

10 STUREN IN SAMEN SPRAAK

1990-2018

**Geert ten Dam en
Sietske Waslander**

Wij willen leren, geef ons ook de kans'. Met deze kreet trekken leerlingen en studenten in 2006 aan de bel bij staatssecretaris Bruins.¹ Ze vinden dat ze door nieuwe onderwijsvormen als het studiehuis voor havo en vwo en het competentiegericht onderwijs in mbo en hbo, te weinig les krijgen. Ook klagen ze over te weinig inhoudelijke begeleiding van docenten. Dat leerlingen en studenten oproepen tot meer onderwijs is voor Nederland een unicum. Het trekt alom de aandacht.

¹ Brandbrief 'Wij willen leren' (2006); Actie Noodklok (2007) van de leerlingen- en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVb.

Het protest van leerlingen en studenten is de zoveelste manifestatie van toenemend ongenoegen over het onderwijs, dat ook bij leraren, ouders en politici leeft. In de media ontstaat een heftige polemiek naar aanleiding van vernieuwingen die vanaf de jaren negentig hun intrede deden. In rap tempo zwelt het debat aan tot een brede maatschappelijke discussie over de kwaliteit van het onderwijs.² Het leidt zelfs tot een parlementair onderzoek naar een aantal specifieke onderwijsvernieuwingen. Het rapport dat de commissie-Dijsselbloem in 2008 oplevert ('Tijd voor onderwijs'), liegt er niet om. De commissie vindt dat de overheid haar kerntaak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs ernstig heeft verwaarloosd, de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen te zeer beperkt, en niet zorgvuldig omgaat met de vorming en uitvoering van beleid. Draagvlak ontbreekt; er is teveel over de hoofden van scholen en leraren heen beslist.³

Deze crisis in het Nederlandse onderwijsbeleid is een treffende illustratie van het spanningsveld waarbinnen de overheid moet opereren. In artikel 23 van de Grondwet wordt de tekst 'het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering' in het eerste lid, immers direct gevolgd door 'het geven van onderwijs is vrij' in het tweede lid. De overheid draagt verantwoordelijkheid, tegelijkertijd hebben schoolbesturen grote autonomie. De overheid kan deugdelijkheidseisen stellen aan scholen; tegelijkertijd moet zij zich terughoudend opstellen om niet in de vrijheid van richting en inrichting van scholen te treden. Zo is het uitdrukkelijk aan scholen zelf om te bepalen welke leermiddelen ze willen gebruiken en welke pedagogisch-didactische

aanpak ze willen volgen. Voor de overheid vereist sturen op de kwaliteit van het onderwijs dan ook grote navigatiekunst.

De spanning tussen centrale sturing door de overheid, en decentrale autonomie voor schoolbesturen trekt al een eeuw zijn sporen door het Nederlandse onderwijslandschap. Het afgelopen decennium zijn die sporen alleen maar dieper geworden. Daarbij speelt ook de wisselwerking tussen politiek en media een rol. Pesten op school, een tekort aan technici, radicaliserende jongeren: het zijn allemaal zaken waar overheid en scholen tegenwoordig in het openbaar op worden aangesproken. Incidenten zijn vaak aanleiding voor publieke verontwaardiging. Beeldvorming zet druk op de overheid om snel te acteren. Tegelijkertijd moet zij dus afstand bewaren en op hoofdlijnen sturen. En dat bij voorkeur in samenspraak met gemeenten, instellingsbesturen, scholen, ouders en leraren. In dit hoofdstuk laten we zien hoe de voortdurende spanning tussen centrale sturing en decentrale autonomie zich de afgelopen dertig jaar heeft gemanifesteerd en hoe die aanleiding was voor de huidige zoektocht naar nieuwe vormen van sturing en overleg.

De overheid op afstand

De jaren tachtig van de vorige eeuw luiden het einde in van de naoorlogse onderwijspolitiek en van een overheid met alle touwtjes strak in handen. De oliecrisis dwingt regeringen wereldwijd zich op hun rol te bezinnen (zie hoofdstuk 9). Met het terugtrekken van de overheid verdwijnen de gedetailleerde voorschriften die via de bekostiging hun weg naar scholen vinden. Scholen in het

² Sietske Waslander, Maartje van der Weide en Cissy Pater, *Het debat over onderwijskwaliteit: Politiek, pers en praktijk. Deel II* (Utrecht 2011).

³ Parlementair Onderzoek Onderwijs vernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs* (Den Haag 2008).



▲ Afb. 1
De parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwing
(commissie-Dijsselbloem) bevraagt alle oud-bewindslieden,
7 december 2007. *Robin Utrecht, ANP.*

noorden van het land krijgen bijvoorbeeld een net iets hogere vergoeding voor stookkosten, omdat het daar in de winter iets kouder is dan elders in het land, en de inzet van personeel wordt uitgedrukt in minuten en berekend met vijf cijfers achter de komma. Er moet paal en perk gesteld worden aan ‘de verregaande ambtelijke bemoeizucht, die de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief ontnemt’, aldus de PvdA-Tweede Kamerfractie in 1992.⁴ De centrale overheid moet zich voortaan gaan beperken tot haar kerntaken en alleen op afstand sturen. Scholen moeten de ruimte krijgen en zelf beleid maken. Er komt een beweging op gang van decentralisering, deregulering, verzelfstandiging en autonomievergroting.

Het hoger onderwijs neemt hierbij het voortouw, net als elders in de wereld. Het is de eerste sector waar *lump sum*-besteding wordt ingevoerd (zie hoofdstuk 7). Midden jaren negentig volgt het voortgezet onderwijs en in 2006 het primair onderwijs. Instellingen krijgen voortaan één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Het geeft onderwijsinstellingen een grotere eigen beleidsruimte. De gedachte is dat men zelf keuzes moet kunnen maken over hoe de kwaliteit van het onderwijs in de eigen situatie het best te realiseren is.⁵ Bij voorkeur leidt het ook tot een efficiëntere inzet van middelen. Instellingen zijn immers zelf verantwoordelijk voor het opvangen van eventuele overschrijdingen. Het voorlopige sluitstuk volgt in 2011, als ook in het primair onderwijs de arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd. Voortaan mag de sector zelf de cao-onderhandelingen voeren met de vakbonden over salaris en regelingen bij ziekte of pensioen.

Gestimuleerd door de overheid, voltrekt zich parallel een proces van bestuurlijke schaalvergroting. In alle sectoren. Zelf beleid maken en zelf financiële risico's dragen, vereist immers een zekere schaalgrootte van onderwijsinstellingen. Het aantal besturen voor primair onderwijs halveert tussen de jaren 2000 en 2017, van ruim 2100 naar iets meer dan 1000.⁶ In dezelfde periode daalt het aantal besturen in het voortgezet onderwijs van 530 tot 336.⁷

Als onderdeel van decentralisering, wil de centrale overheid meer taken naar gemeenten overhevelen. Gemeenten zijn tot dan toe niet alleen regisseur van het lokale onderwijsbeleid, maar ook bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Om dit probleem van dubbele petten op te lossen, komt ook op lokaal niveau de overheid op afstand van het onderwijs te staan. In vrijwel alle gemeenten wordt het openbaar onderwijs verzelfstandigd. Niet langer de gemeenteraad, maar stichtingen gaan openbare scholen besturen.

In de besturingsfilosofie die vanaf de jaren tachtig populair wordt, blijft de overheid verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. Dit wordt ingevuld als: op afstand staan en sturen op output en prestaties. Uit de Angelsaksische wereld waait het gedachtengoed van New Public Management (NPM) over naar Nederland, dat hier wordt aangegrepen om de publieke sector te moderniseren. De gedachte is dat centrale sturing tot conservering leidt en alle prikkels voor vernieuwing al in de kiem smoort. Het moet allemaal doelmatiger, doeltreffender en vooral ook zuiniger. Ook het onderwijs ontkomt er niet aan. De financiering van het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs wordt

4 Voorstel 'Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs', geciteerd in J.M.G. Leune Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. in: B.P.M. Creemers (red.), *De context van het onderwijs, Onderwijskundig Lexicon*. Editie III (Alphen aan den Rijn 2000) 25-39.

5 Deze sturingsfilosofie is uitgewerkt in de nota's *Hoger Onderwijs en Autonomie en Kwaliteit* (1985), *Minder regels, meer ruimte* (1985) en *De school op weg naar 2000* (1988).

6 Cijfers 2017: onderwijs in cijfers website; cijfers 2000 uit Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008).

7 Cijfers uit 2017: website vo-raad; cijfers 2000 uit Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008).

deels afhankelijk gemaakt van het aantal diploma's. Dit moet instellingen prikkelen om hun rendementen te verhogen. In het primair en voortgezet onderwijs gaat de inspectie 'kwaliteitskaarten' van scholen op de website publiceren. Deze kwaliteitskaarten vatten de bevindingen van de inspectie samen over het leerstofaanbod, het pedagogisch klimaat, de didactische aanpak, de leerlingenzorg, (examen) resultaten en de in-, door- en uitstroom van leerlingen. Ook ouders zijn hierbij gebaat. Ze kunnen zo een meer overwogen keuze maken voor een school voor hun kind. En via die weg scholen aanzetten de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Het dagblad *Trouw* is dan al begonnen met het opstellen van ranglijsten van schoolprestaties. De krant krijgt in 1997 via een gang naar de rechter de beschikking over de gegevens. Hoogleraar Jaap Dronkers gaat sindsdien aan de slag met de analyses en kent aan iedere school een rapportcijfer toe. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn zittenblijven en de resultaten van leerlingen op de citotoets en het centraal eindexamen. Er barst onmiddellijk een storm van kritiek los: 'een school is meer dan cijfers alleen', 'ongenuanceerd beeld van de werkelijkheid', 'de goede school bestaat niet'. Toch wordt het publiceren van schoolprestaties vrij snel volstrekt normaal gevonden. Zo normaal dat *Trouw* in 2012 aankondigt te stoppen met de jaarlijkse ranglijsten. Volgens de hoofdredactie zijn de belangrijkste doelen bereikt: het aanzwengelen van de discussie over onderwijskwaliteit en de openbaarheid van de inspectiegegevens. Jaap Dronkers gaat nog twee jaar door in de Volkskrant en stopt dan met gemengde gevoelens. "Ik sta nog steeds achter het maatschappelijk belang ervan", laat hij de Algemene Onder-

wijsbond weten. "Maar het kost me teveel tijd." Ook is hij het continue gedoe in de sociale media zat. "Er werd van alles beweerd, daar moet je steeds weer op reageren, daar word je niet gelukkig van."⁸

De openbaarmaking van gegevens beoogt de concurrentie tussen scholen te stimuleren. Concurrentie moet scholen aanzetten tot innovatie, scholen dwingen om beter in te spelen op wensen van leerlingen en ouders, en zo de kwaliteit van het onderwijs verbeteren. De Nederlandse vrijheid van ouders om naar eigen overtuiging een school te kiezen, biedt bovendien alle ruimte voor concurrentie tussen scholen. Lange tijd is de schoolkeuze vooral ingegeven door de denominatie van een school. Katholieke ouders kozen op voorhand een katholieke school voor hun zoon of dochter; protestante ouders weken uit naar een school 'met den bijbel'. Met het proces van secularisatie neemt de invloed van godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging echter af (zie hoofdstuk 1). Onderwijskwaliteit wordt belangrijker voor de schoolkeuze. Hoewel de jaarlijkse ranglijsten in *Trouw* gretig aftrek vinden, wordt kwaliteit door ouders breder ingevuld dan toetsresultaten alleen. Ook de sfeer en de uitstraling van een school spelen een rol bij de keuze voor de basisschool.⁹ Hetzelfde geldt voor het onderwijsaanbod en het profiel dat een school kiest. De toegenomen autonomie biedt scholen bovendien alle ruimte om zich sterker te profileren. Er ontstaan landelijke netwerken van scholen die, vaak met een eigen kwaliteitssysteem en eigen certificeringen, speciale profielen tot ontwikkeling brengen: bijvoorbeeld het technasium voor bèta-technisch onderwijs, cultuurprofiel scholen, begaafdheidsschoolen en topsporttalentscholen. Aanvanke-

⁸ <http://www.aob.nl/default.aspx?id=31&article=50667>.

⁹ Viktor Bekkers, Dennis de Kool en Geertjan Straten. *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid*. (Rotterdam 2012).



▲ Afb. 2
Ongeveer 20.000 havo- en vwo leerlingen demonstreren op het Haagse Malieveld tegen werkdruk in het studiehuis, 7 december 1999. *Ed Oudenaarden, ANP.*

lijk worden deze profielen ontwikkeld voor het voortgezet onderwijs, meer recent doen ze ook hun intrede in het primair onderwijs.

Een overheid die op afstand staat en op output stuurt, blijft echter wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Het besef dat een focus op het stelsel als geheel niet vanzelfsprekend tot goed onderwijs leidt, dringt aan het begin van deze eeuw in snel tempo door. Overeenkomstig de bepalingen in de Grondwet, zijn het vooral de schoolbesturen die meer autonomie hebben kregen. Met de schaalvergroting van de schoolbesturen, maken vrijwilligersbesturen van ouders plaats voor professionele bestuurders en toezichthouders. Passend bij de stelselverantwoordelijkheid richt de overheid landelijk opererende programma- en projectbureaus op die vernieuwingen aan moeten jagen. De grote vraag is: waar is de leraar gebleven?!

Er ontstaat stevige onvrede over de gevolgen van een aantal grote, door de overheid geïnitieerde, onderwijsvernieuwingen. In de media worden scherpe discussies gevoerd over 'het nieuwe leren' en de grotere zelfstandigheid die leerlingen daarbij wordt toegedicht. Het ongenoegen zit diep. Er wordt te weinig geleerd, het ontbreekt leerlingen aan diepgaande kennis, leraren zijn buitenspel gezet, onderwijsbesturen hebben geen verstand van onderwijs, en externe begeleiders maken de dienst uit. Beter Onderwijs Nederland speelt een belangrijke rol bij het vertolken van dat ongenoegen. De vereniging wordt in 2006 opgericht om 'het zo goed mogelijk tot bloei (te) laten komen van de potenties van leerlingen en studenten door gedegen vakinhoudelijke en algemene vorming'. Voorzitter Ad

Verbrugge ageert sterk tegen 'de verloedering van het Nederlandse onderwijs'. In het NRC wraakt hij de onderwijshervormingen "(...)waarmee ons eens zo deugdelijke onderwijsstelsel om zeep is geholpen."¹⁰ De pijlen richten zich niet alleen op het nieuwe leren, ook de ontstane managementcultuur moet het ontgelden. De beroepseer van leraren zou ernstig zijn geschonden.

Op de golven van het publieke ongenoegen, keren ook veel politici zich tegen de ingezette onderwijsvernieuwingen. Op initiatief van het PvdA-Kamerlid Mariëtte Hamer stelt de Tweede Kamer in 2007 unaniem een parlementaire onderzoekscommissie in. Deze commissie, in de wandelgangen genoemd naar haar voorzitter Jeroen Dijsselbloem, concludeert een jaar later dat de overheid zijn zorgplicht schromelijk heeft verwaarloosd. De commissie oordeelt dat de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, vmbo, studiehuis) teveel top-down zijn doorgevoerd, tegen de zin van het onderwijsveld in. De invoering van het overheidsbeleid is vrijwel geheel in handen van externe procesmanagers en adviseurs gelegd, die een eigen visie op didactiek voorstaan waarvan een sterk sturende werking uitgaat. Scholen en opleidingen hebben in theorie veel ruimte om op hun eigen manier invulling te geven aan het beleid, maar in de praktijk wordt die ruimte volgens de commissie flink ingeperkt. Omdat er geen 'richtinggevende kwaliteitsmaatstaven' zijn, schiet de verantwoording van scholen tekort en ontbreekt het aan adequaat toezicht door de overheid.¹¹ Met als gevolg dat het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs afkalft en de waarde van diploma's onder druk komt te staan.

¹⁰ NRC Handelsblad, 3 februari 2007.

¹¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.139.

De media-aandacht rondom het rapport van de commissie-Dijsselbloem is enorm. Het rapport geeft stem aan het brede gevoel van onbehagen over de rolvervaging tussen centrale overheid en scholen, met alle gevolgen van dien voor leraren.¹² Hoewel de commissie-Dijsselbloem zich niet boog over de invoering van het competentiegericht onderwijs in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, worden de conclusies daar zonder meer op van toepassing verklaard. De centrale overheid laat het aan de ene kant afweten als het gaat om het zorgdragen voor prestaties van leerlingen en studenten en hun doorlopende leerlijn, maar bemoeit zich aan de andere kant wel met de pedagogisch-didactische aanpak van leraren en de interne organisatie binnen scholen. Het studiehuis, met het accent op zelfstandig leren, heeft immers direct gevolgen voor leraren en voor het dagelijkse reilen en zeilen binnen scholen. De introductie van het begrippenpaar ‘wat en hoe’ moet weer klaarheid brengen in de onderlinge verhoudingen en de verantwoordelijkheden van de overheid helder afbakenen van die van het onderwijsveld zelf. De voorgestelde boedelscheiding komt er in het kort op neer dat de normstelling van wat het onderwijs moet opleveren aan de overheid is (het ‘wat’), en dat scholen en onderwijsinstellingen over de (pedagogisch-didactische) uitvoering van het onderwijs gaan (het ‘hoe’).

Een aantal jaren later spreekt de Onderwijsraad met verschillende betrokkenen uit die tijd. De raad doet dat op verzoek van de Tweede Kamer, die wil weten hoe het staat met de doorwerking van de commissie-Dijsselbloem. “Anno 2014 kenschetsen de betrokkenen uit die tijd de bevindingen in het rapport-Dijsselbloem als een ‘signaal van de grote afstand tussen Den Haag en het werkveld’. Zij zagen de ‘euforie’ in het onderwijsveld, omdat het veld zich gehoord voelde. Ze spreken van een ‘louterende werking’ van het rapport, omdat het gezien werd als een ‘publieke schuldbekentenis’ van de politiek en als een teken van ‘zelfreinigend vermogen’. Het rapport leidde tot wat betrokkenen later omschreven als een ‘broos’ vertrouwen – en herstel van het vertrouwen had de Kamer tevoren als gewenste uitkomst geformuleerd.”¹³

Om het in de toekomst beter te doen, ontwerpt de commissie een toetsingskader waarmee het parlement zelf na kan gaan of het zijn boekje niet te buiten gaan. Om het onderwijsveld te vrijwaren van onverwachte Haagse interventies, betoont de commissie zich een warm voorstander van kleinschalige en stapsgewijze vernieuwingen van het onderwijs die zorgvuldige gemonitord en geëvalueerd moeten worden. In de praktijk blijkt het nog niet mee te vallen om ‘Dijsselbloem-proof’ te werken. Bij het eerste het beste Kamerdebat – over de invoering van ‘gratis schoolboeken’ – ontstaat de vraag of het toetsingskader voor alle beleid geldt of alleen voor vernieuwingen.¹⁴ Hoewel de conclusie

¹² Zie voor een analyse van het rapport ‘Tijd voor Onderwijs’ en de doorwerking ervan op het onderwijsbeleid, Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* (Den Haag 2014).

¹³ Onderwijsraad (2014), p.16

¹⁴ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-687-713.html>.

wordt getrokken dat het toetsingskader alleen van toepassing is op vernieuwingen, staat de deur voor bemoeienis door de overheid op andere terreinen nog wagenwijd open. Bovendien blijkt het 'wat' niet zo eenvoudig te scheiden van het 'hoe'. Zo vraagt senator Jan Anthonie Bruijn (VVD) zich bij de behandeling van een nieuwe wet op het onderwijstoezicht nog af: "Is deze wet Dijsselbloem-proof? Gaan wij nu daadwerkelijk toezien op het wat en het of en beperken wij ons daartoe? Het voorstel neemt ... het schoolplan als uitgangspunt voor het onderzoek van de inspectie. Maar gaat het dan niet voor dat men het weet toch over het hoe?"¹⁵ VVD-Tweede Kamerlid Ineke Dezentjé ziet al heel snel na openbaarmaking van het rapport een aantal risico's:

"Het gevaar dat ik het Dijsselbloem-spook noem, is dat de overheid met het rapport-Dijsselbloem in de hand zichzelf ontslaat van de verantwoordelijkheid om de regie te blijven voeren en zo bang is zich te mengen in didactiek dat zij zich uiteindelijk nergens meer in mengt."¹⁶

Hoewel de centrale overheid zich in de jaren na het parlementaire onderzoek terughoudend tracht op te stellen, betekent dat geenszins dat de overheid voortaan op haar handen gaat zitten. Nieuwe stelseldebates worden weliswaar angstvallig uit de weg gegaan, maar op tal van onderwerpen neemt de overheid juist stevig de regie. Onder Balkenende IV (2007-2010) worden bijvoorbeeld referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde ingevoerd voor zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs. In tegenstelling tot de ruim geformuleerde kerndoe-

len, definiëren de referentieniveaus gedetailleerd welk niveau leerlingen op welk moment in hun loopbaan minimaal moeten beheersen. Vanaf 2010 geldt de Wet goed onderwijs, goed bestuur. Daarmee krijgt de minister de bevoegdheid de bekostiging van langdurig zwak presterende scholen te beëindigen. De referentieniveaus vormen de spil bij het bepalen van wat zwak is.

In de jaren daarna maakt de overheid via zogeheten bestuursakkoorden prestatieafspraken met alle sectoren (po, vo, mbo en ho) over de te leveren 'onderwijsverbetering'. Er komen streefcijfers voor prestaties van leerlingen op de eindtoets basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs moet het gemiddelde eindexamencijfer omhoog. De inspectie maakt de resultaten van iedere school openbaar. Ook de sector zelf toont zich transparant: bijvoorbeeld de VO-raad via Vensters voor Verantwoording. Voor het middelbaar beroepsonderwijs komen er professionaliseringsafspraken. In het hoger onderwijs worden de eigen ambities van instellingen voor onderwijs (bijvoorbeeld bachelorrendement, aantal docenten met een Basiskwalificatie Onderwijs, honoursprogramma's) en onderzoek (met name zwaartepuntvorming, kennisvalorisatie) vastgelegd in prestatieafspraken. Instellingen die de afspraken waarmaken krijgen een prestatiebeloning.¹⁷

Een maatregel die diep ingrijpt in de organisatie van het onderwijs, is de Wet passend onderwijs uit 2012 (zie kader). Scholen moeten voortaan voor een passende plek zorgen voor alle leerlingen die zich aanmelden, in het bijzonder voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Om aan die zorgplicht te kunnen voldoen, moeten school-

¹⁵ Behandeling van het Initiatiefvoorstel Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht in de Eerste Kamer (2016) zie <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vk218tkcojy6>.

¹⁶ *Handelingen Tweede Kamer 2007-2008*, p. 6973.

¹⁷ Aan het halen van de prestatieafspraken is een budget ter grootte van zeven procent van de onderwijsbekostiging gemeoid.

besturen zich aansluiten bij een regionaal samenwerkingsverband. Wat het beleid vooral ingrijpend maakt, is dat de samenwerkingsverbanden rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. Er zijn grenzen aan de traditionele autonomie van het schoolbestuur. Een laatste voorbeeld van een – verborgen – stelselingreep is het actieplan Focus op vakmanschap (2011-2015) dat ‘de basiskwaliteit op orde en de lat omhoog’ als motto meekreeg. De minister beoogt hiermee niet alleen een verhoging van de onderwijskwaliteit, maar zet ook in op een vereenvoudiging van het geheel aan mbo-opleidingen. De nieuwe regels voor bekostiging perken de mogelijkheden voor studenten om opleidingen of diploma’s te stapelen drastisch in, tot dan toe een wezenskenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel.

Kenmerkend voor de jaren na ‘Dijsselbloem’ is dan ook niet dat de overheid zich terugtrekt uit het onderwijs, maar dat het beleid wordt opgedeeld in allerlei afzonderlijke vraagstukken in aparte dossiers. Daarover worden los van elkaar afspraken gemaakt met sectororganisaties (in het primair en voortgezet onderwijs), of direct met onderwijsinstellingen zelf (in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs). De overheid stuurt per beleidsthema, met eigen overlegvormen en overlegpartners, via wet- en regelgeving, mét behulp van platforms en programmabureaus (bijvoorbeeld School aan Zet en MBO2015). Deze laatste fungeren als hulporganisaties van de overheid om het kwaliteitsbeleid uit te voeren.

Met wie in gesprek?

In een onderwijsbestel waarin meerdere partijen invloed uitoefenen op het onderwijs, is overleg

noodzakelijk. Van oudsher is het ministerie in gesprek met gemeenten, scholen, instellingen, belangenbehartigers van werkgevers en werknemers, ouders enzovoorts. Wie de precieze gesprekspartners zijn en in welke vorm het gesprek gevoerd wordt, verschuift echter in de loop der jaren.

Tot 1995 zijn de landelijke onderwijskoepels de vaste, ‘natuurlijke’ gesprekspartners van de centrale overheid. In het verzuilde Nederland zijn deze er van rooms-katholieke, protestants-christelijke, algemeen bijzondere en openbare signatuur. In de koepels zijn niet alleen onderwijsbestuurders vertegenwoordigd, maar ook leraren, ondersteunend personeel, ouders en leerlingen. Op landelijk niveau voeren de koepels overleg met de minister in de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO, zie hoofdstuk 9). Aanvankelijk ontwikkelen minister en koepels samen beleid, deelname kan alleen op uitnodiging. Het CCOO is een machtig orgaan. Menig minister poogt het te omzeilen. De meest effectieve ingreep om de macht te breken, is het openbaar maken van het overleg. Dat opent de deuren voor bilaterale, een-op-eenaafspraken tussen minister en afzonderlijke koepels, voorafgaand aan het officiële, openbare overleg. Het verzuilde CCOO verliest invloed. Ook in de samenleving verliezen de traditionele zuilen hun vanzelfsprekende positie. In 1994 komt er voor het eerst sinds 1918 een kabinet zónder een confessionele partij. Dit eerste, paarse kabinet-Kok (1994-1998) maakt een definitief einde aan de CCOO. Staatssecretaris Tineke Netelenbos vindt het overleg met de koepels niet meer van de tijd. Ze wil ook direct kunnen overleggen met organisaties van leraren, ouders en werkgevers. De inhoud van het onderwijs “kun je natuur-

lijk beter met een vakorganisatie van leraren bespreken dan met iets wat op een departementje lijkt.”¹⁸ Het beeld van logheid en traagheid werd de koepels fataal. De onderwijskoepels zijn furieus over het verdwijnen van hun forum voor nationaal onderwijsbeleid. Parlementair verslaggever Marleen Barth schrijft in *Trouw*: “Tijdens de laatste bijeenkomst in november, waar werd vergaderd over het besluit tot opheffing, formuleerden de woordvoerders van de koepels hun kwaadheid keurig in grijze onderhandelingstaal. Maar het broeiende ongenoegen over de manier waarop ze buitenspel worden gezet klonk er onmiskenbaar doorheen.”¹⁹ Ze haalt onder andere voorzitter Voortman van de Nederlandse protestants-christelijke schoolraad aan. Hij “schetste een doembeeld waarin de door Netelenbos gekozen nieuwe opzet van overleg onttaardt in ‘een Poolse Landdag’, waarin bovendien geen ruimte meer zal zijn voor zuilgekleurde inbreng.”

De overheid kiest voor afzonderlijke overleggen met de verschillende sectoren en groeperingen, en breekt met de sterk geïnstitutionaliseerde en verzuilde overlegstructuur. Ze kan daardoor een eigen afweging maken tussen de verschillende (deel)belangen. Binnen enkele jaren worden de MBO-raad (2006)²⁰, de VO-raad (2006) en de PO-raad (2008) opgericht. Als vertegenwoordigers van de school- en instellingsbesturen worden de sectorraden de vaste gesprekspartners van de overheid.²¹ Langzaamaan krijgen ze ook het vertrouwen van de confessionele besturen. Ze behartigen de gemeenschappelijke belangen van de onderwijsbesturen en het onderwijsveld op twee manieren. Met de vakbonden onderhandelen ze over de cao: de

‘vierkante tafel’, daarnaast voeren ze het gesprek met hun leden en de bewindslieden over actuele onderwijsthema’s, om zo de ontwikkeling binnen de sector te versterken. Vooral aan deze ‘ronde tafels’ speelt pluriformiteit als uitgangspunt een cruciale rol. Gemeenschappelijkheid mag immers niet betekenen dat de identiteit van scholen ondersneeuwt. Bert Vogel, bestuurder van het Calvincollege in Goes, laat daar geen misverstand over bestaan: “Wij vinden het dan ook belangrijk dat de pluriformiteit in de statuten staat: zodra dat eruit gaat, zijn wij geen lid meer. Want dan wordt de VO-raad een koepelorganisatie waar alles onder één dak zit en dat betekent dat je als richting je gezicht kwijt bent.”²² Zeker in het primair en voortgezet onderwijs, waar de sectorraden bij het overleg met de overheid de plaats innemen van de koepels, is het optreden van de raden aanvankelijk sterk reactief. Terugkijkend op de eerste jaren zegt voormalig schoolbestuurder en later parlementariër Paul van Meenen:

“De VO-raad heeft wat mij betreft geen ander doel dan ervoor te zorgen dat docenten de beste kansen voor kinderen kunnen creëren. Als het in het begin érgens niet over ging, dan was het dat. In de eerste missie/visie kwam het woord leerling niet voor! De raad zat heel erg in de werkgeversrol.”²³

Al snel worden de sectororganisaties belangrijke spelers in de beleidsarena. Ze weten zich rap een positie te verwerven als vertegenwoordigers van het onderwijs. Door de krachten binnen een sector te bundelen, spreken de raden namens de h ele sector om invloed uit te oefenen op zowel de

18 Tineke Netelenbos in gesprek met Pieter Slaman, 14 maart 2017.

19 Marleen Barth, ‘Onderwijskoepels vrezten Poolse Landdag in toekomst’ in: *Trouw* 11 februari 1995.

20 De voorloper was de BVE-raad (1996).

21 De VSNU en de Vereniging Hogescholen (voorheen de HBO-raad) waren al decennia eerder gevormd.

22 Bert Vogel in *VO-Magazine 2*, November 2016, naar aanleiding van het 10-jarig bestaan van de VO-raad.

23 Paul van Meenen in *VO-Magazine 2*, November 2016, naar aanleiding van het 10-jarig bestaan van de VO-raad.

politiek als de media. Zonder hun steun is beleid gedoemd te mislukken. Tegelijkertijd komen de sectororganisaties zelf in een ingewikkeld spanningsveld terecht. De overheid wil harde resultaat-afspraken maken met de sector, bijvoorbeeld over te behalen prestaties. Maar de sectorraden hebben geen zeggenschap over hun leden. Ze kunnen enkel een zachtere inspansingsverplichting toezeggen.

Met de komst van de sectororganisaties verscherpen de scheidslijnen in het onderwijsbeleid. Waar voorheen de zorg van de landelijke onderwijskoepels zich uitstrekte over alle onderwijssectoren en belanghebbenden van de betreffende denominatie, vinden belangenbehartiging, beleidsvorming, bekostiging, wet- en regelgeving, toezicht, arbeidsvoorwaarden, voortaan hoofdzakelijk per sector en beleidsdossier plaats. Ria Bronneman beschrijft het proces van sectoralisering in haar omvangrijke studie naar de beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel in de periode 1990-2010.²⁴

Ze laat verschillende knelpunten zien, waaronder het ontbreken van samenhang in het beleid. De Onderwijsraad merkt in verschillende adviezen op dat in een stelsel met autonome, sectorgebonden schoolbesturen en sectorgebonden beleidsvorming, de school- en sectoroverstijgende belangen van leerlingen en studenten niet automatisch zijn gewaarborgd. De grootste knelpunten in het Nederlandse stelsel doen zich juist voor op de overgangen tussen schoolsoorten en sectoren. Een treffend voorbeeld is het vrijwel ontbreken van afstemming tussen de herziening van de beroepsgerichte programma's in het vmbo, en de vernieuwing van de kwalificatiestructuur in het mbo.²⁵

Terwijl de sectororganisaties zich een positie verwerven als vanzelfsprekende representant van het onderwijsveld, verschijnt het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Een van de kritiekpunten is het ontbreken van voldoende en voldoende breed draagvlak voor (grote) beleidsbeslissingen. Ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders, en vooral leraren zijn gepasseerd. Den Haag heeft 'oogkleppen' opgehad en onvoldoende geluisterd. Deze constatering moedigt politici, bewindslieden en ambtenaren aan het gesprek te zoeken met anderen dan enkel de georganiseerde belangenbehartigers van werkgevers en werknemers: de sectororganisaties en vakbonden. De overheid gaat, aanvankelijk aarzelend maar al snel actief, op zoek naar nieuwe vormen van representatie. Ze haalt deskundigen naar de Hoftoren waar het ministerie huist, spreekt met organisaties en personen die zich in de media over onderwijs uitlaten, en organiseert internetconsultaties over voorgenomen wetgeving.²⁶ In de Tweede Kamer vinden hoorzittingen en rondetafelgesprekken plaats. Voordat de Tweede Kamer de Wet passend onderwijs behandelt, praat ze maar liefst drie dagen achtereen met diverse betrokkenen. Ook tijdens de invoering laten Kamerleden zich regelmatig informeren door mensen uit de praktijk.

Als reactie op 'waar is de leraar gebleven?' krijgen leraren bijzondere aandacht in de zoektocht naar meer draagvlak. Leraren van het jaar, Leraar24 (een online platform voor en door leraren), de Groene Golf (een actiegroep van jonge docenten), de BVMBO (beroepsvereniging van leraren in het middelbaar beroepsonderwijs): ze worden allemaal uitgenodigd om mee te denken over het beleid. De Onderwijscoöperatie, 'de beroepsorganisatie

²⁴ Ria Bronneman-Helmens, *Overheid en onderwijsbestel*. (Den Haag 2011).

²⁵ Zie bijv. Onderwijsraad, *Onderwijsstelsel met veerkracht*. (Den Haag 2014).

²⁶ Een van de voorbeelden betreft het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' dat de mogelijkheden voor het oprichten van nieuwe scholen wil verruimen. Op de website (<https://www.internetconsultatie.nl/meerruimtevoornieuwescholen/details>) geeft OCW aan dat het "doel van de consultatie is om reacties van belanghebbenden te verkrijgen op de voorgenomen wetgeving ...". Na afloop van de internetconsultatie is een verslag over de resultaten en bevindingen gepubliceerd.



▲ Afb. 3
Minister-president Rutte ontvangt samen met minister Van Bijsterveldt en staatssecretaris Zijlstra de drie winnaars van de verkiezing Leraar van het Jaar in het Torentje. Deze verkiezing is een onderdeel van de Dag van de Leraar, een initiatief van de Onderwijscoöperatie. 5 oktober 2011. Fotografie onbekend, *Wikimedia commons*.

van, voor en door de leraar om de ontwikkeling van een zelfbewuste beroepsgroep te stimuleren' krijgt het voortouw bij de herijking van de bekwaamheidseisen, bij de ontwikkeling van het lerarenregister en bij het komen tot een vernieuwing van het curriculum in het project Onderwijs2032. Naast het onderwijsverslag van de inspectie, waarmee de regering voldoet aan haar grondwettelijke verplichting om 'jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag (te doen) aan de Staten-Generaal', komt er vanaf 2015 ook een Staat van de Leraar.²⁷

Gaandeweg wordt de overlegstructuur steeds diffuser. De overheid praat met allerlei georganiseerde én ongeorganiseerde groepen en personen. Vaak is onduidelijk wat de overheid met de verschillende opinies en ingewonnen adviezen doet.²⁸ Ook vervaagt de eigen verantwoordelijkheid van de politiek. De Onderwijsraad constateert dan ook: "Het is de taak van de politiek om de (vaak tegenstrijdige) belangen van verschillende groepen te wegen tegen het licht van collectieve maatschappelijke belangen. Expliciet verantwoorden waarom uiteindelijk bepaalde keuzes zijn gemaakt, mogelijk tegen het belang van individuele actoren in, versterkt het vertrouwen van het onderwijsveld in de politiek."²⁹

In de druk om toch vooral draagvlak te bewerkstelligen, spelen de media een steeds grotere rol. Niet alleen kranten en televisie volgen met argusogen het onderwijsbeleid; in de nieuwe, sociale media blijft vrijwel niets onopgemerkt. Alles wordt van commentaar voorzien. Ook politici laten op Twitter veelvuldig van zich horen. CDA'er Michel Rog (10.406 volgers) tweet regelmatig over kleuteron-

derwijs. Op 10 maart 2016 laat hij weten: "De kleuter is geen schoolkind. Motie voor specifieke aandacht voor ontwikkeling kleuters bij debat #onderwijs2032."³⁰ Beeldvorming speelt steeds vaker een rol bij de acties die bewindslieden al dan niet nemen, niet het onderwerp op zichzelf of de vraag of de overheid op een bepaald dossier wel aan zet is. Ook bij de keuze voor gesprekspartners houdt men rekening met het beeld in de media. Bij veel van de grote werkbezoeken die de bewindslieden afleggen, laten zij zich vergezellen door een of meerdere leraren ("Gezocht: leraar uit het VO die mee wil met de staatssecretaris naar Canada"³¹). Tegelijkertijd helpen de media om professionals en 'de burger' te bereiken en meer te betrekken bij het beleid.³² Democratisering en media gaan idealiter hand in hand.

Tot slot: sturen in een netwerksamenleving

Nadat tal van onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig zijn ingezet, niet gebracht hebben wat ervan was gehoopt, zoekt de commissie-Dijsselbloem het antwoord in een rationalisering van het beleidsproces.³³ Het parlement moet zichzelf, met de hulp van een toetsingskader, beperken tot die dingen (het 'wat') waar zij zelf over gaat. De commissie houdt een warm pleidooi voor meer evidence-based werken: op kleine schaal beginnen, goed monitoren en evalueren, en pas bij gebleken succes beleid verder uitbouwen. Hoewel de commissie zich realiseert dat beleidsvorming zich in de praktijk niet aan stappen-schema's houdt, rusten de aanbevelingen op veronderstellingen dat de fasen van beleidsvorming en -uitvoering helder te onderscheiden zijn en elkaar in de tijd netjes opvolgen. Tien jaar later is het onderscheid tussen

27 Vanaf 2015 verschijnt er tevens een Staat van de Leerling, en vanaf 2016 een Staat van de Schoolleider.

28 Guuske Ledoux, Edith van Eck, Irma Heemskerk, Annemiek Veen en Henk Slighte *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad* (Amsterdam 2014).

29 Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem* (Den Haag 2014) 42.

30 3 augustus 2017.

31 Oproep van de Federatie Onderwijsvakorganisaties die het bezoek van staatssecretaris Sander Dekker in 2016 aan British Columbia (BC, Canada) organiseerde.

32 Maarten Hajer, *Gezaghebbend besturen: waarom is het zo moeilijk?* in: Huub Dijsselbloem en Rob Hagendijk (Red.), *Onzekerheid troef: het betwiste gezag van de wetenschap* (Amsterdam 2011) 53-74.

33 Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na Dijsselbloem*. (Den Haag 2014).

agendering, beleidsvorming en implementatie nog verder vervaagd. Voortdurende ‘samenspraak’ is alsmaar belangrijker geworden.

De hedendaagse samenleving wordt wel getypeerd als ‘netwerk-samenleving’.³⁴ Het bestuurlijke krachtenveld bestaat niet alleen uit de gebruikelijke verticale verbanden – bijvoorbeeld tussen centrale overheid en onderwijsbesturen – maar ook steeds meer uit horizontale verbanden. Leraren werken binnen scholen meer en meer samen in professionele leergemeenschappen. Tussen scholen ontstaan netwerken van die professionele leergemeenschappen. Ook scholen die bij verschillende besturen horen, werken samen in netwerken. Een voorbeeld zijn de eerder genoemde landelijk opererende profielorganisaties, zoals het technasium, topsporttalentscholen en scholen voor ondernemend leren (SOL-scholen). Ook hele onderwijsinstellingen werken in netwerkverband samen met andere organisaties, variërend van welzijn en zorg tot kleinschalige lokale ondernemingen en mondiaal opererende multinationals. Sturen in een netwerk-samenleving roept nieuwe vragen op voor de overheid.³⁵ Bijvoorbeeld: als schoolbesturen de formele gesprekspartners van de overheid zijn, kan diezelfde overheid dan nog wel rechtstreeks afspraken maken met scholen die onder de verantwoordelijkheid van die schoolbesturen vallen?

Vandaag heeft het Nederlandse onderwijs alle kenmerken van een complex stelsel. De overheid stuurt het onderwijs vanuit *meerdere lagen*: op landelijk niveau door de rijksoverheid, op lokaal niveau door gemeenten en door autonome schoolbesturen.³⁶ Bovendien zijn er op al die lagen *meerdere partijen* bij de sturing betrokken: leraren,

ouders, schoolbestuurders, wethouders, bewindslieden, sectororganisaties, onderwijsverenigingen, bedrijven en zorgverleners. In de afgelopen jaren is een vorm van ‘lenige netwerksturing’ ontstaan.³⁷ De centrale overheid stuurt mét netwerken, door als overheid zelf in een netwerk te participeren, door middel van netwerken, door een netwerk samen te brengen of op te richten voor een specifiek doel, en via netwerken, door gebruik te maken van bestaande netwerken. In Nederland zijn die sturingsnetwerken niet alleen relatief groot wat betreft het aantal partijen, maar varieert de samenstelling per sector en per beleidsthema. Ieder netwerk ontwikkelt eigen vormen van sturing, variërend van dwingen tot verleiden en alles daar tussenin. Deze lenige netwerksturing is niet het resultaat van een vooropgezet plan, maar ontstaan in het groeiende spanningsveld waarmee we dit hoofdstuk begonnen. Namelijk tussen een centrale overheid die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, en decentrale schoolbesturen die veel autonomie hebben om de verantwoordelijk voor goed onderwijs binnen de school, voor hun leerlingen te kunnen waarmaken. Dat spanningsveld ligt in de Grondwet besloten, en krijgt in iedere tijd een eigen gezicht. In de moderne kennissamenleving verwachten we steeds meer van het onderwijs. De politiek en de publieke opinie vertolken de steeds hogere eisen die aan het onderwijs worden gesteld. De centrale overheid wordt daarvoor verantwoordelijk gehouden, ongeacht deregulering, decentralisering en autonomievergroting. Tegelijkertijd heeft de overheid minder direct zeggenschap. De autonomie van schoolbesturen is toegenomen, de sectororganisaties treden krachtiger en zelfbewuster op, en er

34 Manuel Castell, *The Rise of the Network Society* (Malden, 1996); Zygmunt Bauman, *Liquid life* (Cambridge 2005).

35 Zie Paul Frissen, Martijn van der Steen, Mirko Noordegraaf, Edith Hooge en Ilsa de Jong, *Autonomie in afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen* (Den Haag 2016); Edith Hooge, Margriet van der Sluis en Sietske Waslander, *Krachtige koppels: hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen* (Tilburg 2017).

36 Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs* (Den Haag 2017).

37 Henno Theisens, Edith Hooge en Sietske Waslander, *Steering Dynamics in Complex Education Systems: an agenda for empirical research*, *European Journal of Education* 51 (2016) 463-477.

worden meer partijen actief bij het beleid betrokken. Dankzij lenige netwerksturing is de centrale overheid in staat om ogenschijnlijk op afstand te blijven, maar tegelijkertijd veel invloed op het onderwijs uit te oefenen.

De manier waarop sturing vorm krijgt in het complexe Nederlandse onderwijsstelsel, heeft ook een keerzijde. Doordat de sturing gefragmenteerd is, en per sector en per beleidsthema verschilt, worden instellingen overladen. Scholen en opleidingen moeten alle beleidsthema's op een logische manier met elkaar zien te verbinden om leerlingen goed onderwijs te bieden. Als reactie op deze 'sturingsoverload' houden instellingen de boot af. Daardoor ontstaat de indruk van een beleidsresistente sector. Dat is voor de overheid dan weer aanleiding om sterkere vormen van sturing in te zetten, waarop instellingen meer moeite doen om zich af te schermen.

De in artikel 23 van de Grondwet ingebouwde spanning tussen centrale sturing en decentrale autonomie heeft een eeuw lang sporen door het Nederlandse onderwijslandschap getrokken. Vooral het afgelopen decennium is sturen in samenspraak tot ware kunst verheven. In het Nederlandse bestel hebben onderwijsprofessionals relatief veel handelingsruimte, hebben betrokkenen – ook buiten de geïnstitutionaliseerde, officiële overlegstructuren om – veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen, en benut de overheid een breed arsenaal aan eigentijdse sturingsvormen. Aan belangrijke voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsbestel wordt zo beter voldaan.³⁸ Dat ook de tegenspeler van de overheid meer fluïde is geworden,

heeft echter een belangrijk nadeel. In hoeverre is het onderwijsveld nog bij machte om gezamenlijk op te trekken als de belangen van leerlingen en studenten dat noodzakelijk maken? Een soepele doorstroom van de ene onderwijssector naar de andere, komt in Nederland vandaag de dag ternauwernood van de grond. De doelstelling van de Stichting van het Onderwijs die in 2010 juist voor 'samenhang en verbondenheid' werd opgericht, ten spijt. De onderwijskoepels uit de naoorlogse periode waren tamelijk gesloten bolwerken. Het verdwijnen ervan kwam de betrokkenheid van de gewone burger bij het onderwijsbeleid ten goede. Maar naarmate thans meer mensen en organisaties meepraten, wordt het vraagstuk van democratische legitimatie opnieuw urgent. Hoe is in een tijd waarin oude en nieuwe media het onderwijs op de voet volgen, te voorkomen dat degene die het hardst roept, de meeste volgers of 'likes' heeft, of het incident dat het meest tot de verbeelding spreekt, ook de meeste invloed krijgt?

De overheid kan haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs alleen waarmaken, als het primaat bij de politiek zelf blijft liggen. Het is aan de politiek om kaders te stellen en te bepalen wat wel des overheids is, en wat niet. Een beperkt aantal doelen stellen, daar daadwerkelijk op sturen en dat ook volhouden, komt ten goede aan de betrouwbaarheid en effectiviteit van de overheid. Door het overige toe te vertrouwen aan onderwijsprofessionals, ontstaat voor hen daadwerkelijke handelingsruimte.

³⁸ Alma Harris, System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration* 49 (2011) 624-636.



PASSEND ONDERWIJS¹

Sietske Waslander

¹ Op basis van Guuske Ledoux, *Ex ante analyse passend onderwijs* (Amsterdam 2012); Viktor Bekkers, Mirko Noordegraaf, Sietske Waslander en Bas de Wit, *Passend onderwijs, passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs* (Den Haag 2011); Sietske Waslander, *Passend onderwijs in pers en politiek*. (Tilburg 2011).

Nederland kent lange tijd een relatief grote en sterk gedifferentieerde sector speciaal onderwijs. Rond 1990 gaan meer dan 100.000 leerlingen naar meer dan vijftien verschillende typen scholen: voor moeilijk lerende kinderen (mlk), voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk), voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok), voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), enzovoorts. Om zowel financiële als ideële redenen wordt vanaf de jaren negentig beleid gevoerd om meer leerlingen binnen het reguliere onderwijs adequaat onderwijs te bieden. Aanvankelijk vooral langs bestuurlijke en financiële lijnen. Schoolbesturen moeten gaan samenwerken in samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), er komen commissies – een landelijke indicatiecommissie en regionale verwijzingscommissies – en leerlinggebonden financiering (rugzakjes) voor specifieke groepen leerlingen. In de jaren daarna stabiliseert het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Tegelijkertijd is er een sterke groei van het aantal leerlingen in de zwaardere varianten van het speciaal onderwijs, dat buiten WSNS valt. Het financiële probleem is niet opgelost. Bovendien heeft de overheid er weinig greep op, is het geheel ook nog eens bureaucratisch en verkokerd, zijn er wachtlijsten en zitten veel leerlingen thuis omdat er geen plek is.

In 2005 komt minister Van der Hoeven met een nieuw plan: passend onderwijs. In lijn met de besturingsfilosofie van die tijd, voeren deregulering, decentralisering en autonomievergroting de boventoon. De schoolbesturen zijn zelf aan zet, en moeten in nieuw op te richten samenwerkingsverbanden passend onderwijs (swv'en) in onderling overleg uitmaken hoe ze zich willen

organiseren en hoe ze gezamenlijk beleid maken. Het leidt tot veel bestuurlijke drukte. De invoering van passend onderwijs valt daarmee in de valkuilen die de commissie-Dijsselbloem juist op dat moment bloot legt: waar is de leraar gebleven!? Nog voor de invoering wordt het beleid bijgesteld (2009), en nog eens bijgesteld (2011).

De wet Passend onderwijs die in 2014 van kracht wordt, is een belangrijke breuk met het verleden. De financiële middelen gaan niet naar de schoolbesturen, maar rechtstreeks naar de swv'en. Al snel loopt de politiek tegen de autonomie van swv'en aan. De discussie spitst zich toe op doorzettingsmacht: wat als schoolbesturen, het swv, ouders en soms de gemeente onderling niet kunnen bepalen waar een leerling geplaatst moet worden? Wie heeft dan de macht om door te zetten om zo te voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten? Het is aan swv'en zelf hoe ze hiermee omgaan en of ze dat ook in regels of procedures vastleggen. Dat niet alle swv'en de doorzettingsmacht hebben geregeld, is de Tweede Kamer een doorn in het oog. Ook omdat Kamerleden rechtstreeks of via (sociale) media worden aangesproken door ouders, wier kinderen de dupe worden van partijen die het maar niet met elkaar eens kunnen worden.

Het dilemma tussen centrale sturing en decentrale autonomie speelt nu ook bij swv'en. Staatssecretaris Dekker denkt de gulden middenweg te hebben gevonden door vast te leggen dat swv'en doorzettingsmacht regelen. Dan kan het swv zich voegen naar lokale omstandigheden. Het gaat de Kamer niet ver genoeg. Die staat er op dat het overal in Nederland op dezelfde manier wordt geregeld. Autonomie heeft zijn grenzen.

BURGER SCHAPS ONDERWIJS¹

Geert ten Dam

Sinds 2006 hebben scholen in Nederland wettelijk de taak om aandacht te besteden aan burgerschap. De manier waarop ze dat invullen, is vrij. Scholen moeten een visie hebben op het bevorderen van burgerschap en integratie, en daar planmatig invulling aan geven. Verder moeten ze zicht hebben op de opbrengsten van hun burgerschapsonderwijs en de ontwikkeling van leerlingen. 'Iets' doen aan burgerschap en niet aanzetten tot discriminatie of tot extremistische ideeën is – wettelijk beschouwd – genoeg, zo oordeelde de Raad van State in 2011, naar aanleiding van het voornemen van de minister van Onderwijs om de bekostiging van de As Siddieq basisschool in Amsterdam op te schorten.

De grote keuzevrijheid leidt echter niet tot bloeiend burgerschapsonderwijs. De Inspectie stelt in haar onderwijsverslagen bij herhaling vast dat er weinig vorderingen zijn te zien in de richting van een 'geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod'. De resultaten van de grote *International Civic and Citizenship Study* van 2016 laten zien dat Nederlandse scholen in vergelijking met het buitenland weinig aan burgerschap doen. Nederlandse leerlingen hebben minder burgerschapskennis, vertonen minder maatschappelijke en politieke betrokkenheid en zijn minder positief over basiswaarden, zoals gelijke rechten voor verschillende etnische groepen, dan leeftijdgenoten in andere landen.

¹ Gebaseerd op Geert ten Dam, Anne Bert Dijkstra en Gerben Janmaat, De maatschappelijke opdracht van de school: burgerschapsonderwijs in ontwikkeling. In: B. Eidhof, M. Van Houtte & M. Vermeulen (Red.), *Sociologen over onderwijs. Inzichten, praktijken en kritieken* (2016) (Antwerpen-Apeldoorn: 2016)

259-280; Anke Munnikma, Anne Bert Dijkstra, Ineke van der Veen, Guuske Ledoux, Herman van de Werfhorst en Geert ten Dam, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief* (Amsterdam 2017).

Is meer sturing van de overheid hier wenselijk? Het aantrekkelijke van de Nederlandse onderwijsvrijheid is dat de scholen eigenaar zijn van hun burgerschapsonderwijs, en de ruimte hebben om het onderwijs af te stemmen op de identiteit van de school, de voorkeuren en competenties van schoolleiders en leraren, en de eigen leerlingenpopulatie. Tegelijkertijd is het van belang dat burgers met verschillende visies op 'het goede leven' kunnen samenleven. Ze moeten van mening kunnen verschillen zonder dat dit leidt tot gewelddadige conflicten of uitsluiting, en ze moeten elkaars leefruimte respecteren. Democratie is dé verbindende factor tussen burgers van verschillende pluimage.

In 2012 adviseert de Onderwijsraad² de regering meer te sturen: bied scholen een inhoudelijk kompas, en vul de burgerschapsopdracht in de sectorwetten inhoudelijk in. Kennis van de democratische rechtsstaat en het leren functioneren in een democratische samenleving is een gemeenschappelijke opdracht voor alle scholen.

Ongeacht hun visie of levensovertuiging. Geef scholen daarbij wel de ruimte om hun eigen aanpak en insteek te bepalen. En daarbovenop eigen accenten te leggen: maatschappelijke stages, lessen conflictoplossing, het kan allemaal. Maar het moet niet.

Hoe lastig de overheid het vindt om meer op burgerschapsonderwijs te sturen blijkt uit de reactie. Het kabinet Rutte I schuift het advies door naar het volgende kabinet. Dat op zijn beurt, vijf jaar later, aan de Tweede Kamer laat weten dat de wet inderdaad meer richting moet geven aan de burgerschapsopdracht van scholen. De uitwerking wordt doorgeschoven naar het volgende kabinet. Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (2017) herhaalt deze boodschap en kondigt aan werk te zullen gaan maken van de verheldering van de burgerschapsopdracht. Inmiddels ligt er een wetsontwerp voor de verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

² Onderwijsraad, *Verder met burgerschap* (Den Haag 2012).