

Verstandig onderwijsbeleid

Rede, op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van
zijn afscheid als hoogleraar Empirische Sociologie aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam

door

J.M.G. Leune

Garant

Antwerpen-Apeldoorn, 2007

ISBN 978-90-441-2110-0

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Kenmerken van verstandig onderwijsbeleid	2
Tien karakteristieken	5
Kerntaken	8
3. Het Nederlandse onderwijsbeleid 1967-2006; enige kritische reflecties	9
Inconsistenties en paradoxen	10
Discontinuïteit	11
Benutting van wetenschappelijke kennis	11
Streven naar verhoging van de onderwijskwaliteit	13
Intensivering van toezicht	14
Beleid inzake het leraarschap	15
Beleid inzake eindtermen	19
De binariteit van het hoger onderwijs	23
Beleid inzake de bekostiging van het onderwijs	26
Samenvatting	29
4. Onderwijsbeleid onder druk	29
Omvang	31
Tegenstrijdige aanspraken	33
Competenties van beleidsvoerders	34
5. Enkele suggesties voor verstandig onderwijsbeleid	34
Dankwoord	36
Noten	39
Geraadpleegde literatuur	51

**Mijnheer de rector magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders**

1. Inleiding

Het is nu ruim 37 jaar geleden dat Philip Idenburg, een van de grondleggers van de interdisciplinaire onderwijskunde en een onderwijssocioloog avant-la-lettre, zich bezorgd uitliet over de kwaliteit van het beleidsvoerende vermogen van de Nederlandse overheid op het terrein van onderwijs en wetenschappen. Hij spitste zijn zorgen toe op het departement van Onderwijs en Wetenschappen dat hij typeerde als een administratief-bureaucratisch apparaat, dat naar zijn mening onvoldoende in staat was om bij te dragen aan de ontwikkeling en de implementatie van wat hij noemde “een constructieve onderwijspolitiek”. Een wezenskenmerk van een dergelijke politiek was naar zijn mening een maximale benutting van wetenschappelijke inzichten, niet alleen inzichten over de wijze waarop het onderwijs kan worden vormgegeven, maar ook over de maatschappelijke krachten die het beïnvloeden en over de betekenis van deze beleidssector.¹

Bij deze gelegenheid staat de vraag centraal hoe het onderwijsbeleid zoals dit in Nederland in de afgelopen veertig jaar door de rijksoverheid is gevoerd kan worden gekarakteriseerd. Was dit beleid verstandig te noemen? Zijn de zorgen die Idenburg hierover uitte verdwenen?

Vanwaar het voornemen om terug te kijken op de achter ons liggende veertig jaar? Om te beginnen is het altijd verstandig om analyses van beleid empirisch te baseren op een wat langere periode. Een focus op een korte tijdsspanne ontnemt het zicht op ontwikkelingen en loopt het risico te blijven steken in een analyse van incidenten. In het onderhavige geval speelt een meer persoonlijke overweging een rol. Vanaf 1967 heb ik mij gespecialiseerd in de studie van het onderwijs en het onderwijsbeleid. Ik acht het passend om juist bij deze gelegenheid terug te kijken op een periode uit de Nederlandse onderwijsgeschiedenis die ik als onderzoeker en als beleidsadviseur intensief heb meegemaakt.²

De opzet van mijn betoog is als volgt.

Eerst waag ik mij aan een zoektocht naar kenmerken van verstandig onderwijsbeleid. Aan welke vereisten zou een dergelijk beleid moeten voldoen? Onvermijdelijk is dit deel van mijn betoog waardengeladen. Ik ontkom er niet aan om bloot te geven welke karakteristieken van onderwijsbeleid ik normatief bezien van belang acht. Ik ben in dit opzicht gewoonlijk terughoudend geweest gedurende mijn functioneren in universitair verband (de universiteit is immers geen politiek podium en een leerstoel is geen preekstoel), maar bij deze gelegenheid wordt het mij hopenlijk niet euvel geduid indien ik mijn eigen gedachten over wenselijk onderwijsbeleid niet buiten beschouwing laat. Dan volgt een confrontatie van de ontwikkelde criteria met het onderwijsbeleid zoals dit in ons land in de achter ons liggende veertig jaar is gevoerd. Het zal blijken dat het voor de rijksoverheid niet eenvoudig was om aan de ideaaltypisch geschetste vereisten te voldoen. Vervolgens buig ik mij over de vraag hoe dit komt. Welke factoren hinderen een

beleid dat op basis van rationele beginselen wordt gevoerd? Tot besluit doe ik enkele suggesties om het rationaliteitsgehalte van het beleid te verbeteren.

Bij de uitwerking van deze opzet leg ik mij twee forse beperkingen op. Om te beginnen reflecteer ik slechts op het beleid van de rijksoverheid. In het Nederlandse schoolwezen zijn velerlei beleidsactoren actief, waaronder besturen en managers van onderwijsinstellingen, gemeentebesturen, besturen van diverse organisaties in het zogeheten middenveld van het onderwijsbestel en besturen van instellingen op het terrein van educatieve dienstverlening zoals onderwijsbegeleidingsdiensten.³ De beperking tot de rijksoverheid voert terug naar het gegeven dat ik mij beroepshalve vooral met deze beleidsactor heb beziggehouden. Het kan overigens, denk ik, geen kwaad deze actor weer eens centraal te stellen, nu de positie van andere actoren in de beleidsvoering op onderwijsterrein meer en meer aandacht krijgt in het kader van een herijking van de rol van de staat in het maatschappelijk leven. Het in de grondwet vastgelegde uitgangspunt dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg van de regering lijkt anno 2007 niet meer zo vanzelfsprekend als het geruime tijd is geweest. Het kader waarbinnen mijn terugblik plaatsvindt (te weten een afscheidscollege) dwingt mij vervolgens om mij te beperken tot enkele hoofdlijnen. Onvermijdelijk is hierdoor het betoog schetsmatig.⁴

2. Kenmerken van verstandig onderwijsbeleid

Wanneer handelt een beleidsvoerder verstandig? Volgens het Groot Woordenboek der Nederlandse taal is hiervan sprake indien een goed gebruik wordt gemaakt van verstandelijke, dit wil zeggen rationele overwegingen.⁵ Verstandige handelingen getuigen van weldoordachtheid. Ze steunen op kennis van zaken. Een verstandige beleidsvoerder denkt goed na alvorens beslissingen te nemen. Hij gaat met overleg te werk. Hoe houvastbiedend deze omschrijving ook lijkt, rationaliteit is een weerbarstig begrip. Van Doorn merkte op dat het staat voor “een waaier van diffuse begrippen”.⁶

In het beleidswetenschappelijk onderzoek is het evalueren van beleid in termen van rationaliteit omstreden. Dit komt vooral omdat het begrip rationaliteit conceptueel gezien niet eenduidig is.⁷ Zo maakte Mannheim in het voetspoor van Weber onderscheid tussen functionele of doelrationaliteit enerzijds en substantiële of waardenrationaliteit anderzijds.⁸ In het eerste geval richt het onderzoek zich op de mate waarin een eenmaal gekozen beleidsdoel als gevolg van de aanwending van een of meer middelen is gerealiseerd. Het rationaliteitsgehalte van het beleidsdoel zelf blijft dan buiten de evaluatie. Indien het onderzoek zich richt op de analyse van de substantiële of waardenrationaliteit blijft het beleidsdoel (en de daarmee verbonden uitgangspunten) niet buiten schot. Beleidsdoelstellingen worden geïnterpreteerd in termen van waarden, normen en betekenissen. Denkbaar is dat een beleidsvoerder niet slechts in instrumenteel, doch ook in normatief opzicht onverstandig handelt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de door hem gekozen probleemdefinitie stoelt op een objectief gezien foutieve diagnose van het verschijnsel dat hij als problematisch heeft gedefinieerd. Het komt veelvuldig voor dat een beleidsvoerder faalt, niet zozeer omdat hij de verkeerde middelen heeft aangewend, maar omdat hij reeds in de vroege fase van de beleidsvorming, toen een verschijnsel zodanig als problematisch werd beschouwd dat het op de beleidsagenda

kwam te staan, zich onvoldoende rekenschap gaf van de verschijningsvorm én de oorzaak (veelal de oorzaken) van het verschijnsel dat hij wilde veranderen. De wetenschappelijke beoordeling van waardenrationaliteit is overigens een stuk lastiger dan een (meer technische) analyse van doelrationaliteit in de betekenis van Weber en Mannheim. In het begrip waardenrationaliteit ligt de spanningsverhouding tussen waardengeladen en instrumenteel handelen besloten.

Zijderveld heeft gewezen op het risico dat een eenzijdige focus van beleidsonderzoekers op de analyse van functionele rationaliteit kan bijdragen aan de creatie van schijnrationaliteit. Hun onderzoeksresultaten dienen maar al te gemakkelijk als legitimatie van het gevoerde beleid en hun theorieën leveren het jargon dat nodig is om de schijn van rationaliteit op te houden, zo merkte hij op. Beleidssociologen behoren zich naar zijn mening niet eenzijdig te laten beïnvloeden door het Amerikaanse behaviorisme en functionalisme, doch dienen ook oog te hebben voor een meer cultuurwetenschappelijke benadering van beleidsvragen.⁹

Er zijn andere indelingen van rationaliteit mogelijk. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke en procedurele rationaliteit. In het eerste geval is de blik gericht op de mate waarin een beleidsvoerder, gegeven een of meer vooraf gekozen doelen, effectief heeft gehandeld. Strikt genomen is het voor de vaststelling van de doeltreffendheid van beleid niet van belang hoe een beleidsvoerder daarbij tewerk is gegaan. Dit ligt anders indien het oog is gericht op het waarderen van beleid in termen van procedurele rationaliteit, bijv. wanneer vragen worden gesteld zoals: was het beleidsproces voldoende transparant, waren er voldoende mogelijkheden voor direct betrokkenen om invloed uit te oefenen, gaf de beleidsvoerder zich voldoende rekenschap van zijn beslissingen? Het is denkbaar dat nu net deze maatstaven als bepalend of beslissend worden gezien voor de mate waarin verstandig is gehandeld. Dan telt niet zozeer de uitkomst, maar het proces.

In het beleidswetenschappelijk onderzoek, in het bijzonder het onderzoek naar de effectiviteit van beleid, wordt voorts onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve rationaliteit. Een onderzoeker die tracht om de rationaliteit van beleid objectief in beeld te krijgen baseert zich op feiten en laat zich daarbij niet leiden door gevoelens of vooroordelen van zichzelf of van anderen. Indien daarentegen de blik is gericht op de subjectieve rationaliteit is het van belang om vast te stellen hoe het handelen van een beleidsvoerder wordt gepercipieerd. Het is goed denkbaar en het komt ook vaak voor dat objectieve en gepercipieerde effectiviteit van beleid uiteenlopen. Een beleidsvoerder kan volgens het ene gezichtspunt slagen en volgens het andere falen. Soms is hij meer geïnteresseerd in de percepties van zijn handelen dan in de mate waarin hij feitelijk succesvol heeft geopereerd. Gelijk krijgen is dan van meer betekenis dan gelijk hebben. In de politieke arena valt deze opvatting over handelingseffectiviteit regelmatig aan te treffen.

Het rationaliteitsbegrip is niet alleen omstreven vanwege de conceptuele problemen die eraan kleven, maar ook omdat er andere, volgens sommigen betere maatstaven of gezichtspunten zijn om gedrag of beleid mee te analyseren en te waarderen. Zo onderscheiden Abma en In 't Veld vijf benaderingen ("perspectieven") in het beleidswetenschappelijk onderzoek, waarvan de rationale invalshoek er slechts één is. De overige vier zijn het netwerken-, het institutionele, het normatieve en het

constructivistische perspectief.¹⁰ Weer anderen bepleiten om het overheidsbeleid te evalueren met typisch waardengeladen maatstaven zoals eerlijkheid, medemenselijkheid, integriteit, verantwoordelijkheidsbesef en moed.¹¹ Zij bestempelen een rationele benadering van beleid als te eenzijdig en te technocratisch. In het voetspoor van Spinoza hebben Van der Staay en Maassen van den Brink in dit verband gewezen op het belang van “imaginatio” (de verbeelding) naast “ratio”.¹²

In de onderwijssociologie wordt onderwijsbeleid overwegend beschouwd als een samenstel van beslissingen over de opzet en inrichting van het onderwijsbestel die gedetermineerd worden door belangen en waarden van relevante betrokkenen. Volgens dit gezichtspunt is het in de sociaal-wetenschappelijke analyse van dit beleid vooral van belang om te achterhalen welke belangen en waarden dit zijn en hoe zij in de beleidsvoering tot gelding komen. Het reconstrueren van beleid in termen van rationaliteit wordt door sommigen zelfs als zinloos gekwalificeerd. Onderwijsbeleid is volgens hen per definitie niet rationeel, gegeven het bij uitstek normatieve karakter ervan. Daarbij wordt bijvoorbeeld gewezen op het waardengeladen karakter van beslissingen over de samenstelling en inrichting van curricula.¹³

Relativering van een rationele benadering van het beleid van de overheid is intellectueel gezien begrijpelijk en empirisch goed te documenteren, maar vanuit een meer normatief gezichtspunt gezien riskant. De relativering kan, bedoeld of onbedoeld, aanleiding geven tot zodanige twijfels aan de mogelijkheid van een verstandige beleidskoers, dat de aanwending van rationele gezichtspunten achterwege blijft of dermate wordt gerelativeerd dat onderwijspolitieke beslissingen worden gevrijwaard van een beoordeling in termen van rationaliteit. De deur kan dan wijd open worden gezet voor een beleidskoers die goed beschouwd als onverstandig kan worden gekwalificeerd. De intellectuele relativering van rationaliteit verschaft hiervoor dan een alibi.

Er is naar mijn mening geen geldige reden waarom het onmogelijk of onwenselijk zou zijn om het overheidsbeleid op het terrein van het onderwijs te onderwerpen aan een evaluatieve toets in termen van rationaliteit. Integendeel. Onverstandig onderwijsbeleid is maatschappelijk gezien buitengewoon riskant. Het onderwijs vervult in een samenleving als de onze essentiële functies. Daarmee zijn grote maatschappelijke belangen gemoeid. Van onderwijspolitici en -bestuurders mag met het oog hierop worden verlangd dat hun beslissingen weloverwogen worden genomen.

Verstandig overheidsbeleid voldoet aan enkele generieke maatstaven. De belangrijkste daarvan zijn naar mijn mening doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. In een parlementaire democratie als de onze kan daaraan de democratische legitimatie van beslissingen worden toegevoegd.¹⁴

Met inachtneming van deze algemene uitgangspunten en gelet op het specifieke karakter van het onderwijs als domein van zorg binnen het meeromvattende overheidsbeleid kunnen naar mijn mening de volgende tien kenmerken van verstandig onderwijsbeleid worden onderscheiden:

Tien karakteristieken

1. Er is oog voor de uiteenlopende maatschappelijke functies die het onderwijs in een samenleving als de onze vervult. Deze functies zijn van sociale, economische en culturele aard. Zij kunnen als volgt nader worden gespecificeerd¹⁵:
 - Een gesystematiseerde en geprofessionaliseerde overdracht van het gefilterde culturele erfgoed van een volwassen generatie op een aantredende generatie. Het onderwijs waarborgt daarmee het voortbestaan van waardevol geacht cultuurkapitaal en de kennismaking daarmee van toekomstige burgers.
 - Een adequate voorbereiding van jongeren op het vervullen van rollen in het arbeidsbestel. Het onderwijs fungeert als een voorportaal van de arbeidsmarkt. Het vervult daarmee een economische functie die in een complexe samenleving als de onze aan de basis ligt van welvaarts-groei. Onderwijs is een investering in menselijk kapitaal.
 - Een zodanige socialisatie van onderwijsdeelnemers dat zij in staat zijn zich vanuit diverse sociale rollen in de samenleving te bewegen. Men kan daarbij denken aan rollen zoals die van staatsburger, wereldburger, consument, recreant, opvoeder, cultuurparticipant e.d. Onderwijs vervult daardoor een sociale integratie-functie, in het bijzonder voor groepen van deelnemers die van huis-uit niet of gebrekkig op het vervullen van sociale rollen zijn voorbereid, zoals allochtone nieuwkomers.
 - Het onderhouden en bijstellen van eenmaal verworven kennis, inzichten en vaardigheden. Deze functie is betrekkelijk nieuw. In het kader van de noodzaak van leren gedurende het gehele leven (ook nadat de fase van het initiële onderwijs is afgesloten) wordt het onderwijs meer en meer voor de uitdaging geplaatst om actief te zijn op het terrein van her-, om- en bijscholing.
 - Wat het hoger onderwijs betreft: niet alleen zorgdragen voor de overdracht van kennis, maar ook voor de ontwikkeling daarvan op basis van onderzoek.

Beleidsvoerders dienen oog te hebben voor het belang van elk van deze functies en daardoor te handelen in het besef dat het onderwijs vanuit veelzijdige referentiekaders behoort te worden aangestuurd.

2. Beleidsvoerders hebben oog voor de noodzaak om hun doelstellingen periodiek te herijken in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen. Anders geformuleerd: onderwijsbeleid is toekomstgericht.¹⁶ Een essentieel kenmerk van onderwijs is immers dat leerlingen en studenten kennis, inzichten en vaardigheden krijgen aangereikt die van belang worden geacht voor hun latere functioneren. Onderwijs heeft het karakter van een investering waarvan de opbrengsten zich manifesteren nadat de beoogde kwalificaties zijn verworven én benut.¹⁷ Voorkomen dient te worden dat onderwijsdeelnemers op een achterhaalde wijze worden voorbereid op het vervullen van latere maatschappelijke rollen. Dit vereiste raakt het gehele onderwijs (van basisschool tot universiteit), doch is extra relevant voor het beroepsonderwijs. Het is riskant wanneer dit type onderwijs louter wordt geënt op een scholingsvraag die zich op de actuele arbeidsmarkt manifesteert. Het is te simpel om de inrichting van het beroepsonderwijs louter vorm te geven conform het adagium “u vraagt, wij draaien”. Het is verstandiger om het onderwijs te laten inspelen op kwalificatie-

vereisten waarmee leerlingen geconfronteerd zullen worden indien ze het onderwijs zullen hebben verlaten. Dit beleidsuitgangspunt stelt grenzen aan de mate waarin het bedrijfsleven rondom instellingen voor beroepsonderwijs invloed op de inhoud van dit onderwijs kan uitoefenen. Het appeleert voorts aan het vermogen om ontwikkelingen in het arbeidsbestel op een juiste waarde te schatten. Uiteraard kan het bedrijfsleven daarbij behulpzaam zijn. Die betrokkenheid behoort echter niet in de plaats te treden van de verantwoordelijkheid van onderwijsbestuurders en –professionals en behoort evenmin de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de kwaliteit van het initiële beroepsonderwijs te verdringen. Anders ontstaat het risico dat deze vorm van onderwijs vanuit een kortzichtige invalshoek wordt aangestuurd en dat overwegingen van algemeen belang in de beleidsvoering omvoldoende tot gelding kunnen komen.

Bij het herijken van het beleid in het licht van maatschappelijke veranderingen dient het risico van een kritiekloze omarming van toekomstbeelden onder ogen te worden gezien.¹⁸ Dit is een onmiskenbaar lastige opgave, want het is niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen de waan van de dag en beklijvende trends. Toekomstgerichtheid noopt overigens niet noodzakelijk tot verandering. Er zijn kenmerken van het onderwijs die geen verandering behoeven om van belang te zijn voor de latere levensloop van onderwijsdeelnemers. Zo zijn basisvaardigheden zoals rekenen en schrijven blijvend van betekenis, hoe de samenleving zich ook ontwikkelt.

3. Onderwijsbeleid wordt gevoerd in nauwe samenhang met overheidsbeleid op andere, belendende beleidsdomeinen. Een louter sectorspecifieke oriëntatie is onverstandig, gegeven het bestaan van dwarsverbindingen met het overheidsbeleid op terreinen zoals het gezinsleven, de jeugdzorg, de arbeidsmarkt, het welzijn, immigratie en integratie, volkshuisvesting, technologische innovatie e.d.. Een voorbeeld: indien het streven van een gemeentebestuur is gericht op een heterogene samenstelling van leerlingpopulaties qua sociaal-economisch en/of etnisch herkomstmilieu van leerlingen terwijl tegelijk door middel van volkshuisvestingsbeleid ter plaatse wordt zorggedragen voor qua milieu gehomogeniseerde wijkpopulaties, dan is zo'n streven tot mislukken gedoemd. "Education cannot compensate for society", zo merkte Bernstein op.¹⁹
4. Bij de keuze van beleidsdoelen wordt voorrang verleend aan de verwezenlijking van de kerntaken van de overheid op onderwijsterrein. Niet alle potentiële beleidsdoelen zijn even belangrijk en zijn bovendien door middel van centraal onderwijsbeleid te realiseren. Overwegingen van urgentie, maar ook beschikbare middelen stellen grenzen aan de reikwijdte van beleidsvoornemens. De centrale overheid dient zich bewust te zijn van haar beperkingen. Het is verstandig om het oog primair gericht te houden op de realisatie van kerntaken. Toegegeven: ook dit is een lastig criterium. Wat wel of niet tot de kerntaken van de rijksoverheid op onderwijsterrein behoort is voorwerp van politieke afweging en is niet voor eens en altijd vastgesteld; verderop zal ik hierbij nader stilstaan. Welke de politiek gelegitimeerde kerntaken ook zijn, geen beleidsvoerder ontkomt aan de noodzaak om keuzes te maken.

5. Onderwijsbeleid wordt gevoerd in het besef dat de finale realisatie van beleidsdoelstellingen plaatsvindt binnen onderwijsinstellingen en dat onderwijsgeevenden daarbij een sleutelrol vervullen. De hoofdpoging van de rijksoverheid op onderwijsterrein is om zodanige condities te scheppen dat zowel de onderwijsinstellingen als de daarin werkzame professionals optimaal in staat zijn om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Onderwijsbeleid heeft hierdoor eerst en vooral een voorwaardenscheppend karakter. Daarbij wordt prioritaire aandacht besteed aan de condities voor kwalitatief hoogwaardig leraarschap omdat dit veruit de belangrijkste determinant is van onderwijskwaliteit.
6. Aan de keuze van beleidsdoelen ligt een deugdelijk onderbouwde analyse ten grondslag van problemen die om een oplossing vragen. Daarbij worden de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de oorzaken van die problemen nadrukkelijk betrokken. Van Doorn merkt op “dat kennis van specifieke oorzakelijke relaties de basis vormt van specifiek doelrationeel handelen”.²⁰ Zonder een deugdelijke probleemanalyse is het risico groot dat het beleid reeds in de allervroegste fase van de beleidsvoering op drijfzand is gebouwd.²¹
7. Indien het beleid is gericht op de verwezenlijking van verscheidene doelen (en dit is gegeven het bestaan van uiteenlopende beleidsambities op onderwijsterrein vrijwel steeds het geval; zie ook het als eerste genoemde kenmerk) dient te worden vermeden dat doelen elkaar niet verdragen. Consistentie van beleidsdoelen is een noodzakelijke voorwaarde voor effectief handelen. Als doelen haaks op elkaar staan is de kans groot dat ze elkaar dwarszitten. Het falen van beleid ligt dan in de doelenkeuze besloten, nog volkomen los van de beleidsinstrumentatie en –implementatie.
8. Bij de keuze van beleidsdoelen dient de mogelijkheid van doelverwezenlijking nadrukkelijk te worden betrokken. Het heeft geen zin om doelen te kiezen die niet te realiseren zijn. Het ambitie-niveau kan zodanig hoog zijn dat het beleid onvermijdelijk een louter symbolisch karakter krijgt en daardoor per saldo mislukt. Verstandig is een beleidsambitie die steunt op een combinatie van idealisme en realisme. Oog hebben voor de kans op doelverwezenlijking heeft niet alleen implicaties voor de keuze van beleidsdoelstellingen, doch ook voor de condities waaronder een succesvolle uitvoering van beleid mogelijk is. Daartoe behoort in het geval van onderwijsbeleid het vermogen van schoolbesturen en leraren om macrodoelstellingen van de overheid te transformeren in praktisch handelen op micro- en meso-niveau.
9. De keuze van beleidsinstrumenten is gestoeld op overwegingen van effectiviteit ofwel doeltreffendheid. Hierbij worden ervaringen met reeds gevoerd beleid betrokken, die zo mogelijk deugdelijk worden geëvalueerd door middel van wetenschappelijk onderzoek. Met het oog hierop is een goed georganiseerd en toegankelijk collectief geheugen van het beleidsvoerende apparaat van groot belang (zie hiervoor verder hoofdstuk 5).

10. De keuze van beleidsinstrumenten is eveneens gebaseerd op overwegingen van doelmatigheid ofwel efficiëntie. Het is, gegeven schaarse midelen, onverstandig om meer energie (geld, tijd, menskracht) in de realisatie van doelen te investeren dan uit een oogpunt van effectiviteit gewenst is. Vanuit een centraal beleidsniveau is vooral de bewaking van de macro-doelmatigheid van het onderwijsstelsel van belang. Landelijk gezien kan het streven van afzonderlijke onderwijsinstellingen naar het optimaliseren van hun eigen micro-rationaliteit per saldo leiden tot een verlies aan macro-doelmatigheid, bijvoorbeeld wanneer scholen voor beroepsonderwijs er elk met succes in slagen om leerlingen te recrutereren voor modieuze opleidingen, waaraan maatschappelijk gezien niet of nauwelijks behoefte bestaat. Belangen van afzonderlijke scholen kunnen rivaliseren met meer algemene maatschappelijke belangen. Het behoort tot de typische taken van de centrale overheid om in dit opzicht zonnodig corrigerend op te treden.

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat het voeren van verstandig beleid naar mijn mening meer omvat dan de hantering van de juiste instrumenten en technieken. Ik heb bij het formuleren van mijn waarderingsmaatstaven zowel oog willen hebben voor het belang van waardenrationaliteit als voor dat van functionele rationaliteit in de betekenis die Weber en Mannheim daaraan gaven.²² Beleid begint met de keuze van uitgangspunten, principes, waarden en doeleinden.²³ Pas daarna zijn instrumentatie, implementatie en evaluatie aan de orde, in die volgorde.

Idenburg verzette zich terecht tegen een versmalling van het rationaliteitsbegrip tot doeltreffendheid en doelmatigheid. De koers van het onderwijsbeleid dient allereerst in inhoudelijk opzicht betekenisvol te zijn. "Het uitgangspunt van de constructieve onderwijspolitiek ligt in de doeleinden die men met het onderwijssysteem wil bereiken". Pas als die beredeneerd zijn gekozen komen instrumenten, strategieën en tactieken om de hoek kijken.²⁴

Kerntaken

Een onmiskenbaar lastig criterium in het gepresenteerde overzicht betreft de mate waarin het beleid wordt gericht op de realisatie van kerntaken. Wat zijn kerntaken op onderwijsterrein? Het antwoord op deze vraag is uiteindelijk onvermijdelijk normatief.²⁵ Niettemin kunnen empirisch gezien in Nederland de volgende kerntaken van de centrale overheid worden onderkend:²⁶

- Het bekostigen van het initiële onderwijs, dat gewoonlijk wordt gedefinieerd als het onderwijs vanaf de basisschool tot en met de masterfase op de universiteit.²⁷
- Het uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden.
- Het waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs, met name door het stellen van deugdelijkheidseisen en het bewaken ervan middels toezicht door de Inspectie van het onderwijs.
- Het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs, vooral door te zorgen voor alom tegenwoordig openbaar onderwijs en door middel van een studiefinancieringsbeleid.
- Het scheppen van voorwaarden voor de effectuering van het beginsel van de vrijheid van onderwijs, met name door financiële gelijkberechtiging van bijzondere en

openbare scholen en door erkenning van het beginsel van vrijheid van richting, als uitvloeisel van het belang dat wordt gehecht aan culturele pluriformiteit.

- Het waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel als geheel, gebaseerd op het streven naar een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen.
- Het bewaken van heldere civiele effecten van diploma's, vooral vanwege de betekenis daarvan voor de werking van de arbeidsmarkt. Dit gebeurt door het voorschrijven van eindtermen, het bewaken van de kwaliteit van eindexamens en het beschermen van titels die aan diploma's verbonden zijn.
- Het bewaken van een doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen ten dienste van het onderwijs.
- Het (bewaken van het) nakomen van verplichtingen die uit internationale verdragen voortvloeien c.q. het afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.

Het gaat hier om taken over het belang waarvan in onze samenleving een brede consensus bestaat en die geruime tijd, in Nederland al zeker zo'n vijftig jaar, zichtbaar worden in de regelgevende arbeid van de rijksoverheid.

Waarneembaar is wel dat deze taken onder invloed van verschuivende opvattingen over de rol van de staat in het maatschappelijk leven anno 2007 als minder vanzelfsprekend worden beschouwd dan lange tijd het geval was. Ook het onderwijsbeleid ondergaat de gevolgen van het streven naar deregulering, decentralisatie en privatisering.²⁸ Dit is voor de bewaking van de kwaliteit, de toegankelijkheid, de macrodoelmatigheid en de borging van de maatschappelijke betekenis van diploma's niet zonder risico's.²⁹ Daarom is een hernieuwde bezinning op de reikwijdte en de grenzen van de overheidstaak op onderwijsterrein naar mijn mening verstandig. Het lijkt er anno 2007 wel eens op dat het onderwijsbeleid van de rijksoverheid gelijkenis vertoont met een stuurloos schip. Van een doorwrochte en consistent geïmplementeerde besturingsfilosofie is momenteel geen sprake, al lijkt ideologisch-programmatisch bezien het tegendeel het geval, gegeven de in de onderwijspolitieke arena stevig verankerde opvatting dat de autonomie van onderwijsinstellingen behoort te worden vergroot, ten koste van de bemoeienis van de staat. Het beleid slingert echter heen en weer tussen de regelmatig opkomende (al dan niet door incidenten gedreven) behoefte aan centrale sturing enerzijds en het streven naar deregulering en decentralisatie anderzijds.³⁰ Het is regelmatig onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de centrale overheid ophoudt en waar die van andere beleidsactoren begint.

3. Het Nederlandse onderwijsbeleid 1967-2006; enige kritische reflecties

Wie het beleid van de Nederlandse rijksoverheid op onderwijsterrein in de afgelopen veertig jaar overziet kan vaststellen dat dit beleid menigmaal in overeenstemming was met de zojuist geformuleerde desiderata, doch regelmatig daarmee ook op gespannen voet verkeerde. Vanzelfsprekend heb ik op deze plaats geen gelegenheid om deze algemene waarneming systematisch te onderbouwen. Wie zo'n betrekkelijk lange periode, waarin vele duizenden beslissingen over de opzet en inrichting van het onderwijsbestel zijn genomen, de revue laat passeren en tracht te typeren, kan in het bestek als het onderhavige onmogelijk recht doen aan alle geleverde prestaties.³¹ Bij

andere gelegenheden legde ik in mijn terugblik op het Nederlandse onderwijsbeleid andere accenten. Die hadden overigens wel steeds betrekking op een andere periode dan het tijdvak dat thans centraal staat.³²

Ik beperk mij bij deze gelegenheid tot enkele voorbeelden van beleidsprocessen waarvan naar mijn mening het rationaliteitsgehalte discutabel kan worden geacht. Ik ga op zoek naar voorbeelden van beleidsdaden die, gegeven mijn tien maatstaven, naar mijn mening als verwonderlijk mogen worden beschouwd. Daarbij gaat het niet slechts om hetgeen de overheid heeft gedaan, maar ook om hetgeen niet gebeurde. Ook voor beleidsvoerders en beleidsvoerende instellingen geldt dat doen en laten twee aspecten van gedrag zijn. “Non-decisions” zijn ook beleidsdaden.

Inconsistenties en paradoxen

Wie kritisch kijkt naar het onderwijsbeleid dat in de periode 1965 tot heden in Nederland door de centrale overheid is gevoerd kan in algemene zin vaststellen dat dit beleid nogal eens gekenmerkt werd door inconsistenties en paradoxen. Zoals ik elders nader heb uiteengezet was er regelmatig sprake van tegenstrijdige beleidsambities, zoals:³³

- Het gelijktijdige streven naar het vergroten van de autonomie van onderwijsinstellingen en het niettemin centraal willen waarborgen van essentiële maatschappelijke functies van het onderwijs.
- Het gelijktijdige streven naar het vergroten van de autonomie van onderwijsinstellingen en het willen versterken van de interne samenhang van het onderwijsbestel (vooral met het oog op de doorstromingskansen van onderwijsdeelnemers).
- Het gelijktijdige streven naar een vergroting van de autonomie van afzonderlijke scholen en het verstevigen van de bestuurlijke positie van de schoolbesturen.³⁴
- Het gelijktijdige streven naar deregulering en decentralisatie en het aanzienlijk intensiveren van het toezicht door de Onderwijsinspectie ofwel het tegelijk vergroten en verkleinen van de beleidsruimte van onderwijsinstellingen.
- Het gelijktijdige streven naar het versterken van de selectie-functie van het onderwijs en het willen vergroten van de onderwijskansen van leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede.
- Het gelijktijdige streven naar bestuurlijke schaalvergroting en het onderkennen van de noodzaak tot revitalisering van de leraarsprofessie (bureaucratisering versus professionalisering).
- Het gelijktijdige streven naar meer onderwijs op maat (gedifferentieerd onderwijs) en het willen versterken van de sociale integratiefunctie van het onderwijs.
- Het willen continueren van het constitutioneel verankerde onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs en het desondanks mogelijk maken dat de openbare school door een private rechtspersoon wordt bestuurd en dus niet “van overheidswege”, zoals lid 4 van artikel 23 van de grondwet voorschrijft.³⁵

Door dit type contradicties was het beleid nogal eens ineffectief. Het streven naar het verwezenlijken van het ene doel, hinderde de realisatie van een of meer andere doelen. Succes op het ene vlak impliceerde falen op een of meer andere terreinen. Dit had niet

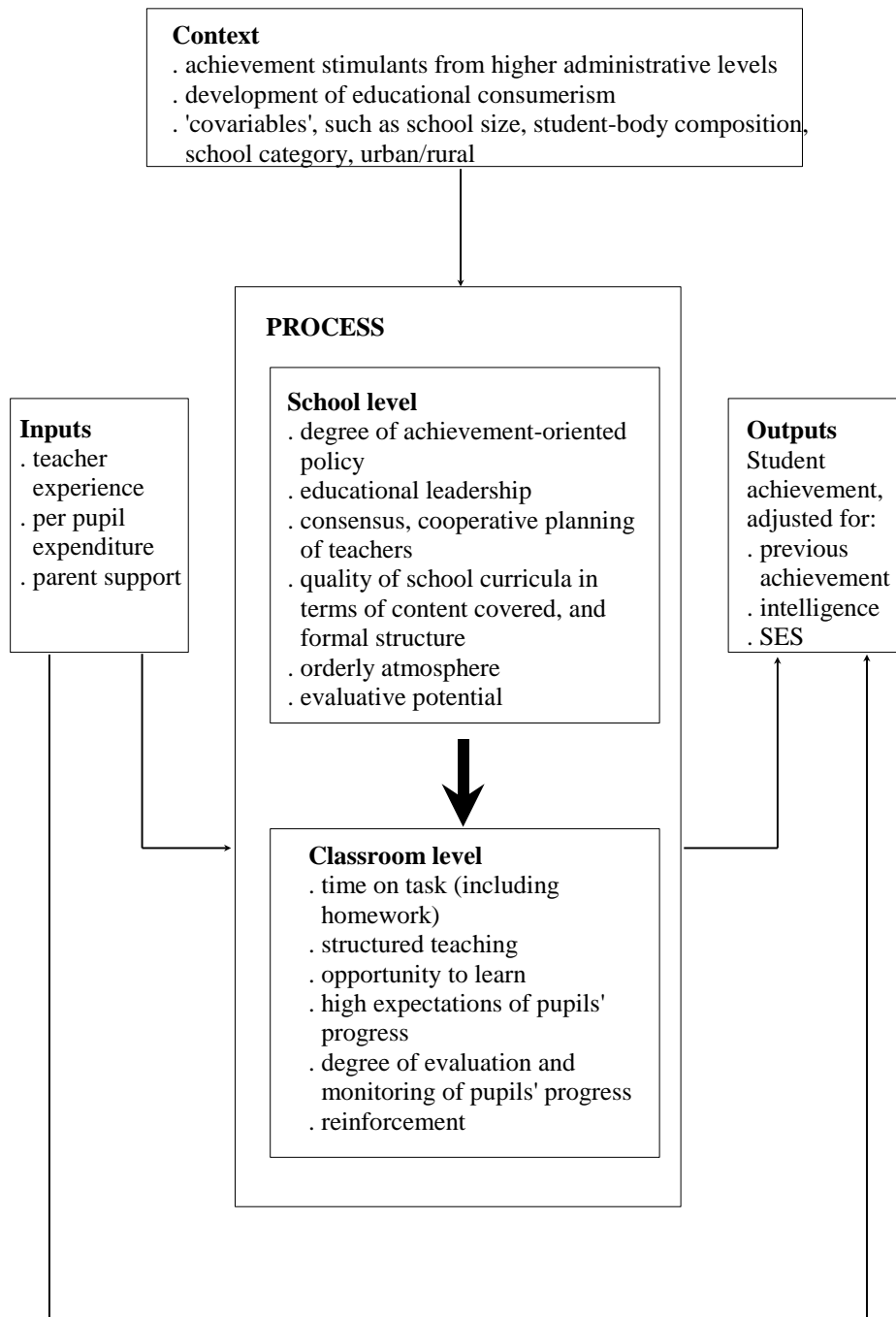
alleen repercussies voor de doeltreffendheid, doch ook voor de geloofwaardigheid van het beleid. Op een beleidsterrein als onderwijs en wetenschappen is geloofwaardigheid niet slechts een neveneffect van doeltreffendheid, doch ook een autonome determinant daarvan. Wanneer beleidsvoerders niet als geloofwaardig worden gepercipieerd (niet legitiem handelen in de sociaal-wetenschappelijke betekenis) kan dit hun effectiviteit ernstig schaden.³⁶

Discontinuïteit

Hoe belangrijk het ook is dat de inrichting van het onderwijsbestel periodiek tegen het licht wordt gehouden en zondig wordt aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen, beleidsvoerders dienen oog te hebben voor het onheil dat zij kunnen aanrichten indien zij onderwijsinstellingen en hen die daar werkzaam zijn (vooral schoolbesturen, schoolleiders en leraren) om de haverklap confronteren met wisselende beleidsdoelstellingen. Op deze wijze kan het onderwijsbestel dol worden gedraaid. In de periode waarop we hier terugblikken vertoonde de beleidsontwikkeling vooral in de sectoren voortgezet en hoger onderwijs een geringe mate van continuïteit. Scholen en leraren werden met name als gevolg van veranderde politieke krachtsverhoudingen (maar ook onder invloed van modieuze gedachten over onderwijs die eerder pedagogisch dan politiek zijn gefundeerd) periodiek geconfronteerd met de opdracht om eenmaal in gang gezette veranderingen om te buigen (“rolling reform”). Er was regelmatig sprake van wisselende beleidsprogramma’s. De eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs werden reeds kort na de inwerkingtreding van de Mammoetwet (in 1968) geconfronteerd met stelselwijzigingen die pas recentelijk min of meer zijn uitgekristalliseerd. Vrijwel gelijktijdig verkeerde het hoger onderwijs in een nagenoeg permanente staat van revisie. Anno 2007 staan nog steeds belangrijke kenmerken van dit deel van ons onderwijsbestel beleidsmatig ter discussie (zie verderop).³⁷ De centrale overheid produceerde hierdoor onrust en onzekerheid. De frequente koerswendingen, waaraan niet zelden gebrekkige beleidsanalyses ten grondslag lagen, kwamen het gezag van de rijksoverheid als een belangrijke actor binnen het schoolwezen niet ten goede.³⁸ De rijksoverheid worstelde met het zoeken naar een acceptabele verhouding tussen de noodzaak van een periodieke herijking enerzijds en het belang van continuïteit anderzijds.

Benutting van wetenschappelijke kennis

Hoewel onderwijswetenschappelijke inzichten in de afgelopen veertig jaar sterker dan voorheen doorwerkten in de beleidsvoering (zeker in het werk van de Inspectie van het Onderwijs), werden deze nog in onvoldoende mate betrokken bij het ontwerpen en instrumenteren van het beleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de benutting van de resultaten van empirisch onderzoek naar de factoren die de effectiviteit van onderwijs (gedefinieerd in termen van prestaties van onderwijsdeelnemers) bepalen. Die factoren zijn door Scheerens als volgt in schema gezet:³⁹



Deze inzichten over effectief onderwijs zijn nog maar weinig “vertaald” in beleidsmatig handelen. Er is bijvoorbeeld weinig gedaan aan de creatie en borging van de condities waaronder de op meso- en micro-niveau werkzame determinanten (en vooral die zijn invloedrijk) hun positieve invloed op leerprestaties kunnen uitoefenen. Hiervoor zijn vooral (besturen, managers en docenten van) onderwijsinstellingen verantwoordelijk, doch de rijksoverheid kan veel doen om zodanige condities te scheppen dat deze verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt. Zorgdragen voor een adequate

bekostiging, voor voldoende en goed geschoolde leraren en het stellen van kwaliteitseisen aan zowel het onderwijsaanbod als aan onderwijsopbrengsten zijn dan belangrijke beleidsinstrumenten.

De onderbenutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek manifesteert zich ook op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Hoewel het onderzoek naar het slagen en falen van dit beleid nog bepaald niet is afgerond, is er al veel bekend dat aangrijpingspunt voor beleid zou kunnen bieden.⁴⁰ Daarvan is in de landelijke beleidskaders op het terrein van het onderwijsvoorrangsbeleid nog onvoldoende te merken.⁴¹ Er is meer mogelijk om te bewerkstelligen dat ook kinderen uit de maatschappelijke achterhoede zich via onderwijs emanciperen.⁴² Dat bewijzen onder meer succesvolle Rotterdamse projecten op dit terrein.⁴³ Scholen met qua herkomst en beginniveau vergelijkbare leerlingpopulaties boeken uiteenlopende prestaties. De noodzaak van een effectief onderwijsachterstandenbeleid geldt wel heel in het bijzonder voor kinderen uit niet-westerse allochtone bevolkingsgroepen. Het vraagstuk van de kansenongelijkheid is ook anno 2007 actueel en geenszins achterhaald of opgelost.⁴⁴ Zo stelden Mulder, Roeleveld en Vierke onlangs vast dat zich bij 15 % van de leerlingen in het Nederlandse basisonderwijs een discrepantie manifesteert tussen de scores op een intelligentie-toets enerzijds en scores op cognitieve prestatietoetsen anderzijds. Ongeveer 5 % van de leerlingen kiest voor een lager schooltype in het voortgezet onderwijs dan op grond van hun getoonde prestaties in het basisonderwijs mocht worden verwacht. Beide vormen van onderbenutting van talent manifesteren zich vooral bij kinderen van laag opgeleide ouders.⁴⁵

In het middelbaar beroepsonderwijs signaleerde Nijhof onlangs “veel veranderingen, in een hoog tempo, geen systematische implementatie, geen effecten- en zeker geen effectstudies of experimentele studies waarvan iets te leren valt”.⁴⁶ Ook op dit beleidsterrein laat de benutting van wetenschappelijke inzichten (bijvoorbeeld over werkend leren) te wensen over.

Streven naar verhoging van de onderwijskwaliteit

Een van de beleidsambities die in de afgelopen veertig jaar op de Nederlandse onderwijspolitieke agenda prominent aanwezig was, is het streven naar verhoging van de onderwijskwaliteit. Het was niet altijd even helder wat daaronder precies moest worden verstaan.⁴⁷ Zo maakt het verschil of dit streven betrekking heeft op de voorwaarden waaronder onderwijs wordt verzorgd of op de opbrengsten daarvan, vooral in termen van leerprestaties. Denkbaar is dat de kwaliteit in het eerstgenoemde opzicht is verbeterd zonder dat dit voor de kwaliteit in de tweede betekenis consequenties had.

Afgezien van een adequate bekostiging kan de rijksoverheid de kwaliteit van onderwijsopbrengsten vooral op de volgende drie manieren beïnvloeden:

- Door het waarborgen van de kwaliteit van het leraarschap.
- Door het stellen van deugdelijkheidseisen en het middels bekostiging en toezicht afdwingen van de naleving ervan.

- Door het houden van toezicht op de wijze waarop onderwijsinstellingen gestalte geven aan hun verantwoordelijkheid voor kwalitatief verantwoord onderwijs of, anders gezegd, door het borgen van kwaliteitszorg.

Intensivering van toezicht

Als we nagaan op welke wijze de rijksoverheid in ons land deze drie belangrijke instrumenten van kwaliteitszorg in de afgelopen veertig jaar heeft gehanteerd, dan kan worden geconcludeerd dat verhoudingsgewijze veel beleidsenergie is gestoken in de bewerktuiging van het toezichtsinstrument, vooral in de afgelopen vijftien jaren. Hoewel in de beleidsnota die hiervoor de grondslag heeft gelegd (i.c. de nota “Variëteit en waarborg”, die in 1999 verscheen) werd betoogd dat onderwijsinstellingen in beginsel vrij zijn om hun onderwijs vorm te geven en in te richten, en er zelfs voor werd gepleit dat hun handelingsvrijheid terzake werd vergroot, werd de Inspectie van het Onderwijs vervolgens zodanig toegerust met bevoegdheden en instrumenten dat vooral in het basis- en voortgezet onderwijs een uitgebreide en gedetailleerde monitoring van de kwaliteit van onderwijsinstellingen mogelijk werd.⁴⁸ Met de aanvaarding van de Wet op het Onderwijstoezicht in december 2001 ontstond hiervoor een juridische basis. Vrijwel alle aspecten van het functioneren van scholen worden sindsdien door de Inspectie beoordeeld. In het funderend onderwijs kunnen onderwijsinstellingen op straffe van publieke veroordeling niet heen om de kwaliteitsmaatstaven die de Inspectie hanteert. De rijksoverheid verliet in de gedaante van wetgever de school via de voordeur, maar kwam vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen via de achterdeur weer binnen.

Hoewel het nog te vroeg is om effecten van het geïntensiverde Inspectietoezicht te kunnen vaststellen is het plausibel dat dit toezicht zoals vanouds belangrijke bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs levert, zowel preventief als curatief.⁴⁹ Toezicht is een onmisbaar instrument van kwaliteitszorg. Onvermijdelijk staat dit gegeven op gespannen voet met het streven naar meer autonomie van onderwijsinstellingen. Het is het één of het ander. Het intensiveren van toezicht en het vergroten van de handelingsvrijheid van scholen verdragen elkaar maar moeilijk. Het één betekent immers meer en het ander impliceert minder staatsbemoeyenis. Het mag dan ook merkwaardig worden genoemd dat in de beleidsnota die de basis legde voor het geïntensiverde Inspectietoezicht wordt opgemerkt: “Ook in het regeerakkoord van dit kabinet [d.i. het kabinet Kok II; 1998-2002] is de doelstelling van verdere autonomievergroting en deregulering opgenomen. Wij [de bewindslieden van OCW] vinden dat de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen nog vergroot moeten worden....De zelfstandigheid van instellingen wordt niet alleen bevorderd door het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving, maar ook door het stimuleren dat men de eigen verantwoordelijkheid metterdaad neemt, keuzen maakt, zich profileert”.⁵⁰ Het is goed voorstelbaar dat een schoolleider in het basisonderwijs, op de hoogte van dit uitgangspunt, vreemd opkeek toen vervolgens een inspecteur (als dienaar van die zelfde overheid) aan de hand van een checklist van niet minder dan 99 schoolkenmerken (vastgelegd in een zogeheten toetsingskader) het functioneren van zijn/haar school kwam beoordelen en de resultaten daarvan (via het internet) openbaar maakte.⁵¹

Recentelijk heeft de leiding van de Inspectie kenbaar gemaakt zich van de spanning tussen toezicht en autonomie bewust te zijn. Zij pleit ervoor de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen, schoolleiders en leraren voor de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Dit kan door het beperken van regels vooraf en door het selectiever maken van toezicht achteraf. Voor de taak van de Inspectie zou dit onder meer impliceren dat scholen worden ondersteund “bij het tot stand komen van eigen manieren van beoordelen en bij het verantwoorden van de kwaliteit en van de manieren om, samen met anderen, te werken aan verbetering”.⁵² Een dergelijke switch in toezicht is niet zonder risico’s voor een borging van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens tal van formele maatstaven kan de kwaliteitszorg in orde zijn, doch de eigenlijke kwaliteit te wensen overlaten. De verschuiving in toezicht die ook naar mijn mening wenselijk is, is niet zozeer die van controle op kwaliteit naar controle op kwaliteitszorg, als wel van controle op proceskenmerken van scholen naar controle op hun onderwijsopbrengsten. Daarbij vooronderstel ik dat de kwaliteitseisen via deugdelijkheidseisen, ook in formeel opzicht, landelijk zijn genormeerd (zie verderop). Dit lijkt mij een betere weg om het inspectietoezicht te beperken c.q. selectiever te maken en de beleidsruimte van onderwijsinstellingen te verruimen. Het gaat er dan in essentie om dat wordt beoordeeld in hoeverre de onderwijsinstellingen in voldoende mate presteren blijkens de leerresultaten van hun leerlingen. Uiteraard dient daarbij met het leerpotentieel van leerlingen rekening te worden gehouden, opdat het prestatievermogen van scholen op een faire wijze wordt vastgesteld. Dit is slechts verantwoord mogelijk indien het beginniveau van leerlingen in de beoordeling wordt betrokken.

Sommigen pleiten ervoor om de verantwoordingsplicht van onderwijsinstellingen jegens de overheid te reduceren en die te vervangen door een (meervoudige) publieke verantwoording jegens instanties die bij het functioneren van die instellingen een direct belang hebben, zoals ouders in het geval van het basisonderwijs en het bedrijfsleven in het geval van het beroepsonderwijs.⁵³ Er wordt in dit verband gewag gemaakt van een wenselijke switch van verticale naar horizontale verantwoording.⁵⁴ Een horizontale verantwoording van onderwijsinstellingen jegens stakeholders kan naar mijn mening aanvullend zijn op, maar niet in de plaats treden van een verticale verantwoording jegens de overheid. De overheid behoort als hoedster van het algemeen belang aanspreekbaar te zijn op de kerntaken die het (door haar bekostigde) onderwijs in de samenleving vervult. Naar mijn mening kan een vergelijkbaar vraagteken worden geplaatst bij een te vergaande substitutie van verantwoording jegens de gehele samenleving door verantwoording aan een beperkt gezelschap van interne toezichthouders.⁵⁵ De in gang zijnde trends naar oligarchisering en privatisering van toezicht zijn bedreigend voor het publieke karakter van het door de overheid bekostigde onderwijs.

Beleid inzake het leraarschap

De rijksoverheid kan vooral op vier manieren trachten te waarborgen dat het uit de publieke kas bekostigde onderwijs wordt verzorgd door leraren die hiertoe bekwaam zijn:

- Door voorschriften uit te vaardigen inzake de kwaliteit van de initiële opleidingen van leraren.

- Door het voorschrijven van regels met betrekking tot de bekwaamheid van leraren, zowel bij de toegang tot het leraarsambt als gedurende de beroepsuitoefening.
- Door in voldoende mate ruimte te bieden aan leraren om op basis van hun professionaliteit vorm en inhoud te geven aan het onderwijs.⁵⁶
- Door zorg te dragen voor zodanige arbeidsvoorwaarden dat besturen van onderwijsinstellingen erin kunnen slagen om voldoende competente leraren te recrutereren.

Op elk van deze vier terreinen was het overheidsbeleid in de periode waarop we hier terugblikken - althans gedurende geruime tijd - niet bevorderlijk voor kwalitatief hoogwaardig leraarschap. Lerarenbeleid is een uiterst belangrijk instrument van onderwijsbeleid. Tot de belangrijkste kerntaken van de centrale overheid behoort het waarborgen van deugdelijk leraarschap. Het mag verwondering wekken dat de rijksoverheid de betekenis daarvan gedurende zo'n lange tijd heeft onderschat. Pas recentelijk is hierin een kentering waarneembaar (zie verderop).

In de overheidssturing van de kwaliteit van de lerarenopleiding voor het primair onderwijs kwam in 1986 een radicale verandering. Vanaf dat jaar werd die opleiding niet langer gereguleerd als een vorm van voorgezet onderwijs, maar getransformeerd tot een opleiding voor hoger onderwijs, ressorterend onder de in dat jaar in werking getreden Wet op het hoger beroepsonderwijs. In één klap kwamen zowat alle kwaliteitsbevorderende en kwaliteitsborgende instrumenten te vervallen. Wat verviel waren: verplichte lessentabellen, het voorgeschreven minimum-curriculum, voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid van docenten, het gestandaardiseerde en genormeerde landelijk eindexamen. De hogescholen werden volledig vrijgelaten om, net zoals bij andere hbo-opleidingen, de lerarenopleiding primair onderwijs in te richten. Het mag ironisch worden genoemd dat dit gebeurde onder de lokkende noemer van "academisering" van het hbo. Verondersteld werd dat de opleidingskwaliteit zou kunnen verbeteren indien de rijksoverheid zich als kwaliteitsborger terugtrok. De externe bewaking van de kwaliteit van de lerarenopleiding primair onderwijs vond vanaf 1986 slechts nog plaats via globale beoordelingen achteraf door visitatie-commissies en via meta-toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Dit betekent dat het toezicht zich concentreerde op procedures van kwaliteitszorg, zonder een mogelijkheid van een kritische reflectie op de kwaliteit van de opbrengsten zelf. Meer recent voegde zich daarbij het accreditatie-instrument dat moet veiligstellen dat alleen deugdelijk bevonden instellingen lerarenopleidingen mogen verzorgen (dit systeem geldt ook voor lerarenopleidingen ten behoeve van het voortgezet onderwijs en voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Al deze alternatieve manieren van kwaliteitsbewaking hebben het karakter van globale checks op afstand. De directe impact ervan op het niveau van de opleidingen, afgemeten aan de prestaties van hun abituriënten, is bescheiden. Zij werken vooral in het geval van de extreme kwaliteitstekorten waarover publieke beroering is ontstaan.

Het is geenszins verwonderlijk dat er spoedig na de terugtrek van de rijksoverheid als kwaliteitsborger hardnekkige klachten opdoken over de kwaliteit van de lerarenopleiding primair onderwijs. Het ontbreken van een richtinggevend, niet-vrijblijvend kwalitatief kader bleef niet zonder gevolgen.⁵⁷ Er ontstonden grote verschillen in

aanvangsbekwaamheden tussen aantredende leraren, bijvoorbeeld op het terrein van rekenen en taal. Pogingen om de lerarenopleidingen van hogescholen op basis van vrijwillige consensus kwalitatief te stroomlijnen werden een aantal malen ondernomen, doch waren per saldo niet of nauwelijks succesvol.⁵⁸ Zo ontstond langs deze weg geen kerncurriculum (met inbegrip van communale eindtermen) dat door alle opleidingsinstellingen in acht wordt genomen, laat staan landelijk geldende prestatienormen.

Het heeft lang geduurd voordat de ernst daarvan in de onderwijspolitieke arena werd onderkend. In 2005 werd een aarzelend begin gemaakt met kwaliteitsverbetering van de opleiding voor leraren basisonderwijs. Toen werd als onderdeel van een meeromvattend pakket afspraken tussen het ministerie van OCW, de VSNU en de HBO-Raad, voor aantredende studenten een verplichte reken- en taaltoets ingevoerd. Zijn de scores die een leraar-in-opleiding op deze toetsen behaald, niet voldoende, dan krijgt deze een jaar lang de kans om zijn achterstanden weg te werken. Aan het einde van het eerste studiejaar wordt zij opnieuw getoetst. Is de uitkomst opnieuw onvoldoende, dan ontvangt de leraar-in-spe een negatief bindend studieadvies en is voortzetting van de opleiding niet meer mogelijk.⁵⁹ Het is nog niet bekend of en hoe vaak deze sanctie is toegepast. Toepassing ervan brengt op zich nog geen verandering aan in de kwaliteit van het onderwijsaanbod van de lerarenopleidingen. Hiervoor zijn verdergaande maatregelen nodig zoals de invoering van bekwaamheidseisen voor daar werkzame docenten, niet-vrijblijvende allianties met universitaire centra voor onderwijsonderzoek en universitaire lerarenopleidingen, en een landelijke minimum-standaard voor leeropbrengsten die houvast biedt bij visitatie en accreditatie.

In het overheidsbeleid met betrekking tot de toegang tot het leraarsberoep in het primair en voortgezet onderwijs vond in het jaar 2000 een belangrijke koerswending plaats. De klassieke verbinding tussen bekwaamheid en bevoegdheid werd vanaf dat jaar voor het eerst in een wettelijke regeling losgelaten.⁶⁰ Het werd mogelijk gemaakt dat ook personen zonder een onderwijsbevoegdheid, zij het onder voorwaarden, tot het leraarsberoep worden toegelaten.⁶¹ Zij werden zij-instromers genoemd. Hoewel blijkens de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp getracht werd om hun binnenkomst onderwijskundig te legitimeren (“Het aanboren van nieuwe doelgroepen vergroot de diversiteit van de beroepsgroep” en het gaat “hier in de eerste plaats om een kwaliteitsmaatregel”)⁶² ging het, althans wat het primair onderwijs betreft, vooral om het zoeken naar een oplossing van een probleem dat de rijksoverheid zelf had geschapen. Zij had de groeps grootte in de onderbouw verkleind in een situatie van voorspelde olopemde tekorten aan bevoegde leerkrachten. Daarmee had ze bijgedragen aan een vergroting van het tekort aan leerkrachten. De Onderwijsraad achtte het “onvermijdelijk dat wordt overgegaan tot temporisering van deze beleidsmaatregel teneinde voor de korte termijn de druk op de arbeidsmarkt weg te nemen en ongewenste effecten voor de kwaliteit van het primair onderwijs te voorkomen”.⁶³ Deze suggestie werd niet gevolgd. Het verkleinen van de klassen (van ca. 24 tot ca. 20 leerlingen) werd van een groter gewicht geacht dan het voorkomen van een instroom van onbevoegde docenten.⁶⁴ De Onderwijsraad vroeg zich bezorgd af of de consequenties van de wettelijk gelegitimeerde instroom van dergelijke docenten voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het aanzien van het leraarschap in voldoende mate in de overwegingen waren betrokken.⁶⁵ Inmiddels zijn

tussen augustus 2000 en januari 2005 in het primair en voortgezet onderwijs ruim 3600 zij-instromers toegelaten.⁶⁶

Wat in het overheidsbeleid inzake de toegang tot het leraarsambt lang opviel was het ontbreken van regelgeving met betrekking tot nascholing. Wie als leraar eenmaal een bevoegdheid had verworven, werd geacht gedurende zijn of haar gehele beroepsloopbaan op een verantwoorde wijze te kunnen functioneren. Een plicht tot periodieke nascholing ontbrak, alsof er geen noodzaak bestond om zowel op vakinhoudelijk als op onderwijskundig gebied periodiek op de hoogte te geraken van nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Dit is een constatering in de verleden tijd. Vermoedelijk zal de implementatie van de Wet op de beroepen in het onderwijs (de Wet BIO), die op 1 augustus 2006 in werking is getreden, aan de vrijblijvendheid op dit terrein een einde maken.⁶⁷ Krachtens deze wet is iedere leraar verplicht om zijn eenmaal verworven bekwaamheid te onderhouden. Wel moet afgewacht worden op welke wijze deze verplichting vorm zal krijgen. Daarbij is in het bijzonder van belang hoe schoolbesturen zullen omgaan met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die ze op dit terrein hebben gekregen. Waarschijnlijk zullen er tussen de schoolbesturen in dit opzicht grote verschillen ontstaan. Het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (van 23 augustus 2005) biedt de schoolbesturen hiertoe veel beleidsruimte.⁶⁸

De komst van de Wet BIO indiceert een kentering in het overheidsbeleid met betrekking tot de kwaliteit van het leraarschap.⁶⁹ De zorg voor deze kwaliteit wordt in een samenhangend beleidskader gebracht. Wat de impact hiervan zal zijn, moet worden afgewacht. Zoals met zoveel vormen van beleid tellen ook hier niet zozeer de intenties achter het beleid, maar de wijze waarop de beleidsvoornemens worden geïmplementeerd, met inbegrip van de mate van sanctionering.

Geconstateerd kan overigens worden dat de gezamenlijke centrale organisaties van werkgevers en werknemers in het onderwijs, zoals ze zijn verenigd in het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, zich van hun verantwoordelijkheid voor professionalisering van het leraarschap goed bewust zijn.⁷⁰

De afgelopen tijd is er een beleid van schaalvergroting gevoerd in het primair en voortgezet onderwijs, in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en in het hoger beroepsonderwijs. Dit beleid heeft een spanning geschapen tussen de bureaucratisering van onderwijsinstellingen enerzijds en het bieden van ruimte aan onderwijsgeevenden om op basis van hun professionele standaarden hun taak te vervullen anderzijds.⁷¹ Het is ondenkbaar dat leraren zich binnen het onderwijsbestel als professionals geheel vrij kunnen bewegen. Zij zullen altijd en onvermijdelijk geconfronteerd worden met vereisten die door derden zijn vastgesteld, zoals Knoers terecht heeft opgemerkt. Toch behoeven zij vooral bij het vormgeven van hun didactische relatie met leerlingen de nodige speelruimte. Alleen dan kunnen zij professioneel gemotiveerd hun werkzaamheden inrichten en uitvoeren en maatwerk leveren.⁷² Deze speelruimte is door het oprukken van het denken in termen van gestandaardiseerde productiviteit, dat nauw verwant is met bureaucratisering, verkleind.⁷³ Indien de kwaliteit van het leraarschap is verbeterd (via scholing en nascholing) is het verantwoord om de ruimte voor eigen professioneel handelen te vergroten.

Het arbeidsvoorwaardenbeleid voor onderwijzend personeel dat van overheidswege in de afgelopen veertig jaar is gevoerd, kenmerkte zich allereerst door grilligheid, met name op het terrein van de salariering. Soms was het beleid erop gericht om de salariering in de pas te laten lopen met ontwikkelingen in de marktsector, soms werd ervoor gekozen om hiervan af te wijken en wel in neerwaartse zin, zoals in de periode 1979-1985. In 2004 had het onderwijspersoneel een beloningsachterstand ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector.⁷⁴ Deze achterstand was het kleinst voor leraren in het primair onderwijs (te weten gemiddeld 7 %) en het grootst voor wetenschappelijk geschoolde leraren in het voortgezet en hoger onderwijs en in de BVE-sector (te weten gemiddeld 20 %).⁷⁵ Hieruit blijkt dat generiek honoreringsbeleid voor de gehele onderwijssector niet voordehandliggend is. Een dergelijk beleid is evenzeer onverstandig gelet op het bestaan van grote verschillen in taakzwaarte tussen leraren, ook binnen een bepaald schooltype, ja zelfs binnen een bepaalde onderwijsinstelling. Het zou bijvoorbeeld redelijk zijn indien leraren die werken op scholen met relatief veel leerlingen met leerachterstanden extra zouden worden beloond, evenals leraren die door de aard van hun vak of taak evident extra worden belast.⁷⁶ De Onderwijsraad pleitte vorig jaar voor het doorbreken van het gelijkheidsprincipe in het arbeidsvoorwaardenbeleid voor onderwijsgeevenden.⁷⁷

Beleid inzake eindtermen

Een potentieel belangrijk instrument van kwaliteitszorg is het stellen en controleren van eindtermen, dit wil zeggen het zodanig voorschrijven van gewenste onderwijsopbrengsten dat onderwijsinstellingen op een niet vrijblijvende wijze toewerken naar prestaties van hun deelnemers. Dit is om zeker drie redenen van belang. Op deze wijze kan:

- Een gestandaardiseerde vloer worden gelegd in de kwaliteit van het onderwijs, wat onder meer van betekenis is voor een rechtvaardige toedeling van onderwijskansen.
- Samenhang binnen het schoolwezen worden bewerkstelligd, vooral met het oog op horizontale en verticale doorstroming van leerlingen.
- Worden bijgedragen aan het ontstaan van heldere civiele effecten van diploma's, wat vooral van belang is voor een adequate vervulling van de arbeidsmarktfunctie van het onderwijs.

In de afgelopen veertig jaar heeft de rijksoverheid op dit terrein vooral bij het funderend onderwijs een weinig consistent beleid gevoerd. Waarneembaar is een vrijwel permanente frictie tussen het borgen van de kwaliteit van het onderwijs enerzijds en het vergroten van de beleidsruimte van afzonderlijke scholen op het terrein van onderwijsopbrengsten anderzijds. Niet zelden leidde dit ertoe dat onderwijsinstellingen weliswaar met eindtermen werden geconfronteerd, doch op een halfslachtige wijze. De Wet op de basisvorming introduceerde in 1993 kerndoelen voor het basisonderwijs. Voor de afzonderlijke vakken en leergebieden werd in globale termen geïndiceerd met welke kennis, inzichten en vaardigheden leerlingen in aanraking dienen te komen. Scholen werden verplicht om bij het streven naar onderwijsresultaten deze kerndoelen als richtsnoer te hanteren.⁷⁸ Toch is de feitelijke invloed van de kerndoelen op de kwaliteit van het onderwijs, in de zin van leerprestaties, hoogstwaarschijnlijk gering geweest.⁷⁹ Dit

kan niet alleen verklaard worden uit hun globale en poly-interpretabele karakter (impliceerden ze nu wel of niet (ook) de verplichting om bepaalde leerresultaten te boeken?), maar hield waarschijnlijk ook verband met het feit dat geen van de kerndoelen was geformuleerd in termen van prestaties die de leerlingen aan het einde van de basisschool tenminste dienden te boeken. De voorgeschreven kerndoelen ontbeerden een indicatief beheersingsniveau. Zij omschreven een bepaald soort onderwijsaanbod, niet een wenselijk te achten minimum onderwijsresultaat. Het was goed denkbaar - en het kwam ook veelvuldig voor - dat scholen de kerndoelen als streefrichtingen bij de vormgeving van hun onderwijsaanbod keurig in acht hadden genomen, doch niettemin grote aantallen leerlingen afleverden die de basisvaardigheden op de diverse leergebieden in onvoldoende mate beheersten. Om de vrijblijvendheid en de onduidelijkheid van de kerndoelen te verminderen en ze tegelijk tot een effectiever instrument van onderwijsachterstandenbeleid te transformeren, stelde de Onderwijsraad in 1999 aan de bewindslieden van OCW voor om in het basisonderwijs zogeheten leerstandaarden in te voeren. Deze standaarden zouden voor cruciale onderwijsdoelen vastleggen in welke concrete en normatieve termen deze in een bepaalde onderwijsfase (wat de Onderwijsraad betreft zowel halfweg als aan het eind van het basisonderwijs) gerealiseerd moeten zijn.⁸⁰ Gesuggereerd werd om te beginnen met dergelijke standaarden voor de sleutelvakken rekenen en Nederlandse taal. De Onderwijsraad had vastgesteld dat over de aard van deze standaarden een brede consensus was te bereiken onder deskundigen. De standaarden werden vervolgens op een presenteerblaadje aan de beide bewindslieden aangereikt. Met het oog op zowel generiek kwaliteitsbeleid als effectief achterstandenbeleid is het niet verstandig geweest dat dit goed doordachte advies van de Onderwijsraad is genegeerd.⁸¹ Het is uiteindelijk afgeketst op de besturingsfilosofie van het toenmalige en van latere kabinetten. Het vergroten van de beleidsruimte van scholen werd van meer belang geacht dan het stimuleren en borgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Wanneer een besturingsfilosofie wordt beschouwd als een beleidsinstrument en niet als een eigenstandig beleidsdoel, is dit een voorbeeld van “goal displacement” in de onderwijspolitiek (zie hiervoor verder hoofdstuk 4).

Hoe noodzakelijk het is om leerstandaarden in te voeren moge blijken uit het feit dat nog steeds grote aantallen leerlingen het basisonderwijs verlaten zonder dat zij elementaire vaardigheden inzake de Nederlandse taal en rekenen voldoende beheersen.⁸² Zo constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat in het schooljaar 2004-2005 niet minder dan 25 % van de leerlingen het basisonderwijs verliet met een vaardigheid van technisch lezen op het niveau van groep 6. Een dergelijke achterstand is, zo merkt de Inspectie op, in het verdere verloop van de schoolloopbaan vrijwel niet meer in te halen.⁸³ Dit type cognitieve tekorten is een van de hoofdoorzaken van het falen van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

De invoering van leerstandaarden in het basisonderwijs zou overigens een stevig fundament leggen voor een m.i. wenselijke, schoolonafhankelijke en verplichte prestatietoets aan het einde van dit schooltype.

De ambiguïteit van het overheidsbeleid op het terrein van eindtermen manifesteerde zich ook in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, met name bij de inrichting van de basisvorming. De oorspronkelijke bedoeling was om te bewerkstelligen dat alle leerlingen in deze fase van hun schoolloopbaan in aanraking komen met een curriculum

dat van belang kan worden geacht voor hun verdere schoolloopbaan en hun latere maatschappelijk functioneren.⁸⁴ De basisvorming zou worden afgesloten door leerlingen te onderwerpen aan toetsen, die zouden worden geënt op eindtermen die door de rijksoverheid zouden worden vastgesteld. Eindtermen werden gedefinieerd als beschrijvingen van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de school in elk geval als doelstellingen diende te hanteren. Reeds tijdens de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsontwerp werd er aan het richtinggevende karakter van deze eindtermen getornd. Eerst werden zij vervangen door globaal geformuleerde kerndoelen. Vervolgens werd de beleidsruimte van scholen vergroot om van deze doelen af te wijken.⁸⁵ Inmiddels is met ingang van 1 augustus 2006 het aantal kerndoelen drastisch gereduceerd.⁸⁶ Deze zijn nog weer vager geformuleerd terwijl iedere indicatie van het wenselijk geachte beheersingsniveau nog steeds ontbreekt.⁸⁷ Het is niet aannemelijk dat dit type kerndoelen een richtinggevende betekenis voor de kwaliteit van onderwijsopbrengsten kan hebben.

Het is opmerkelijk dat de idee van een kerncurriculum voor alle leerlingen goed beschouwd is losgelaten in een tijd waarin de sociale integratiefunctie van het onderwijs weer volop in de belangstelling is komen te staan, vooral tegen de achtergrond van zorgen over de versplinterende effecten van multiculturaliteit.⁸⁸ Een differentiële curriculaire bejegening van leerlingen in het funderend onderwijs is riskant wanneer gestreefd wordt naar gelijke kansen op toegang tot waardevol geacht cultureel kapitaal. Een dergelijke segmentatie in het onderwijs legt onvermijdelijk de basis voor sociale segmentatie in de samenleving, met name op de arbeidsmarkt. Als deze segmentatie loopt langs een etnisch-culturele scheidslijn komt de verhouding tussen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen onder druk te staan. Het streven naar curriculaire differentiatie (als uitdrukking van het streven naar culturele verscheidenheid) rivaliseert dan met het streven naar gelijke kansen op maatschappelijke participatie.⁸⁹ Uiteraard is een communaal kerncurriculum slechts hanteerbaar indien nadrukkelijk rekening wordt gehouden met tussen leerlingen bestaande niveau-verschillen. Dergelijke verschillen rechtvaardigen niet dat kinderen uit uiteenlopende sociale milieus op een verschillende wijze in aanraking komen met cultureel kapitaal dat voor alle burgers-in-wording minimaal van belang is voor kansen op maatschappelijke participatie in velerlei opzicht. Bij de inrichting van curricula zijn culturele diversiteit en niveau-differentiatie twee te onderscheiden uitgangspunten. Het één impliceert niet noodzakelijk het ander. Zo valt goed te verdedigen dat ook kinderen met een lagere dan gemiddelde begaafdheid recht hebben op kennismaking met de muziek van Wolfgang Amadeus Mozart. In het huidige denken over de inrichting van het voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) lijkt deze opvatting over de emancipatiefunctie van het onderwijs naar de achtergrond te zijn verdwenen. Streven naar “volksverheffing” lijkt een gedateerde ambitie, terwijl dit een essentieel uitgangspunt van onderwijsbeleid zou behoren te zijn, ook anno 2007.

Het overheidsbeleid met betrekking tot onderwijsopbrengsten in het middelbaar beroepsonderwijs vertoont gelijkenis met dat op het terrein van de basisvorming. In 1991 werden krachtens de Wet op de sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs door de rijksoverheid eindtermen voor het mbo vastgesteld, overigens zonder dat dit gepaard ging met de aanduiding van een wenselijk beheersingsniveau.

Momenteel zijn in het kader van het streven naar competentiegericht beroepsonderwijs zogeheten kwalificatiedossiers in ontwikkeling.⁹⁰ Deze dossiers worden door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven onder regie van de Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs (bestaande uit vertegenwoordigers van de drie koepelorganisaties in het beroepsonderwijs) ontwikkeld. Het is de bedoeling dat er ruimte wordt gelaten voor een regiospecifieke “inkleuring” van deze dossiers.⁹¹ Vermoedelijk zal de competentiegerichte kwalificatiestructuur van het mbo in 2008 wettelijk worden bekrachtigd.⁹² Daarbij is nog onduidelijk op welke wijze er een verbinding zal worden gelegd tussen deze dossiers en de examens in het middelbaar beroepsonderwijs, temeer daar een centraal, landelijk genormeerd eindexamen in deze onderwijstak ontbreekt. Pas dan zal blijken in welke mate deze kwalificatiedossiers sturend zullen zijn voor de kennis, houdingen en vaardigheden die het mbo bij leerlingen ontwikkelt. Feit is dat regionale opleidingscentra in de huidige overgangsfase tussen eindtermen en competenties hun examenverantwoordelijkheid nogal uiteenlopend invullen. Door de komst van het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) (dat operationeel is vanaf het schooljaar 2004-2005) is een tendens tot uniformering in gang.⁹³ Zoals het zich nu (begin 2007) laat aanzien, zullen de competentiegerichte kwalificaties aanzienlijk globaler zijn dan de momenteel nog geldende eindtermen, zal de beleidsruimte van de afzonderlijke regionale opleidingscentra om de examens in te richten (verder) worden vergroot, zal het (steekproefgewijze) toezicht van het KwaliteitsCentrum Examinering mogelijk vooral gericht zijn op een beoordeling van de manieren waarop de afzonderlijke instellingen met hun examenverantwoordelijkheid omgaan, en zal er (opnieuw) geen sprake zal zijn van op landelijk niveau vastgestelde (minimale) prestatienormen voor slagen of zakken.⁹⁴ Dit betekent dat zich ook in het mbo een spanning manifesteert tussen enerzijds het streven naar een landelijke borging van het niveau van het onderwijs en anderzijds het respecteren van de autonomie (en van de regiospecifieke functie) van de afzonderlijke onderwijsinstellingen.⁹⁵ Nijhof merkt op dat de nieuwe examineringsvormen die in het middelbaar beroepsonderwijs in ontwikkeling zijn in velerlei opzicht problematisch zijn. Hij betwijfelt of er mee kan worden voldaan aan (essentiële) vereisten van examinering zoals betrouwbaarheid, validiteit, transparantie, uitvoerbaarheid en fairness.⁹⁶ Als de ontwikkelingen op het terrein van kwalificering en examinering in het mbo inderdaad de geschetste kant opgaan, valt te voorzien dat het civiele effect van een mbo-diploma nog onduidelijker zal worden dan anno 2007 al het geval is vanwege het ontbreken van een niet vrijblijvende landelijke normering. De rijksoverheid ziet op een verre afstand toe. Zij lijkt zich onvoldoende te realiseren dat hier een algemeen maatschappelijk belang in het geding is dat uitstijgt boven de belangen van de instanties die voor het functioneren van onderwijsinstellingen op het terrein van het mbo verantwoordelijk zijn. Bovendien behoort de overheid zich te ontfemen over de belangen van de deelnemers aan middelbaar beroepsonderwijs. Zij zullen uiteindelijk de gevolgen van troebele civiele effecten van kwalificaties ondervinden, zowel in het vervolgonderwijs als op de arbeidsmarkt.

Geconcludeerd kan worden dat de rijksoverheid in de afgelopen veertig jaar op het terrein van de onderwijskwaliteit zowel te veel als te weinig heeft gereguleerd. De staat bemoeide zich onnodig intensief met tal van proces- en structuurkenmerken van scholen en te gedetailleerd met de arbeidsvoorwaarden van het onderwijzend personeel, waardoor

deze een te generiek en te weinig flexibel karakter hadden. In andere opzichten was sprake van een gebrek aan sturing. Dit geldt met name voor het beleid op het terrein van de kwaliteit van het leraarschap en de kwaliteit van onderwijsopbrengsten. Wat het leraarschap betreft is een koerswending in gang.

De binariteit van het hoger onderwijs

Er worden in Nederland twee soorten hoger onderwijs onderscheiden: wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Het is vanouds lastig gebleken om deze binariteit helder te definiëren.⁹⁷ Historisch gezien was het adjectief “hoger” in het geval van het hoger beroepsonderwijs een onderscheidend kenmerk ten opzichte van het lager en middelbaar beroepsonderwijs. Toen het hoger beroepsonderwijs formeel was gaan behoren tot het hoger onderwijs (dat gebeurde voor het eerst in 1986 toen het hbo werd “gelicht” uit de Wet op het voortgezet onderwijs) kwam bij het legitimeren van het onderscheid tussen beide takken van het hoger onderwijs meer en meer de nadruk te liggen op het verschil tussen wetenschappelijk en beroepsonderwijs. Dit onderscheid is lastig te maken. Dit komt primair omdat er in begripsmatig opzicht een vreemde tegenstelling wordt geschapen. Tal van opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs hebben een uitgesproken en onvermijdelijk beroepsgericht karakter; denk aan de opleiding van architecten, artsen, bedrijfskundigen, ingenieurs, accountants, notarissen en juristen, terwijl het voor de kwaliteit van hogere beroepsopleidingen nuttig zo niet noodzakelijk is om gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten. In de onderwijswetgeving komt dit tot uitdrukking in de wijze waarop beide vormen van hoger onderwijs worden gedefinieerd. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (van 8 oktober 1992) komen de volgende definities voor:⁹⁸

- Wetenschappelijk onderwijs: onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert.
- Hoger beroepsonderwijs: onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk.

In het eerste geval behoort de beroepsmatige toepassing van kennis expliciet tot de doelstellingen, in het tweede geval wordt de verwerving van theoretische (en dat is onvermijdelijk wetenschappelijke) kennis als kenmerk genoemd. Daardoor is sprake van een overlappende taakstelling tussen de beide soorten instellingen voor hoger onderwijs. Wel wordt de voorbereiding tot het zelfstandig beoefenen van de wetenschap als een exclusieve taak van de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs gezien.

Impliceert de overlap in taakstelling dat de binariteit van het hoger onderwijs ongefundeerd is? Dit is naar mijn mening geenszins het geval. Wie tracht om de discussie hierover te laten uitstijgen boven een emotioneel debat over institutionele belangen, kan niet heen om de vaststelling dat zich binnen het hoger onderwijs een niveau-differentiatie manifesteert die in het verlengde ligt van de niveau-differentiatie in het voortgezet onderwijs. Er zijn gemiddeld beduidende intellectuele verschillen tussen leerlingen die deelnemen aan hoger algemeen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

enerzijds en aan voorbereidend wetenschappelijk onderwijs anderzijds.⁹⁹ Het is dit verschil dat zich voortzet in het hoger onderwijs en dat daar onvermijdelijk consequenties heeft voor de aard en het niveau (met name het abstractie-niveau) van het onderwijsaanbod.¹⁰⁰ Leerlingen uit de twee eerstgenoemde schoolsoorten vormen het merendeel van het studentenbestand in het hoger beroepsonderwijs, terwijl universiteiten overwegend hun leerlingen recruterend uit het v.w.o.. Het zou merkwaardig zijn indien in het middelste segment van het onderwijsstelsel wél en in het hoogste segment géén ruimte zou worden geboden voor niveau-differentiatie. Daar komt bij dat zich binnen het arbeidsbestel een behoefte manifesteert aan hoger opgeleiden die wel en die niet academisch zijn geschoold. Anders gesteld: de niveau-differentiatie in het hoger onderwijs kan ook op arbeidsmarktpolitieke gronden worden gelegitimeerd en niet alleen als uitvloeisel van niveau-verschillen tussen onderwijsdeelnemers. Het is geen toeval dat het hoogste adviesorgaan van de Nederlandse regering op sociaal-economisch terrein, de Sociaal-Economische Raad, steeds heeft gepleit voor handhaving van het binaire stelsel.¹⁰¹ Het is evenmin toevallig dat de beide voorzitters van de grootste centrale organisaties van werkgevers in ons land in 2005 waarschuwden voor een vervaging van het onderscheid tussen hbo en wo. Zij merkten onder meer op: “Dit leidt tot grote onduidelijkheden bij het bedrijfsleven, dat bij de selectie van personeel voor bepaalde functies van een eenduidig opleidingsprofiel wil kunnen uitgaan” en voorts: “universiteiten en hogescholen moeten kiezen voor een onderscheidend profiel voor onderzoek en onderwijs. Macrobelangen behoren vóór instellingsbelangen te gaan”.¹⁰² Formeel bezien was en is deze laatste opvatting ook het uitgangspunt van het overheidsbeleid met betrekking tot het hoger onderwijs. Binariteit is formeel nimmer afgezworen. In de praktijk echter heeft de rijksoverheid de afgelopen veertig jaar weinig gedaan om het onderscheid tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs vorm en inhoud te geven c.q. intact te laten. In tal van opzichten is een beleid gevoerd dat intentioneel dan wel qua effect leidde tot het elimineren van binariteit of, anders gesteld, tot institutionele deprofilering. Ik denk daarbij onder meer aan het beleid met betrekking tot de nomenclatuur, de bekostiging, de taakstelling en de titelatuur van afgestudeerden.¹⁰³ Indicatief is ook de passieve houding van de rijksoverheid ten opzichte van hogescholen die op een oneigenlijke wijze (vooral via zogeheten u-bochtallianties met buitenlandse universiteiten) opleidingen gingen verzorgen die in het Nederlandse binaire bestel qua aard en niveau thuishoren in het wetenschappelijk onderwijs. Momenteel kijkt de rijksoverheid passief toe dat hogescholen assistenten in opleiding aanstellen die, gefinancierd uit de eerste geldstroom (en dus met geld uit de onderwijsbegroting van de overheid), met het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek worden belast. Het kan evenmin in overeenstemming met het uitgangspunt van binariteit worden geacht dat sommige hogescholen zich afficheren als “universities” en sommige lectoren als professoren.

Indien het in 2006 ingediende Wetsontwerp op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) ongewijzigd wordt aanvaard, zal de overheid nieuwe (en dit keer verstrekkende) bijdragen leveren aan het verder vertroebelen van het binaire onderscheid en wel door:¹⁰⁴

- Het toekennen van een onderzoekstaak aan hogescholen. Weliswaar wordt dit beperkt tot toegepast onderzoek, doch het onderscheid tussen “vrij en ongebonden

wetenschappelijk onderzoek” (dat tot het takenpakket van universiteiten wordt gerekend) en “ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en onderzoek gericht op de beroepspraktijk” (dat wordt toevertrouwd aan instellingen van hoger beroepsonderwijs) is in de praktijk lastig te maken, zo niet onhanteerbaar. Op deze wijze kan het onderscheid tussen beide type instellingen in het hoger onderwijs niet bevredigend worden gemaakt en is de kans groot dat ook het hoger beroepsonderwijs, anders dan formeel de bedoeling is, een in de praktijk onbegrensde onderzoekstaak krijgt toegemeten. Ook binnen universiteiten vinden tal van onderzoeksactiviteiten plaats die een ontwikkelend en een toegepast karakter hebben, naast en voortbouwend op onderzoek van een meer zuiver wetenschappelijk gehalte. Denk aan onderzoek op het terrein van de geneeskunde. Veelal is juist de combinatie tussen zuiver en toegepast wetenschappelijk onderzoek belangrijk voor vooruitgang in kennis. De middelen die nodig zijn om de 43 thans door de overheid bekostigde hogescholen elk een betekenisvol budget voor toegepast onderzoek toe te delen, zullen onvermijdelijk worden onttrokken aan de totale schaarse middelen die voor wetenschappelijk onderzoek van overheidswege beschikbaar worden gesteld. Het zou uit een oogpunt van een macro-doelmatig beleid verstandiger zijn om er primair voor te zorgen dat de hogescholen in staat zijn om de kennis die middels onderzoek door universiteiten en andere onderzoekscentra wordt ontwikkeld, optimaal te benutten, in plaats van hiervoor een eigen, aparte infrastructuur te ontwikkelen en te onderhouden. Voor een dergelijke benutting hebben de Onderwijsraad en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid in 1999 in een gezamenlijk advies aan de minister van OCW gepleit.¹⁰⁵ Een sleutelbegrip in dit advies is kenniscirculatie.¹⁰⁶ Daarnaast te streven (waarvoor de lectoraten in het hbo zijn bedoeld) is doelmatiger dan het ijveren voor een institutionele segmentatie van kennisproductie. Het is, kortom, verstandiger om de wetenschapsbeoefening (toegepast of niet) te concentreren binnen 12 universiteiten in plaats van de daarmee gemoeide schaarse middelen te versnipperen over 55 instellingen voor hoger onderwijs, nog afgezien van velerlei andere onderzoeksinstellingen die direct of indirect door de overheid worden bekostigd.¹⁰⁷ Deze gedachte werd aanvankelijk door de rijksoverheid onderschreven blijkens haar positieve bejegening van het advies van de genoemde adviesorganen. Uit het wetsontwerp WHOO blijkt echter dat de rijksoverheid deze gedachte inmiddels, zonder een overtuigende onderbouwing, heeft losgelaten.

- Het mogelijk te maken dat het institutionele onderscheid tussen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs verdwijnt.
- Het scheppen van de mogelijkheid dat hogescholen wetenschappelijke opleidingen aanbieden.¹⁰⁸
- Het scheppen van de mogelijkheid voor hogescholen om als universiteit erkend te worden, waarmee het ius promovendi (het promotierecht) wordt verworven.
- Het scheppen van de mogelijkheid voor hogescholen en universiteiten om een gezamenlijke opleiding aan te bieden, waarmee een nieuwe graad, een joint degree, kan worden verworven.
- Het scheppen van de mogelijkheid voor hogescholen om aan de door hen te verlenen mastertitel ook de kwalificatie “science” toe te voegen, waardoor de zichtbaarheid van het onderscheid tussen universitair en niet-universitair geschoolden wordt aangetast. Daarmee wordt een van de kenmerken van verstandig onderwijsbeleid

geweld aangedaan, te weten: het zorgdragen voor heldere civiele effecten van diploma's.

Het is alleszins begrijpelijk dat er door uiteenlopende adviesorganen (zoals de Raad van State, de Onderwijsraad en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) uiterst kritisch op het wetsontwerp WHOO is gereageerd. Zo merkte de Raad van State op dat aanvaarding van het Wetsontwerp WHOO, gelet op de genoemde voornemens, in zijn uitwerking leidt tot een ondermijning van de binariteit van het hoger onderwijs. Het zichtbare onderscheid tussen wo en hbo en tussen hogescholen en universiteiten gaat immers op deze wijze verdwijnen. Het is curieus dat de bewindslieden van OCW in een reactie op deze kritische vaststelling naar voren brachten: "De Raad [= de Raad van State] hecht, evenals wij, aan het binaire stelsel. Daarbij lijkt de Raad niet alleen te doelen op het programmatische onderscheid (wo- en hbo-opleidingen) maar ook op het institutionele onderscheid (universiteiten en hogescholen). In het wetsvoorstel is daarin uitdrukkelijk voorzien".¹⁰⁹ De genoemde voorstellen inzake de herinrichting van het stelsel van hoger onderwijs maken duidelijk dat het wetsontwerp geenszins voorziet in het handhaven van binariteit, maar in het verdwijnen daarvan. Op deze wijze wordt het binaire stelsel opgeblazen, zo niet onmiddellijk dan binnen afzienbare tijd.¹¹⁰ De vraag dringt zich op welk maatschappelijk belang daarmee is gemoeid.¹¹¹

Om een misverstand te voorkomen: het hoger beroepsonderwijs vervult een uiterst belangrijke maatschappelijke functie. Dankzij deze vorm van onderwijs kunnen grote aantallen leerlingen na voltooiing van zowel hoger algemeen voortgezet onderwijs als middelbaar beroepsonderwijs vervolgonderwijs op een hoger niveau volgen. Daaraan bestaat maatschappelijk een grote behoefte. Het hbo draagt substantieel bij aan de noodzakelijke "upgrading" van de Nederlandse beroepsbevolking. Er is terecht vanaf 1986 veel beleidsmatige energie gestoken in een emancipatie van het hoger beroepsonderwijs. In het studiejaar 2004-2005 volgden niet minder dan ruim 346.000 studenten een vorm van dergelijk onderwijs. Het beleidsmatige streven zou er vooral op gericht moeten zijn om hogescholen op een zo verantwoord mogelijke wijze (zowel kwalitatief als qua macro-doelmatigheid) in deze behoefte te laten voorzien. Om dat te bereiken is het geenszins noodzakelijk dat het binaire stelsel wordt aangetast. Wel is een goede samenwerking tussen hogescholen en universiteiten (zowel bestuurlijk als programmatisch) gewenst.¹¹² Binariteit is geen vloek maar een zegen. Differentiatie is op dit terrein een verstandiger beleidskoers dan nivellering. Het zou van wijsheid getuigen om te beamen en beleidsmatig tot uitdrukking te brengen dat er qua niveau twee soorten hoger onderwijs bestaan en dit in de naamgeving helder tot uitdrukking te brengen.

Beleid inzake de bekostiging van het onderwijs

Bij de ontwikkeling van de overheidsuitgaven voor onderwijs en wetenschappen in de afgelopen veertig jaar sta ik hier slechts kort stil. Onmiskenbaar kan het overheidsbeleid inzake het onderwijs ook vanuit dit gezichtspunt bezien als verwonderlijk worden beschouwd. In verscheidene opzichten was er sprake van een dalende lijn. De uitgaven daalden als percentage van de rijksbegroting en als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Werd in 1970 nog 26,2 % van de rijksuitgaven besteed aan onderwijs en

wetenschappen, deze uitgaven daalden tot 13,1 % in 1995 om vervolgens vanaf 1995 weer enigszins op te lopen.¹¹³ In 2007 zal dit aandeel vermoedelijk ca. 18,4 % bedragen. Het is niet goed mogelijk om deze pendelbeweging te verklaren uit de demografische ontwikkeling in ons land. Zo nam in de periode 1975-1995 als gevolg van geboortedaling het aantal leerlingen in het basisonderwijs weliswaar met 22,6 % af, maar daar stond tegenover dat de uitgaven per leerling in deze onderwijssector met netto 13 % toenamen (zie verderop) en dat de deelname aan vervolgonderwijs enorm steeg: middelbaar beroepsonderwijs (+ 153,5 %), hoger beroepsonderwijs (+ 110 %) en het wetenschappelijk onderwijs (+ 44,3 %).¹¹⁴ Aan bezuinigingen op de onderwijsuitgaven van de overheid lagen veeleer politieke overwegingen ten grondslag. Zij betroffen vooral het relatieve gewicht dat werd gehecht aan uitgaven voor onderwijs en wetenschappen in het kader van het meeromvattende overheidsbeleid. Voorts speelden verschuivende visies op de verhouding tussen publieke en private investeringen in het onderwijs een rol. Als percentage van het BBP daalden de onderwijsuitgaven van 8,0 in 1975 naar 5,1 in 2000. Daarna deed zich een lichte stijging voor tot 5,7 % in 2005.¹¹⁵

Bezien in Europees verband concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2000: “De Nederlandse uitgaven voor onderwijs zijn van een betrekkelijk laag niveau. De investeringen in het Nederlandse onderwijs hebben in de jaren negentig geen gelijke tred gehouden met de economische groei, dit in tegenstelling tot veel andere EU-landen. Een steeds geringer deel van de Nederlandse welvaart wordt geïnvesteerd in onderwijs. De demografische opbouw en het niveau van de deelname bieden geen verklaring voor het internationaal gezien, bescheiden niveau van bekostiging”.¹¹⁶

Kabinetten van uiteenlopende politieke samenstelling waren voor deze ontwikkeling verantwoordelijk. Anders gezegd: van de politieke elite in ons land kreeg de onderwijssector lange tijd niet de prioritaire aandacht die in overeenstemming zou zijn geweest met het onmiskenbare maatschappelijke belang van investeringen in de kwaliteit van de beroepsbevolking.

In de periode 1980-1995 ontwikkelden de overheidsuitgaven per onderwijsdeelnemer, gecorrigeerd voor inflatie, zich als volgt.¹¹⁷

Tabel 1 Overheidsuitgaven per leerling/student 1980-1995 (1980=100)

	1980	1985	1990	1995
Basisonderwijs	100	102	100	113
Speciaal onderwijs	100	96	97	103
Voortgezet onderwijs	100	88	90	99
HBO	100	87	98	91
WO (excl. onderzoek)	100	67	73	49

Opmerkelijk in de hier overziene periode is de negatieve wijze waarop de bekostigingsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid vorm heeft gekregen voor de hoger onderwijssector en daarbinnen voor met name het wetenschappelijk onderwijs.¹¹⁸

De onderwijsuitgaven voor een student in het wetenschappelijk onderwijs werden in de periode 1980-1995, gecorrigeerd voor inflatie, praktisch gehalveerd.¹¹⁹ Een exponentiële groei van de deelname aan hoger onderwijs werd in de budgetten van de hogescholen en universiteiten niet gecompenseerd, integendeel, zij werden in het laatste kwart van de

vorige eeuw (evenals trouwens vervolgens in de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw) geconfronteerd met budgetkortingen. Daarbij werden zij aangespoord om meer te doen met minder. Tegenover een toegenomen maatschappelijk belang van hoger opgeleiden en van geavanceerd wetenschappelijk onderzoek stond een van overheidswege gereduceerd vermogen van de instellingen voor hoger onderwijs om ambities waar te maken. Deze paradox heeft zich in het buitenland nergens in een vergelijkbare mate voorgedaan. Dit is een van de verklaringen waarom Nederland relatief laag scoort bij internationale vergelijkingen op het terrein van de kenniseconomie.¹²⁰ Een beleid dat is gericht op beperking van de financiële verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs is strijdig met het streven van de Nederlandse overheid om het percentage hoger opgeleiden te verhogen in de richting van 50 % (!) van de beroepsbevolking en strijdig met de daarmee verbonden ambitie van de Europese Unie (ook wel omschreven als “de Lissabonstrategie”) om in de periode 2000-2010 uit te groeien tot de sterkste kenniseconomie van de wereld.¹²¹ Deze strijdigheid doet zich zeker voor als dit streven ook in kwalitatief opzicht nog als betekenisvol mag gelden.¹²²

Bezien binnen de publieke sector als geheel voltrok zich vanaf 1995 een geleidelijke relatieve stijging van de publieke uitgaven voor (door de overheid bekostigde) onderwijsinstellingen. Als percentage van de totale publieke uitgaven van het rijk, provincies en gemeenten ontwikkelden de overheidsuitgaven voor deze instellingen zich vanaf 1995 als volgt.¹²³

Tabel 2 Onderwijsuitgaven als percentage van de totale publieke uitgaven van rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk

Jaar	%
1995	7,7
1998	8,9
2000	9,3
2003	9,7
2005*	10,3

* dit is een voorlopige uitkomst

Binnen de publieke sector als geheel nam het aandeel van de onderwijsuitgaven dus betekenisvol toe. De achterstand in voorzieningen die in de voorafgaande ruim twintig jaren is geschapen kan op deze wijze echter nog niet bevredigend worden goedge maakt. Zoals de Onderwijsraad in 2006 overtuigend heeft bepleit zijn er in de komende jaren aanzienlijke extra publieke investeringen in de sector onderwijs en wetenschappen noodzakelijk, onder meer vanwege de noodzaak om onderwijsachterstanden van grote aantallen kinderen te voorkomen en te bestrijden, de arbeidsvoorwaarden van leraren te verbeteren (zij het gericht en niet zonder meer generiek) en het leven lang leren te bevorderen.¹²⁴ Daaraan kan de noodzaak worden toegevoegd om de instellingen voor hoger onderwijs beter in staat te stellen om hun onderwijs- en onderzoekstaken op een hoog niveau waar te maken, vooral in het licht van toenemende internationale concurrentie.¹²⁵ In de verdeling van de middelen over de onderwijssectoren voltrok zich na 1995 namelijk opnieuw een verschuiving ten nadele van het tertiair onderwijs. Het C.B.S. constateerde: “Het primair onderwijs is in de periode 1995-2004 een steeds groter deel gaan vormen van de totale overheidsuitgaven aan onderwijsinstellingen. Het aandeel

steeg van 34 naar 39 procent. Dat ging vooral ten koste van het aandeel in [bedoeld werd: van] het tertiair onderwijs dat van 26 naar 22 procent daalde.”¹²⁶

Samenvatting

Wie het door de Nederlandse landelijke overheid gevoerde onderwijsbeleid in de achter ons liggende veertig jaren kritisch overziet en daarbij de maatstaven voor verstandig onderwijsbeleid hanteert die in hoofdstuk 2 zijn uiteengezet kan, samenvattend, het volgende vaststellen:

- In de beleidsvoering manifesteerden zich velerlei inconsistenties en paradoxen.
- Er was doorgaans sprake van een geringe mate van continuïteit.
- Er werd weliswaar een toenemend, doch nog onvoldoende gebruik gemaakt van wetenschappelijk gefundeerde inzichten over de effectiviteit van onderwijs, onder meer op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid.
- Lange tijd werd onvoldoende onderkend hoe essentieel kwalitatief hoogwaardig leraarschap is voor de kwaliteit van het onderwijs. Hierin is een kentering waarneembaar.
- Voor zover deugdelijkheidseisen het karakter hadden van door onderwijsinstellingen na te streven onderwijsopbrengsten hadden deze veelal een globaal en daardoor weinig richtinggevend karakter.
- In het toezicht op het initiatieel onderwijs verschoof geleidelijk aan de aandacht naar een uiterst gedetailleerde beoordeling van velerlei proceskenmerken van onderwijsinstellingen, waardoor een spanning ontstond met het gelijktijdige streven naar het vergroten van de beleidsruimte van deze instellingen.
- Door de rijksoverheid is een toegenomen ruimte geschapen voor het elimineren van het onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.
- Het evidente en toegenomen maatschappelijk belang van investeringen in het onderwijs kwam in het overheidsbeleid met betrekking tot de financiering van het onderwijs nauwelijks tot uitdrukking. Dit gold wel heel in het bijzonder voor het beleid inzake de bekostiging van het hoger onderwijs.

4. Onderwijsbeleid onder druk

Het is op het eerste gezicht verwonderlijk dat het onderwijsbeleid van de overheid soms op gespannen voet verkeert met de vereisten van een verstandige beleidskoers. Juist op een beleidsterrein als onderwijs en wetenschappen zou men anders verwachten. Toch is het bezien vanuit een sociaal-wetenschappelijke, in het bijzonder een sociologische en een bestuurskundige, optiek niet zo vreemd dat de rijksoverheid regelmatig worstelt met het ontwerpen en implementeren van een rationele beleidskoers op dit terrein. Deze worsteling kan worden herleid tot enkele wezenskenmerken van het onderwijsbestel als beleidssysteem en tot de wijze waarop besluitvorming over onderwijspolitieke kwesties zich voltrekt.¹²⁷

In de eerste plaats wordt ook het onderwijsbeleid geconfronteerd met de fundamentele spanningsverhouding tussen wetenschappelijke en politieke rationaliteit. Wat

wetenschappelijk gezien voordehandliggend is, is dat nog niet als vanzelf ook in politiek opzicht. Er kunnen politieke overwegingen zijn om wetenschappelijke inzichten te negeren of te bagatelliseren. Soms zijn de resultaten van wetenschappelijk onderzoek voor politici bedreigend. Politici worden door andere waarden en belangen gedreven dan wetenschappers. Als deze referentiekaders botsen, verkrijgen politieke overwegingen veelal het primaat. In een parlementaire democratie zijn uiteindelijk politieke krachtsverhoudingen bepalend voor de uitkomsten van de besluitvorming. De meeste stemmen tellen, niet noodzakelijk het beste argument. In een land als Nederland voltrekt onderwijspolitieke besluitvorming zich binnen een institutioneel kader dat weliswaar enige ruimte biedt voor meritocratische overwegingen (onder meer door de inschakeling van adviesorganen), doch zonder dat deze een beslissend stempel op het beleid kunnen drukken.

Van Kemenade, die het onderwijsbeleid niet alleen als hoogleraar in de onderwijssociologie heeft bestudeerd, maar daarbij ook als minister nauw betrokken was, stelde vast dat bij het nemen van onderwijspolitieke beslissingen niet alleen wetenschappelijke gezichtspunten en gegevens een rol spelen maar evenzeer determinanten zoals politieke factoren, financiële overwegingen, opvattingen van direct betrokkenen, geldende verplichtingen, overwegingen van recht, billijkheid en rechtvaardigheid, eisen van continuïteit, de schatting van de uitvoerbaarheid van denkbare maatregelen en de publieke opinie.¹²⁸ Door deze verscheidenheid aan invloeden is de kans groot dat andere dan strikt rationele overwegingen aan onderwijspolitieke beslissingen ten grondslag liggen. Het relatieve belang van het rationele argument in de onderwijspolitiek van de overheid werd door Van Kemenade ook eens, en dan meer normatief en minder analytisch, als volgt verwoord: “Vooral onderwijsverandering is niet primair een zaak van deskundigen, maar van beleid en politiek, en vooral van mensen. Niet de deskundigen, maar de samenleving vormt de politiek, en onder politiek versta ik dan: de keuzen die men doet. In de politiek gaat het immers om de maatschappelijke keuze. En de deskundigen maken ’t niet uit, al zijn ze wel hard nodig...Onderwijsdeskundigen moeten we dus méér inschakelen, maar ze zijn niet doorslaggevend”.¹²⁹ Deze zienswijze correspondeert met de bevinding van Broekkamp en Van Hout-Wolters dat onderzoeksgegevens, ook als ze goed beschouwd overtuigend zijn, nogal eens concurreren met ideologische en praktische argumenten.¹³⁰

Een tweede verklaring voor de worsteling van de rijksoverheid met het voeren van een rechte, consistente koers op onderwijsterrein is dat de generieke, alom aanvaarde vereisten van goed overheidsbestuur, te weten democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit (in de betekenis van maatschappelijk draagvlak), ook in het geval van het onderwijsbeleid onderling spanningsvol zijn.¹³¹ Deze vereisten sturen het beleid niet steeds in een zelfde richting en zijn soms evident tegenstrijdig. Dat heeft op zich niets met de onderwijssector te maken, maar met karakteristieken van de rijksoverheid als beleidsvoerende actor in een parlementair-democratisch systeem. De genoemde spanningen manifesteren zich ook op andere beleidsdomeinen.

Het ontwerpen en implementeren van een rationele beleidskoers wordt vervolgens bemoeilijkt door een aantal institutionele kenmerken van het Nederlandse

onderwijsbestel. Onderwijs is een onmiskenbaar complexe sector van overheidsbeleid. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn:

- De aanzienlijke omvang van deze sector.
- De gefragmenteerde interne structuur ervan (ofwel: de hoge graad van institutionele differentiatie)
- De vatbaarheid voor dynamiek, zowel intern als extern geïnitieerd. Een van de aspecten daarvan is de ontvankelijkheid van de sector voor modieuze gedachten over de inrichting van het onderwijs.¹³²
- Het bestaan van meervoudige doelstellingen die elkaar bovendien lang niet altijd verdragen, zoals eerder betoogd (zie hoofdstuk 2).
- De spanning die in de grondwet besloten ligt tussen het streven naar een deugdelijk en consistent onderwijsbestel en het bieden van ruimte aan vrijheid van onderwijs.¹³³ De in hoofdstuk 2 gesignaleerde rivaliteit tussen sturing en deregulering is constitutioneel verankerd, al zijn er ook andere oorzaken voor aan te wijzen. De grondwet roept een rivaliteit op tussen de aanhoudende zorg van de centrale overheid en de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke onderwijsinstellingen, dus tussen beleidsmatige activiteit en passiviteit van de centrale overheid.
- Het op verschillende beleidsniveaus opereren van verschillende soorten beleidsactoren, waardoor eenduidige sturing lastig is.¹³⁴ Voordat beleidsvoornemens van de rijksoverheid de werkvloer van het onderwijsbestel raken, zijn er heel wat intermediërende actoren aan te pas gekomen, veelal met eigen waarden en belangen. De kans is daardoor groot dat centrale beleidsintenties vervormd worden of zelfs in het geheel niet het (eigenlijke) onderwijs binnen de afzonderlijke onderwijsinstellingen raken.
- Het bestaan van wisselende interne en externe aanspraken en ambities.

Bij de eerste en de als laatste genoemde verklaring sta ik nog kort stil.

Omvang

De Nederlandse sector onderwijs en wetenschappen is in tal van opzichten als bijzonder omvangrijk te kwalificeren. Dit blijkt met name uit de volgende parameters betreffende de situatie in 2004 (NB: de navolgende gegevens betreffen alleen de door de overheid bekostigde instellingen en zijn exclusief het landbouwonderwijs).¹³⁵

Tabel 3 Aantal instellingen, personeelsleden en onderwijsdeelnemers naar onderwijssector in 2004

Onderwijssector	Aantal instellingen	Aantal personeelsleden (in fte's, x 1000)	Aantal onderwijsdeelnemers (x 1000)
Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	7301	113,7	1598,8
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	324	15,5	57,1
Voortgezet onderwijs, incl.	656	82,3	900,7

praktijkonderwijs			
Middelbaar	58	36,7	601,3
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie			
Hoger beroepsonderwijs	43	24,1	336,7
Wetenschappelijk onderwijs	12	38,6 ¹³⁶	193,5
Totaal	8394	310,9	3688,1

In 8.394 instellingen waren in 2004 480.400 personeelsleden (dat waren er in fulltime equivalents: 310.900) direct of indirect betrokken bij het verzorgen van onderwijs aan ca. 3,7 miljoen leerlingen en studenten. Het onderwijspersoneel vormt veruit de grootste deelsector binnen de categorie van het overheidspersoneel, zoals blijkt uit de volgende tabel:¹³⁷

Tabel 4 Overheidspersoneel naar arbeidsmarktsector in 2004¹³⁸

Deelsector	Aantal personeelsleden	%
Onderwijs en wetenschappen	480.400	49,7
Openbaar bestuur ¹³⁹	358.800	37,1
Veiligheid ¹⁴⁰	127.100	13,2
Totaal overheidspersoneel	966.300	100,0

Wat de omvang van de onderwijsdeelname betreft wordt voorzien dat dit jaar (i.c. 2007) de aantallen deelnemers vooral in het middelbaar beroepsonderwijs en in het gehele hoger onderwijs verder zullen oplopen.¹⁴¹ Voortgaande expansie is ook waarneembaar in velerlei vormen van post-initieel onderwijs (zowel publiek als privaat bekostigd) in het kader van het streven naar een leven lang leren.

De omvang van een beleidssector is veelal nauw gerelateerd aan de graad van bureaucratisering ervan. Hoe groter de sector, hoe meer de aansturing plaatsvindt op basis van geformaliseerde normen en procedures. Het komt dan nogal eens voor dat de gepretendeerde formele en de feitelijke rationaliteit uiteenlopen.¹⁴² Het is voor beleidsvoerders in omvangrijke beleidssectoren lastig om een goed zicht te hebben op problemen die om een oplossing vragen en om voorgenomen maatregelen op een juiste waarde te schatten. Binnen dergelijke beleidscontexten manifesteert zich voorts een grote kans op het optreden van “goal displacement”, dit is het verschijnsel waarbij ingezette instrumenten van beleid evolueren tot beleidsdoelen en daardoor hun oorspronkelijk dienende functie verliezen.¹⁴³ Die kans neemt toe naarmate aan de inhoudelijke deskundigheid binnen het beleidsvoerend apparaat minder zwaar wordt getild dan aan het beheersen van bestuurskundige procestechieken (zie hoofdstuk 5). Het vermogen om discrepanties tussen gepretendeerde en feitelijke rationaliteit te onderkennen is dan zwak ontwikkeld.

Een ander mechanisme door middel waarvan de omvang van de onderwijssector het voeren van een consistent beleid in de weg kan staan betreft de doorloopsnelheid van de beleidsimplementatie. In het algemeen geldt: hoe omvangrijker een beleidssysteem, hoe

meer tijd gemoeid is met de uitvoering van beleid. Tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering kunnen vele jaren verstrijken. Het is dan heel wel denkbaar dat de uitvoering is geënt op doelstellingen die intussen, onder invloed van gewijzigde inzichten en/of omstandigheden, aan het schuiven zijn geraakt. Terwijl de uitvoerders nog bezig zijn om de ene doelstelling te verwezenlijken, zijn de beleidsontwikkelaars alweer druk doende om een of meer andere doelstellingen te bedenken, soms overigens vooral gedreven door het belang dat zij daar positioneel bezien bij hebben. Op die wijze laboreert de beleidsvoering aan inconsistentie. Op de werkvloer van het onderwijsbestel leidt dit nogal eens tot verwarring, zoals bijvoorbeeld gebleken is bij de inrichting van het zogeheten studiehuis in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Terwijl vele leraren moeizaam trachtten om het zelfstandig leren van leerlingen op een verantwoorde wijze te begeleiden, werd van de zijde van de rijksoverheid reeds openlijk getwijfeld aan de juistheid van dit pedagogisch-didactische uitgangspunt en benadrukt hoe belangrijk de kennisverwerving (en niet zozeer het leren leren als zodanig) in deze sector van het onderwijs is als voorportaal van hoger onderwijs.¹⁴⁴

De kans op een verwijdering tussen gepretendeerde en feitelijke rationaliteit neemt ook toe naarmate aan degenen die met de beleidsuitvoering zijn belast een grotere speelruimte wordt geboden om beleidsintenties te concretiseren. Zo is het goed denkbaar dat er, zoals reeds is opgemerkt, van de nobele en goed doordachte intenties inzake een nascholingsplicht voor leraren in de praktijk weinig terecht komt indien schoolbesturen, die met de uitvoering van deze plicht zijn belast, deze verantwoordelijkheid op een louter formele en inhoudelijk minimalistische wijze opvatten, waartoe hen volop gelegenheid wordt geboden.

Tegenstrijdige aanspraken

Ik kom dan bij de tweede oorzaak van complexiteit waarbij ik nader zou stilstaan. Onderwijs vervult uiteenlopende maatschappelijke functies. Daar omheen groeperen zich maatschappelijke belangen. Onderwijsbeleid wordt onder maatschappelijke druk gevoerd.¹⁴⁵ In de onderwijspolitieke arena manifesteren zich pressiegroepen die maatschappelijke belangen van uiteenlopende aard kanaliseren en etaleren.

Ook binnen het onderwijsbestel zelf opereren dergelijke groepen. Het onderwijsbeleid van de rijksoverheid staat dus niet alleen onder druk van buiten, maar ook van binnen.¹⁴⁶

Diverse groeperingen van positiebekleders binnen het schoolwezen zelf hebben belang bij een bepaalde beleidskoers. Denk aan gemeentebesturen, organisaties van schoolbesturen, schoolmanagers, leraren, ouders, studenten, aanhangers van een bepaalde onderwijskundige filosofie, educatieve dienstverleners en uitgevers van schoolboeken. Ook zij bestoken beleidsvoerende actoren met wensen en verlangens. De interne en externe pressiegroepen worden tezamen wel aangeduid als een vijfde macht in het onderwijsbestel.¹⁴⁷

De druk waaraan beleidsvoerders op deze wijze worden blootgesteld stuurt hen niet in een eenduidige richting. De eisen waarmee zij geconfronteerd worden zijn veelal tegenstrijdig.¹⁴⁸ Het is in de praktijk van het Nederlandse onderwijsbeleid gebruikelijk dat landelijke beleidsvoerders zich niet afsluiten voor de druk die op hen wordt uitgeoefend. Zij trachten, zo enigszins mogelijk, om met het oog op draagvlak voor het beleid en gegeven de ruilverhouding waarin zij staan ten opzichte van menige interne en

externe pressiegroep (voor wat, hoort wat), te streven naar congruentie tussen hun eigen opvattingen en de wensen van belanghebbende groeperingen.¹⁴⁹ Gegeven het uiteenlopende karakter van die wensen is het gevolg dat beleidsdoelstellingen nogal eens een consistentietoets niet met goed gevolg kunnen doorstaan.¹⁵⁰ Inconsistenties en paradoxen kunnen op deze manier worden verklaard.

Competenties van beleidsvoerders

Tenslotte spelen ter verklaring van beslissingen op onderwijspolitiek terrein ook competenties van beleidsvoerende sleutelpersonen een rol. Ik denk daarbij met name aan bewindslieden, onderwijsspecialisten in de Staten-Generaal en topambtenaren op het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het is te simpel om de beleidskoers van de rijksoverheid louter te herleiden tot hun kwaliteiten. Daardoor zou de invloed van de genoemde institutionele factoren ten onrechte worden ontkend of gebagatelliseerd. Maar, dit inzicht mag niet zodanig worden gekanteld dat de kwaliteiten van beleidsvoerders als determinanten van hun beleid irrelevant zijn. Vastgesteld kan worden dat veelvuldig bij de recrutering en selectie van de genoemde sleutelpersonen gebleken deskundigheid op onderwijsterrein geen of een te verwaarlozen rol speelde. Vooral over de benoeming van menige topambtenaar op het ministerie van OCW in de afgelopen veertig jaar was verbazing gerechtvaardigd. Men zou verwachten dat, gegeven de onvoorspelbaarheid waarmee politici worden geselecteerd, juist bij de benoeming (en bevordering) van leidinggevenden in het beleidsvoerend apparaat van de overheid scherp wordt gelet op de noodzakelijke expertise. Inhoudelijke deskundigheid is immers een van de wezenskenmerken van de overheidsbureaucratie en een belangrijke voorwaarde voor bestuurlijke kwaliteit en continuïteit.¹⁵¹

De zorgen die Idenburg hierover in 1970 etaleerde zijn naar mijn mening ook thans nog actueel, zij het niet meer zo pregnant als destijds. Idenburg liet een collega-hoogleraar aan het woord die hem had geschreven: “Als ik naar het ministerie van Waterstaat ga, vind ik er waterstaatkundigen, als ik het ministerie van Defensie bezoek, vind ik er militairen, maar als ik op Onderwijs kom, tref ik er ambtenaren aan”. Idenburg voegde eraan toe: “Deze uiting is een generalisatie en als zodanig misschien niet volstrekt rechtvaardig, maar een feit blijft, dat ons schoolwezen overwegend bestuurd wordt door mensen, die terzake van het onderwijs ongeschoold zijn.”¹⁵² Vakmanschap is een norm die ook richtinggevend zou behoren te zijn bij de toerusting van dit departement. Dit zou niet alleen de kwaliteit van de beleidsvoering ten goede komen, maar ook het gezag van dit departement binnen het geheel van de rijkdienst.

5. Enkele suggesties voor verstandig onderwijsbeleid

Het is utopisch om te veronderstellen of te hopen dat het onderwijsbeleid van de overheid volledig kan voldoen aan de consequente vereisten van een rationele beleidsvoering.¹⁵³ De genoemde institutionele karakteristieken van zowel het bestel als het beleid maken dit bijzonder lastig. Maar, dit neemt geenszins weg dat het streven gericht zou behoren te zijn op versterking van het rationaliteitsgehalte van het beleid. Het maatschappelijk

belang van een verantwoord onderwijsbeleid vereist dat serieus wordt getracht om risico's op onverstandige beslissingen te minimaliseren.

Ik zou hiervoor tot slot de volgende suggesties willen doen¹⁵⁴:

- *Een systematische (en niet een politiek gestuurde, selectieve) inschakeling van onafhankelijke deskundigen bij het voorbereiden van beleid.* In dit kader past de herinvoering van de verplichting om een onafhankelijk adviesorgaan zoals de Onderwijsraad te horen alvorens beslissingen worden genomen, niet slechts over de grote lijnen van de beleidsontwikkeling (zoals thans reeds het geval is) maar ook over concrete beleidsvoornemens (hetgeen nu slechts incidenteel gebeurt). Dit laat de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor besluiten onverlet. Een geregelde consultatie van wijze mannen en vrouwen zou vanzelfsprekend dienen te zijn.

Het is van belang dat de resultaten van onderwijswetenschappelijk onderzoek regelmatig (en niet toevallig) doordringen tot de ambtenaren die met het ontwerpen en instrumenteren van beleid zijn belast. Deze ambtenaren zouden vanaf een bepaalde salarisschaal verplicht behoren te zijn om een deel van hun werktijd te besteden aan “bijtanken” op dit terrein, inclusief een periodiek terugkerende niet vrijblijvende nascholing, zoals die ook voor onderwijsgeevenden gewenst is. Tot de resultaten van wetenschappelijk onderzoek die voor beleidsontwikkelaars op het terrein van het onderwijs relevant zijn behoren uitkomsten van onderwijssociologisch onderzoek.¹⁵⁵

Toen ik daarvoor vanaf deze plaats tijdens mijn inaugurele rede in 1980 de aandacht vroeg had de onderwijssociologie zich als de wetenschap van de sociale determinanten en sociale functies van georganiseerde en geprofessionaliseerde socialisatie reeds aardig geprofileerd, doch er lagen nog vele onderzoeksvragen open.¹⁵⁶ Inmiddels heeft de onderwijssociologie zich ontwikkeld tot een van de meest uitgekristalliseerde specialisaties binnen de sociologie en tot een belangrijke voedingsbron van de interdisciplinaire onderwijskunde.¹⁵⁷

- *Bij de selectie van beleidsvoerende sleutelpersonen (zowel op politiek als op ambtelijk terrein) beter letten op onderwijsdeskundigheid,* verworven hetzij door een desbetreffende studie, hetzij door ervaring, of nog beter, door een combinatie van beide kennisbronnen. Bij het ontwerpen van beleid zouden inhoudelijke (productmatige) argumenten dienen te prevaleren boven overwegingen die louter verwijzen naar het belang van procedurele rationaliteit. Teneinde dit effectief mogelijk te maken is een herstel noodzakelijk van het gewicht dat in het personeelsbeleid binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt gehecht aan inhoudelijk vakmanschap, gekoppeld aan een relativering van het belang van proces-management.¹⁵⁸ Een intellectueel bezien stevige bezetting van sleutelposities gedurende enkele jaren is voor de kwaliteit van de beleidsvoering veel belangrijker dan om topambtenaren met grote regelmaat van positie te laten switchen onder de m.i. onjuiste aanname dat zij louter door de hantering van bestuurlijke technieken (en ervaringen daarmee op verschillende posities) in staat zijn om hun werk goed te doen.

- *Niet terugschrikken voor onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit van het onderwijsbeleid.* Bij het ontwerpen van beleid zou hiervoor ook budgettaire ruimte geschapen behoren te worden. Effectonderzoek is een essentieel bestanddeel van elk

beleidsproces, niet slechts een interessante aangelegenheid voor afstandelijke wetenschappers.¹⁵⁹

- *Zorgen voor een goed georganiseerd én geborgd collectief geheugen van het centrale beleidsapparaat* (i.c. van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) teneinde herhaling van beleidsfouten te voorkomen.
- *De beleidsvoorbereiding zodanig inrichten dat iedere voorgenomen nieuwe beleidsdoelstelling steeds wordt onderworpen aan een confrontatie met beleidsdoelstellingen die reeds in uitvoering zijn.* Een dergelijke consistentietoets kan voorkomen dat het beleid is gestoeld op tegenstrijdige uitgangspunten.
- *Een consequente kritische reflectie op beleidsaanspraken waarvan de mogelijkheden tot een effectieve verwezenlijking problematisch zijn.* Via onderwijs kan veel, maar niet alles tot stand worden gebracht. Zo is het niet realistisch om te verlangen of te verwachten dat onderwijsinstellingen erin slagen om alle denkbare menselijke talenten effectief te ontwikkelen.¹⁶⁰ Gegeven schaarse leertijd en gegeven overwegingen van doeltreffendheid zijn keuzes onvermijdelijk. Soms moet de rijksoverheid, hoe lastig ook, maatschappelijke aanspraken pareren in plaats van incorporeren.
- *Aan een verstandige beleidskoers kan ook door onderwijsonderzoekers worden bijgedragen wanneer zij zich bereid tonen om op basis van hun onderzoeksgegevens mee te denken over het ontwikkelen van beleid.*¹⁶¹ Als onderzoekers zich verschansen in hun spreekwoordelijke ivoren toren komt er van een wenselijke inbreng van wetenschappelijke inzichten in de beleidsvorming weinig terecht. Het is daarbij overigens verstandig om oog te hebben voor de onderscheiden verantwoordelijkheden van kennisproducenten en kennisgebruikers, conform het pleidooi van Schuyt dat wetenschappelijke kennisverwerving en politieke wilsvorming behoren te worden beschouwd als twee onafhankelijke categorieën waartussen eerder een spanningsrelatie behoort te bestaan dan een schemerige symbiotische ruilrelatie.¹⁶² Zijderveld merkte hierover, toegespitst op de sociologie, eens op: “Konkluderend kunnen wij stellen dat het nut en de zin van de sociologie niet gevonden kunnen worden in een ondoordachte beleidsociologie noch in een zich bijvoorbeeld uitleveren aan het één of andere ideologische waardensysteem. Ik heb getracht aan te tonen dat het lot van de sociale wetenschappen is om slechts *indirekt*, met behulp van theoretische bezinning en empirisch onderzoek, bij te kunnen dragen tot de problematiek van de menselijke praxis.”¹⁶³

Dankwoord

Ik heb gedurende mijn verbintenis met de Nederlandse Economische Hogeschool en de Erasmus Universiteit Rotterdam veel bestuurlijke steun, collegialiteit en hartelijkheid mogen ervaren. Ik voelde me hier thuis. Het stemt mij dankbaar dat ik op basis van een gastvrijheidsovereenkomst nog enige tijd aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen verbonden mag blijven.

In de afgelopen ruim 41 jaar heb ik mij niet binnen deze faculteit willen opsluiten. Ik beschouwde het als een uitdaging om niet alleen bezig te zijn met de ontwikkeling en de overdracht, maar ook met de toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis. Daarvoor boden diverse nevenfuncties boeiende mogelijkheden. Ik noem hier vooral:

- mijn adviserende en bestuurlijke betrokkenheid gedurende 34 jaar bij het werk van de onderwijsbeleidingsdienst hier in de regio, thans in de vorm van de CED-groep.
- mijn betrokkenheid bij het werk van de Sociaal-Economische Raad in de periode 1979-2004.
- het voorzitterschap van de Onderwijsraad, dat ik mocht vervullen van 1 juli 1992 tot 1 januari 2001.
- en thans nog: het voorzitterschap van de Politieonderwijsraad, dat mij in aanraking brengt met een dynamische maatschappelijke sector waarin zich uiterst boeiende ontwikkelingen op onderwijsterrein voltrekken, waarvan het een voorrecht is om erover te mogen meedenken.

Deze en vele andere uithuizige bezigheden brachten een verrijking van mijn sociaal-wetenschappelijke kennis en inzichten met zich waarmee ik zowel in mijn onderzoeken als in menig college mijn voordeel heb trachten te doen. Een inzicht, 's morgens opgedaan tijdens een vergadering van de Onderwijsraad of van de SER, kon niet zelden nog diezelfde dag worden benut tijdens een van mijn colleges. Ik dank de zeer velen met wie ik in de genoemde externe verbanden heb samengewerkt (en dit wat de politie betreft gelukkig nog steeds doe) voor hun samenwerking en hun wijze lessen.

In facultair verband heb ik met velen intensief samengewerkt, zo velen dat ik hun namen hier onmogelijk de revue kan laten passeren. Uiteraard was ik het meest verbonden met de directe medewerkers op het terrein van de onderwijssociologie. Jarenlang bestond de harde kern van deze groep uit Sjaak Braster, Nan Dodde, Willem Fase (die ons helaas op zo jeugdige leeftijd is overleden), Mart-Jan de Jong en Theo Veld. Ik dank hen voor hun steun, zonder welke het niet gelukt zou zijn om in Rotterdam een onderzoekscentrum op het terrein van de onderwijssociologie van de grond te tillen, waaraan in de gloriejaren (dat waren de jaren 1980-1995, toen de onderzoekscapaciteit explodeerde van 1 naar 25 fte) niet minder dan 92 (voor 88 % uit de tweede en derde geldstroom bekostigde) medewerkers waren verbonden.

Dankbaar kijk ik ook terug op de plezierige en vruchtbare samenwerking met collega's die aan verscheidene andere universiteiten verbonden waren en dit soms nog zijn. Ik noem hier vooral: Bert Creemers, Jaap Dronkers, Fons Knoers, Wim Meijnen, Wim Nijhof, Jules Peschar, Anton Wesselingh en Fons van Wieringen.

Ik heb veel steun van mijn gezin ervaren. Dinette en de kinderen vormden een meelevend thuisfront. Menigmaal was Dinette aan mijn zijde bij het uitvoeren van mijn universitaire taken, niet slechts moreel doch ook inhoudelijk. Zo had zij een substantieel aandeel in de eindredactie van mijn boeken over de Scheldeforten Lillo en Liefkenshoek die vorig jaar zijn verschenen. Ik had het geluk dat Dinette vanaf het begin van onze relatie erg in mijn werk was geïnteresseerd. Ons huwelijk kon daardoor nauw verbonden worden met mijn werk. Dit bleek reeds op onze trouwdag, die niet toevallig samenviel met de diëns natalis van onze universiteit. Ik behoefde daardoor namelijk geen college te laten vervallen.¹⁶⁴

Onze huwelijksreis voerde naar Helvoirt, niet vanwege de fraaie omgeving, maar omdat daar de eerste landelijke onderwijssociologische conferentie werd gehouden, die ik niet wilde missen.

Toen onze kinderen nog klein waren was het voor hen niet eenvoudig om zich een beeld van mijn werk te vormen. Dit manifesteerde zich wel heel duidelijk toen mijn ongeveer vijfjarige oudste zoon bedremmeld mijn studeerkamer binnenkwam en bezorgd de vraag stelde: “papa, waarom ben jij nou niks geworden?”. Hij had mij, omringd door papier, regelmatig in de weer gezien met een nietmachine en een perforator, en daaruit de voor een kind volstrekt begrijpelijke conclusie getrokken dat de werkzaamheden van zo’n vader weinig tot niets konden voorstellen. Zo werd ik met beide benen op de grond geplaatst. Dit is me nadien nog menigmaal overkomen en daar, maar bovenal voor hun medeleven, vooral in spanningsvolle perioden, ben ik onze kinderen dankbaar voor.

Ik ben niet van plan om met werken te stoppen. Daardoor is het onwaarschijnlijk dat mijn emeritaat zal leiden tot een duik in het spreekwoordelijke zwarte gat, dat in de beeldvorming hardnekkig met pensionering is verbonden. Ik betreed wel een nieuwe levensfase, die hopenlijk even boeiend zal zijn als de fase die ik thans dankbaar afsluit.

Ik dank u zeer voor uw belangstelling.

Noten

¹ Ph. J. Idenburg, 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 47, 1970, p. 1-18. Idenburg toonde zich niet slechts bezorgd over de bewerktuiging van het beleidsvoerend apparaat van de Nederlandse overheid op onderwijsterrein, maar ook over het ontbreken van een visie op de maatschappelijke betekenis van het onderwijs: "Het gebrek aan visie ligt als een dikke mist over onze onderwijswereld. Alle vaart dreigt erin vast te lopen" (p. 18).

² Reeds tijdens mijn sociologie-studie aan de toenmalige Nederlandse Economische Hogeschool raakte ik geïnteresseerd in de studie van het onderwijs en het onderwijsbeleid, getuige onder meer mijn doctoraal-scriptie "Functies van het onderwijs", die in augustus 1967 verscheen. Na mijn afstuderen (in 1968) specialiseerde ik mij in de onderwijssociologie, met een bijzondere belangstelling voor de sociologie van het onderwijsbeleid. Vanaf 1973 raakte ik ook als adviseur bij het onderwijsbeleid betrokken, eerst als wetenschappelijk adviseur van het Rotterdamse project "Onderwijs en Sociaal Milieu" (gericht op het vergroten van de onderwijskansen van kinderen uit de maatschappelijke achterhoede), later als lid van diverse commissies en werkgroepen van de Sociaal-Economische Raad (in het bijzonder op het terrein van de arbeidsmarkt en het onderwijs) en als voorzitter van de Onderwijsraad. Naast mijn werk als onderzoeker op het terrein van het onderwijs was ik in de gelegenheid om het onderwijsbeleid in Nederland op het breukvlak van wetenschap en beleid te aanschouwen.

³ A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen a.d. Rijn, 1996.

⁴ Ik dank Dr. Theo Veld voor zijn bereidheid om de concept-tekst van het onderhavige boek kritisch door te lezen en suggesties voor verbetering te doen.

⁵ Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Utrecht, Antwerpen, 1999, dertiende editie, p. 3725.

⁶ J.A.A. van Doorn, *Relativering van rationaliteit*, Den Haag, 1987, p. 7.

⁷ Zie hiervoor o.m.: H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Muiderberg, 1992 (tweede druk), p. 58-61; J.J.A. Tacq, 'Causaliteit als virtuele finaliteit', in: H.J. van de Braak (red.), *Rationaliteit en Beleid; hoofdstukken uit de Rotterdamse sociologie*, De Lier, 1990, p. 313-357.

⁸ K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Londen (10^{de} druk), 1960, p. 51-58; zie voor de wijze waarop Max Weber het begrip rationaliteit conceptualiseerde: M.J. de Jong, *Grootmeesters van de sociologie*, Amsterdam/Meppel, 1997, p. 116.

⁹ A.C. Zijdeveld, 'Dubbele rationaliteit en beleidssociologie', in: H.J. van de Braak (red.), op. cit., p. 378-379; zie voor deze opvatting ook Van Doorn, op. cit. 1987, p. 19.

¹⁰ T. Abma en R. in 't Veld, 'Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven', in: T. Abma en R. in 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap; perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam, 2001, hoofdstuk 2.

¹¹ Zie hiervoor bijv. J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid*, Utrecht, 2002; ook: Z. van der Wal, 'Morele verwarring in het openbaar bestuur', in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 3, 2005, p. 13-20.

¹² Geciteerd in: Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, Den Haag, 2006, p. 55.

¹³ W. Veugelers en R. Bosman (red.), *De strijd om het curriculum; onderwijssociologische perspectieven op inhoud, vorm en zeggenschap*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005.

¹⁴ A.L. Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', in: W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Den Haag, 1999, p. 19.

¹⁵ J.M.G. Leune, 'Onderwijs en overheid', in: N. Verloop en J. Lowyck (red.), *Onderwijskunde; een kennisbasis voor professionals*, Groningen/Houten, 2003, p. 64.

¹⁶ R. in 't Veld, H. de Bruijn en M. Lips, *Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid; een studie*, Den Haag, 1996.

¹⁷ Dit geldt voor het initieel onderwijs en de meeste vormen van post-initieel onderwijs. Er zijn onderwijssoorten waarbij het directe genoegen van de deelnemer om ervan te genieten, zonder een investeringsoogmerk, centraal staat. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hoger onderwijs voor ouderen.

¹⁸ Op dit risico is door Bronneman-Helmerts geweest; zie: R. Bronneman-Helmerts, 'Onderwijs in het zicht van de toekomst', in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 83, 2006, p. 57. Zij veronderstelt dat de snelheid en het gemak waarmee modieuze denkbeelden over maatschappelijke ontwikkelingen hun weg vinden in het onderwijs onder meer te maken hebben met een toegenomen invloed van wat zij noemt de buitenuniversitaire kennissector: de wereld van de organisatieadviesbureaus, de pedagogische centra en de procesmanagers.

¹⁹ B. Bernstein, 'Education cannot compensate for society', in: B.R. Cosin (red.), *School and Society*, Londen (tweede editie), 1997, p. 64-69.

²⁰ Van Doorn, op. cit. 1987, p. 8.

²¹ Een voorbeeld van een beleidsprobleem dat nogal eens foutief worden gediagnosticeerd is de voortijdige uitval van leerlingen in het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld wanneer wordt verondersteld dat dit probleem wordt veroorzaakt door de grootte van een school of kan worden opgelost door meer te appeleren aan de zelfwerkzaamheid van leerlingen. Er wordt dan meestal voorbijgegaan aan twee krachtige determinanten van schooluitval, te weten tekortschietende cognitieve vermogens (zoals op het terrein van de taalbeheersing) en gedragsproblemen van leerlingen die overwegend zo niet uitsluitend buiten de school worden veroorzaakt.

²² Deze brede benadering spoort met het pleidooi van Van Doorn "dat de interventiewetenschappen nauwere relaties moeten onderhouden met en zo mogelijk verankering moeten vinden in wetenschappen die zich bezighouden met het doelrationele te boven gaande problemen. Zo zouden de beleidswetenschappen baat kunnen vinden bij samenwerking met de rechtswetenschappen en de normatieve politieke theorie, terwijl alle interventiewetenschappen connecties zouden dienen te onderhouden met de wijsgerige antropologie en de ethica"; zie: Van Doorn, op. cit. 1987, p. 19.

²³ J.W. de Beus, 'De morele dimensie van beleid', in: J.W. de Beus en Percy B. Lehning (red.), *Beleid voor de vrije samenleving. Politiek-theoretische opstellen*, Meppel/Amsterdam, 1990, p. 9-37.

²⁴ Ph.J. Idenburg, op. cit. 1970, p. 5 en 6.

²⁵ Frissen merkt hierover op: "Wat kerntaken zijn, blijkt veelal niet objectief vaststelbaar, maar vooral afhankelijk te zijn van ideologische voorkeuren"; zie: P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1996, p. 26.

²⁶ Vergelijk: F. Studulski en W.A. van Helden (red.), *De kerntaken van de overheid voor onderwijs*, Utrecht, 1995.

²⁷ Er zijn verschuivende opvattingen waarneembaar over het relatieve aandeel van private financiering in de bekostiging van het initiële onderwijs; zie: Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, Den Haag, 2006, met name hoofdstuk 4. Anno 2007 wordt het initiële onderwijs gewoonlijk gedefinieerd als het onderwijs van basisschool tot en met de masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Laatstgenoemde opleidingen in het hoger beroepsonderwijs worden gerekend tot het post-initieel onderwijs. Met de aanvaarding van het wetsontwerp WHOO (zie verderop) komt daarin mogelijk verandering.

²⁸ J.M.G. Leune, *Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse Onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, 1999, p. 29-38.

²⁹ Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid; studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, 2000, p. 104-107.

³⁰ Onderwijsraad, *De stand van educatief Nederland*, Den Haag, 2005, p. 79.

³¹ Er is in dit beperkte bestek geen gelegenheid om stil te staan bij prestatie-parameters zoals onderwijsdeelname, onderwijsopbrengsten en onderwijsrendement; zie hiervoor onder meer het bij de vorige noot genoemde rapport van de Onderwijsraad. Het is overigens methodologisch bezien bijzonder lastig om een causaal verband te leggen tussen dergelijke parameters enerzijds en kenmerken van het gevoerde overheidsbeleid anderzijds. Er zijn vele andere factoren die op de genoemde prestatie-parameters van invloed zijn. Het aandeel van de overheid daarin is moeilijk vast te stellen. Internationaal-vergelijkend onderzoek op dit terrein zit nog vol met voetangels en klemmen.

³² Ik verwijs naar drie eerdere analyses van mijn hand van het Nederlandse onderwijsbeleid: J.M.G. Leune, '75 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: *Onderwijsraad, Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid 1919-1994*, Den Haag, 1994, p. 9-19; J.M.G. Leune, *Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse Onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, 1999; J.M.G. Leune, 'Onderwijs en maatschappelijke verandering: een

terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen, p. 11-49.

³³ J.M.G. Leune, 'Onderwijsbeleid voor de kennissamenleving; trends, uitdagingen en dilemma's', in: Percy B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000; strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum, 2000, p. 273-283.

³⁴ In 1994 wees ik op de mogelijkheid dat autonomievergroting van een schoolbestuur per saldo leidt tot een verkleining van de autonomie van een school. Veel wijst erop dat dit (onbedoelde) effect zich intussen heeft gemanifesteerd; zie: J.M.G. Leune, 'Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen', in: B.P.M. Creemers (red.), *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, 1994, p. 32.

³⁵ Deze paradox is toegelicht in: J.M.G. Leune, op. cit. 1999, p. 43-45. De wetgever opende in 1996 de mogelijkheid van een privaatrechtelijk bestuur van een openbare school (Staatsblad 1996, nr. 580). Een dergelijk bestuur dient wel gestalte te geven aan twee andere, klassieke kenmerken van de openbare school, te weten algemene toegankelijkheid en levensbeschouwelijke pluriformiteit.

³⁶ U. Rosenthal e.a., *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 1996 (vijfde editie), p. 29-31.

³⁷ Getuige het Wetsvoorstel Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO), waarvan de parlementaire behandeling eind 2006 nog niet was afgerond.

³⁸ Van Kemenade merkt terecht op: "Voor systematisch onderwijsbeleid is in ieder geval een langduriger beleidscontinuïteit vereist dan één kabinetsperiode"; zie: J.A. van Kemenade, *Wakken in het kroos; opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*, Den Haag, 2003, p. 39.

³⁹ J. Scheerens, 'School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning', in: *School Effectiveness and School Improvement*, jrg. 1, nr. 1, 1990, p. 61-80; zie ook: R.J. Bosker en J. Scheerens, 'Alternative models of school effectiveness put to the test. Conceptual and Methodological Advances in Educational Effectiveness Research', in: *International Journal of Educational Research*, jrg. 21, nr. 2, 1994, p. 159-180.

⁴⁰ J.H. Slavenburg en Ton A. Peters (red.), *Het project Onderwijs en Sociaal Milieu: een eindbalans*, Rotterdam, 1989, p. 296; voorts: G.W. Meijnen e.a., *Schoolvoorbeelden; effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus*, Meppel, 1991; S. Karsten, 'Onderwijsachterstandenbeleid', in: W. Meijnen (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, p. 119-136.

⁴¹ Zie bijv. M. Turkenburg, *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002); het beleidsproces in vijftien gemeenten*, Den Haag, 2003.

⁴² J. Dronkers, 'Meer effectieve scholen en betere leerkrachten', in: K. van Beek (red.), *30 plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda*, Amsterdam, 2006, p. 50-77.

⁴³ Zie bijvoorbeeld de successen die geboekt worden via het DeltaPlusproject dat in Rotterdam wordt uitgevoerd onder regie van de CED-Groep; dit project beoogt om de prestaties van leerlingen op scholen met veel achterstandsleerlingen op de terreinen taal, rekenen en sociale competentie te verbeteren; zie: E. Lacor, *Evaluatie Deltaplus 2004-2005; stand van zaken*, Rotterdam, 2006.

⁴⁴ R. Vogels en R. Bronneman-Helmers, *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*, Den Haag, 2003.

⁴⁵ J. Mulder, J. Roeleveld en H. Vierke, *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs*, Nijmegen, 2006; zie voor de situatie in België: K. De Wit en P. Van Petegem, m.m.v. S. De Maeyer, *Gelijke kansen in het Vlaamse onderwijs. Het beleid inzake kansengelijkheid*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005.

⁴⁶ W.J. Nijhof, *Het Leerpotentieel van de werkplek*, Enschede, 2006, p. 11.

⁴⁷ N. Lagerweij en J. Lagerweij-Voogt, *Anders kijken; de dynamiek van een eeuw onderwijsverandering*, Antwerpen/Apeldoorn, 2004, p. 30-40.

⁴⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*, Den Haag, 1999, p. 11; zie voor de discrepantie tussen het streven naar meer autonomie van onderwijsinstellingen en het intensiveren van Inspectietoezicht: Onderwijsraad, *Deugdelijk Toezicht*, Den Haag, 1999; zie voor de juridische discussie die hierover is gevoerd in de aanloop naar de Wet op het Onderwijstoezicht onder meer: F.J.H. Mertens en J.C. van Bruggen, D. Mentink en M.T.A.B. Laemers, *Meten van schoolkwaliteiten of de rol van de inspectie als toezichthouder op de kwaliteit*; preadvies en co-referaten voor de op 19 november 1999 te houden jaarvergadering van de Vereniging voor Onderwijsrecht, Den Haag, 1999; R. van Naerssen en J.C. van

Bruggen, 'De WOT als interpretatie van artikel 23 Grondwet', in: *Inspectie van het Onderwijs, Toezicht gebundeld; actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*, Utrecht, 2003, p. 8-24.

⁴⁹ Zie voor eerste voorzichtige empirische indicaties van de effecten van het geïntensiveerde toezicht op de kwaliteit van het primair onderwijs: M.C.M. Ehren, *Toezicht en schoolverbetering*, Delft 2006; zie voor de historische rol van het Rijksschooltoezicht in dit opzicht: N. L. Dodde, "Een speurtocht naar samenhang"; *het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001*, Den Haag, 2001.

⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*, Den Haag, 1999, p. 11.

⁵¹ Het getal 99 ontleen ik aan het Toetsingskader zoals dit gold in 1999 (toen de nota "Variëteit en waarborg" verscheen); zie: *Inspectie van het Onderwijs, Integraal Schooltoezicht 1999; informatiebrochure voor scholen*, De Meern, 1999. De 99 kwaliteitseisen werden onderverdeeld in 13 clusters: leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, didactisch handelen, leerlingenzorg, leeropbrengsten, kwaliteitszorg, professionalisering, interne communicatie, externe contacten, contacten met ouders, inzet van middelen en schooladministratie en – procedures. Naar aanleiding van een in 2003 uitgevoerde evaluatie is het Toezichtskader voor het primair onderwijs inmiddels herzien, en wel met ingang van 2005; zie: *Inspectie van het Onderwijs, Toezichtskader primair onderwijs 2005*, Utrecht, 2005. Het aantal te beoordelen schoolkenmerken is drastisch gereduceerd tot 34. De beoordelingscategorieën bleven goedgevoel gehandhaafd, al werden ze iets anders geordend.

⁵² *Inspectie van het Onderwijs, De staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2004/2005*, Utrecht, 2006, p. 27.

⁵³ Zie bijv. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag, 2005. Een dergelijke switch in verantwoording is in overeenstemming met het kwalificeren van een onderwijsinstelling als een "mutual benefit organization" in de zin van Blau en Scott (d.w.z. een organisatie die er in beginsel is voor de direct belanghebbenden), doch staat op gespannen voet met het definiëren van een onderwijsinstelling als een openbaar nutsbedrijf (een "commonweal organization" in de zin van Blau en Scott), d.w.z. een instelling die er is ten behoeve van de gehele samenleving en niet slechts voor de direct betrokkenen. Bij het eerste type organisatie past toezicht door direct belanghebbenden, bij het tweede type toezicht vanuit/namens het algemeen belang. Zie voor deze organisatietypen: P.M. Blau en W. R. Scott, *Formal organizations; a comparative approach*, Londen, 1963, hoofdstuk 2. Het is ook denkbaar om een onderwijsinstelling te beschouwen als een louter professionele organisatie in de zin van Blau en Scott. Bij zo'n type organisatie past toezicht door professionals, zoals in het geval van visitatiecommissies in het hoger onderwijs.

⁵⁴ Zie bijv. F. de Vijlder, 'Tijd voor volwassen verantwoording in het onderwijs', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 172-179.

⁵⁵ Zie voor de BVE-sector in dit verband: E. Hooge, F. Nusink en M. van der Sluis, *Zicht op intern toezicht; theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*, Amsterdam, 2006.

⁵⁶ F. Jansma, 'Leraren nemen heft steeds meer in eigen hand', in: Jansen, Th., G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006, p. 60-66.

⁵⁷ Dit is bijv. vastgesteld door de Visitatiecommissie voor de lerarenopleiding basisonderwijs in 1993. Deze commissie constateerde dat bij het merendeel van de opleidingen een inhoudelijk opleidingskader met een uitgewerkt beroepsbeeld en concrete, richtinggevend e eindtermen ontbraken. Op het problematische karakter daarvan wees de Onderwijsraad op 18 september 1995 in zijn advies aan de minister van OCW over de discussienota "Vitale lerarenopleidingen"; zie ook: Th. Hoogbergen, 'Pabo's moeten fout bij zichzelf zoeken', *NRC Handelsblad*, 5 januari 2006, p. 9.

⁵⁸ Een voorbeeld van zo'n poging is het convenant startbekwaamheden voor het primair onderwijs, afgesloten door de minister van OCW en de HBO-Raad op 12 juli 2000.

⁵⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Werken in het Onderwijs 2007*, Den Haag, 2006, p. 41.

⁶⁰ Dit was reeds eerder mogelijk op basis van een individuele ontheffing door de Inspectie van het Onderwijs. Dit keer ging het om het treffen van een generieke voorziening; zie: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1999-2000, nr. 27015, *Voorschriften ten behoeve van de instroom van leraren in het primair en voortgezet onderwijs (Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs)*, 21 februari 2000. Dit wetsontwerp was een uitvloeisel van de beleidsnota van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*, Den Haag, 1999.

-
- ⁶¹ De voorwaarden betreffen het beschikken over een diploma van een hbo- of een wo-opleiding, relevant geachte beroeps- of maatschappelijke ervaring en het met goed gevolg doorstaan van een assessment. Van de zij-instromers wordt voorts verwacht dat zij op termijn wel aan de bevoegdheidseisen voldoen.
- ⁶² Memorie van toelichting bij het betreffende wetsontwerp, p. 2.
- ⁶³ Onderwijsraad, *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*, Den Haag, 1999, p. 30. Dat er voorzienbare tekorten aan bevoegde leraren zouden ontstaan als gevolg van de groeps-grootte-verlaging baseerde de Onderwijsraad op onderzoek van het Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA) te Tilburg; zie: I. van der Neut, H. Senders, M. Vermeulen en P. Fontein, *Arbeidsmarktramingen primair onderwijs 1998-2009*, Tilburg, 1999 (o.m. p. 55 en 66).
- ⁶⁴ Over de veronderstelde onderwijskundige effecten van een verlaging van de groeps-grootte in de onderbouw van het primair onderwijs had de Onderwijsraad een jaar eerder een kritisch advies uitgebracht, gebaseerd op veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de betekenis van klasse-grootte als determinant van leerprestaties; zie: Onderwijsraad, *Groeps-grootte en kwaliteit*, Den Haag, 1998; zie ook: H. Oosterbeek, *Voortschrijdend inzicht*, Amsterdam, 2001, p. 15 en 16; zie voor recent onderzoek op dit terrein: E. Annevelink, *Class size: linking teaching and learning*, Enschede, 2004.
- ⁶⁵ Onderwijsraad, *Advies over de Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag, 2000, p. 9.
- ⁶⁶ R. Vogels en R. Bronneman-Helmers, *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het "eigene" van de onderwijsprofessional*, Den Haag, 2006, p. 16. In 2005 trad in het aantal nieuwe zij-instromers een daling op. In 2004 werden 600 geschiktheidsverklaringen voor zij-instromers afgegeven, in 2005 daalde dit aantal tot 349 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Werken in het Onderwijs 2007*, Den Haag, 2006, p. 33).
- ⁶⁷ De Wet BIO is aanvaard op 28 juni 2004 (Staatsblad 344). De inwerkingtreding werd geregeld op 20 juli 2004 (Staatsblad 672).
- ⁶⁸ Zie voor dit besluit: Staatsblad, jaargang 2005, nr. 460.
- ⁶⁹ H.W.A.M. Coonen, *De leraar in de kennissamenleving; beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing*, Heerlen, 2005.
- ⁷⁰ Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, *Agenda 2010 van de sociale partners in het onderwijs*, Den Haag, 2006.
- ⁷¹ Deze spanning is in de onderwijssociologie al geruime tijd geleden onderkend en geanalyseerd; zie bijv. Ph. C. Schlechty, *Teaching and Social Behavior; toward an organizational theory of instruction*, Boston, 1976; zie ook: G. Vrieze, *Leraren onder druk?*, in: H. Kleijer en G. Vrieze (red.), *Onderwijzen als roeping; het beroep van leraar ter discussie*, Leuven/Apeldoorn 2000, p. 195-211.
- ⁷² A.M.P. Knoers, *Leraarschap: amb(acht) of professie*, Assen/Maastricht, 1987, p. 7. Vogels en Bronneman-Helmers stelden vast dat leraren die het onderwijs in 2004 verlieten als belangrijkste motief hiervoor opgaven: onvrede met het management, gevolgd door de sfeer op school en de werkdruk; Vogels en Bronneman-Helmers, op. cit. 2006, p. 38.
- ⁷³ A. en M. Verbrugge, 'Het onderwijs verzuipt! Leraren, ouders en leerlingen: verenigt u', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 18-34.
- ⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota 2007*, Den Haag, 2006; zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag, 2001.
- ⁷⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Werken in het Onderwijs 2007*, Den Haag, 2006, p. 49 en 92.
- ⁷⁶ Zo stelden onderzoekers van het IVA vast dat er in het schooljaar 1985-1986 grote verschillen waren in taakomvang van leraren in het voortgezet onderwijs. Die bleken onder meer samen te hangen met het vak dat door leraren werd verzorgd. Relatief zwaar belast bleken leraren Nederlands, relatief licht belast leraren gymnastiek; zie: J.M.G. Leune, *Beleid inzake taakomvang en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs*, Tilburg, 1988, p. 16.
- ⁷⁷ Onderwijsraad, *Waardering voor het leraarschap*, Den Haag, 2006, p. 10 en 11; zie ook: Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, Den Haag, 2006, p. 44; eveneens: J.M.G. Leune, 'Het leraarschap: knelpunten en perspectieven', in: H. Kleijer en G. Vrieze (red.), op. cit., p. 222; zo ook: M. Vermeulen, 'Archaïsche arbeidsvoorwaarden in onderwijs dringend aan modernisering toe', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 72-81.

- ⁷⁸ J.F.M. Letschert, *Wieden in een geheime tuin; een studie naar kerndoelen in het Nederlandse basisonderwijs*, Enschede, 1998, p. 3.
- ⁷⁹ Letschert, op. cit., p. 197; Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 1998*, Utrecht, 1999, p. 47.
- ⁸⁰ Onderwijsraad, *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*, Den Haag, 1999, p. 11; voorts: Onderwijsraad, *Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*. Den Haag, 2004; zie ook: M. van Dyck en H. Leune, 'Schoolprestatie-indicatoren en de rol van de overheid', in: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra en A.J. Visscher (red.), *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*, Assen, 2001, p. 190-207.
- ⁸¹ Vgl. R. Bosker, 'Achterstandsbestrijding in het onderwijs: 1-2-3, komt er nog wat van?' in: S. Karsten en P. Slegers (red.), *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?*, Antwerpen./Apeldoorn, 2005, p. 183.
- ⁸² Zie wat rekenen betreft bijvoorbeeld: J. de Lange, 'Reken- en wiskundeonderwijs moet beter', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 104-113.
- ⁸³ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2004/2005*, Utrecht, 2006, p. 18 en 269; ook: K. Vernooy, K., 'Leesonderwijs basisschool behoeft dringend verbetering', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 114-121.
- ⁸⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het onderwijs*, Den Haag, 1986.
- ⁸⁵ P.N. Karstanje, *Beleids Theorie Basisvorming; een proeve van reconstructie*, Amsterdam, 1996, p. 28, 36 en 38.
- ⁸⁶ Dit gebeurde door de aanvaarding (op 23 mei 2006 door de Eerste Kamer) van de regeling onderbouw voortgezet onderwijs (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006 I, 30 323, nr. A). De herziene kerndoelen betreffen de leergebieden Nederlands, Engels, rekenen en wiskunde, mens en natuur, mens en maatschappij, kunst en cultuur en bewegen en sport.
- ⁸⁷ Zie de volgende twee voorbeelden van vage kerndoelen: "De leerling leert zich mondeling en schriftelijk begrijpelijk uit te drukken" (kerndoel nr. 1) en "De leerling leert een eigentijdsbeeld van de eigen omgeving, Nederland, Europa en de wereld te gebruiken om verschijnselen en ontwikkelingen in hun omgeving te plaatsen" (kerndoel nr. 38).
- ⁸⁸ J. van Kemenade en W. Meijnen, 'Ook het onderwijs kan zoveel beter', in: E. Schüssler (red.), *Weg van de middenschool; dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*, Antwerpen/Apeldoorn, 2006, p. 103-125.
- ⁸⁹ Daarop is onder meer door Van Kemenade gewezen; zie: J.A. van Kemenade, 'Onderwijs en culturele identiteit', in: J.A. van Kemenade, *Over onderwijs gesproken; opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid*, Groningen, 1983, p. 129.
- ⁹⁰ Zie voor deze ontwikkeling: Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs, *Kwalificaties voor competentiegericht beroepsonderwijs; kwalificaties ontwikkelen in een samenhangende structuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*, Zoetermeer, april 2006. De basis hiervoor werd in 2002 gelegd toen Colo de nota *Samen werken aan leren; naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs* publiceerde. Over het streven naar competentiegericht beroepsonderwijs merkt Bronne-Helmerts het volgende op: "De algemene opvatting luidt dat het beroepsonderwijs minder kwalificatiegericht en meer competentiegericht moet worden. Bij competenties gaat het niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om houdingen en persoonlijke eigenschappen. Hoewel het begrip competentie nog nauwelijks geoperationaliseerd is –zeker niet voor verschillende niveaus van beroepsonderwijs– wordt er in het algemeen onder verstaan dat leerlingen naast vakken kennis en vaktechnische vaardigheden ook andere, meer beroepsoverstijgende competenties moeten verwerven, zoals zelfstandigheid, probleemoplossend vermogen, communicatieve vaardigheden, kunnen samenwerken in groepen en leervermogen; met andere woorden het vermogen zichzelf snel nieuwe kennis en vaardigheden eigen te maken. Kenmerkend voor competentiegericht leren is dat het tegelijkertijd leerlinggericht is (stelt de leerling centraal), ontwikkelingsgericht (aanwezige talenten zoveel mogelijk ontwikkelen) en handelingsgeoriënteerd (zinvolle verbanden leggen met de beroepspraktijk en de samenleving) (R. Bronneman-Helmerts, *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*, Den Haag, 2006, p. 40); zie hiervoor ook: M. Mulder, *Educatie, competentie en prestatie; over opleiding en ontwikkeling in het agro-foodcomplex*, Wageningen, 2004; ook: N. van den Berg, *Verbindend beroepsonderwijs; competentiegericht onderwijs, samenwerking met bedrijven en de bijdrage van lectoraten*, 's Hertogenbosch, 2006, hoofdstuk 1; W.J. Nijhof, *Naar "nieuwe" examineringsvormen in het MBO?*, Amersfoort, 2006 (ter perse), hoofdstuk 5.

Het streven naar competentiegericht onderwijs is in de kring van onderwijskundigen en onderwijssociologen niet onomstreden; zie bijv.: E. Wendrich, S. Blom, A. Dieleman en W. Wardekker, 'Competentiegericht onderwijs: een reflectie', in: W. Veugelers en R. Bosman (red.), op. cit., p. 61-84; ook: G. van der Werf, 'Oud of nieuw leren? Of liever gewoon leren?' *Pedagogische Studiën*, jrg. 83, 2006, p. 74-80; G. van der Werf, 'Het nieuwe leren is een onverantwoord maatschappelijk experiment', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 84-93; idem: W.J. Nijhof, *Het Leerpotentieel van de werkplek*, Enschede, 2006, p. 8-12.

⁹¹ De mate waarin dit gebeurt is nog niet duidelijk. Denkbaar is dat een dergelijke "inkleuring" op gespannen voet verkeert met het landelijke streven van de overheid naar stimulering van de interregionale mobiliteit (horizontaal zowel als vertikaal) op de arbeidsmarkt. Een te regio-specifieke inrichting van curricula kan ook problemen opleveren in de doorstroming vanuit het mbo naar het hbo.

⁹² Deze drie koepelorganisaties zijn: de MBO Raad (de brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie), Paepon (het platform van aangewezen en door de overheid erkende particuliere onderwijsinstellingen in Nederland) en Colo (de vereniging van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven).

⁹³ K. Polder, *Het krachtenveld rond de examinering in het mbo*, Amsterdam, 2004.

⁹⁴ Deze voorspellingen zijn vooral gebaseerd op: KwaliteitsCentrum Examinering, *Nieuwe standaarden en werkwijze*, Amersfoort, versie 30 mei 2006. In deze nota wordt onder meer opgemerkt: "De competentiegericht examineren vraagt om een beoordelingskader dat de nadruk legt op de wijze waarop instellingen de zaken rondom examineren valide, betrouwbaar, transparant en aantoonbaar hebben geregeld. De nieuwe standaarden zijn gericht op de kritische succesfactoren rondom examineren" (p. 8). Met deze formulering lijkt tot uitdrukking te worden gebracht dat het toezicht op de kwaliteit van de examineren-nieuwe-stijl vooral het karakter zal hebben van een beoordeling van gevolgde procedures. "De bewijslast om aan te tonen dat de inhoud en processen van examineren op orde zijn, ligt primair bij de instelling. De zelfevaluatie zal een belangrijke plaats innemen. Indien de informatie uit de zelfevaluatie voldoende aantoonbaar maakt dat de instelling voldoet aan de standaarden en dat de instelling inzicht heeft in de eigen kwaliteit, blijft de verificatie [door het KwaliteitsCentrum Examinering] beperkt" (p. 20). Te voorzien valt dat over deze visie op kwaliteitsborging het publieke (en het politieke) debat nog niet is afgerond. Het is goed denkbaar dat herhaalde klachten over de wijze waarop regionale opleidingscentra hun verantwoordelijkheid voor de examineren opvatten aanleiding geven tot een hernieuwde bezinning op de juistheid van het uitgangspunt dat deze centra in beginsel zelf voor de examineren verantwoordelijk zijn. Het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) is vanaf 1 augustus 2004 van overheidswege belast met de externe borging van de kwaliteit van de examens in het mbo. Het KCE verricht deze taak conform standaarden die door de minister van OCW worden vastgesteld. Deze zijn zowel van inhoudelijke als procedurele aard. Het KCE beoordeelt de examenopgaven steekproefsgewijze. Het centrum is in februari 2002 opgericht door de drie koepelorganisaties in het mbo (zie noot 92) met als doel om de kwaliteit van de examens in het mbo te borgen en te stimuleren om zo een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk vertrouwen in het mbo-diploma. Dat het KCE direct vanaf de start zijn verantwoordelijkheid voor de externe borging van de examens serieus nam moge blijken uit het feit dat in het cursusjaar 2004-2005 niet minder dan 50 % van de onderzochte examens slechts in voorwaardelijke zin werd goedgekeurd. Geconstateerd werd dat ze niet voldeden aan een of meer kwaliteitsstandaarden. Wel werd verondersteld dat dit manco binnen een jaar te verhelpen zou zijn.

⁹⁵ In november 2006 heeft de Onderwijsraad enkele suggesties gedaan om de kwaliteit van de examens in het mbo beter te borgen. Deze laten de eindverantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de examens intact: "De school blijft verantwoordelijk en houdt zicht op en beheerst het examineren, ook het competentiegericht examineren"; zie: Onderwijsraad, *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*, Den Haag, 2006, p. 31. De door de Onderwijsraad gesuggereerde verbetering van de interne examensdeskundigheid van de instellingen en de geopperde invoering van zogeheten integratieve eindtoetsen die bij voorkeur extern worden ontwikkeld, laten de spanningsverhouding tussen externe legitimering enerzijds en instellingsautonomie anderzijds onverlet. Invoering van een centraal, landelijk examen voor enkele sleutelvakken zou deze spanning redresseren. Het verzet hiertegen van de drie koepelorganisaties in het mbo valt niet goed te begrijpen, gelet op het belang dat ook deze organisaties hechten aan examens die qua niveau en civiel effect onomstreden zijn.

⁹⁶ W.J. Nijhof, *Naar "nieuwe" examineringsvormen in het MBO?*, Amersfoort, 2006 (ter perse), p. 41 en 42.

⁹⁷ A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs*, Groningen, 1976.

⁹⁸ *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* van 8 oktober 1992, art. 1.1.

⁹⁹ De meest recente gegevens hierover stammen uit het schooljaar 2000-2001 toen bij leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs de Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau (de NIO) werd afgenomen. Tussen leerlingen in de tweede klasse van het havo en het vwo manifesteerde zich een verschil van gemiddeld 11 punten ($2/3^{\text{de}}$ standaarddeviatie) op de NIO-schaal (H. van Dijk en P. Tellegen, NIO; *Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau; handleiding en verantwoording*, Amsterdam, 2004, tabel 5.2). Een dergelijk verschil is ook reeds in 1984 vastgesteld; zie: M.J. de Jong en Th. A. van Batenburg, 'De intelligentie van de Nederlandse schoolkinderen vroeger en nu', in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 10, maart 1985, p. 129-137. Uiteraard is intelligentie niet de enige determinant van succes in het onderwijs. Bij het legitimeren van niveau-verschillen tussen onderwijsinstellingen dienen begaafdheidsverschillen tussen onderwijsdeelnemers echter wel een belangrijke onderscheidende rol te spelen, zeker in het hoogste segment van het schoolwezen.

¹⁰⁰ Dit niveauverschil vloeit ook voort uit een verschil in taakstelling tussen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs enerzijds en hogescholen anderzijds. Eerstgenoemde instellingen zijn centra van wetenschappelijk onderzoek. Daarbij zijn verreweg de meeste docenten in het wetenschappelijk onderwijs actief betrokken; zij hebben veelal zowel een onderwijs- als een onderzoekstaak, anders dan docenten in het hoger beroepsonderwijs.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld de adviezen die de Sociaal-Economische Raad uitbracht over het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) in 1989, 1991, 1993, 1995, 1998 en 1999.

¹⁰² L. Hermans en B. Wientjes, 'Laat hogeschool apart', *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2005, p. 7.

¹⁰³ Wat de titelatuur betreft kan het uit een oogpunt van erkenning en beloning van geleverde prestaties onrechtvaardig worden geacht dat aan afgestudeerden van hogescholen en universiteiten identieke titels worden toegekend. Dit is voorts onverstandig met het oog op de civiele effecten van diplomering. De wijze waarop het bachelor-mastersysteem in het Nederlandse hoger onderwijs is ingevoerd heeft geleid tot titelinflatie.

¹⁰⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005-2006, nr. 30588, 8 juni 2006. De parlementaire behandeling van dit wetsontwerp is als gevolg van de toen in gang zijnde kabinetsformatie eind 2006 opgeschort. Het is de bedoeling dat deze wet (bij aanvaarding) in de plaats komt van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) van 8 oktober 1992. Ik dank Mr. E.P.J. Jaspas (hoofd van de Afdeling Juridische Zaken van de Erasmus Universiteit Rotterdam) voor zijn deskundig commentaar op een concept-versie van de onderhavige paragraaf.

¹⁰⁵ Onderwijsraad en Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *HBO en Kenniscirculatie*, Den Haag, 1999.

¹⁰⁶ Daaraan kunnen belangrijke bijdragen worden geleverd door de binnen hogescholen werkzame lectoren, vooropgesteld dat deze op grond van eigen kennis en ervaring een goed zicht hebben op de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis die zich leent voor toepassing in het hoger beroepsonderwijs. Een deugdelijke wetenschappelijke statuus van deze lectoren is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. Toen de lectoraten in het hbo werden gecreeërd werd het belang daarvan onderkend. Inmiddels blijkt uit menige benoeming dat het beschikken over een wetenschappelijke "record" niet steeds als noodzakelijk wordt gezien, getuige onder meer de aanstelling van niet gepromoveerden op lectoraten. Het gezaghebbend en succesvol kunnen functioneren als kennismakelaar wordt dan wel lastig.

¹⁰⁷ Te denken valt hier aan diverse instituten van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en aan instellingen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁰⁸ Omgekeerd wordt het universiteiten toegestaan om hbo-opleidingen te gaan verzorgen.

¹⁰⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nader rapport inzake het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en het onderzoek* (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek), Den Haag, 6 juni 2006, p. 11.

¹¹⁰ Er wordt wel tegengeworpen dat vooral door het voorschrijven van een accreditatieplicht voor instellingen die door de rijksoverheid worden bekostigd kan worden bewaakt dat de binariteit van het stelsel intact blijft. Men bedenke dat het ook voor het accreditatieorgaan (i.c. de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) niet eenvoudig is om het onderscheid tussen de beide vormen van hoger onderwijs scherp te maken. Het gehanteerde toetsingskader biedt veel ruimte voor exegese in dit opzicht. Die ruimte leidt ertoe dat opleidingen een formele status kunnen verwerven waarover stellig discussie

mogelijk is. Dan is het zo dat accrediteren een globaal en onvermijdelijk nogal formeel instrument van kwaliteitszorg is, dat bovendien infrequent wordt toegepast. Het is voor instellingen van hoger onderwijs mogelijk om creatief met dit instrument om te gaan, bijvoorbeeld door nieuwe opleidingen onder bestaande noemers onder te brengen en daardoor een kwaliteitsbeoordeling ex ante te ontwijken. De recente voornemens inzake een aanpassing van de WOO voorzien in een verruiming van hun beleidsruimte op dit terrein. Het is mogelijk dat opleidingen formeel aan de normen van het vastgestelde accreditatie-kader voldoen (zij hebben hun zaken op papier goed voor elkaar), doch meer feitelijk gezien, blijkens de kwaliteit van de docenten, de instroomeisen, de beoordelingseisen bij tentamens en examens, het gehanteerde verplichte curriculum, de kwaliteit van voorgeschreven stages e.d. in kwalitatief opzicht onvoldoende functioneren. Accreditatie kan dit niet afdoende ondervangen, evenmin als toezicht door de Inspectie, behoudens in het geval van extreem en goed zichtbaar falen, waarover publieke verontwaardiging is ontstaan. Voor het waarborgen van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs is vooral de professionele cultuur van de daar werkzame docenten van belang. Vastgesteld kan worden dat die in het hoger beroepsonderwijs nog volop in ontwikkeling is en minder dan in het wetenschappelijk onderwijs is geworteld in een lange traditie. Het zou goed te rechtvaardigen zijn indien met dit verschil in ervaring bij de hantering van zowel het accrediterings- als het toezichtsinstrument rekening wordt gehouden.

¹¹¹ De onderwijspolitieke besluitvorming over de (her)inrichting van het stelsel van hoger onderwijs in de afgelopen veertig jaar zou een interessant object zijn van een sociaal-wetenschappelijk onderzoek, gericht op het traceren en analyseren van de achtergronden daarvan. Wie onderwijspolitieke besluitvorming tracht te begrijpen kan niet heen om de invloeds- en machtsverhoudingen waarbinnen het beleid zich voltrekt. In de Nederlandse beleidspraktijk spelen pressiegroepen vanuit de onderwijssector zelf vanouds een belangrijke rol in het overheidsbeleid (J.M.G. Leune, 'Pressiegroepen in en buiten het onderwijsbestel', in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune, *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen, 1995, p. 235-254). Het zou interessant zijn om na te gaan welke rol de twee institutionele hoofdrolspelers binnen de sector van het hoger onderwijs, te weten de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de HBO-Raad (de belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen) in de besluitvorming hebben gespeeld. Plausibel lijkt de hypothese dat vooral de HBO-Raad kans heeft gezien een dominant stempel op het beleid inzake de binariteit van het hoger onderwijs te drukken. Het waren en zijn primair de hogescholen die belang hadden bij het aantasten van die binariteit, omdat dit gepaard ging met het verwerven van nieuwe faciliteiten en van een steviger statuspositie binnen het hoger onderwijsstelsel. De emancipatie van het hbo die zich in de laatste twee decennia van de 20^{ste} eeuw heeft voltrokken ging gepaard met de komst van een nieuwe en uitdijende bestuurlijke elite in het Nederlandse schoolwezen die haar weg naar en binnen de onderwijspolitieke arena effectief wist en weet te vinden. Daarbij kwam de bestuurlijke elite van de universiteiten meer en meer in de schaduw te staan.

¹¹² Sociaal-Economische Raad, *Kennis maken, kennis delen; naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs*, Den Haag, 2003, p. 66-67.

¹¹³ Bron: CBS, Statline. Met dank aan drs. L.J. Herweijer van het Sociaal en Cultureel Planbureau voor zijn assistentie bij het verzamelen en interpreteren van gegevens over de uitgaven van de overheid op het terrein van onderwijs en wetenschappen.

¹¹⁴ B. Kuhry, *Trends in onderwijsdeelname: van analyse tot prognose*, Rijswijk/Den Haag, 1998, p. 18.

¹¹⁵ CBS, Statline (november 2006).

¹¹⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000; Nederland in Europa*, Den Haag, 2000, p. 485.

¹¹⁷ J.M.G. Leune, op. cit. 1999, p. 24; W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Investeren en terugverdienen; kosten en baten van onderwijsinvesteringen*, Den Haag, 2003, p. 39.

¹¹⁸ J.M.G. Leune, op. cit. 2002, p. 37.

¹¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, jrg. 5, nr. 4, 1998, p. 55.

¹²⁰ Centraal Planbureau, *Kansrijk Kennisbeleid*, Den Haag, 2006.

¹²¹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*, Den Haag, 2004; Onderwijsraad, *De helft van Nederland hoogopgeleid*, Den Haag, 2005.

¹²² Het is op zich niet zo'n kunst om door verlaging van selectie-drempels en van kwaliteitsstandaarden en door het invoeren van nieuwe titels (zoals die van de "associate degree") het percentage hoger opgeleiden aanzienlijk op te voeren. Op die wijze kan wellicht zelfs op termijn 50 % van de beroepsbevolking een dergelijke kwalificatie verwerven. Dan moet wel de vraag rijzen welke maatschappelijke winst daarmee wordt geboekt. De "Lissabon-ambitie" wordt dan goed beschouwd door een kunstgreep verwezenlijkt.

-
- ¹²³ CBS, Statline (november 2006). Vergelijkbare cijfers van eerdere jaren zijn niet beschikbaar.
- ¹²⁴ Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, Den Haag, 2006.
- ¹²⁵ Zie voor het belang van meer investeringen in onderzoek: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *AWT-Nieuwsbrief*, jrg. 9, nr. 3, november 2006.
- ¹²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*, Voorburg/Heerlen, 2006, p. 81. De sterke stijging van de uitgaven voor het primair onderwijs was met name te danken aan de verlaging van de groeps grootte in de onderbouw van de basisschool en aan extra investeringen op het terrein van ict (computers).
- ¹²⁷ Om een mogelijk misverstand te voorkomen: ik doe hier geen poging om de gesignaleerde m.i. problematische aspecten van het Nederlandse overheidsbeleid op het terrein van het onderwijs goed te praten, doch om deze vanuit een meer analytisch perspectief te begrijpen.
- ¹²⁸ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel; vervolgnota*, Den Haag, maart 1977, p. 12 (Tweede Kamer, 1976-1977, 14425, nr. 2).
- ¹²⁹ Interview met J.A. van Kemenade in: G. Puchinger, *Onderwijsvernieuwing*, Delft, 1973, p. 296.
- ¹³⁰ H. Broekkamp en B. van Hout-Wolters, *“De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk”*; *een overzichtsstudie van problemen, oorzaken en oplossingen*, Amsterdam, 2006, p. 53.
- ¹³¹ Zie hiervoor: U. Rosenthal e.a., *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 1996 (vijfde editie), p. 31-32.
- ¹³² Er zijn binnen het schoolwezen vanouds personen, groeperingen en instituties actief die om uiteenlopende redenen (soms louter altruïstisch, soms al dan niet verhuuld gedreven door positionele belangen) ijveren voor veranderingen. Beleidsvoerders weten de merites en de consequenties van bepleitte innovaties niet altijd goed in te schatten. Zo kan het gebeuren dat onrijpe en voor de koers van het beleid onverstandige gedachten worden omarmd.
- ¹³³ Deze spanning manifesteert zich bijvoorbeeld in discussies over de reikwijdte en intensiteit van aan onderwijsinstellingen op te leggen deugdelijkheidseisen. Daarbij gaat het om de vraag waar de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor deugdelijk onderwijs ophoudt en die van de besturen van onderwijsinstellingen begint; zie hiervoor: D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid; de wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem*, diss. Rotterdam, 1989.
- ¹³⁴ A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen a.d. Rijn, 1996, hoofdstuk 7.
- ¹³⁵ De navolgende cijfers zijn ontleend aan: Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2004/2005*, Utrecht, 2006 (diverse plaatsen). Op onderdelen wijken deze cijfers licht af van de gegevens over het onderwijsjaar 2004-2005 die zijn vermeld in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*, Voorburg/Heerlen, 2006, p. 10.
- ¹³⁶ Dit cijfer stamt uit 2003.
- ¹³⁷ R. Vogels en R. Bronneman-Helmerts, *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het “eigene” van de onderwijsprofessional*, Den Haag, 2006, p. 12.
- ¹³⁸ De aantallen betreffen personen, ongeacht de omvang van hun werktijd.
- ¹³⁹ Deze deelsector omvat het rijk, de gemeenten, provincies, de rechterlijke macht en de waterschappen.
- ¹⁴⁰ Deze deelsector omvat defensie en politie.
- ¹⁴¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *OCW-Courant*, jrg. 1, nr. 1, 19 september 2006, p. 3.
- ¹⁴² R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid; een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden/Antwerpen, 1990, p. 141.
- ¹⁴³ R.K. Merton, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe Illinois, 1952, p. 365.
- ¹⁴⁴ Zo merkte minister Van der Hoeven over de inrichting van de tweede fase van het voortgezet onderwijs op: “er is daar een bepaald pedagogisch ideaal tot op het lesniveau voorgeschreven. Dat zat niet in de oorspronkelijke wetgeving, maar in de uitvoeringswetten die erop volgden. We zijn daarmee gestopt. Weg met de procesbeschrijvingen en in plaats daarvan scholen afrekenen op de realisatie van de kerndoelen”; zie: J. Prij en Th. Jansen, ‘Hoe krijgen we beter onderwijs in Nederland? In gesprek met minister Maria van der Hoeven & BON-voorzitter Ad Verbrugge’, in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), op. cit. 2006, p. 194.
- ¹⁴⁵ H.M. Bronneman-Helmerts (m.m.v. C.G.J. Taes), *Scholen onder druk; op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Den Haag, 1999, hoofdstuk 9.
- ¹⁴⁶ J.M.G. Leune, op. cit. 1995, p. 235-254.

¹⁴⁷ Naast de wetgevende, de uitvoerende, de rechterlijke en de ambtelijke macht. De gezamenlijke deskundigen (waartoe ook onafhankelijke adviesorganen worden gerekend) worden soms als een zesde macht omschreven.

¹⁴⁸ Ringeling heeft erop gewezen dat de rijksoverheid hierdoor nogal eens wordt opgezaald met “onmogelijke taken”, d.w.z. “taken die niet oplosbaar bleken in andere sectoren, of door bepaalde maatschappelijke groeperingen met een zucht van verlichting bij de overheid zijn gedeponeed”; zie: A. Ringeling, *Het imago van de overheid; de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Den Haag, 1993, p. 103.

¹⁴⁹ Deze wijze van politiek bedrijven wordt wel betiteld als corporatistisch; zie hiervoor J.A.A. van Doorn, ‘Corporatisme en technocratie, een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek’, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1981, nr. 5, p. 134-149; voorts: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij; een bestuurskundige benadering*, Lochem/ Gent, 1988.

¹⁵⁰ Dit verschijnsel manifesteert zich ook op andere beleidsdomeinen dan het onderwijsbeleid; zie: U. Rosenthal e.a., op. cit. 1996, hoofdstuk 4 en 5.

¹⁵¹ U. Rosenthal e.a., op. cit. 1996, p. 167-170.

¹⁵² Ph. J. Idenburg, op. cit. 1970, p. 9.

¹⁵³ Overigens is een utopie als richtsnoer voor gedrag en beleid bepaald niet zonder betekenis. In zijn afscheidscollage als hoogleraar onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam merkte Idenburg hierover op: “Maar laat ons de utopie bewaren als draagster van ons diepste verlangen en als richtpunt van ons beleid! Zij is de drijfveer van alle vooruitgang en niet de geringste onder de uitingen van een doorleefde menselijkheid”; zie: Ph.J. Idenburg, *De Utopie in het Onderwijsbeleid*, Groningen, 1972, p. 10.

¹⁵⁴ Zie hiervoor ook: H. Oosterbeek, op. cit., 2001, p. 40-42; J.M. Pieters en B. de Vries, *Kennisproductie en kennisdisseminatie in het Nederlandse onderwijsveld: een voorstudie naar de rol van kennissamenlevingen*, Enschede, 2005; Onderwijsraad, *Naar meer evidence based onderwijs*, Den Haag, 2006, hoofdstuk 6.

¹⁵⁵ Ook kennisneming van onderzoek op aanverwante wetenschappelijke terreinen, zoals onderwijskunde, onderwijsconomie, onderwijsrecht en onderwijspsychologie is van belang.

¹⁵⁶ J.M.G. Leune, *Wat is onderwijssociologie?*, Deventer, 1980. De vooruitgang op dit terrein wordt nog duidelijker zichtbaar indien de kennisontwikkeling wordt vergeleken met de ambities die door onder meer Vervoort in 1969 werden verwoord; zie diens ‘Signalement en signatuur van de Nederlandse onderwijssociologie’, in het themanummer van de *Sociologische Gids* over onderwijssociologie, jrg. 16, nr. 1, januari/februari 1969, p. 2-12;

¹⁵⁷ Zie voor de kennisontwikkeling op het terrein van de onderwijssociologie in Nederland: R. Bosman en S. Waslander (red.), *Over kansen, competenties en cohesie; kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*, Assen, 2006.

¹⁵⁸ Bij zijn afscheid als directeur-generaal van het ministerie van OCW op 12 februari 2004 merkte drs. J. Riezenkamp op, na gewezen te hebben op het belang van materiedeskundigheid, dat het verstandig zou zijn om bij het benoemings- en bevorderingsbeleid van dit departement de gedachte te verlaten “dat je om een goede manager te zijn vooral mobiel moet wezen en om de paar jaar naar een andere “klus” moet, zodat elk risico om inhoudelijke kennis op te lopen als een besmettelijke ziekte kan worden gemeden.” Hij voegde eraan toe: “Mobiliteit in combinatie met geringe materiedeskundigheid leidt in een omgeving met een afrekencultuur tot vergroting van administratieve lasten en vermindering van de direct productieve uren”.

¹⁵⁹ Een m.i. geslaagd voorbeeld hiervan is de wijze waarop de sinds 2003 in gang gezette “innovatiearrangementen” betreffende het beroepsonderwijs worden geëvalueerd; zie hiervoor E. de Bruyn en J. Hermanussen, *Evaluatie Innovatiearrangement Beroepskolom; jaarrapportage 2005*, 's Hertogenbosch/Driebergen, 2006.

¹⁶⁰ Voor de breedst denkbare opvatting over talentenontwikkeling is in 2005 gepleit door het Innovatieplatform; zie: Innovatieplatform, *Leren excelleren; talenten maken het verschil*, Den Haag, 2005; zie voor een kritische reflectie op zo’n brede ambitie: J.M.G. Leune, ‘De reikwijdte van het onderwijsaanbod in het funderend onderwijs’, in: B. Creemers e.a. (red.), *De kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, 1983, p. 16-47.

¹⁶¹ Vermeulen merkte terecht op: “Toch ligt het niet alleen maar aan beleidsmakers dat er te weinig onderbouwing plaatsvindt van hun beleidsvoornemens. Wetenschappers lijken af en toe ook terug te schrikken om zich meer te bemoeien met beleidsontwikkeling”; zie: M. Vermeulen, *Een meer dan*

toevallige casus; de tekorten aan leraren gezien als aansluitingsvraagstuk tussen opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs, Heerlen, 2003, p. 44.

¹⁶² C.J.M. Schuyt, 'De kloof tussen weten en willen', in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 11, nrs. 1 en 2, 1984, p. 27; ook: K. Schuyt, 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: K. Schuyt, J.W. Duyvendak en Th. Roes, *Werken op de grens van wetenschap en beleid*, Den Haag, 2006, p. 11-27, waarin Schuyt onder meer opmerkt: "Beleid is volatiel en kameleontisch, het zoekt steeds deze maatschappelijke en politieke golven op. Daarmee en daarom is het lastig voor de wetenschap met haar eigen stabiele en voor de maatschappij vaak stekelige lange termijn doelen, het beleid voor te blijven met direct toepasbare kennis".

¹⁶³ A.C. Zijderveld, *Over het nut en de zin van de sociologie*, Meppel, 1972, p. 23.

¹⁶⁴ Destijds was de dië's natalis van de Erasmus Universiteit Rotterdam een collegevrije dag.

Geraadpleegde literatuur

- Abma, T. en R. in 't Veld, 'Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven', in: T. Abma en R. in 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap; perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam, 2001, hoofdstuk 2.
- Annevelink, E., *Class size: linking teaching and learning*, Enschede, 2004.
- Berg, N. van den, *Verbindend beroepsonderwijs; competentiegericht onderwijs, samenwerking met bedrijven en de bijdrage van lectoraten*, 's Hertogenbosch, 2006.
- Bernstein, B., 'Education cannot compensate for society', in: B.R. Cosin (red.), *School and Society*, Londen (tweede editie), 1997, p. 64-69.
- Beus, J.W. de, 'De morele dimensie van beleid', in: J.W. de Beus en Percy B. Lehning (red.), *Beleid voor de vrije samenleving. Politiek-theoretische opstellen*, Meppel/Amsterdam, 1990, p. 9-37.
- Blau, P.M. en W. R. Scott, *Formal organizations; a comparative approach*, Londen, 1963.
- Bosman, R. en S. Waslander (red.), *Over kansen, competenties en cohesie; kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*, Assen, 2006.
- Bosker, R.J. en J. Scheerens, 'Alternative models of school effectiveness put to the test. Conceptual and Methodological Advances in Educational Effectiveness Research', in: *International Journal of Educational Research*, jrg. 21, nr. 2, 1994, p. 159-180.
- Bosker, R., 'Achterstandsbestrijding in het onderwijs: 1-2-3, komt er nog wat van?' in: S. Karsten en P. Sleegers (red.), *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005, p. 177-185.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', in: W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Den Haag, 1999, p. 19-136.
- Braak, H.J. van de (red.), *Rationaliteit en Beleid; hoofdstukken uit de Rotterdamse sociologie*, De Lier, 1990.
- Broekkamp, H. en B. van Hout-Wolters, "*De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk*"; een overzichtsstudie van problemen, oorzaken en oplossingen, Amsterdam, 2006.
- Bronneman-Helmerts, H.M. (m.m.v. C.G.J. Taes), *Scholen onder druk; op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Den Haag, 1999.
- Bronneman-Helmerts, R., 'Onderwijs in het zicht van de toekomst', in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 83, 2006, p. 55-59.
- Bronneman-Helmerts, R., *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*, Den Haag, 2006.
- Bruyn, E. de en J. Hermanussen, *Evaluatie Innovatiearrangement Beroepskolom; jaarrapportage 2005*, 's Hertogenbosch/ Driebergen, 2006.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kennis en economie 2001; onderzoek en innovatie in Nederland*, Voorburg/Heerlen, 2001.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2003-2004*, Den Haag/Deventer, 2004.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*, Voorburg/Heerlen, 2006.
- Centraal Planbureau, *Kansrijk Kennisbeleid*, Den Haag, 2006.
- Colo, *Samen werken aan leren; naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*, Zoetermeer, 2002.
- Coonen, H.W.A.M., *De leraar in de kennissamenleving; beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing*, Heerlen, 2005.
- Dijk, H. van en P. Tellegen, *NIO; Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau; handleiding en verantwoording*, Amsterdam, 2004.
- Dijkstra, A.B., S. Karsten, R. Veenstra en A.J. Visscher (red.), *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*, Assen, 2001.
- Doorn, J.A.A. van, 'Corporatisme en technocratie, een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek', in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1981, nr. 5, p. 134-149.
- Doorn, J.A.A. van, *Relativering van rationaliteit*, Den Haag, 1987.

- Dronkers, J., 'Meer effectieve scholen en betere leerkrachten', in: K. van Beek (red.), *30 plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda*, Amsterdam, 2006, p. 50-77.
- Dyck, M. van en H. Leune, 'Schoolprestatie-indicatoren en de rol van de overheid', in: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra en A.J. Visscher (red.), *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*, Assen, 2001, p. 190-207.
- Ehren, M.C.M., *Toezicht en schoolverbetering*, Delft, 2006.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1996.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Muiderberg, 1992 (tweede druk).
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink, *Investeren en terugverdienen; kosten en baten van onderwijsinvesteringen*, Den Haag, 2003.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid*, Utrecht, 2002.
- Hooge, E., F. Nusink en M. van der Sluis, *Zicht op intern toezicht; theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*, Amsterdam, 2006.
- Idenburg, Ph. J., 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 47, 1970, p. 1-18.
- Idenburg, Ph. J., *De Utopie in het Onderwijsbeleid*, Groningen, 1972.
- Innovatieplatform, *Leren excelleren; talenten maken het verschil*, Den Haag, 2005.
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 1998*, Utrecht, 1999.
- Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtkader primair onderwijs 2005*, Utrecht, 2005.
- Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2004/2005*, Utrecht, 2006.
- Jansen, Th., G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van *Christen Democratische Verkenningen*).
- F. Jansma, 'Leraren nemen heft steeds meer in eigen hand', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van *Christen Democratische Verkenningen*) p. 60-66.
- Janssens, F.J.G., *Toezicht in discussie; over onderwijstoezicht en Educational Governance*, Enschede, 2005.
- Jong, M.J. de en Th. A. van Batenburg, 'De intelligentie van de Nederlandse schoolkinderen vroeger en nu', in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 10, maart 1985, p. 129-137.
- Jong, M.J. de, *Grootmeesters van de sociologie*, Amsterdam/Meppel, 1997.
- Karstanje, P.N., *Beleidstheorie Basisvorming; een proeve van reconstructie*, Amsterdam, 1996.
- Karsten, S., 'Onderwijsachterstandenbeleid', in: W. Meijnen (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen, Antwerpen/Apeldoorn*, 2003, p. 119-136.
- Karsten, S., *Onderwijs waarop we kunnen bouwen; de publieke waarde van het beroepsonderwijs*, Amsterdam, 2006.
- Kemenade, J.A. van, 'Onderwijs en culturele identiteit', in: J.A. van Kemenade, *Over onderwijs gesproken; opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid*, Groningen, 1983, p. 123-131.
- Kemenade, J.A. van, *Wakken in het kroos; opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*, Den Haag, 2003.
- Kemenade, J. van en W. Meijnen, 'Ook het onderwijs kan zoveel beter', in: E. Schüssler (red.), *Weg van de middenschool; dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*, Antwerpen/Apeldoorn, 2006, p. 103-125.
- Kessel, N. van e.a., *Aandachtsgroepenmonitor 2005. Resultaten van een onderzoek naar de inzet van personeel in het onderwijs*, Nijmegen, 2005.
- Knoers, A.M.P., *Leraarschap: amb(ach)t of professie*, Assen/Maastricht, 1987.
- Kuhry, B., *Trends in onderwijsdeelname: van analyse tot prognose*, Rijswijk/Den Haag, 1998.
- KwaliteitsCentrum Examinering, *Nieuwe standaarden en werkwijze*, Amersfoort, versie 30 mei 2006.
- Lacor, E., *Evaluatie Deltaplus 2004-2005; stand van zaken*, Rotterdam, 2006.
- Lagerweij, N. en J. Lagerweij-Voogt, *Anders kijken; de dynamiek van een eeuw onderwijsverandering*, Antwerpen/Apeldoorn, 2004.
- Lange, J. de, 'Reken- en wiskundeonderwijs moet beter', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van *Christen Democratische Verkenningen*) p. 104-113.

- Letschert, J.F.M., *Wieden in een geheime tuin; een studie naar kerndoelen in het Nederlandse basisonderwijs*, Enschede, 1998.
- Leune, J.M.G., *Wat is onderwijssociologie?*, Deventer, 1980.
- Leune, J.M.G., 'De reikwijdte van het onderwijsaanbod in het funderend onderwijs', in: B. Creemers e.a. (red.), *De kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, 1983, p. 16-47.
- Leune, J.M.G., 'Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen', in: B.P.M. Creemers (red.), *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, 1994, p. 27-59.
- Leune, J.M.G., '75 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: Onderwijsraad, *Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid 1919-1994*, Den Haag, 1994, p. 9-19.
- Leune, J.M.G., 'Onderwijsbeleid op macro-niveau; aanzet tot een verklaring van de effectiviteit ervan', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1994, nr. 4, p. 162-179.
- Leune, J.M.G., 'Pressiegroepen in en buiten het onderwijsbestel', in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune, *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen, 1995, p. 235-254.
- Leune, J.M.G., *Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse Onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, 1999.
- Leune, J.M.G., 'Onderwijsbeleid voor de kennissamenleving; trends, uitdagingen en dilemma's', in: Percy B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000; strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum, 2000, p. 266-283.
- Leune, J.M.G., 'Het leraarschap: knelpunten en perspectieven', in: H. Kleijer en G. Vrieze (red.), *Onderwijzen als roeping; het beroep van leraar ter discussie*, Leuven/Apeldoorn 2000, p. 213-233.
- Leune, J.M.G., *Onderwijs in verandering; reflecties op een dynamische sector*, Groningen, 2001.
- Leune, J.M.G., 'Onderwijs en maatschappelijke verandering; een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen, 2002, p. 11-49.
- Leune, J.M.G., 'Onderwijs en overheid', in: N. Verloop en J. Lowyck (red.), *Onderwijskunde; een kennisbasis voor professionals*, Groningen/Houten, 2003, p. 62-112.
- Mannheim, K., *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Londen (10^{de} druk), 1960.
- Meijnen, G.W. e.a., *Schoolvoorbeelden; effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus*, Meppel, 1991.
- Meijnen, W. (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn, 2003.
- Meijnen, W., *Onderwijs en het meritocratisch ideaal*, Amsterdam, 2005.
- Mentink, D., *Orde in onderwijsbeleid; de wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem*, diss. Rotterdam, 1989.
- Mertens, F.J.H. en J.C. van Bruggen, D. Mentink en M.T.A.B. Laemers, *Metten van schoolkwaliteiten of de rol van de inspectie als toezichthouder op de kwaliteit*; preadvies en co-referaten voor de op 19 november 1999 te houden jaarvergadering van de Vereniging voor Onderwijsrecht, Den Haag, 1999.
- Merton, R.K., *Reader in Bureaucracy*, Glencoe Illinois, 1952.
- Mierlo, J.G.A. van en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij; een bestuurskundige benadering*, Lochem/Gent, 1988.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota 2007*, Den Haag, 2006.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel; vervolgnota*, Den Haag, maart 1977, (Tweede Kamer, 1976-1977, 14425, nr. 2).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Nota Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*, Den Haag, 2004.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Werken in het Onderwijs 2007*, Den Haag, 2006.
- Mulder, J., J. Roeleveld en H. Vierke, *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs*, Nijmegen, 2006.

- Mulder, M., *Educatie, competentie en prestatie; over opleiding en ontwikkeling in het agro-foodcomplex*, Wageningen, 2004.
- Naerssen, R. van en J.C. van Bruggen, 'De WOT als interpretatie van artikel 23 Grondwet', in: *Inspectie van het Onderwijs, Toezicht gebundeld; actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*, Utrecht, 2003, p. 8-24.
- Neut, I. van der, H. Senders, M. Vermeulen en P. Fontein, *Arbeidsmarkttramingen primair onderwijs 1998-2009*, Tilburg, 1999.
- Nijhof, W.J., *Het Leerpotentieel van de werkplek*, Enschede, 2006.
- Nijhof, W.J., *Naar "nieuwe" examineringsvormen in het MBO?*, Amersfoort, 2006 (ter perse).
- Onderwijsraad, *Groepsgrootte en kwaliteit*, Den Haag, 1998.
- Onderwijsraad, *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*, Den Haag, 1999.
- Onderwijsraad, *Deugdelijk Toezicht*, Den Haag, 1999.
- Onderwijsraad, *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*, Den Haag, 1999.
- Onderwijsraad, *Advies over de Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag, 2000.
- Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid; studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, 2000.
- Onderwijsraad, *Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*. Den Haag, 2004.
- Onderwijsraad, *De helft van Nederland hoogopgeleid*, Den Haag, 2005.
- Onderwijsraad, *De stand van educatief Nederland*, Den Haag, 2005.
- Onderwijsraad, *Naar meer evidence based onderwijs*, Den Haag, 2006.
- Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, Den Haag, 2006.
- Onderwijsraad, *Waardering voor het leraarschap*, Den Haag, 2006.
- Onderwijsraad, *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*, Den Haag, 2006.
- Onderwijsraad en Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *HBO en Kenniscirculatie*, Den Haag, 1999.
- Oosterbeek, H., *Voortschrijdend inzicht*, Amsterdam, 2001.
- Pieters, J.M. en B. de Vries, *Kennisproductie en kennisdisseminatie in het Nederlandse onderwijsveld: een voorstudie naar de rol van kennisgemeenschappen*, Enschede, 2005.
- Polder, K., *Het krachtenveld rond de examinering in het mbo*, Amsterdam, 2004.
- Prij, J. en Th. Jansen, 'Hoe krijgen we beter onderwijs in Nederland? In gesprek met minister Maria van der Hoeven & BON-voorzitter Ad Verbrugge', in: Th. Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van *Christen Democratische Verkenningen*) p. 192-204.
- Puchinger, G., *Onderwijsvernieuwing*, Delft, 1973.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid; de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Den Haag, 1993.
- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 1996 (vijfde editie).
- Scheerens, J., 'School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning', in: *School Effectiveness and School Improvement*, jrg. 1, nr. 1, 1990, p. 61-80.
- Schlechty, Ph. C., *Teaching and Social Behavior; toward an organizational theory of instruction*, Boston, 1976.
- Schuyt, C.J.M., 'De kloof tussen weten en willen', in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 11, nrs. 1 en 2, 1984, p. 21-28.
- Schuyt, K., 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: K. Schuyt, J.W. Duyvendak en Th. Roes, *Werken op de grens van wetenschap en beleid*, Den Haag, 2006, p. 11-27.
- Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, *Agenda 2010 van de sociale partners in het onderwijs*, Den Haag, 2006.
- Slavenburg, J.H. en Ton A. Peters (red.), *Het project Onderwijs en Sociaal Milieu: een eindbalans*, Rotterdam, 1989.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000; Nederland in Europa*, Den Haag, 2000.
- Sociaal-Economische Raad, *Kennis maken, kennis delen; naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs*, Den Haag, 2003.
- Studulski, F. en W.A. van Helden (red.), *De kerntaken van de overheid voor onderwijs*, Utrecht, 1995.

- Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs, *Kwalificaties voor competentiegericht beroeps-
onderwijs; kwalificaties ontwikkelen in een samenhangende structuur voor het middelbaar
beroepsonderwijs*, Zoetermeer, 2006.
- Tacq, J.J.A., 'Causaliteit als virtuele finaliteit', in: H.J. van de Braak (red.), *Rationaliteit en Beleid;
hoofdstukken uit de Rotterdamse sociologie*, De Lier, 1990, p. 313-357.
- UNESCO, *World education report 2000; the right to education: towards education for all throughout life*,
Parijs, 2000.
- Turkenburg, M., *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-
2002); het beleidsproces in vijftien gemeenten*, Den Haag, 2003.
- Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid; een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het
stelsel van sociale zekerheid*, Leiden/Antwerpen, 1990.
- Veld, R. in 't, H. de Bruijn en M. Lips, *Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid; een studie*, Den
Haag, 1996.
- Verbrugge, A. en M., 'Het onderwijs verzuipt! Leraren, ouders en leerlingen: verenigt u', in: Th. Jansen, G.
de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van
Christen Democratische Verkenningen) p. 18-34.
- Vermeulen, M., *Een meer dan toevallige casus; de tekorten aan leraren gezien als aansluitingsvraagstuk
tussen opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs*, Heerlen, 2003.
- Vermeulen, M., 'Archaïsche arbeidsvoorwaarden in onderwijs dringend aan modernisering toe', in: Th.
Jansen, G. de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering
2006 van *Christen Democratische Verkenningen*) p. 72-81.
- Vernooy, K., 'Leesonderwijs basisschool behoeft dringend verbetering', in: J. de Lange, *Reken- en
wiskundeonderwijs moet beter*, 2006, p. 114-121.
- Vervoort, C.E., 'Signalement en signatuur van de Nederlandse onderwijssociologie', in: *Sociologische
Gids*, jrg. 16, nr. 1, januari/februari 1969, p. 2-12.
- Vijlder, F. de, 'Tijd voor volwassen verantwoording in het onderwijs', in: Th. Jansen, G. de Jong en A.
Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van *Christen
Democratische Verkenningen*) p. 172- 179.
- Vogels, R. en R. Bronneman-Helmerts, *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*, Den Haag,
2003.
- Vogels, R. en R. Bronneman-Helmerts, *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het "eigene" van de
onderwijsprofessional*, Den Haag, 2006.
- Vrieze, G., 'Leraren onder druk?', in: H. Kleijer en G. Vrieze (red.), *Onderwijzen als roeping; het beroep
van leraar ter discussie*, Leuven/Apeldoorn 2000, p. 195-211.
- Wal, Z. van der, 'Morele verwarring in het openbaar bestuur', in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 3, 2005, p. 13-
20.
- Wendrich, E., S. Blom, A. Dieleman en W. Wardekker, 'Competentiegericht onderwijs: een reflectie', in:
W. Veugelers en R. Bosman (red.), *De strijd om het curriculum; onderwijssociologische perspectieven
op inhoud, vorm en zeggenschap*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005, p. 61-84.
- Werf, G. van der, 'Oud of nieuw leren? Of liever gewoon leren?', in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 83, 2006,
p. 74-80.
- Werf, M.P.C. van der, *Leren in het studiehuis; consumeren, construeren of engageren?*, Groningen, 2005.
- Werf, G. van der, 'Het nieuwe leren is een onverantwoord maatschappelijk experiment', in: Th. Jansen, G.
de Jong en A. Klink (red.), *De nieuwe schoolstrijd!*, Amsterdam, 2006 (herfstaflevering 2006 van
Christen Democratische Verkenningen) p. 84-93.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het onderwijs*, Den Haag, 1986.
- Wieringen, A.M.L. van, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs*, Groningen, 1976.
- Wieringen, A.M.L. van, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen a.d. Rijn, 1996.
- Wit, K. De en P. Van Petegem, m.m.v. S. De Maeyer, *Gelijke kansen in het Vlaamse onderwijs. Het beleid
inzake kansengelijkheid*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005.
- Zijderveld, A.C., *Over het nut en de zin van de sociologie*, Meppel, 1972.
- Zijderveld, A.C., 'Dubbele rationaliteit en beleidssociologie', in: H.J. van de Braak (red.), *Rationaliteit en
Beleid; hoofdstukken uit de Rotterdamse sociologie*, De Lier, 1990, p. 359-382.