

De commissie Dijsselbloem verdient een herkansing

Rein Zunderdorp

12 maart 2008

Vooraf

Ik besef dat het riskant is een tegengeluid te laten horen over een rapport dat zo mooi aansluit bij heersende sentimenten, zoals de ondeugdelijkheid van overheid en politiek en de desolate staat van het onderwijs. Dit geldt zeker voor mensen die zelf bij het gewraakte beleid betrokken zijn geweest. Er is een sfeer ontstaan waarin verschillende categorieën “schuldigen” geacht worden berouw te tonen of hun mond te houden. Een heuse professor uit Groningen vroeg zich zelfs af hoe het mogelijk was dat de daders nog publieke functies konden vervullen. Zij moesten daar snel uit worden verwijderd. Bijtjesdag tegen degenen die fout waren geweest: daar gaan de burgemeesters, leden van de Raad van State, (ex) onderwijsinspecteurs, schoolbestuurders en schoolmanagers, procesmanagers en zelfs de voorzitter van de Tweede Kamer is niet meer veilig. Na hun laatste verhoren door het tribunaal doen zij er ook het zwijgen toe.

Ter gelegenheid van de conferentie van de HAN “De waarheid van onderwijsvernieuwingen achterhaald” van 12 maart 2008, waag ik het er toch op, want de zaak is het waard. Met alle terechte kritiek dreigen namelijk klassen vol kinderen met het badwater te worden weggegooid. Ik behoor als voormalig voorzitter van het PMVO tot de groep procesmanagers. Ik kan me in veel van de kritiek van de commissie vinden. Sterker nog, delen van die kritiek heb ik in die jaren zelf op verschillende manieren geuit. Ik werd regelmatig door de staatssecretaris ter verantwoording geroepen. Veel van mijn commentaar is terug te vinden in het advies *Helpers Weg* (juni 1999) en *PMVO.exit* (augustus 2000), waarin ik het proces zelf reeds evalueerde. Ook in die tijd was er al sprake van een parlementaire enquête. Ik heb daarover toen de volgende geschreven:

“Op het functioneren van alle partijen in de onderwijssector valt ten aanzien van de vernieuwingsprojecten positief en kritisch commentaar te leveren. De meeste al dan niet gewenste of verwachte effecten en neveneffecten van het beleid zijn echter te herleiden tot de constructie van dat beleid zelf. Zelfonderzoek van de politiek strekt zeker tot aanbeveling, maar wanneer men op zoek is naar een objectieve analyse van alle voor- en tegenspoed ligt in dit geval een buitenparlementaire enquête meer voor de hand.” (PMVO.Exit, p. 28).

I. analyse en aanbevelingen van de commissie en de (andere) werkelijkheid

Het is de verdienste van de cie. dat zij de kwaliteit van het onderwijs prominent op de agenda plaatst. Kritiek op tekort aan budgetten, ontmantelen van speciaal onderwijs, afknippen van de doorstroming naar hogere opleidingen, onderschatten van de immigratiefactor, gebrek aan responsiviteit van een staatssecretaris, overdreven zendingsdrang van de ‘uitvinders van het studiehuis’ zijn terecht. Dat men daarbij in een ronkende stijl maar liefst 20 jaar onderwijsbeleid als volstrekt mislukt wegzet, zowel in het rapport zelf als in het begeleidend mediaoptreden, legt een zware bewijslast op de schouders van de commissie. Een last die de commissie uiteindelijk niet kon dragen: de pretenties worden op belangrijke punten niet waargemaakt. De cie. gaat op cruciale punten van onjuiste vooronderstellingen uit, neemt onnauwkeurig waar, winkelt selectief in het beschikbare onderzoeksmateriaal en redeneert naar vooraf bepaalde conclusies. Daartegenover staat dat men een aantal verwaarloosde kwesties aan de orde stelt en ook overigens tot interessante bevindingen komt, vooral over de rol van de politiek zelf. Hoewel de cie. op een aantal belangrijke punten dwaalt, is het van belang de schrijvers een herkansing te geven. In deze notitie ga ik niet in op de aspecten van het rapport waarin ik me wel kan vinden, maar wijs op een aantal onvolkomenheden. Daarbij volsta ik niet met kritiek, maar geef ook verbeteringssuggesties.

De kern van de redenering van de cie is als volgt. *De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, verwaarloosd.* Dit is gepresenteerd als hoofdconclusie. De oorzaak was dat bewindspersonen onsamenhangend en slecht voorbereid vernieuwingsbeleid door het parlement wisten te loodsen, waarbij zij gebruik maakten van misleiding en het inzetten van oneigenlijke machtsmiddelen. Het parlement wilde wel, maar kon zich niet effectief verweren en heeft de vernieuwingen ten onrechte laten passeren. Van de vernieuwingen was het ‘nieuwe leren’ in de vorm van het studiehuis de belangrijkste en meest desastreuze. Daarnaast was de eenheidsworst van de basisvorming tot mislukken gedoemd. Het onderwijsveld werd niet of selectief bij de voorbereidingen betrokken en werd daarmee zowel object als slachtoffer van het beleid. De procesmanagers waren de belangrijkste medeplichtigen van de bewindslieden. Zij kregen de vrije hand om buitenwettelijke ideologische uitgangspunten op de didactisch gebied aan de scholen op te dringen, gevolgd door onderwijsadviescentra en uitgevers. Daarmee werd de professionaliteit van de leraar uitgehold. Vervolgens zijn de vernieuwingen ofwel mislukt en teruggedraaid ofwel geslaagd met desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Het vertrouwen in het onderwijs en tussen overheid en onderwijs is hiermee ernstig geschaad. De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is dramatisch laag, ook in internationale vergelijking.

In werkelijkheid heeft de overheid zijn kerntaak niet verwaarloosd, maar overijverig uitgevoerd. Komen vernieuwingen niet bij de politiek vandaan, maar bij de voorlopers uit het onderwijs zelf. Heeft het parlement niet passief de voorstellen aanvaard, maar de voorstellen zodanig gewijzigd dat ze moeilijk uitvoerbaar werden. Vormde niet het *nieuwe leren* maar de *nieuwe inhoud* (kerndoelen, profielen) en de *nieuwe organisatie* (schaalvergroting, VMBO) de hoofdzaak van de veranderingen. Werde de basisvorming niet op één niveau aan de leerlingen aangeboden, maar binnen de gehandhaafde verschillende schooltypen en met verschillende edities van schoolboeken, op (minstens) drie tot vier niveaus. Werden de scholen door procesmanagers, vakorganisaties en schoolbesturen bij de ontwikkelingen betrokken, maar stond de politiek onvoldoende open voor de praktijksignalen die daaruit voortkwamen. Is het leraarschap eerder een ambacht (traditionele overdracht) dan een professie (zelfsturend, wetenschappelijk), waardoor een groot deel van de analyse op drijfzand berust. Is de basisvorming niet ‘mislukt en afgeschaft’, maar na evaluatie aangepast in ‘de nieuwe onderbouw’. Werken de profielen in Havo/VWO niet als goede voorselectie voor het Hoger onderwijs, maar zij zijn wel geaccepteerd als verbetering ten opzichte van de verregaande keuzevrijheid van leerlingen voorheen. Is het studiehuis als werkwijze inderdaad overdreven gepromoot, heeft daarbij eerder onder leraren dan onder leerlingen slachtoffers gemaakt, maar is inmiddels in de scholen naar eigen inzicht ingepast.

De algemene conclusie dat het peil van het Nederlandse onderwijs dramatisch laag is, ook in vergelijking met het buitenland, wordt niet door de gegevens in het rapport waargemaakt. Op dit punt wordt opvallend selectief gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens. Internationaal vergelijkend onderzoek dat de cie. niet van pas komt wordt gebagatelliseerd en gunstige ontwikkelingen als verhoogde deelname aan hogere vormen van onderwijs worden zonder bewijs aan andere oorzaken toegeschreven. Het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs is inderdaad gedaald, hoewel niet zo sterk als het vertrouwen in de politiek in het algemeen. Het effect van dit rapport ten aanzien van deze twee zaken moet nog blijken.

De aanbevelingen van de cie. komen neer op een scherpe functiescheiding tussen de overheid en het onderwijs en een taakversmalling van beide. Hiertoe moet een strikte scheiding aangebracht worden tussen het “wat” en het “hoe” van het onderwijs. De overheid bepaalt nauwkeuriger ‘wat’ er geleerd moet worden en laat daarbij minder ruimte aan de leraren. Het gaat om leerstandaarden voor de basisvaardigheden en onmisbare kennisonderdelen per vak. De leerkrachten bepalen ‘hoe’ dat didactisch het beste kan. Maatschappelijke opdrachten daarbuiten geeft de overheid niet meer en de scholen geven daaraan zelf ook geen prioriteit.

Via verplichte centrale toetsen en examens bewaakt de overheid het niveau. De inspectie beperkt zich tot het bewaken van de examenresultaten als enige maatstaf voor de onderwijskwaliteit. Met onderwijsvernieuwingen moet in de toekomst zeer terughoudend worden omgegaan, waarbij de overheid zich strikt beperkt tot de inhoud.

In de werkelijkheid zullen deze aanbevelingen niet werken omdat ze te schematisch en te simpel zijn. De wederzijdse afhankelijkheid van het onderwijs, zijn omgeving en de overheid, is veel te groot voor een eenvoudige boedelscheiding. Het 'wat' en het 'hoe' van het onderwijs hangen bovendien sterk samen. Het is voor de samenleving van levensbelang dat de pedagogische en vormende taak van het onderwijs wordt versterkt in plaats van afgebroken. Deze voorstellen van de cie. zijn ook een breuk met het jeugdbeleid van het kabinet en de (overgenomen) aanbevelingen van de Operatie Jong. De inspectie is onmisbaar bij de verantwoording van de school aan ouders, schoolbestuur en overheid. Deze zijn namelijk niet in staat zichzelf een goed en volledig oordeel te vormen van de kwaliteit van de school en mogen niet volledig afhankelijk worden van de zelfevaluatie van de school. Onderwijsvernieuwingen in relatie tot maatschappelijke veranderingen blijven altijd noodzakelijk. Zo gemakkelijk komt de politiek er niet vanaf: in een werkelijk interactief proces zal men bij de vernieuwingen betrokken moeten blijven. Dat is lastig, maar het is te leren.

Consequenties van de aanbevelingen kunnen vrij ernstig zijn, ik beperk me tot enkele voorbeelden. Het vergroten van de afstand tussen overheid en het onderwijs, het terugdringen van de pedagogische en vormende opdracht van het onderwijs, de vergaande beperking van de inspectietaken en de onwerkbaar scheiding tussen het 'wat' en het 'hoe', zijn contraproductieve voorstellen. Bovendien is het lopende beleid van het kabinet op meerdere punten in strijd met de aanbevelingen en zal dus omgebogen moeten worden. Zo bemoeit de overheid zich uitdrukkelijk met de 'hoe' vraag in de voor- en vroegschoolse educatie. Daar is het gebruik van door de overheid goedgekeurde methoden (bij uitstek 'hoe') min of meer verplicht. Verder moeten scholen via de door de Tweede kamer ook per motie bepleite "schakelklassen" de taalachterstanden van leerlingen inhalen, ook een didactisch model. In het kader van het integratiebeleid worden de scholen aangemoedigd (jawel, ook nu door een kenniscentrum) hun leerlingenpopulatie beter te mengen, onder de omstandigheden een bijna onmogelijke maatschappelijke of liever gezegd politieke opdracht. Zijn scholen door recente wetgeving verplicht buitenschoolse opvang te verzorgen. Hier kwam het initiatief uit de landelijk georganiseerde ouderorganisaties (onderdeel van de leemlaag?) en werd overgenomen door een kamermeerderheid. Is onlangs het principe van gratis schoolboeken (ook ouderorganisaties) ingevoerd, waardoor de leraren hun belangrijkste stukje professionele autonomie dreigt te worden ontnomen, dank zij de Europese aanbesteding, een effect dat de voltallige wetgevende macht was ontgaan! Kortom, het integraal en consequent doorvoeren van de aanbevelingen betekent niet slechts dat de overheid in de toekomst minder gaat doen, maar ook dat er veel recente wet- en regelgeving moet worden teruggedraaid.

II. specifieke tekortkomingen van het rapport

Wat en hoe

De vooronderstelling dat het mogelijk is de “wat” vraag scherp te onderscheiden van de “hoe” vraag miskent de onlosmakelijke relatie tussen beide. De cie. haalt in haar voorbeelden deze zaken ook voortdurend door elkaar. Bijvoorbeeld waar zij de rode draad in de kerndoelen van de basisvorming, aangeduid als TVS (toepassing, vaardigheden en samenhang), niet herkent als kenmerken van de inhoud en dus van de “wat” vraag en meent dat het oneigenlijke voorschriften van didactisch aard zijn.

Het ‘wat’ gaat over de vraag wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van de opleiding. Het ‘hoe’ over de vraag met behulp van welke didactische en pedagogische methoden dat wordt bereikt. Hoewel de cie. het niet met voorbeelden uitwerkt, pleit zij ten aanzien van de 'wat'-vraag voor een nauwkeurig door de politiek te bepalen kennisinhoud (canon) van de vakken en een scherp omschreven pakket van elementaire basisvaardigheden in de vorm van leerstandaarden, genoemd worden steeds beheersing van de taal en het rekenen. Aan de scholen wordt dan de voor de leerlingen werkzame didactische werkvormen overgelaten. De cie. lijkt niet in te zien dat de voorgeschreven vaardigheden onvermijdelijk gevolgen hebben en dus ingrijpen in de didactiek. Wanneer leerlingen op het examen een vertaling moeten kunnen maken, zullen zij daarvoor moeten oefenen. Wanneer zij niet alleen wiskundige formules als abstracties uit het hoofd moeten leren maar ze ook (tijdens een examen) moeten kunnen toepassen, zullen zij dat regelmatig moeten hebben geprobeerd. Bovendien zal bepaald moeten worden wat er allemaal onder de elementaire vaardigheden wordt verstaan. Valt daaronder ook dat leerlingen informatie moeten kunnen verzamelen, een probleem moeten kunnen analyseren en daarover een werkstuk moeten kunnen schrijven, moeten zij zelfs kunnen reflecteren op hun eigen prestaties, zoals tegenwoordig het geval is?

Dat lijken voor elke vervolgopleiding noodzakelijke vaardigheden. Dan zullen zij de gelegenheid moeten hebben zich daarin te bekwamen en daartoe zijn niet alle didactische methoden geschikt. Het wat en het hoe zijn dan nauw met elkaar verbonden. De veel te schematische en daardoor onjuiste vooronderstelling van de cie. ten aanzien van de scheiding tussen het wat en het hoe zou in het vervolg niet zo veel gevolgen hebben gehad als de commissie het onderscheid alleen voor analytische doeleinden had gebruikt en zijn belangrijkste aanbevelingen niet had gebaseerd op een strikte waterscheiding tussen de beide. Door de scheiding en het toedelen van de ‘wat’ vraag aan de politiek en de ‘hoe’ vraag aan de leraren wordt echter een onrealistische en tot mislukken gedoemde weg geweest.

Professie en ambacht

Een tweede, in het rapport verder niet toegelichte, vooronderstelling is dat het leraarschap een *professie* is, terwijl het veel meer de kenmerken van een (intellectueel) *ambacht* vertoont. Een professie is een beroep met een publieke functie waarvan de beoefenaren een zekere mate van autonomie krijgen om op basis van hun deskundigheid en ethische standaard beslissingen te kunnen nemen die ook voor mensen die van hen afhankelijk zijn vergaande gevolgen kunnen hebben. Wanneer een beroepsgroep met succes een dergelijke bevoorrechte status claimt krijgt het in het algemeen een beschermde status. De eisen die de samenleving aan dergelijke groepen stelt zijn dat zij beschikken over een hoogwaardige en complexe kennisbasis die door voortdurende kritische evaluatie van resultaten en wetenschappelijk onderzoek wordt aangevuld en vernieuwd, een gedegen oefening in de vaardigheden die nodig zijn om het beroep met succes uit te voeren, een expliciete ethische code. Voorts moet de beroepsgroep een systeem hebben van onderling toezicht, een vorm van tuchtrecht, intensieve programma's van bij- en nascholing en moet daarbij tegenwoordig transparant zijn voor cliënten en overheden en bereid zijn zich ook publiekelijk te verantwoorden.

Het is logisch om dergelijke beroepsgroepen een flinke autonomie te gunnen. Wie is immers de overheid om hen iets voor te schrijven? Het leraarschap is daarvan echter ver verwijderd. Dit beroep lijkt meer op een ambacht. Een ambacht is een beroep dat meer op ervaring dan op wetenschap is gebaseerd, waarvan de belangrijkste kenmerken in de praktijk worden geleerd van reeds aanwezige beroepsbeoefenaren en dat op die manier van generatie op generatie wordt overgedragen. Het leraarschap lijkt meer op een ambacht dan op een professie en de professionele aspecten ervan zijn meer te vinden in de vakinhoudelijke aspecten dan in de pedagogisch didactische, die juist meer ambachtelijk beoefend worden. Het is daarmee curieus dat de cie. de autonomie van de vakinhoudelijke keuzes juist naar de politiek wil trekken.

Een aspect van het leraarschap waarvan leerlingen veel last hebben is juist de individuele autonomie die leraren claimden en nog wel claimen. In het onderwijs moet de leerling centraal staan en dat betekent dat de professionaliteit van leraren bij uitstek een gezamenlijk karakter moet hebben. Dit heeft gevolgen voor zowel de inhoudelijke vakmatige afstemming als de pedagogisch didactische. Dit was en is een van de belangrijkste aspecten van de vernieuwing van het onderwijs. Dat kan de overheid niet opleggen en ouders kunnen het niet afdwingen, maar het moet zeker niet uit politieke correctheid tot het heilige domein van de individuele leraar worden verklaard.

De discussie over het oude en het nieuwe leren is primair een debat binnen het onderwijs en moet daar ook worden gevoerd. Het is een teken van ontluikende professionaliteit op het didactische terrein. De samenleving mag zich daar als belanghebbende wel degelijk in mengen, maar de commissie tracht ten onrechte in deze discussie te interveniëren door vanuit de politiek dwingend partij te kiezen.

Vertekende beelden van basisvorming en het nieuwe leren

De cie volgt het gangbare misverstand dat de basisvorming o.m. mislukt is omdat alle leerlingen van VWO tot VBO dezelfde stof op hetzelfde niveau kregen aangeboden. Daardoor was het voor de leerlingen van VWO en Havo veel te gemakkelijk en voor de VBO leerlingen te moeilijk. Hoe dom kon het beleid zijn?! Welnu, iedereen die wel eens de leerboeken ('methoden') voor de basisvorming van de verschillende schooltypen heeft doorgebladerd weet wel beter. De uitgevers kwamen voor ieder van de schooltypen, die immers in stand bleven, met eigen basisvormingsmethoden op de markt. Zoals bekend worden schoolboeken geschreven door docenten die precies weten wat de leerlingen van ieder van die schooltypen aankunnen. Deze differentiatie kan niet worden aangemerkt als 'beleidsarm' implementeren, want dit paste juist geheel binnen het beleid van handhaving van schooltypes. Dit aanbod van leerstof met niveaoverschillen kan ook verklaren waarom de afsluitende toets van de basisvorming onbruikbaar bleek: die moest worden gemaakt door de leerlingen van alle niveaus. Daar komt ook het verhaal vandaan dat het voor de ene groep te gemakkelijk was en voor de andere te moeilijk.

Het feit dat ieder dus op zijn eigen niveau de basisvorming ging doen leidde wel tot het mislukken van een andere doelstelling, namelijk het uitstel van keuze van schooltype. Door het niveaoverschil kon immers de opstroom aan het eind van de basisvorming onmogelijk plaatsvinden. De omweg die het beleid trachtte te creëren om met behoud van schooltypen toch keuze-uitstel te bereiken, de brede brugklassen binnen brede scholengemeenschappen, bleek een veel te zwak tegenwicht tegen de handhaving van de schooltypen, zoals de commissie terecht vaststelt.

Wat was dan wel het gelijkheidsaspect van de basisvorming? Dat was de breedte van het aanbod van vakken en domeinen van kennis en vaardigheden. Dit was gebaseerd op het ook

internationaal erkende inzicht dat de moderne kenniseconomie nu eenmaal een breder pakket van algemene ontwikkeling vereist, voor welke vervolgopleiding dan ook, dan de basisschool kan leveren. Niet het gelijke niveau, maar het ontsluiten van kennis- en vaardigheidsdomeinen (talen, literatuur, cultuur, exacte vakken, techniek, maatschappelijk inzicht en geschiedenis, kennis van de wereld etc.) voor alle leerlingen. Ten minste op een basaal of zo men wil ‘praktisch’ niveau, om de kans te scheppen dat men zich er vroeg of laat nog verder in kan ontwikkelen.

In dat verband waren de voorstellen die van verschillende kanten kwamen om in de basisvorming de ontsluiting van die kennisdomeinen niet vast te koppelen aan traditionele vakken (dat waren er erg veel) en een aantal vakken te clusteren tot bredere logisch samenhangende vakgebieden erg interessant. Dat bood de mogelijkheid ook de minder begaafde leerlingen kennis te laten maken met onderling samenhangende kennisgebieden, op een praktisch niveau. Dat zou leerlingen meer motiveren omdat de toepasbaarheid van kennis in het dagelijks (beroeps)leven, de verbinding met praktische vaardigheden en de samenhang van ogenschijnlijk losse kennis voor hen duidelijk zouden worden (TVS weet u wel?). Deze logische aanpassing, die ook in het veld werd bepleit, strandde echter op onwil van de politiek en verzet van vakorganisaties van leraren, die de autonomie van het vak voorop stelden.

Overigens is de doelstelling van de bredere vorming in behoorlijke mate gerealiseerd. De leerlingenpopulatie die voorheen in het VBO, vroeger LBO, aanwezig was blijkt hiervan wel degelijk te profiteren. Dat een groep leerlingen die voorheen op het speciaal onderwijs was aangewezen, vaak wegens gedragsproblemen, inmiddels tot het VMBO is toegelaten en het gangbare niveau niet kan volgen, moet niet steeds leiden tot diskwalificatie van het VMBO en/of de basisvorming als zodanig. Dat er speciale leerroutes nodig zijn die zwakke leerlingen langs de formele kwalificatie-eisen loodsen is jammer maar waar, maar moet niet leiden tot gedweep met het “leren met de handen”.

De grote obsessie van de commissie is echter ‘het nieuwe leren’ of het studiehuis zoals dat toen heette. Zeker is het idee overrijverig door de Stuurgroep tweede fase en later procesmanagers uitgevent. De problemen die een deel van de meer traditioneel werkende leraren daarmee had is onderschat. De commissie verheft dit feit echter buiten alle proporties tot het centrale probleem. Terwijl het voornamelijk speelde in de bovenbouw van Havo en Vwo (40% van de bovenbouwleerlingen) en nauwelijks in de basisvorming en het VMBO. De didactische en pedagogische problemen die daar spelen hebben veel meer te maken met invloeden van de buitenwereld, de gezinnen, de buurt, de jongeren(sub)culturen, immigratie, etc. Invloeden waarvoor de school zich dus zeker niet moet afsluiten.

Rolverdeling in het incrementeel beleidsproces

De onjuiste waarnemingen betreffen de rollen van bewindspersonen, parlement, onderwijsveld en ondersteunende organisaties. De cie. ziet de politiek als de bron van de onderwijsvernieuwingen. In werkelijkheid gaat het steeds heel anders. Op basis van ervaringen in de praktijk nemen sommige leraren initiatieven om tot verbeteringen te komen. Dit zijn de voorlopers die een meer dan gemiddelde professionele houding ontwikkelen. Dit is een proces van trial and error en soms succes. Er zijn nu eenmaal voor veel concrete en relatief nieuwe problemen en uitdagingen (nog) geen “evidence based” methoden beschikbaar. En als ze er al zijn moeten ze bijna altijd voor de concrete situaties worden aangepast.

Nadat een groep leraren en soms schoolleiders deze eerste lokale vernieuwingen hebben beproefd zoeken zij daarvoor steun in het beleid (ruimte in de regelingen, geld, scholing) en zij bepleiten een bredere invoering van de vernieuwing, soms uit pure overtuiging, soms

omdat zij anders te geïsoleerd blijven waardoor de vernieuwing niet levensvatbaar is. De groep zoekt steun in eigen kring, bij ondersteunende instellingen, wetenschappers en begint een lobby naar de politiek.

Het politieke proces begint zodra de politiek (of liever een deel daarvan) het idee adopteert en het tot beleid verheft. Dat er daarna vaak veel mis gaat in het politieke proces (te eenzijdige “heldere” uitwerking, onmogelijke compromissen, te weinig middelen) is wel weer uitvoerig beschreven. De kern van dat probleem is dat de politiek de visie van een aantal voorlopers adopteert en bij de implementatie stuit op de weerstand van een grote groep beoogde volgers, die weer wordt versterkt door een beperkt aantal leraren dat helemaal niets wil vernieuwen.

De cie zet het parlement neer als een van de slachtoffers van de dadendrang van de bewindslieden. Zij zagen zich na het nodige verzet tegen de plannen politiek genoodzaakt, tegen beter weten in, voor de wetwijzigingen te stemmen. In werkelijkheid waren de politieke partijen en de parlementariërs tenminste medeplichtig en wellicht zelfs hoofdschuldig aan de onuitvoerbaarheid van een aantal van de vernieuwingen. In weerwil van de bewezen lippen dienst aan de professionele autonomie van het onderwijs is de politiek van mening het onderwijs tot in detail te kunnen beoordelen (net als het verkeer trouwens). Zonder enige terughoudendheid tracht men de eigen politieke stokpaardjes in het vernieuwingsvoorstel te krijgen. Dit leidt, zoals de cie. terecht beschrijft, deels tot een optelsom van eisen die leidt tot overbelasting van het systeem en in ieder geval van de leerlingen, en deels tot inconsistente compromissen.

Zo werden in de Basisvorming het doel van uitstel van richtingkeuze gecombineerd met het voortbestaan van de verschillende schooltypen, een inconsistent compromis. Verder werden met name tijdens de parlementaire behandeling naar hartenlust vakken toegevoegd en de vorming van leergebieden ten strengste verboden, met als klapstuk een verplichte toetsing. De Tweede fase werd de optelsom van aanzienlijke inhoudverzwaring (bedoeld voor een grotere selectiviteit en kleinere aantallen studenten) en een didactische vernieuwing “het studiehuis”, in één keer in te voeren zonder voldoende extra middelen. In het VMBO werd de Mavo als redder met het wegwijnende VBO samengevoegd, waaraan vanwege kostenreductie delen van het speciaal onderwijs werden toegevoegd. En zo kwam de Mavo in de positie terecht van de zwemmende redder die door de drenkeling omlaag werd getrokken. Het parlement hoeft zijn rol niet kleiner voor te stellen dan hij was, het waren eerder de bewindspersonen die uiteindelijk maar eieren voor hun geld kozen en instemden met een eindproduct waarvan de uitvoerbaarheid problematisch was.

De basisvorming is in tegenstelling tot een, ook door de cie. gereproduceerd, gangbaar misverstand niet mislukt en afgeschaft, maar geëvalueerd en bijgesteld tot “de nieuwe onderbouw”, die meer gelijkenis toont met de basisvorming dan met het onderbouwonderwijs daarvoor. De profielen van de tweede fase hebben de door de politiek bedoelde vervroeging van de definitieve studie(richting)keus en de scherpere selectie van studenten voor het hoger onderwijs niet tot stand gebracht, maar de cie. stelt niet voor ze weer af te schaffen. Zij functioneren dus blijkbaar wel, in ieder geval in die zin dat de onderlinge samenhang tussen de vakken in een profiel wel verbeterd is. Het VMBO wordt weliswaar steeds bijgesteld, maar er wordt geen aanstalten gemaakt het af te schaffen of op te breken. De cie. heeft kritiek op de schaalvergroting, maar is geen voorstander van een beleid van schaalverkleining.

Dit alles levert meer het beeld op van een gangbaar incrementeel beleidsproces waarbij het beleid aan de hand van praktijkervaringen wordt aangepast tot een werkbaar praktijk ontstaat, dan een proces waarbij vooraf gezocht wordt naar “evidence based” beleid dat in één keer met groot succes kan worden geïmplementeerd. De door de cie. aanbevolen vernieuwingsstrategie

waarbij eerst pilots worden uitgevoerd is in het onderwijs gangbaar en blijkbaar geen garantie voor spontaan succes bij bredere invoering. Beleidsimplementatie is nu eenmaal een incrementeel proces, zoals uit veel politicologisch onderzoek wereldwijd blijkt. Dit proces en de daarbij betrokken actoren moeten niet beoordeeld worden op het feit dat er zaken misgaan en er moet worden bijgestuurd, maar op de wijze waarop zij interactief omgaan met de eerste ervaringen en bereid en in staat zijn tot tijdige bijsturing. Dit vergt een bestuurlijke houding waarbij tegenslag en weerstand niet wordt gezien als voorbeelden van tegenwerking die gebroken moet worden, maar als interessante feed back die het beleid tot betere varianten kan brengen. In die zin waren Wallage en Adelmund beter dan Netelenbos en Ritzen. De voortijdige transfer van Wallage door premier Kok naar een ander departement is in dat verband een belangrijke faalfactor geweest, die aan de aandacht van de cie. is ontsnapt.

Slot

Het zou jammer zijn als het vele werk dat de commissie heeft verzet, de brede inventarisatie en de aanbevelingen nu eindigen met een Kamerdebat. De uitkomst staat vast, want vrijwel alle partijen maakten deel uit van de commissie. Het zou dan blijven met een politieke conclusie over een politiek document. Misschien dat dit de politiek een goed gevoel geeft, maar het helpt het onderwijs niet verder. Het zou beter zijn als het rapport één van de uitgangspunten van een voorgezette meningsvorming zou zijn. Daarvoor is het wel nodig dat de sfeer van afrekening en tribunaal vervangen wordt door een oprechte belangstelling voor de echte problemen in de samenleving en het onderwijs. Wat mij betreft kan de commissie daarin zelf een rol blijven spelen. Zij krijgen daarmee een herkansing om na dit politieke statement het echte handwerk van de incrementele beleidsvorming ter hand te nemen. Het wordt tijd dat de stilte die gevallen is na het publicitaire geweld van het rapport wordt doorbroken.

Verwijzingen:

1. "Helpers Weg". Advies inzake het expireren van het PMVO per 1 augustus 2000
Drs. Rein Zunderdorp, voorzitter PMVO, m.m.v. Dr. Edith Hooge, Den Haag, juni 1999
2. www.pmvo.exit, evaluatief afscheidboek PMVO,
Drs. Rein Zunderdorp, Den Haag, augustus 2000, ISBN 90-74723-41-1