

René Kneyber & Dorien Zevenbergen. (2018). *De sluipende crisis: Waarom het onderwijs niet beter wordt*. Culemborg: Phronese. Isbn 978 94 901 2031 3, € 14,99, 104 blz.

## FALEND ONDERWIJSBELEID

### Waarom het de overheid niet lukt om de achteruitgang van de onderwijskwaliteit te keren

René Kneyber was leraar wiskunde en is onder meer lid van de Onderwijsraad, columnist van *Trouw*, auteur van meerdere boeken over onderwijs en uitgever. Dorien Zevenbergen was rijkstrainee bij de Inspectie van het Onderwijs en is beleidsadviseur onderwijs bij de gemeente Amsterdam. Samen hebben zij zich gebogen over het onderwijsbeleid van de laatste decennia. In een helder en leesbaar geschreven essay schetsen zij een beeld van het Nederlandse onderwijslandschap met als centrale vraag: waarom lukt het de overheid niet om de achteruitgang van de onderwijskwaliteit te keren? Studiehuis, passend onderwijs, rekentoets, diagnostische tussentijdse toetsen, Ons Onderwijs2032, lerarenregister: een reeks deels of geheel mislukte overheidsinitiatieven passeert de revue in een goed geïnformeerd en daardoor informatief betoog.

#### Historische schets

Het boek begint met een historische schets van het onderwijsbeleid vanaf de pacificatie van 1917, de grondwetswijziging die het bijzonder onderwijs financieel gelijkstelde met het openbaar onderwijs. Deze bezegeling van de ver-

zuiling noodzaakte de overheid om haar bemoeienis met de onderwijskwaliteit te beperken tot het bewaken van de 'deugdelijkheid' als ondergrens, en om af te zien van actief ingrijpen ter verhoging van de gemiddelde kwaliteit. Maar vanaf de jaren vijftig bevredigde dat niet meer en ging de overheid een constructief beleid voeren, dat tot uitdrukking kwam in de Mammoetwet en ook daarna gecontinueerd werd, met wisselend succes.

Kneyber en Zevenbergen geven een goed beeld van de discussie: kan de overheid scholen een resultaatverplichting opleggen om bijvoorbeeld kerndoelen te halen, of is een inspanningsverplichting het maximum? De auteurs geven inzicht in de schommelingen die er in de taakopvatting en het functioneren van de onderwijsinspectie zijn geweest: gaat het alleen om de bewaking van een ondergrens, of kan of moet de inspectie verbeterinstructies geven met een verplichtend karakter? Zijn er dan ook sancties?

#### Oorzaken

Als vaak schromelijk onderschat element bij vernieuwingspogingen belichten Kneyber en Zevenbergen de benodigde



capaciteit. Als treffend voorbeeld beschrijven ze het akkoord dat OCW in 2014 sloot met de PO-Raad om kinderen in het basisonderwijs tweemaal 45 minuten per week bewegingsonderwijs te geven onder leiding van een bevoegde docent. Drie jaar later bleek een miljoeneninvestering noodzakelijk om de norm van twee lessen per week te halen, vanwege gebrek aan gymzalen en bevoegde leerkrachten.

Wie vanuit hetzelfde perspectief de voorstellen van het eindrapport van het Platform Ons Onderwijs 2032 beziet, krijgt een vermoeden welke materiële en immateriële capaciteiten vereist zijn om dat alles te realiseren. Zijn of komen die beschikbaar? Een vereiste bij veel onderwijsvernieuwingen is gedragsverandering van docenten. Hoe moeilijk die te bewerkstelligen is, toont onderzoek naar de effectiviteit van professionaliseringsactiviteiten aan. Het lerarentekort helpt daar ook bepaald niet bij. Maar dat weerhoudt de overheid niet van nieuwe beleidsinitiatieven.

De pogingen tot constructief beleid concurreren met de nieuwe beleidsvisie van het Schevenings Beraad in 1993,

waarbij de overheid zichzelf op afstand zette door de schoolbesturen een grote autonomie toe te kennen, bekroond door de lumpsumbekostiging. De schoolbesturen zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, maar door hun toenemende omvang en professionalisering vervreemden ze navenant van de onderwijswerkvloer. Door hun financiële autonomie blijft verregaand onzichtbaar hoe ze met de lumpsum omgaan en wordt extra geld vaak niet besteed aan datgene waarvoor het geormerkt is – zeker als de lumpsum ontoereikend is, zoals in het primair onderwijs. In het secundair onderwijs is de situatie beter, maar daar stijgen de kosten voor administratie, beheer en bestuur. Intussen blijft de overheid vrolijk doen alsof de bekostiging toereikend is, niet alleen voor het handhaven van een basale ‘deugdelijkheid’, maar ook voor verhoging van de onderwijskwaliteit.

Volgens Kneyber en Zevenbergen ontbreekt het aan een effectieve afstemming van wat leraren, schoolleiders, besturen en overheid doen aan verbetering van de onderwijskwaliteit. Centrale aansturing van sterk gedecentraliseerd onderwijs is lastig.

Het ligt voor de hand gebruik te maken van de verbanden en organisaties die welig tieren op de vruchtbare bodem van dat gedecentraliseerde onderwijs. Daaronder zijn de sectorraden (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging van Hogescholen en die van universiteiten) de laatste tien jaar machtige spelers geworden, maar allerlei andere belangenorganisaties zitten ook in het netwerk. De overheid sluit daar akkoorden mee en overlaadt de scholen met sturende impulsen. Die overdaad aan ‘zachte’ sturing werkt contraproductief en maakt de scholen beleidsresistent. De consensus wordt ongeloofwaardig.

Voorbeeld: het lerarenregister werd relatief ‘hard’ ingezet, maar de invoering moest ‘zacht’. Een van de middelen tot dat laatste was de oprichting van de Onderwijscoöperatie, ‘een organisatie zogenaamd “van, voor en door de leraar”, maar feitelijk opgericht en gefinancierd door de overheid en gericht op de uitvoering van overheidsbeleid door werknemers in overheidsdienst’, zoals Kneyber en Zevenbergen schrijven (p. 62). “Hard” beleid dat “zacht” tot stand komt is zodanig gericht op politieke consensus dat het de praktijk uit het oog verliest’ (p. 63). Draagvlak wordt voorgespiegeld dat als puntje bij paaltje komt helemaal niet blijkt te bestaan.

### Verbetervoorstellen

Dat moet beter, maar hoe? Kneyber en Zevenbergen grijpen terug op het rapport van de commissie-Dijsselbloem (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008), waarin een toetsingskader voor onderwijsvernieuwingen (‘Voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces’, p. 152) werd voorgesteld, met als belangrijk element onderbouwing en controle door wetenschappelijk onderzoek. Zes jaar later bekeek de On-

derwijsraad of een aantal beleidsinitiatieven in de afgelopen periode ook ‘Dijsselbloem-proof’ waren. Dat bleek nauwelijks het geval. Opmerkelijk genoeg was het toetsingskader wel toegepast in het enige geslaagde project, namelijk de terugdringing van het vroegtijdig schoolverlaten. Draagvlak, dat aanvankelijk gering was, werd gecreëerd door wetenschappelijke onderbouwing en zorgvuldige uitwerking in de praktijk. Als tegenvoorbeelden beschrijven Kneyber en Zevenbergen de rekentoets en het passend onderwijs.

De overheid leert niet van haar eigen falen, terwijl grote onderwijsproblemen zich aftekenen, zoals het lerarentekort, het financieringstekort in het primair onderwijs en de groeiende kansengelijkheid. De auteurs sluiten af met negen aanbevelingen, die ze ‘even reëel als irreëel’ (p. 92) noemen, omdat die enerzijds niet beogen de bestaande verhoudingen omver te werpen, maar anderzijds vereisen dat veel mensen in veel gevestigde organisaties anders moeten gaan denken en handelen.

Een genuanceerd, lezenswaardig, inzicht verschaffend en leerzaam betoog. EK

### LITERATUUR

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008).

Eindrapport: *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu. Geraadpleegd via [https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007\\_6.pdf](https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007_6.pdf)



### NASCHOLING VOOR TAALDOCENTEN VO, MBO & HBO

- 8 mei Activerende werkvormen inzetten in de MVT les
- 16 mei Lebendiges Deutsch: Wie die Sprache sich verändert
- 27 mei Quelles nouveautés littéraires lire en HAVO et VWO ?
- 3 juni Grammar: new insights – new practices
- 3 juni Spreekvaardigheid Duits beoordelen volgens het ERK
- 6 juni Vocabulaire onderwijzen voor de lange termijn
- 13 juni Spellen en games in de MVT-les
- 13 juni Dyslexie en Engels – werken met het klankspelling-schrift
- 14 juni Comment utiliser la culture francophone en classe ?

**PLAATS & TIJD:** Aristo, Utrecht, 14:00 – 17:15 uur

### AGENDA, MEER INFO & INSCHRIJVEN:

[www.mvt-nascholing.nl/agenda](http://www.mvt-nascholing.nl/agenda)  
[info@mvt-nascholing.nl](mailto:info@mvt-nascholing.nl) | 020 690 84 95