‘Nederland slecht scoort bij de hoge opleidingen, en juist heel goed bij de lage opleidingen.’⁴⁷ Op basis van het onderzoek meldt het NOS Journaal dat studenten in het hoger onderwijs bijna nergens zo weinig leren als in Nederland.⁴⁸

Als de openbare verhoren van de Commissie Dijsselbloem ten einde zijn en de commissie nog druk bezig is het rapport te schrijven, mengt minister Plasterk zich in de discussie. In een interview zegt Plasterk dat het niveau van het Nederlandse onderwijs is gedaald en dat de vernieuwingen daar mede de oorzaak van zijn.⁴⁹ Ook in de Kamer spreekt de minister zich uit over de kwaliteit van het onderwijs:

“Het onderwijs is op veel punten onder de maat. Er zijn grote problemen met rekenen en schrijven. 40 procent van de Pabo-studenten verlaat voortijdig de opleiding,

*omdat men onvoldoende kan rekenen en schrijven.”*⁵⁰

Hoewel het debat net voor het kerstreces eigenlijk gaat over het lerarenbeleid, kruisen Kamerleden de degens over de vraag wie het wel en niet eens is met de minister en of deze misschien voor zijn beurt heeft gesproken. Plasterk meent dat ook de schaalvergroting een negatieve invloed heeft op de onderwijskwaliteit. Een meerderheid van de Kamer onderschrijft die opvatting.⁵¹

In de eerste maanden van 2008 volgen nieuwe berichten over daling van het onderwijsniveau elkaar snel op. Het jaar is nog maar net begonnen als het RTL-Nieuws bericht dat ‘Scholen sjoemelen bij eindexamens.’⁵² Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de schoolexamens, die naast de centrale eindexamens de helft van het eindcijfer bepalen. Het is op zich geen nieuws dat de cijfers voor schoolexamens op scholen vaak hoger zijn dan de cijfers voor centrale eindexamens. Nieuw is wel dat de onderwijsinspectie een onderzoek aankondigt naar de inhoud van de schoolexamens, om na te gaan of ze van voldoende niveau zijn. Nieuw is ook dat de Inspectie de schoolexamens van particuliere scholen bij het onderzoek betreft.⁵³

In januari presenteert de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, ofwel de Commissie Meijerink, haar eind-

Illustraties bij een dalend onderwijsniveau

Het publieke debat over de kwaliteit van het onderwijs wordt deels gevoerd aan de hand van voorbeelden. Een kleine bloemlezing:

Een docent die in de zomer aankomende studenten in het hoger onderwijs bijspijkt deelt zijn ervaringen.

“Wiskunde in het examenpakket, maar geen benul van tafels; Duits gekozen, maar onkundig met grammatica en naamvallen; Engels sprekend, maar geen artikel uit de Financial Times kunnen vertalen; scheikunde beoefenend, maar van het periodiek systeem der elementen (ruim 90 afkortingen) is nog niet de helft bekend. Geschiedkundige en aardrijkskundige kennis ontbreekt geheel: Napoleon is een cognacmerk en Kopenhagen wordt in Wit-Rusland gesitueerd.”¹

Een test onder tweedejaars studenten in het hbo zou het volgende opleveren: *“Spinoza is de uitvinder van spinazie. Een lustrum is een soort kanarie. Nanotechnologie gaat over onderzoek op lijken. Een van de hoofdstromingen binnen de islam heet de Thora. Digitaal betekent dat het op je pc staat. Provinciale Staten zijn ‘iets met ministers’.”²*

In discussieprogramma Buitenhof vertelt een docent dat er geen nieuwe docent Nederlands aangenomen kon worden. Geen van de sollicitanten had een foutloze brief geschreven.³

Ook bewindslieden en politici geven voorbeelden.

Minister Plasterk is op werkbezoek geweest bij een pabo en heeft daar gezien hoe studenten worden gedruild voor de Cito-toets. Naar zijn zeggen heeft een aantal studenten moeite met de som ‘516 – 98’. Ook met papier.⁴

“Het mag niet zo zijn dat pabo-studenten slechter rekenen dan kinderen uit groep 8. Het mag niet zo zijn dat mbo-studenten teksten produceren als: en toen gingen wij, en toen deden wij en toen loopten wij. Dan is er iets goed misgegaan in het voorafgaande onderwijs”⁵ Kamerlid Dibi (GroenLinks).

1 NRC Handelsblad, 4 oktober 2008.

2 Evelien Tonkens, de Volkskrant, 20 mei 2009.

3 Buitenhof, mei 2009.

4 Minister Plasterk op het Onderwijssymposium van de Vereniging Beter Onderwijs Nederland, januari 2008.

5 Kamerlid Dibi (GroenLinks) tijdens het algemeen overleg over aanpassingen van de exameneisen op 22 januari 2009.

rapport.⁵⁴ De Commissie trekt heldere conclusies:

‘Over een groot aantal jaren, en de laatste jaren zelfs versneld, treedt een daling op in de leesvaardigheid en rekenvaardigheid bij leerlingen in de leerplichtige leeftijd.’⁵⁵

De conclusie is mede gebaseerd op de dalende positie van Nederland in het internationale PISA-onderzoek. De commissie heeft ook experts geraadpleegd. Deze experts vinden het eindniveau van leerlingen in absolute termen te laag. Dus nog los van het relatieve niveau van leerlingen ten opzichte van andere landen of andere tijden. Conform de opdracht omschrijft de commissie voor verschillende leeftijdsgroepen beheersingsniveaus voor taal en rekenen. Verder pleit ze voor regelmatig toetsen op tussen-niveaus zodat er tijdig bijgespijkerd kan worden. Volgens Meijerink heeft de autonomie van scholen zijn grenzen; het reken- en taalniveau van leerlingen is zo’n grens.⁵⁶

De media besteden veel aandacht aan de conclusies van de Commissie Meijerink.⁵⁷ Het zou de eerste keer zijn dat in een advies aan de minister zo onomwonden vermeld staat dat het niveau van taal en rekenen is gedaald. ‘Ineens is het onderwijsniveau écht gedaald. Na jarenlange waarschuwingen over het niveau durven experts nu openlijk pessimistisch te zijn.’⁵⁸

Een paar dagen later opent minister Plasterk het onderwijssymposium dat de vereniging Beter Onderwijs Nederland jaarlijks als onderdeel van haar ledenvergadering organiseert. De minister refereert aan de Commissie Meijerink en zegt dat er ‘echt iets aan de hand is’. Om vervolgens te vertellen dat hij tijdens een bezoek aan een Pabo getuige was van eerstejaars studenten die werden ‘gedrild’ voor de Cito-toets, en – ook met papier – de grootste moeite bleken te hebben met het uitrekenen van tamelijk eenvoudige rekenopgaven. Volgens de minister is ‘een aantal zaken in de onderwijsvernieuwing van koers geraakt’. En is het logisch dat de uitgangspunten van BON ‘bijna één op één’ terug te vinden (zijn) ... in het regeringsbeleid.’⁵⁹ Als sfeerbeschrijving vat hij het samen als ‘De beweging zoals ik hem zou willen inzetten is: minder Kees Boeke en meer Theo Thijssen.’ Spontaan applaus volgt.

Nog geen drie weken na de Commissie Meijerink, presenteert de Commissie Dijsselbloem haar eindrapport. Ook de conclusies van deze commissie liegen er niet om. In het persbericht staat dat de overheid haar kerntaak, het zekerstellen van de kwaliteit van het onderwijs, ‘ernstig’ heeft verwaarloosd. En dat sprake is van een ‘zorgwekkend dalende trend’.⁶⁰ De twee bijvoeglijke naamwoorden uit het persbericht die vervolgens de meeste aandacht krijgen – ernstig en zorgwekkend – staan niet in het rapport zelf.⁶¹ Ook in een interview uit

Dijsselbloem zich genuanceerder dan het persbericht doet vermoeden. Dijsselbloem zegt dat niet is vast te stellen of het niveau wel of niet is gedaald, omdat het onderwijspeil niet structureel wordt gemeten.⁶²

Menig docent ervaart de conclusies van de Commissie Dijsselbloem als erkenning.⁶³ Veel ervaren leraren zijn ervan overtuigd dat het onderwijsniveau in de loop der tijd is gedaald.⁶⁴ Toch zijn de conclusies niet onomstreden. De commissie wordt beticht van het selectief lezen van beschikbare gegevens. In het rapport staat bijvoorbeeld wel dat de prestaties voor cijferend rekenen zijn gedaald, maar niet dat de prestaties voor schattend rekenen zijn gestegen.⁶⁵ Het zou de commissie niet te doen zijn geweest om waarheidsvinding, maar om het schrijven van een politiek rapport.⁶⁶

‘Maar politiek en maatschappelijk gezien is de boodschap dat er géén sprake is van een crisis in het onderwijs onacceptabel. Er moet daadkrachtig beleid ontwikkeld worden en de wetenschappelijke onderbouwing daarvan is slechts een academisch, dus onbeduidend detail.’⁶⁷

De meningen verschillen overigens over de vraag hoe erg dat is. NRC Handelsblad meent dat een uitspraak over de kwaliteit van het onderwijs uiteindelijk een politieke zaak is.

‘Toch is het niet zo dat niemand een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs mag geven, als sluitende wetenschappelijke bewijsvoering ontbreekt. ... In laatste instantie is het oordeel over de kwaliteit en de toekomstige richting van het onderwijs natuurlijk een politieke zaak.’⁶⁸

De Commissies Meijerink en Dijsselbloem concluderen beide dat sprake is van een dalend onderwijsniveau, en onderstrepen beide het belang van taal en rekenen. De oproepen om meer aandacht te besteden aan taal en rekenen vinden bij minister Plasterk – en bij het hele kabinet – een gewillig oor.

‘Te lang is er bij de scholen van alles over de schutting gegooid, van voorlichting over het smelten van de poolkappen tot verplichte lesprogramma’s over obesitas en homo-seksualiteit. Ook belangrijk hoor, maar kinderen zitten in de eerste plaats op school om rekenen en taal te leren. Daarvan is het niveau de afgelopen jaren gedaald. ... Als rekenen en taal gedaald zijn, is dat voor mij reden om te zeggen dat het peil gedaald is.’⁶⁹

Anderen die op beide rapporten reageren ontkennen geen van allen dat taal en rekenen belangrijk zijn. Wel zijn er waarschuwingen om niet blind te staren op taal en rekenen.

‘Schrijven en rekenen, natuurlijk, maar een school is meer dan een leermachine. Het is ook een cultureel en maatschappelijk instituut en een organisatie waar veel morele

*omgangsnormen die in de grote maatschappij gelden, in het klein kunnen worden beoefend. Onderwijs is tevens vorming, ook maatschappelijke vorming, extra dringend in een samenleving als de onze, die zo sterk is geïndividualiseerd.*⁷⁰

Bovendien laat de financiële crisis zien dat het niet alleen om taal en rekenen gaat. De mensen die verantwoordelijk zijn voor de crisis mogen dan ‘woest goed’ kunnen rekenen, door een gebrek aan zelfkritiek en niet goed kunnen luisteren, hebben ze grote maatschappelijke schade aangericht.⁷¹

Kritiek is er ook op het voorstel om leerlingen regelmatig te toetsen voor taal en rekenen.

*‘Maar met testen verander je niets. Het gevaar is groot dat scholen bijspijkerinstituten worden voor basiskennis die, het woord zegt het al, op de basisschool verworven had moeten zijn. Zo komen vakken als Frans, geschiedenis en literatuur in de verdrukking.’*⁷²

In het voorjaar volgen meer berichten over dalende onderwijskwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs constateert in haar jaarlijkse ‘Staat van het Onderwijs’ dat leraren in de loop der tijd slechter les zijn gaan geven.⁷³ Er wordt minder efficiënt met lestijd omgegaan, wat betekent dat ‘... lessen niet op tijd beginnen, dat er slordig wordt omgegaan met de lestijd en dat de lestijd niet altijd

goed wordt besteed.’⁷⁴ Er is steeds meer onrust in de klas en de lesstof wordt minder duidelijk uitgelegd. In 2001 was dat een probleem op 3% van de scholen, in 2007/2008 geldt het voor één op de zes scholen.⁷⁵ Wat de oorzaken van de verslechtering zijn, weet de Inspectie niet. Wel weet ze dat van de vijftienjarigen 15% onvoldoende kan lezen en rekenen om volwaardig mee te doen in de samenleving. En dat scholen te weinig ‘opbrengstgericht’ zijn. Op bijna de helft van de scholen blijkt de kwaliteitszorg voor zwak presterende leerlingen onvoldoende. In navolging van de Commissie Meijerink pleit de inspecteur-generaal, de onlangs aangetreden Anette Roeters, voor leerstandaarden. Om daarmee het niveau van het Nederlandse onderwijs door de jaren heen te volgen. Ook pleit ze voor het regelmatig toetsen van leerlingen, naar Engels voorbeeld.

Het ministerie interpreteert de bevindingen van de inspectie in het verlengde van de eerdere rapporten (Meijerink en Dijsselbloem) en benadrukt opnieuw ‘dat de lat omhoog moet bij taal en rekenen.’⁷⁶

De conclusies van de inspectie en de uitspraken van de inspecteur-generaal vallen niet bij iedereen in goede aarde. Een schooldirecteur vindt de algemene kritiek op leraren volkomen onterecht. Volgens hem levert het overgrote deel van de leraren dagelijks een topprestatie. Zeker gezien alle taken die de school er

in de loop der tijd bij heeft gekregen. Dat is niet het enige wat dwars zit. De Commissie Dijsselbloem heeft er voor gepleit dat gedegen onderzoek ten grondslag moet liggen aan beleid.

‘Is het niet merkwaardig dat de inspectie niet weet waardoor de leraar slechter les is gaan geven, maar toch oplossingen aandraagt? Ik zou zeggen: ga eerst wat meer onderzoek doen. Of, veel beter, neem het onderwijsveld eens serieus.’⁷⁷

Ook de verwijzing naar Engeland is opgevallen.

‘Mevrouw Roeters zou behoren te weten dat haar vakgenoten in Engeland 12 mei jongstleden juist een vernietigend rapport over de toetscultuur in eigen land hebben doen zien.’⁷⁸

Traditiegetrouw krijgen leerlingen in het voortgezet onderwijs in het voorjaar de examenuitslag. Op dat moment ontstaat er in de pers enige discussie over de tweede correctie. De eigen docent kijkt het examen na met behulp van een correctievoorschrift. Ter controle kijkt een andere docent – de tweede corrector – naar het examen van de leerling en de beoordeling van de eigen docent. Het NOS Journaal meldt dat de tweede correctie van de eindexamens vaak niet goed is.⁷⁹ Bovendien bezorgt de tweede correctie veel docenten veel werk, in een toch al drukke periode zo aan het eind van het schooljaar. Tegen die achtergrond

stelt de voorzitter van de VO-raad – Sjoerd Slagter – voor de tweede correctie steekproefsgewijs uit te voeren.⁸⁰ De staatssecretaris heeft een andere lijn in gedachten. Zij wil vasthouden aan de tweede correctie en een proef doen waarbij elk examen twee keer helemaal wordt nagekeken. In dat geval krijgt de tweede corrector de eerste beoordeling niet meer te zien, zoals dat nu gebruikelijk is. In de pers doet een hoogleraar accounting, Jan Bouwens, nog een andere suggestie. Is het niet veel logischer om de eerste en tweede correctie om te draaien? Zodat de eigen docent de corrector wordt? Dan is pas echt sprake van een onafhankelijke beoordeling.⁸¹ Bovendien hoeft dat geen extra tijd en geld te kosten in vergelijking met wat nu de bedoeling is. Ook docenten laten zich horen. Docenten die de tweede correctie uiterst serieus nemen. Zo vertelt een docente Nederlands dat er veel slecht nakijkende docenten zijn en dat de tweede correctie hard nodig is om de kwaliteit te waarborgen.⁸²

‘Leraren die leraren corrigeren: het kunnen lange telefoongesprekken worden. Aangenaam als we het eens worden en bovendien samen nog wat te klagen hebben, minder aangenaam wanneer de ander beet heeft en de bal op de man gaat. ‘Hoe lang zit u eigenlijk al in het vak? Bent u wel bevoegd?’⁸³

Ook in de Tweede Kamer is er zorg om de kwaliteit van de eindexamens. Dat blijkt

bijvoorbeeld tijdens een debat over de instelling van een onafhankelijk College voor Examens. De Kamer vraagt zich af of de minister met het instellen van dit College nog wel voldoende instrumenten in handen houdt om de kwaliteit van de examens te waarborgen.⁸⁴

Na alle adviezen en discussies van het afgelopen schooljaar, presenteert staatssecretaris Van Bijsterveldt net voor het zomerreces een serie verbeterplannen die zijn afgesproken met 'het veld'. Het definitieve meerjarenbeleidsplan heet niet langer 'Koers' maar geeft ook de inhoudelijke richting aan. De Kwaliteitsagenda voor 2008 – 2011 krijgt de titel 'Onderwijs met ambitie' mee.⁸⁵ Het plan benoemt zes beleidsprioriteiten. Bovenaan het lijstje staat, niet helemaal verrassend, taal en rekenen.⁸⁶ In de periode 2008 – 2011 zal een inhaalslag worden gemaakt om de taal- en rekenprestaties van leerlingen aantoonbaar te verbeteren.

Tot slot

Met de wijsheid van achteraf zien we tijdens het schooljaar 2007-2008 een verschuiving in het kwaliteitsdebat. Aanvankelijk is er nog discussie over de vraag óf het niveau is gedaald. Tijdens het jaar concluderen zowel de Commissie Meijerink als de Commissie Dijsselbloem als de Onderwijsinspectie kort na elkaar dát het niveau is gedaald. Vervolgens verschuift de aandacht naar maatregelen om het niveau te verhogen en verdwijnt de 'of-vraag' naar de achtergrond.

6.2 Schooljaar 2008 – 2009

In het nieuwe schooljaar begint het debat waar het in het oude mee stopte. De aandacht gaat volop naar maatregelen om prestaties van leerlingen te verhogen, met name op het gebied van taal en rekenen. In september wordt bekend dat het voortgezet onderwijs in de periode van 2008 – 2011 in totaal 218 miljoen euro extra krijgt om de ambities van de Kwaliteitsagenda te realiseren.⁸⁷ Scholen krijgen per jaar ongeveer 50 euro extra per leerling. Een deel van de middelen moet aantoonbaar worden besteed aan het verbeteren van het taal- en rekenonderwijs.

Aan het begin van het nieuwe schooljaar is er ook aandacht voor het tekort aan leraren en het tekort aan voldoende gekwalificeerde leraren. Leraar Nederlands, lerarenopleider en onderzoeker Michel Couzijn windt er geen doekjes om:

“Nepleraren geven neponderwijs ten koste van hun leerlingen.”⁸⁸

Om een deel van het lerarentekort op te lossen en tegelijkertijd meer academici voor de klas te krijgen, wil de staatssecretaris een verkorte lerarenopleiding voor academici mogelijk maken: de zogeheten educatieve minor voor bachelorstudenten.⁸⁹ De lerarenvakbond AOB is kritisch, volgens hen creëert de staatssecretaris hiermee 'half bevoegde leraren'.⁹⁰ De Kamer gaat akkoord met het plan.

Oorzaken voor een ‘dalend onderwijsniveau’

In het publieke debat over het dalende onderwijsniveau worden vele oorzaken genoemd. Een impressie.

Teveel taken voor de school

“Te lang is er bij de scholen van alles over de schutting gegooid, van voorlichting over het smelten van de poolkappen tot verplichte lesprogramma’s over obesitas en homoseksualiteit. Ook belangrijk hoor, maar kinderen zitten in de eerste plaats op school om rekenen en taal te leren.”¹

Te ‘leuk’

“.. de belangrijkste oorzaak van de niveaudaling ... is dat er al sinds tientallen jaren een tendens is (...) op scholen dat kinderen het vooral prettig moeten hebben in de klas. Er worden te weinig tafels gestampt en te veel leuke projecten gedaan. Daarbij komt dat er vaak gedacht wordt op scholen dat vakkennis er minder toe doet, omdat je ook veel informatie kan googlen op internet.”²

Te weinig geld

“In het land van de leraar die ten einde raad dan maar zelf de toiletten schoon dweilde, wordt het tijd dat men zich achter de oren krabt.”³

Te weinig waardering voor kennis

“Hoewel de opleidingsgraad spectaculair is toegenomen, is de waardering voor kennis even dramatisch afgenomen. Werd vroeger al opgekeken tegen de onderwijzer, nu hoeft hij zich niets te verbeelden. Ouders gebruiken de leraar als voetveeg of boksbal.”⁴

1 Interview met minister Plasterk in NRC Handelsblad, 31 mei 2008.

2 Een samenvatting van de mening van een aantal deskundigen, NRC Handelsblad, 25 januari 2008. Zie ook Annelies Huygen in Trouw, 12 mei 2009.

3 Opiniestuk Fred van Leeuwen, secretaris-generaal Education International, NRC Handelsblad, 10 februari 2009.

4 Nelleke Noordervliet in Trouw, 28 november 2009.

Na het advies van de Onderwijsraad, in het voorgaande jaar, om de eisen voor de eindexamens havo en vwo aan te scherpen, volgen er nu berichten dat staatssecretaris Van Bijsterveldt dat inderdaad van plan is.⁹¹ Het vertrouwen in het Nederlandse onderwijs is onder druk komen te staan en dat moet worden hersteld. Bovendien moet er een betere doorstroming naar het hoger onderwijs komen.⁹² Hoe de maatregelen er precies uit komen te zien is nog niet helemaal duidelijk; de staatssecretaris is nog in gesprek met organisaties van scholen, leraren, leerlingen en ouders. Het zou gaan om twee typen maatregelen. Ten eerste het zwaarder meetellen van het centrale eindexamen dan het schoolexamen. En ten tweede het stellen van aanvullende eisen voor de 'kernvakken' Nederlands, Engels en wiskunde. De concrete voorstellen die volgen zijn een combinatie van die twee.⁹³ Vanaf 2012 gelden aanvullende eisen voor leerlingen die eindexamen havo of vwo doen. Leerlingen moeten vanaf dat jaar ten minste twee voldoende halen op het centrale eindexamen van de drie vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Bovendien moeten leerlingen voor alle vakken waarin ze examen doen gemiddeld een voldoende halen op de centrale eindexamens.

De reacties zijn niet bepaald enthousiast. Het zou voor zwarte scholen 'een ramp' worden omdat allochtone leerlingen vaker onvoldoendes halen voor taal. vo-scholen zouden worden gedwongen

om onredelijk veel tijd te besteden aan het dichtten van kennisgaten waarmee leerlingen binnenkomen. De VO-raad vreest bovendien dat meisjes door deze maatregel worden ontmoedigd om exacte vakken te kiezen.⁹⁴ Anderen vrezen dat de maatregelen het tegendeel bereiken van wat ze beogen. Volgens een leraar wordt een 'zesjesmentaliteit' zo niet tegen- maar juist in de hand gewerkt.

*'Nu werkt een leerling twee jaar aan het schoolexamencijfer, waarmee een tegenvallend cijfer op het centrale examen gecompenseerd kan worden. Bij de nieuwe plannen kijkt de calculerende leerling wel uit om hard te werken. Immers, een 5,5 op het schoolexamen is genoeg. Een hoger cijfer levert niets extra's op.'*⁹⁵

De bezwaren worden breed gedeeld. Vertegenwoordigers van schoolbesturen, leerlingen, ouders en multicultureel centrum Forum sturen samen een brief naar de Tweede Kamer om hun bezwaren kenbaar te maken. Ook de AOb, de grootste vakbond van leraren, is tegen.

In een algemeen overleg met de Kamer blijkt dat een grote meerderheid zich zorgen maakt over 'tekortschietende basisvaardigheden'. De voorstellen van de staatssecretaris worden dan ook breed gesteund. CDA-Kamerlid Jan de Vries vat de toon van het overleg samen als hij zegt:

“De tijd is ... rijp voor minder vrijblijvendheid, meer ambitie en meer kwaliteitsborging.”⁹⁶

Daarmee zijn de zorgen over de consequenties van de maatregelen niet verdwenen. Ook niet in de pers.

‘Kennelijk is het ongewenst dat iemand zich als alfa of bèta ontwikkelt. Zo wordt de dyslectische nerd, met negens in de exacte vakken en vijven voor de talen, nooit de briljante celbioloog die hij had kunnen worden. Hetzelfde geldt voor iemand die klassieke talen wil studeren, groot talent en hoge cijfers voor talen heeft, maar één vier voor die ellendige wiskunde. Moeten zulke vwo’ers voortaan naar de havo? Dat zou verspilling van talent zijn.’⁹⁷

Nadat de Inspectie heeft geconstateerd dat scholen te weinig ‘opbrengstgericht’ werken, komt de Onderwijsraad met een advies om de opbrengstgerichtheid van scholen te vergroten.⁹⁸ Volgens de Onderwijsraad is opbrengstgerichtheid ‘een kenmerk van een school waarin concrete doelstellingen voor leerlingen op basis van de leerlingpopulatie worden geformuleerd en waarin alle betrokken partijen er gericht aan werken de gestelde doelen te bereiken.’⁹⁹ Met doelen bedoelt de Raad niet alleen cognitieve doelen maar ook bijvoorbeeld de ontwikkeling van sociale vaardigheden. De Raad erkent dat opbrengsten – en ook het eigen advies – vaak worden gereduceerd tot cognitieve doelen ‘aangezien de sociale opbrengsten in de praktijk lastiger meetbaar zijn.’¹⁰⁰

De Raad onderstreept ook dat alle partijen binnen en rond de school nodig zijn om resultaten te boeken. Dat kan bijvoorbeeld ook betekenen dat leerlingen buiten schooltijd, met hun ouders, moeten oefenen. Overigens adviseert de Onderwijsraad de overheid er op toe te zien dat de balans niet doorslaat nu sprake lijkt van een ‘omhooggaande trend naar opbrengstgerichtheid’. Afgaand op de beleidsreactie lijken de bewindslieden dat advies ter harte te nemen.

‘Opbrengstgericht werken moet niet verzanden in “afrekenen”. Het gaat er juist om met elkaar een goed geïnformeerd en open gesprek te voeren over de ontwikkeling van onze kinderen.’¹⁰¹

Met het verhogen van eisen aan leerlingen en scholen, zorgen bestaande situaties voor nieuwe dilemma’s. Want wat te doen als scholen onder de maat zijn? Wie grijpt er dan in? En hoe? Voor de zomer heeft de Rotterdamse wethouder Leonard Geluk geprobeerd om te voorkomen dat ouders hun kinderen naar een zeer zwak presterende school zouden sturen, de Ibn Ghaldoun. De gemeente wil de geldkraan dichtdraaien,¹⁰² ouders aanzetten om het schoolbestuur weg te sturen,¹⁰³ en in een brief roept Geluk ouders op naar een andere school uit te kijken vanwege de slechte prestaties van de school.¹⁰⁴ De acties van de wethouder krijgen veel aandacht en leiden tot een rechtszaak.¹⁰⁵ Zijn uiteindelijke doel – sluiting – bereikt Geluk niet. Nu luiden

de onderwijswethouders uit de vier grote steden gezamenlijk de noodklok en schrijven een open brief aan de minister. Ze werken al jaren aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Juist omdat in hun steden relatief veel zeer zwakke scholen te vinden zijn.

‘... als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs zelf hebben de gemeenten feitelijk geen positie. ... wij staan met lege handen als schoolbesturen, met een verwijzing naar hun autonomie, zich onttrekken aan een gemeenschappelijke aanpak ... en in feite niet bereid zijn tot het maken van afspraken.’

De wethouders kunnen in zo’n geval niet ingrijpen, terwijl ouders hen daar wel op aanspreken. Ook de minister grijpt niet in.

‘In ons land is nog nooit een school wegens gebrekkig onderwijs gesloten.’¹⁰⁶

De minister en de beide staatssecretarissen komen met een gezamenlijke reactie op de Kamervragen die volgen.¹⁰⁷ Ze laten nog eens weten te hechten aan autonomie voor scholen en wijzen er op dat het verscherpte toezicht van de inspectie in geval van zeer zwakke scholen, ‘in bijna alle gevallen voldoet’. Voor situaties waarin dat niet genoeg is, verwijzen de bewindslieden naar een nieuwe wet die er aan komt. Die wet staat bekend als ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’.

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting, in het najaar, komt minister Plasterk met ‘Het Beste Onderwijs’, het visiestuk waar de Kamer eerder om heeft gevraagd.¹⁰⁸ Plasterk schrijft onder meer dat ‘de nadruk te sterk naar de kant van de ontplooiing is opgegaan, en te weinig naar de kant van de instructie.’¹⁰⁹ Hij pleit voor de terugkeer van een ‘nieuwe gestrengheid’, die in de jaren negentig verdwenen zou zijn.¹¹⁰ Een ‘strengere’ school is volgens de minister vooral beter voor leerlingen uit kansarme milieus. De krant vat het als volgt samen:

‘Een moderne minister, die vooral retrobeleid voert; kleinere scholen, meer instructie en aandacht voor rekenen en taal, strengere examens en stapelmogelijkheden.’¹¹¹

De reacties zijn verdeeld. Sommige docenten zien hun eigen opvattingen bevestigd in Plasterk’s visie.¹¹² Volgens anderen is het niet meer dan ‘modieus gepraat’.¹¹³ Schrijver en filosoof Ger Groot is het met Plasterk eens dat juist leerlingen uit lagere sociale milieus gebaat zijn bij correct leren spellen.

‘Intussen blijven het taaleigen en de culturele kenmerken ... werken als een sociaal stigma dat op subtiele wijze de sociale stijging in de weg staat. Dat zal allemaal wel komen door ingekankerd conservatisme en de rigiditeit van de samenleving, zoals de culturele en spellingsbevrijders steevast verontwaardigd roepen. Het revolutionair vocabulaire van dit soort pleidooien is al eeuwenlang hetzelfde,

Oorzaken voor een ‘dalend onderwijsniveau’

In het publieke debat over het dalende onderwijsniveau worden vele oorzaken genoemd. Een impressie.

Nieuwe media

“Bij het sms’en of msn’en bijvoorbeeld worden weinig eisen gesteld aan taalverzorging. En lezen is minder populair.”¹

Het niveau van leraren, in het bijzonder de pabo

“Op de lange termijn is de grootste bedreiging voor het Nederlandse onderwijs het dalende niveau van de leerkrachten. ... Het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de leerkracht.”²

“Naast niveau-eisen zou de terugkeer van de kritische leraar, vroeger ‘vakidoot’ genoemd, niet misstaan.”³

Openbare informatie

“Sinds de publicatie van de ‘kwaliteitskaarten’ door Trouw wordt onderwijsgevend Nederland gechanteerd en getorpedeerd. Hand in hand met de onderwijsinspectie betitelt de krant waar (te) veel leerlingen doubleren, uitstromen en/of zakken als ‘onvoldoende’. ... Scholen die hun lat op de juiste hoogte leggen en dus leerlingen daarover zien struikelen, worden publiekelijk aan de schandpaal genageld als ‘slechte school’ en kunnen binnen enkele jaren hun deuren sluiten, aangezien de ouders blind varen op die zogenaamde kwaliteitsbeoordelingen.”⁴

1 Voorzitter PO-Raad, Kete Kervezee, in NRC Handelsblad, 25 januari 2008.

2 Mark Peletier, hoogleraar wiskunde en bestuurslid van de Vereniging Beter Onderwijs Nederland, de Volkskrant, 2 december 2008.

3 Oud-leraar in Trouw, 1 februari 2008.

4 Van Daelen, docent in Trouw, 3 juni 2010.

*en precies daarom is het zo machteloos. Want of men het nu wil of niet: de samenleving zal blijven functioneren op basis van subtiele verschillen en uitsluitingen - bijvoorbeeld tussen wie hun d's en t's beheersen en wie dat niet doen.*¹¹⁴

De staatssecretaris –Van Bijsterveldt – blijft ondertussen werken aan wijzigingen in het toezicht op scholen. Dat wordt geïntensiveerd. Er komt niet langer een oordeel per vestiging, maar per afdeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat een ‘zwakke’ vwo-afdeling niet meer gecompenseerd kan worden met een ‘sterk’ vmbo. Elke leerweg krijgt een eigen oordeel.¹¹⁵

In het voorjaar van 2009 adviseert de Onderwijsraad om, in navolging van havo en vwo, ook de eisen voor de eindexamens vmbo aan te scherpen.¹¹⁶ Leerlingen in de theoretische leerweg zouden maximaal één vijf mogen halen voor Nederlands en Engels. Voor leerlingen in de andere leerwegen zou dat gelden voor Nederlands en het beroepsgerichte vak van de richting waarin ze examen doen. Wederom zijn de reacties kritisch. Niet zozeer vanwege het doel – ‘de lat mag best iets omhoog’ – maar vanwege het middel.¹¹⁷ Directeuren vrezen voor taalzwakke leerlingen die nauwelijks in staat zullen zijn het vmbo-diploma te halen, terwijl het uitstekende vakmensen zijn. Voor een nieuwe stroom drop-outs wordt gevreesd.¹¹⁸

Het voorjaar is gewoontegetrouw ook de tijd van de examens en van het Onderwijsverslag van de Inspectie. Dit jaar vallen beide onderwerpen samen als de inspectie publiekelijk haar zorg uit over de kwaliteit van toetsen en examens.¹¹⁹ Die zorg betreft alle sectoren van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het vooral om de schoolexamens. Daarvan is de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd. Omdat er op sommige scholen grote verschillen bestaan tussen cijfers op schoolexamens en cijfers op centrale eindexamens, is de rechtsgelijkheid in het geding. Een leerling zou op de ene school geen diploma kunnen halen, terwijl diezelfde leerling met eenzelfde prestatie op een andere school wel een diploma zou halen. Daarmee wordt ook de betrouwbaarheid van diploma's aangetast.

In het verlengde van de discussie over school- en eindexamens kondigt de staatssecretaris specifieke maatregelen aan voor particuliere middelbare scholen in Nederland. Als deze scholen er binnen twee jaar niet in slagen het verschil tussen de cijfers op schoolexamens en centrale examens terug te brengen tot maximaal 0.5 punt, dan mogen ze niet langer examens afnemen.¹²⁰ Overigens kunnen publiek gefinancierde scholen hun examenlicentie ook verliezen. Als het verschil tussen gemiddelde cijfers voor school- en centraal eindexamen groter is dan een vol punt, dan hebben scholen drie jaar de tijd om er iets aan te doen. Is het

verschil groter dan een half punt, dan verliezen scholen hun licentie als dat na vijf jaar nog zo is.¹²¹

De dag voordat de centrale eindexamens van start gaan, besteedt het discussieprogramma Buitenhof aandacht aan diplomadevaluatie.¹²² Dit naar aanleiding van de zorgen die de Inspectie uitte over de kwaliteit van de examens. Maar meer dan over de kwaliteit van examens, gaat het gesprek over de daling van het onderwijsniveau. De discussianten – een lerares, de voorzitter van BON en een directeur van een particuliere school – zijn het roerend met elkaar eens over de teloorgang van de taalbeheersing.

Ondertussen beginnen er twijfels te rijzen over de nieuwe focus op taal en rekenen. Betekent de toenemende aandacht voor taal en rekenen dat scholen daar straks in hun eentje voor verantwoordelijk worden gehouden? En is dat reëel?¹²³

‘... geen school kan op eigen kracht zo’n cultuuromslag aan – of hoe moet je die verstikkende soep van herrie, kicks en games, vetten en suikers, en over multitasking leuterende hoogleraren noemen. Het onderwijs alléén kan er niet voor zorgen dat leerlingen in volgende jaren méér kunnen dan hun voorgangers, in plaats van iedere jaargang minder. Misschien kunnen artsen rust gaan voorschrijven in plaats van Ritalin: alle stekkers eruit, gezellig praten bij het ontbijt, bomen klimmen voor het hele gezin, voorlezen bij de spaarlamp.’¹²⁴

En is er niet méér nodig dan de aandacht voor taal en rekenen te vergroten als de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet?

‘Onderwijs anno 2009: leerlingen, studenten en docenten vinden eensgezind dat er wel een tandje bij kan. Maar ja, we zitten met de scholen. Schoolbesturen voelen doorgaans niets voor niveauverhoging. Van vmbo tot universiteit willen ze zo veel mogelijk diploma’s uitreiken, met mooie hoge cijferlijsten. Daarmee scoren ze op rankings van de inspectie, die door ouders worden bekeken. Pas als die perverse logica wordt doorbroken, wordt het wat met die kwaliteitsverhoging en vermindert de stroom drop-outs.’¹²⁵

Het schooljaar 2008 – 2009 eindigt met het bericht dat de onderwijsuitgaven in Nederland voor het eerst sinds lange tijd boven het Europese gemiddelde liggen. De brenger van het nieuws, het CBS, voegt er wel een relativerende opmerking aan toe:

‘De stijging van de onderwijsuitgaven in Nederland moet vooral worden verklaard uit het meerekenen van een aantal posten die eerder niet werden meegenomen.’¹²⁶

Tot slot

Het publieke debat over de kwaliteit van het onderwijs staat in het schooljaar 2008 – 2009 grotendeels in het teken van maatregelen om het prestatieniveau van leerlingen te verhogen. Discussies over het wel of niet dalen van het onderwijs-

niveau worden niet of nauwelijks meer publiekelijk gevoerd. De aandacht richt zich op basisvaardigheden, op taal en rekenen, op het verscherpen van eind-exameneisen, op het invoeren van leerstandaarden en referentieniveaus, en op het vaker toetsen van leerlingen. De teneur in het debat is dat de ‘tegenbeweging’ is ingezet. De eerste geluiden over het doorschieten van die tegenbeweging worden hoorbaar.

6.3 Schooljaar 2009 – 2010

Het kwaliteitsdebat liet in het eerste Expeditiejaar een verschuiving zien van het discussiëren over, naar het constateren van een dalend niveau. Het tweede Expeditiejaar stond vervolgens in het teken van maatregelen om het prestatieniveau van leerlingen te verhogen. In het derde en laatste Expeditiejaar zet de ‘tegenbeweging’ door en komen er meer maatregelen. ‘Hogere en strengere eisen’ lijkt het motto achter veel maatregelen.

Maar wat vinden ouders met schoolgaande kinderen daar eigenlijk van? Afgaand op een onderzoek van het tijdschrift J/M stemt een ruime meerderheid van de ouders er mee in en is men blij met de grotere aandacht voor taal en rekenen. Columniste Aleid Truijens heeft haar bedenkingen bij de roep van ouders om meer ‘gestrengheid’.

“Het is niet uit te sluiten dat veel ouders een januskop hebben: in een enquête vullen ze in dat het best wat strenger en pittiger mag,

maar als hun eigen kind een 3 krijgt of op de gang wordt gezet, komen ze woedend verhaal halen.”¹²⁷

Tegen de achtergrond van de beweging naar hogere en strengere eisen, ontstaat er ophef over de beoordeling van taalfouten bij examens. In het bijzonder het beoordelen van taalfouten in examens van allochtone leerlingen. Na berichten in de pers volgen de bijna onvermijdelijke Kamervragen.¹²⁸ In 1987 is een speciale maatregel getroffen voor leerlingen die korter dan zes jaar onderwijs in Nederland volgen en voor wie Nederlands niet de moedertaal is. Bij het onderdeel samenvatting van het vak Nederlands, hebben scholen de ruimte om minder punten af te trekken voor onjuist taalgebruik. Dit kan alleen als de school verwacht dat de leerling het niveau van de opleiding beheerst, maar de taalbarrière het halen van een diploma moeilijk maakt. Volgens de staatssecretaris is het effect van de maatregel beperkt. Toch vraagt ze het nieuwe College voor Examens om de uitzondering te schrappen, temeer omdat het vervolgonderwijs in deze tijd juist vraagt om de eisen aan te scherpen.¹²⁹

Na alle publieke discussie over de kwaliteit van het onderwijs in de afgelopen tijden, wil ook de Tweede Kamer nog eens onderstrepen hoe belangrijk onderwijs is voor de toekomst van Nederland. Zeker nu er grote bezuinigingen voor de deur staan als gevolg van de financiële crisis. Tijdens de algemene politieke

Tijlijn rapporten

6 september 2007	<i>Versteving van kennis in het onderwijs II – Onderwijsraad</i>
25 januari 2008	<i>Over de drempels met taal en rekenen – Eindrapport Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (Commissie Meijerink)</i>
13 februari 2008	<i>Tijd voor Onderwijs – Eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem)</i>
20 mei 2008	<i>De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008 – Inspectie van het Onderwijs (leraren zijn slechter les gaan geven).</i>
Juni 2008	<i>Onderwijs met Ambitie. Kwaliteitsagenda voor het Voortgezet Onderwijs 2008-2011 – Ministerie van OCW</i>
4 december 2008	<i>Het beste onderwijs – Minister Plasterk</i>
17 december 2008	<i>Partners in Onderwijsopbrengst – Onderwijsraad</i>
23 april 2009	<i>Examens in het VMBO – Onderwijsraad</i>
12 mei 2009	<i>De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009. – Inspectie van het Onderwijs (onvoldoende kwaliteit toetsen en examens; opbrengstgericht werken).</i>

beschouwingen, na Prinsjesdag, neemt de Kamer een motie aan.

‘... overwegende dat onderwijs, kennis en innovatie belangrijke bronnen van duurzame economische groei zijn; verzoekt de regering, in de aangekondigde brede heroverwegingen de ambitie mee te nemen om het onderwijs en de wetenschap in Nederland tot de mondiale top vijf te laten behoren.’¹³⁰

Onder de noemer ‘over daadkracht met beperkte middelen’ mag minister Plasterk daarna in discussieprogramma Buitenhof toelichten of de Nederlandse ambitie om tot de mondiale top vijf te behoren eigenlijk wel reëel is.¹³¹

Terwijl van verschillende kanten hoge ambities worden geuit, meldt het RTL Nieuws dat veel vmbo-t scholen slecht presteren.¹³² Vooruitlopend op de aanscherping van de eindexameneisen, heeft hoogleraar Jaap Dronkers dit jaar in het jaarlijkse Schoolprestatie-onderzoek van Trouw specifiek gekeken naar prestaties op de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Dan blijkt dat leerlingen, met name die op het vmbo-t, een diploma krijgen terwijl ze onvoldoendes halen op die drie vakken.¹³³ Ook zijn er scholen waar de gemiddelde cijfers van leerlingen op het centraal eindexamen van de drie vakken onvoldoende is. Zo beschouwd presteert een kwart van de vmbo-t scholen ‘onder de maat’.¹³⁴ Dronkers voegt daar nog aan toe dat scholen met

onvoldoende scores op de kernvakken dicht moeten.

De uitkomsten en uitspraken roepen uiteraard reacties op. Een docent vindt de interpretaties van Trouw ‘suggestief’ en vindt dat de ‘schuld’ ten onrechte op het bord van de (taal)docent wordt gelegd.¹³⁵ Ook de hoofdredactie van Trouw stelt: ‘Dronkers’ oplossing gaat te ver.’¹³⁶ Anderen vinden prestaties op de drie vakken Nederlands, Engels en wiskunde een veel te smalle basis om iets over de kwaliteit van een school te zeggen.¹³⁷

‘Nergens lees ik over de kwaliteit van leerlingbegeleiding, over hart hebben voor leerlingen en aandacht hebben voor individuele leer- en ontwikkelingsprocessen. Scholen die dit hoog in het vaandel hebben lopen juist gevaar in het onderzoek zeer slecht te scoren!’¹³⁸

Ondanks eerdere uitlatingen en het ingezette beleid om de eisen voor de eindexamens aan te scherpen, sluit staatssecretaris Van Bijsterveldt zich aan bij deze kritiek.

“... ik vind dat die (de onderwijsinspectie) veel breder naar alle aspecten van een school kijkt. Dit onderzoek (van Trouw) legt te veel nadruk op de drie vakken van het centraal examen.”¹³⁹

In reactie op de vragen die de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt naar aanleiding van

het Trouw-onderzoek, herhaalt Van Bijsterveldt haar opvattingen. Ze legt uit dat de methode die voor het onderzoek is gebruikt om meerdere redenen géén vertaling is van haar beleid. Ze onderstreept en ondersteunt de werkwijze van de inspectie, ‘dat een evenwichtiger beeld geeft van de kwaliteit van een school’.¹⁴⁰

Dat najaar horen we meer geluiden dat slecht presterende scholen gesloten zouden moeten worden. Columnist en econoom Frank Kalshoven volgt de logica van de markt.

“In het vervolgonderwijs (en later: op de arbeidsmarkt) wordt niet gedifferentieerd naar achterstand op kleuterleeftijd. Daar wordt simpelweg gekeken naar het behaalde eindniveau. Ten behoeve van de leerling is dat dus ook de maatstaf die aan basisscholen moet worden opgelegd. Van het sluiten van scholen gaat een reinigende werking uit op het hele schoolsysteem. Het is de pendant van het faillissement van ondernemingen: wie slecht presteert, houdt op te bestaan.”¹⁴¹

Ook in het parlement komt de vraag naar het sluiten van scholen dat najaar nadrukkelijk aan de orde. De eerder genoemde wet waar de bewindslieden naar verwezen in reactie op de brandbrief van de wethouders van de vier grote steden, de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’, is naar het parlement gestuurd. Daar wordt het voorstel achtereenvolgens door de Tweede en Eerste Kamer behandeld.¹⁴² Volgens de toelichting is de wet

nodig omdat de autonomie van schoolbesturen zich sneller heeft ontwikkeld dan de interventiemogelijkheden van de overheid. En dat terwijl de overheid verantwoordelijk is en blijft voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. De incidenten die illustreren dat de overheid te weinig mogelijkheden heeft om in te grijpen verwijzen, zonder dat dat wordt benoemd, allemaal naar islamitische scholen. Na een aantal kritische adviezen en de nodige discussies en een aantal wijzigingen wordt de wet aangenomen.¹⁴³ Discussie is er bijvoorbeeld over de vraag of de mogelijkheden die de overheid nu krijgt om in te grijpen, niet strijdig zijn met artikel 23 van de grondwet waarin de vrijheid van onderwijs is geregeld. In de wet is vastgelegd dat er minimum standaarden komen voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. En dat alle scholen die minimum standaarden moeten realiseren. Scholen die daar niet aan voldoen, kunnen uiteindelijk hun bekostiging verliezen. Daarmee worden ze feitelijk gedwongen tot sluiten. Het blijft een 'ultieme sanctie', of zoals CDA-Kamerlid Van Dijk het zegt: 'Ik hoop dat wij deze wet nooit hoeven te gebruiken.'¹⁴⁴ Het is volgens PvdA-er Depla vooral bedoeld voor de geloofwaardigheid van de onderwijsinspectie.

In 'het veld' is niet iedereen blij met de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur'. Omdat het de vrijheid van onderwijs raakt. En ook omdat incidenten bij

islamitische scholen aanleiding lijken zijn voor generieke maatregelen. Voor alle scholen gaat gelden dat het niet voldoen aan minimumeisen op het gebied van rekenen en taal uiteindelijk kan leiden tot het intrekken van de bekostiging:

*'Bedoeld voor een aantal scholen in het islamitisch onderwijs, maar het hele onderwijsveld wordt erdoor geraakt.'*¹⁴⁵

In februari 2010, presenteert de Vereniging Beter Onderwijs Nederland een Deltaplan Onderwijs.¹⁴⁶ Volgens voorman Ad Verbrugge heeft BON een belangrijk deel van haar missie gerealiseerd.

*"De tijd dat vrijwel alle politici ontkenen dat er iets grondig mis was met ons onderwijsstelsel, hebben we gelukkig achter ons gelaten. Wat dat betreft is onze missie geslaagd..."*¹⁴⁷

Ook volgens BON is het nu tijd om er iets aan te doen, maar ontbreekt het aan een samenhangende visie en ook aan de noodzakelijke daadkracht. 'Het wordt tijd voor een revolutionaire wind door onderwijsland.' Het Deltaplan heeft zes hoofdpunten: minder autonomie voor de besturen; centraal toezicht op kwaliteit; meer samenhang van diploma's; herinrichting van het beroepsonderwijs; uitbreiding van het speciaal onderwijs; en extra geld en inspanning.

Op onderdelen krijgt het Deltaplan instemmende reacties, maar er is als altijd ook kritiek. Zo meent een sectordirecteur dat het plan voorbij gaat aan de echte problemen,

*‘... hoe krijgen en houden we alle leerlingen gemotiveerd om te leren en hoe zorgen we ervoor dat de leerlingen die van huis uit niet kunnen meekomen in het reguliere onderwijs, met taal en rekenen als belangrijkste pijlers, wel worden opgeleid tot goede en verantwoordelijke burgers.’*¹⁴⁸

In het voorjaar is het weer tijd voor het onderwijsverslag van de Inspectie en voor de eindexamens. Te beginnen met de Inspectie. Die concludeert dat 90,5% van de vo-scholen voldoet aan de criteria voor basiskwaliteit. Dat is meer dan in voorgaande jaren. Het percentage zeer zwakke scholen is bijna gehalveerd, van 1,9% naar 1,0%.¹⁴⁹ Volgens de inspectie gaat het op zich goed met het reken- en taalniveau van Nederlandse leerlingen. ‘Maar andere landen gaan harder, als je kijkt naar Amerika, Azië, Scandinavië.’¹⁵⁰ Die landen halen Nederland in, waardoor de positie van Nederland op internationale ranglijsten daalt. De inspectie benadrukt dit jaar opnieuw de noodzaak van opbrengstgericht werken.¹⁵¹ Vooral voor het basisonderwijs, maar ook voor het voortgezet onderwijs. De inspectie ziet in opbrengstgericht werken een belangrijk aangrijpingspunt om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het is in zekere zin ook een aantrekkelijk

aangrijpingspunt, het gaat om ‘een nieuw bewustzijn’.¹⁵² ‘Scholen kunnen er meteen mee beginnen. Zonder extra geld, zonder nieuwe regels.’¹⁵³

Staatssecretaris Van Bijsterveldt verklaart zich publiekelijk aanhanger van opbrengstgericht werken, een benadering waar de Onderwijsraad al eerder advies over uitbracht. “We moeten durven veeleisender te zijn voor leerlingen.” Ook de officiële beleidsreactie op het onderwijsverslag onderstreept het belang van opbrengstgericht werken.

*‘Opbrengstgericht werken is de sleutel tot kwaliteitsverbetering. ... Er is het afgelopen jaar al veel gebeurd op het terrein van opbrengstgericht werken, maar we zijn er nog niet. ... Een communicatiecampagne moet het belang van opbrengstgericht werken onder de aandacht brengen ... Het is de bedoeling dat alle leraren, interne begeleiders, schoolleiders en bestuurders beseffen dat opbrengstgericht werken de sleutel tot kwalitatief goed onderwijs is en dat zij met elkaar concrete doelen voor taal, lezen en rekenen realiseren.’*¹⁵⁴

Anderen zijn sceptischer en vinden het jammer ‘dat de inspectie geen kritiek levert als het om opbrengstvernietigend, warrig onderwijsbeleid van de overheid gaat.’¹⁵⁵ Opbrengst gericht werken zou, ‘in onnavolgbaar onderwijsjargon’¹⁵⁶ de ‘nieuwe mantra voor onderwijs’ zijn.¹⁵⁷ Er zijn twijfels of ‘deze concepten uit het bedrijfsleven’ de problemen in het onder-

wijs, zoals segregatie en voortijdige uitval, op kunnen lossen.¹⁵⁸ En er is nog iets anders opgevallen.

‘De ambtenaren die de vorige maand gepresenteerde Brede Heroverwegingen opstelden, roemden ‘opbrengstgericht werken’ ook al als de manier om de productiviteit van het onderwijs te verhogen en kosten te drukken.’¹⁵⁹

De eindexamens zijn traditiegetrouw het tweede voorjaarsthema. Als de examens weer achter de rug zijn, doemt een oude bekende in de discussie op: de tweede corrector. Wederom wordt het voorstel gedaan om de eerste en tweede correctie om te draaien, zodat de eigen docent niet de eerste correctie doet. Met de aanscherping van de exameneisen in zicht, ventileren docenten nog andere bedenkingen. De beoordeling van de centrale examens zou onder toenemende druk staan door ranglijsten in de krant en kwaliteitsoordelen van de Inspectie. Die ranglijsten en kwaliteitsoordelen zouden scholen aanmoedigen om leerlingen te laten door- en opstromen. Als die leerlingen vervolgens bij het afsluitende examen aanbeldan is de druk groot hen te laten slagen. Temeer omdat ook het slagingspercentage een indicator is voor het kwaliteitsoordeel. Door de aanscherping van de eisen, en het grotere gewicht van het centrale examen, komt er ook meer druk op die examens zelf. En wat dan als het examen zélf slecht is? Als leerlingen onvoldoendes halen, niet

omdat ze het vak niet beheersen, maar omdat het examen zelf vakinhoudelijke manco’s heeft?¹⁶⁰ Een aantal docenten ziet de eerste rechtszaken van ouders al voor zich. Nog ongemakkelijker wordt het als docenten onvoldoende in staat zijn om de gemaakte examens van leerlingen goed te beoordelen.

‘Wat de situatie complexer maakt, is dat door de komst van steeds meer onbevoegde docenten voor de klas de discussie over de interpretatie van antwoorden verschuift naar een vakinhoudelijke discussie. Onbekwame en/of onbevoegde docenten zijn zich niet bewust van onjuiste antwoorden van leerlingen!’¹⁶¹

Op 9 juni 2010 zijn er verkiezingen voor de Tweede Kamer. In de campagnes speelt onderwijs nauwelijks een rol. Of het zou moeten zijn dat partijen elkaar proberen te overtreffen in het benadrukken van het belang van goed onderwijs. Alle politieke partijen zijn het er over eens dat het niveau omhoog moet. En dat voldoende goede leraren daarvoor cruciaal zijn.

‘Kwaliteit is in alle programma’s het sleutelwoord. Kwaliteit is: nóg meer aandacht voor rekenen en taal. Politici ergeren zich wild aan de afnemende reken- en spelvaardigheid.’¹⁶²

Partijen verschillen in hun antwoord op de vraag of daar extra geld voor nodig is, of het kan met het huidige budget, of dat het zelfs kan met bezuinigingen.¹⁶³

Als het laatste schooljaar van de Expeditie ten einde loopt wordt het voor het onderwijs stil vanuit politiek Den Haag. Na een versnipperde verkiezingsuitslag volgt een lastige en tamelijk lange kabinetsformatie.

6.4 Discussie

Het debat over de kwaliteit van het onderwijs komt voort uit een debat over onderwijsvernieuwingen. Nadat de keten particuliere scholen Iederwijs het nodige had losgemaakt, laaide al snel daarna een discussie op over 'het nieuwe leren'. In dat debat werden verschillende onderwijsvernieuwingen onder de noemer van 'het nieuwe leren' geschaard, van studiehuis tot natuurlijk leren en van competentiegericht leren tot werken in projecten. De discussie ontwikkelde zich tot polemiek, waarin na verloop van tijd weinig ruimte meer bestond voor genuanceerde opvattingen. Het debat over 'het nieuwe leren' verbreedde zich daarna tot een debat over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen. De centrale vraag achter het kwaliteitsdebat is of er nu wel niet sprake is van een niveaudaling. In de discussie zijn twee 'verhalen' te herkennen.

Het ene verhaal neemt de ervaringen van leraren als vertrekpunt. Leraren constateren op grote schaal dat leerlingen en studenten meer moeite hebben met taal en rekenen, en wijzen dan vooral op correcte spelling, zinsconstructies, hoofdrekenen en cijferen. Ook constateren

leraren hiaten in de kennis die beschouwd wordt als algemene kennis. In dit verhaal is het niveau van het onderwijs gedaald.

Het andere verhaal is gebaseerd op onderzoeken, met name onderzoeken waarin prestaties van Nederlandse leerlingen worden vergeleken met prestaties van leerlingen in andere landen. Deze onderzoeken geven een genuanceerd beeld. Landen worden in deze ranglijsten geordend op basis van de gemiddelde prestaties van leerlingen. Maar die ordening wil nog niet zeggen dat het verschil tussen, bijvoorbeeld, positie drie en vier, of positie drie en vijf op die ranglijst ook betekent dat er daadwerkelijke verschillen bestaan tussen die landen. Of met andere woorden, de verschillen in statistische zin significant zijn. Dat betekent dat een land ogenschijnlijk kan zijn gezakt op de ranglijst, terwijl aan die daling geen enkele waardering gehecht moet worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de PISA-onderzoeken waar veelvuldig naar wordt verwezen. Ook op basis van Nederlandse onderzoeken is het beeld genuanceerd: op onderdelen (zoals schattend rekenen) lijkt sprake van een stijging, op andere onderdelen (zoals cijferen) lijkt eerder sprake van een lichte daling. Kortom: in dit verhaal is het niveau van het onderwijs niet of nauwelijks gedaald.

In het publieke en politieke debat legt het ene verhaal – op basis van ervaringen van leraren – in deze periode duidelijk meer gewicht in de schaal dan het andere

verhaal – dat zich baseert op onderzoek. Ondanks de oproep van de Commissie Dijsselbloem om beleid meer evidence-based te maken. En ondanks de brede weerklank die deze oproep vond, ook in het parlement. Het kwaliteitsdebat is daarmee een treffend voorbeeld van normatieve druk en de invloed die daar van uit gaat. De opvatting dat het niveau is gedaald wint aan dominantie, waarna nuanceringen en tegenwerpingen na verloop van tijd naar de achtergrond verdwijnen. Pers en politiek beïnvloeden op hun beurt de normatieve druk, door het ene verhaal meer ruimte te bieden dan het andere verhaal. Illustratief is de discrepantie tussen de inhoud van het rapport van de Commissie Dijsselbloem en het persbericht. In het rapport constateert de commissie dat de overheid ‘geen effectief meetinstrument’ heeft om de kwaliteit te bewaken en dat er welbeschouwd geen antwoord mogelijk is op de vraag hoe de kwaliteit zich heeft ontwikkeld. Het persbericht, inderdaad bedoeld voor de pers die daar dan ook dankbaar gebruik van maakt, stelt niettemin dat sprake is van ‘een zorgwekkend dalende trend’.

In het debat worden de beide ‘verhalen’ tegenover elkaar gezet, zonder dat er aandacht is voor mogelijke interpretaties waarin beide verhalen waar kunnen zijn. Een van die interpretaties gaat als volgt. De onderzoeken waarnaar wordt verwezen doen vaak uitspraken over het gemiddelde prestatieniveau van alle

Nederlandse leerlingen. Vanuit dat perspectief is het prestatieniveau in de afgelopen jaren in absolute zin niet of nauwelijks gedaald: de ‘gemiddelde’ leerling weet en kan ongeveer net zoveel, zo niet meer. Ook in relatieve zin, in vergelijking met andere landen, is niet of nauwelijks sprake van een daling. Maar leraren gaven en geven niet les aan denkbeeldige gemiddelde Nederlandse leerlingen. Sterker nog, de groep leerlingen waar bijvoorbeeld een docent op de havo twintig jaar geleden les aan gaf verschilt in een aantal opzichten van de groep leerlingen waaraan diezelfde leraar anno 2010 les geeft. In de afgelopen decennia heeft zich namelijk een spectaculaire groei in onderwijsdeelname voorgedaan. Steeds meer leerlingen volgen onderwijs op steeds hogere niveaus. Anders gezegd: leerlingen die, om welke redenen dan ook, voorheen het lager beroepsonderwijs volgden gaan nu naar vmbo-t, leerlingen die voorheen naar de mavo gingen, volgen nu de havo en ook het aantal leerlingen op gymnasia is sterk gegroeid. Een leraar die binnen eenzelfde schooltype werkzaam is gebleven, heeft anno 2010 met andere woorden met een anders samengestelde groep leerlingen te maken dan twintig jaar geleden. De leerlingen die voorheen de meest talentvolle leerlingen in een klas waren, volgen nu waarschijnlijk een andere leerweg. Een vergelijking tussen wat leerlingen toen konden en nu kunnen valt dan negatief uit voor de huidige generatie. Terwijl het prestatieniveau van de gemiddelde

Nederlandse leerling nog steeds hoger kan zijn.

Het debat over onderwijskwaliteit raakt ook een ander punt, namelijk de houdbaarheid van beleid. De invoering van de basisvorming, de Tweede Fase en het studiehuis zijn mede gebaseerd op gedachten over de toekomst. Het dominante denken stoelde in die tijd op de gedachte dat feitenkennis minder belangrijk zou worden. Om leerlingen goed voor te bereiden op hun toekomst, was aandacht voor andere vaardigheden nodig. Dit mede op verzoek van het hoger onderwijs. Het voortgezet onderwijs zou meer aandacht moeten besteden aan communicatieve vaardigheden, zelfstandig werken, samenwerken, leren leren et cetera. Op die aspecten zijn leerlingen in de loop der tijd doorgaans ook hoger gaan scoren. Zo beschouwd heeft het beleid ook daadwerkelijk effect gehad in de praktijk en is het, gemeten naar de eigen doelstellingen, succesvol geweest. De ironie is dat het dominante denken zich in de tussentijd niet in de verwachte richting heeft ontwikkeld. Ook die constatering is een treffend voorbeeld van normatieve druk: dat opvattingen dominant zijn en ten grondslag liggen aan beleid, is geen enkele garantie dat ze ook juist of waar zijn.

- 35 Ook voor elk van de afzonderlijke categorieën (kranten, tv-items en Kamerstukken) geldt dat meer dan een kwart van de bijdragen verband hield met de kwaliteit van het onderwijs.
- 36 Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- 37 De Onderwijsraad pleit al sinds de jaren negentig voor leerstandaarden en heeft in 1999 leerstandaarden ontwikkeld voor taal, rekenen en wiskunde voor groep 4, groep 8 en het einde van de basisvorming in het vo. Onderwijsraad (1999). *Leerstandaarden als garantie voor deugdelijk onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Ook in de Tweede Kamer zijn leerstandaarden al vanaf de jaren negentig onderwerp van debat.
- 38 Zie ook Trouw, 9 oktober 2007.
- 39 NRC Handelsblad, 10 oktober 2007, naar aanleiding van een herziening in de Tweede Fase van het vo.
- 40 Oud-onderwijsminister Jo Ritzen in NRC Handelsblad, 10 oktober 2007.
- 41 Podium, de Volkskrant, 21 november 2007.
- 42 Interview met Fons van Wieringen, voorzitter van de Onderwijsraad, 15 december 2007.
- 43 Interview met Fons van Wieringen, voorzitter van de Onderwijsraad, 15 december 2007.
- 44 Dit onderzoek staat bekend als VOCL: Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen. Het wordt uitgevoerd door het GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling), in opdracht van NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) en bekostigd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 45 Voor het onderzoeksrapport zie Kuypers, H. & M.P.C. van der Werff (2007). *De resultaten van VOCL'89, VOCL'93 en VOCL'99: vergelijkende analyses van prestaties en rendement*. Groningen: GION. iris.uu.nl/dbi/47f4da923a300.
- 46 De Volkskrant, 14 november 2007.
- 47 De Volkskrant, 21 november 2007.
- 48 Zie ook NOS Journaal, 7 december 2007.
- 49 De Volkskrant, 1 december 2007.
- 50 Handelingen Tweede Kamer, debat op 13 december 2007.
- 51 Trouw, 14 december 2007.
- 52 RTL Nieuws, 9 januari 2008, in navolging van een artikel in Elsevier.
- 53 NRC Handelsblad, 16 januari 2008; de Volkskrant en Trouw, 17 januari 2008.
- 54 In februari 2007 werd besloten tot instellen van de commissie, die feitelijk op 9 mei 2007 werd geïnstalleerd. De Commissie kreeg als taak om 'voor verschillende referentieniveaus in het onderwijs concrete inhoudelijke eisen voor deze vakgebieden vast te leggen.' (OpdrachtExpertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal); Meijerink, H.P. (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Eindrapportage van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie Meijerink). Enschede: SLO. Zie voor de uitwerking van het advies ook www.taalenrekenen.nl.
- 55 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. SLO: Enschede.
- 56 De Volkskrant, 24 januari 2008.
- 57 O.a. NOS Journaal 23 januari 2008; de Volkskrant, 24 januari 2008.
- 58 NRC Handelsblad, 25 januari 2008.
- 59 Zie Trouw, 8 februari 2008.
- 60 Persbericht bij Tijd voor Onderwijs. Hoofdrapport Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen.
- 61 Zie ook Trouw, 15 april 2008.
- 62 O.a. NRC Handelsblad, 13 februari 2008. In een later interview oordelen de onderzoekers waarop de Commissie Dijsselbloem de uitspraken baseert kritisch (NRC Handelsblad, 8 april 2008). Volgens hen is niet te zeggen of het niveau wel of niet is gedaald. En (dus) ook niet wat het effect van onderwijsvernieuwingen op het niveau is geweest.
- 63 O.a. oud docent in Trouw, 16 februari 2008, zie ook Leo Prick in NRC Handelsblad, 19 april 2008.
- 64 Zie ook Trouw, 25 april 2008.
- 65 NRC Handelsblad, 8 december 2008.
- 66 O.a. interview met Lex Borghans en Dinand Webbink, NRC Handelsblad, 8 april 2008.
- 67 Trouw, 25 juli 2008.
- 68 Hoofdreactioneel, NRC Handelsblad, 14 april 2008.
- 69 Interview met minister Plasterk naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Dijsselbloem in NRC Handelsblad, 31 mei 2008.
- 70 J.A.A. van Doorn in Trouw, 16 februari 2008.
- 71 Pim Visser, sectordirecteur van een havo/vwo school, in NRC Handelsblad, 15 februari 2010.
- 72 Aleid Truijens in de Volkskrant, 29 januari 2008.
- 73 Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat het onderwijs*. Onderwijsverslag 2007/2008. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

- 74 Interview met Annette Roeters, inspecteur-generaal, in NRC Handelsblad, 20 mei 2008.
- 75 Trouw, 26 mei 2008.
- 76 NRC Handelsblad, 20 mei 2008.
- 77 Gerard van Vliet in Trouw, 24 mei 2008.
- 78 Ingezonden brief van Ewald Engelen in NRC Handelsblad, 24 mei 2008.
- 79 NOS Journaal, 9 mei 2008.
- 80 Trouw, 13 mei 2008. Zie ook Aleid Truijens in de Volkskrant, 17 juni 2008.
- 81 Jan Bouwens, hoogleraar accounting, in NRC Handelsblad, 17 juni 2008.
- 82 Trouw, 3 juli 2008.
- 83 Zie ook NRC Handelsblad, 14 juni 2008.
- 84 Zie o.a. Kamerstuk W3811.NAV d.d. 7 augustus 2008 behorend bij dossier 31.411.
- 85 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Onderwijs met Ambitie: samen werken aan kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs*. Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008 – 2011. Den Haag: Ministerie van OCW.
- 86 De andere terreinen waarop ambities zijn geformuleerd zijn: uitblinken; burgerschap; professionele ruimte; examens; verbetercultuur. Om de ambities te realiseren moet volgens het beleidsplan aan de volgende basisvoorwaarden worden voldaan: de menselijk maat in het onderwijs; de school als professionele onderwijsorganisatie en gemeenschap; scholen moeten voldoende onderwijstijd realiseren; en er zijn uiteraard voldoende financiële middelen nodig.
- 87 Trouw, 12 september 2008.
- 88 Couzijn in Forum, de Volkskrant, 11 september 2008.
- 89 NRC Handelsblad, 22 september 2008.
- 90 O.a. Trouw, 1 oktober 2009, naar aanleiding van de feitelijke start van de educatieve minor.
- 91 Trouw, 12 september 2008.
- 92 Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- 93 Zie o.a. NRC Handelsblad, 1 november 2008.
- 94 NRC Handelsblad, 1 november 2008.
- 95 Docente aardrijkskunde in de Volkskrant, 1 november 2008.
- 96 Kamerstuk 31.289 nr. 52; verslag van een algemeen overleg van de vaste Kamercommissie onderwijs, gevoerd op 22 januari 2009.
- 97 Aleid Truijens in de Volkskrant, 3 februari 2009.
- 98 Onderwijsraad (2009). *Partners in Onderwijsopbrengst*. Naar een sterkere opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- 99 *Ibid.* p. 9.
- 100 *Ibid.* p. 13 e.v..
- 101 Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad 'Partners in onderwijsopbrengst'. D.d. 12 mei 2009, Kenmerk PO/KU/2009/116770.
- 102 Trouw, 17 mei 2008.
- 103 Trouw, 10 juli 2008.
- 104 Zie o.a. de Volkskrant, 23 juli 2008.
- 105 O.a. de Volkskrant, 22 mei 2008; Trouw, 10 juli 2008; NRC, 10 juli 2008; Trouw, 19 augustus 2008; NOS Journaal en EenVandaag, 31 juli 2008; NOS Journaal en RTL Nieuws, 6 augustus 2008.
- 106 Lodewijk Asscher (Amsterdam), Leonard Geluk (Rotterdam), Sander Dekker (Den Haag) en Rinda den Besten (Utrecht) in een open brief, NRC Handelsblad, 9 oktober 2008.
- 107 Minister Plasterk, staatssecretaris Van Bijsterveldt en staatssecretaris Dijksma in reactie op Kamervragen van Van Dijk (SP). Briefkenmerk VO/BVB/68327, d.d. 12 november 2008.
- 108 Het Beste Onderwijs. Brief van Minister Plasterk aan de Tweede Kamer, d.d. 4 december 2008 (kenmerk: Kennis.86038).
- 109 Het Beste Onderwijs. Brief van Minister Plasterk aan de Tweede Kamer, d.d. 4 december 2008 (kenmerk: Kennis.86038).
- 110 Opiniebijdrage minister Plasterk in NRC Handelsblad, 27 mei 2009.
- 111 NRC Handelsblad, 8 december 2008.
- 112 O.a. Jan Siebelink in NRC Handelsblad, 29 mei 2009.
- 113 Opiniebijdragen NRC Handelsblad, 6 juni 2009.
- 114 Ger Groot in Trouw, 4 juni 2009.
- 115 Kamerstukken 2008-2009, 31 289 nr. 55, d.d. 31 maart 2009.
- 116 Onderwijsraad (2009). *Examens in het VMBO*. Den Haag: Onderwijsraad.
- 117 Trouw, 24 april 2009.
- 118 O.a. Hanne Obbink in Trouw, 25 april 2009.
- 119 Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2007/2008. De Meern: Inspectie van het Onderwijs. Verschenen op 12 mei 2009.
- 120 Zie Kamerstuk met kenmerk VO/BVB/114781, d.d. 14 april 2009.
- 121 NRC Handelsblad, 26 juni 2010.

- 122 Buitenhof zondag 17 mei 2009, aflevering 920. Hanneke Klinkert, een docente die zich eerder in de publieke discussie mengde, Ad Verbrugge, voorzitter van Beter Onderwijs Nederland, en Koen Bakker, directeur van een particuliere school participeren in het debat.
- 123 Zie ook Sanderijn Cels in Trouw, 17 september 2009.
- 124 Wera de Lange in Trouw, 19 januari 2009.
- 125 Aleid Truijens in de Volkskrant, 10 maart 2009.
- 126 De Volkskrant, 18 juni 2009.
- 127 Aleid Truijens in de Volkskrant, 1 september 2009.
- 128 Kamervragen VVD, ingediend op 9 juli 2009, n.a.v. een artikel in het Algemeen Dagblad op 8 juli 2009, beantwoord op 6 oktober 2009 VO/OK/144594.
- 129 In de beantwoording wordt nog melding gemaakt van het CEVO (de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo). Snel daarna gaat het CEVO op in het nieuwe CvO, het College voor Examens.
- 130 Motie nr. 10 bij 32123 (PvdA, CDA en CU). Ingediend tijdens de algemene politieke beschouwingen op 17 september 2009.
- 131 Buitenhof, 27 datum september 2009.
- 132 RTL Nieuws, 11 december 2009.
- 133 Trouw, 12 december 2009.
- 134 Zie ook NOS Journaal, 12 december 2009.
- 135 Podium, 17 december 2009.
- 136 Trouw, 15 december 2009.
- 137 Een lid van de ouderaad van een vo-school in Podium, Trouw, 15 december 2009.
- 138 Een decaan van een ROC in Podium, Trouw, 14 december 2009.
- 139 Interview met staatssecretaris Van Bijsterveldt in Trouw, 14 december 2009.
- 140 Brief staatssecretaris Van Bijsterveldt, d.d. 25 januari 2010, kenmerk VO/OK/176019.
- 141 Frank Kalshoven in de Volkskrant, 10 oktober 2009.
- 142 Dossiernummer 31828, handelingen TK 107-8598 e.v. 8 september 2009; handelingen EK 15-579 e.v., 19 januari 2010.
- 143 Kritische adviezen zijn er onder meer van de Raad van State (Advies nr. Wo5.07.0370, d.d. 1 februari 2008) en de Onderwijsraad (Onderwijsraad (2009). Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht. Kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Den Haag: Onderwijsraad. Zie voor een gedetailleerde analyse van de achtergronden en discussies van de wet Waslander, S. (2010). Government, school autonomy and legitimacy. Why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice* 4: 1-19.
- 144 Trouw, 1 september 2009.
- 145 Directeur Wim Kuiper van de Besturenraad in Trouw, 1 oktober 2009.
- 146 Ad Verbrugge in NRC Handelsblad, 6 februari 2010.
- 147 Ad Verbrugge in NRC Handelsblad, 6 februari 2010.
- 148 Pim Visser, sectordirecteur van een havo/vwo-school, in NRC Handelsblad, 15 februari 2010.
- 149 Inspectie van het Onderwijs (2010). *Staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2008/2009. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- 150 NRC Handelsblad, 21 april 2010.
- 151 Inspectie van het Onderwijs (2010). *Ibid.*
- 152 Roeters in Trouw, 22 april 2010.
- 153 Inspecteur-generaal Roeters in Trouw, 22 april 2010. Zie ook de Volkskrant, 22 april 2010.
- 154 Beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2008-2009.
- 155 Podium, Trouw, 28 april 2010.
- 156 Trouw, 22 april 2010.
- 157 NRC Handelsblad, 21 april 2010.
- 158 NRC Handelsblad, 31 mei 2010.
- 159 NRC Handelsblad, 21 april 2010.
- 160 De Volkskrant, 29 juni 2010.
- 161 De Volkskrant, 18 juni 2010.
- 162 NRC Handelsblad, 31 mei 2010.
- 163 Trouw, 20 mei 2010.
- 164 Waslander, S. & Van der Weide, M. (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-Project.
- 165 Zie ook www.durvendelendoen.nl.

7

Het onderwijsdebat



In deel twee beschreven we het publieke debat over onderwijs zoals dat in landelijke dagbladen, op tv en in het parlement werd gevoerd. We begonnen met een algemeen hoofdstuk over het verloop van het onderwijsdebat en de thema's die tijdens de looptijd van de Expeditie onderwerp van discussie waren. Vervolgens maakten we een gedetailleerde reconstructie van het kwaliteitsdebat voor drie opeenvolgende schooljaren. In dit derde deel verleggen we de aandacht van pers en politiek naar de praktijk binnen de scholen. In dit deel zijn de Expeditiescholen aan het woord. We beginnen met een meer algemeen hoofdstuk over het onderwijsdebat (hoofdstuk 7). Hoe zijn de schoolleiders van de Expeditiescholen tijdens het driejarige innovatieproject omgegaan met het publieke onderwijsdebat? Ervaren zij de institutionele druk waar de theorie over rept? En zo ja, heeft dat invloed op de manier waarop de scholen werken aan hun innovaties? Vervolgens gaan we specifiek in op het kwaliteitsdebat (hoofdstuk 8). Hoe verhouden schoolleiders van de Expeditiescholen zich tot dat debat? En hoe gaan ze om met de maatregelen die er uit voortvloeien, zoals het aanscherpen van exameneisen en het invoeren van referentieniveaus voor taal en rekenen (hoofdstuk 9)? Tot slot (hoofdstuk 10) stellen we de vraag of, en zo ja hoe, het kwaliteitsdebat van invloed is op de ruimte die scholen ervaren om te innoveren.

Voor we de schoolleiders van de Expeditiescholen aan het woord laten, is een aantal opmerkingen op hun plaats.

Ten eerste vormen de Expeditiescholen op geen enkele manier een representatieve groep van alle vo-scholen in Nederland. Het gaat om een kleine, selectieve groep scholen. We beogen dan ook op geen enkele manier een representatief beeld te geven van vo-scholen in Nederland.

Een tweede opmerking betreft een specifiek onderscheid binnen de groep Expeditiescholen. De Expeditiescholen verschillen in vele opzichten van elkaar. Er zijn grote en kleinere scholen, scholen in grote steden en scholen in plattelandsgebieden, scholen met een rijke historie en scholen die nog maar een paar jaar geleden zijn ontstaan. Verschillen zijn er ook wat betreft de aard van de innovatie. Zo zijn er scholen waar de innovatie een meer of minder afgebakend project betreft binnen een organisatie die in menig opzicht lijkt op veel andere scholen in Nederland. Ook zijn er scholen met een geheel vernieuwend onderwijsconcept dat alle aspecten van de school en iedereen raakt. Deze laatste groep scholen noemen we hier 'vernieuwende scholen'. Het onderscheid is zowel theoretisch als praktisch relevant. In ons eerdere onderzoek leken vernieuwende scholen in verhouding meer normatieve druk te ervaren dan de meeste andere scholen. Dat is in lijn met wat we op basis van de

neo-institutionele theorie zouden verwachten. Anders dan de theorie suggereert, vonden we geen aanwijzingen dat vernieuwende scholen meer last hebben van regulatieve druk dan meer traditioneel georganiseerde scholen.¹⁶⁴

Een derde punt betreft de herkenbaarheid van de scholen. Sinds de start van de Expeditie in 2007 is precies bekend welke scholen participeren.¹⁶⁵ De uitspraken van schoolleiders van Expeditiescholen zijn daarom niet volledig te anonimiseren. Om niettemin vertrouwelijkheid te waarborgen, hebben we zoveel mogelijk geprobeerd te voorkomen dat concrete uitspraken te herleiden zijn naar concrete scholen en concrete personen. Om diezelfde reden zijn de citaten in dit hoofdstuk niet voorzien van respondent nummers, om te voorkomen dat combinaties van uitspraken alsnog naar concrete personen te herleiden zijn. In een zeer beperkt aantal gevallen is een niet-relevant detail verwijderd of enigszins aangepast.

In de reviewstudie *Leren over Innoveren* schreven we al dat 'contextmanagement' van groot belang is voor duurzaam innoveren.¹⁶⁶ Met contextmanagement bedoelen we de manier waarop scholen omgaan met veranderingen en inconsistenties in hun omgeving. De conclusie luidde: 'Trouw blijven aan de eigen uitgangspunten en zonodig pragmatische oplossingen zoeken voor maatregelen die daarmee in strijd zijn, lijkt op termijn de

meeste kans op succes te bieden.' In een eerder onderzoek – *Politiek, Pers en Praktijk* – constateerden we al dat Expeditiescholen heel bewust en actief naar manieren zoeken om hun eigen koers te blijven volgen. En dat ze daar verschillende manieren voor hebben gevonden.¹⁶⁷ Dat beeld, van zelfbewuste scholen die hun eigen koers varen, zien we aan het eind van de Expeditie nog duidelijker terug.

Expeditiescholen zijn te typeren als visiegedreven. Een schoolleider legt uit wat dat concreet betekent:

“Wij proberen eerst zonder kennis vooraf te kijken, wat willen we? Dan willen we iets, en dan gaan we kijken, kan dat ook? Je moet niet eerst gaan kijken, kan dat wel, want dan gebeurt er nooit wat. ... Wat er ook voor politieke uitspraken zijn, wij proberen onze lijn vast te houden. ... Wij proberen de regel naar onze hand te zetten... tussen de regeltjes van de wetgeving door te kijken. ... Nou dat lukt niet altijd ...”

Schoolleiders fungeren daarbij als 'hitteschild'.¹⁶⁸ Juist in de publieke sector is sprake van ambiguïteit. In veel landen hebben organisaties die voorheen rechtstreeks werden aangestuurd door de overheid, de afgelopen decennia meer autonomie gekregen. Tegelijkertijd blijven deze organisaties onderwerp van publiek debat en sturing door de overheid. Dat zorgt voor ambiguïteit. Het 'hitteschild' van de publieke manager, in dit geval de

schoonleider, is in deze gedachtegang nodig om te voorkomen dat tal van onderling inconsistente beleidsinvloeden de medewerkers en het primaire proces direct raken. Een belangrijke taak voor de schoolleider is ervoor te zorgen dat medewerkers zoveel mogelijk ongestoord hun werk kunnen doen. Al eerder constateerden we dat veel school- en projectleiders van Expeditiescholen voor zichzelf deze conclusie hebben getrokken. Dat blijkt nu opnieuw.

“Je kunt heel goed in de schoolleiding een soort zeef inbouwen van wat laten we invloed hebben in de school.”

Die ‘zeef’ kan verschillende vormen aannemen. Zo kan ook de factor tijd als zeef fungeren.

“Meestal laten we de maatregelen op ons afkomen, eerst maar even bezinken. Het personeel wordt er pas mee vermoeid als we helderheid hebben. In heel veel ontwikkelingen in het onderwijs zie je een golfbeweging. Waar het vandaag allemaal naar links moet, gaan we morgen met z’n allen weer de andere kant op. Er zit geen stabiliteit in.”

Normatieve druk: spelen met de wind

Schoolleiders verwoorden de normatieve druk die ze ervaren opvallend vaak in termen van klimaat of windrichting.¹⁶⁹ We sluiten bij die beeldspraak aan. Schoolleiders ervaren uiteraard vooral normatieve druk als de wind niet in de

gewenste richting waait. Op koers blijven spreekt niet vanzelf en vereist stuurmanskunst.

“Je probeert je innovatie zoveel mogelijk op de rit te houden en er omheen te zeilen en dat lukt. Maar het is wel altijd gedoe en het kost tijd en energie, die je anders aan betere dingen had kunnen besteden.”

Anders dan bij de feitelijke wind, is de institutionele wind niet het gevolg van natuurkrachten waartegen weinig te doen is. Bij institutionele wind is er bijvoorbeeld ruimte om te manoeuvreren met taal, om de ‘wind’ zo te benoemen dat het past bij de eigen koers. Of andersom, de eigen koers zo te verwoorden dat hij correspondeert met hoe de wind buiten de school waait. Schoolleiders die daar in slagen, ervaren weinig spanning tussen de eigen koers en institutionele druk van buiten.

“Ik heb nooit last gehad van dat debat, integendeel. Ik heb altijd goed kunnen duidelijk maken dat wat we hier aan het doen zijn precies hetzelfde is als wat we in Nederland willen.”

Het benoemen en gebruiken van de institutionele wind blijft niet beperkt tot de manier waarop de school omgaat met haar omgeving. De institutionele wind kan ook worden gebruikt om de eigen ‘bemanning’ te overtuigen van de uitgezette koers.

“Voor mij is het wel eens makkelijk dat iets speelt in het debat, want dan kan ik zeggen ‘het moet, we moeten het doen’. Soms komt het mooi bij elkaar en dan kan ik er mooi gebruik van maken. En als het dan in het publieke debat is geweest dan hebben mensen minder argumenten om te zeggen ‘het moet niet, dat doe ik niet’, terwijl ze dat soms met andere dingen die je voorstelt wel hebben. In die zin is het misschien wel ondersteunend.”

Regulatieve druk: de ironie van beleid

Het lukt natuurlijk niet altijd om de wind goed in de zeilen te krijgen. Waar normatieve druk enige ruimte voor verschillende opvattingen en verschillende interpretaties laat, is de ruimte om te manoeuvreren vaak aanzienlijk kleiner bij regulatieve druk. Dat is bijvoorbeeld het geval bij concrete strikte maatregelen met duidelijke consequenties. Als voorbeeld noemen we – in navolging van de schoolleiders – de introductie van de ‘functiemix’.

De functiemix is een uitvloeisel van het advies van de Commissie Rinnooy Kan en het daarop gebaseerde beleidsplan ‘LeerKracht van Nederland’. Het verwijst naar een reeks afspraken omtrent functieschalen voor leraren en de proportie leraren in elk van die schalen. De functieschalen staan bekend als LA tot en met LE, waarbij de discussie vooral gaat over de functies LC en LD.¹⁷⁰ Om ervoor te zorgen dat scholen ook daadwerkelijk leraren in hogere functieschalen gaan

belonen, zijn criteria benoemd die in principe landelijk geldig zijn. Een voorbeeld van zo’n criterium is dat leraren die in de bovenbouw van havo en vwo lesgeven automatisch het recht krijgen op een LD-functie (entreerecht).

In een aantal Expeditiescholen staat de functiemix op gespannen voet met de manier waarop de school intern is georganiseerd. De scholen waar dat het geval is, zijn onderling heel verschillend en variëren van tamelijk traditioneel georganiseerde scholen tot vernieuwende scholen die werken met nieuwe onderwijs- en organisatieconcepten. De Expeditiescholen waar de functiemix het eigen beleid doorkruist, hebben met elkaar gemeen dat leraren breed inzetbaar zijn en dat hun takenpakket gevarieerd is. Een concreet voorbeeld daarvan is een school waar het entree-recht grote consequenties zou hebben, omdat alle leraren in alle leerjaren les geven. Dat past in de visie van de school en helpt bovendien bij het bewaken van doorlopende leerlijnen.

“De functiemix is een voorbeeld van wat wel verplicht is en niet past bij wat we zelf willen doen. Ons uitgangspunt is dat iedereen in principe in alle leerjaren lesgeeft. Dat betekent dat we alleen maar LD-functies zouden hebben en daar wordt het geld niet bij geleverd. De enige manier om binnen die regelgeving te blijven is om alsnog te zeggen: van de docenten die wij hebben gaat voortaan 60% alleen in de onderbouw lesgeven,

en de rest moet bovenbouw draaien. Dat is dus een omkering van je onderwijskundige uitgangspunt van doorlopende leerlijnen, in dienst van een salarismaatregel. Dat gaat wat ver, dus dat doen we ook niet. Dus wat we hebben gedaan is dit probleem voorleggen aan alle docenten: we hebben de keus óf ons onderwijsprofiel en onze principes van lessenverdeling aanpassen om binnen dit systeem te blijven óf als school de uitspraak te doen ‘ok die regel is er, maar we gaan hem niet gebruiken’. Dat laatste is gebeurd.”

Niet alle scholen zijn er in geslaagd om een passende oplossing te vinden.

De functiemix is ook bedoeld om het integrale personeelsbeleid op scholen een impuls te geven. Al enige jaren is duidelijk dat de implementatie van integraal personeelsbeleid tamelijk moeizaam verloopt in het voortgezet onderwijs.¹⁷¹ Het is een van de redenen waarom scholen wel de mogelijkheid hebben om leraren in hogere salarisschalen te belonen, maar daar relatief weinig gebruik van maken. Om meer leraren beter te belonen, beoogt de functiemix leraren op grond van eenduidige en heldere criteria in aanmerking te laten komen voor een hogere salarisschaal. Als extra stok achter de deur zijn streefcijfers afgesproken, zowel op sector- als op schoolniveau.

Het ontbreekt natuurlijk niet op alle scholen aan integraal personeelsbeleid. Een aantal scholen, waaronder Expeditie-scholen, heeft een eigen HRM-cyclus

ontwikkeld die past bij de visie van de school. Ironisch genoeg worden deze voorlopers in het ontwikkelen en implementeren van goed personeelsbeleid eerder gehinderd dan geholpen met de nieuwe maatregelen van de functiemix. Dat is bijvoorbeeld het geval in een school waar de beoordelingscriteria een logisch uitvloeisel zijn van de visie van de school.

“Wij werken voor docenten met een POP-cyclus. Aan de laatste van de vier gesprekken zit een rechtspositionele beoordeling. Dat kan betekenen dat iemand zo goed functioneert dat er een bevordering in het verschiet zit. Vervolgens komt de overheid met een maatregel waarbij ze zeggen ... ‘je moet zoveel procent aan LC- en LD-functies uitdelen’. Ja, daar sta je dan met je goede gedrag. We hadden nu juist een heel goede selectiemethode.”

De maatregelen zijn niet alleen bedoeld om meer leraren beter te belonen, maar ook om de kwaliteit van leraren te verhogen. Dat blijkt in de praktijk nog wel eens anders uit te pakken.

“We hadden een bepaalde lat neergelegd, dán kun je een LC- of LD-functie krijgen. Maar als we die lat daar laten liggen, dan halen we die percentages niet. Dus gaan wij de lat verlagen om maar te zorgen dat we die percentages halen.”

De functiemix is een goed voorbeeld van regulatieve druk, waarbij de uniforme regels die op macroniveau worden vast-

gesteld, op het niveau van de school heel verschillend kunnen uitwerken. We zien hier ook de paradox van beleid, namelijk het risico dat specifieke concrete maatregelen in de praktijk leiden tot het tegendeel van wat het uiteindelijke doel van de maatregelen is.

Contextmanagement: actief optreden

De relatie tussen scholen en hun omgeving is geenszins eenrichtingsverkeer waarbij de omgeving invloed uitoefent op de school. Scholen beïnvloeden ook zelf hun omgeving en soms heel actief. Zo stuurt een aantal Expeditiescholen heel bewust op de communicatie van de school naar buiten. Dat begint vaak bij het duidelijker en explicieter vertellen wat er op school gebeurt en waarom de school dat belangrijk vindt.

“We hebben ook niet geheel toevallig een communicatiemedewerker aangetrokken, ook om ons daarbij te helpen. De dingen die we nu doen, deden we eerder ook al maar toen wist niemand het. (...) Het heeft mij wel doen inzien dat het een vak apart is en dat je ook een professional nodig hebt om dingen in goede banen te leiden.”

Volgens de theorie hanteren organisaties vele verschillende strategieën om om te gaan met institutionele druk. Die strategieën zijn in te delen naar de mate waarin organisaties actief proberen de omgeving te beïnvloeden.¹⁷² In oplopende volgorde zijn dat: aanvaarden (bijvoorbeeld regels opvolgen); compromissen zoeken (bij-

voorbeeld regels passend maken voor de eigen situatie); vermijden (bijvoorbeeld de indruk geven regels op te volgen maar dat feitelijk niet doen); trotseren (bijvoorbeeld regels openlijk negeren); en manipuleren (bijvoorbeeld invloed uitoefenen op partijen die regels maken).

Uit de interviews blijkt dat Expeditiescholen van al die strategieën gebruik maken. We staan wat langer stil bij de twee meest actieve strategieën. Expeditiescholen trotseren soms regels, bijvoorbeeld door daar openlijk tegen te protesteren. Zo hebben diverse Expeditiescholen de afgelopen jaren zelf het publieke debat gezocht. Onder meer door brieven te schrijven naar kranten.

“We maken ook gebruik van beïnvloeding van het debat via een ingezonden artikel in dagbladen.”

Daarnaast zijn er veel voorbeelden van pogingen om de totstandkoming van regels te beïnvloeden, de meest actieve variant. Dergelijke acties beginnen meestal bij de sectororganisatie, de VO-raad.

“Via de VO-raad proberen we hier iets aan te doen.”

Als dat niet het gewenste effect heeft, of te lang duurt, bewandelen schoolleiders de rechtstreekse weg naar politici en politieke partijen.

“We hebben het wel in twee verkiezings-programma’s gekregen ... Bij politieke partijen aankloppen helpt enorm. Gewoon bellen en uitleggen waarom iets niet goed is en dan snappen ze het wel.”

Een andere optie is het bewandelen van de rechtstreekse weg naar de feitelijke schrijvers van beleid, de ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

“Wij zijn nu ook te hoop aan het lopen bij het ministerie.”

Vanzelfsprekend hebben deze acties niet altijd het gewenst effect.

“Vanaf 2004 zijn we er – vruchteloos – mee bezig geweest om daar wat ruimte in te krijgen. Door bij het ministerie, bij de VO-raad aan de bel te trekken. Doet er niet toe bij wie. Overal waar we een bel zagen gingen we eraan hangen. Maar dat heeft geen enkel resultaat gehad en dat is wel heel jammer.”

Het voortgezet onderwijs staat niet bekend als een sector die actief het publieke debat zoekt en daarin participeert, zich actief verzet tegen maatregelen en massaal politici en ambtenaren probeert te beïnvloeden. Het functioneren van de sector zelf, is dan ook punt van aandacht.

“Ik vind dat een school en de onderwijssector, of eigenlijk elke sector die zich een beetje professioneel ontwikkelt, die moet een beetje bestand zijn tegen dat soort politieke hypes. ... Ik zou graag willen dat het onderwijs zelf een wat zelfstandiger rol kan vinden in dat debat. Het lijkt er nu op of het debat ons overkomt. Ik vind dat de sector, scholen, zich daar niet te gauw door van de wijs moeten laten brengen.”

Dat veel Expeditie scholen zo actief en ook proactief handelen is dan ook opmerkelijk. Het onderstreept nog eens dat we hier te maken hebben met een selectieve groep scholen en schoolleiders.

Tot slot

Al met al geven de interviews een beeld van een groep scholen die zich zeer bewust is van de relatie met de omgeving. Het publieke onderwijsdebat maakt deel uit van die omgeving. De school- en projectleiders zijn het er in hoge mate over eens dat het eerst gaat om het ontwikkelen van een eigen visie. Als een school weet waar ze staat en wat ze wil, kan het windvlagen en stormen in het publieke debat beter doorstaan. Een flink aantal Expeditiescholen is actief in het debat en probeert daar ook invloed op uit te oefenen. Hetzij via de media, hetzij via de politiek, hetzij op andere manieren. De groep Expeditiescholen is zoals gezegd niet representatief voor alle vo-scholen in Nederland. De vraag is nu hoe deze scholen die bewust en actief hun 'context managen', omgaan met het debat over onderwijskwaliteit en de specifieke maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

-
- 166 Waslander, S. (2007). *Leren over Innoveren*.
Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek
naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet
onderwijs. Utrecht: VO-Project.
- 167 Zie ook Waslander & Van der Weide (2009). *Ibid*.
- 168 Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur*.
De tegenstelling tussen publieke managers en
professionals als 'strijd om professionaliteit'.
Den Haag: Boom.
- 169 Zie ook Waslander & Van der Weide (2009). *Ibid*.
p. 143.
- 170 Zie ook www.functiemix.minocw.nl.
- 171 Zie ook Ministerie van OCW (2007). Actieplan
LeerKracht van Nederland. Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 172 Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional
processes. *Academy of Management Review*,
16 145 – 179.

8 *Het kwaliteitsdebat*



In hoofdstuk 5 analyseerden we het verloop van het onderwijsdebat over vernieuwingen en kwaliteit over een periode van vijftien jaar. We zagen dat wat begon met een discussie over de keten particuliere scholen Iederwijs, zich eerst verbreedde naar een scala aan onderwijsvernieuwingen die werden aangeduid met de term ‘het nieuwe leren’, om zich vervolgens nog verder te verbreden naar het thema ‘kwaliteit van onderwijs’. Anno 2010 is Iederwijs nauwelijks uit het publieke debat verdwenen en is de discussie over ‘het nieuwe leren’ grotendeels verstomd. Een aantal vernieuwingscholen – die aanvankelijk werden geassocieerd met ‘het nieuwe leren’ – herkent deze ontwikkeling uit eigen ervaring.

“Ik vind dat er een omslag aan het ontstaan is. Dat de hele negatieve toonzetting over modern onderwijs wel aan het afzwakken is. Ik lees daar niet zo gek veel meer over. Daar zijn de geluiden duidelijk minder heftig over dan een paar jaar geleden. De noodzaak tot uitleggen is minder.”

Uit de gedetailleerde reconstructie van het kwaliteitsdebat (hoofdstuk 6) bleek dat het debat bij de start van de Expeditie ging over de vraag óf er sprake is van een dalend niveau. In de loop van dat schooljaar, 2007 – 2008, verdween de of-vraag naar de achtergrond en verschoof de aandacht naar maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Expliciet en impliciet werd gaandeweg gesteld dát

de kwaliteit van het onderwijs te wensen over laat. Die ‘stelling’ roept bij Expeditie-scholen verschillende reacties op.

“Wij herkennen een deel van het publieke debat niet echt. Als je zegt kwaliteit van het onderwijs, dan zeggen wij ‘hoezo?’. Kijk eens wat er wel gebeurt en met welke middelen dat gebeurt en vergelijk dat eens met andere OESO-landen. Dan moeten we trots zijn dat we dit gepresteerd hebben!”

Het valt school- en projectleiders op dat er in het debat snel en stevig wordt gegeneraliseerd. Het gaat over ‘het’ onderwijs waarvan ‘de’ kwaliteit te wensen over zou laten. Volgens schoolleiders is ook de manier waarop nieuws wordt gemaakt en het functioneren van de media van invloed op het publieke debat.

“De dingen die niet goed zijn krijgen uiteraard meer aandacht van de pers, die worden breed uitgemeten ...”

In de wereld van de korte soundbites is weinig ruimte voor nuanceringen. Ook verschillende opvattingen binnen het kwaliteitsdebat krijgen niet altijd de aandacht die ze verdienen. In die zin is er niet altijd sprake van een echt debat waarin verschillende gezichtspunten en opinies aan bod komen. Ook verschillen tussen scholen verdwijnen nog wel eens uit beeld.

“Het publieke debat over onderwijs moet. Het onderwijs is van iedereen en je moet er dus over praten. Maar het is de kunst om het zorgvuldig te doen en ook met respect voor de verschillen... daar is nog een hoop te winnen.”

Die meer algemene opmerkingen over het publieke debat zijn ook van toepassing op het kwaliteitsdebat. Het debat lijkt te gaan over ‘de’ kwaliteit, maar Expeditie-scholen vragen zich af wat we met elkaar eigenlijk bedoelen met ‘kwaliteit van onderwijs’. Die vraag raakt volgens hen aan een ander, achterliggend, punt dat nauwelijks aan de orde komt, namelijk het denken over de toekomst. Onderwijs is immers bij uitstek toekomstgericht. Al was het maar omdat scholen de opdracht hebben leerlingen voor te bereiden op hun eigen toekomst, in een samenleving die anders zal zijn dan de huidige. Op dit punt constateren verscheidene schoolleiders van Expeditie-scholen een vorm van ‘bijziendheid’ in het debat. In het publieke debat gaat het over het hier en nu, terwijl het volgens hen ook zou moeten gaan over de toekomst.

“Dat verbijstert me iedere keer weer. Als ik nu kijk waar het publieke debat over gaat, gaat het misschien over dingen die er morgen of overmorgen nog toe doen, maar niet getransponeerd naar de toekomst toe. Echt naar de toekomst toe, ... daar vind ik zo weinig van terug in het denken en ook in het denken over het toerusten van mensen die

onderwijs moeten verzorgen. Heel kortzichtig kortetermijnbeleid.”

Zonder een zeker perspectief op de toekomst, is het lastig nadenken over wenselijke kwaliteiten van het onderwijs. Mensen die wel nadenken over de toekomst en wat dat voor het onderwijs betekent, bevinden zich naar eigen zeggen in een marginaal gezelschap van beperkte omvang. Men vindt dat zorgelijk, want waar komen de echte innovaties straks nog vandaan?

Met of zonder een brede blik op de toekomst, benadrukken verscheidene Expeditie-scholen dat er meer kwaliteiten van onderwijs zijn dan het overdragen van kennis, waar het in de pers en in de politiek steeds over gaat. Zeker voor jongeren in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs.

“Ja, dat is wel zo, de kwaliteit van het onderwijs schiet tekort. Maar niet in kennis. In agogische dingen, met elkaar omgaan. Je zou een soort deltaplan voor het onderwijs moeten maken om te kijken wat is nodig voor een puber.”

Een andere kwaliteit is het tot ontwikkeling brengen van talenten van leerlingen, bijvoorbeeld door leerlingen positief te ondersteunen en aan te sluiten bij alles wat leerlingen wel kunnen. Ook vanuit dat perspectief zijn er vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteiten van het onderwijs.

“Ik denk dat de geluiden over de tekortschietende kwaliteit van het onderwijs volstrekt kloppen. Ik denk dat er nog heel veel leerlingen in Nederland dagelijks te zien krijgen wat ze niet kunnen.”

Schoolleiders constateren een verenging van wat we onder ‘onderwijskwaliteit’ verstaan. De focus is gericht op een aantal specifieke meetbare opbrengsten, namelijk op Nederlands, Engels en wiskunde en op eindexamencijfers. Een enkeling roept de vraag op of de focus op deze opbrengsten nog wel de essentie van goed onderwijs raakt.

“Je moet vertrouwen hebben in de school, je moet het veilig hebben in de school en je moet het leuk vinden op school. Dat zijn hele andere kwaliteiten dan wat men wil met taal en rekenen. Dat moet ook goed zijn, daar gaat het niet om. Maar men gaat nu op zulke kleine dingen letten, waarvan ik dan denk dat kun je zo even bijspijkeren. Het essentiële waar het om gaat is dat een puber zich vrij kan voelen in het keuzes maken, het kiezen van het niveau (...) Wij doen het hartstikke goed. Ik denk eerder dat het met het pedagogisch klimaat te maken heeft dan met de leerstof die we in die leerlingen pompen.”

Tot slot

Het kwaliteitsdebat is onderdeel van de omgeving waarin Expeditiescholen de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd en nog steeds functioneren. Naar de mening van de meeste school- en projectleiders van deze scholen is het kwaliteitsdebat in meerdere opzichten beperkt. Niet alle perspectieven komen even sterk aan bod in de discussie, er is weinig ruimte voor nuanceringen en verschillen tussen scholen, en het debat richt zich op het hier en nu in plaats van op de toekomst. Bovenal gaat de discussie over een enkelvoudige definitie van ‘de’ kwaliteit van het onderwijs. Veel Expeditiescholen hanteren voor zichzelf een meervoudige definitie, waarin meerdere kwaliteiten van onderwijs en een bredere opvatting van talentontwikkeling een plaats hebben.¹⁷³ Een interessante vraag is dan hoe maatregelen om ‘de’ kwaliteit van het onderwijs te verbeteren van invloed zijn op deze scholen.

¹⁷³ Ledoux, G. & Volman, M. (2011). *Op zoek naar talent. Talentontwikkeling op Expeditiescholen*. Utrecht: VO-raad.

9

Beleid



De reconstructie van het kwaliteitsdebat (Deel II) laat zien dat de aandacht in het publieke debat de afgelopen jaren is verschoven van een discussie over de vraag óf het onderwijsniveau wel of niet is gedaald, via een brede consensus dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet, naar maatregelen om dat doel te realiseren. In het kwaliteitsdebat komen de drie onderscheiden vormen van institutionele druk bij elkaar. Om te beginnen is er normatieve druk. Zo hebben school- en projectleiders van Expeditiescholen in het kwaliteitsdebat een aantal duidelijke boodschappen voor scholen gehoord.

“Nederlands, Engels, wiskunde dat is de kern. En nu komen die reken- en taaltoetsen eraan dus dat benadrukt nog weer eens dat dát is waar het in het onderwijs om draait.”

Ook de boodschap dat de lat omhoog moet en dat het best wat ambitieuzer mag, is bij Expeditiescholen goed doorgekomen.

“Ik houd er rekening mee dat het moeilijker wordt om te slagen. (...) We moeten er nog meer op uit zijn om de cijfers te halen die goed zijn, de lat niet laag leggen. Dat kan je dus ook ambitieuzer maken. Wees er maar van bewust dat dit moet. Je moet mogelijkheden zoeken, maar ook voldoen aan de eisen. Dat wordt alleen nog maar urgenter.”

Bij het zoeken naar mogelijkheden, probeert deze school nadrukkelijk wel de ruimte tussen de regels te zoeken.

Naast normatieve druk is er ook sprake van regulatieve druk, namelijk de concrete maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Zonder concrete maatregelen bestaat er een risico dat er weinig verandert binnen organisaties. Dat realiseren school- en projectleiders van Expeditiescholen zich ook.

“Ik vind er niks mis mee dat er dit soort stokken achter de deur zijn om je denken wat te richten, dat vind ik helemaal niet verkeerd. Ik vraag me af of we er anders op dezelfde manier aan zouden gaan werken, ik vrees van niet. Dus ik denk dat het ook wel goed is.”

De institutionele druk van het kwaliteitsdebat heeft daarnaast ook een mimetische component. Mimetische druk verwijst naar instrumenten waarmee organisaties met elkaar worden vergeleken, zoals ranglijsten en benchmarks. De kwaliteitskaarten van de Inspectie van het Onderwijs, de ranglijsten in Trouw, en het vergelijken van scholen op basis van slagingspercentages voor examens zijn goede voorbeelden van mimetische druk. Zoals hierna nog zal blijken gaat het op schoolniveau vaak niet alleen om de maatregelen – om de regulatieve druk – maar juist om de combinatie van boodschappen, maatregelen en ranglijsten.

Taal en rekenen

Het belang van taal en rekenen wordt door schoolleiders van Expeditiescholen breed en in verschillende toonaarden onderschreven.

“Ik verwelkom de aandacht voor taal en rekenen, dat is terecht.”

Dat geldt in grote lijnen ook voor de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen.

“Deze maatregel was echt een stok achter de deur. En het is ook echt nodig.”

Op het gebied van taal en rekenen hebben scholen enige ruimte om het beleid zelf in te vullen. Scholen krijgen extra geld om te werken aan taal en rekenen en hebben enige vrijheid om die middelen naar eigen goeddunken te benutten (Kwaliteitsagenda VO). Dat geeft scholen mogelijkheden om te zoeken naar een invulling die goed past bij de specifieke situatie van de school.

“Zo hebben we voor rekenvaardigheden een programma dat juist voor leerlingen op onze school die daar behoefte aan hebben versterkend kan werken. Voor taal verwacht ik ook dat we daar volgend jaar aan gaan werken. Maar dan wel zo dat het daadwerkelijk ons type leerlingen ondersteunt.”

Een aantal schoolleiders wijst op een risico van het beleid. Namelijk, dat met de extra middelen en de vrijheid om het taal- en rekenbeleid zelf in te vullen, de verantwoordelijkheid voor taal en rekenen volledig op het bord van scholen terecht komt. Anderen betreuren het tijdelijke karakter van de doelsubsidie.

“Ik realiseer me dat dat (taal en rekenen) veel meer aandacht nodig heeft, maar de manier waarop dat dan weer uitgezet is met kwaliteitsgelden. Het is weer een projectmatige subsidie, voor 3 jaar. Dat betekent dat ik nu een rekendocent aanneem voor 9 uur in de week waartegen ik nu al moet zeggen ‘over twee jaar houdt het op’, dan is het weer einde oefening. Dat schiet niet op.”

Tijdens de drie jaren van de Expeditie is de aandacht voor taal en rekenen duidelijk toegenomen. Eerst in het publieke debat, daarna in het beleid en vervolgens ook in de schoolpraktijk. In die zin heeft de normatieve druk in de praktijk al effect gehad. Scholen krijgen extra middelen om zich voor te bereiden op de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen. Net nadat de Expeditie ten einde liep, is de invoering van de referentieniveaus met bijbehorende toetsen gestart (schooljaar 2010 – 2011). Het is daarom nog te vroeg om te beoordelen of, en zo ja welke, consequenties deze maatregelen hebben in het dagelijkse reilen en zeilen binnen Expeditiescholen.

Exameneisen

Een andere maatregel om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen is het aanscherpen van de exameneisen. Leerlingen van havo en vwo moeten binnenkort voor twee van de drie vakken Nederlands, Engels en wiskunde minimaal een voldoende halen op het centraal eindexamen om het diploma te halen. Voor leerlingen van het vmbo geldt dat voor de vakken Nederlands, wiskunde en het beroepsgerichte vak van de gekozen richting. De nieuwe exameneisen zijn een goed voorbeeld van strikte regulatieve druk, scholen hebben geen ruimte voor eigen interpretaties. Of zoals een schoolleider het zegt:

“De exameneisen zijn onverbiddelijk.”

De maatregel is concreet, de consequenties zijn duidelijk. Scholen hebben weinig ruimte om te manoeuvreren in de uitvoering. Anders gezegd: er zijn beperkte mogelijkheden om een strategie te kiezen die de invloed van de maatregel neutraliseert. De Expeditiescholen, die zich als gezegd kenmerken door een actieve opstelling, conformeren zich massaal aan de nieuwe realiteit. Soms komt dat voort uit volledige instemming met de maatregelen, vaker is er een besef dat actief verzet geen zin heeft. In termen van de institutionele theorie kiezen scholen voor de strategie om de maatregelen te ‘aanvaarden’, de minst actieve strategie.

“Sommige dingen zijn nu eenmaal wat ze zijn en straks in het nieuwe examen... als je een punt tekort komt voor die drie vakken... dus het is wel duidelijk. Dan ben je natuurlijk een malloot als je doet alsof het er niet is, toch?”

Dat wil niet zeggen dat Expeditiescholen de nieuwe eindexameneisen gelaten over zich heen laten komen. Scholen tonen hun actieve karakter door zich gericht voor te bereiden op de nieuwe realiteit, bijvoorbeeld door alvast een idee te krijgen van mogelijke consequenties van de maatregel voor de eigen school.

“We hebben onderzoek gedaan naar ... als vorig jaar de nieuwe exameneisen al van kracht waren, wat waren dan de resultaten geweest. Er zouden dan dubbel zoveel havisten gezakt zijn.”

Uit de interviews met school- en projectleiders wordt ook duidelijk dat de concrete maatregel van nieuwe eindexameneisen tot hele concrete effecten leidt binnen de Expeditiescholen.

“Hier kun je als school rekening mee houden in je aannamebeleid en je doorstroombeleid.”

Afgaand op de interviews zoeken Expeditiescholen het aangrijpingspunt in eerste instantie in het doorstroombeleid, te beginnen bij de normen die gelden om van de ene naar de volgende klas over te gaan.

“We zijn nu in de determinatie rondom de overgang scherper bij twijfelgevallen. Vorig jaar hadden we hem over laten gaan, nu niet.”

Het aanscherpen van bevorderingsnormen ligt dan misschien voor de hand, van harte gaat het zeker niet altijd. Soms voelen school- en projectleiders zich gedwongen tot maatregelen die ze eigenlijk liever niet zouden nemen.

“Dat komt nu in onze bevorderingsnormen te staan. Doet dat recht aan de talentontwikkeling van kinderen als ik in klas 1 al ga kijken van ‘hee nu heb jij een 5 voor Engels en een 5 voor Nederlands, oei dan moet je eigenlijk misschien maar niet over want met die twee 5-en ga je straks je diploma niet halen’? Of krijgt een kind de kans om zich te ontwikkelen en z’n talenten te ontdekken?”

Maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen kunnen binnen scholen tot aanpassingen leiden die op gespannen voet staan met de uitgangspunten en de visie van de school. Het aanscherpen van de eisen van de eindexamens is niet de enige maatregel. Een andere maatregel is dat de Inspectie van het Onderwijs sinds kort strenger kijkt naar het verschil in cijfers tussen schoolexamens (SE) en centrale eindexamens (CE). Is het verschil tussen die cijfers over een periode van drie jaar gemiddeld groter dan een halve punt, dan krijgt de school de kwalificatie ‘groot verschil’ wat

een onvoldoende op dat criterium betekent.

Scholen die werken vanuit een visie dat leerlingen optimale mogelijkheden moeten krijgen om naar een hogere leerweg over te stappen, zien zich voor een dilemma gesteld.

“Leerlingen stromen bij ons vaak op, maar je ziet als ze verder komen in hun schoolloopbaan dat daar scheurtjes in komen. Wij stellen graag ambitieuze doelen, maar als zo’n leerling het uiteindelijk niet redt in de bovenbouw havo/vwo... als je er daar teveel van hebt gaat je externe rendement (omlaag) en zit je heel rap met een te groot verschil tussen SE en CE.”

Het aanscherpen van de eindexameneisen laat goed zien hoe institutionele druk kan doorwerken in de dagelijkse schoolpraktijk. De normatieve druk omvat de boodschap dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet, vooral bij de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Expeditie scholen zijn het met deze boodschap over het algemeen zeker niet oneens. Wel wil menig schoolleider de boodschap nuanceren en de opvatting over kwaliteit verruimen. De regulatieve druk bestaat in dit geval uit het aanscherpen van de eindexameneisen. Scholen hebben weinig manoeuvreerruimte en ‘kiezen’ er voor de nieuwe realiteit te accepteren. Binnen scholen leidt de maatregel vervolgens tot hele concrete aanpassingen. Het aanscherpen

van de eisen aan het eind van de schoolloopbaan werpt duidelijk zijn schaduw vooruit naar eerdere leerjaren. Lang niet iedereen is daar blij mee. In scholen met een brede opvatting over talentontwikkeling zijn de aanpassingen ongemakkelijk en staan ze soms op gespannen voet met de uitgangspunten van de school. Daarmee raakt het kwaliteitsdebat, waar men het op zich niet mee oneens is, toch het hart van de eigen school.

10 Ruimte om te innoveren



Scholen functioneren allerminst in het luchtledige. Dat is precies de reden waarom we tijdens de Expeditie de context waarbinnen scholen functioneren expliciet tot onderwerp van onderzoek maakten. In de drie schooljaren dat de Expeditie scholen aan hun innovaties werkten was er volop debat over het voortgezet onderwijs (Deel I). Naast thema's die kort maar soms heftig in het brandpunt van de belangstelling stonden, waren er ook thema's die langdurig aandacht kregen. Gemeten aan het aantal bijdragen in de media en het parlement, was de kwaliteit van het onderwijs het meest dominante thema in het onderwijsdebat in de periode 2007 – 2010. De vraag die we tot slot aan de orde willen stellen is of het kwaliteitsdebat van invloed is geweest op het innovatieklimaat in het onderwijs. Het stellen van die vraag is aanzienlijk eenvoudiger dan het beantwoorden ervan. We doen een poging.

Het concept 'innovatieklimaat' bestaat uit twee dimensies.¹⁷⁴ De eerste dimensie verwijst naar de feitelijke en juridische ruimte voor innovaties. Het is het antwoord op de vraag: kan het? Deze dimensie correspondeert dan met wat de institutionele theorie aanduidt met regulatieve druk. De tweede dimensie verwijst naar de culturele ruimte voor innovaties. Het is antwoord op de vraag: mag het? Het gaat dan bijvoorbeeld om de maatschappelijke waardering voor dingen die anders zijn. Deze tweede dimensie correspondeert met wat de

institutionele theorie aanduidt met normatieve druk.

In zowel de institutionele theorie als het denken over het innovatieklimaat, is legitimiteit een cruciale term. Steeds gaat het om de vraag: wat is nog acceptabel en wat niet meer? In het geval van scholen bestaan de partijen die iets al dan niet acceptabel vinden in ieder geval uit de eigen medewerkers, leerlingen en ouders en ook het eigen schoolbestuur, de raad van toezicht en de Inspectie. En natuurlijk de school- en projectleiders zelf. De vraag is nu of Expeditie scholen in de afgelopen jaren voldoende ruimte hebben ervaren om te innoveren. Om nieuwe dingen te doen. Om anders te zijn dan de meeste andere scholen. En is die ruimte om te innoveren de afgelopen jaren stabiel, groter of kleiner geworden? Omdat vernieuwende scholen het meest 'anders' zijn, staan we bij die scholen wat langer stil.

De bandbreedte om te innoveren

Volgens Expeditie scholen is innoveren in de loop van de afgelopen jaren minder vrijblijvend geworden. In vergelijking met de tijd dat de Expeditie van start ging, heeft de opvatting dat innoveren een duidelijk doel moet hebben anno 2010 aan kracht gewonnen. Innovaties moeten zichtbare opbrengsten opleveren en bijdragen aan beter onderwijs. Al dan niet onder invloed van het kwaliteitsdebat vindt menig Expeditie school dat ook zelf.

“Al die innovaties ... wordt je onderwijs er ook beter van? Dat is wel een vraag die we onszelf hebben gesteld. Tegenwoordig is die aandacht er veel meer voor, ook vanuit de media.”

Een aanscherping van opvattingen over innoveren wil uiteraard niet zeggen dat er geen ruimte meer zou zijn voor innovaties. School- en projectleiders constateren vooral dat er kritischer naar innovaties wordt gekeken.

“De kwaliteitsdiscussie maakt je meer bewust van wat je doet. Je kiest meer overtuigd of je wel of niet gaat vernieuwen. Je neemt ook bewust risico’s, die je wel uit kunt leggen.”

Expeditiescholen zijn van mening dat het denken in termen van opbrengsten veel op kan leveren. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de aanpak die voor de Expeditie zelf is gekozen, namelijk dat binnen scholen van meet af aan onderzoek is gedaan naar de effecten van de innovaties. Expeditie-scholen zijn zeer te spreken over die aanpak.¹⁷⁵

Volgens Expeditiescholen is het veel meer zo dat de kwaliteitsdiscussie van invloed is op de ‘bandbreedte’ waarbinnen scholen hun onderwijs kunnen vernieuwen. Mede doordat het onderwijsdebat meetbare opbrengsten benadrukt voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde, en de focus legt op taal en rekenen, ervaren individuele scholen minder ruimte om

– al was het tijdelijk – net iets andere prioriteiten te stellen.

“Je zit in een ontwikkelproces, in een veranderingsproces en tegelijkertijd word je afgerekend op harde feiten.”

De bandbreedte waarbinnen innoverende scholen zich bewegen wordt aan alle kanten begrensd door de benodigde legitimiteit. Scholen weten en ervaren dat die grenzen door velen worden bewaakt. Ook door ouders van leerlingen.

“Leuk dat vernieuwen, maar waarom doen onze kinderen het minder goed dan andere kinderen op de havo in Nederland?”

De nadruk is de afgelopen jaren meer komen te liggen op meetbare opbrengsten. Niet willekeurig welke meetbare opbrengsten, maar meetbare opbrengsten op het gebied van taal en rekenen. Scholen die er bewust en goed doordacht voor kiezen om de focus te leggen op andere vaardigheden dan rekenen en taal, ervaren dat de ruimte daarvoor kleiner is geworden. Ook als die andere vaardigheden meetbaar gemaakt kunnen worden. Een schoolleider verwoordt het dilemma:

“Is de opbrengst van je school zo aantoonbaar en duidelijk dat je met goed fatsoen kan verkopen ‘wij zijn een zwakke school volgens de inspectie, maar dit kunnen onze kinderen beter, uiteindelijk doen ze het in het

*vervolgonderwijs beter. Kies maar'.
Dat vraagt heel veel lef."*

Als gezegd ondersteunen de meeste school- en projectleiders van Expeditie-scholen de toegenomen aandacht voor taal en rekenen. In de eerder gebruikte zeiltermen, weet iedereen waar de wind vandaan komt en dat die wind stevig waait. Het is vervolgens de kunst om mét die wind toch een eigen koers te blijven varen.

"Dan kan je zeggen 'oh wat verschrikkelijk' maar ik vind dat je dan juist ervoor moet zorgen dat je denkt ok, dit is de opdracht; aandacht voor taal en rekenen. Daar doen wij aan mee, maar wij doen óók andere dingen."

In de dagelijkse praktijk betekent het dat verschillende scholen hun programma in meer of mindere mate aanpassen. Soms zijn die aanpassingen niet heel concreet of direct zichtbaar. Dan gaat het eerder om aspecten van het onderwijs die meer of minder aandacht krijgen.

"...als je je focus helemaal moet verleggen op die aspecten (aandacht voor taal en rekenen, aanscherping exameneisen), dan worden andere aspecten verdrongen, daar is minder ruimte voor."

In andere gevallen zijn de aanpassingen die scholen maken als gevolg van het aanscherpen van exameneisen en het invoeren van referentieniveaus voor taal en rekenen wel heel zichtbaar. Zo zijn er

Expeditie-scholen die op niet-traditionele wijze met toetsen en beoordelen om willen gaan. Ook voor die scholen is er een grotere noodzaak ontstaan om leeropbrengsten op de gebruikelijke manier te meten.

"Dan ga je dus Cito-toetsen afnemen (VAS-toetsen)."

Expeditie-scholen met de meeste verwantschap met 'traditionele' scholen, lijken zich binnen de bandbreedte van de legitimiteit te bewegen. Toch constateren ook deze scholen dat de ruimte om te innoveren eerder kleiner dan groter is geworden. Ook deze scholen voelen zich soms gedwongen maatregelen te nemen die ze liever niet zouden nemen. Hoe is dat bij vernieuwende scholen, waarvan verwacht mag worden dat ze eerder tegen de grenzen van hun legitimiteit aan lopen?

Vernieuwende scholen

In het kwaliteitsdebat komen verschillende voorbeelden aan de orde van een herwaardering voor 'traditioneel onderwijs' (zie hoofdstuk 7). In het debat zelf wordt gesproken van een 'tegenbeweging'. In die context functioneren ook Expeditie-scholen die werken vanuit een nieuw onderwijsconcept dat alle aspecten van het onderwijs en de organisatie raakt. We noemen die scholen vernieuwende scholen. Voor deze vernieuwende scholen is legitimiteit bijna letterlijk aan de orde van de dag. De

manier waarop deze scholen onderwijs aanbieden is niet vanzelfsprekend, en precies dat roept voortdurend vragen op.

“Je moet uitleggen, uitleggen en nog een keer uitleggen. Zeggen wat we doen, waarom we het doen, waarom we erin geloven, proberen de andere effecten inzichtelijk te maken.”

De ervaring leert dat uitleggen wel degelijk helpt, maar uiteraard ook dat het niet genoeg is. Het gaat ook om de resultaten. Niet zozeer de resultaten die de scholen zichzelf ten doel stellen, maar het type resultaten waarop alle scholen worden afgerekend.

“Dat betekent dat je een dubbele opgave krijgt als ons soort scholen. Namelijk dat je én moet scoren op de basics én moet zorgen dat mensen oog blijven houden voor de meerwaarde van ons soort onderwijs. En dat is a hell of a job.”

Nog meer dan andere scholen, balanceren vernieuwende scholen op het smalle koord van de publieke opinie en de beeldvorming.

“Je moet dus heel erg aan exposure doen, en die exposure moet kwalitatief heel sterk zijn.”

Tegelijkertijd kleven er risico's aan om naar buiten te treden. De publieke opinie is vernieuwende scholen niet op voorhand goed gezind. Het risico bestaat dat een verhaal over de school vanuit een

kritische ondertoon wordt ingekleurd en een eigen leven gaat leiden.

“Wat heel moeilijk is in ons geval is om de publiciteit te zoeken. Op het moment dat hier iemand komt van de Volkskrant of NRC, die komen met een negatieve connotatie. Die komen hier met het beeld van ‘(...) daar is van alles mis’. En dan heb je ook nog eens geen regie over het eindproduct. Dat is een groot risico, dat durf ik niet zomaar te lopen.”

Om in de beeldspraak van het eerder genoemde zeilen te blijven: vernieuwende scholen staan voor de opgave om een eigen, andere koers te varen, en toch voldoende wind in de zeilen te houden. Dat vereist laveren en manoeuvreren. En de nodige tijd en aandacht.

“Je wilt niet weten hoeveel tijd daar in gaat zitten om er op zo'n manier mee naar buiten te treden dat je niet vanuit het defensieve praat, maar juist aangeven dit is wat wij doen, dat heeft kwaliteit.”

Behalve dat het tijd en aandacht vraagt, levert het ook wel degelijk iets op voor de school zelf. Juist omdat vernieuwende scholen niet vanzelfsprekend zijn, is er altijd aanleiding voor kritische reflectie en gezamenlijke meningsvorming. Binnen die scholen gaat het gesprek bijna automatisch over het onderwijs zelf en dat ondersteunt het proces van innoveren.

Vernieuwende scholen krijgen niet zo snel het voordeel van de twijfel. Juist omdat ze ‘anders’ zijn, ligt de bewijslast dat ze (minstens) net zo goed zijn, bij hen. Als een vernieuwende school van de inspectie een ‘onvoldoende’ krijgt, wordt dat al snel in verband gebracht met het vernieuwende karakter van de school. Hoewel begrijpelijk, is het de vraag hoe reëel dat is.

“We hebben gelukkig hele goede resultaten als school, maar als de resultaten een keer wat zouden tegenvallen, dan moeten wij uitleggen... dan zal heel snel gezegd worden ‘ja dat komt door jullie concept’. Terwijl een klassikaal frontale school, dan zullen er altijd andere redenen zijn. Dan zal er niemand zeggen ‘ja dat komt doordat jullie ouderwets zijn’, terwijl dat eigenlijk een veel logischere vraag is.”

Een manier om legitimiteit te verwerven is het opbouwen van een goede reputatie. Het opbouwen van goede reputatie is een kwestie van lange adem. De meeste vernieuwende scholen hebben dat stadium nog niet bereikt, omdat ze in hun huidige vorm nog maar een paar jaar bestaan.

“Als wij een slecht jaar hebben, ook al hebben we het twee jaar goed gedaan, dan zeggen mensen ‘het ligt aan het systeem’. Terwijl als een traditionele school het twee jaar goed doet en een jaar slecht, dan is het een slechte lichting. Bij een traditionele school staat nooit het systeem ter discussie.”

In hoofdstuk 9 beschreven we de aanpassingen die Expeditie scholen hebben gemaakt onder invloed van maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Bij vernieuwende scholen lijken die aanpassingen zichtbaarder dan bij de andere Expeditie scholen. Een meer traditioneel georganiseerde school die strengere overgangsnormen hanteert, maakt een aanpassing zonder dat die erg zichtbaar is. Een aantal aanpassingen van vernieuwende scholen zijn zichtbaarder. Bijvoorbeeld bij scholen die niet zo zeer werken met afzonderlijke vakken, maar de inhoud van die vakken met elkaar integreren in nieuwe geïntegreerde curricula. Het aanscherpen van de eindexameneisen en het invoeren van referentieniveaus voor taal en rekenen gaat expliciet uit van een onderscheid in afzonderlijke vakken. En dat blijkt lastig te combineren met een geïntegreerd curriculum.

“Het heeft er bij ons toe geleid dat Nederlands, Engels en wiskunde vakken zijn waarover we door de hele loopbaan van de leerling heen een filter moeten en kunnen leggen. Die vakken bekijken we vakspecifiek, en niet in samenhang; daar moeten leerlingen een bepaald niveau houden. Daar hebben we een stukje bovenop gelegd, als gevolg van de taal- en rekendiscussie.”

Het denken in afzonderlijke vakken staat haaks op het uitgangspunt om te werken met een geïntegreerd curriculum. Daarmee raken deze maatregelen het hart van

de school. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de invloed van een dergelijke aanpassing niet beperkt blijft tot de vakken Nederlands, Engels en wiskunde.

“Ik had het ideaal dat het mij zou lukken om ook die vakken (Nederlands, Engels en wiskunde) echt goed te integreren. Nou dat gaat dan niet. (...) En dan zie je ook dat andere vakken dat ook weer gaan doen, dus dat heeft het hele idee van in samenhang naar een examen toe... dat beukt er in.”

De vraag of vernieuwende scholen in de loop van de afgelopen jaren meer of minder ruimte om te innoveren ervaren, krijgt een verschillend antwoord als we de nadruk leggen op het publieke debat, of op het beleid. Om te beginnen het publieke debat. Bij de start van de Expeditie was er veel discussie over ‘het nieuwe leren’. Menig vernieuwende school werd – al dan niet terecht – geassocieerd met ‘het nieuwe leren’. Met name vernieuwende scholen spraken halverwege de Expeditie van veel tegenwind en een aantal scholen heeft het aantal instromende leerlingen in die tijd terug zien lopen.¹⁷⁶ Aan het einde van de Expeditie is de discussie over ‘het nieuwe leren’ zo goed als verstomd. Scholen merken dat ook in de praktijk. Zo beschouwd is de ruimte om te innoveren eerder groter dan kleiner geworden.

Een ander perspectief is dat van het beleid. Het kwaliteitsdebat heeft niet alleen geleid tot een aantal duidelijke

boodschappen over het belang van taal en rekenen, maar ook tot concrete maatregelen. Zowel de boodschappen als de maatregelen zijn in vernieuwende scholen aanleiding geweest voor verschillende, zichtbare aanpassingen, waaronder aanpassingen die op gespannen voet staan met de oorspronkelijke visie van de school. Vanuit dit perspectief is de ruimte voor innovaties eerder kleiner dan groter geworden.

Al met al lijkt de aard van de grenzen waarbinnen scholen innoveren veranderd. Bij de start van de Expeditie was sprake van discussie en normatieve druk. Hoewel die normatieve druk groot kon zijn, bleef er manoeuvreerruimte voor scholen. Aan het einde van de Expeditie is er minder discussie en is de aandacht verschoven naar maatregelen en de implementatie daarvan. En dat geeft veel minder manoeuvreerruimte voor scholen. Al met al ervaren scholen in de dagelijkse praktijk daardoor minder ruimte om te innoveren.

Tot slot

We begonnen dit hoofdstuk met de vraag of het kwaliteitsdebat van invloed is geweest op het innovatieklimaat in het onderwijs. Om er direct bij te zeggen dat het stellen van die vraag aanzienlijk makkelijker is dan het beantwoorden ervan. Op basis van de analyses komen we tot een voorlopig en genuanceerd antwoord. Hoewel het publieke debat minder heftig en polemisch is geworden,

zijn er indicaties dat de ervaren ruimte om te innoveren in de loop der tijd al met al eerder kleiner dan groter is geworden. Menig school- en projectleider laat zich in die termen uit.

In het publieke debat is meer overeenstemming ontstaan over waar scholen hun prioriteiten moeten leggen. Die boodschappen zijn ook luid en duidelijk doorgekomen bij de school- en projectleiders van de Expeditiescholen. In termen van de institutionele theorie komen normatieve, regulatieve en mimetische druk bij elkaar op het punt van kwaliteit. Dat heeft een versterkend effect. De grenzen waarbinnen scholen opereren en innoveren zijn daardoor scherper getrokken.

Behalve dat de aard van de grenzen is veranderd, zijn er indicaties dat die grenzen ook strenger bewaakt worden door de betrokkenheid van tal van partijen (ouders, leerlingen, besturen, Inspectie enzovoort). Om binnen die grenzen te blijven, hebben verscheidene Expeditiescholen meer en minder zichtbare aanpassingen gemaakt. Hoewel die aanpassingen het meest zichtbaar zijn bij vernieuwende scholen, hebben ook de andere scholen zich aangepast aan een nieuwe realiteit. In een aantal scholen is sprake van subtiele aanpassingen die goed aansluiten bij de visie van de school. Maar dat is zeker niet bij alle scholen het geval. In een aantal andere scholen hebben de maatregelen die voortvloeien

uit het kwaliteitsdebat geleid tot aanpassingen die minder goed aansluiten bij de visie van de school. Soms is sprake van een ongemakkelijke combinatie, andere keren zien scholen zich gedwongen concessies te doen aan de manier waarop hun visie concreet vorm krijgt in de dagelijkse schoolpraktijk. Bijvoorbeeld bij het consequent in praktijk brengen van hun eigen, brede opvattingen over kwaliteiten van onderwijs.

De scholen die participeren in de Expeditie vormen een selecte groep. Wat hen onder meer kenmerkt is dat ze over het algemeen visiegedreven zijn en actief hun 'context managen'. Dat deze groep scholen het kwaliteitsdebat en de maatregelen die daaruit voortvloeien 'aanvaarden' zegt vooral iets over de sterke institutionele druk die uitgaat van het kwaliteitsdebat. Voor deze scholen, waarvan velen expliciet kiezen voor een brede opvatting van kwaliteiten van onderwijs, blijkt het lastig om in de dagelijkse praktijk consequent vast te houden aan die brede opvatting. Behalve de vraag wat het kwaliteitsdebat en de daaruit voortvloeiende maatregelen mogelijk opleveren, roept het ook de ongemakkelijke vraag op wat er mee verloren gaat.

174 Flikkema, M., A. Cozijnsen & M. 't Hart (2003). Innovatieklimaat; 'dé katalysator voor de innovatie in diensten. *Holland Management Review* (91) 68 – 81.

175 Geijsel, F. & Van Eck, E. (2011). *Duurzaam vernieuwen. Leren van Expeditie durven, delen, doen*. Utrecht. VO-raad.

176 Zie ook Waslander & Van der Weide (2009). *Ibid.*

11

Innoveren; alle zeilen bijzetten



Onderwijsvernieuwing vereist een lange adem. Vaak zijn pas na jaren inspanning duidelijke effecten op leerlingen zichtbaar te maken. Voor scholen die werken aan innovaties is een zekere continuïteit daarom cruciaal. Scholen kunnen zelf iets doen aan hun eigen continuïteit. Bijvoorbeeld door leraren langere tijd ervaring te laten opdoen met een vernieuwing en hen in de gelegenheid te stellen die ervaring daarna ook te blijven inzetten. Of door de overgang van de ene naar de andere schoolleider zorgvuldig te plannen en te organiseren. En ook door tijd te nemen om nieuwe medewerkers vertrouwd te maken met de visie van de school en de uitgangspunten van de vernieuwing.

Naast continuïteit binnen de school, is ook continuïteit buiten de school belangrijk. Er is relatief weinig onderzoek waarbij innoverende scholen over een langere tijd zijn gevolgd. Het onderzoek dat er is suggereert dat de rol van veranderingen in de omgeving van een innoverende school groter wordt naarmate de tijd voortschrijdt.¹⁷⁷ Bij veranderingen in de omgeving moeten we denken aan demografische factoren – meer, minder of een andere samenstelling van de instroom aan leerlingen – en economische factoren – wat in de praktijk meestal neerkomt op minder budget. Over langere tijd gezien lijken wijzigingen in het overheidsbeleid de meest bepalende factor in de omgeving van de school.¹⁷⁸ Scholen zijn beter in staat duurzaam te vernieuwen als het beleid en de prikkels die ze uit de

omgeving krijgen consistent zijn. Zowel in de tijd, als tussen verschillende organisaties zoals de centrale overheid, de lokale overheid en de inspectie. Consistent beleid komt echter zelden voor.¹⁷⁹ Sterker nog, ambiguïteit en inconsistenties tussen verschillende maatregelen zijn kenmerkend voor de omgeving waarin scholen functioneren.¹⁸⁰ Inconsistenties in beleid kunnen het scholen lastig en soms zelfs onmogelijk maken om vernieuwingen te verankeren en duurzaam te maken. De grote ironie van beleid is vaak dat afzonderlijke maatregelen vernieuwingen in scholen beogen te stimuleren, terwijl de combinatie van alle maatregelen duurzaam vernieuwen in scholen juist afremt. De omgeving van de school is niet alleen belangrijk voor wat wel en niet ‘kan’. Het gaat ook om wat wel en niet ‘mag’ van de omgeving. Bij dat laatste speelt ook de publieke opinie een rol. Voor het voortbestaan van scholen die met een heel nieuw onderwijsconcept werken is bijvoorbeeld een zekere maatschappelijke tolerantie nodig voor variatie en verscheidenheid. Anders ‘kunnen’ en ‘mogen’ zijn, zijn twee dimensies die samen het innovatieklimaat karakteriseren. Veranderingen in de omgeving van een school zijn zelden de directe of de enige oorzaak voor het verzanden van een vernieuwing. Het gaat ook om de manier waarop de school weet om te gaan met veranderingen in de context. We hebben dat al eerder ‘context-management’ genoemd.

De Expeditie is een meerjarig project om duurzame vernieuwingen in scholen voor voortgezet onderwijs te stimuleren. Om na afloop van dat project op een reële manier de balans op te kunnen maken, is een blik die zich alleen op de deelnemende scholen richt te beperkt. Ontwikkelingen in de context waarbinnen die scholen aan het werk zijn, behoren ook tot het blikveld, net als de manier waarop die scholen omgaan met de veranderingen in hun omgeving. Om die reden is bij het begin van de Expeditie een onderzoek gestart naar de context waarbinnen scholen innoveren. Gedurende drie schooljaren hebben we (bijna) alles verzameld wat er over het voortgezet onderwijs in drie landelijke dagbladen, op de publieke en commerciële zenders en in het parlement werd geschreven, gezegd en verbeeld. Daarnaast hebben we zowel halverwege als aan het eind van de Expeditie uitvoerig gesproken met de school- en projectleiders die verantwoordelijk zijn voor de vernieuwing op hun eigen school. Voor de theoretische inbedding en de methode van onderzoek verwijzen we naar Deel I.

In een eerste rapportage van het onderzoek beschreven we het eerste jaar van de Expeditie, schooljaar 2007 - 2008.¹⁸¹ Dat was een veelbewogen onderwijsjaar waarin onder meer de aanloop, het werk en de consequenties van drie commissies een rol speelde: de Commissie Leraren, ook bekend als de Commissie Rinnooy Kan; de parlementaire onderzoeks-

commissie onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de Commissie Dijsselbloem; en de Commissie Cornielje, die zich boog over de urennorm. In deze tweede en laatste rapportage van het onderzoek analyseerden we het meest dominante thema tijdens de hele looptijd van de Expeditie, namelijk het kwaliteitsdebat. In dit afsluitende hoofdstuk zetten we de belangrijkste opbrengsten van het driejarige onderzoek naar de context waarbinnen scholen innoveren op een rij.

Om te beginnen plaatsen we de uitgangspunten en doelen van de Expeditie in de context van de tijd waarin de gedachte van de Expeditie ontstond en daadwerkelijk van start ging. Vervolgens geven we een ultrakorte schets van het publieke debat tijdens de looptijd van de Expeditie aan de hand van de onderwerpen die in deze schooljaren veel aandacht kregen in pers en politiek. In een tijdsbestek van vijf jaar zijn er in het innovatieklimaat een aantal herkenbare veranderingen opgetreden. Tot slot vatten we aan de hand van de interviews met school- en projectleiders van Expeditiescholen kort samen wat deze veranderingen voor participerende scholen betekenen.

De aanloop

In september 2003 lanceert het kabinet Balkenende II naar Fins voorbeeld het Innovatieplatform. Om aan te geven hoe hoog de prioriteit en hoe groot de urgentie is, wordt minister-president Balkenende zelf voorzitter. Een van de

Box 11.1 Beleidsmaatregelen

Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen in de jaren 2007-2010 te maken met (de voorbereiding op) nieuwe wetten en beleid. Een selectie, in willekeurige volgorde:

- de invoering van de maatschappelijke stage;
- de introductie van 'gratis schoolboeken';
- een striktere handhaving van de urennorm, die gepaard gaat met leerlingstakingen, boetes, het instellen van de Commissie Cornielje en aanpassing van de norm;
- striktere regels voor het registreren van spijbelaars en voortijdige uitvallers en het afstemmen met vervolgoedingen;
- maatregelen om voortijdig schoolverlaten te verminderen;
- maatregelen die voortvloeien uit het Actieplan LeerKracht, inclusief de introductie van de functiemix;
- de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' waardoor sommige scholen hun bestuursvorm moeten wijzigen en alle scholen te maken krijgen met (financiële) sancties als niet voldaan wordt aan minimum standaarden;
- het aanscherpen van de eisen rond eindexamens;
- de Commissie Meijerink, het invoeren van doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen, inclusief het invoeren van referentieniveaus en toetsen;
- maatregelen om leerlingen 'passend onderwijs' te bieden;
- wijzigingen in diverse regels voor financiering en subsidies.

werkgroepen richt zich op onderwijs. Onder de titel 'Leren Excelleren' breekt het Innovatieplatform een lans voor maximale talentontwikkeling.

'De maximale ontwikkeling van alle talenten waarover de Nederlandse bevolking beschikt is van doorslaggevende betekenis voor de toekomst van ons land. ... het onderwijs (heeft) tot nu toe sterk de nadruk gelegd op de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden. Creatieve, sportieve of communicatieve vaardigheden bijvoorbeeld krijgen veel minder aandacht. Dit heeft geleid tot onder-

*wijs waarin veel talenten van leerlingen en studenten onvoldoende worden ontwikkeld, waarin leerlingen, studenten en ouders onvoldoende mogelijkheden hebben om het onderwijs te kiezen dat bij hen past en waarin leraren en docenten hun professionaliteit onvoldoende kunnen benutten.'*¹⁸²

Het platform benadrukt het belang van een 'brede benadering van het talentenbegrip.' Als we onder talenten alleen cognitieve talenten verstaan, krijgen veel andere talenten, die in de toekomst ook hard nodig zijn, onvoldoende ruimte om

tot ontwikkeling te komen. Als voorbeeld noemt het platform talenten op het gebied van creativiteit, muziek, sport, communicatie, zelfsturing, ondernemerschap en samenwerken. Een smal talentenbegrip zou er bovendien toe leiden dat kinderen met andere dan cognitieve talenten een deel van hun zelfwaardering, zelfrespect en daarmee ook plezier in leren verliezen.

Aandacht is er ook voor leraren. Een 'hoogwaardig corps van onderwijsgevenden' is noodzakelijk. De leraar van de toekomst is een professional met een brede verantwoordelijkheid die werkt als onderdeel van een team. Samen met de ruimte die deze leraar krijgt, zal dat bijdragen aan toenemende beroepstrots en motivatie.

De benadering in 'Leren Excelleren' wordt nog eens onderstreept in de Kennisinvesteringsagenda 2006 – 2016, waarmee een andere werkgroep van het Innovatieplatform later komt.¹⁸³ De ondertitel van de agenda maakt direct duidelijk waar het om gaat: 'Doel: Nederland, het land van talenten.' De voorzitter van de werkgroep, Herman Wijffels, vat het graag samen met de oneliner:

"Er kan geen splinter talent gemist worden."

Hij doelt daarmee op de grote variatie aan talenten die mensen moeten kunnen ontdekken, ontwikkelen en gebruiken.

'Talent is zeer gedifferentieerd en dat vraagt om een gedifferentieerd bestel.'¹⁸⁴ Om talenten maximaal tot ontwikkeling te brengen zijn de beste leraren nodig. En om dat mogelijk te maken moeten er betere carrièreperspectieven voor leraren komen, meer scholing, meer differentiatie in taken en beloning en een betere werkomgeving.

Het Innovatieplatform staat zeker niet alleen in haar pleidooi voor een brede invulling van het talentenbegrip. Onderwijsminister Maria Van der Hoeven (CDA) stelt rond 2004 na consultatie van scholen en leerlingen een meerjarenbeleidsplan op voor het voortgezet onderwijs, Koers VO.¹⁸⁵ Ook daarin is een breed talentenbegrip herkenbaar. Het beleidsplan gaat ook in op innovaties. In lijn met de beweging naar meer autonomie voor scholen, is innoveren aan scholen en de sector.

'Als we de leerling werkelijk centraal willen stellen, hebben scholen meer ruimte nodig om maatwerk te kunnen leveren en naar eigen inzichten te kunnen werken aan verbeteringen en vernieuwingen in hún onderwijs. ... Verder ga ik ervan uit dat scholen deze ruimte gebruiken om in het belang van de leerling vernieuwingen in gang te zetten. Ik kies voor variëteit als uitgangspunt voor mijn beleid en stel globale doelstellingen (eindtermen en kerndoelen) voor het onderwijs dat de scholen verzorgen.'

Het plan rept alleen over taal als het gaat over het bestrijden van taalachterstanden van leerlingen uit voornamelijk zwakkere sociaal-economische milieus als onderdeel van het achterstandenbeleid. Woorden als rekenen en wiskunde komen in het plan niet voor.

In haar reactie onderschrijft de Onderwijsraad de beweging naar meer autonomie voor scholen en meer variatie in het onderwijsbestel. Om bij te dragen aan talentenontwikkeling pleit de raad voor flexibele examens, zodat leerlingen verschillende vakken op een verschillend niveau kunnen afronden. Verder benadrukt de Onderwijsraad het belang van consistente beleidskeuzes. En uit ze haar twijfels over de innovatiestrategie.

‘Volgens de raad gaat het echter te ver om van alle scholen te verwachten dat zij voldoende innovatief vermogen in huis hebben. Volgens de raad is innovatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scholen, de sector én de overheid.’¹⁸⁶

De raad onderstreept het belang van voldoende onderwijstijd, als voorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs. Over taal en rekenen rept ook de Onderwijsraad niet.

Met het Innovatieplan.VO geeft de sector begin 2005 gehoor aan de oproep van de minister.¹⁸⁷ Het is voor het eerst dat de sector zelf een visie neerlegt over innovatie en de contouren van een aanpak

schetst. Het plan is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Schoolmanagers.VO, de VO-raad bestaat dan nog niet.¹⁸⁸ Het uitgangspunt is dat de sector nu zelf aan zet is, nadat een aantal grote vernieuwingsoperaties die de overheid heeft ingezet lang duurden en weinig bevredigende resultaten hebben opgeleverd.

‘Wij definiëren innovatie als een continue schoolontwikkeling in voortdurende samenwerking met de maatschappij, om zo de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren.’¹⁸⁹

Om die ambitie te realiseren moeten scholen eigenaar van innovaties worden en is het zaak het innovatief vermogen van scholen te versterken. Omdat schoolontwikkeling en innovatie ‘onlosmakelijk verbonden’ zijn met kwaliteitszorg, is het belangrijk om de herhaaldelijk geconstateerde kloof tussen wetenschap en praktijk te overbruggen. Het plan maakt onderscheid tussen: een basisstrategie, het type vernieuwingen dat van alle scholen verwacht mag worden als onderdeel van hun functioneren; een dieptestrategie, met ‘baanbrekende experimenten’ waarbij de betreffende school niet alleen de risico’s kan dragen; en een breedtestrategie, waarbij succesvolle innovaties worden verspreid binnen de eigen school, naar andere scholen of de sector als geheel. Het plan noemt vier inhoudelijke domeinen waarop innovatie zich zou moeten richten. De domeinen

weerspiegelen de opvatting dat de school mee moet veranderen met een steeds sneller veranderende samenleving die steeds complexer wordt.¹⁹⁰

Het plan wordt later uitgewerkt tot de opzet van Expeditie durven, delen, doen.¹⁹¹ Een belangrijk uitgangspunt luidt: innoveren is aan de scholen. Doel van het plan is om ontwikkelingen die al gaande zijn binnen scholen te versterken, te versnellen en te verdiepen. De gedachte is dat innovaties meer kans van slagen hebben als ze aansluiten bij de wensen en praktijken van scholen zelf. Dat, met andere woorden, scholen doorgaan met innoveren als het project stopt. Voortbouwend op de gedachte dat innovatie altijd een middel is om een bepaald doel te realiseren, en dat doelen voor onderwijs maatschappelijke doelen zijn, zijn er drie inhoudelijke programmalijnen. In al die lijnen is het werk van het Innovatieplatform duidelijk herkenbaar.

1. **Nederland talentenland: het maximale bereiken.**

‘Het begrip talent wordt breed ingevuld.’ Scholen worden uitgenodigd om projecten in te dienen op thema’s als het ontdekken van talenten en het ontwikkelen daarvan, maatwerk voor leerlingen, meer ruimte voor top-talenten, meer aandacht voor ambachtelijke talenten en betere toets- en eindexamenresultaten.

2. **Met plezier naar school: bij de les blijven.**

Deze lijn richt zich op het vraagstuk van spijbelen en voortijdige schoolverlaters met als achterliggend vraagstuk de motivatie om te leren. Om de gedachten te bepalen worden een paar voorbeelden genoemd, zoals: anders kijken naar voortgang van leerlingen, stimuleren van doorstroom van vmbo naar mbo en van havo/vwo naar hoger onderwijs en het werken aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

3. **Onderwijs is populair: personeel is trots.**

Aansluitend op het dreigende lerarentekort en de constatering dat het opleidingsniveau van leraren terugloopt, is de derde lijn gericht op de leraar. Als voorbeelden van mogelijke thema’s van projecten noemt het plan: meer individuele aandacht voor leraren, teamontwikkeling en het stimuleren van ondernemerschap van docenten.

In de zomer van 2006 valt het kabinet Balkenende II. Nadat minister Rita Verdonk de geldigheid van de verblijfsvergunning van Tweede Kamerlid Ayaan Hirsi Ali in twijfel trekt, zegt D66 de steun aan het kabinet op. Na het instellen van een rompkabinet volgen er nieuwe verkiezingen. De Partij voor de Vrijheid doet voor het eerst mee en krijgt negen zetels in de Tweede Kamer. In februari 2007

Box 11.2 Onderwijs in het publieke debat

Het publieke debat over het voortgezet onderwijs omvat vele thema's. Een selectie van de thema's tijdens de drie schooljaren 2007 – 2010, in willekeurige volgorde:

- het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem), inclusief de openbare verhoren, de berichtgeving naar aanleiding van het eindrapport en daaruit voortvloeiende discussies;
- de rol van bestuurders en managers en de omvang van de 'overhead';
- de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder de vraag of die kwaliteit is gedaald;
- zwakke scholen en mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen;
- het tekort aan leraren, onbevoegde leraren en onderbevoegde leraren en specifieke maatregelen om dat op te lossen, zoals de introductie van een 'educatieve minor';
- de wenselijkheid van islamitische scholen en het functioneren van een aantal specifieke scholen;
- segregatie tussen zwarte en witte scholen en prestaties van leerlingen op meer en minder gemengde scholen;
- de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel waarin leerlingen op relatief jonge leeftijd worden geselecteerd;
- de toekomst van het gymnasium, in het bijzonder de klassieke talen;
- de 'menselijke maat', onwenselijke gevolgen van schaalvergroting en het introduceren van een 'fusietoets' voor scholen;
- achterblijvende prestaties van jongens;
- veiligheid op scholen.

treedt het kabinet Balkenende IV aan (CDA, PvdA, ChristenUnie). Ronald Plasterk (PvdA) wordt minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gaat onder anderen over het lerarenbeleid. Staatssecretaris Marja van Bijsterveldt (CDA) krijgt het voortgezet onderwijs onder haar hoede. In het regeerakkoord – Samen werken, samen leven – staat dat Nederland 'een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie' moet worden.¹⁹²

'Samen moeten we onderwijs, kennis en innovatie een grote stap verder brengen. ... De top moet hoger; de basis moet breder.'

In de onderwijsparagraaf valt te lezen dat de beweging naar meer autonomie voor scholen zal worden voortgezet. Een nuancering wordt ook gemaakt: de overheid moet de doelen van het onderwijs duidelijk vastleggen. Dat geldt voor wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen, en ook voor de maatschappelijke doelen van het onderwijs. Bovendien moet de minister wel snel en effectief in

kunnen grijpen als de kwaliteit te kort schiet.

Het kabinet wil niet meer louter ‘van bovenaf’ maatregelen afkondigen, maar samen met ‘het veld’ zoeken naar werk-
bare oplossingen. Terwijl bewindslieden de daad bij het woord voegen en een ‘100-dagen tour’ door het land maken, schrijven scholen en onderzoeksteams zich in voor Expeditie durven, delen, doen. En terwijl de selectie van scholen en onderzoeksteams in volle gang is, zetten minister en parlement twee commissies aan het werk. De Commissie Leraren onder voorzitterschap van Rinnooy Kan moet al na de zomer met een advies komen over het lerarentekort. De parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen, de Commissie Dijsselbloem, heeft de ‘wens met het onderzoek inzicht te verwerven in succes- en faalfactoren van recente en lopende onderwijsvernieuwingen ...’.¹⁹³

De uitgangspunten en de opzet van de Expeditie weerspiegelen het denken over onderwijs in de tijd dat het project is ontwikkeld en opgezet. Het begrip ‘talenten’ wordt breed ingevuld, mede met het oog op de toekomstige kennis-economie en de vele talenten die Nederland in de toekomst nodig heeft om succesvol te zijn. In het denken van die tijd zijn vernieuwingen ‘van bovenaf’ afgezworen en hebben scholen meer ruimte nodig. De sector is aan zet, ook als het om innovatie gaat. De Expeditie is

exponent van de manier waarop de sector dat zelf wenst in te vullen.

Tijdens de Expeditie

Als staatssecretaris Van Bijsterveldt op 1 oktober 2007 het officiële startschot geeft voor de Expeditie, is de Commissie Leraren net met haar advies gekomen. De Commissie pleit onder meer voor hogere salarissen en een directe koppeling tussen het opleidingsniveau en het salaris van leraren, om scholing te stimuleren en meer academici voor het lerarenberoep te interesseren en te behouden. In de pers gaat het over de vraag waar minister Plasterk het geld vandaan gaat halen om de maatregelen te financieren.

Op de startdag zelf pleit minister Donner – op dat moment minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – voor de terugkeer van schooluniformen. Jongeren komen volgens hem minder snel in financiële problemen als ze geen dure merkkleding meer hoeven te kopen.¹⁹⁴ Het NOS Journaal besteedt aandacht aan het ‘zichtbare’ werk van de Commissie Dijsselbloem, die op dat moment start met regionale bijeenkomsten.¹⁹⁵ In de Volkskrant schrijft Robin Gerrits dat de leraar van geld alleen niet gelukkig gaat worden.¹⁹⁶ Het parlement krijgt die dag een rapport van de Onderwijsraad toegestuurd over ‘veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid’.¹⁹⁷ De raad adviseert de overheid op een beperkt aantal terreinen, waaronder het lerarenbeleid en het versterken van de innovatie-

kracht van scholen, zwaarder in te zetten. Verder constateert de raad dat beleidsinstrumenten niet uitblinken in consistentie, en dat onderwijsinstellingen voor 'de niet eenvoudige taak' staan om daar zelf samenhang in aan te brengen.

Tijdens de drie schooljaren van de Expeditie staat het voortgezet onderwijs sterk in de belangstelling van pers en politiek. In deze periode verschijnen ruim drieduizend (N=3218) artikelen in de Volkskrant, NRC Handelsblad en Trouw, worden ruim 650 (N=656) items uitgezonden op publieke en commerciële zenders en verschijnen meer dan duizend (N=1173) kamerstukken in de Eerste en Tweede Kamer over het voortgezet onderwijs. Dat betekent dat het voortgezet onderwijs in deze periode gemiddeld vijf keer per dag aandacht krijgt in pers en politiek, ook in het weekend en tijdens vakanties. Om de gedachten te bepalen geven we in Box 11.1 (zie pagina 104) en Box 11.2 (zie pagina 108) een ultrakort overzicht van een aantal beleidsmaatregelen en thema's waar vo-scholen, en dus ook de Expeditiescholen, mee te maken kregen, met daarbij nadrukkelijk de toevoeging dat we op geen enkele manier volledigheid nastreven. Beleid dat eerder is ingezet en waarbij scholen nog werken aan de implementatie – zoals de vernieuwde Tweede Fase – blijven buiten beschouwing. Het incomplete overzicht laat er geen twijfel over bestaan dat we als samenleving veel van schoolleiders vragen en verwachten.

Tijdens de looptijd van de Expeditie kreeg het kwaliteitsdebat de meeste aandacht. Een reconstructie staat beschreven in Deel II. Kort gezegd is de aandacht verschoven van een discussie over de vraag óf de kwaliteit van onderwijs is gedaald, via overeenstemming dat het beter moet, naar maatregelen om de kwaliteit te verhogen. Die maatregelen zijn primair gericht op rekenen en taal en op de examenvakken Nederlands, Engels en wiskunde. Toen het project werd opgezet was er een krachtig pleidooi voor een brede invulling van het talentenbegrip. Participerende scholen hebben op basis daarvan hun plannen gemaakt en zijn op basis daarvan geselecteerd. Hoe Expeditiescholen invulling geven aan maximale talentenontwikkeling is te lezen in *Op zoek naar talent. Talentontwikkeling op Expeditiescholen*.¹⁹⁸ Hier constateren we dat tijdens de Expeditie in het denken over talentenontwikkeling eerder sprake is van een versmalling dan een verbreding. In Deel III van dit boekje beschreven we hoe Expeditiescholen daarmee omgaan.

Een tweede thema dat tijdens de Expeditie veel aandacht kreeg, is de leraar. Omwille van de noodzakelijke beperking hebben we dat thema hier helaas niet verder uit kunnen werken. Een van de dingen die de Expeditie bijzonder maken, is de samenwerking tussen scholen en onderzoekers. Leraren op participerende scholen hebben in die periode op heel verschillende manieren

temaken gekregen met onderzoek. Hoe leraren betrokken zijn bij onderzoek en welke rol onderzoek kan spelen bij de professionalisering van leraren, staat beschreven in *En, heb je vandaag nog een goede vraag gesteld? Wat onderzoek kan doen voor de professionalisering van docenten*.¹⁹⁹

De beschrijving van de context roept natuurlijk de vraag op of Expeditiescholen er in zijn geslaagd om hun innovaties verder te ontwikkelen en duurzaam in te bedden in hun eigen school. Dat is precies de vraag die centraal staat in de publicatie *Duurzaam vernieuwen. Leren van Expeditie durven, delen, doen*.²⁰⁰

Hier beperken we ons tot een aantal meer algemene, overkoepelende conclusies over de context waarbinnen scholen innoveren, en de manier waarop Expeditiescholen daar mee om zijn gegaan. In termen van de '7 C's van duurzaam innoveren' gaat het om Consistentie en Context-Management.²⁰¹

Consistentie

In het onderwijsdebat komen veel verschillende thema's aan bod. Een eerste conclusie is dat die thema's zowel in de pers als in de politiek tamelijk onafhankelijk van elkaar worden besproken. Het debat kenmerkt zich kortom door fragmentatie. Ten tweede blijkt de verwevenheid tussen pers en politiek groot. Bij de meeste thema's zijn geen afzonderlijke reconstructies voor discussies in de pers

respectievelijk het parlement te maken. Deze verwevenheid illustreert ook de verwevenheid tussen wat de neo-institutionele theorie normatieve en regulatieve druk noemt. Opvattingen die in de media circuleren (normatieve druk) vormen herhaaldelijk de achtergrond en aanleiding voor nieuwe of aangepaste maatregelen (regulatieve druk). Het kwaliteitsdebat is een goed voorbeeld van de manier waarop zich in de publieke opinie dominante opvattingen ontwikkelen, die vervolgens als aanleiding en voedingsbodem dienen voor een serie heel concrete maatregelen die voor de hele sector gaan gelden.

Waar fragmentatie een kenmerk is van pers en politiek, is samenhang een kenmerk van de schoolpraktijk. De school is de plaats waar beleidsmaatregelen bij elkaar komen. Juist op schoolniveau worden inconsistenties zichtbaar. Vanuit het perspectief van scholen zijn er vele vormen en voorbeelden van inconsistenties.²⁰² Expeditiescholen spreken veelvuldig over dubbele signalen. Enerzijds klinkt een oproep tot innovatie, anderzijds is sprake van een 'tegenbeweging' en hernieuwde waardering voor traditionele vormen van kennisoverdracht. Scholen constateren ook dat de boodschap van de overheid niet overeenstemt met het handelen van diezelfde overheid. Concreet: terwijl scholen de boodschap krijgen meer 'evidence based' en op basis van onderzoek hun onderwijs en organisatie in te richten, zien scholen

dat streven nog weinig terug in het optreden van de overheid. Beleid heeft soms ook ironische consequenties, als het in de praktijk het tegendeel lijkt te bewerkstelligen van wat wordt beoogd. Een concreet voorbeeld is de functiemix. Deze maatregel is mede bedoeld om de kwaliteit van leraren te verhogen. Door de koppeling aan streefcijfers heeft het in concrete situaties soms tot gevolg dat scholen de lat voor promotie lager leggen dan ze zelf van plan waren.

Tegen deze achtergrond kenmerkt het kwaliteitsdebat en de uitwerking daarvan in beleid, zich juist door een relatief grote mate van consistentie. De dominante opvatting in het debat is dat er meer aandacht moet komen voor taal en rekenen (normatieve druk). Het beleid zet daarop in met financiële ondersteuning, het invoeren van referentieniveaus en toetsen en het aanscherpen van eindexameneisen, vooral voor Nederlands, Engels en wiskunde (regulatieve druk). Dezelfde criteria gelden bij de impliciete en expliciete vergelijkingen tussen scholen, zoals die tot uiting komt in ranglijsten in kranten en tijdschriften en de kwaliteitskaart van de Inspectie van het Onderwijs (mimetische druk). Juist de combinatie van de verschillende vormen zorgt er voor dat de invloed groot is en scholen op dit punt veel institutionele druk ervaren.

Context-management

Met name schoolleiders fungeren als 'hitteschild' om te voorkomen dat in-

vloeden van buiten de medewerkers en het onderwijsproces direct raken en mogelijk verstoren. De relatie tussen school en omgeving is bovendien uitdrukkelijk tweerichtingsverkeer. Expeditiescholen gaan actief en creatief om met hun omgeving. Ze doen veel aan 'context-management' om het zo maar te zeggen. Zowel wat betreft hun eigen directe omgeving met ouders, leerlingen en lokale organisaties, als wat betreft de omgeving op landelijk niveau. Een aantal scholen zet communicatie en media heel bewust in en bewandelt de rechtstreekse wegen naar politici en ambtenaren. Vooral scholen die werken met een vernieuwend onderwijsconcept dat de hele schoolorganisatie raakt, werken in termen van de institutionele theorie bijna letterlijk dagelijks aan hun legitimiteit.

De Expeditiescholen zijn zich er zeer van bewust dat het allemaal begint met een eigen, heldere visie. Vervolgens is het de kunst de eigen koers zoveel mogelijk te blijven varen. De strategieën die ze daarvoor inzetten, variëren van het pragmatisch benutten van de mogelijkheden die zich voordoen, via het negeren van wensen en regels als dat kan, het neutraliseren van invloeden, tot het creatief zoeken naar de grenzen en gaten in wetten en regels. Dankzij het meerjarige karakter van de Expeditie zijn scholen in staat geweest om voorgenomen innovaties tijdelijk te versnellen of juist te vertragen, of tijdelijk op grotere of juist kleinere schaal in te voeren dan

aanvankelijk de bedoeling was. De factor tijd heeft extra flexibiliteit gegeven, waardoor scholen in hoge mate vast hebben kunnen houden aan hun eigen innovatie-ambities.

De ene maatregel is dwingender en geeft minder vrijheidsgraden bij de implementatie dan de andere. In het geval van de maatregelen die zijn genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren hebben scholen nauwelijks ruimte om te manoeuvreren. In de praktijk leidt dat, ook bij de Expeditie scholen, tot heel concrete gevolgen die meer en minder zichtbaar zijn. Bijvoorbeeld doordat taal en rekenen en de examenvakken Nederlands, Engels en wiskunde meer aandacht krijgen, waardoor andere aspecten minder aandacht krijgen. Of door het aanpassen van overgangsnormen en grotere terughoudendheid bij het opstroomen van leerlingen naar hogere leerwegen. In scholen die werken met een geïntegreerd curriculum, ontstaat er druk op die werkwijze omdat de maatregelen afzonderlijke vakken benadrukken.

Daarmee zijn we terug bij de startdag van de Expeditie en het rapport van de Onderwijsraad dat op die dag naar het parlement werd gestuurd.²⁰³ De raad constateerde destijds dat beleidsinstrumenten niet uitblinken in consistentie, en dat onderwijsinstellingen voor ‘de niet eenvoudige taak’ staan om daar zelf samenhang in aan te brengen. Aan het einde van Expeditie durven, delen,

doen kunnen we die conclusie op basis van dit onderzoek stevig onderstrepen.

De Expeditie is ontstaan in een tijd waarin, met het oog op de toekomst, sterk de nadruk lag op een breed talentenbegrip. De sector was aan zet, innovaties moesten aansluiten bij wensen en mogelijkheden van scholen zelf. Tijdens de Expeditie is de wind gedraaid. Anno 2010 ligt de nadruk op basisvaardigheden, op taal en rekenen, op de examenvakken Nederlands, Engels en wiskunde. Het brede talentenbegrip heeft plaatsgemaakt voor een smallere opvatting met een duidelijke focus. Na een periode van toenemende autonomie voor scholen, is er weer meer aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Om de kwaliteitsdoelen te realiseren neemt de overheid nu gecoördineerde actie. Door deze variabele wind moeten scholen alle zeilen bijzetten om hun innovaties op koers te houden.

Tijdens de aanloop naar Expeditie durven, delen, doen raakten we op basis van het eerdere schaarse onderzoek naar innoverende scholen overtuigd van het belang van een onderzoek naar de context waarbinnen scholen aan het werk zijn. We hebben ons destijds niet gerealiseerd hoe omvangrijk de dataverzameling uiteindelijk zou worden; niet eerder werd het publieke en politieke debat over onderwijs zo systematisch gevolgd, gerubriceerd en geanalyseerd. Drie jaar na dato en veel noeste arbeid verder, is wat ons betreft

de relevantie en het nut van dit onderzoek bewezen. Zonder aandacht voor de context waarbinnen de Expeditie van start ging, en zonder aandacht voor ontwikkelingen tijdens de Expeditie, is niet goed te begrijpen hoe de participerende scholen aan hun innovaties hebben gewerkt en waarom ze de aanpassingen hebben gemaakt die ze hebben gemaakt. Bovendien heeft het onderzoek ook op het niveau van de sector als geheel bijgedragen aan beter en breder inzicht in de complexe relaties tussen pers, politiek en praktijk. Met het aflopen van de Expeditie is voor ons een einde gekomen aan het systematisch volgen van het onderwijsdebat. Wetende dat de stroom berichten, discussies en beleidsmaatregelen én het actieve en creatieve handelen van scholen in Nederland gewoon door zal gaan.

- 177 Maden, M. (ed.) 2001). *Success against the odds – five years on. Revisiting effective schools in disadvantaged areas*. London: Routledge Falmer; Smith, L.M, Prunty, J.P., Dwyer, D.C. & Kleine, P.F. (1987). *The fate of an innovative school*. Book 2 of the trilogy: Anatomy of educational innovation: a mid to long term re-study and reconstrual. New York / Philadelphia / London: The Falmer Press. Zie ook Hoofdstuk 5 in Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. VO Project: Utrecht.
- 178 Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research* (72) 433 – 479; Hargreaves, A. & Goodson, I. (2006). Educational change over time? The sustainability and non-sustainability of three decades of secondary school change and continuity. *Educational Administration Quarterly* (42) 3–41.
- 179 Zie ook Maden 2001 *Ibid*; Desimone 2002 *Ibid*; Datnow, A. (2005). The sustainability of school reform models in changing district and state contexts. *Administration Quarterly* (41) 121 – 153.
- 180 Noordegraaf, M. (2007). From ‘pure’ to ‘hybrid’ professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society* (39) 761 – 785; Karstanje, P., Droog, M. & Bakker, M. (2000). *Effecten van dereguleren, autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs*. Onderzoek naar dertig jaar wetshistorie inzake (de)regulering en de effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- 181 Waslander, S. & Van der Weide, M. (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO Project.
- 182 Innovatieplatform (2005). *Leren Excelleren*. Talenten maken het verschil. Den Haag: Innovatieplatform.
- 183 Werkgroep kennisinvesteringsagenda (2006). *Kennisinvesteringsagenda 2006- 2016*. Doel: Nederland, hét land van talenten. Den Haag: Innovatieplatform.
- 184 Kennisinvesteringsagenda 2006-2016, p. 15.
- 185 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO*. De leerling geboeid, de school ontketend. Den Haag: Ministerie van OCW.
- 186 Onderwijsraad (2005) *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Advies over Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend. Den Haag: Onderwijsraad. 46.

- 187 Schoolmanagers.VO (2005). *Innovatieplan.VO*. Naar een samenhangende aanpak van innovatie en schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Schoolmanagers.VO.
- 188 De VO-raad is officieel opgericht op 6 april 2006, en treedt vanaf 1 oktober op naar buiten.
- 189 Innovatieplan.VO (2005). *Ibid.* p. 11.
- 190 De vier domeinen zijn: 1. de maatschappelijke en pedagogische opdracht van de school, omdat de samenleving diverser wordt en sociale cohesie, respect, verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid niet meer vanzelfsprekend zijn; 2. oriëntatie op de toekomst in het bijzonder vervolgopleiding en arbeids- en levensloopbanen, omdat het voor jongeren moeilijker wordt om een toekomstperspectief te vormen en passende keuzes te maken; 3. het primaire proces, waarbij het gaat om nieuwe leerconcepten en didactische aanpakken, vernieuwing van onderwijsinhouden en passende vormen van examinering, waarbij het gaat om het gebruik van technologie en multimedia, en de vraag hoe de school kan 'concurreren met andere vormen van tijdsbesteding'; en 4. de onderwijs- en schoolorganisatie, waarbij het gaat om een goede balans tussen structuur en flexibilisering.
- 191 Expeditie durven, delen, doen. Innovatievoorziening 2007 – 2010. VO Project Innovatie.
- 192 Coalitieakkoord CDA, PvdA en CU (2007). Samen werken, samen leven. Pijler 2 van 6.
- 193 Opdracht aan de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen, Tweede Kamer 31007 nr. 1.
- 194 RTL Nieuws, 1 oktober 2007.
- 195 NOS Journaal, 1 oktober 2007.
- 196 De Volkskrant, 1 oktober 2007.
- 197 Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd? Verkenning. Den Haag: Onderwijsraad.
- 198 Ledoux, G. & Volman, M. (2011). *Op zoek naar talent. Talentontwikkeling op Expeditiescholen*. Utrecht: VO-raad.
- 199 Lockhorst, D., Van den Berg, I., Boogaard, M. (2011). *En, heb je vandaag nog een goede vraag gesteld? Wat onderzoek kan doen voor de professionalisering van docenten*. Utrecht: VO-raad.
- 200 Geijssel, F. & Van Eck, E. (2011). *Duurzaam vernieuwen. Leren van Expeditie durven, delen, doen*. Utrecht: VO-raad.
- 201 Zie Waslander, S. (2007). *Leren over Innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.
- 202 Zie ook Waslander & Van der Weide (2009). *Ibid.*
- 203 Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd? Verkenning. Den Haag: Onderwijsraad.

Over het Innovatieproject

Het Innovatieproject van de VO-raad heeft de afgelopen jaren gewerkt aan kwaliteitsverbetering van het voortgezet onderwijs door scholen te faciliteren en te ondersteunen bij innovatietrajecten.

Innovaties met dit doel, afkomstig van scholen zelf, zijn wetenschappelijk onderzocht en onderbouwd.

Colofon

Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II is een publicatie van prof. dr. Sietske Waslander, als hoogleraar verbonden aan TiasNimbas Business School in Tilburg, tevens programmaleider Onderzoek van Expeditie durven, delen, doen, drs. Maartje van der Weide, socioloog en werkzaam als onderzoeker, en Cissy Pater. *Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II* is een uitgave van het Innovatieproject van de VO-raad.

Prof. Dr. Sietske Waslander is coördinator van het wetenschappelijk onderzoek.

Deze publicatie is te bestellen via www.vo-raad.nl.

Tekst

Sietske Waslander, Maartje van der Weide,
Cissy Pater (interviews)

Redactie

Cindy Curré

Ontwerp

OSAGE / communicatie en ontwerp, Utrecht

Fotografie

VO-raad
Joost van Velsen

Druk

Gravo Offset, Purmerend

ISBN

9789491163036

Utrecht, januari 2011

In deze reeks verschenen ook:

- Vijf jaar innoveren
- Scholen voorop
- Op zoek naar talent
- ‘En, heb je vandaag nog een goede vraag gesteld?’
- Duurzaam vernieuwen
- Op Expeditie
- Kennisnetwerken
- Beter innoveren met kwaliteitszorg
- Is een innovatieve school een productieve school?
- Verder na Slash21
- Durven, delen, doen en... doorgeven



Deze brochure is gedrukt op FSC papier, door een FSC-gecertificeerd bedrijf.

FSC, de Forest Stewardship Council (Raad voor Goed Bosbeheer), is een internationale organisatie, opgericht in 1993, die verantwoord bosbeheer stimuleert. FSC stelt wereldwijde standaarden voor bosbeheer op, met daaraan gekoppeld een keurmerk. Basis voor deze standaarden, die per land of regio verder worden uitgewerkt, zijn de 10 FSC-principes voor goed bosbeheer. Als boseigenaren zich aan de FSC standaarden houden kan hun bos worden gecertificeerd. Onafhankelijke controleurs zien toe op naleving van de regels.



Het voortgezet onderwijs ligt onder een vergrootglas. In kranten, op tv en in het parlement is het voortdurend onderwerp van gesprek. In het kader van *Expeditie durven, delen, doen* hebben we drie jaar lang alles verzameld wat er over het voortgezet onderwijs werd gezegd, geschreven en getoond. In deze publicatie analyseren we dat alles om de context te schetsen waarbinnen scholen functioneren. Die context is turbulent en veranderlijk. Het thema waarover de laatste jaren de meeste discussie is gevoerd – onderwijskwaliteit – krijgt speciale aandacht. We gaan na waar dat het kwaliteitsdebat vandaan komt, hoe het zich heeft ontwikkeld en tot welke concrete maatregelen het heeft geleid. Bovendien kijken we hoe het debat en het beleid doorwerken bij de zestien scholen die in *Expeditie durven, delen, doen* drie jaar lang aan hun eigen innovaties werkten.

Innoveren vraagt stuurmanskunst van scholen. Temidden van de veranderlijke wind is het de kunst om genoeg wind in de zeilen te houden. En soms moeten scholen daarvoor alle zeilen bijzetten.