

Impact van de  
Commissie Dijsselbloem  
op onderwijsbeleid

GUUSKE LEDOUX  
EDITH VAN ECK  
IRMA HEEMSKERK  
ANNEMIEK VEEN  
HENK SLIGTE

MET MEDEWERKING VAN  
LISELOTTE DIKKERS  
EN IRIS BOLLEN



# Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid

GUUSKE LEDOUX  
EDITH VAN ECK  
IRMA HEEMSKERK  
ANNEMIEK VEEN  
HENK SLIGTE

MET MEDEWERKING VAN  
LISELOTTE DIKKERS  
EN IRIS BOLLEN





# Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid

Studie voor de Onderwijsraad

GUUSKE LEDOUX

EDITH VAN ECK

IRMA HEEMSKERK

ANNEMIEK VEEN

HENK SLIGTE

MET MEDEWERKING VAN

LISELOTTE DIKKERS

EN IRIS BOLLEN

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ledoux, G., Eck, E. van, Heemskerk I.M.C.C., Veen, A., Sligte, H., m.m.v. Dijkers, A.L.C. en Bollen, I.

**Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid.**

Studie voor de Onderwijsraad.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 919, projectnummer 40630)

ISBN 978-90-6813-978-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidersgracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1226

[www.kohnstammstituut.uva.nl](http://www.kohnstammstituut.uva.nl)

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2014

# Inhoudsopgave

Deel 1 Opzet, conclusies en reflectie	1
1 Achtergrond en opzet van het onderzoek	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen	4
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	17
1.5 Geraadpleegde bronnen	18
2 Samenvatting, conclusies en reflectie	19
2.1 Inleiding	19
2.2 De impact van de Commissie Dijsselbloem	20
2.3 Reflecties	48
Deel 2 De deelstudies	59
3 Voor- en vroegschoolse educatie	61
3.1 Introductie en opbouw	61
3.2 Wat vooraf ging, de periode voor 2008	63
3.3 Recente ontwikkelingen	75
3.4 De onderwerpen uit het beschrijvingskader	78
3.5 Overzichtstabel	91
3.6 Eindconclusie VVE-beleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	96
3.7 Geraadpleegde bronnen	100
4 Lerarenbeleid	105
4.1 Overzicht beleidsacties, tijdlijn	105
4.2 Actieplan Leerkracht	109
4.3 Beloningsbeleid	121
4.4 Professionaliseringsbeleid	141
4.5 Eindconclusie lerarenbeleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	167
4.6 Geraadpleegde bronnen	175

5	Voortijdig schoolverlaten (vsv)	183
5.1	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	183
5.2	De beleidscontext van voortijdig schoolverlaten (VSV) in vogelvlucht	185
5.3	Impact van de Commissie Dijsselbloem	193
5.4	Eindconclusie vsv-beleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	212
5.5	Geraadpleegde bronnen	217
6	Toezichtbeleid	227
6.1	Introductie en opbouw	227
6.2	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	228
6.3	Wat vooraf ging, de periode vóór 2008	228
6.4	Ontwikkelingen sinds 2008	236
6.5	De onderwerpen uit het beschrijvingskader	244
6.6	Overzichtstabel	256
6.7	Eindconclusie toezichtbeleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	262
6.8	Geraadpleegde bronnen	266
7	Onderwijstijd	273
7.1	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	273
7.2	Opbouw	275
7.3	De urennorm in het vo	276
7.4	Flexibele onderwijstijden in het po	290
7.5	Eindconclusie Onderwijstijd: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	293
7.6	Geraadpleegde bronnen	297
8	Burgerschap en sociale integratie	299
8.1	Introductie en opbouw	299
8.2	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	301
8.3	Burgerschap en sociale integratie in de wet	302
8.4	Actieplan radicalisering	313
8.5	Maatschappelijke stage	315
8.6	Overzichtstabellen	323

8.7	Eindconclusie burgerschap en sociale integratie: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	333
8.8	Geraadpleegde bronnen	338
9	Kwaliteitsbeleid	345
9.1	Introductie en opbouw	345
9.2	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	346
9.3	Wat vooraf ging, de periode voor 2008	347
9.4	Impact van de commissie Dijsselbloem	351
9.5	Overzichtstabel	405
9.6	Eindconclusie Kwaliteitsbeleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	414
9.7	Geraadpleegde bronnen	420
10	Passend onderwijs	435
10.1	Introductie en opbouw	435
10.2	Overzicht beleidsacties, tijdlijn	437
10.3	Beleid Passend onderwijs in vogelvlucht	438
10.4	De onderwerpen uit het beschrijvingskader	451
10.5	Overzichtstabel	473
10.6	Eindconclusie Passend onderwijs: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?	481
10.7	Geraadpleegde bronnen	488
	Bijlagen	495
	Bijlage 1 Geraadpleegde sleutelpersonen	495
	Bijlage 2 Algemene leidraad voor interviews met sleutelpersonen	496
	Recent uitgegeven rapporten Kohnstamm Instituut	499



## Deel 1 Opzet, conclusies en reflectie





# 1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

## 1.1 Inleiding

Op 13 februari 2008 publiceerde de door de Tweede Kamer ingestelde Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de Commissie Dijsselbloem, haar rapport *Tijd voor onderwijs*, over onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig van de vorige eeuw. In het rapport werd gesteld dat de overheid haar taken wat betreft zorg voor de kwaliteit van het onderwijs in deze periode niet goed heeft uitgevoerd en dat voortaan een andere koers gekozen zou moeten worden wat betreft de rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld: de overheid moet zich beperken tot het ‘wat’ (vaststellen wat leerlingen op een bepaald moment moeten weten en kunnen) en de scholen gaan over het ‘hoe’ (de manier waarop dat moet worden bereikt). Grootschalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf doorvoeren zou voortaan niet meer moeten plaatsvinden, en de overheid dient zich terughoudend op te stellen als het gaat om het opleggen van nieuwe taken aan het onderwijs.<sup>1</sup>

De Commissie analyseerde niet alleen het onderwijsbeleid uit de betreffende periode, maar stelde ook een groot aantal aanbevelingen op. De Onderwijsraad heeft zich voorgenomen voor een aantal specifieke aanbevelingen na te gaan in hoeverre deze sindsdien zijn opgevolgd en of ze hebben opgeleverd wat ervan werd verwacht. In 2014 zal de Onderwijsraad daarover een advies opstellen.

---

1 Tweede Kamer der Staten Generaal (2008). *Tijd voor onderwijs*. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6

Voor de onderbouwing van dat advies heeft de Onderwijsraad een studie laten uitvoeren naar de beleidsontwikkelingen in de periode 2008-2013 op een aantal belangrijke beleidsthema's die in deze periode in de aandacht hebben gestaan voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze studie is uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en het voorliggende rapport is er de neerslag van.

De vragen waarop de studie een antwoord moest geven, zijn de volgende:

1. Hoe zijn, op een aantal sleuteldossiers, in deze periode beleidsdiscussies verlopen?
2. Valt daarin terug te zien dat de adviezen van de Commissie Dijsselbloem ter harte zijn genomen? Waar wel, waar niet?
3. Op welke wijze is er gezorgd voor draagvlak/betrokkenheid van actoren in het onderwijsveld?
4. Is er inderdaad sprake van een verschuiving van aandacht voor het hoe naar aandacht voor het wat, ook wat betreft vragen en discussies in de Tweede kamer?

In dit hoofdstuk geven wij weer hoe deze vragen zijn uitgewerkt en hoe de studie is opgezet.

## 1.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen

### *Kader: de rol van de overheid*

De achterliggende vraag in deze studie gaat over de rol die de overheid mag of moet nemen bij het beïnvloeden van het onderwijs. In de Nederlandse onderwijs traditie bestaat geen sterk centralistische onderwijs politiek. Mede als gevolg van de verzuiling hebben scholen en schoolbesturen veel vrijheid om het onderwijs naar eigen keuze in te richten. Als grondslag daarvoor wordt vaak verwezen naar artikel 23 van de Grondwet. In dit artikel wordt inderdaad gesteld dat het geven van onderwijs vrij is en dat de overheid zich beperkt tot toezicht houden en 'het onderzoeken van de bekwaamheden en zedelijkheid van hen die onderwijs geven'. Tegelijkertijd staat in het artikel ook dat 'het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg der regering is'. Zowel de vrijheid van inrichting als de verantwoordelijkheid van de overheid komen er dus in tot uitdrukking (Bronneman-Helmers, 2011). Het evenwicht tussen deze beide zaken (of misschien beter: de spanning) klinkt

tot op de dag van vandaag door in discussies over rol en taak van de overheid als het gaat om onderwijsbeleid. In de afgelopen decennia zijn beide accenten met wisselende nadruk aanwezig geweest in dit beleid. In de jaren '70 van de vorige eeuw is de constructieve onderwijspolitiek opgekomen. Het gevolg hiervan was een vrij centralistische periode van onderwijsbeleid, tot begin jaren '80. Daarna ging het beleid echter een andere kant op en werd het accent gelegd op autonomie van onderwijsinstellingen en deregulering, met als kernpunten ruimte voor besturen, schaalvergroting en versterking van de medezeggenschap. Eind jaren '90 werd nadrukkelijk beleden dat de overheid ruimte moet geven aan variëteit en maatwerk voor scholen, maar ook richting moet geven om de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen, en daarom ook rekenschap mag vragen aan de onderwijsinstellingen. Tegenover vrijheid staat dus rekenschap afleggen en resultaten laten zien. Hoewel dit beleid breed omarmd werd door de politiek, blijkt het in de praktijk moeilijk te handhaven zo blijkt uit eerdere studies. Een van de redenen is dat de Tweede Kamer geneigd is zich te laten leiden door incidenten en daarover regelmatig de minister ter verantwoording roept. De boodschap dat de overheid ergens geen verantwoordelijk voor heeft of kan nemen, vanwege de afgesproken ruimte voor het onderwijsveld, wordt dan niet gemakkelijk geaccepteerd en daardoor ontstaan voortdurend weer beleidsaanpassingen. Verder blijken 'ruimte geven' en 'zorg voor resultaat en rekenschap' zich soms moeizaam tot elkaar te verhouden in het beleidsproces. De overheid heeft immers de publieke taak om te waken over de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs en mag en wil vanuit die verantwoordelijkheid kaders stellen en toezicht houden. Hiervoor wordt onder meer het instrument van de onderwijsinspectie ingezet. Door enerzijds het onderwijsveld veel ruimte te geven maar anderzijds de inspectie ruime taken te geven behoudt de overheid de nodige controle (Bronneman-Helmerts, 2011).

Er zijn ook nog invloeden van buitenaf die de overheid prikkelen om doelen aan het onderwijs op te leggen, zoals internationale vergelijkingen van onderwijsprestaties (PISA, TIMMS, PIRLS) en internationale afspraken (Lissabon afspraken in het kader van Europese Unie, 2010). Als gevolg daarvan zet de overheid beleidsprocessen in gang die het onderwijsveld moeten stimuleren om zich in de richting van de gewenste doelen te ontwikkelen. Daarbij is het steeds de vraag in hoeverre de overheid ook invloed uitoefent/wil uitoefenen op de weg waarlangs die doelen bereikt moeten worden.

### *De Commissie Dijsselbloem*

De aanleiding tot het parlementaire onderzoek dat door de Commissie is uitgevoerd was onrust die ontstaan was over 'het nieuwe leren'. Met name de protesten van leerlingen in het mbo tegen te weinig lessen speelden daarbij een rol, maar ook de door de BON<sup>2</sup> aangedragen bezwaren tegen zaken als competentiegericht leren. In het publieke debat werden deze protesten en bezwaren al gauw verbreed tot algemene kritiek op de kwaliteit van het onderwijs. De (vermeende) kwaliteitsproblemen werden in dit debat verbonden met onderwijsvernieuwingen zoals de basisvorming en de vernieuwingen van de tweede fase in het havo/vwo. Door deze vernieuwingen zou het accent verschoven zijn van kennisverwerving naar vaardighedenonderwijs en zouden leraren zich gefrustreerd/miskend voelen in hun status van vakdocent. Een ander element was de zorg om bureaucratisering in het onderwijs als (vermeend) effect van de autonomievergroting, in het bijzonder de toename van 'managementgedoe'. Dit zou er toe leiden dat de professionals in het onderwijs (leraren) met steeds nieuwe opdrachten van bovenaf worden geconfronteerd en daardoor hun vak niet meer in voldoende professionele vrijheid kunnen uitoefenen.

De Tweede Kamer gaf de Commissie de opdracht te onderzoeken "hoe het kan dat bij overheid en politiek de verwachting leeft dat onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren) (*Tijd voor onderwijs*, pag. 10). De Commissie moest inzicht bieden in het proces van totstandkoming, implementatie en resultaten van enkele recente onderwijsvernieuwingen, om op grond daarvan de succes- en faalfactoren te kunnen identificeren en lessen te kunnen trekken voor toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs.

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op:

- de aanleiding, het invoeringsproces en de gevolgen van de basisvorming, de vernieuwing van de tweede fase in havo/vwo en de invoering van het vmbo, inclusief de sturingsprocessen;
- de link van deze vernieuwingen met 'nieuw leren';

---

2 Beter Onderwijs Nederland, een in 2006 opgerichte vereniging die zich onder meer te weer stelt tegen hen onwettige vernieuwingen in het onderwijs.

- de invloed van andere ontwikkelingen zoals invoering van de lumpsum, schaalvergroting, bovenschools management;
- de stand van zaken/ontwikkeling wat betreft kwaliteit van het onderwijs, ook in internationaal opzicht;
- verklaringen voor verschillen van mening over onderwijskwaliteit;
- de vraag of beschikbare middelen op de goede plek terechtkomen;
- de theoretische basis voor de waarde van verschillende leerconcepten;
- de relatie tussen onderwijsvernieuwingen en de onderwijskwaliteit;
- de ontwikkeling van een toetsingskader voor toekomstige vernieuwingen.

Het resultaat was een lijvig rapport met een hele serie conclusies over deze onderwerpen. Toegespitst op het doel van de door de Onderwijsraad verlangde studie noemen we vooral de volgende constatering die de Commissie deed op basis van haar onderzoek<sup>3</sup>.

- de probleemdefinitie voor de bestudeerde onderwijsvernieuwingen was onvoldoende onderbouwd;
- het onderwijs werd te eenzijdig verantwoordelijk gemaakt voor de oplossing van maatschappelijke problemen en werd overladen met ambities;
- de overheid gaf in de fase van beleidsontwikkeling te weinig leiding en gaf te veel invloed in handen van anderen (procesmanagers);
- er was sprake van gesloten beleidsvorming, met onvoldoende ruimte voor tegenspraak;
- de wetenschappelijke onderbouwing van de vernieuwingen schoot tekort ('veel euforie, weinig empirie');
- de politiek trad in de vrijheid van scholen: men begaf zich te veel op het pad van de didactische vernieuwing en te weinig op het pad van kwaliteitsbewaking; daardoor verspeelde de overheid het draagvlak dat er wel was voor het doel van de vernieuwingen;
- er was te weinig wetenschappelijke kennis over de beoogde vernieuwing (hier werd vooral 'het nieuwe leren' bedoeld), over de benodigde condities en over de consequenties voor zwakkere groepen leerlingen;

---

<sup>3</sup> Niet alle conclusies van de Commissie hebben betrekking op het onderwerp van de onderhavige studie. Met name de conclusies over de kwaliteit van leerprestaties/het onderwijsniveau zijn voor deze studie minder van belang.

- docenten, ouders en leerlingen zijn onvoldoende gehoord; het draagvlak is niet goed ingeschat;
- er werd te weinig tijd gegeven voor de invoering, gezien de complexiteit van de vernieuwingen;
- de gevolgen van vele gelijktijdige veranderingen werden onderschat;
- de didactische vrijheid van scholen werd ingevuld door derden (procesmanagers, begeleidingsinstanties, educatieve uitgeverij, maar ook door de inspectie); scholen hebben ook hun eigen ruimte te weinig benut;
- de overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, verwaarloosd (bedoeld is toezien op deugdelijkheid/-kwaliteit);
- er werden te snel al weer beleidsaanpassingen doorgevoerd, met negatief effect op het draagvlak. (*Tijd voor onderwijs*, hoofdstuk 5).

Deze zeer kritische evaluatie leidde tot een reeks aanbevelingen van de Commissie. Een kernpunt daaruit is de aanbeveling om de rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld opnieuw te definiëren. In de inmiddels bekende termen: de overheid moet gaan over het ‘wat’ en het veld over het ‘hoe’. Dat betekent dat de overheid normen en doelen mag stellen (en zelfs moet stellen), zoals leerstandaarden en canons voor de belangrijkste schoolvakken, maar zich verder moet beperken tot faciliteren, toezicht houden en vaststellen of de doelen bereikt worden. Het veld heeft eigen vrijheid voor de invulling, maar moet zich wel verantwoorden over bereikte resultaten en besteding van de middelen. De overheid mag zich niet bewegen op het pedagogische en didactische domein, en dit geldt ook voor de inspectie. Een ‘tussengebied’ is de zorg voor de kwaliteit van leraren en voor de onderwijstijd: hier ziet de Commissie ook een taak van de overheid, in de zin van eisen stellen. Andere belangrijke aanbevelingen zijn dat de overheid terughoudend moet zijn met het opleggen van nieuwe taken aan het veld, voldoende tijd en geld beschikbaar moet stellen voor invoering van door de overheid geïnitieerde vernieuwingen en voldoende ruimte moet bieden voor maatwerk<sup>4</sup>. Overige aanbevelingen betreffen het vaker werken met experimenten alvorens nieuw beleid in gang te zetten, versteviging van de relatie tussen scholen en onderzoek/wetenschap, gelden voor vernieuwingen oormerken en daarover

---

<sup>4</sup> Bedoeld is hier ruimte voor aangepaste leerwegen, stapelen, tussentijds overstappen e.d.

verantwoording laten afleggen door scholen, en scholen publiek laten expliciteren welk deel van hun lumpsum zij besteden aan management. Ten aanzien van het beleidsproces werd aanbevolen voortaan te werken met een door de Commissie opgesteld toetsingskader bij nieuwe vernieuwingsoperaties en tevens externe uitvoeringstoetsen te laten uitvoeren. (*Tijd voor onderwijs*, hoofdstuk 6).

### *Sturingsopvattingen*

De Commissie Dijsselbloem heeft dus geprobeerd om de rol van de overheid ten aanzien van vernieuwingen opnieuw te definiëren en daarmee de spanning tussen 'richting bepalen', 'ruimte geven' en 'rekenschap afleggen' op te lossen. Over de aard van die oplossing wordt verschillend gedacht. De Onderwijsraad zelf heeft er in een reeks van jaren voor gepleit om aan het onderwijsveld ruimte te laten voor variëteit in structuren en aanpakken, vanuit de gedachte dat een zo groot mogelijke zelfstandigheid van scholen en instellingen de beste garanties biedt voor kwaliteit en voor aanpassing aan omgevingseisen (innovatie). Hij pleit daarom ook voor toezichtvormen die die variëteit respecteren. (De Vijlder e.a., 2008). Tegelijkertijd heeft de Onderwijsraad, eveneens in een reeks van jaren, juist veel verantwoordelijkheid bij de overheid neergelegd als het gaat om bewaking van kwaliteit, toegankelijkheid en het bieden van gelijke kansen. Bij deze onderwerpen plaatst de Onderwijsraad de overheid in een bewakingsrol en het stellen van normen voor de kwaliteit van het onderwijs (zoals in de vorm van leerstandaarden) is door de Onderwijsraad veelvuldig bepleit (Ledoux & Veen, 2009). In grote lijnen toont de Onderwijsraad zich daarmee een verdediger van de ook door de Commissie Dijsselbloem geuite gedachte dat de overheid doelen moet stellen en vervolgens het onderwijsveld ruimte moet bieden voor verschillende manieren om die te bereiken. Maar daarbij brengt de Onderwijsraad verschillende nuanceringen aan. Zo wordt in de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* de vraag gesteld of de overheid wel voldoende instrumenten in handen heeft om ongewenste invullingen van de geboden vrijheid te voorkomen (Onderwijsraad, 2007). Ook wordt onderkend dat de overheid door de autonomieverlening minder kan sturen dan voorheen en dat daardoor beleid diffuser wordt (de overheid is één van de actoren geworden op een speelveld van vele stakeholders). In het advies *Publieke belangen dienen* (Onderwijsraad, 2013) houdt de Onderwijsraad zich bezig met de vraag of en hoe de overheid zou moeten optreden als besturen van onderwijsinstellingen

disfunctioneren of failliet dreigen te gaan door mismanagement. De oplossing zoekt de Raad niet in meer overheidscontrole, maar in maatregelen om het besturend vermogen van bestuurders en interne toezichthouders te versterken. De Raad bepleit verder de vrijheid voor scholen om op onderdelen zelf doelen te stellen. De overheid mag wel normen stellen op cruciale gebieden, maar moet terughoudend zijn met regelgeving die door uniformering de gewenste variëteit kan bedreigen (zie ook het advies *Geregelde ruimte*, Onderwijsraad 2012).

Het voorgaande gaat nog uit van de gedachte dat de overheid, al dan niet samen met centrale stakeholders, kán sturen. Volgens sommigen is dat niet of slechts beperkt mogelijk, omdat besturing van onderwijs beperkt rationeel en moeilijk beheersbaar is, door de vele factoren die er een rol in spelen (Hooge, 2013, Peeters e.a., 2012). Noordegraaf & De Wit (2011) maken in een studie over *governance* principes een onderscheid tussen twee perspectieven op *governance*. In het instrumentele perspectief is er overeenstemming over de aard van het spel en over de spelregels. Actoren kennen hun rollen en proberen de hun toebedeelde prestatie te leveren. Wat en hoe kunnen worden onderscheiden en er is overeenstemming over de doelen. Maatregelen kunnen worden beoordeeld op effectiviteit via evaluatie en monitoring. Er is sprake van een gerichtheid op *problem solving* en op maakbaarheid. In het andere perspectief, het politieke perspectief, is het uitgangspunt dat spelregels niet vast staan en voortdurend onderhevig zijn aan onderhandelingsprocessen. Er is sprake van uiteenlopende belangen en logica's en doelen worden derhalve niet door iedereen gedeeld. Wat en hoe zijn daardoor moeilijk te scheiden. Centraal staan niet de vragen over effectiviteit, maar over legitimiteit van beleid/van bestuurlijk handelen. Beleid is niet maakbaar, maar veeleer een proces van onderhandeling en coalitievorming. Volgens Noordegraaf en De Wit past het instrumentele perspectief het beste bij minder complexe en politiek minder gevoelige onderwerpen, dat wil zeggen bij onderwerpen die redelijk goed beheersbaar zijn. Bij beleidsonderwerpen die in ethisch en/of technisch opzicht meer complex zijn (*wicked issues*) verlopen mechanismen meer volgens het politieke perspectief. Duidelijke rolverdelingen, functiescheiding en sturen op resultaat zijn hierin minder aan de orde, belangrijker zijn aandacht voor belangentegenstellingen, probleemdefinities, coalities, uitruil en overleg.



### *Consequenties voor de onderzoeksopzet*

Uit het voorgaande is afgeleid op welke aspecten de aandacht in de onderhavige studie gericht moet zijn. Zowel het kader, als de conclusies van de Commissie, als de noties over sturingsopvattingen geven daar richting aan. Dit is uitgewerkt in een beschrijvings- en analysekader dat we in het onderzoek hebben gebruikt en dat is weergegeven in schema 1.1. Links in het schema staan de hoofdonderwerpen waarop we de verschillende beleidsdossiers hebben geanalyseerd en beschreven. In het midden staan de centrale vragen die bij elk hoofdonderwerp horen en waarop de verzamelde data zijn gescreend. Rechts in het schema staan de specifieke vragen waar vanuit het toetsingskader voor nieuw beleid van de Commissie Dijsselbloem op gelet moest worden.

**Schema 1.1** Beschrijvings- en analysekader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	Hoe wordt het beleid gemotiveerd? Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?	Wat is de probleemdefinitie, hoe onder-bouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?
Actoren	Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?	In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?
Beleidsinstrumenten	Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?	In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?
Politiek draagvlak	Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?	Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?
Draagvlak onderwijsveld	Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit	Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren

	niveau?	betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?
Variëteit (ruimte)	Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?	Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?
Normstelling (richting)	Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?	Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?	
Fasering en uitvoering		Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd? Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?
Samenhang met ander beleid		Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?
Evaluatie		Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?
<b>Resumerend</b>		
Is het beleid 'Dijsselbloem-proof'?	Mate waarin wordt voldaan aan het toetsingskader van de Commissie	
Typering van het beleidsveld	Mate van ethische en technische complexiteit	

Het schema kent twee rubrieken, 'beschrijvend' en 'resumerend'. Dit verwijst naar de manier waarop in deze studie over de beleidsdossiers is gerapporteerd. In het beschrijvende deel komen voor elk dossier alle hoofdonderwerpen systematisch aan bod. Het resumerende deel betreft de overall analyse die is gepleegd over alle beleidsdossiers heen; dit komt aan bod in hoofdstuk 2 van deze rapportage. We beantwoorden daarin in samenvattende zin de onderzoeksvragen en we reflecteren op de aard van de beleidsdossiers: hoe complex zijn ze, vallen ze te typeren als '*wicked issue*', wat valt in dit licht te zeggen over de uitgangspunten van de Commissie Dijsselbloem?

## 1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

### 1.3.1 Selectie van de beleidsthema's

De Onderwijsraad heeft in eerste instantie een aantal beleidsthema's aangereikt waarop de studie zich zou moeten richten. Daarvoor is aangesloten bij de thema's die zijn onderscheiden in de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*, met enkele aanpassingen omdat niet alle thema's in die verkenning betrekking hebben op het primair en voortgezet onderwijs en omdat er sindsdien enkele nieuwe thema's zichtbaar geworden zijn in het beleid die bij uitstek relevant zijn om in de onderhavige studie op te nemen. De keuze voor deze beleidsthema's is in het onderzoek grotendeels overgenomen, maar op onderdelen zijn aanpassingen gepleegd.

Zo is in overleg besloten om het thema *innovatie* niet te selecteren. Hoewel dit een thema is dat zeer interessant is in het licht van de 'wat en hoe' discussie, is het een moeilijk grijpbaar thema omdat het erg breed is en heel veel verschillende beleidsinstrumenten omvat.<sup>5</sup> Dit alles systematisch behandelen in deze studie is ondoenlijk en ook niet erg zinvol. In plaats daarvan is er voor gekozen om het thema *toezichtbeleid* te belichten. Dit is overzichtelijker en bovendien bij uitstek interessant in het licht van de onderwerpen die de Commissie Dijsselbloem heeft geagendeerd.

Verder zijn sommige thema's wat meer samengevoegd onder één noemer<sup>6</sup> en is bij andere thema's gekozen voor een wat smallere invulling<sup>7</sup>.

In totaal zijn acht verschillende thema's gekozen die samen alle hoofdlijnen van het beleid primair en voortgezet onderwijs uit de afgelopen jaren representeren. Ze geven dus een goede dekking van het gevoerde beleid van de overheid en zijn daardoor geschikt voor evaluatie van de impact van de conclusies van de Commissie Dijsselbloem. Schema 1.2 bevat het overzicht van deze thema's.

---

<sup>5</sup> *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* bevat overzichten van de beleidsinstrumenten die de overheid op verschillende terreinen heeft ingezet. Het overzicht bij innovatiebeleid is verreweg het langst en het meest gevarieerd naar type beleidsinstrumenten.

<sup>6</sup> Dit geldt voor het Kwaliteitsbeleid, de deelonderwerpen bij dit beleid waren aanvankelijk apart geselecteerd maar zijn vanwege hun onderlinge samenhang onder één noemer gebracht.

<sup>7</sup> Dit geldt voor het VVE-beleid. Oorspronkelijk was Onderwijsachterstandenbeleid het geselecteerde thema, maar door de veelvormigheid hiervan is besloten de aandacht specifiek te richten op alleen het VVE-beleid.

## Schema 1.2 Beleidsthema's die in het onderzoek zijn opgenomen

Thema	Deelonderwerpen (relevant voor het beleid sinds 2008)
1 Beleid Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE)	Wet OKE, startgroepen, integrale kindcentra
2 Lerarenbeleid	Beloningsbeleid Professionaliseringsbeleid Actieplan Leerkracht
3 Voortijdig schoolverlaten	Beleid aanval op schooluitval Preventieve en curatieve maatregelen
4 Toezichtbeleid	Opdrachten voor de inspectie sinds 2008 Goed Onderwijs, Goed Bestuur
5 Onderwijstijd	Flexibele schooltijden po Urennorm vo
6 Burgerschap en sociale integratie	Wetgeving burgerschap en sociale integratie Actieplan radicalisering Maatschappelijke stage <sup>8</sup>
7 Kwaliteitsbeleid	Actieplannen Basis voor presteren/Beter presteren Bestuursakkoorden, Prestatiebox, SchoolaanZet Referentieniveaus, Toetsing en examinering, Excellentiebeleid, Opbrengstgericht werken
8 Passend onderwijs	Wetgeving Beleid gericht op het stelsel Beleid gericht op de scholen

### 1.3.2 Documentanalyse

De hoofdmoot van het onderzoek heeft bestaan uit documentanalyse. Voor elk van de onderscheiden thema's zijn de volgende stappen gezet:

1. verzamelen van beleidsnota's en -brieven die sinds 2008 zijn verschenen vanuit het departement;
2. verzamelen van verslagen van discussies hierover in de Tweede Kamer (plenaire zittingen en Algemeen Overleg); in een enkel geval ook in de Eerste Kamer;
3. verzamelen van informatie over hoe diverse actoren op het beleid hebben gereageerd, gevraagd en ongevraagd, via raadpleging van de relevante

---

<sup>8</sup> Aanvankelijk was hier ook gekozen voor de Canon Nederlandse geschiedenis en Cultuur als deelthema. Later is dit echter buiten beschouwing gelaten, want te zeer inhoudelijk een apart onderwerp ten opzichte van de andere deelonderwerpen.

- websites (zoals die van de PO- en VO-Raad), vakbondsbladen, ouderorganisaties en via [www.google](http://www.google.nl)<sup>9</sup>;
4. ordening en analyse van deze informatie aan de hand van het beschrijvings- en analysekader, voor de verschillende deelonderwerpen;
  5. rapportage.

Bij het zoeken van documenten heeft het accent gelegen op de periode 2008-2013. Echter, om te kunnen nagaan of de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem voor een wijziging in beleidsvoering hebben geleid, is tevens voor elk thema nagegaan of er sprake is van beleidswijziging of beleidsaanpassing ten opzichte van de periode vóór 2008. Bij elk thema is daarvoor gezocht naar een logisch beginpunt van het betreffende beleid, dit kon teruggaan tot enkele jaren eerder dan 2008. De beleidsontwikkeling is per thema beschreven vanaf dit beginpunt, alleen is voor de periode vóór 2008 minder uitvoerig gezocht en is voor die periode het accent gelegd op beleidsdocumenten (stap 1).

Naast de genoemde bronnen is ook gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, adviezen van de Onderwijsraad en andere adviesorganen en inspectieverslagen. Hierop heeft echter geen systematische search plaatsgevonden, ze zijn alleen benut als ze uit de verkenning van de andere documenten naar voren kwamen als relevant.

De zoektocht naar documenten leidde op elk beleidsdossier tot een ruime hoeveelheid materiaal. Voor de analyse en beschrijving van elk dossier is niet al dat materiaal benut, gekozen is steeds voor de belangrijkste documenten (zoals Memories van Toelichting bij wetten, cruciale beleidsnota's, verslagen van Tweede Kamerdebatten hierover) en naar hoofdlijnen in de reacties van verschillende actoren op het beleid. Voor de volledigheid zijn echter wel bij elk dossier alle gevonden documenten opgenomen.

Voor de analyse en beschrijving is bij elk thema schema 1.1 leidend geweest. In principe zijn bij elk thema de onderwerpen uit dat schema aangehouden voor de beschrijving van beleid, debat en reacties. In sommige gevallen was het echter inzichtelijker om eerst een chronologische beschrijving van de beleidsontwikkeling te geven, met daarin opgenomen de gekozen

---

<sup>9</sup> Langs deze weg is nagegaan of zich ook overige organisaties op een bepaald beleidsveld bewegen, respectievelijk zich mengen in het debat over een beleidsthema.

beleidsinstrumenten, en pas daarna de overige onderdelen van het schema te behandelen. Per thema zijn hier keuzes gemaakt. Ook is per thema bekeken of verschillende deelthema's apart beschreven moesten worden, of dat een andere ordening beter was. Dit is verantwoord bij de betreffende themarapportages. Verder is bij elk thema een tijdlijn aangegeven met belangrijke momenten uit de beleidsontwikkeling. Het verzamelen en analyseren van de documenten heeft plaatsgevonden in de periode september t/m december 2013.

De soms uitvoerige beschrijvingen zijn voor elk thema samengevat in één of meer ingevulde schema's. Daarnaast is per thema een eindconclusie geformuleerd, met als uitgangspunt de vraag: hoe 'Dijsselbloem-proof' is dit beleid? Daarbij is een vaste set onderwerpen aangehouden: legitimatie, 'wat en hoe', regie, draagvlak, implementatie, gebruik van evidence en neveneffecten.

### *1.3.3 Gesprekken met sleutelfiguren*

Documenten bevatten veel informatie, maar laten niet altijd alle achtergronden zien van gemaakte keuzes of van opvattingen over beleid. Om hierover meer informatie te krijgen, en om meer inzicht te krijgen in de impact van de conclusies van de Commissie Dijsselbloem, zijn voor elk thema interviews gehouden met sleutelfiguren. Uitgangspunt hierbij was twee interviews per thema: één met een beleidsmedewerker van het ministerie van OCW en één met een veldvertegenwoordiger. Dat is in vrijwel alle gevallen ook zo gedaan, maar een enkele keer is gekozen voor extra respondenten, bijvoorbeeld als het relevant was om primair onderwijs en voortgezet onderwijs apart te nemen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen. Gezocht is naar personen die op het betreffende dossier zowel de periode vóór als na het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem hebben meegemaakt.

Voor de interviews is een gespreksleidraad opgesteld. De onderwerpen uit schema 1 zijn daarin onderscheiden, en per onderwerp is steeds gevraagd naar aanvullende informatie ten opzichte van de informatie uit de documenten (zie bijlage 2 voor de gespreksleidraad).

De gegevens uit de interviews zijn niet apart gerapporteerd, maar gebruikt om de beleidsbeschrijving en -analyse op basis van de documenten waar nodig aan te vullen. Als er in de beschrijvingen sprake is van informatie die exclusief uit een interview afkomstig is, dan is dat als zodanig vermeld. Wanneer dat niet

het geval is, was het beeld uit de interviews en uit de documenten congruent. De geïnterviewden hebben allen inzage gehad in de gemaakte teksten en daarop in een aantal gevallen ook nog commentaar geleverd.

### *1.3.4 Overall analyse*

Ten behoeve van het slothoofdstuk is een overall analyse uitgevoerd, in twee stappen. Eerst is met de uitkomsten van de acht thema's nagegaan welke verschillen en overeenkomsten er zijn op de onderwerpen uit de eindconclusies. Dit betreft dus de mate waarin de betreffende beleidsthema's 'Dijsselbloem-proof' zijn op de eerder genoemde aspecten. Hierover is een samenvattende rapportage gemaakt. Vervolgens zijn op basis van de teksten per thema en gesprek hierover in het onderzoeksteam meer overstijgende conclusies getrokken over de impact van de Dijsselbloem-aanbevelingen in algemene zin en over de aanbevelingen van de Commissie zelf. Tevens is nagegaan of er aanwijzingen zijn dat bepaalde beleidsterreinen meer of minder ingewikkeld en meer of minder maakbaar en beheersbaar zijn, uitgaande van het eerder gemaakte onderscheid tussen het instrumentele en het politieke perspectief op overheidsbeleid.

## **1.4 Leeswijzer**

Deel 1 van deze rapportage betreft de kern van onze onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 2 van dit deel formuleren we de overall-conclusies van deze studie en reflecteren we op de bevindingen.

In deel 2 zijn de verslagen van de deelstudies waarop deze bevindingen zijn gebaseerd, gebundeld. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Beleid Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE)
- Lerarenbeleid
- Voortijdig schoolverlaten
- Toezichtbeleid
- Onderwijstijd
- Burgerschap en sociale integratie
- Kwaliteitsbeleid
- Passend onderwijs.

## 1.5 Geraadpleegde bronnen

- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Den Haag: SCP.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- Ledoux, G., Veen, A. (2009). *De onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen. Balans van tien jaar adviezen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2011). *Professional governance. Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid. Verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peeters, R., R.H. Hofman & P.H.A. Frissen (2013). *Het ongemak van autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording. Review van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance' in de periode 2009 - 2012*. Den Haag/Groningen: NSOB/GION.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008). *Tijd voor onderwijs*. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nr. 6
- Vijlder, F.J., Hooge, E.H., Aalfs, N., & De Visser, M. (2008). *Raad over bestuur en organisatie. Acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie Onderwijsraad*. Arnhem/Nijmegen: HAN.



## 2 Samenvatting, conclusies en reflectie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de conclusies van de acht beleidsthema's bij elkaar. Wat valt, alles overziend, te zeggen over de mate waarin het onderwijsbeleid van de overheid sinds 2008 'Dijsselbloem-proof' is geweest? We doen dit in twee stappen. Eerst geven we een samenvatting van de uitkomsten aan de hand van de zes onderwerpen die we ook in de eindconclusies bij elk beleidsthema hebben opgenomen:

- *Legitimatie*  
Hierbij bespreken we de vraag naar de onderbouwing van de probleemdefinitie.
- *Wat en hoe*  
Hierbij bespreken we de verhouding tussen normstelling en vrijheid geven.
- *Regie van de overheid*  
Hierbij bespreken we taken, rollen en invloeden van verschillende partijen. Tevens gaan we in op de verantwoordelijkheid die de overheid van het onderwijs verwacht voor de oplossing van maatschappelijke problemen en op de aandacht die de overheid heeft voor de gevolgen van gelijktijdige veranderingen.
- *Draagvlak*  
Hierbij bespreken we of draagvlak gezocht en aanwezig is, in de politiek en in het onderwijsveld.
- *Implementatie*  
Hierbij bespreken we de vragen of er voor vernieuwingen voldoende tijd

en geld wordt gegeven, of er ruimte is voor maatwerk en of er sprake is van consistentie.

- *Evidence*

Hierbij bespreken we de vraag naar de wetenschappelijke onderbouwing van nieuw beleid.

Aan de hand van deze zes onderwerpen laten we in 2.2 verschillen en overeenkomsten tussen de beleidsthema's zien.

Vervolgens gaan we in 2.3 in op enkele meer overstijgende conclusies waartoe de studie aanleiding geeft. We reflecteren daarbij op de impact van de Dijsselbloem-aanbevelingen in algemene zin en op de aanbevelingen zelf: zijn ze toepasbaar gebleken? En maakt het daarbij nog uit of een beleidsterrein meer of minder ingewikkeld en meer of minder maakbaar en beheersbaar is? We grijpen hierbij terug op het in de inleiding gemaakte onderscheid tussen het instrumentele en het politieke perspectief op overheidsbeleid.

## 2.2 De impact van de Commissie Dijsselbloem

### 2.2.1 Legitimatie

Een van de thema's die de commissie Dijsselbloem aan de orde stelde was de legitimatie van nieuw beleid. In het toetsingskader voor nieuw beleid dat de Commissie opstelde werden hierover de volgende aandachtspunten opgenomen: Is er sprake van een serieus probleem? Heeft de overheid daarin een taak, is nieuw beleid nodig? Is daarvoor onderbouwing aanwezig? Welke maatschappelijke ontwikkelingen spelen een rol? Is het niet teveel alleen een 'politieke hobby' en hoe breed wordt het gedragen?

Overzien we op dit punt de onderzochte beleidsthema's, dan valt het volgende op. Ten eerste doet de overheid over het algemeen veel moeite om nieuw beleid te legitimeren. Daarvoor wordt meestal een reeks aan argumenten gebruikt, van verschillende aard: wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke argumenten. Bij dit laatste horen ook de verwijzingen naar Europees beleid of Europese afspraken waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beleidsdossier Voortijdig Schoolverlaten, dat mede voorkomt uit de zogenoemde Lissabonafspraken. Het terugdringen van ongediplomeerde uitstroom uit het onderwijs is een van deze afspraken die in Europees verband zijn gemaakt.

Maatschappelijke en politieke argumenten komen meer voor dan

wetenschappelijke argumenten. Vaak is de wetenschappelijke onderbouwing van nieuw beleid niet sterk. Zo is er weinig empirische evidentie voor de noodzaak van een bepaald aantal verplichte uren in het funderend onderwijs of voor de verdeling van die uren over dagen (dossier Onderwijstijd). Hetzelfde geldt voor de introductie van de referentieniveaus en het opbrengstgericht werken (dossier Kwaliteitsbeleid): één van de argumenten daarvoor was dat er sprake zou zijn van daling van het onderwijsniveau, maar de onderbouwing daarvan was zwak. Bij Passend onderwijs is een hele reeks aan argumenten naar voren gebracht ter legitimering van de beleidswijziging, maar voor slechts een klein deel daarvan bestaat empirische steun. Bij het Lerarenbeleid is het toekomstige lerarentekort wel een duidelijk en onderbouwd probleem, maar is minder evident dat er ook sprake zou zijn van een kwaliteitsprobleem. Betere wetenschappelijke onderbouwing is aanwezig bij het VVE-beleid (er is internationaal onderzoek dat laat zien dat het zin heeft te investeren in de voorschoolse periode), het VSV-beleid (negatieve effecten van voortijdig schoolverlaten zijn uit studies bekend) en het beleid gericht op excellente leerlingen (uit vergelijkende studies blijkt dat deze groep leerlingen in Nederland naar verhouding wat lager presteert). In het dossier Burgerschap is legitimatie voor de wetgeving burgerschap en sociale integratie gezocht in maatschappelijke ontwikkelingen, onder andere benoemd door de Onderwijsraad. Voor de aanwezigheid hiervan bestaat ook voldoende evidentie.

Belangrijker dan de wetenschappelijke argumenten, in de zin van vaker genoemd, zijn de politieke argumenten. Een politiek argument is bijvoorbeeld kostenbeheersing. Dit speelt een duidelijke rol bij Passend onderwijs. Ook de verwachting dat investeren in nieuw beleid op langere termijn kosteneffectief zal zijn, vanwege te verwachten maatschappelijke rendementen, is bij sommige beleidsprogramma's aan de orde (VVE en VSV). Een ander belangrijk politiek motief zien we bij de verwijzingen naar de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om de kwaliteit van het onderwijsstelsel te bewaken. Deze komen nadrukkelijk voor bij het Lerarenbeleid, het Kwaliteitsbeleid, het Toezichtbeleid en het Onderwijstijdbeleid. Ook de verwijzingen naar de toepassing van *governance*principes (Passend onderwijs, Toezichtbeleid, Kwaliteitsbeleid) kunnen we rekenen tot de politieke argumenten.

Bij sommige dossiers speelt maatschappelijk debat of onrust een duidelijke rol. Geluiden van ouders over te weinig uren en protesten van leerlingen tegen 'ophokuren' sturen mede het Onderwijstijdbeleid, geluiden over een teveel aan

bureaucratie sturen mede het Passend onderwijsbeleid, onrust over het rekenniveau van Pabo-studenten sturen mede het Kwaliteitsbeleid en het Lerarenbeleid. In de debatten die hierover in de Tweede Kamer worden gevoerd valt soms gretigheid te beluisteren om deze geluiden te omarmen; ze vormen een aanleiding om te pleiten voor 'stevig optreden' van de overheid. Meer dan de oorzaken van die geluiden nader te onderzoeken zijn politici geneigd ze te overdrijven en zelf van interpretaties te voorzien. Niet zelden tonen politici aldus de neiging om 'de maatschappij te behagen'.

In een paar gevallen lijkt sprake te zijn van politiek hobbyisme. Dat geldt bijvoorbeeld voor de introductie van de maatschappelijke stage (dossier Burgerschap) en voor het weer aanscherpen van de urennorm voor het voortgezet onderwijs nadat de Commissie Cornoelje daarover een compromis had bereikt met belangrijke actoren in het onderwijsveld (dossier Onderwijstijd). Ook de introductie van het opbrengstgericht werken valt misschien als zodanig te karakteriseren (dossier Kwaliteitsbeleid), evenals de nadruk op de bestrijding van radicalisme in het burgerschapsbeleid (dossier Burgerschap). Kenmerkend is steeds dat één bewindspersoon of politieke partij zich ergens sterk voor maakt en daarvoor voldoende medestanders weet te verwerven. Zulke beleidskeuzes zijn meer omstreden dan andere. Dat geldt niet voor beleidsprogramma's als Lerarenbeleid, VSV, VVE en Toezichtbeleid. Deze kennen een consistente steun van een duidelijke politieke meerderheid. Meer wisseling in steun/draagvlak zien we bij Onderwijstijd (wel draagvlak voor het standpunt dat de overheid een urennorm mag bepalen, maar minder voor de keuzes wat betreft omvang en invulling), bij Kwaliteitsbeleid (aanvankelijk brede steun, maar later, bij concretere invullingen, meer scepsis) en bij Passend onderwijs (wel steun voor de probleemanalyse, minder voor de gekozen oplossingsrichting).

### *2.2.2 Over wat en hoe*

Het door de Commissie Dijsselbloem gebezigde onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' is sindsdien algemeen gangbaar geworden. Voor de Commissie stond het voor het onderscheid tussen normen stellen en richting geven door de overheid (de overheid bepaalt het 'wat') en het geven van ruimte en vrijheid aan het onderwijs om zelf te bepalen op welke manier men aan die normen kan voldoen (de scholen gaan over het 'hoe'). De overheid mag niet treden in het 'hoe', en moet in het bijzonder de pedagogische en didactische vrijheid van scholen en schoolbesturen respecteren. Maar de overheid moet over het 'wat'

wel duidelijkheid scheppen, dat wil zeggen heldere doelen stellen. Ook moeten het realistische ambities zijn, die het onderwijs niet te zwaar belasten. Is in het sindsdien gevoerde beleid herkenbaar dat men zich aan dit onderscheid heeft gehouden, op de door ons onderzochte dossiers? We beantwoorden deze vraag eerst voor het 'wat', daarna voor het 'hoe'.

Bij verschillende beleidsthema's zien we inderdaad heldere doelen, respectievelijk doelen die met de tijd meer vastgelegd zijn. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het VVE-beleid, dat geëvolueerd is van zeer algemene doelen (achterstanden bestrijden, ontwikkeling bevorderen) naar steeds meer vastleggen van doelen ten aanzien van het bereik (de ambitie is tegenwoordig om 100% van de doelgroepkinderen te bereiken met een voorschools educatief aanbod) en ten aanzien van de beoogde reductie van taalachterstand. Opmerkelijk hierbij is wel dat het tegenwoordig aan gemeenten wordt overgelaten om lokaal resultaatafspraken te maken en zelfs om eigen keuzes te maken voor de definitie van de doelgroep van het VVE-beleid. Omdat gemeenten ook overheid zijn, wordt hiermee strikt genomen niet gehandeld tegen het Dijsselbloemprincipe over helder stellen van het 'wat'. Maar er ontstaat hierdoor in het land wel variatie in doelen in het VVE-beleid. Ook in het VSV-beleid zijn heldere doelen bepaald, in termen van beoogde reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters/jongeren zonder startkwalificatie. Er zijn streefwaarden geformuleerd en het bereiken hiervan wordt nauwkeurig bijgehouden en teruggekoppeld naar de regio's waar het beleid wordt uitgevoerd. Dankzij de invoering van het onderwijsnummer is die terugkoppeling frequent mogelijk. Er wordt dus in dit beleidsveld zeer regelmatig bijgehouden in welke mate de doelen worden bereikt. Nauwkeurig bepalen van het 'wat' zien we verder bij het Kwaliteitsbeleid. In 2010 zijn referentieniveaus voor taal en rekenen wettelijk vastgelegd. Daarmee geeft de overheid een invulling van het 'wat' die veel specifiek is dan voorheen (toen er alleen kerndoelen waren). Vooralsnog gaat het alleen om taal en rekenen. Voor overige vakken vindt men referentieniveaus niet aan de orde, het argument hiervoor is dat bij deze vakken sterker zou gelden dat de overheid zich niet met de invulling van die vakken moet bemoeien. Deze keuze is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, maar eigenlijk wel opvallend. Immers, als de overheid duidelijkheid moet verschaffen over wat met het onderwijs bereikt zou moeten worden, waarom zou dat dan beperkt moeten blijven tot slechts twee (kern)vakken? En waarom zou het

omschrijven van te behalen doelen in andere vakken strijdig zijn met de vrijheid van het onderwijs? De Commissie Dijsselbloem heeft immers betoogd dat die vrijheid betrekking heeft op het 'hoe' en niet op het 'wat'. Door andere vakken dan taal en rekenen vrij te laten wat betreft te behalen doelen wordt eigenlijk door de Commissie zelf al onduidelijkheid geschapen over wat valt onder het 'wat' en wat onder het 'hoe'. In de Tweede Kamer is die onduidelijkheid nog verder vergroot. Bij de referentieniveaus horen namelijk toetsen die zichtbaar moeten maken in hoeverre de referentieniveaus worden gehaald in het primair en voortgezet onderwijs. Het verplicht maken van zulke toetsen is een (logische) consequentie van de ambitie om de lat hoger te leggen en de verwachtingen over het 'wat' helder te expliciteren. Ook dit past dus bij de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. In de Tweede Kamer wordt echter het verplicht stellen van toetsen en het vastleggen van gestelde eisen in examenregels minder makkelijk geaccepteerd dan de invoering van de referentieniveaus. Er is daar discussie over de vraag of dit nog wel hoort bij het 'wat' of juist weer bij het 'hoe'.

Op andere beleidsthema's is het 'wat' juist niet of nauwelijks vastgelegd. Dat geldt voor het Lerarenbeleid, waar afspraken over te bereiken doelstellingen grotendeels worden overgelaten aan de organisaties van werkgevers en werknemers. Het geldt ook voor het Burgerschapsdossier. De wet burgerschap en sociale integratie legt geen enkel doel of richting vast; mogelijk is dit een van de oorzaken dat de implementatie daarvan stagneert (onduidelijk voor scholen waar ze aan moeten werken en wat ze moeten bereiken). Voor Passend onderwijs zijn er wel doelen, maar ze zijn meervoudig en niet erg concreet. Daardoor is er ook hier onduidelijkheid over wat precies bereikt moet worden. Een kwestie van twijfel ten slotte is of het vastleggen van een urennorm (dossier Onderwijstijd) valt onder het 'wat'. Uitgaande van het principe dat het onderwijs vrij moet zijn in het bepalen hoe het gestelde doelen wil bereiken, zou het logisch zijn om de hoeveelheid te besteden onderwijstijd te rekenen onder het 'hoe'. Maar de maatschappelijke onrust die ontstond over te weinig lesuren in het voortgezet onderwijs of (nadat de inspectie strikter was gaan handhaven) over te weinig zinvolle invulling van lesuren leidde wel tot een politieke respons en tot een appèl op de overheid om heldere regels te stellen en te handhaven ten aanzien van het verplichte aantal uren. Het onderscheid tussen wat en hoe is hier niet scherp gemaakt.

Kijken we naar het vrijlaten van het 'hoe', dan is daarvan bij de meeste

beleidsdossiers in behoorlijke mate sprake. In het VVE- en het VSV-beleid hebben lokale actoren veel ruimte om eigen beleid te voeren. Enige beperking van die vrijheid is er echter wel in het VVE-beleid, omdat de overheid voorschriften geeft voor wat betreft het aantal dagdelen dat VVE gevolgd moest worden, het programmegebruik en de kwaliteit van het personeel. Ook mogen gemeenten weliswaar zelf bepalen wie ze tot de doelgroep van VVE rekenen, maar de bekostiging is gebaseerd op het aandeel gewichtenleerlingen in de gemeente. Dat beperkt dus voor gemeenten enigszins hun vrijheid om ook andere groepen kinderen tot de VVE-doelgroep te rekenen, want de kindplaatsen in de voorschoolse voorzieningen voor die kinderen moeten zij dan zelf financieren. Voor schoolbesturen geldt dat ze vroegschoolse educatie moeten bekostigen uit de lumpsum. Dat geeft ze veel ruimte om zelf te bepalen waarop ze het inzetten. De Wet OKE maakt echter dat via een omweg de gemeente toch weer sturing kan geven aan de uitvoering van VVE in de scholen, via de resultaatafspraken.

Bij het Lerarenbeleid zien we, zoals eerder vermeld, dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid overlaat aan het veld (de werkgevers en werknemers, de beroepsgroep, de werkvloer). Soms wordt hierbij ter legitimering expliciet verwezen naar de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. Er is in het Lerarenbeleid ruimte voor het maken van decentrale keuzes, voor variëteit en voor tussentijdse bijstelling op basis van opgedane ervaringen.

Ook bij Passend onderwijs is het hoe zeer vrij gelaten. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben volledig de ruimte hun eigen zorgstructuur in te richten, binnen de gestelde budgettaire grenzen. Wel is er, net als bij sommige andere beleidsterreinen, kans op toch weer enige uniformering van het hoe doordat de inspectie toezicht gaat houden op de samenwerkingsverbanden en daarvoor een toezichtkader opstelt. Onzeker is nog hoeveel variëteit en ruimte er bij Passend onderwijs zal ontstaan op schoolniveau. Dat hangt af van de afspraken die men binnen samenwerkingsverbanden gaat maken. Voor scholen en ouders geldt dus dat nog afgewacht moet worden hoeveel vrijheid zij zullen krijgen.

Bij het beleid op het gebied van Burgerschap zien we twee verschillende bewegingen. De wet burgerschap en sociale integratie legt inhoudelijk niets vast en laat de invulling van het burgerschapsonderwijs nadrukkelijk aan het onderwijsveld. Maar tegelijkertijd is op enig moment de maatschappelijke stage verplicht gesteld. Hoewel niet is voorgeschreven op welke wijze de

scholen deze stage moeten organiseren of inrichten, is de keuze voor dit beleidsinstrument wel een invulling van het 'hoe' van bevorderen van burgerschap. Ook het aantal uren voor de maatschappelijke stage is vastgelegd. Bij het dossier Onderwijstijd is sprake van discussie over de vrijheid die scholen zelf mogen hebben om te bepalen hoe onderwijstijd wordt ingevuld. De bepaling dat scholen 60 klokuur per jaar mogen besteden aan maatwerkactiviteiten die voor alle leerlingen toegankelijk zijn, al hoeven ze niet door alle leerlingen te worden gevolgd, bleek niet helder. Een meer principieel discussiepunt is of door het vastleggen van een urennorm innovatieve onderwijsvormen worden beperkt en of dat inmenging is in het 'hoe'. Toekomstige modernisering van de regels voor onderwijstijd gaat het onderwijsveld op dit punt weer meer vrijheid geven. We vermeldden al bij de bespreking van het 'wat' dat niet helder is of het vastleggen van regels voor onderwijstijd valt onder het 'wat' of onder het 'hoe'.

Een soortgelijk vraagstuk zien we bij het Kwaliteitsbeleid. Vastleggen van referentieniveaus is onomstreden 'wat' en geen 'hoe', maar over het verplicht stellen van bijbehorende toetsen ontstond in de Tweede Kamer op dit punt discussie.

Verder zien we bij het Kwaliteitsbeleid ook een duidelijk voorbeeld van treden in het 'hoe', namelijk bij het beleid gericht op bevordering van opbrengstgericht werken. Opbrengstgericht werken is een methodiek (zij het niet erg nauwkeurig omschreven) en valt dus niet onder het 'wat'. De overheid schrijft de methodiek weliswaar niet voor, maar legt door een krachtig stimuleringsbeleid, een eigen ondersteuningsprogramma en expliciete ambities over hoeveel scholen de werkwijze moeten toepassen wel druk op het onderwijsveld om het te gaan uitvoeren. Ook het inspectietoezicht zorgt voor die druk.

Het Toezichtbeleid neemt bij dit onderwerp een bijzondere positie in. De vraag waarop de inspectie precies toezicht zou moeten en mogen houden is een terugkerend onderwerp van discussie. De inspectie ontwikkelt haar eigen toezichtkaders en deze gaan verder dan alleen de onderwerpen waar scholen wettelijk gezien aan moeten voldoen. De Commissie Dijsselbloem was hier kritisch over en meende dat de inspectie teveel trad in het 'hoe', door ook te inspecteren op pedagogisch-didactisch terrein. Het is op zichzelf juist dat de inspectie ook op dit domein scholen beoordeelt. Dit valt echter onder het stimulerend toezicht en dat betekent dat de inspectie op dit terrein de scholen alleen mag adviseren. Formeel gezien treedt de inspectie hiermee dus niet in



het 'hoe', maar in de beleving van scholen en besturen hebben de oordelen van de inspectie op dit terrein ook impact en ze kunnen daardoor leiden tot conformistisch gedrag ('inspectiegericht onderwijs'). Tegelijkertijd stellen de scholen en besturen deze oordelen over het algemeen ook op prijs, omdat er erkenning uit blijkt dat het in het onderwijs gaat om meer dan alleen de leerbrenghsten taal en rekenen.

Verder merken we op dat het feitelijk onvermijdelijk is dat de inspectie altijd enigszins treedt in het 'hoe', omdat de opdracht om op een bepaald terrein toezicht te houden impliceert dat er toezichtkaders moeten worden opgesteld en dus dat normen worden bepaald. Daarmee gaat de inspectie noodzakelijkerwijs altijd een stap verder dan wat er wettelijk is bepaald. Dat is echter niet alleen noodzaak, de inspectie kiest er zelf ook voor om bewust onderwerpen voor het politieke en publieke debat aan te dragen en gaat daarbij uitspraken over wat naar haar eigen oordeel beter zou moeten niet uit de weg. Dit betreft ook 'hoe' onderwerpen.

### *2.2.3 Regie*

De Commissie Dijsselbloem vroeg aandacht voor de regierol van de overheid. Ze was tot de conclusie gekomen dat tijdens de destijds onderzochte vernieuwingen de overheid de regie te veel uit handen had gegeven aan intermediaire partijen, zoals projectmanagers. Een van de aanbevelingen was dan ook dat de overheid bij nieuw beleid de regie zelf moet voeren en zelf overzicht moet houden over richting en koers.

Om te kunnen beoordelen of dat sindsdien is gebeurd, is bij de onderzochte beleidsdossiers naar twee zaken gekeken: (hoe) houdt de overheid zelf regie, en welke invloedrijke actoren spelen, gevraagd of ongevraagd, ook een belangrijke rol?

*Houdt de overheid zelf regie?* Bij de meeste beleidsthema's is dat wel het geval. Dat gebeurt soms doordat de overheid nadrukkelijk zelf stuurt, soms doordat verantwoordelijkheden van anderen duidelijk zijn belegd. In het laatste geval kan misschien getwist worden over de vraag of er dan nog wel sprake is van overheidsregie, maar hier is dat wel zo opgevat.

Een voorbeeld van duidelijke regie is het VSV-beleid. De overheid heeft op dat dossier taken helder belegd; dit geldt voor de rol van gemeenten (leerplichtcontrole), scholen, regionale convenanten, inspectie, DUO. Via eigen accountmanagers houdt de overheid vinger aan de pols en bevordert leren van

elkaar. Regio's die minder goed presteren, worden daarop aangesproken. Ook in het VVE-beleid zijn taken duidelijk belegd, in dit geval bij gemeenten en (voor het toezicht op het handelen van gemeenten) de GGD en de onderwijsinspectie. Het uitgangspunt is dat partijen op lokaal niveau de Wet OKE uitvoeren. Een discussiepunt in het licht van de regievoering is echter wel de doorzettingsmacht ten aanzien van partijen die onvoldoende meewerken aan de totstandkoming van afspraken. Hierover bestaan geen duidelijke regels. Er is geen formele rol van de landelijke overheid wat betreft het toezicht op de voortgang (anders dan via de inspectie), zoals wel het geval is bij het VSV-beleid. Een complicatie in het VVE-beleid is dat een deel van het uitvoerende veld, namelijk de instellingen voor kinderopvang, bestaat uit particuliere bedrijven die niet door de overheid bekostigd worden en waarvoor de overheid geen (stelsel)verantwoordelijkheid draagt.

Bij Passend onderwijs is qua regie gekozen voor een gemengde aanpak. Enerzijds heeft de overheid regie belegd bij anderen (de samenwerkingsverbanden, de PO- en VO-Raad, de gemeenten voor wat betreft de afstemming met de jeugdzorg), anderzijds heeft ze ook veel zelf in eigen hand gehouden of (weer) genomen. Dat laatste geldt voor de landelijke indeling van de samenwerkingsverbanden en voor de sturing op de vorming van de samenwerkingsverbanden. Ook hier is een eigen groep accountmanagers van het ministerie actief, zij volgen het proces van vorming van samenwerkingsverbanden op de voet en voeren ook een eigen monitor uit. Verdere overheidssturing is er bij Passend onderwijs op geschillenregelingen, registratieverplichtingen, taken van de inspectie. De inhoudelijke regie ligt echter niet bij de overheid maar bij de samenwerkingsverbanden. Hier is bewust voor gekozen (het is de kern van de vernieuwingsstrategie). Enige controle hierop is er wel doordat de inspectie de taak heeft om ook toezicht te houden op de samenwerkingsverbanden.

Bij het Kwaliteitsbeleid ligt de regie juist weer sterk bij de centrale overheid. Daar komt het beleid vandaan en daar worden ook de stappen gezet om het te kunnen invoeren. Bij die invoering zijn andere actoren betrokken (zoals PO- en VO-Raad, ondersteuningsorganisaties, toetsontwikkelaars), maar de overheid stuurt dit aan. Opvallend is dat die sturing zich ook nadrukkelijk richt op het 'bewerken' van het onderwijsveld om in de gewenste inhoudelijke richting te gaan bewegen. Dit blijkt uit de toepassing van beleidsinstrumenten als het ondersteuningsprogramma School aan Zet (door de overheid zelf in het leven geroepen), het zoeken van commitment bij schoolbesturen via het afsluiten van

bestuursakkoorden en het creëren van een aparte financiering die scholen moet stimuleren te werken aan de gewenste vernieuwingen (de prestatiebox). Bij de onderwerpen toetsing en examinering en excellentiebevordering binnen het Kwaliteitsbeleid is er ook regie belegd bij anderen, namelijk bij het College voor Examens en bij de jury excellente scholen. In beide gevallen is dit gedaan om er voor te zorgen dat er sprake is van onafhankelijkheid bij beslissingen over kwaliteit.

Er zijn echter ook beleidsdossiers waar de overheid weinig of wisselend regie op voert. Dat geldt bijvoorbeeld voor Burgerschap. Voor de implementatie van de wettelijke verplichting voor scholen om aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie is geen programma gemaakt, dit is geheel overgelaten aan het onderwijsveld zelf en de overheid heeft hier geen enkele regierol genomen. Dat is wel gebeurd bij de invoering van de maatschappelijke stage; hier zijn juist veel inspanningen gedaan om het beleid te laten slagen en daarmee een eigen politieke keuze realiteit te laten worden. We zien bij het beleid op dit dossier dat de *drive* om wel of geen regie te voeren vooral politiek is ingegeven. Dit blijkt ook uit het feit dat de verplichting om een maatschappelijke stage aan te bieden onlangs weer is geschrapt, bij het aantreden van een nieuw kabinet en nieuwe bewindslieden, van een andere politieke kleur.

Een ander dossier met weinig overheidsregie is het Lerarenbeleid. Hier is veelal sprake van een drietrapsraket: overheid, sociale partners, werkvloer, dit zijn de relevante actoren. De overheid formuleert het probleem, een visie op de aanpak en te bereiken doelstellingen en zet lijnen uit, verschaft middelen en zorgt voor wettelijke kaders. Het feitelijke beleid wordt door werkgevers en werknemers op sectorniveau geconcretiseerd in CAO's die op de werkvloer worden uitgewerkt door besturen en leraren, soms met betrokkenheid van de medezeggenschapsraden. Een mogelijk gevolg van dit 'doordelegeren' van de invulling van het beleid naar de sociale partners en het veld is dat de rol van de Tweede Kamer bij de vormgeving van het beleid beperkt wordt.

Bij het Toezichtbeleid zien we verschillende sporen. Als het gaat om het extern toezicht (door de onderwijsinspectie), dan is er sprake van dubbele regie: de overheid bepaalt welke taken en opdrachten de inspectie krijgt, maar de inspectie bepaalt zelf de invulling daarvan en voert ook eigen beleid. De inspectie is dus uitvoeringsorganisatie maar heeft ook zelf veel regie. Ze richt haar eigen werkwijze in en rapporteert, gevraagd maar ook op eigen initiatief. Die rapportages zijn gezaghebbend en beïnvloeden weer de beleidsvorming.

Als het gaat om beleid op het gebied van goed bestuur (met als onderdeel intern toezicht), dan is de regierol van de overheid beperkt. Dat is inherent aan het *governance*beleid. Met de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur zijn er wel wat meer waarborgen en sanctiemogelijkheden voor de overheid gekomen, in antwoord op zorgen over zwakke onderwijskwaliteit op sommige scholen en signalen van bestuurlijk falen. De overheid kan hiermee wat meer sturen. In essentie blijft echter de regie over scholen liggen bij het bevoegd gezag (gecontroleerd door interne toezichthouders) en niet bij de overheid. Dat is een breed gedragen keuze.

Er is ook één voorbeeld van beleid waar de overheid de regie, in ieder geval voor een tijdje, feitelijk kwijt was, namelijk het dossier Onderwijstijd. Onder invloed van maatschappelijke protesten, zowel van de kant van schoolbesturen als van de kant van leerlingen en ouders, en politieke druk vanuit de Tweede Kamer heeft de overheid op dit thema een nogal zwalkend beleid gevoerd, een weg zoekend tussen wensen van belangengroepen en eigen ambities.

*Welke actoren zijn invloedrijk?* Uiteraard zijn er op dit punt verschillen tussen de beleidsdossiers, omdat voor elk beleidsveld geldt dat daar eigen groepen actoren *stakeholder* zijn. Bij het VSV- en het VVE-beleid zijn de gemeenten belangrijke actoren, omdat beleidsverantwoordelijkheid voor uitvoering van lokaal beleid bij hen is belegd. Dat leidt tot gelaagd toezicht; zo zien we in het VVE-beleid dat de gemeenten zelf toezicht houden op de voorschoolse instellingen (via de GGD) en dat de gemeenten weer onder toezicht staan van de onderwijsinspectie. Bij Passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden (samenwerkende schoolbesturen en SWV-coördinatoren) centrale actoren, ook weer omdat bij hen beleidsverantwoordelijkheid voor uitvoering van lokaal beleid is belegd. Verder speelde tot voor kort bij Passend onderwijs de Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs een belangrijke adviserende rol. Bij het Lerarenbeleid zien we een hoofdrol voor de sociale partners en hun achterban. De overheid heeft hier veel verantwoordelijkheid gelaten bij het onderwijsveld, maar als het veld te langzaam gaat, of zich niet in de gewenste richting ontwikkelt, wordt wel degelijk meer centraal gestuurd en bemoeit de overheid zich meer met het proces.

We zien echter ook overeenkomsten tussen beleidsdossiers wat betreft invloedrijke partijen. Bijna altijd is de inspectie zo'n invloedrijke partij, agenderend, controlerend, adviserend. De inspectie heeft bij vrijwel elk

beleidsdossier een toezichthoudende taak en rapporteert uit dien hoofde, gevraagd maar ook ongevraagd, regelmatig over ontwikkelingen in het onderwijsveld die de inspectie zelf belangrijk vindt. Zoals eerder vermeld hebben zulke rapportages impact op zowel beleidsvoerders als het onderwijsveld en kunnen ze mede aanleiding zijn tot verder of nieuw beleid. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn aanwezig bij het Kwaliteitsbeleid en bij het dossier Onderwijstijd.

De Onderwijsraad is ook een invloedrijke actor. Hiervan zien we duidelijke voorbeelden bij de dossiers Lerarenbeleid en Burgerschap, maar ook bij Kwaliteitsbeleid en Toezichtbeleid, in de vorm van verwijzingen naar de adviezen van de Onderwijsraad in beleidsstukken van de staatssecretarissen en/of de minister.

Een bijzondere positie is er verder voor de raden: de PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad. Zij worden, als vertegenwoordigers van de schoolbesturen, vaak in een vroeg stadium betrokken bij beleidsontwikkeling en hen wordt regelmatig gevraagd om veldraadplegingen te doen over een bepaald onderwerp of beleidsvoornemen, of om als woordvoerder voor het onderwijsveld op te treden. Soms krijgen ze ook een rol in de implementatie van beleid. Het komt ook voor dat ze feitelijk medeverantwoordelijkheid krijgen en nemen voor het te voeren beleid. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Kwaliteitsbeleid. De overheid heeft daarover met de PO-Raad en de VO-Raad bestuursakkoorden afgesloten, waarin sprake is van gezamenlijke afspraken over te behalen doelstellingen. De beleidsdoelen zijn dan, na onderhandeling, zowel de doelen van de overheid als van de besturenorganisaties geworden. Een andere vorm van medeverantwoordelijkheid krijgen en nemen zien we bij Passend onderwijs. De raden hebben daar, samen met ouderorganisaties en vakbonden, zelf richtlijnen opgesteld over de invulling van Passend onderwijs en over mogelijke handelwijzen (het Referentiekader). Deze zijn bedoeld als richtsnoer voor het hele onderwijsveld en beschrijven bijvoorbeeld het niveau van basisondersteuning dat elke school zou moeten kunnen bieden. De raden nemen deze rol gevraagd, maar ook uit eigen initiatief op zich en vormen aldus een soort intermediair tussen overheid en achterban.

Leraren, ouders en leerlingen zijn over het algemeen niet erg invloedrijk. Ze worden wel geraadpleegd via de hun vertegenwoordigende organisaties (ouderorganisaties, leerlingenorganisaties, vakbonden), deze reageren bijvoorbeeld vaak ook op de internetconsultaties die de overheid houdt bij nieuwe wetten. Rechtstreekse invloed lijkt er echter alleen te zijn als een

bepaald beleidsvoornemen op sterke protesten van één of meer van deze groepen stuit. Dat was het geval bij de handhaving en invulling van de urennorm in het voortgezet onderwijs (dossier Onderwijstijd) en bij de voorgenomen bezuinigingen op Passend onderwijs. Demonstraties, acties, en de weerslag daarvan in de publieke pers hebben bij deze beleidsterreinen impact gehad op de beleidsontwikkeling.

### *Krijgt het onderwijs te veel taken?*

De vraag of de overheid het onderwijsveld te veel belast met nieuwe taken speelt slechts bij enkele beleidsdossiers een rol. Discussie hierover is afwezig in de dossiers VSV, VVE en Lerarenbeleid.

Bij Onderwijstijd en meer pregnant bij Toezichtbeleid komt het wel enigszins aan bod, in die zin dat de verantwoordingslast die van scholen gevraagd wordt om aan te tonen dat men zich aan wet en regelgeving houdt, soms hoog wordt gevonden. Het gaat hier dan strikt genomen niet om nieuwe taken zoals bedoeld door de Commissie Dijsselbloem (in het rapport van de Commissie gaat het meer om maatschappelijke opdrachten die bij het onderwijs worden neergelegd), maar er wordt soms wel kritisch gereageerd op de druk die hiermee op scholen en besturen wordt gelegd. In het Toezichtbeleid is niet voor niets de proportionaliteit van het externe toezicht een belangrijke kwestie; zowel bewindslieden als Tweede Kamerleden benadrukken regelmatig dat scholen die voldoende presteren 'de autonomie verdienen' en niet verder lastig gevallen moeten worden met toezichtverplichtingen.

Meer inhoudelijk is de vraag wel aan de orde bij Passend onderwijs en bij Burgerschap. Rond Passend onderwijs is in het onderwijsveld en in de publieke media het beeld ontstaan dat het regulier onderwijs vanwege het nieuwe beleid meer en/of zwaardere zorgleerlingen zal moeten gaan opvangen, omdat de toegang tot het speciaal onderwijs beperkt wordt. Of dat laatste feitelijk zal plaatsvinden, moet worden afgewacht, dit is afhankelijk van beleid dat samenwerkingsverbanden lokaal gaan voeren. Het is zeker niet op voorhand een gevolg van het overheidsbeleid (er wordt wel gebudgetteerd, maar speciaal onderwijs wordt niet afgeschaft of verminderd). En zelfs al zou er (lokaal) sprake zijn van vermindering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, dan zou dat puur getalsmatig slechts tot heel geringe toename van zorgleerlingen in het regulier onderwijs kunnen leiden. De meeste zorgleerlingen bevinden zich al in het regulier onderwijs en van nieuwe taken is dus feitelijk geen sprake. Echter, in de discussie over Passend onderwijs

speelt dit beeld van meer druk op het regulier onderwijs wel een rol, er is zorg ontstaan over overvragen van leraren.

In het beleidsdossier Burgerschap is het thema 'wat mag de overheid opleggen aan het onderwijsveld' het meest expliciet aanwezig. De wettelijke verplichting om in het onderwijs aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie en, meer nog, de verplichting van een maatschappelijke stage voor alle scholieren in het voortgezet onderwijs zijn voorbeelden van extra, maatschappelijke opdrachten die de overheid aan het onderwijsveld heeft opgelegd. Hierover is ook behoorlijk gedebatteerd, zowel in de politiek als in het onderwijsveld. We verwijzen daarvoor verder naar paragraaf 2.2.4.

Een bijzondere positie ten slotte is er bij dit onderwerp voor het Kwaliteitsbeleid. Het Kwaliteitsbeleid richt zich sterk op de basisvaardigheden taal en rekenen, vaak aangeduid als de kern van het onderwijs. Dit beleid gaat daarmee expliciet niet over nieuwe taken, maar over versterking van bestaande taken. Niettemin heeft dit beleid wel nieuwe verwachtingen en soms verplichtingen ingebracht in het onderwijsveld: meer aandacht voor excellente leerlingen, meer aandacht voor opbrengstgericht werken, meer aandacht voor meten en toetsen. Hoewel gericht op de kerntaken, wordt dit soms toch beleefd als iets nieuws of extra's. Tegelijkertijd roept het een tegenreactie op: gaat al die aandacht voor de basisvaardigheden niet ten koste van andere onderdelen van het curriculum? Is er nog wel voldoende oog bij de overheid voor de bredere opdracht die het onderwijs te vervullen heeft? (zie ook paragraaf 2.2.4) Een sterke profilering van de overheid op de kerntaken van het onderwijs ontvangt dus net zo min alleen instemming als nadruk op verbreding van de opdrachten voor het onderwijs.

#### *Aandacht voor de gevolgen van gelijktijdige veranderingen*

Onderwijsbeleid is complex omdat er vaak op meerdere terreinen tegelijk sprake is van verandering, al dan niet als gevolg van overheidsbeleid. De Commissie Dijsselbloem heeft er op gewezen dat de overheid hiermee bij het ontwikkelen van nieuw beleid rekening moet houden en moet doordenken wat de consequenties van gelijktijdig optredende veranderingen kunnen zijn. We hebben echter in de onderzochte dossiers weinig aandacht hiervoor aangetroffen, niet bij de beleidsmakers maar ook niet bij andere actoren. Beleidsdossiers blijken redelijk op zichzelf te staan. Eén van de weinige tegenvoorbeelden is de samenhang tussen het Kwaliteitsbeleid en Passend onderwijs. Bij het Kwaliteitsbeleid speelt de discussie of de referentieniveaus

voor alle leerlingen haalbaar zijn en welke typen leerlingen eventueel van het halen hiervan uitgesloten moeten worden. Dan gaat het voornamelijk om specifieke categorieën zorgleerlingen. In de beleidsplannen komt dit onderwerp regelmatig terug. Verder wordt gesproken over de mogelijkheid dat de invoering van referentieniveaus zou kunnen leiden tot selectie aan de poort, dat wil zeggen niet toelaten van leerlingen die de niveaus wellicht niet zullen halen. Dit betreft uiteraard ook de zorgleerlingen/de laagpresteerders. Een vraag in dit verband is bijvoorbeeld hoe zich dat zou verhouden tot de zorgplicht die schoolbesturen krijgen vanwege Passend onderwijs. Ook is gewezen op de mogelijke strijdigheid van de opdrachten van het beleid Passend onderwijs (neem waar mogelijk zorgleerlingen op in het regulier onderwijs) en het Kwaliteitsbeleid (streef naar zo hoog mogelijke resultaten op schoolniveau).

Een ander voorbeeld betreft de samenhang tussen Kwaliteitsbeleid en het VSV-beleid. In de discussie in de Tweede Kamer over tegenvallende rekenresultaten in het vo is de mogelijkheid betrokken dat strengere examennormen (onder meer op het gebied van rekenen) zouden kunnen leiden tot toename van het aantal voortijdig schoolverlaters, respectievelijk het aantal leerlingen dat geen startkwalificatie haalt. Dit raakt uiteraard aan de doelstellingen van het VSV-beleid. Opgemerkt moet hierbij worden dat dit niet op voorhand in de beleidsafwegingen is gepasseerd, en evenmin in de debatten die in de Tweede Kamer bij de start van het Kwaliteitsbeleid zijn gevoerd, maar dat het risico pas aan de orde werd gesteld toen bleek dat het zich reëel zou kunnen voordoen.

Er is dus over het algemeen niet zoveel oog voor de gevolgen van gelijktijdige veranderingen ten gevolge van beleidsoperaties. Wat wel meer voorkomt, is dat vanuit het ene beleidsveld naar het andere wordt verwezen, omdat er samenhang wordt gezocht. Een voorbeeld is de relatie die is gelegd tussen het Lerarenbeleid en Kwaliteitsbeleid en Passend onderwijs: het Lerarenbeleid moet er mede toe leiden dat leraren beter gekwalificeerd worden voor beide beleidsonderwerpen. Een ander voorbeeld is dat het onderwijsachterstanden-beleid deels tot onderdeel is gemaakt van het Kwaliteitsbeleid.

#### *2.2.4 Draagvlak*

De Commissie Dijsselbloem heeft in haar aanbevelingen voor toekomstig onderwijsbeleid veel nadruk gelegd op de noodzaak van (het verwerven van) voldoende draagvlak voor vernieuwingen/nieuw beleid. Dat geldt zowel het



draagvlak in de politiek (wordt nieuw beleid daar breed gedragen?) als het draagvlak in het onderwijsveld. Aan dit laatste zitten meerdere aspecten: het gaat zowel om de vraag of en hoe de overheid draagvlak in het onderwijsveld heeft *gezocht* als om de vraag in welke mate er feitelijk draagvlak *is* voor nieuw beleid. Een onderdeel hiervan is ook of de overheid er zorg voor heeft gedragen dat diegenen die een vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren, zich een goed beeld hebben kunnen vormen van de consequenties daarvan voor hun eigen werk. Ook vroeg de Commissie aandacht voor het toelaten, respectievelijk organiseren van tegenspraak in de fase van beleidsontwikkeling. Tevens vestigde zij aandacht op het belang van onderzoeken van nut en noodzaak van eventuele tussentijdse beleidsbijstellingen.

Bezien we op dit onderwerp de onderzochte beleidsdossiers, dan kunnen we constateren dat er sprake is van een divers beeld. We gaan hieronder eerst in op het politieke draagvlak, daarna op het draagvlak in het onderwijsveld.

#### *Politiek draagvlak*

Bij de meeste beleidsdossiers is sprake van een voldoende mate van politiek draagvlak, in de zin van een meerderheid van voorstanders in de Tweede en Eerste Kamer. Politiek weinig omstreden zijn het Lerarenbeleid, het VSV-beleid, het VVE-beleid, het Kwaliteitsbeleid en het Toezichtbeleid. Enkele nuanceringen zijn hierbij echter wel nodig. Zo is bij het Kwaliteitsbeleid sprake van enige verschuiving in de tijd wat betreft het draagvlak voor de referentieniveaus en de toetsing daarvan. In de Tweede Kamer was in de beginperiode veel draagvlak voor de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen en voor de algemene ambitie om 'de lat hoog te leggen'. Maar voor de consequenties schrok men later terug. Toen duidelijk werd dat 'de lat hoog leggen' wat minder maakbaar was dan aanvankelijk werd gedacht, kwamen er in de Tweede Kamer tegengeluiden over een teveel aan afrekencultuur en over onderwijsverschraling vanwege een te grote nadruk op taal en rekenen. Opmerkelijk hierbij is het gebrek aan consistentie bij sommige politieke partijen. Wat eerst omarmd wordt, wordt later weer bekritiseerd. Bij het Toezichtbeleid en het VVE-beleid is sprake van een behoorlijk breed politiek draagvlak, maar van specifieke weerstand bij de kleine christelijke partijen. Bij het VVE-beleid betreft dat weerstand tegen de invloed van gemeenten op wat scholen doen aan VVE en bij het Toezichtbeleid gaat het om verzet tegen de invloed van de inspectie op de inrichting van het onderwijs op scholen. Meer dan andere

partijen stellen de kleine christelijke partijen zich op het standpunt dat de overheid niet mag sturen op aspecten van onderwijsinhoud en bewaakt men de grenzen van de eigen grondslag. Een nuance bij het Lerarenbeleid is dat er wel veel politiek draagvlak is voor de gedachte dat belonings- en professionaliseringsbeleid moet worden ontwikkeld, maar dat men twijfels heeft over de invulling van sommige aspecten daarvan: de helderheid en transparantie van de criteria die worden gehanteerd bij bevordering van leraren naar hogere functies of bij het toekennen van prestatiebeloning, de mogelijkheden van inspraak daarbij via de MR, en de macht van het management. In feite toont men zich dus eigenlijk bezorgd over de delegatie van de verantwoordelijkheid van de invulling van dit beleid naar actoren in het veld (is het wel goed belegd?).

Beleidsdossiers met minder algemeen of eenduidig politiek draagvlak zijn Onderwijstijd, Passend onderwijs en Burgerschap. Over de urennorm in het voortgezet onderwijs (Onderwijstijd) is veel politiek debat gevoerd, met wisselende standpunten. Mede door toedoen van de Tweede Kamer is het beleid weinig consistent geweest. Beleidsbijstellingen werden ingegeven door eigen politieke voorkeuren en niet door onderbouwde standpunten over nut en noodzaak. Ook bij Passend onderwijs is sprake geweest van 'beweeglijk beleid', met als gevolg veel politiek debat over de telkens veranderende perspectieven. Over de kern van dit beleid bestaat in de politiek wel veel overeenstemming, maar dit geldt minder voor verschillende uitvoeringsaspecten. Een groot strijdpunt waren de bezuinigingen die op een gegeven moment werden aangekondigd; regeringspartijen en oppositie waren het toen fel oneens. Inmiddels speelt die discussie niet meer, door het intrekken van de bezuinigingsplannen. Er blijven echter nog wel punten van zorg die in de Tweede Kamer regelmatig terugkeren: het draagvlak bij leraren en ouders, de rechten van ouders, de taken van samenwerkingsverbanden in het licht van bureaucratiebeheersing, de thuiszitters en de angst voor 'bestuurlijke drukte'. Bij het dossier Burgerschap is zowel sprake van vrij grote eenheid als van politieke verdeeldheid. Voor de wet burgerschap en sociale integratie was ruim politiek draagvlak aanwezig, de Tweede Kamer deelde de legitimeringsargumenten. Wel was er enige twijfel bij sommigen (opnieuw vooral de kleine christelijke partijen) over of de overheid hierin wel sturend moet of mag optreden. Voor de maatschappelijke stage was de politieke steun geringer. Er werden nogal wat argumenten tegen aangevoerd, namelijk dat scholen zouden worden opgepadeld met een taak die niet schooleigen is, dat er belangrijker

prioriteiten zijn voor de besteding van onderwijstijd en onderwijsgeld, dat jongeren niet allemaal gemotiveerd zijn voor zo'n stage, dat verplicht vrijwilligerswerk doen een contradictie is, dat nut en noodzaak niet zijn onderbouwd en dat scholen te veel worden belast. Uiteindelijk werd de wet om de stage te verplichten wel aangenomen, maar een deel van de Tweede Kamer bleef tegen. Door een politieke wisseling van de macht is bij de totstandkoming van het regeerakkoord van het huidige kabinet de verplichting voor de maatschappelijke stage weer geschrapt en de financiering ervoor wegbezuinigd. De conclusie kan dus zijn dat het politieke draagvlak voor dit beleid te smal was en het daardoor gevoelig is gebleken voor heronderhandeling.

### *Draagvlak in het onderwijs*

Bij draagvlak in het onderwijsveld gaat het zoals eerder vermeld om twee vragen: is draagvlak gezocht en is draagvlak aanwezig?

Het antwoord op de eerste vraag (is draagvlak gezocht?) kan zowel positief als negatief zijn, afhankelijk van het criterium over wat draagvlak zoeken zou moeten inhouden. Bij verschillende van de onderzochte dossiers zien we dat er veldraadplegingen zijn gehouden in de fasen van beleidsontwikkeling en/of beleidsbijstelling (zie ook bij *welke actoren zijn invloedrijk?*). Dit varieert van tamelijk lichte acties, zoals peiling van standpunten bij de belangenorganisaties of het houden van internetconsultaties bij nieuwe wetgeving, tot breed opgezette raadplegingen via talrijke door de overheid georganiseerde bijeenkomsten in het onderwijsveld, zoals bij het begin van Passend onderwijs bijvoorbeeld is gebeurd. Hoe lichter de actie, hoe minder zekerheid er is dat de meningen van het veld systematisch en representatief genoeg verzameld zijn. Echte systematische peilingen hebben we eigenlijk in de beleidsdossiers niet aangetroffen, wellicht met uitzondering van het genoemde voorbeeld bij Passend onderwijs.

Het antwoord op de tweede vraag (is draagvlak aanwezig?) valt moeilijk in algemene termen te geven; we geven daarom kort het antwoord per beleidsdossier.

*Onderwijstijd:* Er was geen draagvlak in het onderwijsveld voor de (strikte handhaving van de) oorspronkelijke urennorm in het voortgezet onderwijs. Vervolgens is wel draagvlak gezocht voor een andere oplossing via en door de Commissie Cornielje. Deze bereikte een goed gedragen compromis, maar

doordat de Tweede Kamer daar vervolgens van af week ontstond in het veld weer commotie. De ommezwaai door het politieke krachtenveld was voor het onderwijsveld onverteerbaar, omdat jarenlange discussie en veldraadpleging overboord werd gezet. Hierdoor werd het draagvlak voor de uiteindelijk aangenomen wet sterk uitgehold.

*Lerarenbeleid:* Er was en is draagvlak voor nut en noodzaak van belonings- en kwaliteitsbeleid, maar er is geen eensgezindheid over de wijze waarop het beleid vorm wordt gegeven. Het verbeteren van carrièremogelijkheden en van beloning wordt onderschreven, maar of voldaan is aan de voorwaarden voor een zorgvuldige uitvoering wordt betwijfeld. Het gelijkheidsprincipe in het onderwijs en het nog verre van professionele personeelsbeleid in veel onderwijsinstellingen belemmeren de invoering van beloningsdifferentiatie. Ten aanzien van het professionaliseringsbeleid staat de professionele ruimte van de leraar ter discussie, evenals de vraag wie bepaalt waar de nascholing over gaat, de balans tussen scholingsbehoefte van individuele medewerkers en scholingsnoodzaak vanuit de onderwijsorganisatie, en de druk die vanuit de overheid wordt uitgeoefend om nascholing bij voorrang te koppelen aan beleidsspeerpunten als opbrengstgericht werken en Passend onderwijs.

*Voortijdig schoolverlaten:* De noodzaak van wet- en regelgeving ten aanzien van VSV is steeds onderschreven in het onderwijsveld. De verlenging van de leerplicht is een belangrijk instrument voor scholen om leerlingen binnen boord te houden, dus daar was draagvlak voor. Ook voor de VSV-convenanten was groot draagvlak, omdat er veel geld beschikbaar kwam voor regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten, maar ook omdat er een prestatiebeloning voor scholen kwam. Binnen het mbo is er nog wel enige weerstand geweest, vanwege de verplichtingen om verzuimregistratie te voeren (die had men voorheen niet). Maar het draagvlak bij gemeenten, Ingrado, de VO-Raad en de MBO-Raad is breed aanwezig.

*Passend onderwijs:* De aandacht voor peilen of verwerven van draagvlak is vrij aanzienlijk geweest, maar het feitelijk draagvlak voor Passend onderwijs is in belangrijke delen van het onderwijsveld niet erg groot. Bij coördinatoren van samenwerkingsverbanden en waarschijnlijk ook bij besturen is het draagvlak wel aanwezig, maar zij zijn op dit moment ook vrijwel de enigen die zicht hebben op hoe het beleid in het eigen samenwerkingsverband (voorlopig) zal worden ingevuld. Bij leraren bestaat argwaan en zorg over Passend onderwijs,

men vreest in het regulier onderwijs werkdrukverzwaring en in het speciaal onderwijs afbraak van middelen. De bezuinigingsvoorstellen van enkele jaren geleden hebben Passend onderwijs 'besmet' en de vrees gevoed dat de stelselwijziging alleen maar gericht is op kostenbeperking.

*Burgerschap:* Het draagvlak in het onderwijsveld voor de wet burgerschap en sociale integratie is onbekend; er is voor zover bekend geen peiling over geweest. Er was en is wel steun voor bij de branche-organisaties (de raden). Veel enthousiasme bij scholen lijkt er echter niet te zijn, gezien de rapportages van de inspectie over matige implementatie. Maar dit kan ook voortkomen uit onvoldoende duidelijkheid over het 'wat', uit het gebrek aan regie en/of uit concurrentie met ander beleid (Kwaliteitsbeleid). Aan draagvlak voor de maatschappelijke stage is wel hard gewerkt, er is op veel manieren geprobeerd hierover 'de dialoog met de samenleving te voeren'. Aanvankelijk was er veel scepsis in het onderwijsveld, maar het draagvlak is gegroeid door de ervaringen die men opdeed en de condities die door de overheid werden geschapen. De recente wisseling in de beleidskoers wordt door het veld dan ook niet begrepen. Er is protest tegen de inconsistentie.

*Kwaliteitsbeleid:* Het draagvlak voor de invoering van de referentieniveaus was in het veld aanvankelijk positief maar afwachtend. Afwachtend vooral omdat veel nog uitgedacht en ontwikkeld moest (en moet) worden, voor er sprake kan zijn van de toepassing in het veld. Inmiddels is er meer kritiek, vooral naar aanleiding van de aangescherpte zak- en slaagregels voor eindexamens en de invoering van de rekentoets in het voortgezet onderwijs. Niemand is tegen de ambities om het niveau te verhogen, maar betwijfeld wordt door sommigen of er veel ruimte voor verbetering is. Verder worden er, net als in de politiek, risico's benoemd: eenzijdig maken van het onderwijs (te veel accent op taal en rekenen), belemmering van toepassing van eigen pedagogische en didactische keuzes, gevaar van teaching to the test, afrekencultuur en vershraling van het onderwijsaanbod. Deze bezwaren worden vooral geuit jegens het beleid rond toetsing en examinering. Een specifiek zorgpunt in het veld is het risico dat de verscherpte exameneisen de kansen voor zwakkere leerlingen om een diploma te halen en door te stromen naar vervolgopleidingen zullen verminderen. Voor opbrengstgericht werken en voor het excellentiebeleid blijkt een vrij groot draagvlak te bestaan in het onderwijsveld. Bij het excellentiebeleid lijkt dit echter vooral te gelden voor het beleid gericht op aanbod voor excellente

leerlingen; de belangstelling voor het predicaat 'excellente school' is tot nu toe niet groot.

*Toezichtbeleid:* Draagvlak voor de werkwijze van de inspectie in het scholenveld is er in ruim voldoende mate, zo blijkt uit inventarisaties. Maar tegelijkertijd zijn er altijd nog wel punten van kritiek. Discussiepunt in het veld is vooral de wijze waarop leeropbrengsten worden beoordeeld door de inspectie. Dat de inspectie naast leeropbrengsten ook (delen van) het onderwijsproces beoordeelt vindt men meer positief dan negatief. De inspectie bepaalt haar eigen keuzes, maar overlegt wel met het onderwijsveld in de zogenaamde ringen. Daarin wordt meestal overeenstemming bereikt, dit wijst er dus ook op dat het inspectiebeleid gedragen wordt door het veld.

*VVE:* Dat waarvoor het VVE-beleid in gang is gezet is duidelijk (bestrijding van onderwijsachterstand door vroege interventies) en kan op veel draagvlak rekenen in het onderwijsveld, zowel in de voorschoolse instellingen als in de scholen. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vorming van voorscholen (combinaties van peuterspeelzalen en basisscholen) in veel gemeenten op gang is gekomen. Op veel plaatsen worden ook al verdere stappen gezet, op weg naar geïntegreerde voorzieningen voor 0-12- jarigen (integrale kindcentra). Wel is er scepsis, met name vanuit de kinderopvang, over het mogelijk te 'schools' hanteren van de VVE-programma's. De opdracht aan de kinderopvang om ook bij te dragen aan bestrijding van achterstanden komt daar iets minder vanzelfsprekend binnen dan in peuterspeelzalen en scholen.

### 2.2.5 Implementatie

Over de implementatie van beleid heeft de Commissie Dijsselbloem opgemerkt dat de overheid moet zorgen voor voldoende tijd en geld om nieuwe ontwikkelingen en praktijken ook echt te laten landen. Het veld moet voldoende gefaciliteerd zijn om het beleid te kunnen uitvoeren. Andere belangrijke punten waar de Commissie wat betreft implementatie aandacht voor heeft gevraagd zijn de ruimte die moet worden geboden voor maatwerk, het vooraf uitvoeren van pilots en experimenten alvorens landelijk iets in te voeren en de mate waarin het beleid consistent is. Inconsistent beleid zorgt immers voor uitvoeringsproblemen.

Wat is vanuit dit perspectief het beeld dat naar voren komt uit de onderzochte dossiers? Opnieuw is dat weinig eenduidig, vanwege verschillen tussen de beleidsthema's. We schetsen daarom weer kort de uitkomsten per beleidsdossier.

*Onderwijstijd:* De invoering van het beleid rond de urennorm in het voortgezet onderwijs is rommelig verlopen. De scholen mochten al werken met een nieuwe norm voordat de wetgeving rond was, maar in de wet werd de norm weer aangepast. Inmiddels is de gewijzigde wet van kracht en wordt er alweer andere wetgeving voorbereid. Dit traject heeft tot veel onduidelijkheid geleid voor de scholen.

Er zijn wat pilots geweest op onderdelen van het beleid, maar deze zijn deels al weer ingehaald door beleidswijzigingen. De administratieve belasting van scholen is onderschat en niet uitgetest. Verder speelden bekostigingsvragen een rol, ook daar was aanvankelijk weinig aandacht voor. Zowel qua faciliteiten (middelen), consistentie, ruimte voor maatwerk als piloting zijn er in dit beleid tekortkomingen geweest.

*Lerarenbeleid:* In dit beleid is duidelijk zichtbaar dat er in de periode vanaf 2008 meer aandacht is voor fasering, voor kleinschalig uitproberen (al dan niet op vrijwillige basis) en voor tussentijdse evaluatie en bijstellingen op basis daarvan. Dit lijkt echter ook een ongewenst neveneffect te hebben, namelijk dat de uitvoerenden meer onzekerheid hebben over voortzetting van het beleid (of en hoe) op de wat langere termijn. De consistentie in het beleid wordt hierdoor minder duidelijk. Op de andere implementatiepunten zijn er bij dit beleid geen opmerkelijke zaken aangetroffen.

*Voortijdig schoolverlaten:* Dit is een duidelijk voorbeeld van beleid waar eerst is gepilot voordat landelijk iets is ingevoerd. Vóór de landelijke uitrol zijn 10 'pilotachtige' convenanten in de regio gerealiseerd. Dat was een proeftuin om te zien wat werkt en hoe te zorgen dat partijen zich committeren. Vervolgens was het voor elke regio mogelijk om kleinschalig te beginnen en dan op te schalen. Het was mogelijk verschillende snelheden in de beleidsimplementatie te hanteren (ruimte voor maatwerk). Verder heeft de projectdirectie VSV van het ministerie een actieve *critical friend* rol gespeeld bij de implementatie in het veld, door inhoudelijk meepraten en bespreking van de jaarlijkse verplichte

effectrapportages die de regio's moeten leveren. Qua tijd en geld voor invoering geen knelpunten.

*Passend onderwijs:* De beleidsvorming Passend onderwijs was een lang proces met verschillende stappen en tussentijdse bijstellingen. De formele invoering moet nog starten, daarvoor geldt eveneens dat het om een lang proces zal gaan. De verwachting is dat na augustus 2014 nog veel doorontwikkeld zal moeten worden. De wet is aangenomen en ingevoerd zonder dat er veel gepilot is. In de eerste beleidsfase zijn pilotregio's gefaciliteerd, maar de middelen hiervoor zijn kort na de start al weer beëindigd en de evaluatie van deze pilots is gestopt. Momenteel lopen er (slechts) drie nieuwe pilots in samenwerkingsverbanden, bedoeld om van te leren (onder meer over implementatievoorwaarden). Belangrijke implementatievoorwaarden zijn tijd, geld en eigenaarschap bij betrokkenen in het veld. De hoeveelheid tijd tot aan het ingaan van de wet is beperkt, maar er wordt zoals vermeld niet verwacht dat dan de invulling al af is. Of er voldoende geld is, moet worden afgewacht; hierbij doen zich verschillen voor tussen samenwerkingsverbanden vanwege de verevening. Onduidelijk is of er voldoende middelen zullen komen om de deskundigheid van leraren te verhogen, hierop zit weinig regie van de overheid. Eigenaarschap is er inmiddels wel bij coördinatoren en samenwerkingsverbanden, maar nog niet bij leraren. Verder is bij dit dossier gebleken dat de combinatie van bezuinigingen en vernieuwingen een zeer ongelukkige is. Dat geldt ook voor de snelle tussentijdse bijstellingen van het beleid. Het weer omgooien van wat net gestart en gecommuniceerd was, heeft gezorgd voor stagnatie en onvrede en heeft er toe bijgedragen dat Passend onderwijs niet goed kon landen 'op de werkvloer'. Er is wel veel ruimte voor maatwerk (vanwege het principe van vernieuwen van onderop), maar daardoor en door de tussentijdse aanpassingen weten de scholen nog niet goed waar ze aan toe zijn. Mede als gevolg hiervan zijn er allerlei spookbeelden ontstaan over de consequenties van Passend onderwijs voor het werk van leraren in het regulier onderwijs en over de positie van het speciaal onderwijs.

*Burgerschap:* De wet met de bepalingen over burgerschap in het onderwijs is in één keer ingevoerd, een voorbereidingsperiode was hier niet aan de orde. Er is daarna nauwelijks aandacht besteed aan implementatie, dit is overgelaten aan het scholenveld. Er zijn ook geen middelen voor uitgetrokken. Nu, na enkele jaren, blijkt dat de implementatie niet erg op gang komt, heeft de



Onderwijsraad aandacht gevraagd voor verdere implementatiemaatregelen. De invoering van de maatschappelijke stage daarentegen heeft veel aandacht gekregen van de overheid. Er zijn talloze gesprekken gevoerd met betrokkenen, er zijn pilots uitgevoerd, er zijn contracten afgesloten met maatschappelijke instellingen, er is een ruime invoeringsperiode gekozen alvorens de verplichte stage wettelijk vast te leggen, er is gezorgd voor financiële randvoorwaarden, er is aandacht besteed aan communicatie en monitoring. Bovendien is gereageerd op serieuze kritiek (over het aantal verplichte uren) met voorstellen voor aanpassing. De aanvankelijke scepsis in zowel de politiek als de praktijk is hierdoor 'weggemasseerd'.

*Kwaliteitsbeleid:* Een opvallend kenmerk van het beleid gericht op referentieniveaus, toetsing en examinering is dat eerst besloten is hoe het beleid in te richten (qua verplichtingen, ambities, wetgeving) en dat daarna pas de ins en outs van invoering zijn onderzocht. Gaandeweg bleken er vraagstukken met betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Dat heeft geleid tot beleidsaanpassingen en vooral tot opschuiven van de plannings. De aanvankelijke plannings bleken niet realistisch, en ook het realiteitsgehalte van de doelstellingen bleek onzeker, al houdt men daar tot nu toe nog wel aan vast. Het beleid gericht op de stimulering van opbrengstgericht werken en bevorderen van excellentie is met tal van implementatiemaatregelen ondersteund, hier is de overheid zeer actief op geweest. Ook de sectororganisaties vervullen hierbij een belangrijke rol. Er zijn weinig directe financiële faciliteiten voor scholen voor de implementatie, maar er is wel het nodige geïnvesteerd in ondersteuningsprogramma's en -organisaties. Er is ook voldoende ruimte voor scholen om eigen accenten te leggen. Bij geen van de gekozen beleidsinstrumenten is vooraf geëxperimenteerd. Er zijn wel pilots opgezet, maar alleen de pilots leerwinst voldoen aan het Dijsselbloemcriterium 'eerst uitproberen dan pas invoeren'. De pilots met de proeftoetsen voor de referentieniveaus zijn pas gestart ná de wettelijke invoering van de referentieniveaus. Ze blijken niettemin een bron voor leerervaringen en leiden ook tot aanpassingen in het beleid. Voor het onderwijsveld leidt dat echter tot onrust: wanneer gaat nu wat gelden?

*Toezichtbeleid:* Veranderingen in het extern toezicht worden zorgvuldig voorbereid en waar nodig eerst getest door de inspectie. Wel is een aandachtspunt dat de inspectie eigenlijk niet voldoende capaciteit heeft om

alle scholen regelmatig in de breedte te inspecteren en dat daardoor inspectiewerk in toenemende mate *deskresearch* wordt (behalve bij de scholen die onder de norm presteren).

Daar waar het gaat om goed bestuur en intern toezicht zijn ook geen aanwijzingen gevonden voor implementatieproblemen, behalve dat de scheiding tussen bestuur en intern toezicht een lastige opgave kan zijn voor éénpitters.

*VVE*: Er is sprake van een geleidelijke invoering van VVE. Na een experimenteerperiode met VVE-programma's op een beperkt aantal locaties is het beleid vervolgens verder uitgebouwd. Voor de landelijke implementatie van VVE-programma's werd veel geld uitgetrokken. Er doen zich geen pregnante knelpunten voor op het vlak van geld, tijd, eigenaarschap of ruimte voor maatwerk. Enigszins beperkend voor dit laatste is wel de verplichting om een door de overheid goedgekeurd VVE-programma te kiezen.

Ook de OKE-wet kent een geleidelijke invoering. De regie over de implementatie van de wet OKE ligt bij de gemeenten. Ze hebben daarbij de ruimte om zelf de aard en het tempo van de harmonisatie te bepalen. De centrale overheid en de VNG zorgen daarbij voor enige ondersteuning.

*Samenvattend* zien we op de aandachtspunten die de Commissie Dijsselbloem benoemde bij implementatie geen of weinig problemen in de dossiers VVE, VSV, het Lerarenbeleid en het Toezichtbeleid. Op al deze dossiers was dit ook al voor het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem het geval en is dus geen duidelijke impact van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem herkenbaar. Voor Kwaliteitsbeleid en Burgerschap is het beeld wisselend: bij een deel van het beleid is er veel aandacht voor implementatie en voldoen aan implementatievoorwaarden, bij een ander deel van het beleid niet of minder. Het minst positief is het beeld bij Onderwijstijd en Passend onderwijs, om uiteenlopende redenen. Een overeenkomst tussen deze beleidsdossiers is dat er sprake is geweest van beleidsinconsistentie, met als gevolg onduidelijkheid in het onderwijsveld.

Verder vallen twee algemene punten op. Het eerste is dat er lang niet altijd gekozen wordt voor het principe: 'eerst uitproberen, dan invoeren'. Er zijn voorbeelden waar dit wel gebeurt (Lerarenbeleid, maatschappelijke stage, VSV, VVE, Toezichtbeleid), maar op een aantal dossiers zien we dat eerst wetgeving wordt gerealiseerd en daarna pas bestudeerd wordt op welke wijze invoering

het beste zou kunnen plaatsvinden. Met de nodige risico's voor beleidsconsistentie en voor draagvlak in het veld. Het tweede is dat beleidsconsistentie ook wordt bedreigd door te weinig politieke eenheid. Politieke waan van de dag en wisselende meerderheden zorgen ook voor beleidswisselingen en dat is eveneens schadelijk voor draagvlak in het veld. Voorbeelden zijn de maatschappelijke stage en de urennorm in het voortgezet onderwijs, maar ook bij delen van het kwaliteitsbeleid is hiervan sprake.

### *2.2.6 Evidence*

De wetenschappelijke onderbouwing van beleid is eveneens een van de punten waarvoor de Commissie Dijsselbloem aandacht heeft gevraagd. Hieraan zitten verschillende aspecten. Het gaat zowel om de legitimering van nieuw beleid als om het toepassen van pilots en experimenten om nieuw beleid te beproeven op werkzaamheid en/of implementeerbaarheid, als om aandacht voor evaluatie van eenmaal ingevoerd beleid, zowel formatief als summatief. Over de wetenschappelijke onderbouwing in de legitimatiefase hebben we al gerapporteerd in paragraaf 2.2.1. In paragraaf 2.2.5 is al iets gezegd over het vóórkomen van pilots en experimenten voorafgaand aan landelijke invoering. Hier gaan we nader in op de overige aspecten.

De onderzochte beleidsthema's verschillen aanzienlijk wat betreft de aandacht die er is voor wetenschappelijke onderbouwing en flankerend onderzoek. Er zijn dossiers, of delen daarvan, waarvoor helemaal geen onderzoek is ingezet. Dit geldt voor Onderwijstijd, waar de urennorm voor het voortgezet onderwijs niet is onderzocht, maar de pilots met arrangementen met aangepaste schooltijden in het basisonderwijs wel. Voor de urennorm zijn alleen gegevens beschikbaar via de inspectieverslagen. Ook aan de invoering van de wet Burgerschap is geen onderzoek verbonden, anders dan deelname van Nederland aan een internationaal vergelijkend onderzoek op het gebied van burgerschapscompetenties. Daarentegen is er voor de maatschappelijke stage wel weer onderzoek uitgezet, vooral gericht op formatieve evaluatie (voorafgaand aan de wettelijke invoering). De uitkomsten hiervan hebben de beleidsverwachtingen behoorlijk ondersteund. Dat heeft er mede toe bijgedragen dat de daarna volgende wetgeving ook is gerealiseerd. Een effectevaluatie is echter niet in gang gezet, ook niet na de wettelijke invoering. In andere beleidsdossiers is juist heel nadrukkelijk sprake van onderzoek dat voor beleidsondersteuning wordt ingezet. Bijvoorbeeld in het VSV-beleid, dat

zowel in de periode voor als na Dijsselbloem steeds op effectiviteit is onderzocht. Cijfers over verzuim, uitval en preventie worden centraal verzameld en na analyse teruggekoppeld naar de regio's. Via de website 'Aanval op schooluitval' is alle relevante informatie over de aanpak en ontwikkelingen van voortijdig schoolverlaten bijeengebracht. Er worden maandelijkse rapportages uitgebracht aan de regio's. Zo heeft iedere actor op het gebied van (terugdringen van) voortijdig schoolverlaten een uiterst actueel beeld. In het VVE-beleid is ook al meerdere keren (effect)onderzoek gedaan met het oog op het verzamelen van evidence, ter legitimering van de voortzetting van het beleid. De uitkomsten van dit onderzoek zijn overigens wisselend en niet altijd in de verwachte richting. Ondanks deze vrij smalle basis is het beleid toch uitgebouwd. Een complicatie bij de evaluatie van VVE-beleid is de vrijheid die gemeenten en schoolbesturen hebben bij de uitvoering, bijvoorbeeld ten aanzien van de definiëring van de doelgroep en de keuze voor VVE-programma's. Ook wat betreft aard en tempo van de harmonisatie is variëteit toegestaan. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van gegevens over 'wat werkt'. Dat neemt niet weg dat de landelijke overheid wel onderzoek naar VVE initieert. In 2009 is een landelijk onderzoek gestart naar effecten van voorschoolse voorzieningen en voor- vroegschoolse educatie (het pre-COOL-cohortonderzoek). Ook naar de 'Startgroepen', een specifieke interventie, wordt momenteel onderzoek uitgevoerd als basis voor toekomstig beleid.

Het Lerarenbeleid is ondersteund met een groot aantal monitoren om de uitvoering van de maatregelen en de effecten daarvan in kaart te brengen. Deze monitoren betreffen echter vaak de afzonderlijke maatregelen, van een integrale evaluatie van het gevoerde lerarenbeleid is eigenlijk geen sprake. Tot 2011 legde het ministerie verantwoording over het gevoerde beleid af in een nota 'Werken in het onderwijs', daarin werden verschillende soorten cijfers geïntegreerd. Dat gebeurt nu niet meer. Nieuw is dat de inspectie sinds kort ook rapporteert over lerarenkwaliteit.

Ook het Toezichtbeleid is voorwerp van onderzoek geweest. De Wet op het Onderwijstoezicht is twee maal extern geëvalueerd, zij het niet meer recent. Nut en noodzaak van de recente bijstellingen in het toezichtbeleid (risicogericht toezicht en de maatregelen in de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur) zijn niet extern onderzocht, maar de inspectie heeft zelf wel onderzoek gedaan naar de vraag of het risicogericht toezicht aan de verwachtingen voldoet. De inspectie heeft een eigen onderzoeksafdeling en zet ook regelmatig zelf onderzoek uit bij derden naar aspecten van haar

werkwijze. Daarmee wordt steeds actief gezocht naar evidence, soms vooraf, soms achteraf. Bewindslieden en parlement vervullen daarin slechts een bescheiden rol; er lijkt vertrouwd te worden op de deugdelijkheid van onderzoek dat de inspectie zelf uitvoert of laat uitvoeren.

Bij Passend onderwijs is eveneens sprake van flankerend onderzoek, vanaf de beginfase. Voor Passend onderwijs is zelfs een (tijdelijke) aparte evaluatiecommissie ingesteld. Door deze commissie, maar ook langs andere weg (NWO/BOPO) zijn in de afgelopen jaren verschillende onderzoeksprojecten uitgezet. Daardoor bestaat op dit moment een vrij behoorlijk inzicht in de stand van zaken bij de start van Passend onderwijs, op een reeks van aspecten. Ook positief is dat er ex ante analyses bij het beleid zijn uitgevoerd en dat via de toepassing van de Gateway procedure (een systematiek voor beleidsevaluatie met behulp van externe beoordelaars) vinger aan de pols wordt gehouden wat betreft mogelijke beleidsrisico's. Anderzijds is bij Passend onderwijs niet of nauwelijks geëxperimenteerd. Een complicatie voor het verkrijgen van evidence is bij dit beleid ook dat de doelen van het beleid niet helder zijn omschreven. Het in één keer landelijk invoeren, het vernieuwen van onderop en het loslaten van een doelgroepdefinitie (vergelijk op dit punt het VVE-beleid) maakt effectonderzoek eveneens tot een lastige onderneming. Een pluspunt is weer dat de evaluatiecommissie de evaluatiemogelijkheden en -wensen in haar eindadvies duidelijk heeft benoemd en er een lange termijnplan voor heeft geschetst.

Ten behoeve van het Kwaliteitsbeleid ten slotte is eveneens op diverse manieren onderzoek gedaan, vooral met het oog op kennisverzameling die van belang is voor invoering. Dit geldt het meest voor opbrengstgericht werken en referentieniveaus/gebruik van toetsen. Voor excellentiebeleid en verbetering van taal- en rekenonderwijs is gekozen voor onderzoek dat wat meer op afstand staat van het directe beleid (fundamenteel onderzoek, via NWO). Relevant is ook het onderzoek dat gedaan wordt in de pilots leerwinst, dit is nadrukkelijk beleidsvoorbereidend. Een echt evaluatieplan ontbreekt echter ook bij dit beleid.

Samenvattend constateren we dat bij de meeste beleidsthema's sprake is van door de overheid geïnitieerd onderzoek ten dienste van de beleidsvoering. Er zijn wel verschillen in typen onderzoek (van monitor tot effectevaluatie) en van een echt systematisch opgezet evaluatieplan of - programma is zelden sprake. Alleen bij Passend onderwijs is dit het geval. Verder zien we ook alleen bij

Passend onderwijs dat ex ante evaluaties zijn uitgevoerd. Ex ante evaluaties kunnen valkuilen en risico's in voorgenomen beleid zichtbaar maken. Bij het kwaliteitsbeleid was met behulp van dergelijk onderzoek waarschijnlijk (beter) onderkend wat verwacht kon worden van de uitwerking van de toetsing van de referentieniveaus. Ook kunnen onbedoelde neveneffecten hiermee beter in beeld komen. Bijvoorbeeld de kans dat scholen in sterkere mate selectie aan de poort gaan bedrijven als gevolg van de invoering van de referentieniveaus of dat er meer zittenblijvers of afstromers kunnen komen als gevolg van de verzwaarde exameneisen (dossier Kwaliteitsbeleid). Of de kans dat scholen zich 'inspectiegericht' gaan gedragen (ook op het hoe) of dat het moeten voldoen aan minimum leerresultaten leidt tot calculerend gedrag van scholen, zoals teaching to the test en zwakkere leerlingen niet toelaten (Toezichtbeleid). Een aandachtspunt bij onderzoek met een informatie- of evaluatiefunctie voor beleid is de vraag welke vormen van evidence zoeken welk effect hebben op draagvlak in het onderwijsveld en daarmee op implementatie. Uit een oogpunt van zorgvuldige beleidsvoering kan het bijvoorbeeld heel goed zijn om beleid tijdens de uitvoering onderzoeksmatig te ondersteunen en dit te gebruiken om beleid geleidelijk in te voeren en eventueel nog tussentijds bij te stellen. Een dergelijke werkwijze is echter voor het onderwijsveld onduidelijk en zorgt voor onrust.

## 2.3 Reflecties

### 2.3.1 *De impact van het rapport van de Commissie Dijsselbloem*

In de voorgaande paragrafen is beschreven wat het beeld is dat uit de onderzochte dossiers naar voren komt op enkele centrale onderwerpen die de Commissie heeft aangedragen. Hier bespreken we de impact in meer algemene zin. In hoeverre is nu merkbaar dat het werk van de Commissie invloed heeft gehad op het handelen van politici? Is er een verschil in beleidsvoering tussen de periode voor en na het verschijnen van het rapport *Tijd voor onderwijs*? En in hoeverre wordt in de beleidsdossiers expliciet naar het werk van de Commissie verwezen? We rapporteren hierover onze waarnemingen.

#### *Verwijzingen naar de aanbevelingen van de Commissie*

In de meeste van de onderzochte beleidsprogramma's hebben we verwijzingen naar de aanbevelingen van de Commissie gevonden. Vooral in debatten in de Tweede Kamer wordt er regelmatig aan gerefereerd. Wat daarbij echter opvalt is dat het meestal om cherry picking gaat: woordvoerders van partijen

gebruiken een onderwerp uit het geheel van de aanbevelingen wanneer dat hen uitkomt. De ene keer gaat dat over draagvlak, de andere keer over evidence, weer een andere keer over voldoende tijd en geld voor implementatie of over de verhouding tussen 'wat' en 'hoe'. Men gebruikt het rapport en de aanbevelingen naar eigen behoefte en voor het zover het past in de eigen lijn van argumenteren. Een gezamenlijk besef bij de Tweede Kamerleden dat nieuw beleid getoetst zou moeten worden op de mate waarin het voldoet aan de aanbevelingen van de Commissie, is eigenlijk nergens zichtbaar. Er wordt vooral lippendienst aan het rapport bedreven, vanuit individuele bijdragen aan het debat, maar er wordt niet aangedrongen op systematische doordenking van de aanbevelingen in het licht van zuiver overheidshandelen. We leiden hieruit af dat de invloed van het rapport op het handelen van de Tweede Kamer eigenlijk vrij gering is geweest, ondanks dat het (vooral kort na verschijnen) vaak is aangehaald.

#### *Beleidsvoering in de periode voor en na het rapport*

Bij alle beleidsthema's is, voor zover relevant gezien het beginpunt van het betreffende beleid, ook gekeken naar de periode vóór het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem in 2008. Dat was nodig om de achtergrond van het betreffende beleid te kunnen schetsen, maar daarmee hebben we ook informatie gekregen die van belang is voor de vraag of het werk van de Commissie voor een omslag heeft gezorgd. Het beeld dat we daaruit hebben gekregen is dat er wellicht wel sprake is van een paar verschuivingen, maar niet van een echt andere aanpak. Op sommige beleidsterreinen (bijvoorbeeld het VSV-beleid) werd al voor 2008 behoorlijk 'Dijsselbloem-proof' gehandeld, dit kan dus niet aan het werk van de Commissie worden toegeschreven. Bij de meeste beleidsterreinen is vooral sprake van beleidsontwikkeling als gevolg van voortschrijdend inzicht en/of nieuwe politieke keuzes en is niet merkbaar dat de aanbevelingen van de Commissie daarbij een grote rol hebben gespeeld.

Toch zijn er wel een paar onderwerpen waaruit enige impact van die aanbevelingen zou kunnen blijken. Zo is het gebruikelijk geworden om veldraadplegingen te houden (soms voorafgaand aan nieuw beleid, soms achteraf), tegenwoordig ook in de vorm van internetconsultaties. Verder zien we dat een enkele keer (Passend onderwijs) gebruik wordt gemaakt van externe beleidsdoorlichting (toepassing van de Gateway procedure) gedurende het beleidsproces. Een regel is dat echter nog bepaald niet. Ook is nog niet zo

zichtbaar dat de uitkomsten van raadplegingen of externe adviezen echt gebruikt worden in het beleid, zo merkten sommige van de geïnterviewde veldvertegenwoordigers op.

Een ander punt is dat er sprake is van grotere terughoudendheid bij het bepleiten van stelselwijzigingen. Nieuw beleid beweegt zich sinds het verschijnen van Tijd voor onderwijs meer binnen bestaande kaders. Daar waar een stelselherziening nog wel aan de orde is (Passend onderwijs), wordt het woord zelf liefst vermeden. Dit kan een effect zijn van het werk van de Commissie, maar alternatieve verklaringen zijn natuurlijk ook denkbaar. Zo stelde een van de geïnterviewden dat er tegenwoordig bij politieke partijen minder sprake lijkt te zijn van 'grote visies' op onderwijs. Partijstandpunten representeren meer de tijdgeest en de noodzaak om de begroting op orde te krijgen dan politieke opvattingen en analyses over wat gewenst is voor de toekomst van het onderwijs. Ook dit kan een oorzaak zijn van het feit dat ingrijpend beleid minder wordt voorgesteld.

### *2.3.2 Oorzaken van bescheiden impact*

We constateren hierboven dus een bescheiden impact van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. Dat nodigt uit tot reflectie op mogelijke oorzaken daarvan. We zien twee hoofdoorzaken. De eerste gaat over de wijze waarop overheidsbeleid tot stand komt. Hierbij gaat het over politieke keuzes, maar ook over het politieke proces, dat wil zeggen de wijze waarop de politiek werkt. De tweede gaat over de houdbaarheid of haalbaarheid van de aanbevelingen van de Commissie zelf. We lichten beide hieronder toe.

#### *Politieke keuzes, politiek proces*

De Commissie Dijsselbloem heeft zoals vermeld aandacht gevraagd voor onder meer het onderzoeken en organiseren van draagvlak, de wetenschappelijke onderbouwing van beleid, het bevorderen van het zoeken naar evidence, duidelijke overheidsregie en aandacht en tijd voor implementatie. Dergelijke principes blijken echter, zo is duidelijk geworden uit een aantal van de onderzochte beleidsdossiers, soms op gespannen voet te staan met hoe de politiek werkt. Er is bijvoorbeeld een aantal malen gezondigd tegen het principe 'eerst onderzoeken, dan invoeren'. Dat komt doordat politici, hetzij bewindslieden (al dan niet vanwege regeerakkoorden), hetzij parlementsleden, nieuw beleid of maatregelen graag met de nodige snelheid tot stand willen brengen. Aanleidingen daartoe kunnen maatschappelijke geluiden zijn over



problemen of misstanden, maar ook eigen politieke agenda's. En ook het politieke bedrijf zelf (als arena waarin men strijdt om aandacht voor de eigen opvattingen, de herkenbaarheid voor de eigen achterban of de noodzaak om te 'scoren' in de paar jaar dat een bewindsperiode duurt) roept op dat er meer nadruk wordt gelegd op urgentie en daadkrachtig en snel handelen van de overheid dan op bedachtzaamheid en de tijd nemen voor pilots en onderzoek. Een hiermee waarschijnlijk verbonden mechanisme is dat er in het politieke bedrijf een redelijk sterk maakbaarheidsdenken leeft. De gedachte dat iets zou moeten gebeuren is dan krachtiger dan het eerst onderzoeken of wat men wil ook kan. Een voorbeeld van dit laatste is het Kwaliteitsbeleid. De wens om de prestaties taal en rekenen omhoog te krijgen heeft onder meer geleid tot verscherpte zak- en slaagregels in het voortgezet onderwijs en tot de invoering van nieuwe toetsen, zonder dat eerst is nagegaan wat precies de afstand was tussen de feitelijke en de gewenste prestaties en wat wel en niet realistische verwachtingen zouden kunnen zijn. Maar ook bij enkele andere beleidsdossiers zien we een voorkeur voor eerst een wet en daarna pas aandacht voor de implicaties voor de implementatie en de haalbaarheid van de doelen. De beleidsontwikkeling krijgt daardoor een minder rationeel karakter dan de Commissie Dijsselbloem heeft bepleit. Vermoedelijk is dit ook de reden dat onderzoek en evaluatie, hoewel redelijk vaak door de overheid geïnitieerd rondom nieuw beleid, meer een ad hoc karakter heeft (reageren op wat zich voordoet) dan het karakter van een systematisch programma.

Politieke keuzes maken ook dat bepaald beleid sterk wordt aangezet of juist niet. Een voorbeeld is het burgerschapsbeleid: wel een wet, maar weinig verdere sturing op het onderwerp aandacht voor burgerschap in het onderwijs, terwijl wel veel sturingsenergie is gezet op de invoering van de maatschappelijke stage. In het algemeen lijkt te gelden: hoe meer politiek belang wordt gehecht aan nieuw beleid, hoe meer sturingsenergie wordt georganiseerd. Hierbij spelen dus andere overwegingen dan alleen die van zorgvuldig beleid, zoals bedoeld door de Commissie Dijsselbloem.

Een ander verschijnsel dat verbonden is met het politieke proces is dat politici ambivalent staan tegenover autonomie van de professionals in het onderwijs. Er wordt graag beleden dat men vrijheid wil geven aan het onderwijsveld, en dat sprake moet zijn van vernieuwing en ontwikkeling van onderop, maar er is tegelijkertijd behoefte aan regelen van bovenaf als men vindt dat de processen

in het veld te langzaam gaan of als men twijfelt over de kwaliteit van de uitvoering (Lerarenbeleid). Of men vindt dat er toch zaken geregeld moeten worden om te voorkomen dat de ontwikkeling van onderop anders uitpakt dan gewenst. Een voorbeeld van dit laatste is Passend onderwijs: men wil geen zaken van bovenaf opleggen, maar toch wel graag ouders zekerheid geven (en dus regels vastleggen); men wil dat de samenwerkingsverbanden eigen beleid voeren, maar dat mag vooral geen organisatiegeld kosten, want dan is het bureaucratie. Er is aldus regelmatig sprake van hinken op verschillende gedachten.

Verder is de politiek beweeglijk: politieke meerderheden kunnen snel wisselen en opvattingen kunnen veranderen onder invloed van maatschappelijke geluiden in pers of achterban of in belangengroepen. Dat levert het risico op van inconsistent beleid, zoals eerder beschreven, met negatieve consequenties voor draagvlak in het veld, omdat men niet weet waar men aan toe is. In zulke gevallen is het organiseren en vasthouden van draagvlak dus een moeilijke opgave.

Nog een ander aspect is dat politieke keuzes kunnen maken dat de overheidsregie diffuser wordt dan de Commissie Dijsselbloem voor ogen had. De overheid moet heldere normen stellen, het 'hoe' overlaten aan het veld en geen regie beleggen bij onduidelijke tussenpersonen of -organisaties, zo stelde de Commissie. Maar in de praktijk zien we dat regie wordt belegd bij lagere overheden (gemeenten), inclusief beslissingen over het 'wat' (bijvoorbeeld het VVE-beleid). Of bij andere, nieuwe organen, zoals de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Ook daar wordt dan sturing over het 'wat' uit handen gegeven. Voor deze keuzes zijn specifieke redenen: verwacht wordt dat door decentralisatie en lokale autonomie beleidsuitvoering succesvoller zal zijn, want meer toegespitst op de lokale context en/of meer financieel beheersbaar. Maar uit het oogpunt van heldere regie wordt bij dergelijke decentralisaties het beleid gecompliceerder.

In dit verband is ook de rol van de sectorraden relevant. Bij verschillende beleidsdossiers (bijvoorbeeld Kwaliteitsbeleid, Passend onderwijs) hebben we gezien dat deze organisaties een prominente rol in het beleid hebben, zowel in de fase van beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering (implementatie), en dat ze daardoor impliciet of expliciet meesturen, dus ook mee regisseren. Dat geldt, in het geval van het Lerarenbeleid, ook voor de sociale partners.

Tot slot is bij het onderwerp regievoering nog de complexiteit van het beleid van belang, in de zin van aantal en soort betrokken actoren. Hoe meer (zich manifesterende) actoren, hoe moeilijker het is om vanuit de overheid heldere regie te voeren. Het weinig consistente beleid op de urennorm voor het voortgezet onderwijs is hier een illustratie van.

### *Hoe bruikbaar zijn de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem?*

De bescheiden impact van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem kan natuurlijk ook te maken hebben met de aard van de aanbevelingen zelf. Hiervoor hebben we al aangegeven dat de opvattingen van de Commissie over draagvlak realiseren, evidence zoeken en regievoering zich lastig verhouden tot de werkwijze van de politiek en dus om die reden soms niet worden opgevolgd. Dat geeft dus al aan dat de bruikbaarheid van de aanbevelingen een probleem kan zijn. Hier kijken we nog wat nader naar de centrale aanbeveling van de Commissie om onderscheid te maken tussen het 'wat' en het 'hoe'. Hoe bruikbaar en werkbaar is dat onderscheid?

In de eerste plaats zien we in documenten en debatten dat de overheid (en meer algemeen de politiek) moeite heeft om het 'hoe' echt vrij te laten. Hoewel vaak wordt benadrukt dat het 'hoe' aan het onderwijsveld is en dat vrijheid en ruimte voor scholen en besturen het uitgangspunt is, komt het toch voor dat onder publieke en/of politieke druk ingrepen van de overheid in het 'hoe' weer op de agenda komen te staan. Zo zien we bijvoorbeeld in het Lerarenbeleid dat men in de politiek twijfels heeft over de helderheid en transparantie van de criteria die worden gehanteerd bij bevordering van leraren naar hogere functies in het kader van de functiemix of bij het toekennen van prestatiebeloning en over de mogelijkheden van inspraak daarbij via de MR en de macht van het management. In feite uit men daarmee dus eigenlijk zorg of de delegatie van verantwoordelijkheden voor invulling van het beleid naar actoren in het veld, het 'hoe', in dit geval wel goed is belegd. Een ander voorbeeld is de nadrukkelijke sturing door de overheid op de implementatie van opbrengstgericht werken in het Kwaliteitsbeleid. Weliswaar is hier geen sprake van wetten of verplichtingen, maar het veld wordt wel heel expliciet uitgenodigd of verleid om deze manier van werken in praktijk te gaan brengen en de overheid stuurt daarop zeer direct, met geld, begeleiding en kennisverspreiding. Dat er neiging is om ook te sturen op het 'hoe' is overigens wel begrijpelijk. Wanneer de overheid zich strikt zou beperken tot het 'wat', blijft er aan

mogelijkheden voor beleidsvoering immers niet heel veel meer over. Beperking tot normen stellen, faciliteren en toezicht houden is moeilijk in een context waarin men politiek ook zelf iets wil bereiken.

In de tweede plaats blijkt een consequente toepassing van het vastleggen van het 'wat' lastig. Zo zijn voor taal en rekenen referentieniveaus vastgelegd, en is ten tijde van de werkzaamheden van de Commissie Dijsselbloem ook de canon voor geschiedenis politiek omarmd (zij het niet verplicht gesteld). Voor andere vakken is echter welbewust afgezien van vastleggen van niveau of inhoud, onder verwijzing naar de vrijheid van onderwijs. Zo is voor burgerschap alleen bepaald dát scholen hieraan aandacht moeten besteden, maar is enige verdere aanduiding van de invulling hiervan achterwege gebleven. De vraag voor welke vakken wel en niet een inhoud en/of te behalen niveau bepaald zou moeten of mogen worden, is door de Commissie niet beantwoord. En eigenlijk is in algemene zin niet erg duidelijk wat onder het 'wat' verstaan moet worden. Is dat een omschrijving van de inhoud van wat leerlingen moeten leren? Of een omschrijving van de doelen die behaald moeten worden, en zo ja, op welk niveau? Of een omschrijving van wat *bij wie* bereikt moet worden, dus een doelgroepbepaling? Een consequentie van onduidelijkheid over het 'wat' is dat beleid moeilijk evalueerbaar is en er strijdigheid ontstaat met het streven naar evidence. Immers, als niet duidelijk is 'wat' behaald moet worden wordt effectonderzoek een lastige onderneming. Voorbeelden van beleidsdossiers waar dit speelt zijn Burgerschap en Passend onderwijs. Een andere consequentie van onduidelijkheid over het 'wat' is dat het onderwijsveld (te) weinig houvast heeft over wat verwacht wordt. Té veel ruimte voor het veld veroorzaakt onzekerheid en kan ervaren worden als 'over de schutting gooien'.

In de derde plaats is het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' minder helder dan het lijkt. Er zijn tussengebieden waar regelmatig discussie over ontstaat. Is het vastleggen van regels voor onderwijstijd (urennorm) 'wat' of 'hoe'? Is het verplicht stellen van toetsen om de mate van behalen van referentieniveaus vast te stellen 'wat' of 'hoe'? Is het voeren van kwaliteitsbeleid bij leraren 'wat' of 'hoe'? Wanneer treedt de overheid nu precies in het 'hoe' en hoe toelaatbaar is dit? Politici in de Tweede Kamer blijken over dit soort vragen van mening te verschillen. Daarmee blijft regelmatig onduidelijk of en hoe voldaan wordt/kan worden aan de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem op dit punt.

In de vierde plaats kan het ‘wat’ ook het ‘hoe’ belemmeren. Een voorbeeld hiervan is het vastleggen van een urennorm voor het voortgezet onderwijs, in combinatie met voorschriften over wat als geldige onderwijstijd mag worden beschouwd. Innoverende scholen die hun lestijd op een andere manier willen inrichten dan wat is voorgeschreven, hebben aangegeven dat ze er last van hebben dat de overheid bepaalt wat onder onderwijstijd mag worden verstaan. Het belemmert hen in hun keuzes over hoe en waar ze hun leerlingen willen laten leren.

Ten slotte is er sprake van een spanning tussen ‘wat’ en ‘hoe’ als het gaat om inspectietoezicht, zoals we eerder hebben laten zien. Op het moment dat de inspectie opdracht krijgt om toezicht te houden op een bepaald aspect of doel van onderwijsbeleid, ontstaat gemakkelijk een grijs gebied. De inspectie moet immers dan altijd definiëren waarnaar zij wil gaan kijken en daarbij normen opstellen. Een stap in de richting van het ‘hoe’ is dan snel gezet en vaak onvermijdelijk, temeer als het ‘wat’ niet duidelijk is gedefinieerd. Omdat het onderwijsveld geneigd is te willen voldoen aan inspectienormen (ook als die niet behoren tot het gebied van het handhavend toezicht), wordt hiermee indirect door de overheid toch enige invloed uitgeoefend op het ‘hoe’.

### *2.3.3 Verschillen tussen beleidsdossiers en sturingsmogelijkheden*

In paragraaf 2.2 is meermalen geconstateerd dat het vinden van een algemene lijn lastig is, vanwege de verschillen tussen de beleidsdossiers. Dat roept de vraag op of er inherente kenmerken zijn van bepaalde beleidsdossiers die het meer of minder moeilijk maken om de Dijsselbloem aanbevelingen toe te passen. Daarmee samenhangend speelt de vraag of bepaalde beleidskeuzes van de overheid zich meer of minder makkelijk verhouden tot deze aanbevelingen. In hoofdstuk 1 is, naar aanleiding van een studie van Noordegraaf & De Wit (2011), vermeld dat er verschillende typen maatstaven zijn voor het beoordelen van governancepraktijken van de overheid. In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen twee perspectieven: het *instrumentele* perspectief en het *politieke* perspectief. In het instrumentele perspectief is er overeenstemming over de aard van het spel en over de spelregels. Actoren kennen hun rollen en proberen de hun toebedeelde prestatie te leveren. Wat en hoe kunnen worden onderscheiden en er is overeenstemming over de doelen. Maatregelen kunnen worden beoordeeld op effectiviteit via evaluatie en monitoring. Er is sprake van een gerichtheid op *problem solving* en op maakbaarheid. In het politieke

perspectief daarentegen is het uitgangspunt dat spelregels niet vast staan en voortdurend onderhevig zijn aan onderhandelingsprocessen. Er is sprake van uiteenlopende belangen en logica's en doelen worden derhalve niet door iedereen gedeeld. Wat en hoe zijn daardoor moeilijk te scheiden. Centraal staan niet de vragen over effectiviteit, maar over legitimiteit van beleid/van bestuurlijk handelen. Beleid is in dit perspectief niet maakbaar, maar veeleer een proces van onderhandeling en coalitievorming. Volgens Noordegraaf & De Wit past het instrumentele perspectief het beste bij minder complexe en politiek minder gevoelige onderwerpen, dat wil zeggen bij onderwerpen die redelijk goed beheersbaar zijn en niet controversieel. Bij beleidsonderwerpen die in ethisch en/of technisch opzicht ingewikkelder zijn (*wicked issues*) verlopen mechanismen meer volgens het politieke perspectief. Duidelijke rolverdelingen, functiescheiding en sturen op resultaat zijn hierin minder aan de orde, belangrijker zijn aandacht voor belangentegenstellingen, probleemdefinities, coalities, uitruil en overleg. Bij dergelijke onderwerpen zou de overheid er minder op uit moeten zijn om zelf te sturen en processen te beheersen en meer op het zoeken van mogelijkheden om partijen te verbinden en op het organiseren van zelfsturing door het veld. Relevante variabelen die de complexiteit beïnvloeden zijn aantallen betrokken instellingen en machtsverhoudingen daartussen, ideologische componenten (overtuigingen, taboes), veranderlijkheid van het beleidsonderwerp, identiteitsvraagstukken, schaalgrootte, de eigen bestuurskracht van instellingen en de mate waarin maatwerk nodig is (Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012). Hoe meer van dit alles sprake is, hoe meer de overheid zou moeten sturen via gereguleerde zelfsturing en hoe minder via hiërarchische lijnen. Bezien we in dit licht de onderzochte beleidsdossiers, dan constateren we een aantal relevante verschillen. Een uitputtende analyse hiervan is hier niet op zijn plaats (dat zou een studie op zichzelf zijn), maar aanstippen van enkele opvallende punten is wel mogelijk. Er zijn bijvoorbeeld enkele dossiers die sterker dan andere omstreden zijn of zijn geweest, zoals de urennorm in het voortgezet onderwijs en Passend onderwijs. Bij beide is sprake geweest van demonstraties, acties, tegengeluiden, publieke aandacht. Bij beide is ook een veelheid van actoren betrokken en bij beide is sprake van beweeglijk beleid, dat wil zeggen dat er verschillende beleidsaanpassingen zijn geweest onder invloed van een complex krachtenveld. Bij beide is bovendien het onderscheid tussen wat en hoe niet scherp. Bij Passend onderwijs gaat het ten slotte ook nog om een beleidsonderwerp (leerlingen die extra zorg nodig hebben) dat

maatschappelijk gevoelig ligt en waarbij de suggestie van bezuinigingen om die reden erg slecht ontvangen werd. Bij andere beleidsdossiers zien we tegenovergestelde kenmerken. Zo zijn het VSV-beleid en het VVE-beleid weinig omstreden (behoudens enig verzet in de kringen van kinderdagverblijven tegen een mogelijk 'te schoolse' aanpak), zijn de doelstellingen helder (inclusief de meetbaarheid) en is de doelgroep overzichtelijk. Ook is bij dit beleid sprake van een behoorlijke mate van consistentie. De andere beleidsdossiers bewegen zich hier ongeveer tussenin, meer de ene kant op of de andere, afhankelijk van de invalshoek en het deelonderwerp van beleid.

Betekent dit nu dat het ene type beleid makkelijker 'Dijsselbloem-proof' kan worden uitgevoerd dan het andere? Op het eerste gezicht lijkt dat het geval te zijn. De opvattingen over beleidsvoering die de Commissie Dijsselbloem via haar aanbevelingen heeft geuit, lijken het meest op het instrumentele perspectief. Ze weerspiegelen een vrij rationeel idee over hoe beleid zou moeten verlopen: wetenschappelijk onderbouwd, duidelijke doelen, goed geïmplementeerd en met een heldere regieverdeling. Dit idee past beter bij beleid dat duidelijk afgebakend kan worden en ethisch niet omstreden is dan bij beleid waarvoor het omgekeerde geldt. Dat zou dus inhouden dat het onderwerp van beleid mede bepaalt in hoeverre de Dijsselbloem principes kunnen worden toegepast.

Echter, behalve het onderwerp zijn ook de wijze waarop de politiek werkt van belang (zoals eerder beschreven) en de specifieke beleidskeuzes die de overheid maakt. We zien bijvoorbeeld dat puur hiërarchische sturing nauwelijks voorkomt, omdat steeds gestreefd wordt naar ruimte voor maatwerk en eigen beleidsruimte voor het veld. Dit gebeurt deels vanuit de dominante governanceprincipes van dit moment en deels uit draagvlakoverwegingen. Dit is ook het geval bij beleidsthema's als VSV en VVE. Bij deze beide thema's is bovendien sprake van een ingewikkeld samenspel van actoren, het gaat wel degelijk ook om complex beleid. De hoeveelheid en de soort sturing die de overheid toepast komen dus niet alleen voort uit de mate waarin een beleidsveld zelf beschouwd kan worden als instrumenteel dan wel politiek, maar ook uit eigen opvattingen van de overheid over hoe er bestuurd moet worden en hoeveel verantwoordelijkheid men wil beleggen bij overige actoren. De voorkeur voor vormen van zelfsturing is, in het voetspoor van de jarenlange beweging richting decentralisatie en autonomie, ook een soort ideologie geworden. Dat betekent dat eigenlijk altijd rekening moet worden gehouden met het complexe geheel van wensen uit enerzijds de politiek en

anderzijds het onderwijsveld, met al zijn soorten vertegenwoordigers. In die zin valt misschien wel al het beleid, althans de door ons bestudeerde beleidsthema's, meer in het politieke perspectief dan in het instrumentele perspectief. En dat zou betekenen dat de rationele vorm van beleidsvoering die de Commissie Dijsselbloem voorstond eigenlijk altijd op gespannen voet staat met de wijze waarop de overheid kan en wil sturen.



## Deel 2 De deelstudies

- Beleid Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE)
- Lerarenbeleid
- Voortijdig schoolverlaten
- Toezichtbeleid
- Onderwijstijd
- Burgerschap en sociale integratie
- Kwaliteitsbeleid
- Passend onderwijs.



## 3 Voor- en vroegschoolse educatie

### 3.1 Introductie en opbouw

De Onderwijsraad wilde dit beleidsdossier toegespitst zien op drie onderwerpen: 'voor- en vroegschoolse educatie (VVE)', het 'integraal kindcentrum' en de 'pilots startgroepen'. Omdat de samenhang tussen deze drie onderwerpen sterk is, is het weinig zinvol om voor elk van deze onderwerpen een afzonderlijk beschrijvingskader te vullen. We hebben daarom het VVE-beleid als hoofdonderwerp gekozen en bespreken daarbinnen het integraal kindcentrum en de pilots startgroepen<sup>10</sup>.

De tekst in deze deelstudie is gebaseerd op raadpleging van wetsvoorstellen en wetsteksten, beleidsnota's van het ministerie van OCW, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, onderzoeksrapporten en documenten en brieven van veldorganisaties. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden aan het eind van het hoofdstuk.

Verder zijn twee gesprekken gevoerd, één met een beleidsambtenaar van OCW die voor het VVE-beleid langdurig op dit dossier werkzaam was, met name in de aanloop naar de wet OKE, en met twee medewerkers van de PO-Raad die eveneens met dit dossier veel ervaring hebben (dubbelgesprek).

Ter oriëntatie geven we eerst de tijdlijn.

---

<sup>10</sup> De analyse van het VVE-beleid is uitgevoerd door Annemiek Veen, m.m.v. Iris Bollen

**Tabel 3.1** Beleidsacties op het thema VVE, periode 2007–2013

2007	Beleidsnota Samen Spelen, Samen Leren.
2007	Beleidsnota Scholen voor morgen (Kwaliteitsagenda PO).
2007	Bestuursakkoord Samen aan de slag.
2008	<b>Rapport Commissie Dijsselbloem.</b>
2008	Kamerbrief Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE).
2008	Bestuurlijke afspraken VVE / convenant Rijk en gemeenten.
2008	Bestuurlijke afspraken OCW–VNG over harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
2008	Wetsvoorstel Wet OKE met <b>Memorie van Toelichting</b> (vergaderjaar 2008–2009).
2008	Motie Hamer – Sterk tijdens behandeling van de onderwijsbegroting 2008.
2008	Subsidieregeling ministerie OCW (Agentschap Kinderopvang): <i>good practices harmonisatie</i> .
2010	Aanvaarding wetsvoorstel wet OKE door Tweede Kamer en Eerste Kamer; start invoering.
2010	Toezichtkader VVE (inspectie van het onderwijs) vastgesteld.
2011	VVE-bestandsopname inspectie van het onderwijs: <i>tussenrapportage stand van zaken per medio 2011</i> .
2011	Brief aan Tweede Kamer van minister Kamp (Sociale Zaken) over experimenten startgroepen.
2011	Brief aan Tweede Kamer van minister Van Bijsterveldt–Vliegenthart (OCW) Kamerbrief Bestuursafspraken G4 en G33.
2011	Brief aan de Tweede Kamer van minister Kamp: <i>Kwaliteitsagenda kinderopvang</i> .
2012	Brief aan de Tweede Kamer van minister Van Bijsterveldt–Vliegenthart over de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid.
2011	Actieplan Basis voor Presteren (po).
2012	Regeerakkoord Bruggen slaan (PvdA/VVD).
2013	Rapport onderwijsinspectie over VVE en reactie staatssecretaris Dekker op rapport onderwijsinspectie.
2013	Beleidsbrief Een Betere Basis voor Peuters van minister Asscher en staatssecretaris Dekker.

## 3.2 Wat vooraf ging, de periode voor 2008

### 3.2.1 Doel en start VVE-beleid

De start van het VVE-beleid ligt in juni 2000, bij de beleidsbrief VVE van de ministeries van OCW en VWS aan de Tweede Kamer<sup>11</sup>, waarin als doelstelling van het VVE-beleid werd geformuleerd om in de komende jaren alle kinderen in een achterstandssituatie te bereiken met een doorlopend traject van voor- en vroegschoolse educatie en hen zo optimale ontwikkelingskansen te bieden. Alle kinderen betekende op dat moment 200.000 doelgroepkinderen in de leeftijdsgroep van 2 tot en met 5 jaar; zowel kinderen uit etnische minderheidsgroepen als autochtone kinderen met laagopgeleide ouders die risico's lopen op achterstand. Het beoogde resultaat was een aanzienlijke reductie van hun taal- en ontwikkelingsachterstand aan het begin van hun schoolloopbaan, een doelstelling die toen niet nader werd geoperationaliseerd. Het primaire doel in het VVE-beleid is het bereiken van de doelgroepen uit het onderwijsachterstandenbeleid met voor- en vroegschoolse educatie. Dit staat in functie van het uiteindelijke doel, de vermindering van taal- en ontwikkelingsachterstanden van doelgroepkinderen bij aanvang van het basisonderwijs, respectievelijk bij aanvang van groep 3. Voorts werden enkele instrumentele doelen geformuleerd ten aanzien van het gebruik van specifieke programma's (programma's voor- en vroegschoolse educatie -VVE-programma's), het aantal dagdelen dat kinderen moesten deelnemen aan voorschoolse voorzieningen en de kwaliteit van het personeel. In de periode daarna zijn de doelen voor het VVE-beleid verschillende keren opnieuw geformuleerd, eerst in het Landelijk Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006. Hierin werd het percentage doelgroepkinderen dat bereikt diende te worden met VVE vastgesteld op ten minste 50%<sup>12</sup>. Inhoudelijk werd gesteld dat gestreefd werd naar een verkleining in afstand tussen de leerprestaties van doelgroepleerlingen en het landelijk gemiddelde, door een verhoging van de leerprestaties van de doelgroepleerlingen. Toen in 2006 een wijziging plaatsvond in het

---

11 Beleidsbrief Voor- en Vroegschoolse Educatie aan de Tweede Kamer, juni 2000. Verder uitwerking VVE-beleid in: Regeling vve. OCenW-Regelingen. ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Kenmerk PO/OO-2000/6729. Den Haag, 11 april 2000

12 Bijlage 1. bij het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006.

sturingsniveau<sup>13</sup> werden de doelen opnieuw herzien. De bereikdoelstelling werd naar boven toe bijgesteld: naar ten minste 70% bereik van doelgroepkinderen in de voorschoolse periode, in 2010. Verder werden in het bekostigingsbesluit bepalingen vastgelegd over het minimum aantal dagdelen (3) en over de kwaliteit van het personeel.

Voor de jaren daarna is de bereikdoelstelling opgehoogd naar 100%. VVE moet, zowel in de voorschoolse periode (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) als in het vroegschoolse deel (kleutergroepen in het basisonderwijs) beschikbaar zijn voor alle kinderen die hiervoor in aanmerking komen.

Dit onderzoek heeft betrekking op de jaren 2008-heden. Een belangrijke gebeurtenis in die periode voor het VVE-beleid is de inwerkingtreding van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE). Het wetsvoorstel voor de Wet OKE werd in vergaderjaar 2008-2009 aan de Tweede kamer aangeboden, inclusief de Memorie van Toelichting. Met deze wet is een nieuwe fase in het VVE-beleid ingegaan, met name ten aanzien van de voorschoolse fase. We concentreren ons later in dit hoofdstuk bij de bespreking over het VVE-beleid vooral op deze wet<sup>14</sup> en het daaruit voortvloeiende beleid.

### *3.2.2 Integraal kindcentrum*

Belangrijk voor het in gang zetten van beleid ten aanzien van integrale kindcentra en de pilots startgroepen waren adviezen van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad bracht de afgelopen jaren verschillende adviezen uit die gericht zijn op het stelsel van voorschoolse voorzieningen en de aansluiting op het basisonderwijs, en de toegankelijkheid van de voorzieningen voor kinderen met een onderwijsachterstand. In het advies 'Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand' uit 2002 ging de Raad in op de voorwaarden

---

13 Na het aantreden van het Kabinet Balkenende II in 2003 onderging het sturingsmodel van het onderwijsachterstandenbeleid een belangrijke wijziging. Besloten werd om een einde te maken aan de regierol van de gemeenten en bevoegdheden over de besteding van de middelen voor onderwijsachterstandbestrijding grotendeels te verleggen naar de schoolbesturen /de scholen. De gemeenten bleven alleen nog verantwoordelijk voor een deel van het VVE-beleid, namelijk het voorschoolse deel, en voor de schakelklassen. Deze verschuiving in verantwoordelijkheden wordt wel aangeduid als de 'knip' in het VVE-beleid en werd vastgelegd in een nieuwe wet op het onderwijsachterstandenbeleid die geldt vanaf augustus 2006 (Ledoux & Veen, 2009).

14 Bij de beschrijving van dit deel maken we gebruik van onderzoek naar de implementatie van de Wet OKE, Veen, A., Blok, H. & Van Daalen (Kohnstamm Instituut, in voorbereiding).

waaraan voorzieningen voor jonge kinderen moeten voldoen om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen te bewerkstelligen, op de pedagogische en didactische aanpak die daarvoor nodig is en op de gewenste pedagogische infrastructuur (Onderwijsraad, 2002). De Raad bepleit in dit advies het omvormen van bestaande kinderdagverblijven en peuterspeelzalen tot één kindercentrum dat voldoet aan de wensen van kinderen en ouders. Dit nieuwe type kindercentrum moest voldoen aan kwaliteitsstandaarden (die overigens grotendeels al in een eerder advies<sup>15</sup> waren genoemd), namelijk een adequaat verzorgingsniveau, kwalitatief goede ontwikkelingsprogramma's, pedagogische programmadifferentiatie en competente leid(st)ers). Door de functies zorg, opvang en educatie samen te brengen wilde de Raad de volgende doelen bereiken:

1. voorkomen van sociale segregatie (door de samenvoeging van de kinderopvanginstellingen, die overwegend kinderen zonder achterstand in huis hebben en de peuterspeelzalen, waar kinderen met achterstand juist sterk vertegenwoordigd zijn);
2. stimuleren van het ontwikkelingspotentieel van alle jonge kinderen;
3. verbetering van de aansluiting met de basisscholen en daarmee van de ononderbroken ontwikkeling.

De Raad heeft dit verder uitgewerkt in verschillende modellen voor mogelijke samenwerking van het kindercentrum met een basisschool. Voor de overheid zag ze vooral een financieringstaak: overwegen om de kindercentra gratis te maken, in ieder geval voor ouders van kinderen uit achterstandsgroepen en extra subsidie geven voor het aandeel achterstandskinderen in het kindercentrum. Hiervoor zou de overheid kunnen werken met het model van de gewichtenregeling uit het basisonderwijs. Die subsidie zou het kindercentrum moeten gebruiken voor het bekostigen van aanvullende programma's voor kinderen die extra stimulansen nodig hebben. Verder werd voorgesteld het toezicht op de kindercentra onder te brengen bij de inspectie van het onderwijs.

In *Een rijk programma voor ieder kind* (2008) borduurde de Raad op dit advies voort (Onderwijsraad, 2008). Opnieuw ging het om de vraag hoe een goede pedagogische infrastructuur er uit zou moeten zien, voor de leeftijdsgroep van

---

15 Onderwijsraad (1998) 'Voorschools en buitenschools'.

nul tot twaalf jaar, maar in het bijzonder voor de leeftijdsgroep van nul tot vier jaar. Vergeleken met de eerdere adviezen koos de Raad nu een wat bredere invalshoek met een sterker accent op pedagogische doelen. Niet langer staat hierin alleen 'ontwikkelingsstimulering' centraal, het gaat er ook om hoe er gezorgd kan worden voor veiligheid, stabiliteit en continuïteit en recht doen aan de eigen activiteit van kinderen. Verder wordt de keuzevrijheid van ouders sterk benadrukt. Geconstateerd werd dat deze keuzevrijheid op gespannen voet kan staan met de pedagogische doelen en ontwikkelingsdoelen die de overheid belangrijk vindt: veel ouders kiezen voor slechts een beperkt aantal uren voor- of buitenschoolse opvang. Dat maakt het moeilijk ontwikkelingsdoelen te halen en te zorgen voor voldoende pedagogische continuïteit. Wat betreft de organisatie benadrukte de Raad dat lokaal moet worden bepaald wat de meest wenselijke voorzieningen zijn. De Raad wilde geen blauwdruk van bovenaf opleggen.

Ondanks de bredere insteek in dit advies en het accent op de pedagogische doelen koos de Raad er (overigens evenals in eerdere adviezen) voor om voor jonge kinderen een specifieke vorm van opvang te organiseren, waarin méér wordt geboden dan alleen 'schoolgewenning'. De Raad noemde deze specifieke vorm *leeropvang*. Deze moet breed toegankelijk zijn voor twee- en driejarigen. In 2010 bracht de Onderwijsraad vervolgens een advies uit over de uitbreiding van de basisschool met een pedagogisch aanbod voor alle 3-jarigen, gekoppeld aan een herziening van de kleuterperiode. Met dit advies ('Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool')<sup>16</sup> wilde de Onderwijsraad een aantal knelpunten in de doorgaande lijn structureel oplossen door het bieden van een "een pedagogisch hoogwaardig aanbod voor alle kinderen van drie tot zes jaar".

### 3.2.3 *Pilots Startgroepen*

Mede ingegeven door dit advies is op initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een landelijke proef (pilot) gestart met zogenoemde 'startgroepen' voor peuters van twee en drie jaar. Hiertoe werken met ingang van het schooljaar 2011-2012 30 koppels van een basisschool met

---

16 Aan dit advies lag een onderzoek ten grondslag (Veen e.a., 2010). Verder werd in opdracht van het ministerie van OCW een verkenning uitgevoerd naar oa. financierings- en huisvestingsvraagstukken van integrale kindcentra (Studulski, 2010) en er werd in 2010 werd een door het ECO3 uitgevoerde expertmeeting gewijd aan integrale kindcentra, onder meer met het oog op het bepalen van het draagvlak.



een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal samen aan een geïntegreerd aanbod van voor- en vroegsschoolse educatie. Er is aantal verschillen ten opzichte van de gebruikelijke situatie van VVE: er worden per week meer uren voorschoolse educatie aangeboden (12,5 uur in plaats van 10 uur per week), naast een beroepskracht voorschoolse educatie (PW3-niveau) wordt er een bevoegde leerkracht (Pabo-niveau) ingezet, het aanbod voor de peuters wordt geïntegreerd met het aanbod van de basisschool tot één doorgaande ontwikkel- en leerlijn, tijdens deze dagdelen wordt er gestructureerd en opbrengstgericht gewerkt<sup>17</sup>, de schoolleider voert de regie over het inhoudelijke aanbod van de startgroep tot en met groep 8. Aan het experiment 'startgroepen' is een evaluatieonderzoek gekoppeld.

### *3.2.4 De Wet OKE*

Veel elementen uit de adviezen van de Onderwijsraad komen terug in de Wet OKE, die per 1 augustus 2010 in werking trad. Een belangrijk doel van deze wet is te bewerkstelligen dat taalachterstanden van leerlingen in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt. De wet is daarmee één van de instrumenten ten dienste van het onderwijsachterstandenbeleid. De OKE-wet is een wijzigingswet, dat wil zeggen een wet die wijzigingen in andere wetten vastlegt<sup>18</sup>. In de 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' (voorheen de Wet Kinderopvang) is nu vastgelegd dat voor peuterspeelzalen vergelijkbare kwaliteitseisen gelden als voor kinderopvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Aan de Wet op het primair onderwijs is toegevoegd dat gemeenten jaarlijks met partners overleggen over onder andere de beschikbaarheid van voldoende voorzieningen voor voorschoolse educatie en over de toeleiding daarheen van zo veel mogelijk kinderen. Belangrijk onderdeel is verder dat de wet gemeenten nu in staat stelt om scholen te verplichten resultaatafspraken te maken in het kader van vroegschoolse educatie. In de Wet op het onderwijstoezicht is

---

17 De kern van het opbrengstgericht of resultaatgericht werken wordt gevormd door het formuleren van doelen, het continue en systematisch verzamelen van gegevens over ontwikkeling en leeropbrengsten van kinderen en het analyseren daarvan op en het op basis daarvan zonodig bijstellen van het onderwijs zodanig dat kinderen op maat worden ondersteund. Zie oa. Kwaliteitsagenda PO 2007, zie ook het thema Kwaliteitsbeleid.

18 Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

opgenomen dat de inspectie van het onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

De OKE-wet initieert geen nieuw beleid<sup>19</sup> want vanaf het jaar 2000 hebben de achtereenvolgende kabinetten ingezet op verbetering en uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie, met name vanuit het perspectief van onderwijsachterstandenbestrijding. De wet moet echter een oplossing gaan bieden voor met name twee problemen. In de eerste plaats wezen gegevens (zoals de landelijke VVE-monitor -Jepma e.a., 2007; Van der Vegt e.a., 2008) erop dat het bereik van doelgroepkinderen –kinderen met een ontwikkelingsachterstand of met een risico daarop- ondanks gemeentelijke inspanningen in de achterliggende jaren achterbleef bij de gestelde doelen. In de tweede plaats werden de grote verschillen in wet- en regelgeving tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet langer wenselijk geacht. De wet bevat maatregelen op een viertal gebieden, die als volgt worden aangeduid:

- kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen;
- financieel toegankelijke peuterspeelzalen;
- breder en beter aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, verbetering van toeleiding;
- toezicht en handhaving.

Daarnaast is er ondersteuning geboden bij de implementatie van de wet.

#### *Ad a. kwaliteitsimpuls peuterspeelzalen*

De kinderopvang beschikte al vóór de Wet OKE over een kwaliteitskader, vastgelegd in de Wet op de Kinderopvang uit 2005 en een daarop gebaseerde verzameling van beleidsregels. De peuterspeelzalen vielen onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die gemeenten veel ruimte liet voor het stellen van eigen kwaliteitsregels, voor het toezicht daarop en voor de financiering van het peuterspeelzaalwerk. De Wet OKE voorziet in landelijke kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen die in belangrijke opzichten overeenkomen met de voor de kinderopvang geldende eisen. Met deze zogenoemde harmonisatiemaatregel worden volgens de memorie van toelichting bij de Wet OKE meerdere effecten beoogd, zoals:

---

<sup>19</sup> Memorie van Toelichting bij Wet OKE, p. 4-5.

- kwalitatief betere opvang, met name in peuterspeelzalen;
- verbeterde afstemming en samenwerking tussen kindercentra en peuterspeelzalen;
- verbeterde kwaliteit van de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die dit aanbieden;
- groter bereik van peuterspeelzalen (n.b. in het voortraject van de wet was sprake van een terugloop van het aantal kindplaatsen);
- grotere duidelijkheid voor toezicht en handhaving.

Om de beoogde kwaliteitsimpuls te realiseren legt de Wet OKE peuterspeelzalen landelijk geldende kwaliteitseisen op, die onder meer betrekking hebben op de groeps grootte, de opleidingseisen van de leidsters, de leidster-kindratio, een informatieplicht naar ouders, een oudervertegenwoordiging en een klachtenregeling. Eisen ten aanzien van een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen in een veilige omgeving zijn niet in de wet zelf opgenomen, maar uitgewerkt in beleidsregels<sup>20</sup>. De belangrijkste verschillen tussen dagopvang en peuterwerk zitten nu in de wettelijke regels voor de beroepskracht-kindratio en de inzet van vrijwilligers. Op dit moment is er nog een verschil in de wettelijke regels voor de beroepskracht-kindratio tussen peuterspeelzalen (2 beroepskrachten op maximaal 16 peuters) en dagverblijven (2 beroepskrachten op maximaal 14 peuters). Het voornemen is dat vanaf 2016 ook peuterspeelzalen met groepen van maximaal 14 peuters gaan werken<sup>21</sup>. Of dit voorstel ook in de voorgestelde vorm ingaat per 1 januari 2016 moet nog in de Tweede Kamer worden besproken en hangt ook af van de afspraken die de brancheorganisaties, de Belangenvereniging van ouders in de Kinderopvang en Peuterspeelzalen (BOinK) en minister Asscher de komende periode gaan maken over de uitwerking van het landelijke kwaliteitskader voor alle voorschoolse voorzieningen.

#### *Ad b. financieel toegankelijke peuterspeelzalen*

In de Memorie van Toelichting bij de Wet OKE worden de financiële gevolgen

---

<sup>20</sup> Per 30 mei 2012 zijn de beleidsregels omgezet in het *Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen*.

<sup>21</sup> Brief aan de Tweede Kamer van minister Asscher en staatssecretaris Dekker 'Een betere basis voor peuters', 1 december 2013.

voor gemeenten aangegeven. Gemeenten krijgen per 1 januari 2011 een jaarlijks bedrag van € 293 miljoen, te besteden aan voorschoolse educatie en schakelklassen<sup>22</sup>. Vergeleken met de situatie in 2007 is er sprake van een verhoging met € 120 miljoen (van 174 naar 293 miljoen). Deze verhoging wordt beargumenteerd vanuit de nieuwe verplichtingen die gemeenten worden opgelegd, waaronder uitbreiding van de voorschoolse educatie van drie naar vier dagdelen, een doelgroepenbereik dat van 70 naar 100 procent moet en strengere eisen aan de bemensing van de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden (twee gekwalificeerde leidsters op een groep tot zestien kinderen). De verdeling van het budget over gemeenten is afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders en het postcodegebied waarin ze wonen (met name het aandeel huishoudens met een laag inkomen of een uitkering in een postcodegebied is hiervoor belangrijk). Specifiek voor kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen, ongeacht of deze voorschoolse educatie aanbieden, wordt onder gemeenten nog een bedrag van € 35 miljoen verdeeld. Voor dit budget is de verdeelsleutel zodanig, dat kleinere gemeenten relatief meer krijgen dan grotere gemeenten. De argumentatie is dat peuterspeelzalen waarvan de kwaliteit niet optimaal is, zich vooral in de kleinere gemeenten bevinden.

Aanvankelijk worden de gelden voor het VVE-beleid beschikbaar gesteld in de vorm van een decentralisatie-uitkering. Een aparte bestedingsverantwoording wordt niet nodig geacht, want er is toezicht op de naleving van de wet. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt echter een amendement aangenomen<sup>23</sup> ten aanzien van gemeentelijke middelen. Het voorstel is om de criteria vast te leggen op grond waarvan de gemeente in aanmerking komt voor een specifieke uitkering ter tegemoetkoming in de kosten van de uitvoering van verplichtingen, met name VVE. Met dit amendement wil de indiener de gelden tot het eerstkomende evaluatiemoment geheel oormerken, zodat de flinke investering in de VVE ook echt gebruikt wordt waarvoor zij bedoeld is en de besteding van de middelen en de werking van dit wetsvoorstel (OKE) kunnen worden gemonitord.

Specifiek ten aanzien van peuterspeelzaalwerk is het voorstel (verwoord in de

---

22 De Memorie van Toelichting bevat geen nadere specificaties hoe gemeenten de middelen tussen voorschoolse educatie en schakelklassen moeten verdelen.

23 Amendement Kraneveldt-van der Veen en Langkamp, 12 januari 2010 betreffende Artikel 168a. Gemeentelijke middelen.

eerder genoemde beleidsbrief 'Een betere basis voor peuters', zie noot 11) dat gemeenten per 2016 de decentralisatie-uitkering kwijtraken en dat het Rijk de financiering van het reguliere peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders voor haar rekening neemt. Als dekking voor de extra toeslaguitgaven wordt er vanaf 2016 geld overgeheveld van gemeenten naar het Rijk. Het kabinet is bereid de overheveling van middelen te beperken tot de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE. Deze uitkering startte in 2010 Het toezicht berust bij gemeenten (intern toezicht) en bij de inspectie van het onderwijs (extern toezicht); zie hierover Ad d.

*Ad c. breder en beter aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, verbetering van toeleiding*

Een breder en beter aanbod en een betere toeleiding moeten gerealiseerd worden met een drietal maatregelen. De eerste groep maatregelen gaat over de harmonisatie van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Het landelijke streven is de harmonisatie niet alleen betrekking te laten hebben op de kwaliteitseisen die voor beide soorten instellingen gelden. Er zou ook een verdere harmonisatie tot stand moeten komen, die bijvoorbeeld betrekking zou kunnen hebben op het realiseren van voldoende kindplaatsen voor voorschoolse educatie of op het inrichten van gezamenlijke ruimtelijke voorzieningen. Gemeenten krijgen bij de realisatie van dit streven de regie. Ze behouden daarbij overigens de ruimte om zelf de aard en het tempo van de harmonisatie te bepalen.

De tweede groep maatregelen legt gemeenten de verplichting op te zorgen voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie, dat wil zeggen een aanbod waaraan alle doelgroepkinderen kunnen deelnemen. In dit verband moeten gemeenten afspraken maken met betrokken partijen, waaronder basisscholen, kinderopvangorganisaties, peuterspeelzalen en jeugdgezondheidsinstellingen. De afspraken betreffen vier terreinen: a. de bepaling van de doelgroep voor voorschoolse educatie, b. de manier waarop de toeleiding gebeurt, c. de organisatie van voldoende samenhang tussen voor- en vroegschoolse educatie (een doorlopende leerlijn en een goede overdracht van ontwikkelingsgegevens tussen voorschool en basisschool) en d. de te behalen resultaten aan het einde van de vroegschoolse educatie. Gemeenten krijgen zogenoemde doorzettingsmacht ten aanzien van partijen die onvoldoende meewerken aan de totstandkoming van afspraken. Een belangrijk instrument voor gemeenten is subsidieverstrekking. Gemeenten bepalen welke peuterspeelzalen en

kinderdagverblijven voorschoolse educatie gaan verzorgen. Bij voorkeur worden subsidies zodanig verdeeld dat segregatie naar land van herkomst wordt tegengegaan. De ouderbijdrage die instellingen mogen vragen, wordt landelijk gelimiteerd en als voorwaarde gehanteerd voor subsidietoekenning. Daarmee wordt bevorderd dat voorschoolse educatie voor (bijna) iedereen betaalbaar is. Gemeenten hebben een inspanningsverplichting om zo veel mogelijk doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie te laten deelnemen. Als ondergrens geldt dat het aantal plaatsen voorschoolse educatie overeen moet komen met het aantal gewichtenkinderen in de leeftijd van vier en vijf jaar in een gemeente. Gemeenten zijn vrij een ruimere doelgroepenomschrijving te hanteren.

De derde groep maatregelen biedt gemeenten meer ruimte om naast de schakelklassen die voldoen aan de bestaande wettelijke voorschriften, ook andere vormen van taalondersteuning in te zetten. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om in samenwerking met basisscholen, activiteiten te organiseren om de beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen. De activiteiten hoeven niet beperkt te blijven tot voor- en vroegschoolse onderwijs. Ook schakelklassen voor nieuwkomers of kopklassen na groep 8 behoren tot de mogelijkheden.

#### *Ad d. toezicht en handhaving*

Als gevolg van de Wet OKE worden de toezicht- en handhavingstaken verdeeld tussen twee toezichthouders: gemeenten en de inspectie van het onderwijs. De gemeenten krijgen hierbij de meeste taken, namelijk toezicht en handhaving van de kwaliteit van peuterspeelzalen aan de hand van een landelijk kader van kwaliteitseisen; jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad en de minister van OCW over de kwaliteit van de peuterspeelzalen en over de wijze van handhaving; toezicht op de kwaliteit van de door gemeenten gesubsidieerde voorschoolse educatie op de realisatie van een aantal basisvoorwaarden (waaronder de leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidsters); registratie en openbaarmaking van instellingen die gesubsidieerde voorschoolse educatie aanbieden (incl. een informatieplicht aan de inspectie van het onderwijs aangaande de door de GGD vastgestelde kwaliteit van de voorscholen) en handhaving van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. De inspectie van het onderwijs krijgt hierin als taken: toezicht op de kwaliteit van de gesubsidieerde voorschoolse educatie en toezicht op de naleving door gemeenten van de plicht om jaarlijks met betrokken partners overleg te voeren

over onder meer het vaststellen van de doelgroep voor voorschoolse educatie en over de resultaten ervan.

Daarnaast had de inspectie van het onderwijs al sinds 1 januari 2008 een derde taak: toezicht op de wijze waarop gemeenten hun wettelijke taken ten aanzien van de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren. Bij dit toezicht zijn drie gemeentelijke taken in het geding: a. uitvoering van de jaarlijks verplichte inspecties op alle locaties voor kinderopvang, b. handhaving van de regelgeving, en c. bijhouden van het Landelijke Register Kinderopvang. In feite is in het geval van deze derde taak sprake van een vorm van gestapeld toezicht; de inspectie van het onderwijs controleert of de gemeente goed toezicht houdt.

#### *Ad e. ondersteuning bij de implementatie van de wet*

In de memorie van toelichting bij de Wet OKE wordt beschreven dat er ondersteuningstrajecten komen voor gemeenten, peuterspeelzalen, kindercentra en andere betrokken organisaties. Deze trajecten hebben tot doel de tijdige invoering van de wet mogelijk te maken. Zo voert de Vereniging Nederlandse Gemeenten een traject uit waarbij modellen worden uitgewerkt voor harmonisatie van peuterspeelzalen en kindercentra.

Resumerend gaat de Wet OKE dus over (het garanderen van) kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen (de kwaliteitseisen voor beide soorten instellingen worden geharmoniseerd) en over de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, vooral voor ouders van kinderen die voorschoolse educatieve programma's volgen. Verder heeft de wet tot doel een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie door de gemeente te laten realiseren. Gemeenten krijgen op dit gebied inspanningsverplichtingen, maar ook meer zeggenschap over het bepalen van de doelgroep en de organisatie van voorschoolse educatie. Ook wordt in de wet geregeld dat de inspectie van het onderwijs het toezicht gaat houden op de voorschoolse educatie.

Eerder is al aangegeven dat veel uit de adviezen van de Onderwijsraad is meegenomen in de Wet OKE. De wet ging de Onderwijsraad echter niet ver genoeg. In het advies *Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool* (Onderwijsraad, 2010) reageert de Raad expliciet op het (toen nog) wetsvoorstel OKE. De reactie is positief én kritisch. Positief, omdat veel van wat de Raad eerder adviseerde in het wetsvoorstel terugkomt: accent op

ontwikkelingsstimulering, ook in de kinderopvang, nadruk op kwaliteitseisen en harmonisatie van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Dit laatste ziet de Raad als opmaat naar verdere samenvoeging in de toekomst.

Dat daar niet in het wetsvoorstel al voor gekozen is, is echter voor de Raad een belangrijk punt van kritiek. De Raad is voorstander van samenvoeging (de integrale kindcentra) en bepleitte dat eerder in het advies *Spelenderwijs*. Argumenten hiervoor worden nog eens herhaald: door samenvoeging kan de huidige sociale segregatie in de voorschoolse opvang worden tegengegaan en de kinderen die gerichte voorschoolse educatie nodig hebben kunnen beter worden bereikt. De Raad signaleert dat, door het feit dat de overheid de kinderopvang goedkoper heeft gemaakt, een groter deel van deze doelgroep nu naar kinderopvanginstellingen gaat en niet naar de peuterspeelzalen, terwijl het juist de peuterspeelzalen zijn die de gerichte educatieve programma's aanbieden. Daarmee komt de doelstelling dat 100% van de doelgroep van deze programma's ook daadwerkelijk bereikt zou moeten worden weer op de tocht te staan. De Raad wil graag dat de overheid zich op dit punt ambitieuzer toont en actiever gaat werken aan de samenvoeging. Bijkomend voordeel daarvan is dat kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen kunnen profiteren van elkaars expertise (respectievelijk klantgerichtheid en programmatisch werken). Andere kritische kanttekeningen van de Raad zijn dat de in de wet gestelde eisen aan de kwaliteit van de instellingen nogal mager zijn ( de Raad wil meer aandacht voor ontwikkelingsstimulerende programma's) en dat er onvoldoende maatregelen worden genomen om echt voor alle jonge kinderen betere ontwikkelingskansen te creëren. Ze herhaalt nog eens haar wens uit het advies *Een rijk programma voor ieder kind* om vier dagdelen 'leeropvang' voor driejarigen algemeen te bekostigen. Dit zou ook de doorgaande lijn naar de basisschool moeten verbeteren. Gewezen wordt op het Vlaamse model, waar alle kinderen op vrijwillige basis al vanaf 2,5 jaar peuteronderwijs kunnen volgen. De Raad vindt dat het wetsontwerp in ieder geval ruimte zou moeten bieden aan basisscholen die een dergelijk programma willen creëren voor driejarigen, samen met peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen. Dat neemt niet weg dat men in het veld vooruitlopend op de wet al druk doende was met samenvoeging van voorschoolse voorzieningen. Zo bood het ministerie van OCW in 2008 138 pilots de mogelijkheid om te experimenteren met verschillende vormen van samenwerking. Organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk over het hele land verspreid konden hiertoe subsidie aanvragen bij het Agentschap Kinderopvang van het ministerie. De



subsidieregeling was een gevolg van de motie Sterk-Hamer bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. In 2009 werd onderzoek uitgevoerd naar de pilots door een samenwerkingsverband van het Kohnstamm Instituut, Sardes en het NJi (Emmelot e.a., 2010). Het onderzoek bestond uit een survey die een beeld gaf van de stand van zaken van de samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en van de belemmerende en bevorderende factoren, en een beschrijving van 'good practices' van samenwerkingverbanden van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Tevens werd een studiedag georganiseerd, waarop de resultaten met het veld werden gedeeld.

### 3.3 Recente ontwikkelingen

Na vaststelling van de wet zijn er op de wet zelf enkele kleine correcties geweest, maar belangrijke veranderingen zijn nog niet nodig gebleken. Wel wordt op dit moment een volgende stap gemaakt met betrekking tot de financiering van het stelsel van voorschoolse voorzieningen, verwoord in de eerder aangehaalde brief van minister Asscher en staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer (noot 11). De strekking van de brief is dat gemeenten per 2016 de decentralisatie-uitkering (die gemeenten sinds 2010 ontvingen in het kader van de wet OKE) kwijtraken, maar het vrijvallende geld zal het Rijk gebruiken om het reguliere peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders te financieren via de kinderopvangtoeslag die ook geldt voor de kinderopvang. Deze korting op het gemeentefonds versterkt de prikkels van gemeenten om peuterspeelzalen om te vormen tot peuteropvang. Over de definitieve vormgeving en bijbehorende financiering van de voorstellen vindt overleg plaats met de VNG. Voor werkende ouders is de consequentie dat zij vanaf 2016 recht krijgen op kinderopvangtoeslag voor opvang in de voorschoolse voorziening van hun keuze: kinderdagverblijf en/of peuterspeelzaal. Voor gemeenten waar de peuterspeelzalen al zijn omgevormd tot peuteropvang en het aanbod al voldoet aan de kwaliteitseisen van de dagopvang verandert er met deze plannen niets. De financiering van voorschoolse voorzieningen voor niet-werkende ouders wordt niet geregeld via de toeslagregeling. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente en is hiermee afhankelijk van de beleidskeuzes die gemeenten maken. Dit hoeft niet te betekenen dat deze ouders per definitie een ander bedrag gaan betalen dan ouders die gebruik maken van de toeslagregeling. Het

blijft mogelijk dat gemeenten de ouderbijdragen voor deze ouders afstemmen op de netto kosten van ouders die gebruik maken van de toeslagregeling. Hiermee zou de harmonisatie zowel op de kwaliteit als op de financiering van de voorschoolse voorzieningen voltooid zijn. Inmiddels is er op deze voornemens kritiek geuit vanuit het veld (door het Landelijk Platform Peuterspeelzalen (LPP), de MO-groep<sup>24</sup>; ook de VNG<sup>25</sup> en de PO-Raad<sup>26</sup> hebben zich over deze voornemens kritisch geuit). Gewaarschuwd wordt voor de gevolgen van de gelijkschakeling van kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen aan die van kinderdagverblijven. Kleinere groepen en meer groepsleidsters per groep zullen de peuterspeelzaal duurder maken, waardoor ouders hun kind niet meer naar de peuterspeelzaal zullen brengen. Een ander bezwaar betreft de toeslagen die vanaf 2016 zullen gelden voor peuterspeelzalen. Als dezelfde toeslagen gaan gelden als in de kinderopvang zullen ouders met maar één kostwinner geen vergoeding meer krijgen. De verwachting is dat veel gezinnen hun kinderen dan moeten thuishouden. Al met al blijkt onder andere uit deze kritiek dat de met Wet OKE nagestreefde harmonisatie niet geheel zonder slag of stoot verloopt en nog niet voltooid is.

### *Sturing en financiering*

Aanvankelijk maakte het VVE-beleid onderdeel uit van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Bij de start van dit beleid was de verantwoordelijkheid overgegaan van het landelijk naar het gemeentelijk niveau (in 1998, bij de start van het GOA). Met deze overgang kregen scholen cq. schoolbesturen in vergelijking met de periode daarvoor meer autonomie en gemeenten kregen een sturende rol en meer vrijheid om eigen middelen toe te voegen aan de rijksbegroting voor achterstandbestrijding (Turkenburg, 2003). Achterliggend idee was dat de achterstandsbestrijding sterk van plaats tot plaats kan verschillen. Om adequaat op deze verschillen te kunnen inspelen werd de afstand van de centrale overheid tot de lokale problematiek te groot geacht. Gemeenten zouden beter in staat zijn tot het leveren van maatwerk. Bij de overgang van het GOA naar het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) in 2006 werd een belangrijk deel van de regie weer weggehaald bij de gemeenten en overgeheveld naar de schoolbesturen (Driessen, in voorbereiding). Per 1

---

24 Trouw, 2 januari 2014.

25 Brief VNG aan minister Asscher en staatssecretaris Dekker, 12 februari 2014.

26 Brief PO-Raad aan de Tweede Kamer, 13 februari 2014.

augustus 2006 trad een wijziging op in de financiering van het VVE-beleid. Gemeenten ontvingen nu niet meer zowel de middelen voor het voor- als het vroegschoolse deel maar dit budget werd gescheiden in een voorschools budget, dat via de gemeenten terecht kwam bij de voorschoolse VVE-voorzieningen en een budget dat via de schoolbesturen terecht kwam bij de basisscholen, voor- en vroegschoolse educatie, de zogenoemde 'knip' in het VVE-beleid.

Vanaf dat moment trad het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010 in werking. Op grond van dit besluit geldt dat de gemeenten die deel uitmaakten van het Grotestedenbeleid middelen voor voorschoolse educatie ontvingen via de zogenoemde brede doeluitkering. Er werden prestatieafspraken gemaakt over het doelgroepbereik, waarop zij konden worden afgerekend. De kleinere gemeenten ontvingen een 'specifieke uitkering' voor voorschoolse educatie. In het bekostigingsbesluit waren bepalingen vastgelegd over het minimum aantal dagdelen, de kwaliteit van personeel, en de norm van het bereik van het aantal doelgroepkinderen in de voorschoolse periode. Bij deze gemeenten liep de controle via het Cfi.

De scholen krijgen sinds 1 augustus 2006 een budget in de vorm van extra gewichtenmiddelen ten behoeve van de vroegschoolse educatie. Zij worden geacht deze middelen in te zetten voor de vroegschoolse educatie maar bepalen zelf hoe ze met dit budget omgaan. Van het begin af aan was niet vanzelfsprekend dat ze dit zouden blijven inzetten op condities voor effectief VVE-beleid, zoals dubbele bezetting (twee leerkrachten per kleutergroep voor een deel van de tijd), programma-uitvoering en coördinatie (scholings- en trainingstrajecten worden bekostigd uit het gemeentelijk budget). Het was niet bekend hoe de scholen hun budgetten inzetten want verantwoording voor de besteding van middelen gebeurde uitsluitend via het jaarverslag.

Voor wat betreft de grotere gemeenten was er via de decentralisatie-uitkering tot dan toe vooral sturing op output. De omzetting van de decentralisatie-uitkering naar een specifieke uitkering via het amendement Kraneveldt- van der Veen - Langkamp bij de Tweede kamer behandeling van het wetsontwerp heeft ertoe geleid dat de VVE-middelen (opnieuw) zijn geormerkt. Hiermee heeft de landelijke overheid (weer) meer greep gekregen op de besteding van de VVE-middelen in de voorschoolse fase. Ook de overheidsinvloed op de vroegschoolse fase is weer enigszins versterkt door de verplichting van gemeenten tot lokaal overleg en afspraken met partners zoals schoolbesturen

over het bereik van en leerprestaties van doelgroepkinderen. Dit overleg heeft ook betrekking op de toeleiding van doelgroepkinderen naar de voorschoolse voorzieningen. De gemeenten verliezen na 2016 enige sturingsmogelijkheid door het voornemen van minister Asscher om de decentralisatie-uitkering voor peuterspeelzaalwerk te gaan gebruiken ter dekking van de extra toeslaguitgaven voor deelname van kinderen van werkende ouders aan de peuterspeelzaal.

In combinatie hiermee oefenen de lokale en landelijke overheid invloed uit op de kwaliteit van de voor- en de voegschoolse educatie via het Toezicht door de GGD (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) en de inspectie van het onderwijs (voor- en voegschoolse educatie).

Al met al is er sprake van een dubbele sturing vanuit de centrale overheid op het VVE-beleid: sturing op de inzet van middelen via de specifieke uitkering en op de kwaliteit via de landelijke kwaliteitseisen voor zowel kinderopvang en peuterspeelzalen en het toezicht daarop door de GGD en de Onderwijsinspectie.

### **3.4 De onderwerpen uit het beschrijvingskader**

#### *3.4.1 Legitimatie*

De constante lijn in het VVE-beleid is het aanpakken van taal- (en ontwikkelings)achterstanden bij jonge kinderen. Sinds de Wet OKE in 2010 is daar een doel bij gekomen: het verbeteren van de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen, met name de peuterspeelzalen. Met de wet werd in de eerste plaats beoogd VVE met goede kwaliteit beschikbaar te maken voor alle kinderen die dat nodig hebben. Maar tegelijkertijd wilde men voor kinderen zonder achterstand een ontwikkelingsstimulerende voorziening in stand houden, waar kinderen konden spelen. Daar was een kwaliteitsslag voor nodig, omdat een deel van de reguliere peuterspeelzalen die niet waren omgevormd tot een VVE-locatie werkten met vrijwilligers, hetgeen een onwenselijke situatie werd geacht. Peuterspeelzalen waren bovendien kwetsbaar vanwege de financiering (via de WMO), die gemeenten veel vrijheid geeft in de besteding van de middelen. Bovendien hanteerden gemeenten eigen kwaliteitseisen, waardoor de kwaliteit in peuterspeelzalen van gemeente tot gemeente kon verschillen. Toen gemeenten in 2009 te maken kregen met bezuinigingen werd vanuit de betrokken departementen (OCW en SZW) de noodzaak gezien om via wet en regelgeving afkalking van de lokale infrastructuur van voorschoolse voorzieningen te voorkomen. Via de Wet OKE kwamen de peuterspeelzalen

onder de (vernieuwde) Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te vallen, waardoor de invloed van de landelijke overheid op de kwaliteit en op de besteding van de middelen van gemeenten voor peuterspeelzaalwerk werd versterkt.

Initiatieven ten aanzien van het VVE-beleid komen steeds bij de centrale overheid vandaan. De aanleiding, aanvankelijk, tot het VVE-beleid was de constatering dat de achterstand die de doelgroepkinderen van het onderwijsachterstandenbeleid oplopen in het basisonderwijs voor een aanzienlijk deel de oorsprong vindt in de ontwikkelings- en taalachterstand die ze al hebben op het moment van instroom in de basisschool. Voor Nederland hebben de cohortonderzoeken in het basisonderwijs hiervoor de evidentie aangedragen, maar uit internationaal onderzoek (vooral uit de VS) was dit al langer bekend. Hieruit groeide de (logische) gedachte dat het de moeite waard was om te investeren in de voorschoolse ontwikkeling van kinderen, om daarmee achterstanden in het basisonderwijs zo veel mogelijk te voorkomen. Vroege interventies zouden er voor moeten zorgen dat kinderen uit achterstandsgroepen beter worden voorbereid op het leren op de basisschool. Succesvolle voorbeelden hiervan uit de Verenigde Staten vormden een inspiratiebron en theorie over en onderzoek naar de ontwikkeling van jonge kinderen en de invloed daarop van omgevingsfactoren (zie onder meer Reezigt, 2003; Doolaard & Leseman, 2008) leverde het kader. Verder speelden financiële overwegingen een rol: verwacht werd en wordt dat investeren in jonge kinderen op de langere termijn kostenbesparend is, omdat minder geld hoeft te worden besteed aan hulpverlening, uitkeringen e.d. op latere leeftijd. Ook voor deze gedachte waren ervaringen uit de VS (onderzoek naar lange termijn effecten van voorschoolse interventies) de onderbouwing. In Nederland zijn verschillende onderzoeken gedaan naar korte termijn-effecten van voor- en vroegschoolse educatie. Dit heeft nog niet geleid tot eenduidige bevindingen over het effect van dit beleid.

### *3.4.2 Actoren*

De voor- en vroegschoolse educatie heeft betrekking op zowel de voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) als het onderwijs (kleutergroepen in basisscholen). Bij dit beleid zijn twee ministeries betrokken, de ministeries van OCW en van SZW. In het verleden was er ook betrokkenheid vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vanwege de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WMO, waaronder tot de komst

van de Wet OKE het peuterspeelzaalwerk ressorteerde. Verder zijn onder meer de volgende actoren bij de uitvoering van het VVE-beleid betrokken:

- de gemeenten (moeten lokaal partijen bij elkaar brengen, zorgen voor voldoende aanbod van voorschoolse educatie, toezicht en handhaving van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen)
- de welzijns- en kinderopvangorganisaties (peuterspeelzalen, kinderdagverblijven) (zorgen voor voorschoolse educatie)
- de schoolbesturen en de basisscholen (zorgen voor vroegschoolse educatie)
- de GGD met het oog op de toeleiding naar de voorschoolse voorzieningen en de controle op de kwaliteit
- andere partners die op lokaal niveau bij dit beleid worden betrokken, zoals zorginstellingen, aanbieders van opvoedingsondersteuning, bibliotheekwerk ed.
- de inspectie van het onderwijs, die toeziet op de uitvoering van de VVE in de voor- en de vroegschool.

Belangrijke maatschappelijke partners met name met het oog op belangenbehartiging zijn de MO-groep (brancheorganisatie van ondernemers in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk), het landelijk Platform Peuterspeelzalen (LPP), de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOINK (belangenorganisatie van ouders in de kinderopvang), de PO-Raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een invloedrijke actor in het VVE-beleid is verder de Onderwijsraad. In de betreffende periode zijn verschillende adviezen uitgebracht, zowel op het niveau van de inhoud van opvang en educatie van jonge kinderen als op het niveau van het stelsel, waaruit belangrijke onderdelen in het overheidsbeleid terecht zijn gekomen.

### *3.4.3 Beleidsinstrumenten*

Belangrijke beleidsinstrumenten in de aanloop naar de Wet OKE zijn bestuurlijke afspraken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de G4, vastgelegd in het Bestuursakkoord 'Samen aan de slag' en Bestuurlijke afspraken over VVE en over harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk uit 2008. Deze afspraken hebben vooral tot doel om gemeenten te stimuleren het aanbod van voorschoolse educatie te vergroten. Belangrijk was verder de ondertekening van de Agenda 'Focus op Vroegschoolse Educatie' in 2009, door de toenmalige staatssecretaris van

Onderwijs (Dijkma), de schoolbesturenorganisaties po, de PO-Raad, de VNG en de onderwijsvakorganisaties. Het doel van deze agenda was om VVE een belangrijke plaats te geven in het kwaliteitsbeleid van scholen, nadat onder meer uit onderzoek gebleken was dat de deelname aan vroegschoolse educatie door doelgroepkinderen was gedaald van 68% in 2007 naar 63% in 2008. De agenda had met name als doel om de bereikdoelstelling (100% doelgroepkinderen in 2011) te halen. Er werd een ondersteuningstraject 'Focus op vroegschoolse educatie' opgezet (uitgevoerd door Oberon<sup>27</sup>) om gemeenten en scholen te ondersteunen bij het gezamenlijk behalen van de doelstelling om meer doelgroepkinderen met VVE te bereiken in het schoolse deel. Sinds 2006 werd al het programma Vversterk ingezet, om de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie verder te verbeteren door (na)scholing van personeel.

Ook werd in de aanloop naar de wet door de beide betrokken departementen een landelijk implementatietraject opgezet, dat functioneerde tot ongeveer een half jaar nadat de wet in werking is getreden. Dit bestond onder meer uit bijeenkomsten met de grote gemeenten (G37), onder leiding van de VNG.

Na de inwerkingtreding van de OKE-wet zijn opnieuw bestuursafspraken gemaakt met de G37 door minister Van Bijsterveldt-Vliegthart (OCW; brief aan de Tweede Kamer 2011). De brief geeft na de 'knip' in 2006 de gemeenten weer meer sturingsmogelijkheden op VVE. De bedoeling is dat de gemeenten tot afspraken komen met schoolbesturen, kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen over de uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie. Deze afspraken betreffen op hoofdlijnen de gezamenlijke ambities op het terrein van VVE, schakelklassen en zomerscholen voor de periode 2012-2015. Dan moet bereikt zijn dat kinderen zonder taalachterstand naar de basisschool gaan. Onderdeel van de brief is inzet van meer medewerkers met een opleiding op HBO-niveau in de voorschoolse voorzieningen met het oog op de vormgeving van opbrengstgericht werken en verhoging van de kwaliteit op de werkvloer.

Verder heeft de PO-Raad, in overeenstemming met het doel van de Wet OKE samen met zijn leden ambities geformuleerd voor het verhogen van de onderwijskwaliteit. Deze ambities zijn geformuleerd in het Manifest 'In tien

---

27 [www.focusvroegschool.nl](http://www.focusvroegschool.nl) (geraadpleegd 24 januari 2014).

jaar naar de top' en in januari 2012 vastgelegd in afspraken met de minister van OCW in de vorm van een Bestuursakkoord. In het manifest ligt de nadruk op talentontwikkeling door aanbod van een stimulerend voorschools programma, een naadloze aansluiting tussen voorschool en basisschool en het voorkomen van segregatie door deze programma's voor alle kinderen open te stellen. In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de PO-Raad zijn leden stimuleert om vroegschoolse educatie aan te bieden met leerkrachten die geschoold zijn in een VVE-programma, binnen het kader van opbrengstgericht werken met een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie.

#### *3.4.4 Politiek draagvlak*

Als we ons beperken tot de Wet OKE geldt dat de voorbereiding, inwerkingtreding en implementatie zich uitstrekt over drie kabinetsperiodes (Balkenende IV, Rutte I en II). De start lag bij het kabinet Balkenende IV en de Beleidsnota 'Samen spelen, samen leren' van staatssecretaris Dijksma in 2007 met een voorstel tot wetwijziging per 1-1-2010 om te komen tot sluitend systeem voor kinderopvang voor 0- 4-jarigen.

Op het wetsvoorstel zijn verschillende amendementen gekomen tijdens de behandeling op 10 januari 2010, waarvan alleen het amendement Kraneveldt-van der Veen en Langkamp is aangenomen (zie noot 13). De SGP-fractie uitte bij monde van de heer van der Vlies een aantal bezwaren, te beginnen met een algemeen bezwaar tegen de waargenomen 'verschoolsing' van de kindertijd, waarvan de term 'voor- en vroegschoolse educatie' 'een helder symbool' wordt genoemd. Vervolgens oppert men een viertal specifieke bezwaren. Het eerste bezwaar richt zich op de gevolgen van de harmonisatiegedachte achter de Wet OKE. Gemeenten zouden op grond van de wet uit kostenoverwegingen peuterspeelzalen kunnen onderbrengen bij de kinderopvang. De peuterspeelzaal kent van oudsher een pedagogisch doel, het samen spelen gedurende beperkte tijd. De SGP waarschuwt dat deze functie mogelijk verdwijnt als peuterspeelzalen opgaan in de kinderopvang, met van oudsher een andere centrale functie, namelijk opvang als hulpmiddel voor het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie. Een tweede bezwaar richt zich op het feit dat het beleid ten aanzien van de voorschoolse voorzieningen op twee benen hinkt. Via de Wet OKE worden kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen gesteld maar de bekostiging loopt via de gemeente (de WMO), waardoor het peuterspeelzaalwerk voor vergoeding afhankelijk blijft van de gemeente. De



SGP pleit er dan ook voor dat in ieder geval de uitkering in het Gemeentefonds voor peuterspeelzalen beschikbaar blijft. Het derde bezwaar richt zich tegen de verplichting aan gemeenten lokaal resultaatafspraken te maken over voorschoolse educatie. De gemeenten krijgen hiermee naar mening van de SGP verplichtingen opgelegd (die teveel gaan in de richting van het 'wat') die niet in de onderwijswetgeving voorkomen en hiermee onverenigbaar zijn. De vierde kanttekening heeft betrekking op het toewijzen van de controle op voorschoolse educatie aan de onderwijsinspectie. Gezien de aard van deze educatie ('Hoeveel onderwijs bevat het spel van 3-jarigen eigenlijk?'<sup>28</sup>) acht de SGP dit niet zonder meer gewenst

In de voorschoolse educatie is geen sprake van onderwijs en van een onderwijsinstelling in de zin van de bestaande onderwijswetgeving en de vraag is dan ook of het toezicht bij de onderwijsinspectie moet worden ondergebracht. Op grond van deze bezwaren stemt de SGP uiteindelijk tegen het wetsvoorstel. De overige aanwezige leden van de fracties van de SP, de PvdA, GroenLinks, D66, de PvdD, de VVD, de ChristenUnie, het CDA, de PVV en het lid Verdonk stemden voor, zodat het wetsvoorstel met bijna algemene stemmen werd aangenomen<sup>29</sup>.

#### *3.4.5 Draagvlak onderwijsveld*

Het draagvlak in het onderwijsveld voor VVE is lastig te bepalen. Aan de ene kant is het volgens scholen te merken als de (doelgroep)kinderen voorschoolse educatie hebben gevolgd. Ook zijn er positieve geluiden over een verbeterde aansluiting tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen als gevolg van het VVE-beleid (oa. Veen e.a., 2013). Aan de andere kant zijn er aanwijzingen dat scholen de middelen die bestemd zijn voor de uitvoering van VVE, hier niet altijd aan besteden. Al zijn harde gegevens over de besteding van de VVE-middelen door het onderwijs niet voorhanden, uit de VVE-monitor en ander onderzoek in de afgelopen jaren blijkt dat randvoorwaarden voor kwalitatief goede uitvoering (zoals dubbele bezetting en certificering in een erkend VVE-

---

28 TK (2009-2010). Onderwijsachterstandenbeleid; Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (31989), 40 3902, 12 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

29 TK (2009-2010). Stemmingen, 43 4167, 19 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

programma) in het onderwijs over het algemeen minder goed gerealiseerd worden dan in de peuterspeelzalen (Jepma e.a., 2007; Van der Vegt e.a., 2008; Beekhoven e.a., 2009; 2010 en 2011; Doolaard & Leseman, 2008; Veen e.a., 2010).

De voor dit thema geïnterviewde medewerkers van de PO-Raad schetsen dat het onderwijs in principe instemt met impulsen tot kwaliteitsverbetering in de voor- en vroegschoolse periode. Dat gold al ten aanzien van het VVE-beleid in de peuterspeelzalen en dat geldt ook voor de Wet OKE, die naast kwaliteitsverbetering in de peuterspeelzalen zorgt voor verbreding van VVE naar de kinderopvang. Wel hebben scholen soms moeite met de eisen die VVE aan hen stelt (de randvoorwaarden voor uitvoering van VVE, zoals de dubbele bezetting en het werken met goedgekeurde VVE-programma's), met name daar waar er naar verhouding weinig doelgroepkinderen in de kleutergroepen aanwezig zijn. Scholen willen deze condities graag zelf bepalen en wat dit betreft geen restricties opgelegd krijgen. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de onderwijsinspectie in het Toezichtkader VVE invulling geeft aan criteria als 'doorgaande lijn' en 'resultaten'. Een belangrijk struikelblok voor met name de christelijke schoolbesturen is het element van doorzettingsmacht van gemeenten, om afspraken met 'onwillige' partners af te dwingen (Besturenraad Christelijk onderwijs po, 2010). De doorzettingsmacht die gemeenten krijgen zou de onderwijsvrijheid kunnen aantasten en wordt, zoals de Besturenraad aangeeft 'niet bevorderlijk geacht voor een goede en gelijkwaardige relatie tussen gemeenten en onderwijsinstellingen'. Om deze reden heeft de Besturenraad destijds bij de behandeling van het wetsvoorstel een oproep aan de Eerste Kamer gedaan zich kritisch op te stellen ten aanzien van het principe van de doorzettingsmacht.

Vanwege de ontwikkelingsstimulerende functie van het peuterspeelzaalwerk was destijds de inzet van de peuterspeelzalen bij VVE een logische keus. Ook binnen het peuterspeelzaalwerk zelf is er voor het werken met VVE-programma's altijd veel animo geweest. Bij de kinderdagverblijven ligt dat anders. Hoewel er ook van oudsher kinderdagverblijven waren die een rol speelden bij de bestrijding van onderwijsachterstanden ligt de uitvoering van ontwikkelingsstimulerende programma's er, vanwege de veel kleinere aantallen doelgroepkinderen veel minder voor de hand. Toch werkt blijkens gegevens van het Landelijk Register Kinderdagverblijven en Peuterspeelzalen (LRKP) op

dit moment al een kwart van de kinderdagverblijven met een VVE-programma (tegen 60% van de peuterspeelzalen, zie Veen e.a., in voorbereiding). Zowel op het niveau van de brancheorganisaties kinderopvang als in het onderwijs is er draagvlak voor de beleidsaspecten die voortvloeien uit de Wet OKE. Dat blijkt onder meer uit een gezamenlijk standpunt van de MO-groep, de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOINK, de PO-Raad en de VNG bij de voorbereiding op de al genoemde brief van minister Asscher en staatssecretaris Dekker<sup>30</sup>. In de brief, getiteld 'Harmonisatie van voorzieningen' (d.d. 16 september 2013) wordt meer samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen onderschreven. Gewezen wordt op het belang van 'doorlopende leerlijnen', goed toegankelijke voorzieningen voor alle kinderen van 2.5- 4 jaar en de zorg voor een goede pedagogische kwaliteit. Gesteld wordt: 'In het veld is iedereen het erover eens: de gemeente moet samen met de partners als peuterspeelzalen, kinderopvang en onderwijs komen tot goede ontwikkelarrangementen voor kinderen tussen 2.5 en 4 jaar'. De partijen geven aan voor de lange termijn één integrale voorziening voor opvang, ontwikkeling en onderwijs van alle kinderen als meest wenselijk te zien. Wel verzoeken zij de minister om als vertegenwoordigers van het veld meer betrokken te worden bij de uitwerking van het regeerakkoord en overleg met hen te voeren over de verschillende denkbare scenario's.

In het algemeen lijkt er over de jaren heen zowel politiek als maatschappelijk draagvlak te zijn voor het investeren in voor- en vroegschoolse educatie. Wel is zowel in de vakbladen als in de politiek nu en dan discussie over de vraag of gerichte sturing van de ontwikkeling van jonge kinderen een juiste aanpak is en of de nadruk niet te veel komt te liggen op leerprestaties in plaats van op ontwikkeling. Er is zorg over een 'te schoolse' werkwijze met te weinig ruimte voor vrij spel. Kritische geluiden ten aanzien van en waarschuwingen voor een te schoolse benadering van jonge kinderen als gevolg van het VVE-beleid zijn onder meer afkomstig van de Groningse hoogleraar Spraak- en Taalstoornissen,

---

30 TK 2013. Brief minister Asscher aan de Tweede Kamer: 'Een betere basis voor peuters', 1 december 2013.

mw. Goorhuis-Brouwer. Zij organiseerde met anderen de conferentie ‘mogen peuters nog peuteren en kleuters kleuteren?’, in 2011<sup>31</sup>.

Ook wordt bezorgdheid uitgesproken over de rol van de peuterleidsters en pedagogisch medewerkers bij de ontwikkeling naar opbrengstgericht werken, die vooral vanuit het basisonderwijs uitstraalt naar de voorschoolse educatie. Hierbij is bijvoorbeeld een vraag of leidsters en pedagogisch medewerkers dit wel aankunnen. Het vergt van hen feitelijk meer ‘leerkrachtgedrag’ en daarvoor zijn ze niet opgeleid (Veen e.a., 2013). Omgekeerd wordt geopperd dat HBO-ers uit het onderwijs binnen de voorschoolse voorzieningen mogelijk te weinig expertise hebben op het terrein van het jonge kind<sup>32</sup>. Praktijkvoorbeelden laten echter zien dat er een goede wisselwerking kan ontstaan tussen de mbo-beroepskracht en de hbo- geschoolde leerkracht en dat er mogelijk winst te behalen valt uit de samenwerking van beide expertises (ibid.; Oberon 2013).

#### 3.4.6 Variëteit / ruimte

Oorspronkelijk werd VVE aangestuurd vanuit de landelijke overheid. De afstand tot de specifieke lokale problematiek werd echter te groot geacht en daarom werd in 2006 het beleid gedecentraliseerd en kwam de verantwoordelijkheid voor de voorschoolse fase (peuterspeelzalen en kinderopvang) bij de gemeenten te liggen en die voor de vroegschoolse fase (kleutergroepen van basisscholen) bij de schoolbesturen. Zowel gemeenten als scholen hebben veel bestedingsvrijheid bij de inzet van middelen en zijn ook vrij in de keuze voor bepaalde programma’s. De vrijheid die gemeenten en schoolbesturen hebben gekregen op de verschillende beleidsonderdelen heeft geleid tot een grote variatie in de uitvoering van het beleid (Driessen, 2012). In het VVE-beleid heeft de ‘bereikdoelstelling’ altijd centraal gestaan. Hierbij ging het om daadwerkelijke deelname van doelgroepkinderen aan een VVE-aanbod. In de Wet OKE is 100% *bereik* nog steeds een doelstelling, maar nu wordt vooral gesproken over het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig *aanbod*, dus in termen van beschikbaarheid van voldoende plaatsen voor

---

31 ‘We moeten terug naar de eigenheid van het kind’, interview met Sieneke Goorhuis-Brouwer in: Kiddo, pedagogisch vakblad voor kinderopvang, februari 2011.

32 Zie oa. Brief minister Kamp aan de Tweede Kamer van 20 april 2011. Hierin antwoordt de minister mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap - op de brief van de vaste commissie voor SZW over de experimenten met startgroepen voor 2- en 3-jarigen op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven n.a.v. een brief van Kwaliteit in Kinderopvang (KIK) die vraagtekens plaatst bij deze pilots, onder meer het inzetten van HBO-ers op de groep. Zie KIK (2011, februari). *Basisonderwijs voor peuters*.

peuters en kleuters met risico op een taalachterstand. Hoe dit doel bereikt moet worden, wordt aan het veld zelf overgelaten. Wel is in de Memorie van Toelichting bij de Wet OKE een aantal onderwerpen genoemd waarover de gemeenten met hun partners afspraken moeten maken, bij wijze van inspanningsverplichting. Meer gedetailleerde 'voorschriften' voor voor- en vroegschoolse educatie zijn afkomstig van de onderwijsinspectie. De inspectie perkt de (in de praktijk ervaren) beleidsruimte weer wat in doordat zij in het voor de VVE gehanteerde toezichtkader een vrij uitgebreide set normen heeft geformuleerd waarop men wordt beoordeeld.

### *3.4.7 Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)*

De landelijke overheid heeft een stelselverantwoordelijkheid, maar legt de regie zoveel mogelijk bij de gemeenten. De onderwijsinspectie kijkt of er voldoende voortgang is<sup>33</sup>. De afgelopen tien jaar zijn er flinke stappen gezet met het aanbod en het bereik van VVE. De bestandsopname van de inspectie laat zien dat op de locaties wordt voldaan aan de condities om VVE te kunnen geven: de groepsgrootte, het aantal geschoolde leidsters per groep en het aantal dagdelen VVE. Ook het pedagogisch klimaat en het educatief handelen van de leidsters en pedagogisch medewerkers en van de leerkrachten zijn op de meeste locaties van voldoende niveau en soms een voorbeeld voor anderen. Op het gebied van de kwaliteit en randvoorwaarden kan nog veel verbeterd worden. Verder signaleert de inspectie knelpunten rondom aanbod en toeleiding. Ouderbetrokkenheid, interne kwaliteitszorg en de doorgaande lijn van de voorschoolse educatie naar basisscholen zijn in alle gemeenten vatbaar voor verbetering. In veel gemeenten ontbreken verder afspraken over de doelen en resultaten van VVE.

In een reactie op het verschijnen van het rapport over de bestandsopname van de onderwijsinspectie<sup>34</sup> noemt minister Dekker maatregelen ter verbetering van de resultaten op gemeentelijk niveau. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaring van gemeenten die ver gevorderd zijn met de uitvoering van VVE.

---

33 Inspectie voor het Onderwijs (2013). Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland.

34 Reactie van staatssecretaris Dekker, 20 augustus 2013 op het Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland van de onderwijsinspectie.

### *3.4.8 Fasering en uitvoering*

Gemeenten moeten in het kader van de Wet OKE onder meer een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie en een betere toeleiding realiseren. Gemeenten krijgen bij de realisatie van dit streven de regie. Ze behouden daarbij de ruimte om zelf de aard en het tempo van de harmonisatie te bepalen. Verschillende activiteiten om de implementatie van het beleid te bevorderen zijn onder meer het al genoemde begeleidingstraject Focus Vroegschoolse Educatie (van 2009-2012), voor gemeenten en schoolbesturen en een ondersteuningstraject voor gemeenten door de VNG.

### *3.4.9 Samenhang met ander beleid*

Het VVE-beleid omvat in feite verschillende beleidsterreinen: het Onderwijs(achterstanden)beleid, het Kinderopvangbeleid, het Peuterspeelzaalbeleid. In de Wet OKE komen deze terreinen samen en gemeenten hebben de opdracht om op lokaal niveau, samen met partners te zorgen voor afstemming van de beleidsterreinen (onderwijs, welzijn- en kinderopvangbeleid en jeugdbeleid) en geïntegreerde beleidsuitvoering. Meer specifiek passen de pilots Startgroepen bij het landelijk overheidsbeleid ter bevordering van het opbrengstgericht werken in het onderwijs, zoals onder andere vastgelegd in de Kwaliteitsagenda primair onderwijs<sup>35</sup>. Spanningen zijn er volgens de geïnterviewde beleidsambtenaren vooral met het bezuinigingsbeleid dat vanaf ongeveer 2009 in gang werd gezet en dat zich vooral op gemeentelijk niveau afspeelt. Volgens hen hebben achteraf gezien de bezuinigingen een negatieve invloed gehad op de infrastructuur en het gemeentelijk aanbod aan voorschoolse voorzieningen. Er zijn zowel (VVE-) peuterspeelzalen als kinderopvanginstellingen verdwenen. De invloed van de bezuinigingen is zowel direct als indirect van invloed op het voorzieningenniveau in de gemeente. Direct doordat voorzieningen zoals peuterspeelzalen rechtstreeks getroffen worden doordat gemeenten beschikken over minder middelen. Indirect wordt het voorzieningenniveau aangetast doordat ouders als gevolg van werkloosheid minder (intensief) gebruik maken van voorschoolse voorzieningen, waardoor instellingen krimpen of hun deuren moeten sluiten.

---

35 Brief Staatssecretaris Dijkzma 7 juli 2008. Voortgang Kwaliteitsagenda PO.

### 3.4.10 Evaluatie

Aan het VVE-beleid ligt een landelijk experiment ten grondslag met de programma's Kaleidoscoop en Piramide, die voorafgaand waren beoordeeld door een wetenschappelijke commissie. De resultaten uit het landelijk evaluatieonderzoek naar deze experimenten (Reezigt, 1999; Veen e.a., 2000; Schonewille e.a., 2000) werden voldoende geacht als basis voor het huidige VVE-beleid. Daarna zijn verschillende effectonderzoeken uitgevoerd, zowel landelijk (Driessen & Doesburgh; 2003, Veen e.a., 2006, Nap-Kolhoff e.a., 2008) als lokaal (Veen e.a., 2008; de Jong-Heeringa, 2008; Roeleveld, 2008; Van Schooten & Slegers, 2008; De Haan e.a., 2011). Al met al kan worden geconcludeerd dat in Nederland van geen van de VVE-programma's is aangetoond dat het op (alle) nagestreefde doelen effectief is. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn in verschillende publicaties beschreven (Doolaard & Leseman, 2008; Veen e.a., 2006; De Goede & Reezigt, 2001). Eén type verklaringen is dat het tot dan toe uitgevoerde onderzoek onvoldoende mogelijkheden bood om rekening te houden met andere factoren dan VVE die de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen beïnvloeden, zoals gezins- en kindgebonden factoren. Voorts kon in het tot dusver uitgevoerde onderzoek te weinig rekening worden gehouden met de kinderlijke ontwikkeling in de voorschoolse fase, omdat een voormeting ontbrak. Om de genoemde beperkingen van eerder onderzoek te ondervangen en daarmee de effecten van voor- en voerschoolse educatie meer nauwkeurig te kunnen meten is in 2009 het pre-COOL-cohortonderzoek gestart. Het pre-COOL-onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW en NWO-PROO, door de Universiteit van Utrecht, het ITS en het Kohnstamm Instituut en heeft als doel om zicht te krijgen op de effecten van verschillende vormen van kinderopvang en van voor- en voerschoolse educatie op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen. Het pre-COOL-onderzoek start met een meting van de ontwikkeling van kinderen op jonge leeftijd en bevat een uitgebreid meetinstrumentarium waarmee, naast gegevens over de kwaliteit van de voerschoolse educatie waar kinderen aan deelnemen, ook informatie te verkrijgen over de gezinsopvoeding. Er zijn inmiddels verschillende onderzoekspublicaties verschenen naar aanleiding van het pre-COOL-cohortonderzoek (zie <http://www.pre-cool.nl>).

Onderzoeksuitkomsten zijn bovendien aanleiding geweest tot verdere aanscherping van maatregelen via de wet. Zo zijn onderzoeksuitkomsten die

aantoonden dat op VVE-locaties niet werd voldaan aan de benodigde uitvoeringscondities voor VVE aangegrepen om deze via de Wet OKE te verplichten<sup>36</sup>.

Verder werd in de periode 2007 - 2012 jaarlijks onderzoek gedaan naar de bereikdoelstelling van VVE. De met het oog hierop door Sardes ontwikkelde landelijke VVE-monitor was gericht op het jaarlijks inzicht verschaffen in het bereik van doelgroepkinderen met voor- en vroegschoolse educatie en op de kwaliteit van de uitvoering, met name op het niveau van de randvoorwaarden (zie [www.sardes.nl](http://www.sardes.nl)).

Om meer zicht te krijgen op de visie van schoolbesturen op VVE en met name op de doorgaande leerlijn binnen voor- en vroegschoolse educatie is in 2009 een survey onder schoolbesturen uitgevoerd (Veen e.a., 2010). Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat schoolbesturen vooral bezorgd waren over de kwaliteit van VVE op scholen met lage concentraties doelgroepleerlingen. Deze scholen hebben minder middelen en expertise beschikbaar voor het ontwikkelen van VVE dan scholen met hogere concentraties leerlingen. De resultaten lieten daarnaast zien dat de randvoorwaarden voor VVE, met name de dubbele bezetting op scholen met een hoge concentratie doelgroepkinderen door de vermindering van gewichtengelden gevaar liep.

Om de voortgang van de in de OKE-wet nagestreefde harmonisatie van voorzieningen te kunnen volgen is in 2009 onderzoek verricht naar 138 pilots die van het ministerie van OCW (Agentschap Kinderopvang) de mogelijkheid kregen om te experimenteren met verschillende vormen van samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en samenwerking met het onderwijs (oa. integrale kindcentra) (Emmelot e.a., 2010).

Op gemeenteniveau werd onderzoek verricht naar de uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie (Driessen, 2012). Dit onderzoek liet grote variatie zien in uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie, zowel in doelgroepbepaling als in beleidsuitvoering. Een van de conclusies is dat de variatie in

---

36 Memorie van Toelichting bij de Wet OKE, p. 3.



beleidsuitvoering het moeilijk maakt om het VVE-beleid verantwoord te evalueren.

In 2012 is in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoek gestart naar de effectiviteit van de startgroepen ('Pilots Startgroepen'), dat wordt uitgevoerd door Oberon en de Universiteit van Twente.

Behalve onderzoek naar de in het kader van het VVE-beleid uitgevoerde interventies wordt ook apart onderzoek verricht naar de implementatie van de Wet OKE. Dit onderzoek gebeurt in het kader van het BOPO-programma evaluatie van het Onderwijsachterstandenbeleid 2013-2015.

### 3.5 Overzichtstabel

**Tabel 3.2** Overzicht deelthema VVE; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het VVE-beleid is door de overheid zelf geïnitieerd, ingegeven door onderzoeksresultaten over achterstand van doelgroepkinderen uit het onderwijsachterstandenbeleid bij intrede in het basisonderwijs. Het beleid wordt gelegitimeerd door te wijzen op onderzoeksresultaten in het buitenland, met name de VS waaruit blijkt dat vroege interventies ertoe kunnen bijdragen dat kinderen uit achterstandssituaties beter worden voorbereid op het leren op de basisschool.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De probleemdefinitie die ten grondslag ligt aan het onderwijsachterstandenbeleid is op zich helder. De interventie (op jonge leeftijd ontwikkelingsstimulerende programma's aanbieden) werd onderbouwd met behulp van internationaal onderzoek, waaruit 'evidence' naar voren kwam.</p>

	<p>Ook speelden financiële overwegingen een rol: verwacht wordt dat investeren in jonge kinderen op de langere termijn kostenbesparend is. Ook voor deze gedachte waren ervaringen uit de VS (onderzoek naar lange termijn effecten van voorschoolse educatie) de onderbouwing.</p>	
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Actoren zijn welzijnsvoorzieningen, kinderopvanginstellingen met peuterwerk en scholen. Zij voeren het VVE-beleid uit. De gemeenten zijn betrokken, in eerste instantie bij zowel het voor- als het vroegschoolse deel maar na knip in het VVE-beleid in 2006 alleen het vroegschoolse deel. De inspectie van het onderwijs oefent het toezicht op VVE uit. Als gevolg van de wet OKE komen peuterspeelzalen ook onder de wet Kinderopvang te vallen, waardoor de GGD ook het toezicht op peuterspeelzalen krijgt. De VNG heeft de taak gekregen / op zich genomen om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de wet.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De doelen van het VVE-beleid zijn consistent over de tijd. Er is gestart met een landelijke experiment; het beleid is gebaseerd op evaluatieonderzoek naar deze pilots, vervolgens is het beleid landelijk 'uitgerold'. Aanvankelijk was er veel landelijke sturing, tot de opname van VVE in het Landelijk Beleidskader. Onderwijsachterstanden en de decentralisatie van het beleid naar gemeenten en (in 2006) schoolbesturen. Er is vooral sturing op output (bereikdoelstelling). De landelijke overheid tracht recentelijk meer sturing aan de uitvoering te geven door (via de OKE-wet) afdwingen van lokale afspraken over de aanpak van het gemeentelijk VVE-beleid en de inzet van de middelen. Sturing op kwaliteit vindt plaats via de inspectie van het onderwijs. Verder is de decentralisatie-uitkering bij de</p>

		wetsbehandeling omgezet in een specifieke uitkering (geormerkte gelden) – dat geldt voor de G37-gemeenten.
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Bestuursafspraken (bestuurlijke overeenkomst over voorschoolse educatie in de G4 (2008); Bestuurlijke afspraken VVE (2009); bestuurlijke afspraken OCW-VNG over harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, april 2008; bestuursafspraken G37, 2011); Landelijk ondersteuningstraject VVE door VNG; Toezicht op kwaliteit VVE door onderwijsinspectie (VVE-bestandsopname).</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Zie boven</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De Wet heeft de steun van Tweede en Eerste Kamer gekregen.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p>
Draagvlak onderwijsveld	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Het beleid betreft een lange periode. Bij de wetsvoorbereiding en de uitvoering zijn relevante</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk?</i></p> <p><i>Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p>

	partners betrokken (oa. MO-groep, VNG, G4; PO-Raad, BOINK).	Het draagvlak voor het VVE-beleid is groot, al zijn er soms kritische geluiden, bv. over een te schoolse invulling van de voorschoolse periode. Ook wordt gewezen op het nadeel van concentratie van achterstandsgroepen en segregatie.
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Scholen en besturen kunnen sinds 2006 volledig vrij invullen hoe ze het VVE-budget willen besteden.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Het 'hoe' werd aanvankelijk beperkt, door de landelijke financiering van een beperkt aantal VVE-programma's. Later zijn die restricties losgelaten en konden gemeentenen schoolbesturen zelf bepalen welke VVE-programma's ze inzetten. Sinds 2006 hebben gemeenten en schoolbesturen veel beleidsvrijheid op het terrein van VVE en is alleen verantwoording verschuldigd over het bereikdoel. De daadwerkelijke ruimte wordt ingeperkt door het Toezicht.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>1. Bereikdoelstelling als inspanningsverplichting in de wet. Gemeenten bepalen in overleg met partners zelf hoe zij de doelen kunnen bereiken en welke middelen daarvoor worden ingezet.</p> <p>2. Kwaliteitsdoelstellingen: voor VVE in een AMvB.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Het 'wat' is vastgelegd in het Toezichtkader VVE van de onderwijsinspectie. Dat geldt zowel voor de voorschoolse voorzieningen en de scholen als voor de gemeentelijke taken.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>De GGD en de inspectie van het</p>	

	<p>onderwijs houden toezicht op resp. de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen en de kwaliteit van VVE.</p>	
<p>Fasering en uitvoering</p>	<p>De wetswijziging is in één keer ingegaan, maar in het voorafgaande traject waren sommige beleidselementen al in gang gezet, zoals de bereikopdracht en het realiseren van een bepaalde kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie.</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Zie onder 'actoren' en 'evaluatie'.</p>
<p>Samenhang met ander beleid</p>	<p>Er is samenhang op lokaal niveau met het lokaal Jeugdbeleid en er is spanning met het bezuinigingsbeleid van gemeenten.</p>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p>
<p>Evaluatie</p>	<p>Er waren experimenten voorafgaand aan het VVE-beleid en tussentijds op basis van het COOL-cohortonderzoek. Op het moment wordt het pre-COOL-cohortonderzoek uitgevoerd. Er vindt onderzoek plaats naar de Pilots Startgroepen.</p>	<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Het beleid is gestart met landelijke experimenten, tussentijds zijn enkele landelijke evaluatieonderzoeken uitgevoerd, momenteel worden uitgebreid data verzameld om deelname aan voorschoolse voorzieningen te evalueren (pre-COOL-cohortonderzoek). De bereikdoelstelling is geëvalueerd op basis van de VVE-monitor (nu gestopt). Uitkomsten uit de monitor hebben onder meer geleid tot het in de wet vastgelegde beleid om VVE op grotere schaal aan te bieden in de gemeenten. Op dit moment vindt evaluatie plaats van de OKE-wet in het kader van het BOPO-programma onderwijsachterstandenbeleid 2013-2015.</p>

### 3.6 Eindconclusie VVE-beleid: Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is dit beleid?

Overzien we het geheel van het VVE-beleid in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, dan blijkt er sprake van een gemengd beeld. We bespreken dat hieronder aan de hand van de onderwerpen legitimatie, ‘wat en hoe’, regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

#### *Legitimering*

Voor het VVE – beleid geldt dat er eigenlijk geen problemen zijn met de legitimering ervan. Succesvolle voorbeelden uit internationaal onderzoek, met name de Verenigde Staten vormden een inspiratiebron en de basis voor de opzet van VVE-programma’s, die vervolgens in de Nederlandse context op effectiviteit zijn onderzocht. De onderzoeksuitkomsten werden voldoende overtuigend geacht om het VVE-beleid verder uit te bouwen en vervolgens VVE-programma’s op grotere schaal in te voeren.

Verder wordt het VVE-beleid vooral financieel gelegitimeerd. Op den duur zouden de investeringen in het jonge kind kostenbesparend werken doordat de vroege interventies zouden leiden tot betere schoolresultaten en betere schoolloopbanen van kinderen in het basis-, voortgezet en postsecundair onderwijs, tot een grotere deelname aan de arbeidsmarkt, tot een betere fysieke en geestelijke gezondheid en tot preventie van criminaliteit. Dit is, qua wetenschappelijke basis, voldoende plausibel. Dat geldt minder voor het harmonisatiebeleid, dat weliswaar moet bevorderen dat de reguliere peuterspeelzalen (zonder VVE-aanpak) als voorziening met voldoende kwaliteit behouden blijft, maar dat verder vooral organisatorisch van aard is.

#### *Wat en hoe*

Als het gaat om het ‘wat en hoe’ geldt dat het ‘wat’ geleidelijk aan meer is gespecificeerd. De doelen binnen het VVE-beleid op het gebied van doelgroepbereik en reductie van onderwijsachterstanden zijn over de jaren heen concreter geworden. De wet OKE zorgt voor een verdere aanscherping, door het verplicht stellen van resultaatafspraken van gemeenten met het onderwijsveld en door de controle van de onderwijsinspectie daarop. De onderwijsinspectie heeft als taak om na te gaan of op gemeentelijk niveau de resultaatafspraken ook daadwerkelijk worden gemaakt. Wel is het zo dat de aard van de resultaatafspraken niet landelijk wordt gestuurd, dit wordt overgelaten aan gemeenten. Dat geldt ook voor de doelgroepdefinitie. Dat laatste is opmerkelijk, in het licht van de ‘wat en hoe’ aanbevelingen van de

Commissie Dijsselbloem.

Het hoe is in principe vrijgelaten voor het veld, maar daarop is wel altijd enige invloed geweest vanuit de overheid, door de voorschriften voor wat betreft het aantal dagdelen VVE, het programmegebruik en de kwaliteit van het personeel. Deze criteria waren er al, maar zijn in de Wet OKE nader gespecificeerd. Reden hiervan is de 'evidence' uit wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat dergelijke criteria nodig zijn om effect van VVE te kunnen verwachten.

Gemeenten hebben (sinds 2006) vrijheid gekregen bij het bepalen van criteria voor het vaststellen van de doelgroep. Hierbij geldt overigens wel dat het geld dat ze hiervoor van het Rijk ontvangen gebaseerd is op het leerlinggewicht. Wanneer gemeenten alternatieve of aanvullende criteria hanteren dienen ze de eventuele kindplaatsen daarvoor uit eigen middelen te bekostigen. Ook de scholen kregen in 2006 meer vrijheid. Voor schoolbesturen geldt dat ze vroegschoolse educatie moeten bekostigen uit de lumpsum. Dat geeft ze veel ruimte om zelf te bepalen waarop ze het inzetten. De Wet OKE maakt echter dat via een omweg de gemeente toch weer sturing kan geven aan de uitvoering van VVE in de scholen, via de resultaatafspraken. De gemeente heeft ook invloed op de vorming van de integrale kindcentra, waar scholen bij betrokken zijn. Maar de gemeenten hebben samen met de scholen wel veel vrijheid om die structuur in te richten.

Wat en hoe zijn binnen dit beleid dus, resumerend, niet zo scherp afgebakend. Een deel van het 'wat' kan lokaal worden bepaald, een deel van het 'hoe' is landelijk voorgeschreven.

### *Regie*

Het VVE-beleid is gezien het aantal actoren een ingewikkeld beleidsterrein. In de periode 1998-2006 lag de regie vooral bij de gemeenten. Na 2006 werd een belangrijk deel van de regie bij de gemeenten weggehaald en overgeheveld naar de schoolbesturen. Maar de gemeente heeft als gevolg van de Wet OKE wel als taak om resultaten te bereiken met het beleid. De mate waarin resultaten worden behaald op het terrein van VVE is onderdeel van het inspectietoezicht. Het beleid speelt zich dus op verschillende niveaus af. De beleidsontwikkeling gebeurt door de nationale overheid, de regie voor de uitvoering is in handen van de gemeenten. Daarop wordt dan weer toezicht uitgeoefend door de inspectie. Maar gemeenten oefenen ook zelf -via de GGD- toezicht uit op de instellingen. Relevant is ook dat het beleid gedeeltelijk gaat over instellingen

die via de overheid bekostigd worden (peuterspeelzalen, scholen) en deels over particuliere bedrijven (kinderopvanginstellingen).

Het uitgangspunt is dat partijen op lokaal niveau de Wet OKE uitvoeren. Een discussiepunt in het licht van 'Dijsselbloem' is de doorzettingsmacht ten aanzien van partijen die onvoldoende meewerken aan de totstandkoming van afspraken. Dit instrument riep met name bij de christelijke schoolbesturen kritiek op, vanwege de vrees dat resultaatafspraken de vrijheid van onderwijs zouden kunnen aantasten.

### *Draagvlak*

Het aanvankelijke probleem waarvoor het VVE-beleid in gang is gezet is duidelijk (bestrijding van onderwijsachterstand door vroege interventies) en kan op veel draagvlak rekenen in zowel de politiek als in het (onderwijs)veld. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vorming van voorscholen (combinaties van peuterspeelzalen en basisscholen) in veel gemeenten op gang is gekomen. Op veel plaatsen worden ook verdere stappen gezet, op weg naar geïntegreerde voorzieningen voor 0-12-jarigen (integrale kindcentra). Wel is er scepsis, met name vanuit de kinderopvang over het mogelijk te 'schools' hanteren van de VVE-programma's. De opdracht aan de kinderopvang om ook bij te dragen aan bestrijding van achterstanden komt daar iets minder vanzelfsprekend binnen dan in peuterspeelzalen en scholen.

Er is vanuit beide verantwoordelijke departementen (OCW en SZW) gezocht naar draagvlak voor de Wet OKE op het niveau van de branche- en belangenorganisaties. Dat geldt ook voor de recente plannen met betrekking tot het landelijke kwaliteitskader voor voorschoolse voorzieningen. Vanuit de PO-Raad vinden ook gesprekken plaats met leden over specifieke aan de wet OKE gerelateerde thema's.

Het algemene beeld is dus dat er zowel draagvlak is gezocht als draagvlak aanwezig is; een pluspunt in het licht van de Dijsselbloem aanbevelingen.

### *Implementatie*

Er is sprake van een geleidelijke invoering van VVE. Na een experimenteerperiode met VVE-programma's op een beperkt aantal locaties is het beleid vervolgens verder uitgebouwd. Voor de landelijke implementatie van VVE-programma's werd veel geld uitgetrokken. Globaal genomen doen zich geen pregnante knelpunten voor op financieel vlak.



Ook de OKE-wet kent een geleidelijke invoering. In 2014 vindt evaluatie van de wet plaats.

### *Evidence*

Sinds de beginperiode is er meerdere keren (effect)onderzoek gedaan naar het VVE-beleid met het oog op het verzamelen van 'evidence', ter legitimering van de voortzetting van het beleid. Onderzoeksuitkomsten zijn wisselend en niet altijd in de verwachte richting. Ondanks de vrij smalle basis die de Nederlandse onderzoeksresultaten boden is het beleid toch uitgebouwd. Een complicatie bij de beleidsevaluatie is de vrijheid die gemeenten en schoolbesturen hebben bij de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld de definiëring van de doelgroep en de keuze voor VVE-programma's. Ook wat betreft aard en tempo van de harmonisatie is variëteit toegestaan. De grote ruimte bij de invulling van het beleid en de variëteit in uitvoering bemoeilijkt het verkrijgen van gegevens over 'wat werkt'. Dat neemt niet weg dat de landelijke overheid wel onderzoek naar VVE initieert. In 2009 is een landelijk onderzoek gestart naar effecten van voorschoolse voorzieningen en voor-vroegschoolse educatie (het pre-COOL-cohortonderzoek). Ook naar de 'Startgroepen', een specifieke interventie, wordt momenteel onderzoek uitgevoerd als basis voor toekomstig beleid. Al met wordt door de landelijke overheid wel gezocht naar 'evidence' om het beleid mee te ondersteunen.

### *Neveneffecten*

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor mogelijke neveneffecten.

### 3.7 Geraadpleegde bronnen

- Beekhoven, S., Jepma, IJ., Kooijman, P., & Vegt, A.L. van der (2009). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2009*. Utrecht: Sardes.
- Beekhoven, S., Jepma, IJ., & Kooijman, P. (2010). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2010*. De vierde meting. Utrecht: Sardes.
- Beekhoven, S. Jepma, IJ., Kooiman, P. (2011). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2011*. De vijfde meting. Utrecht: Sardes.
- Besturenraad (2010). *Besturenraad doet beroep op Eerste Kamer inzake doorzettingmacht gemeenten. Geraadpleegd 21 januari 2014 via <http://www.besturenraad.nl/content/besturenraad-doet-beroep-op-eerste-kamer-inzake-doorzettingmacht-gemeenten>*.
- Borgdorff, M (2011). *We moeten terug naar de eigenheid van het kind. Kiddo, 12 (1), 11. Convenant Rijk en Gemeenten. Bestuurlijke afspraken VVE, maart 2008. Den Haag.*
- Doolaard, S., & Leseman, P. (2008). *Versterking van het fundament*. Integrerende studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008. Groningen: GION.
- Diessen, G. & Doesburgh, J. (2003). *Voor- en vroegschoolse educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*. Nijmegen: ITS.
- Diessen, G. (2012). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE*. Nijmegen: ITS.
- Emmelot, Y., Veen, A., Heurter, A., Bongers, C., Roode, N. de, Vegt, A.L. van der. (2020). *De samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen in het kader van de harmonisatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 846.
- Geus, W. de (2009). Dijkma over 'Focus op vroegschoolse educatie'. *BSM nieuws, 11, 9*.
- Goede, D. de & G.J. Reezigt (2001). *Implementatie en effecten van de Voorschool in Amsterdam*. Groningen: GION.
- Haan, de A., Leseman, P. & Elbers, E. (2011). *Pilot gemengde groepen 2007-2010*. Onderzoeksrapportage 2011. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Jepma, IJ. Vegt, A. van der, Kooiman, P. (2007) *Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2007*. Utrecht: Sardes.
- Jong-Heeringa, J.L. & Bosker, R. (2006). *Spelenderwijs in Huizen. Implementatie en effecten van Spelenderwijs in het kader van Voor- en Vroegschoolse Educatie*. Groningen: GION.
- Karssen, M., van der Veen, I., Veen, A., Daalen, M. van, Roeleveld, J. (2013). *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 894.

- Kinderopvangtotaal (oktober 2013). *Plotselinge piek in het aantal sluitingen*. Geraadpleegd 21 januari 2014 via <http://www.kinderopvangtotaal.nl/Management/Actueel/2013/10/Plotselinge-piek-in-het-aantal-sluitingen-1395335W/>.
- KIK (2011, februari). *Basisonderwijs voor peuters*. Geraadpleegd 21 januari 2014 via <http://www.kwaliteitinkinderopvang.nl/index.php/themas/basisonderwijs-voor-peuters>.
- Kopgroep Wethouders voor Kindcentra (2012). *Doorontwikkeling kindcentra 0-12*. Geraadpleegd 20 november 2013 via <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/nieuws/beleid-integrale-kindcentra-moet-geborgd-worden-door-politiek>.
- Nap-Kolhoff, E., Schilt-Mol, T. van, Simons, M., Sontag, L. Steensel, R. van & vallen, T. (2008). *VVE onder de loep*. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's. Tilburg: IVA.
- Oberon (2013). *Implementatieonderzoek Pilots startgroepen voor peuters*. Tweede meting, 2013.
- Onderwijsraad (1998). *Voorschools en buitenschools*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Een rijk programma voor ieder kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool. Commentaar Wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-Raad *brief aan de Tweede Kamer, 13 februari 2014*. [http://www.poraad.nl/content/po-raad-roept-kamer-op-werk-te-maken-van-peutervoorziening\(geraadpleegd 28-3-2014\)](http://www.poraad.nl/content/po-raad-roept-kamer-op-werk-te-maken-van-peutervoorziening(geraadpleegd%2028-3-2014))
- Reezigt (1999). *De implementatie van Kaleidoscoop en Piramide*. Groningen: GION.
- Roeleveld, J. (red.) (2008). *Effectmeting VVE Rotterdam*. Technische rapporten over het onderzoek 2004-2008. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Samen aan de Slag*. Bestuursakkoord Rijk en VNG, juni 2007. Den Haag.
- Staatsblad (2001). *Besluit van 18 september 2001, houdende vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006)*, 445, 18 september 2001. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Schonewille, B., Kloprogge, J., Leij, A. van der (2000). *Kaleidoscoop en Piramide; een samenvattend eindrapport*. Utrecht: Sardes.
- Schooten, E. van, & Slegers, P. (2008). *Onderzoek naar de effectiviteit van VVE en peuterspeelzalen in Oosterhout en Den Bosch*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Studulski, F. (2010). *Op weg naar het integraal kindcentrum*. Amsterdam: SWP.
- TK (2009-2010). *Onderwijsachterstandenbeleid; Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het*

- onderwijsachterstandenbeleid (31989)*, 40 3902, 12 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Stemmingen*, 43 4167, 19 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Kinderopvang*. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31 322, nr. 121, 20 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Kinderopvang; Verslag van een Algemeen Overleg*, 31 322, nr. 140, 23 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Verslag van een Algemeen Overleg*, 32 500 VIII, nr. 207, 9 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Start landelijke proef waarbij peuters van 2,5 jaar vroegtijdig naar het basisonderwijs gaan*. Brief van de Commissie SZW, 2011Z03817/2011D12860, 17 maart 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Kinderopvang; Verslag van een Schriftelijk Overleg*, 31 322, nr. 219, 10 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Primair Onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 181, 20 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Primair Onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 181, 20 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Kinderopvang*. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 227, 1 december 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Kinderopvang; Verslag van een Algemeen Overleg*, 31 322, nr. 223, 7 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Veen, A., Fukkink, R., Roeleveld, J. (2006). *Evaluatie van Startblokken en Basisontwikkeling. Implementatie en effecten van het programma Startblokken en Basisontwikkeling in het kader van Voor- en Vroegschoolse Educatie*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 751.
- Veen, A., Roeleveld, J. & Leseman, P. (2000). *Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide*. Eindrapportage. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. Rapport 576.
- Veen, A., Roeleveld, J., Heurter, A. (2010). *Onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Studie in opdracht van de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Veen, A., Daalen, M.M. van, Heurter, A.M.H. (2010). *Doorgaande leerlijnen voor- en vroegschoolse educatie*. Survey onder schoolbesturen Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Rapport 842).
- Veen, A., Veen van der, I., Karssen, M., Roeleveld, J. (2013). *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen. Twee onderzoeken in het kader van de BOPO-programmalijn 'Effecten van ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 901.

- Veen, A., Blok, H. & Van Daalen (in voorbereiding). *Implementatie van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) binnen gemeenten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 918
- Vegt, A. van der, Kooiman, P., Jepma, IJ. (2008) *Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie*. Eindrapportage. Utrecht: Sardes.
- VNG Brief aan minister Asscher en staatssecretaris Dekker, 12 februari 2014.  
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/voorschoolse-voorzieningen/brieven/alternatief-scenario-peuteropvang> (geraadpleegd 28-3-2014).



## 4 Lerarenbeleid

### 4.1 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

In de periode waar deze analyse van het lerarenbeleid<sup>37</sup> zich op richt, is sprake van verschillende beleidsacties rondom leraren. De Onderwijsraad heeft gevraagd om een analyse van drie deelthema's:

- Actieplan Leerkracht
- Beloningsbeleid
- Professionaliseringsbeleid.

Al vóór het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem in 2008 was in het OCW-beleid veel aandacht voor leraren. In onderstaand overzicht staan de verschillende beleidsacties, geordend in de tijd. Als startpunt is genomen het jaar waarin het advies van de commissie Van Es<sup>38</sup> is verschenen. Dit advies kan worden gezien als aftrap voor het lerarenbeleid in de afgelopen decennia.

---

37 De analyse van Lerarenbeleid is uitgevoerd door Edith van Eck, m.m.v. Iris Bollen

38 Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*.

#### Schema 4.1 Overzicht van het lerarenbeleid

1993	Advies Cie Van Es waarin de professionele school wordt geïntroduceerd en de centrale positie van de leraar daarbinnen.
1998	Instelling Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) ter bevordering van het opstellen van bekwaamheidseisen, zoals bedoeld in de Wet Beroepen In het Onderwijs (BIO).
1999	Maatwerk voor Morgen, gericht op versterking van de beroepsgroep en de lerarenopleidingen.
2001	Convenant OCW en onderwijsvakbonden n.a.v. het advies van de cie van Rijn gericht op versterken beloningspositie, functiedifferentiatie, inkorten carrièrepatroon en stimuleren van beloningsdifferentiatie
2003	Stimuleringsregeling Opleiden in de school. OCW bevordert opleiden in de school met verschillende stimuleringsregelingen vanwege de meerwaarde van het opleiden in de school in inhoudelijk opzicht en vanwege de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt.
2004	Beleidsplan Onderwijspersoneel 'Een goed werkende arbeidsmarkt' met de pilots 'opleiden in de school' (OIDS), bekwaamheidsdossiers (BKD) en meerjarenpersoneelsplanning (MPP).
2005	Oprichting LPBO met als opdracht de ontwikkeling van competentieprofielen en bekwaamheidseisen voor onderwijs, het beoordelen van de werking ervan en het adviseren van de minister over kwesties aangaande onderwijsberoepen.
2005	Beleidsagenda lerarenopleidingen 2005 –2008, 'Meer kwaliteit en differentiatie, de lerarenopleidingen aan zet', wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De beleidsagenda bevat afspraken over kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen, over een passende infrastructuur en over systemen van toetsing en examinering. De beleidsagenda is opgesteld door het ministerie van OCW, de HBO-raad en de VSNU gezamenlijk. Er heeft een draagvlakconferentie plaatsgevonden met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en besturen- en schoolleiderorganisaties voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve. Ook waren werknemersorganisaties, beroepsgroepen, studenten en leerlingenorganisaties vertegenwoordigd.
2005	Onderwijsraad advies <i>Leraren opleiden in de school, en</i> beleidsreactie OCW. De beleidsreactie betreft ook nadrukkelijk de vormgeving van het opleidingstraject. Verder wordt in de zogenoemde Dieptepilot 2005–2008 nagegaan onder welke voorwaarden de opleidingschool en academische school een succes kunnen zijn. OCW zet onderzoek uit naar vormgeving van OIDS (professionele arbeidsorganisatie) en naar effecten van OIDS.
2006	Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) wordt aangenomen. Daarin zijn onder meer richtlijnen opgenomen op het gebied van de professionalisering van docenten. Scholen moeten hun personeel in staat stellen om hun



	bekwaamheid te onderhouden. Daarnaast moeten leraren die wel benoemd zijn maar (nog) geen bevoegdheid hebben voor een bepaald vak, een scholingstraject volgen om deze bevoegdheid te halen.
2007	Actieplan Leerkracht, de beleidsreactie op het Advies van de Tijdelijke Commissie Leraren, met als beleidsspeerpunten: betere beloning, versterking van het beroep en ontwikkeling richting professionelere scholen. Daarnaast wordt een aantal korte-termijn-crisismaatregelen genomen om het dreigende lerarentekort te bestrijden.
2008	Met de Lerarenbeurs kunnen leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs hun professionele niveau verhogen, hun vakkennis verbreden of zich specialiseren. Hierdoor verbetert de kwaliteit van de lessen en worden leraren breder inzetbaar. Bovendien vergroot het de loopbaanmogelijkheden van leraren. Elke leraar kan gedurende zijn onderwijsloopbaan één keer in aanmerking komen voor een Lerarenbeurs
<b>2008</b>	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem</b>
2008	'Erkennen van excellentie: naar niveaudifferentiatie voor leraren' van het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO), aangeboden aan het ministerie van OCW op 22 april 2008.
2008	'Krachtig meesterschap': Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011. Deze kwaliteitsagenda beoogt – als uitwerking van het Actieplan LeerKracht van Nederland – versterking van de kwaliteit van de learenopleidingen, meer academici voor de klas, meer variëteit in opleiding en beroep.
2010	Instelling van de Stichting van het Onderwijs, een platform geïntroduceerd door werknemers- en werkgeversorganisaties in alle sectoren van het onderwijs, gericht op structureel overleg met de overheid, gevoed door de dialoog tussen de mensen uit het onderwijs zelf en hun directe partners.
2011	Oprichting OnderwijSCOöperatie, waarin vijf grote onderwijsorganisaties participeren. De OnderwijSCOöperatie betreft ook beroeps-, vakbelangenorganisaties en andere initiatieven in het veld die minder dan 4.000 leden representeren (de zogenoemde geassocieerden) bij de agenda van de beroepsgroep. De coöperatie staat voor een kwalitatief sterke beroepsgroep en een sterke positie van de leraar. Speerpunten: bekwaamheid, professionele ruimte en status en imago.
2011	Verschijnen van een aantal actieplannen. Voor het primair onderwijs is dat 'Basis voor Presteren', voor het voortgezet onderwijs 'Beter Presteren', voor het mbo het actieplan 'Focus op Vakmanschap 2011-2015', en voor het Hoger Onderwijs een strategische agenda met een uitwerking van de voorstellen van de Commissie Veerman.
2011	Aansluitend op de actieplannen po, vo en mbo wordt het Actieplan leraar 2020 uitgebracht. In het actieplan Leraar 2020 presenteert de minister het voornemen om het opleidingsniveau van leraren substantieel te verhogen, bij

	<p>voorkeur tot masterniveau. Dit kunnen zowel professionele als vakinhoudelijke masters zijn gericht op meesterschap en/of vakmanschap. Daartoe wordt met ingang van 2012 het budget van de lerarenbeurs uitsluitend nog ingezet voor bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten.</p> <p>De minister zegt toe over de voortgang van dit actieplan jaarlijks te rapporteren in de nota's Werken in het Onderwijs.</p>
2012	<p>Overheid en de Onderwijscoöperatie sluiten bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012 – 2015. Dit bestuursakkoord hangt samen met de bestuursakkoorden die de Minister eind 2011/begin 2012 met de Sectorraden heeft afgesloten. Ambitie: versterking van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Deze ambitie wordt geconcretiseerd in drie hoofdthema's: bekwaamheid, professionele ruimte en communicatie, status en imago van het beroep.</p>
2012	<p>Toezegging beleidsdoorlichting van de maatregelen die in het kader van het actieplan Leerkracht zijn uitgevoerd en van de resultaten die deze maatregelen tot nu toe hebben opgeleverd. (verschijnt in maart 2013)</p>
2013	<p>Lerarenagenda 2013–2020, deze betreft vraagstukken rond de instroom van studenten in de lerarenopleiding, de kwaliteit van de opleiding van leraren en de kwaliteit van het huidige bestand van leraren</p>
September 2013	<p>Het kabinet en de Stichting van het Onderwijs sluiten het Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs. Dit akkoord wordt onderschreven door PO–Raad, VO–Raad, MBO–Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU, CNV–Onderwijs en FvOV; de AOb heeft niet ondertekend. Belangrijke elementen uit het Nationaal Onderwijsakkoord zijn het verminderen van de regel- en werkdruk, het hebben van voldoende bevoegde leraren en het geven van meer professionele ruimte en zeggenschap aan het onderwijspersoneel. Ook bevat het akkoord afspraken over werkgelegenheid, de professionele ontwikkeling van onderwijspersoneel en het afschaffen van de nullijn voor de salarissen.</p>

### *Verantwoording*

Voor deze analyse van het lerarenbeleid hebben we de volgende bronnen geraadpleegd:

- Wetgeving en de relevante beleidsnota's
- De Nota's Werken in het onderwijs
- Onderwijsverslagen van de inspectie
- Tweede Kamer vergaderverslagen, verslagen van het algemeen overleg van de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, beantwoording van Kamervragen

- Actieplannen en bestuursakkoorden
- Adviezen van de Onderwijsraad
- Onderzoek, monitoren, beleidsevaluaties
- Websites en nieuwsbrieven van SBO/CAOP, AOb, AVS, VO-raad, PO-raad, Besturenraad, LPBO, de Onderwijscoöperatie, VOION, de Stichting van het Onderwijs, Leraren in actie.

Verder hebben we twee vertegenwoordigers van CAOP geïnterviewd. Omdat zij zowel goed op de hoogte bleken van de veldkant als van de beleidskant van het lerarenbeleid, heeft geen interview meer plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van OCW.

### *Organizer*

Het Actieplan Leerkracht vervult een sleutelrol in het lerarenbeleid vanaf 2008. Het in dit Actieplan voorgestelde beleid vormt zowel een aanzet voor belonings- als voor professionaliseringsbeleid. Daarom gaan we eerst in op de totstandkoming van dat advies en spitsen dat in twee aparte paragrafen vervolgens toe op de verdere ontwikkeling van het belonings- respectievelijk professionaliseringsbeleid. We gaan daar preciezer in op de ontwikkelingen voor elk van beide onderdelen van het lerarenbeleid, en sluiten steeds af met het ingevulde beschrijvingskader.

## **4.2 Actieplan Leerkracht**

### *Beschrijving van het beleid*

In november 2007 verschijnt het Actieplan Leerkracht<sup>39</sup>. Het vormt de beleidsreactie op het rapport Leerkracht, van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren, onder voorzitterschap van Rinnooy Kan<sup>40</sup>. Deze Commissie was in mei 2007 door de minister van OCW ingesteld om te adviseren over een aanpak van het dreigende tekort aan leraren, kwantitatief maar ook kwalitatief. Deze tekorten werden gezien als een fundamentele bedreiging van de toekomst van Nederland als kenniseconomie. De Commissie bouwt in haar analyse voort op

---

39 Ministerie van OCW (2007). *Actieplan Leerkracht van Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.

40 Tijdelijke Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Rapport van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

de nota 'Maatwerk voor morgen' uit 1999<sup>41</sup> die al aanbevelingen bevatte voor de versterking van de beroepsgroep en van de lerarenopleidingen, en op het werk van de Commissie Van Rijn uit 2001<sup>42</sup> die pleitte voor een substantiële verbetering van de beloning.

Het tekortschietend aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt hangt –aldus de Commissie– samen met de volgende factoren:

- Beloningsverschillen tussen het onderwijs en de marktsector, ten nadele van het onderwijs (door lange carrièrelijnen en weinig functie- en beloningsdifferentiatie);
- Leraren vormen een zwakke beroepsgroep;
- Onderwijsinstellingen kennen een onvoldoende professioneel personeelsbeleid;
- Onvoldoende kwaliteit van de lerarenopleidingen, t.g.v. onvoldoende niveau van de instroom en het onderwijsniveau van de lerarenopleidingen<sup>43</sup>.

Met het Actieplan *LeerKracht van Nederland* presenteert het kabinet zijn concrete plannen om het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en de positie van leraren te versterken. Het sluit aan bij het Beleidsprogramma *Samen werken, Samen leven 2007–2011* (juni 2007) waarin de onderwijsambities van het kabinet Bakkenende IV zijn gepresenteerd. Daarnaast reageert het kabinet in dit plan op het advies van de Onderwijsraad *Leraarschap is eigenaarschap* (2007).

Het waarborgen van goed onderwijs gaat de gehele samenleving aan, zo wordt gesteld. Dit Actieplan vraagt in de uitwerking dan ook nadrukkelijk om de inzet van alle partijen in en rond de school. De leraren die in dit actieplan centraal staan, wordt nadrukkelijk gevraagd kritisch mee te denken, praktische en inhoudelijke ideeën aan te dragen en anderszins actief bij te dragen aan de terugdringing van het tekort en de verbetering van de kwaliteit. Om de leraar

---

41 Ministerie van OCW (1999). *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*. Den Haag: Ministerie van OCW.

42 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). "De arbeidsmarkt in de collectieve sector; Investeren in mensen en kwaliteit", Eindrapport van de Commissie van Rijn. Den Haag: Ministerie van BZK.

43 Ministerie van OCW (2007). *Actieplan Leerkracht van Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.

actief te betrekken bij de verdere invulling en uitvoering van dit beleid is bijvoorbeeld ook een website gelanceerd: [www.leerkrachtvannederland.nl](http://www.leerkrachtvannederland.nl). Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat uitvoering van het actieplan meer tijd vraagt dan één kabinetsperiode. Zowel de maatregelen als de dekking kennen dan ook een meerjarenspoor.

Doel van het actieplan is om door middel van een structurele verbetering van de beroepspositie van de leraren te zorgen voor voldoende goede leraren en daarmee het voorspelde tekort aan leraren terug te dringen. Het bestaat uit een samenhangend pakket maatregelen dat is gericht op drie thema's: een professionelere school, een sterker beroep en een betere beloning. We geven een korte schets van het beoogde beleid voor elk van deze drie terreinen.

#### *Een professionelere school*

Om de leraar te ondersteunen bij de versterking van zijn kwaliteit en positie in de school is een professionele school nodig. Daarvoor worden de volgende maatregelen ingezet:

- *Leraarschap is eigenaarschap*: met de verschillende sectoren worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de positie van de leraar versterkt kan worden. Het gaat daarbij onder meer om versterking van de medezeggenschap en ondersteuning van verschillende organisatie- en bestuursvormen van leraren, zoals het concept van de maatschappelijke onderneming / de lerarencoöperatie.
- De inspectie gaat in het kader van de naleving van wettelijke bepalingen ook toezicht houden op de kwaliteit van het leraarschap. Daarvoor wordt de wetgeving aangepast. Kwaliteit van het personeelsbeleid weegt daarmee nadrukkelijk mee in de bepaling van de sterkte van de school. Het gaat niet om de kwaliteit van individuele leraren.
- Werkdruk, participatie en diversiteit: er worden prestatieafspraken gemaakt met sociale partners over de verlichting van werkdruk van leraren en grotere participatie van meer typen personeel. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een betere verhouding tussen lesgevende en niet-lesgevende taken, meer conciërges in het po, ondersteuning van aanstelling en opleiding van 'vakmensen voor de klas' in het beroepsgerichte onderwijs, meer ruimte voor zij-instroom in het beroep, meer allochtone leraren voor de klas, meer mannen in het po.

### *Een sterker beroep*

Beleidsvoorstellen op dit terrein betreffen:

- Het oprichten van een beroepsvereniging: een sterkere beroepsorganisatie voor leraren kan hen ondersteunen in hun professionele ontwikkeling. Het gaat om een initiatief voor en door leraren. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) vervult hierin een rol.
- Het instellen van een register van leraren: in overleg met de hiervoor genoemde beroepsvereniging zullen een basisregister én een register voor excellente leraren in het onderwijs worden ontwikkeld. Zo'n privaatrechtelijk register moet tot uitdrukking brengen dat de leraren willen investeren in hun eigen professionaliteit.
- Het instellen van en middelen beschikbaar stellen voor een scholingsfonds: bij het scholingsfonds kunnen leraren een beurs aanvragen voor de kosten van een opleiding die leidt tot een hogere kwalificatie of specialisatie, en de vervangingskosten voor de school. Leraren worden betrokken bij de uitwerking van de voorwaarden op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op het fonds.

Een belangrijke voorwaarde voor het versterken van de kwaliteit van leraren vormt ook de kwaliteit van de lerarenopleidingen; die moet buiten discussie zijn. Over de uitvoering van de afspraken die daarover in de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008 zijn gemaakt, wordt in 2008 door de inspectie<sup>44</sup> gerapporteerd. Los van de uitkomsten van de inspectiemonitor wordt het voornemen uitgesproken om met de lerarenopleidingen afspraken te maken over de ontwikkeling van gezamenlijke eindtermen en, in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud, een gezamenlijk eindexamen c.q. gezamenlijke eindtoetsen. In het verlengde daarvan verschijnt in 2008 'Krachtig meesterschap': Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011.<sup>45</sup> Deze kwaliteitsagenda beoogt - als uitwerking van het Actieplan LeerKracht van Nederland - versterking van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, meer academici voor de klas, en meer variëteit in opleiding en beroep.

---

44 Inspectie van het Onderwijs (2008). *Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*.

45 Ministerie van OCW (2008, september). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

### *Een betere beloning*

De kern van het voorgestelde beloningsbeleid is dat opleiding en prestatie een grotere rol krijgen in functiewaardering en beloning van leraren. De overheid maakt daartoe prestatieafspraken met de sociale partners in de sectoren po, vo en bve:

- Opleiding en prestaties worden beloond met meer carrièreperspectief;
- Het aantal periodieken wordt teruggebracht in twee stappen (18-15 en 15-12);
- De automatische periodiek verdwijnt;
- Meer functie- en beloningsdifferentiatie door een functiemix per sector;
- Introductie van een doctorschaal voor gepromoveerden;
- Bindingstoelage voor goed presterende leraren die zich aan het einde van hun schaal bevinden;
- Tijdelijke arbeidsmarkttoelages voor vmbo en bve in de vier grote steden en Almere en verhoging salarissen van de schoolleiders in het primair onderwijs;
- Verhoging van de participatiegraad: stapsgewijs verhogen van de jaarlijkse arbeidsduur (van een 36-urige naar een 40-urige werkweek) met bijbehorend hoger inkomen, het aanbieden van banen met een substantiële omvang aan deeltijders en starters én goede begeleiding van startende leraren, bijvoorbeeld door oudere leraren die langer doorwerken ('meestergezel'). Door de bestaande regelingen voor ouderen (BAPO) te vervangen door een regeling voor leeftijdsfasebewust personeelsbeleid die aansluit bij het flexibel pensioen van het ABP, kunnen oudere leraren langer behouden blijven voor het onderwijs.

Het Actieplan verscheen ongeveer gelijktijd met het uitkomen van het eindrapport van de cte Dijsselbloem. Het is dus oneigenlijk om de implicaties van het werk van de cte Dijsselbloem binnen dit beleidsprogramma vast te stellen. Wel kunnen we nagaan in hoeverre dit beleid voldeed aan de kwaliteitseisen zoals geformuleerd door Dijsselbloem. In deze paragraaf nemen we vanuit dit perspectief het Actieplan leerkracht onder de loep<sup>46</sup>.

---

46 Hierbij maken we o.m. gebruik van de: Beleidsdoorlichting Actieplan Leerkracht van Nederland (2007-2012).

Twee hoofdlijnen in het beleid die in dit Actieplan worden ingezet, beloningsbeleid en professionaliseringsbeleid, zijn in de periode na 2008 verder ontwikkeld. Deze beleidsontwikkeling nemen we in de volgende twee paragrafen uitgebreid onder de loep aan de hand van het in dit onderzoek gehanteerde analysekader. Kernvragen daarbij zijn hoe het beleid zich heeft ontwikkeld en in hoeverre daarbij door de overheid de aanbevelingen van de cte Dijsselbloem ter harte zijn genomen.

Maar nu eerst het Actieplan leerkracht, hoe verhoudt zich dat tot de richtlijnen van de cte Dijsselbloem?

### *Legitimering*

De (dreigende) tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt, kwantitatief en kwalitatief, vormen een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs en de positie van Nederland als kenniseconomie. De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau (artikel 23). Conform artikel 9.2 van de Rijksbegroting OCW rekent de overheid het tot haar taak om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen door te zorgen voor voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers.

### *Actoren*

Deze verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs komt onder andere tot uiting in de wettelijke eisen die de overheid stelt aan het leraarsberoep (via de Wet beroepen in het onderwijs) en het kwaliteitsbeleid aangaande de lerarenopleidingen. Daartoe is in 2008 'Krachtig meesterschap': Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011' uitgebracht. Het toezicht op de kwaliteit voor het onderwijs berust bij de inspectie van het Onderwijs. De sectorraden vertegenwoordigen de schoolbesturen en de vakbonden de leraren. De maatregelen uit het actieplan zijn tot stand gekomen in nauw overleg met deze partijen. Sommige politieke partijen betwijfelen of de werknemersorganisaties wel 'de juffen en de meesters in de klas' vertegenwoordigen. Zij stellen dat al eerder is vastgesteld dat sociale partners vaak dichter tegen de politiek aanschurken dan tegen hun achterban.

Nadat de Tweede Kamer had ingestemd met het actieplan, zijn per sector afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties; deze zijn vastgelegd in het convenant Leerkracht van Nederland en verder uitgewerkt in



de onderwijscao's. De sectoren maken vervolgens weer afspraken met afzonderlijke besturen en scholen, waarbij rekening kan worden gehouden met verschillen tussen scholen.

### *Politiek draagvlak*

De Tweede Kamer is akkoord met het actieplan. Men is tevreden dat een groot deel van de aanbevelingen uit het advies van de cte Rinnooy Kan is overgenomen. Het aantrekkelijker maken van carrières in het onderwijs door kortere carrièrelijnen en een betere beloning wordt breed gedragen. Een aantal partijen (PVV, Groen Links, D66, SP) had liever een rechtstreekser koppeling van opleiding en salariëring gezien, zoals door Rinnooy Kan was voorgesteld; dit is helder en eenduidig en beperkt de 'machtspositie van het management'. Andere zijn juist blij dat dat niet is overgenomen (Pv/dA, SGP), omdat bekwaamheid meer is dan bevoegdheid. Het scholingsfonds en de ruimte die leraren krijgen om daarvan gebruik te maken, wordt gewaardeerd.<sup>47</sup> De woordvoerder van het CDA uit kritiek op het dirigistisch karakter van een deel van de plannen; hij doelt daarbij op de plannen ten aanzien van het Register, de beroepsvereniging en de Stichting voor het onderwijs. De SP uit juist twijfels over de invloed van de minister, heeft deze nog wel iets te zeggen over het salarisbeleid van de scholen?

### *Draagvlak onderwijsveld*

Het advies van de cte en het daaruit afgeleide actieplan krijgt overwegend positieve reacties uit het onderwijsveld. De Commissie heeft het veld uitgebreid geraadpleegd<sup>48</sup>. Er hebben verschillende schoolbezoeken plaatsgevonden verspreid over het land over de thema's uit het Actieplan. Tijdens deze bezoeken is gesproken met leerlingen, docenten en schoolleiders, onderzoekers en andere deskundigen.

Bovendien is het actieplan voorgelegd aan vertegenwoordigers van VO-Raad, PO-Raad, HBO-Raad, VSNU, MBO-Raad, Aob, CNVO, SBL, BON, Platform VVVO, Stichting Levende Talen, Stichting Platforms VMBO (SPV), Leraren in Actie (LIA),

---

47 TK (2007-2008). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 50, 29 januari 2008.

48 Tijdelijke Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Rapport van de Commissie Leraren*, p.124-127. Den Haag: Ministerie van OCW.

Landelijke Actiecomité Scholieren (LAKS), Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), CITO en de Ouderorganisaties.

### *Beleidsinstrumenten*

Er wordt een diversiteit aan beleidsmaatregelen ingezet, naast wet- en regelgeving probeert de overheid ook via faciliteren en stimuleren de beoogde doelen te bereiken, bijvoorbeeld het faciliteren van scholing door het vrijmaken van middelen voor de lerarenbeurs en het creëren van financiële ruimte voor de beloning van leraren. De kaders daarvoor worden vastgelegd in convenanten en CAO's met de sectoren. Om draagvlak te creëren in het onderwijsveld worden daarbij worden taken gedelegeerd aan daartoe opgerichte instellingen en samenwerkingsverbanden waarin de leraren participeren, als SBL, LPBO, het Lerarenregister, de Onderwijscoöperatie.

### *Fasering en uitvoering*

In het Actieplan wordt er nadrukkelijk op gewezen dat uitvoering van het actieplan meer tijd vraagt dan één kabinetsperiode. De minister geeft expliciet aan dat de keuze om taken en verantwoordelijkheden te decentraliseren impliceert dat meer tijd moet worden genomen om het beleid tot zijn recht te laten komen. Zowel de maatregelen als de dekking kennen dan ook een meerjarenspoor. De minister zegt toe jaarlijks over de voortgang te rapporteren.

### *Samenhang met ander beleid*

De instrumenten uit het actieplan kennen een duidelijke onderlinge samenhang. Focus: de aantrekkingskracht van het leraarsberoep vergroten. Versterking van de beloningspositie en het carrièreperspectief van de leraren is gekoppeld aan een beoordeling van het functioneren van de leraar door het management van de onderwijsinstellingen. Deze beoordeling vereist een professioneler HRM-beleid waarin op basis van transparante en kwaliteitsgerelateerde criteria over het functioneren van de leraar wordt gesproken. Waar nodig zijn hier kwaliteitsverbetertrajecten aan gekoppeld, waarvoor onder meer gebruik gemaakt kan worden van de Lerarenbeurs of de promotiebeurs. Leraren leggen op hun beurt verantwoording af over hun bekwaamheidsonderhoud via het Lerarenregister. Om de professionaliteit van de schoolleiding te versterken zijn in het kader van het actieplan ook

maatregelen ontwikkeld gericht op het aanbieden van opleidingen en cursussen en een register voor schoolleiders.

### *Evaluatie*

Er heeft geen integrale effectrapportage plaatsgevonden, zo wordt geconstateerd in de beleidsdoorlichting<sup>49</sup>. Informatie over de effecten die het gevolg zijn van de ingezette acties, is beperkt. Het actieplan is een pakket van uiteenlopende maatregelen en instrumenten die zowel naar omvang als doelgroep/niveau sterk variëren. In termen van effectiviteit betekent dit zowel een gelaagdheid als (mogelijke) cumulatie van effecten, waarbij sommige instrumenten op meerdere niveaus tegelijk effect kunnen hebben. Dit maakt een effectmeting in veel gevallen niet eenvoudig. Sommige instrumenten hebben al op korte termijn effect, terwijl andere pas op langere termijn effect zullen hebben. Bovendien heeft niet altijd een nulmeting plaatsgevonden.

De effecten van het actieplan zijn ook afhankelijk van externe factoren die buiten de invloedssfeer van het actieplan vallen. In de Beleidsdoorlichting wordt in dit verband verwezen naar de economische recessie en de toepassing van de nullijn voor salarissen in de collectieve sector in 2010, 2011 en 2012. Beide zijn exogeen aan de beleidsinterventies die het actieplan beoogt, maar hebben wel invloed op het arbeidsmarktgedrag van leraren. Daar waar de economische recessie leraren meer aan het onderwijs bindt, zal de nullijn voor de salarissen juist een tegenovergesteld effect hebben. Het relatieve effect van beide krachten is niet eenvoudig te bepalen.

Het actieplan beoogt een structurele verbetering van de positie van de leraar; Geconcludeerd kan worden dat met het actieplan belangrijke stappen zijn gezet in de hervorming van het leraarsberoep, zowel wat betreft zijn carrièremogelijkheden als professionalisering (Beleidsdoorlichting, 2013).

---

49 Ministerie van OCW (2012). *Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland (2007–2012)*. Den Haag: Ministerie van OCW.

**Tabel 4.1** De analyse van het actieplan Leerkracht in schema

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de noodzaak Nederland te profileren als kenniseconomie</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De overheid is (grondwettelijk) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met het actieplan, zijn per sector afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties; deze zijn vastgelegd in het convenant Leerkracht van Nederland en verder uitgewerkt in de onderwijscao's. Ook de leraren zelf krijgen nadrukkelijk een rol.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De overheid geeft de kaders en faciliteert, maar uitvoerende taken worden belegd bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LPBO voor competentieprofielen,</li> <li>- Register voor Leraren voor vaststellen kwaliteit professionalisering,</li> <li>- de Onderwijscoöperatie voor het versterken van de beroepsgroep</li> <li>- de werkgevers- en werknemersorganisaties bij de uitwerking in de CAO's, besturen en scholen voor uitwerking van het integraal personeelsbeleid</li> </ul> <p>Deze taakverdeling is helder.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Grote diversiteit aan beleidsmaatregelen, naast wet- en regelgeving ook faciliteren, stimuleren en informeren.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Ja, de overheid benoemt de kaders, de uitwerking en uitvoering is belegd bij diverse partijen en instanties (zie hierboven). Deze leggen daarover verantwoording af.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p>

	<p>Er is brede steun in de Tweede Kamer voor het actieplan. <i>Voor</i> het aantrekkelijker maken van carrières in het onderwijs door kortere carrièrelijnen en een betere beloning. Over de criteria die daarbij een rol zouden moeten spelen is discussie. Het professionaliseringsbeleid en de ruimte die leraren wordt geboden om daarvan gebruik te maken, beoordeelt men positief.</p>	
Draagvlak onderwijsveld	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De Tijdelijke Commissie Leraren heeft het advies gebaseerd op een uitgebreide veldraadpleging, en bij de uitwerking zijn werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>In algemene zin is sprake van draagvlak (zie verder analyse van beloningsbeleid en professionaliseringsbeleid)</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Afspraken zijn vastgelegd in convenanten en onderwijscao's, deze fungeren als randvoorwaarden voor uitvoering</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Actoren zijn schoolbesturen en scholen (deze moeten het beleid vorm geven en uitvoeren) binnen de gecreëerde randvoorwaarden</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Op deelgebieden, bijv. streefdoelen t.a.v. aandeel leraren met masteropleiding, onbevoegde leraren e.d.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Het 'wat' is helder omschreven. .</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Via inspectietoezicht, via onderzoek en monitoren</p>	

Fasering en uitvoering		<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd? Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Erkend is dat uitvoering van het Actieplan een kwestie van lange adem is. Zowel de maatregelen als de dekking kennen dan ook een meerjarenspoor.</p> <p>Aandacht voor implementatievoorwaarden blijkt ook uit de mate waarin bij het advies en de daarop gebaseerde beleidsnota rekening is gehouden met de resultaten van veldraadpleging.</p>
Samenhang met ander beleid		<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Er wordt onderkend dat er naast het actieplan diverse andere ontwikkelingen zijn geweest die effect hebben gehad op de vraag naar en het aanbod van onderwijzend personeel.</p>
Evaluatie		<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Er is in diverse onderzoeken en monitoren<sup>50</sup> in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar de uitvoering en de eerste resultaten van de maatregelen van het actieplan. Van de resultaten doet OCW verslag in de jaarlijkse nota's 'Werken in het onderwijs' (tot 2011) en in voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.</p>

---

50 Regioplan: Loopbaanmonitor, Onderwijs werkt en Actieplan Leraar 2020; SEO: Versterking functiemix; Researchned: Convenant Leerkracht; Inspectie: Beleidsagenda Lerarenopleidingen.

### 4.3 Beloningsbeleid

Zoals we hiervoor hebben beschreven, is het beloningsbeleid ingebed in een breder kader dat beoogt de kwaliteit van het onderwijs te versterken en de lerarentekorten terug te dringen. Speerpunten zijn: een professionelere school, een sterker beroep en een betere beloning.

Het belang van een beloningsbeleid wordt als volgt verantwoord: Een betere beloning ondersteunt het streven naar meer kwaliteit, omdat het leidt tot meer carrièreperspectief. Het is ook een prikkel om de kwaliteit van leraren te verbeteren, omdat opleiding en prestatie een grotere rol krijgen in functiewaardering en beloning. Ten slotte verbetert een betere beloning de concurrentiepositie van het onderwijs als arbeidsmarktsector, en vergroot het de wervingskracht.

Het kabinet heeft in 2009 in het *Convenant professionelere school* resultaatafspraken vastgelegd over een sterkere koppeling tussen opleiding, prestaties en beloning, versterking van de horizontale en verticale verantwoording én over de verdeling van de verschillende leraarsfuncties over de salarisschalen. Daarmee wil het leraren een beter loopbaanperspectief bieden en bevorderen dat er meer hogere leraarsfuncties komen. Met de sociale partners in de sectoren po, vo en bve zijn de volgende prestatieafspraken gemaakt:

- Opleiding en prestaties worden beloond met meer carrièreperspectief.
- Het aantal periodieken wordt in twee stappen teruggebracht (van 18-15 in het po en van 15-12 in het vo).
- De automatische periodiek verdwijnt.
- Meer functie- en beloningsdifferentiatie door een functiemix per sector.
- Introductie van een doctorschaal voor gepromoveerden.
- Bindingstoelage voor goed presterende leraren die zich aan het einde van hun schaal bevinden.
- Tijdelijke arbeidsmarkttoelages voor vmbo en bve in de vier grote steden en Almere en verhoging salarissen van de schoolleiders in het primair onderwijs.
- Verhoging van de participatiegraad: stapsgewijs verhogen van de jaarlijkse arbeidsduur (van een 36-urige naar een 40-urige werkweek) met bijbehorend hoger inkomen, het aanbieden van banen met een substantiële omvang aan deeltijders en starters én goede begeleiding van startende leraren, bijvoorbeeld door oudere leraren die langer doorwerken ('meester-gezel'). Door de bestaande regelingen voor ouderen

(BAPO) te vervangen door een regeling voor leeftijdsfasebewust personeelsbeleid die aansluit bij het flexibel pensioen van het ABP kunnen oudere leraren langer behouden blijven voor het onderwijs.

In 2013 worden de ‘Lerarenagenda 2013-2020: De leraar maakt het verschil’ en het Nationaal Onderwijsakkoord<sup>51</sup> in samenhang gepresenteerd; er zijn met de sociale partners afspraken gemaakt over investeringen en kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs gekoppeld aan moderne arbeidsvoorwaarden waaronder afbouw van de huidige ouderenregeling (BAPO).

Bovendien biedt het kabinet in 2015 ruimte voor salarisverbetering van leraren. Daarbij geldt voor een aantal sectoren dat als onderdeel van het Nationaal Onderwijsakkoord voor 2014 de mogelijkheid wordt geboden om een voorschot te nemen op deze salarisverbetering.

Het meest vernieuwend en controversieel in het beloningsbeleid vanaf 2008 is de focus op versterking van de beloningsdifferentiatie in het onderwijs, geconcretiseerd via invoering van de functiemix en prestatiebeloning. Dit zijn de twee onderdelen van het beloningsbeleid die we in deze analyse onder de loep nemen.

#### *4.3.1 Versterking functiemix*

##### *Beschrijving van het beleid*

De ‘functiemix’ betreft de verdeling van leraren (in voltijdbanen, fte’s) over de verschillende salarisschalen. Schoolbesturen krijgen extra geld van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om leraren promotie te kunnen geven naar hogere leraarsfuncties, met de bijbehorende beloning. Deze maatregel, waardoor meer leraren in hogere salarisschalen komen, wordt aangeduid met ‘versterking van de functiemix’. Achterliggende gedachte is dat invoering van de functiemix een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau. Hiervoor is het van belang dat op

---

51 Ministerie van OCW (2013, oktober). *Lerarenagenda 2013–2020: de leraar maakt het verschil*. Ministerie van OCW & Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. De AOb stemde niet in met dit akkoord. Zie: <http://www.aob.nl/default.aspx?id=220&article=49724&q=convenant&m=>



schoolniveau het gesprek wordt gevoerd over de speerpunten voor de verdere ontwikkeling van de school en de daarvoor benodigde kwalificaties en functies. De afspraken over versterking van de functiemix zijn vastgelegd in het Convenant 'LeerKracht van Nederland'. In sectorale overeenkomsten tussen het ministerie van OCW en de sociale partners is vastgelegd hoeveel geld beschikbaar komt en welke percentages hogere schalen binnen een bepaald tijdpad bereikt dienen te worden per sector en per school. Belangrijke afspraken betroffen verder de streefpercentages voor het jaar 2014 voor het aandeel leraren dat beloond wordt volgens de salarisschalen LA, LB, LC, LD, en afspraken betreffende de promotiecriteria. Het vastleggen van promotiecriteria in de cao is een volgende belangrijke tussenstap geweest in de implementatie van de functiemixversterking.

De functiemix betreft de verdeling van leraren over de salarisschalen LA, LB, LC en LD. Voor elke schaal zijn landelijke groeipercentages geformuleerd voor 2011-2014. Deze percentages dienen stapsgewijs te worden gerealiseerd. Het accent ligt op het upgraden van *lesgevende* functies; in het kader van de functiemix moet de invulling van de functies op LB-, LC- en LD-niveau verder vorm krijgen op basis van lesgevende taken, en niet op basis van managementtaken zoals eerder gebruikelijk was. Goede leraren moeten een carrière voor de klas kunnen maken, is het uitgangspunt.

Schoolorganisaties stellen eigen beleid vast, binnen de kaders zoals vastgelegd in de CAO. Een daarvan betreft de afspraak dat het extra budget voor meer hogere leraarfuncties alleen is bestemd voor leraren met lesgeven als hoofdtaak, dat wil zeggen dat zij in overwegende mate zijn belast met een lestaak.

In het Actieplan leraar 2020 wordt verder ingegaan op de voortgang van de invoering van de functiemix en zegt de minister toe met werkgevers en werknemers in overleg te gaan over de wijze waarop uitvoeringsproblemen kunnen worden opgelost.

### *Legitimatie*

Het beleid wordt gelegitimeerd vanuit het streven naar versterking van de kwaliteit van het onderwijs/de leraren en het anticiperen op (verwachte) kwantitatieve tekorten. Kwaliteit is nodig om ambities te kunnen realiseren en om die kwaliteit te verkrijgen en te versterken wordt een betere beloning van de leraren als voorwaarde gezien.

Maatregelen zoals de inkorting van de carrièrelijn, de toeslag voor leraren aan het einde van hun schaal, de versterking van de functiemix, betere beloning in de Randstadregio's en een betere beloning voor schoolleiders in het primair onderwijs, moeten verder bijdragen aan een grotere wervingskracht van de onderwijsarbeidsmarkt.

### *Actoren*

De overheid en de werkgevers en werknemersorganisaties sluiten convenanten af, de overheid zet middelen in. Decentraal is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, het moet daarover verantwoording afleggen. De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad heeft een rol bij vaststelling van de formatie en het functie- en beloningsdifferentiebeleid. Verder wordt ingezet op versterking van horizontale en verticale verantwoording. Scholen moeten in hun jaarverslagen rapporteren over zaken als de tevredenheid van leraren, deskundigheidsbevordering, en beloningsdifferentiatie.

Wanneer de sector de beoogde streefcijfers heeft gehaald, wordt de zogenoemde tweede tranche middelen ten behoeve van de functiemix verstrekt. Indien de sector in 2011 deze tussendoelen op sectorniveau niet heeft bereikt, wordt per schoolbestuur bekeken of de tussendoelen al dan niet bereikt zijn. De tweede tranche wordt vervolgens per schoolbestuur afgestemd op het bereikte resultaat.

### *Beleidsinstrumenten*

Er worden streefdoelen geformuleerd, kaders vastgelegd in convenanten met het onderwijsveld, en middelen beschikbaar gesteld. Het beschikbaar stellen van middelen wordt afhankelijk gemaakt van tussentijds bereikte resultaten.

### *Politiek draagvlak*

Dat leraren carrière moeten kunnen maken in het onderwijs en dat dat ook moet kunnen als zij 'voor de klas staan', krijgt brede steun. Functie- en beloningsdifferentiatie houdt in dat het gelijkheidsdenken in het onderwijs moet worden doorbroken. Verondersteld wordt dat dit leraren zal stimuleren om hun talenten verder te ontwikkelen en zich te blijven scholen. In de

politieke discussie<sup>52</sup> ligt de nadruk op de kwaliteit van de criteria die worden gehanteerd bij bevordering van leraren naar de hogere functies. In de Tweede Kamer wordt de angst uitgesproken dat in de praktijk sprake zal zijn van het 'opvullen van' functiecategorieën en dat anciënniteit een belangrijk criterium zal blijven, of dat sprake zal zijn van 'automatische' bevordering. De invulling van het beleid is een zaak van de CAO en van afspraken op niveau van besturen en scholen; men vraagt zich af hoe Den Haag kan bevorderen dat criteria worden gehanteerd die helder en transparant zijn. De Tweede Kamer heeft er duidelijk moeite mee dit over te laten aan de sociale partners. Ook wordt betwijfeld of leraren zelf voldoende betrokken zijn bij de vormgeving van het beleid en de criteria die worden gehanteerd (Groen links). De VVD geeft aan de voorkeur te geven aan prestatiebeloning boven de functiemix vanuit de overweging dat dat een sterkere stimulans zou zijn voor beter presteren. Verder zijn er twijfels over de betaalbaarheid van de functiemix, mede vanwege de regels ten aanzien van het entreerecht voor LD-functies zoals vastgelegd in de CAO.

#### *Draagvlak onderwijsveld*

Zoals we eerder lieten zien, is het Advies van de cie Rinnooy Kan tot stand gekomen op basis van brede raadpleging van het onderwijsveld. Het daarop gebaseerde beleidsplan geniet in grote lijnen ondersteuning van het veld. De uitwerking die wordt gegeven aan het beloningsbeleid, wordt echter wisselend ontvangen, zowel in het po (zie hierna) als in het vo. De VO-raad is van mening dat de regeling getuigt van een gebrek aan vertrouwen in de werkgevers en bovendien de vrijheid in personeelsbeleid beperkt. Toch stemde uiteindelijk 90% van de leden van de VO-raad in met de functiemix, omdat de regeling middelen biedt om de positie van docenten te verbeteren, door hogere inschaling en verkorting van de carrièrelijnen.

Op 25 juni 2013 stond een tripartiet overleg gepland tussen het ministerie van OCW, VO-raad en vakbonden over de functiemix. Men verwachtte op basis van nieuwe cijfers per brin-nummer een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de verdere uitrol van de regeling. Dit is echter uitgesteld omdat het niet eenvoudig bleek te zijn de juiste cijfers op tafel te brengen. Omdat niet duidelijk was of de benodigde financiën beschikbaar waren, heeft de VO-raad

---

52 TK (2007-2008). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 50, 29 januari 2008.

zijn leden geadviseerd om in afwachting van verder overleg geen nieuwe benoemingen in het kader van de functiemix te doen<sup>53</sup>.

De AOb reageerde verontwaardigd<sup>54</sup> en stelde dat dit advies van de VO-raad strijdig is met de afspraken uit het Convenant Leerkracht, dat het de leraren benadeelt en dat scholen over voldoende financiële middelen beschikken om de functiemix uit te voeren.

Het ministerie van OCW schrijft in een bericht over het uitgestelde overleg dat 'doel van dit overleg is om te komen tot een zodanige invulling van de functiemix, dat deze voor scholen betaalbaar is.' Het ministerie benadrukt dat zowel DUO als Centerdata nog bezig zijn met de analyses over de betaalbaarheid en dat het zaak is na te gaan welke doelen per school haalbaar zijn in 2014, op basis van de nieuwe cijfers. 'Er zullen scholen zijn die door de onzekerheid over de betaalbaarheid van de maatregelen uit het Convenant Leerkracht (carrièrelijnen en functiemix) kiezen voor een terughoudende invulling van de doelstellingen voor 2013.'<sup>55</sup>

Hiermee onderschrijft het ministerie in feite het advies van de VO-raad en wordt onderkend dat er financiële problemen zijn voor scholen. Dat deze problemen er niet zouden zijn, is wensdenken van de AOb, aldus de VO-raad. De VO-raad betreurt het ten zeerste dat de AOb verwachtingen zou scheppen die niet zijn waar te maken.

Uit onderzoek van het CAOP<sup>56</sup> in het po blijkt dat schoolleiders en bestuurders een ambivalente houding hebben ten aanzien van de functiemix. Het merendeel is positief over de mogelijkheid om leraren die over specifieke kwaliteiten beschikken te kunnen benoemen in hogere functies, maar men ervaart het tegelijkertijd als een verplichting; het heeft vaak geen hoge prioriteit. Ook staan de medewerkers volgens de bevraagde schoolleiders en bestuurders niet altijd achter de invoering van de functiemix. Een belangrijk knelpunt in het po betreft de positie van intern begeleider en/of bouwcoördinator. Een criterium voor benoeming in een leraarsfunctie LB is dat deze tenminste 50% van de tijd voor de klas staat. Een deel van de IB-ers voldoet wel aan dit criterium en een deel niet, terwijl zij wel duidelijk

---

53 VO-Raad (2013, juni). *Uitrol functiemix*. VO-Raad (2013, september). *Functiemix voor hogere beloning*. Geraadpleegd op 5 december 2013 via [www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix](http://www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix).

54 Algemene Onderwijsbond (2013). *VO-raad jukt: promotie van leraren kan wel!*.

55 VO-Raad (2013, juni). *Uitrol functiemix*. Geraadpleegd op 5 december 2013 via [www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix](http://www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix).

56 CAOP (2013). *Functiemix en Wet BIO in samenhang bekeken*. Den Haag: CAOP.

onderdeel uitmaken van het lesgevend personeel. In de meeste gevallen heeft de discussie hierover ertoe geleid dat een aparte functie is gemaakt voor IB-ers met een eigen profiel in schaal LB. De geformuleerde streefpercentages en bijbehorende financieringsregeling van OCW worden door de instellingen in het po als dwingend en rigide ervaren.

Het realiseren van de achtereenvolgende stappen van de functiemix en de daaraan gekoppelde financiering wordt lastig in krimpsituaties, met name vanuit het po wordt dit knelpunt gesignaleerd. Ook blijken in het po de werkelijke kosten hoger uit te vallen dan geraamd, mede als gevolg van het bevorderen van meer ervaren leerkrachten. Daarover vindt overleg plaats tussen OCW en de sociale partners.

#### *Variëteit (ruimte)*

De afspraken over versterking van de functiemix zijn vastgelegd in het Convenant LeerKracht van Nederland. In sectorale overeenkomsten tussen het ministerie van OCW en de sociale partners is vastgelegd hoeveel geld beschikbaar komt en welke percentages hogere schalen binnen een bepaald tijdpad bereikt dienen te worden per school.

Invulling van de promotiecriteria vindt decentraal plaats op niveau van de scholen en besturen, maar wel binnen de centraal vastgestelde criteria, met als een van de belangrijkste dat het extra budget voor meer hogere leraarfuncties alleen mag worden bestemd voor leraren met lesgeven als hoofdtaak.

#### *Normstelling (richting)*

De minister heeft met de sociale partners in het onderwijs in 2008 in het Definitief akkoord Convenant Leerkracht van Nederland afspraken gemaakt over het versterken van de functiemix. In de convenanten po en vo zijn tussendoelstellingen opgenomen voor de versterking van de functiemix. Belangrijke afspraken betroffen verder de streefpercentages voor het jaar 2014 voor het aandeel leraren dat beloond wordt volgens de salarisschalen LA, LB, LC, LD, en afspraken betreffende de promotiecriteria. Het vastleggen van promotiecriteria in de cao is een volgende belangrijke tussenstap geweest in de implementatie van de functiemixversterking.

#### *Toezicht en kwaliteitsbewaking*

De minister heeft met de sociale partners resultaatafspraken over de

maatregelen in het actieplan. Deze zijn vastgelegd in het convenant *De professionelere school*. De voortgang van de resultaten wordt op sectoraal niveau en schoolniveau gevolgd. Het gaat om prestaties op het gebied van onder andere functiemix (en daarnaast ook beloningsdifferentiatie, en aantal bevoegde docenten). Scholen krijgen de extra middelen pas als ze de (tussen)doelen halen die in het convenant staan.

### *Verantwoording*

De minister zegt toe jaarlijks een terugkoppeling van de vorderingen van de versterking functiemix en van het beloningsbeleid in brede zin te geven in de nota's *Werken in het onderwijs*'. Vanaf 2011 is deze nota echter niet meer verschenen.

### *Fasering en uitvoering*

De invoering van de versterking functiemix kent een meerjarenplanning met meerdere tranches. De opbrengsten van de eerste tranche wordt meegewogen bij beslissing over de voortgang en de invulling er van. Uit de voortgangsrapportage voorjaar 2011<sup>57</sup> bleek dat er nog een flinke slag gemaakt moest worden om de tussendoelen te behalen. Daarom heeft het ministerie een campagne gestart: *Carrière als leraar? Het kan!*, en zijn functiemix-ambassadeurs ingezet om scholen op maat te ondersteunen. Die ambassadeurs zijn bestuurders, schoolleiders, MR-leden of leraren die ervaring hebben met de invoering van functiemix op hun eigen school.

### *Experimenteren*

De sociale partners hebben besloten om een aantal pilots te organiseren gericht op de invoering van de functiemix. In dat kader heeft Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau de opdracht gekregen bij een aantal schoolbesturen het invoeringstraject te begeleiden dat is gericht op de invoering van de functiemix. Op basis van de ervaringen tijdens deze pilots is een handleiding tot stand gekomen. Onduidelijk is of deze handleiding alleen de implementatie betreft of dat daarin ook effect-evaluatiegegevens worden meegewogen.

---

57 Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Leerkracht – voortgangsrapportage 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

### *Samenhang met ander beleid*

Het actieplan van het kabinet bestaat uit een samenhangend pakket maatregelen, dat is gericht op drie thema's: een sterker beroep, een professionelere school en een betere beloning. Hoewel de invoering niet vlekkeloos is verlopen en vertraging opliep en de beoogde streefcijfers nog niet gehaald zijn, blijkt versterking van de functiemix veel scholen wel een impuls heeft gegeven voor een professioneler HRM-beleid waarin resultaatgerichte criteria bepalen wie en op basis van welke kwaliteit promotie kan maken. Hiermee wordt dus ook voor betrokken leraren zichtbaar dat professionalisering 'loont'.<sup>58</sup>

### *Evaluatie*

Uit het eerder genoemde onderzoek van CAOP uit 2013 blijkt dat in het po minder dan de helft van de schoolleiders en bestuurders verwacht de einddoelstellingen voor de functiemix in 2014 te halen. Men schrijft dit toe aan een gebrek aan aanvullende financiële middelen, het grote aandeel werknemers dat parttime werkt en onvoldoende personeel dat voldoet aan de kwalificaties voor de hogere functies.

Uit de monitor Functie- en salarismix<sup>59</sup> in po en vo komen als knelpunten naar voren dat de regeling in de huidige vorm te rigide is, dat de gestelde doelen niet in overeenstemming zijn met het streven naar kwaliteit en dat er meer maatwerk voor scholen mogelijk moet zijn. Voor een deel van de po- en vo-scholen geldt dat ze meer duidelijkheid willen over de financiële kanten van de regeling.

Schoolleiders en bestuurders geven aan dat de functiemix wel de functiedifferentiatie bevordert, de onderwijskwaliteit verbetert, professionalisering stimuleert en het personeelsbeleid versterkt.

---

58 SEO (2011). *Tussenmeting versterking functiemix*. Amsterdam: SEO.

59 Dekker, B., Berndsen, F., & Van Bergen, C. (2013) *Functie- en salarismix in beeld*. Amsterdam: Regioplan.

**Tabel 4.2** De analyse van het beleid t.a.v. versterking van de functiemix in schema

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Kwalitatief goed onderwijs vraagt om kwalitatief goede leraren. Door werk in het onderwijs goed te belonen en door goede kwaliteit extra te belonen kan het onderwijs goede leraren binden en behouden.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De probleemdefinitie heeft een maatschappelijke onderbouwing die breed wordt gedragen; het is belangrijk om goede leraren voor het onderwijs (en voor te klas) te houden. Naast de versterking van de functiemix worden ook andere maatregelen uitgevoerd om de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs te bevorderen.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>De overheid bepaalt de kaders, sluit convenanten en CAO's af met de sectoren. Scholen en besturen zijn verantwoordelijk voor de decentrale uitwerking. De promotiecriteria zijn vastgelegd op drie niveaus, tripartiet in de convenanten, bipartiet in de CAO's en op schoolniveau tussen bestuur en MR.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De overheid heeft regie over de beleidsontwikkeling en -invulling; via de richtlijnen is sprake van een sterke inhoudelijke inbreng.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Kaders worden vastgelegd in overeenkomsten met het veld, facilitering wordt afhankelijk van bereikte resultaten.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom?</i></p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p>



	<p><i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>In de politiek is er een breed draagvlak voor het verbeteren van het loopbaanperspectief van leraren door beloningsdifferentiatie. Zorgen zijn er over de kwaliteit en de transparantie van de criteria die worden gehanteerd bij bevordering van leraren naar de hogere functies, en de invloed daarop van de leraren zelf.</p>	<p>De invoering van de maatregel is met onderzoek gevolgd. Op basis van de opgedane ervaringen worden bijstellingen overwogen.</p>
Draagvlak onderwijsveld	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De sector is positief over het streven het werk van leraren beter te belonen. Er is verschil van mening tussen werkgevers en bonden over de uitvoerbaarheid van het beleid.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>De sector vindt dat de overheid met de uitwerking van het beleid te veel op de stoel van de werkgevers gaat zitten. In het veld zijn twijfels over de financiële haalbaarheid; verder is er discussie over het criterium meer dan 50% voor de klas.</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Afspraken (streefcijfers, criteria) zijn centraal vastgelegd; de concrete invulling decentraal.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Invulling van de promotiecriteria vindt decentraal plaats maar wel binnen de centraal overeengekomen criteria.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Streefcijfers voor het aandeel leraren dat in achtereenvolgende jaren beloond wordt volgens de</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Er zijn twijfels over de haalbaarheid van de streefcijfers, o.m. vanwege het grote aandeel parttimers,</p>

	salarisschalen LA, LB, LC en LD. En een tijdpad waarbinnen de verdeling gerealiseerd zou moeten zijn.	onvoldoende personeel dat voldoet aan de kwalificaties voor hogere functie en krimp.
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Er zijn resultaatafspraken gemaakt, de voortgang wordt op sector- en schoolniveau gemonitord. Toekenning van middelen wordt afhankelijk gemaakt van het bereiken van de overeengekomen (tussen)doelen.</p>	
Fasering en uitvoering		<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Er zijn pilots uitgezet gericht op de invoering van de functiemix. Op basis daarvan is een handleiding voor invoering opgesteld.</p>
Samenhang met ander beleid		<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Het beloningsbeleid maakt deel uit van een samenhangend pakket maatregelen, dat is gericht op drie thema's: een sterker beroep, een professionelere school en een betere beloning. Invoering van de functiemix blijkt inderdaad te leiden tot en versterking van het personeels- en professionaliseringsbeleid.</p>
Evaluatie		<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Ja, de behaalde resultaten en de ervaringen worden gemonitord.</p>

### 4.3.2 Prestatiebeloning

#### Beschrijving van het beleid

Op basis van het Regeerakkoord van Rutte I<sup>60</sup> is ter versterking van de kwaliteit van het onderwijspersoneel in 2011 het actieplan «Leraar 2020<sup>61</sup> – een krachtig beroep opgesteld. Dat actieplan betreft voortzetting van de investeringen in beloning voor het onderwijspersoneel, ter verbetering van de arbeidsmarktpositie, voortvloeiend uit de convenanten LeerKracht van Nederland. De middelen daarvoor worden aan de lumpsum van de onderwijsinstellingen toegevoegd.

Nieuw vanuit dit Regeerakkoord is dat er meer ruimte komt voor prestatiebeloning in het onderwijs, zowel voor personen als teams. Deze manier van belonen en benoemen van prestaties doorbreekt de gelijkheidscultuur en maakt excellente leraren tot rolmodel. Hierdoor kunnen leraren zich aan elkaar optrekken en creatiever en effectiever werken om prestaties van leerlingen te verhogen. Prestatiebeloning voor goed presterende leraren of lerarenteams kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van het onderwijs, is de onderliggende gedachte. Maar voordat prestatiebeloning structureel wordt ingevoerd, laat staatssecretaris Zijlstra op grote schaal wetenschappelijk begeleide experimenten uitvoeren die moeten aantonen welke vormen van prestatiebeloning effectief en duurzaam zijn. Schoolbesturen kunnen zelf besluiten of ze meedoen aan zulke experimenten en welke variant zij willen uitproberen. Bij ieder experiment staat het effect voor de kwaliteit van het onderwijs centraal. De experimenten geven ruimte om te variëren naar type prestatiebeloning (individueel en team) en het soort beloning. Scholen bepalen zelf de prestatie-indicatoren en de norm die daarbij gehanteerd wordt.

In het Actieplan leraar 2020 wordt prestatiebeloning uitgebreid gepresenteerd als beleidsinstrument om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Gesteld wordt dat *'Het toekennen van incidentele beloningen verdergaande en flexibelere salarisdifferentiatie mogelijk maakt. Meer nog dan de functiemix is prestatiebeloning daarom een middel om in de organisatie het gesprek over onderwijskwaliteit op gang te brengen, elkaar scherp te houden en opbrengstgericht werken blijvend te stimuleren. Op dit moment is er*

---

60 Regeerakkoord VVD-CDA (30-9-2010).

61 Ministerie van OCW (2011). *Leraar 2020 – Een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van OCW.

*onvoldoende oog voor de kwaliteiten van individuele leraren en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van het team. Dit komt betere leerprestaties van leerlingen niet ten goede. Ik zie prestatiebeloning daarom nadrukkelijk in samenhang met de investeringen in professionalisering, opbrengstgericht werken en het bevorderen van hogere prestaties.*<sup>62</sup> In de beleidsvoorbereiding wordt expliciet verwezen naar de aanbevelingen van de cte Dijsselbloem. De minister geeft aan voor prestatiebeloning niet te willen werken met Haagse blauwdrukken, maar met behulp van experimenten na te gaan wat echt werkt.

Met deze uitwerking van prestatiebeloning in het onderwijs sluit het overheidsbeleid aan bij het Advies van de Onderwijsraad over excellente leraren<sup>63</sup>. In september 2010 heeft toenmalig staatssecretaris Van Bijsterveldt aan de Onderwijsraad advies gevraagd over het stimuleren van excellente leraren. Als antwoord op die vraag kwam de Onderwijsraad met het voorstel om excellentie te stimuleren door prestatiebeloning in te voeren. De Onderwijsraad pleit voor prestatiebeloning en komt met een gedetailleerd voorstel hoe dat uitgevoerd moet worden: wie mag excellent genoemd worden (de criteria worden vastgesteld), hoeveel excellente leraren worden beloond (één op de 20 leraren) en hoe de beloning er uitziet (toelage op het salaris en tijd voor een project). In het voorstel van de Onderwijsraad gaat de excellente leraar een deel van zijn tijd aan onderwijsontwikkelingsprojecten werken. De PO-raad reageert afwijzend op dit advies<sup>64</sup>. Men heeft grote bezwaren tegen de gedetailleerde manier waarop het personeelsbeleid inzake prestatiebeloning wordt uitgewerkt. Naar de stellige overtuiging van de PO-Raad is personeelsbeleid de verantwoordelijkheid van de werkgever, en niet van de minister of de staatssecretaris. De overheid gaat over het 'wat', de scholen over het 'hoe'. Deze afspraak is ook nog eens als zeer belangrijk onderstreept in het advies van de Commissie Dijsselbloem, zo wordt aangevoerd. Staatssecretaris Zijlstra omarmt het plan van de Onderwijsraad en gaat zo voorbij aan het advies van de Commissie Dijsselbloem, waar hij zelf destijds lid van was, zo wordt gesteld. Daarbij steekt het de PO-raad dat dit

---

62 Ibid.

63 Onderwijsraad (2011). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

64 PO-Raad (2011, maart). *Excellente leraren in excellente scholen: JA. Prestatiebeloning*: NEE.

kabinet de investering die nodig is om deze vorm van prestatiebeloning mogelijk te maken, uit een bezuiniging op Passend onderwijs haalt<sup>65</sup>. Ook de leraren zelf brengen bezwaren in. Uit een enquête onder AOb-leden<sup>66</sup> blijkt dat een ruime meerderheid tegen het idee van prestatiebeloning is, met name tegen een individuele variant. Het zou leiden tot afgunst en demotivatie. Teambeloning wordt wat positiever beoordeeld, met name in het basisonderwijs.

Blijkens de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen uit 2012<sup>67</sup> zijn de meningen over de wenselijkheid van prestatiebeloning sterk verdeeld. De PvdA staat achter het afblazen van de prestatiebeloning in het onderwijs, evenals de CU en de SP: "*Lerarensalarissen stellen we landelijk vast.*" VVD is voor prestatiebeloning. D66 vindt dat een uitstekende leerkracht zelfs meer mag verdienen dan een schoolleider of onderwijsmanager. "*Een leerkracht die zich bijschoolt, mag dat merken in het salaris.*" Ook wil de partij extra waardering in arbeidsvoorwaarden voor leerkrachten op achterstandsscholen. "*Dit vraagt goed personeelsbeleid, inclusief het aanpakken van minder presterende leerkrachten.*" GroenLinks pleit eveneens voor extra waardering van deze leerkrachten: "*De extra beloning wordt gekoppeld aan het behalen van extra kwalificaties voor onderwijs in achterstandssituaties.*" Wel is de partij tegen individueel prestatieloon: "*Onderwijs is een teamprestatie.*"

In de Tweede Kamer zijn vragen gesteld door de SP; deze betreffen o.m. de aandacht voor draagvlak bij de MR binnen de experimenten, de wetenschappelijke onderbouwing er van en de relatie met bezuinigingen op Passend onderwijs<sup>68</sup>.

In mei 2012 wordt de Regeling Experimenten Prestatiebeloning in het onderwijs in z'n geheel en op korte termijn ingetrokken. Argumentatie voor dit besluit was dat in de afgelopen periode een nieuwe economische en

---

65 Ibid.

66 Algemene Vereniging Schoolleiders (2011, mei). *Leerkrachten tegen individuele prestatiebeloning.*

67 Algemene Vereniging Schoolleiders (2012, september). *Van afschaffen nullijn tot een conciërgewoning naast de school en lesgevende schoolleiders.*

68 TK (2011-2012). *Kamervragen schriftelijk overleg n.a.v. brief prestatiebeloning.* Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 374669, 2 februari 2012. En: Vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de geringe belangstelling voor prestatiebeloning (ingezonden 6 april 2012)

budgettaire situatie was ontstaan waardoor het kabinet genoodzaakt was de middelen voor de (experimenten) prestatiebeloning te herbestemmen.

### *Legitimatie*

Deze maatregel betreft een van de invalshoeken om via beloningsbeleid de kwaliteit van de leraar te versterken en de onderwijsarbeidsmarkt aantrekkelijker te maken. Prestatiebeloning is een variant waarvoor wordt gekozen omdat deze aansluit bij de idee dat in het Nederlandse onderwijs meer ruimte moet komen voor excellentie, zowel op niveau van leerlingen als van leraren. Verwezen wordt naar internationaal onderzoek<sup>69</sup> waaruit blijkt dat prestatiebeloning een positief effect zou hebben op de onderwijsopbrengsten.

### *Actoren*

Om voor een experiment in aanmerking te komen moesten schoolbesturen samen met een onderzoeksinstituut een aanvraag indienen. Voorwaarden voor toekennen van de experimenten betroffen zowel de inhoudelijke onderbouwing als de uitwerking van de onderzoeksopzet. In de informatiebijeenkomsten is het belang benadrukt van draagvlak voor deelname aan het experiment op de werkvloer, en instemming van de MR. De aanvragen zouden worden opgesteld in overleg met CAOP en worden beoordeeld door een wetenschappelijke begeleidingscommissie. Deze wetenschappelijke begeleidingscommissie zou ook verantwoordelijk zijn voor beoordeling van de voortgangsrapportages en de beslissing over voortzetting van elk van de projecten.

### *Beleidsinstrumenten*

De overheid stelt middelen beschikbaar om te experimenteren met varianten van prestatiebeloning; deze middelen zijn bedoeld voor zowel de invoering van prestatiebeloning op de school als het begeleidende onderzoek. De concrete invulling wordt overgelaten aan het onderwijsveld.

### *Politiek draagvlak*

Het politiek draagvlak is wisselend, ook afhankelijk van de invulling die men voor ogen heeft en de ruimte die scholen krijgen bij de vormgeving ervan. Een deel van de politieke partijen heeft zich in het regeerakkoord verbonden aan

---

69 Voor een overzicht zie bijvoorbeeld: <http://www.ou.nl/documents/10815/3efa0999-c856-4299-a473-cd3f220808d0>

het voornemen prestatiebeloning in het onderwijs in te voeren. De voorstanders zijn van mening dat invoering van prestatiebeloning een bijdrage kan leveren aan het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Over de wijze waarop de vernieuwing wordt ingevoerd, op basis van evidence over werkbaarheid en effecten, is men unaniem positief<sup>70</sup>. Het draagvlak komt verder onder druk wanneer blijkt dat de experimenten worden gefinancierd vanuit bezuinigingen op Passend onderwijs.

#### *Draagvlak in het onderwijsveld*

Er blijkt weinig belangstelling voor deelname aan de experimenten prestatiebeloning. Zowel werkgevers als werknemers hebben bezwaren. Bij de werkgevers gaat het vooral om de gedetailleerde uitwerking die door de Onderwijsraad wordt gegeven en door de minister wordt overgenomen; zij zijn van mening dat hun autonomie en verantwoordelijkheid ten aanzien van het personeelsbeleid wordt aangetast. Leraren hebben als bezwaar dat met name individuele prestatiebeloning het functioneren van teams aan zou tasten te meer omdat de criteria voor beoordeling onvoldoende hard te maken zijn. Ook vanuit de politiek wordt gewezen op het feit dat dit hoge eisen stelt aan het personeelsbeleid en dat veel besturen en scholen nog niet zover zijn dat sprake is van heldere criteria en een gesprekscyclus waarin de ontwikkeling van leraren wordt gemonitord.

#### *Variëteit (ruimte)*

Schoolbesturen kunnen zelf bepalen of ze deelnemen en welke variant zij willen uitproberen, welk type prestatiebeloning (individueel en team) en het soort beloning. In de subsidieregeling is wel vooraf vastgesteld welk deel van de middelen beschikbaar wordt gesteld naar type prestatiebeloning (individueel-team) en schooltype (po, vo, mbo). Scholen bepalen zelf de prestatie-indicatoren en de norm die daarbij gehanteerd wordt. Ook na afloop van de experimenten zijn het in de ogen van de minister scholen en besturen die kunnen besluiten voor het al dan niet kiezen voor prestatiebeloning en voor een eigen invulling daarvan. In de regeling zelf wordt gesproken van een 'structurele' fase (na de experimentele) waarin op basis van de verzamelde evidence effectieve vormen van prestatiebeloning worden ingevoerd. Hier

---

70 TK (2011-2012). *Kamervragen schriftelijk overleg n.a.v. brief prestatiebeloning*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 374669, 2 februari 2012.

wordt niet expliciet ingegaan op de ruimte die scholen en besturen daarbij wordt gegeven voor een eigen invulling.

#### *Fasering en uitvoering*

Voordat besluiten worden genomen over invoering zijn experimenten voorzien, om effecten vast te stellen van verschillende varianten.

#### *Samenhang met ander beleid*

Prestatiebeloning is een van de onderdelen van het beloningsbeleid dat wordt ingezet als middel om de kwaliteit van leraren en scholen te versterken en het werk in het onderwijs aantrekkelijk te maken.

#### *Evaluatie*

Er was voorzien in een tussentijdse evaluatie op basis een eerste ronde experimenten. Deze hebben echter niet plaatsgevonden, omdat de regeling in 2012 is ingetrokken.

**Tabel 4.3** De analyse van het beleid t.a.v. invoering prestatiebeloning in schema

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Prestatiebeloning is een van de uitwerkingen van beloningsbeleid; beloningsbeleid wordt gezien als invalshoek om de kwaliteit van leraren en scholen te versterken en het werk in het onderwijs aantrekkelijk te maken.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De noodzaak om het werk van de leraar aantrekkelijker te maken door betere carrièreperspectieven te bieden wordt breed gedragen, prestatiebeloning is een van de uitwerkingen ervan, naast andere maatregelen die zijn ingezet. Verwachtingen over de effectiviteit worden gebaseerd op internationaal onderzoek, maar de resultaten zijn niet eenduidig.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol?</i></p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder</i></p>



	<p><i>Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Schoolbesturen doen aanvraag samen met onderzoeksinstituten; schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor creëren draagvlak op de werkvloer.</p>	<p><i>gepositioneerd?</i></p> <p>De beslissing over toekenning van de experimenten is gedelegeerd aan een wetenschappelijke begeleidingscommissie.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Er worden middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van experimenten. Uitvoerders zijn scholen/besturen en onderzoekers.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Om mogelijke invoering van prestatiebeloning te onderbouwen zijn experimenten gekoppeld aan onderzoek voorzien. Verdere beleidontwikkeling wordt afhankelijk gesteld van de opbrengsten van het evaluatieonderzoek. Daarbij gaat het niet om een go/no-go-beslissing; onderzoek moet de besturen inzicht geven in mogelijke varianten van prestatiebeloning en de effecten daarvan, op basis waarvan zij keuze kunnen maken voor al dan niet invoeren van prestatiebeloning en de vorm waarin.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom?</i></p> <p><i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De politieke partijen zijn verdeeld over de wenselijkheid van prestatiebeloning in het onderwijs. In de Tweede Kamer zijn kwesties aan de orde gesteld als de aandacht voor draagvlak bij de MR binnen de experimenten, en de relatie met bezuinigingen op Passend onderwijs.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>–</p>
Draagvlak	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe?</i></p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder</i></p>

<p>onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Deelname aan het experiment is op vrijwillige basis. Dat middelen voor de experimenten prestatiebeloning worden vrijgemaakt door bezuinigingen op Passend onderwijs, heeft een negatief effect op het draagvlak in het veld.</p>	<p><i>alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>De uitwerking sluit nauw aan bij het advies van de Onderwijsraad over excellente leraren. De vergaande uitwerking in het advies van de Onderwijsraad leidt tot irritatie bij de werkgevers; zij zien dat als een aantasting van hun autonomie. De werknemers voorzien negatieve effecten van met name individuele prestatiebeloning</p>
<p>Variëteit (ruimte)</p>	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Schoolbesturen kunnen zelf besluiten of ze willen deelnemen aan de experimenten en met welke variant van prestatiebeloning; de invulling van personeelsbeleid wordt gezien als decentrale verantwoordelijkheid.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Schoolbesturen zijn vrij om deel te nemen aan de experimenten en in de keuze van varianten van prestatiebeloning. Zij bepalen zelf de prestatie-indicatoren en de norm die daarbij gehanteerd wordt.</p> <p>De werkgevers zijn echter van mening dat het beleid, op basis van het Onderwijsraadadvies, te ver is uitgewerkt en dat de overheid daarmee de op de stoel van de werkgevers gaat zitten.</p>
<p>Normstelling (richting)</p>	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p>
<p>Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)</p>	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Toekenning van de experimenten is mede afhankelijk van de wetenschappelijke kwaliteit van het daaraan gekoppelde evaluatieonderzoek.</p>	

Fasering en uitvoering		<i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i> <i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i>  Er waren –op beperkte schaal– experimenten voorzien, waarin effecten en ervaringen zouden worden onderzocht.
Samenhang met ander beleid		<i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i> Zie hiervoor
Evaluatie		<i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i> Ja

#### 4.4 Professionaliseringsbeleid

De in het advies *Leerkracht* en het daarop voortbouwende actieplan gesignaleerde tekortenproblematiek is niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief. Het lerarenbeleid bestaat uit een samenhangend pakket maatregelen, dat is gericht op drie thema's: een professionelere school, een sterker beroep en een betere beloning.

Het professionaliseringsbeleid als onderdeel van het lerarenbeleid heeft een tweeledige focus, het betreft zowel het versterken van de kwaliteit van de instroom op de onderwijsarbeidsmarkt door het verbeteren van de lerarenopleiding als ook de verdere professionalisering van zittende leraren en de onderwijsorganisatie.

Hoewel het beleid ten aanzien van de lerarenopleiding formeel niet binnen het kader van onze opdracht valt, hebben we hier toch een beknopte analyse op uitgevoerd. Enerzijds omdat het nauw verbonden is met andere elementen van het lerarenbeleid, anderzijds omdat de *de Dijkse* expliciet aanbevelingen heeft geformuleerd voor de wenselijke invulling van de (overheids)bemoeienis met de lerarenopleidingen.

In deze paragraaf nemen we dus de ontwikkeling van het professionaliseringsbeleid vanaf 2008 op beide sporen onder de loep. De eerste paragraaf betreft professionalisering van zittende leraren.

#### 4.4.1 Professionalisering van zittende leraren

##### *Verhoging opleidingsniveau van zittende leraren*

In 2008 wordt de Lerarenbeurs<sup>71</sup> ingesteld. Met deze beurs kunnen leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs op eigen initiatief een aanvraag doen voor een opleiding waarmee zij hun professionele niveau verhogen, hun vakkennis verbreden of zich specialiseren. Aanvankelijk waren er geen eisen gesteld aan de aard en het niveau van de opleidingen die men kon volgen.

Argument voor invoering van de lerarenbeurs is dat door verdere professionalisering van de leraren de kwaliteit van hun lessen verbetert en leraren breder inzetbaar worden. Bovendien vergroot het de loopbaanmogelijkheden van leraren. De gekozen vorm, leraren nemen zelf het initiatief, maakt ook zichtbaar dat leraren zelf verantwoordelijk zijn voor hun professionalisering. Elke leraar kan gedurende zijn onderwijsloopbaan één keer in aanmerking komen voor een Lerarenbeurs. Streefniveau was verhoging van het opleidingsniveau van leraren tot masterniveau. Dit kunnen zowel professionele als vakinhoudelijke masters zijn gericht op meesterschap en/of vakmanschap.

Wettelijk kader voor de lerarenbeurs vormt de wet BIO (Wet op de Beroepen in het Onderwijs). Volgens deze wet moeten leraren voldoen aan bekwaamheidseisen en hun bekwaamheid onderhouden. Met Registerleraar.nl laten leraren zien dat zij bevoegd en bekwaam zijn en hun bekwaamheid onderhouden. De Wet BIO verplicht de werkgever leraren in staat te stellen hun bekwaamheid te onderhouden en verder te ontwikkelen; daarover moet een bekwaamheidsdossier worden bijgehouden.

Sinds de invoering medio 2008 zijn bijna 19.000 beurzen toegekend en besteed, waarvan tweederde voor bachelor- en masteropleidingen en een derde voor korte opleidingen.<sup>72</sup>

In 2011 adviseert van de Onderwijsraad om leraren in het vo en voor de algemeen vormende vakken in het mbo te verplichten om binnen vijf jaar na

---

71 Tijdelijke regeling lerarenbeurs voor scholing' van 11 juli 2008, kenmerk DL/B-2008/34904, gepubliceerd in de Staatscourant van 22 juli 2008, nummer 139.

72 Steeg van der, M., van Elk, R., Webbink, R. (2010). *Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten*. Den Haag: Centraal Planbureau

het behalen van de hbo-bachelor een masteropleiding te halen.<sup>73</sup> Het kan hierbij gaan om een vakinhoudelijke of een educatieve master en om een professionele of academische master. Leraren drukken een grote stempel op de kwaliteit van het onderwijs en daarom is het van belang dat de leraren het hoogste opleidingsniveau genieten.

De minister neemt deze aanbeveling van de Onderwijsraad zeer serieus, en wil de ambitie breder neerzetten. Daarom had zij het voornemen dit lange-termijnperspectief te bespreken met sociale partners en andere betrokkenen. Een punt van discussie van de kant van de minister was of voor iedere leraar dit niveau vereist is, of dat er voorbehouden gemaakt zouden moeten worden voor bijvoorbeeld leraren in beroepsgerichte en -voorbereidende vakken in het (v)mbo en leraren in de onderbouw van het primair onderwijs. Ook wilde zij gezamenlijk verkennen langs welke lijnen het aantal master-opgeleide leraren kan worden verbreed (welk aandeel initiële opleidingen, post-initiële opleidingen), wat de positie is van nieuwe en zittende leraren, en wat bijvoorbeeld financiële consequenties zijn en hoe die binnen de sectoren kunnen worden gedekt. Zij was voornemens eind 2011 een brief naar aanleiding van dit overleg naar de Tweede Kamer te sturen. (p14-15). Dat laatste overleg heeft nooit plaats gevonden i.v.m. de demissionaire status van het kabinet en de economische crisis.<sup>74</sup> Wel is nog een aantal 'argumentensessies' georganiseerd om de argumenten voor en tegen masterkwalificaties voor leraren in beeld te brengen. Dit heeft geleid tot drie 'argumentenkaarten' waarin de argumenten vanuit de drie deelsectoren po, vo en mbo in kaart zijn gebracht.

In 2012 wordt de sturing vanuit de overheid aangescherpt; besloten wordt het budget van de lerarenbeurs uitsluitend nog in te zetten voor bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten.<sup>75</sup> De minister wil daarmee een duidelijker scheiding aanbrengen tussen de inzet van deze extra middelen ten behoeve van het verkrijgen van hogere kwalificaties en de inzet van de

---

73 Onderwijsraad (2011). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2011). *Goed opgeleide leraren voor het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

74 TK (2011-2012). *Werken in het Onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 923, nr. 140, 27 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

75 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/04/02/2-april-start-aanvraag-lerarenbeurs.html>.

reguliere middelen voor nascholing die onderwijsinstellingen via de lumpsum ontvangen (bekwaamheidsonderhoud en -ontwikkeling).

### *Onderwijscoöperatie*

Een andere invalshoek om de kwaliteit van leraren te versterken vormt het bevorderen van de organisatie van de beroepsgroep. Daartoe wordt in 2011 de Onderwijscoöperatie opgericht, als opvolger van de SBL. In de Onderwijscoöperatie participeren vijf grote onderwijsorganisaties. De Onderwijscoöperatie betreft ook beroeps-, vak-, en belangenorganisaties en andere initiatieven in het veld die minder dan 4000 leden representeren, de zogenoemde geassocieerden. Het is de bedoeling dat de Coöperatie een zo goed mogelijke vertegenwoordiging vormt van het onderwijsveld in de volle breedte. De Onderwijscoöperatie concretiseert haar ambities in drie programmalijnen: 'bekwaamheid', 'professionele ruimte', en 'communicatie, status en imago van het beroep'.

Onder de activiteiten van de Onderwijscoöperatie vallen onder meer advies aan de minister over de herijking van de bekwaamheidseisen (daarvoor is afstemming met sectorraden en ouderorganisaties vereist en weegt het advies van de lerarenopleidingen mee). Verder is de coöperatie verantwoordelijk voor: het inhoudelijke beheer van het lerarenregister, Leraar 24, het organiseren van pilots peer-review en de organisatie van de Dag van de leraar en de verkiezing van de Leraren van het jaar. De Onderwijscoöperatie en OCW hebben het Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012-2015<sup>76</sup> gesloten, waarin ook afspraken zijn gemaakt over het door OCW ter beschikking stellen van financiële middelen.

### *Stimuleren van leren van elkaar, het opzetten van leernetwerken van leraren*

Een invalshoek waarlangs de overheid probeert de professionaliteit van zittende leraren te vergroten, betreft het stimuleren van leren van elkaar in leernetwerken van leraren. We beschrijven kort enkele van die, met overheidssteun opgezette, initiatieven.

Een van die leergemeenschappen maakt deel uit van het in 2011 gestarte programma: Innovatie Impuls Onderwijs.<sup>77</sup> Het doel van dat project dat

---

76 Ministerie van OCW & Onderwijscoöperatie (2012). *Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012 - 2015*. Den Haag: Ministerie van OCW.

77 [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027516/geldigheidsdatum\\_04-01-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027516/geldigheidsdatum_04-01-2011).

doorloopt tot 2014, is tweeledig: het implementeren van vijf innovatieve maatregelen in de schoolorganisatie po en vo, gericht op verhoging van de arbeidsproductiviteit met behoud van onderwijskwaliteit en zonder verhoging van werkdruk, en het meten van de effecten van deze maatregelen op de arbeidsproductiviteit. Om naast deze vijf projecten ook een bredere vernieuwingsbeweging op gang te brengen onder scholen is daarnaast het IIO-Netwerk opgestart. In dit netwerk, voor en door vernieuwende denkers en doeners werkzaam in het onderwijs, inspireren en adviseren leden elkaar. Het programma Innovatie Impuls betreft een pilot die onderzoeksmatig wordt begeleid.

Verder is de minister voornemens vanaf 2013 in te zetten op de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen van leraren voortgezet onderwijs, onderzoeksgroepen van universiteiten en het bedrijfsleven om daarmee de mogelijkheden voor stages en gastlessen verder uit te breiden en zo de professionaliteit van leraren te versterken.

Een derde voorbeeld van leernetwerken van leraren betreft het kader dat de universitaire lerarenopleidingen hebben ontwikkeld waarbinnen voorstellen kunnen worden ingediend voor de opzet, uitvoering, evaluatie en consolidatie van bovenschoolse professionele leergemeenschappen van docenten in het voortgezet onderwijs. Dit plan is geschreven in het kader van het landelijke programma “Impuls Leraren Tekortvakken”, op verzoek van de minister van OCW in haar brief van 12 juni 2013.<sup>78</sup>

Ten slotte noemen we de inzet van peer review als voorbeeld van de wijze waarop de overheid het stimuleren van leren van elkaar in het onderwijs stimuleert. Scholen die participeren, maken structureel gebruik van *peer review*, waarbij professionals van verschillende scholen bij elkaar kijken en elkaar aanspreken op kwaliteit en de verbetering daarvan. Het is bedoeling dat daarbij gebruik wordt gemaakt van indicatoren vanuit het inspectietoezicht op het leraarschap. Hierover worden afspraken gemaakt met de sectororganisaties en de Onderwijscoöperatie (uit Actieplan leraar 2020).

---

78 Ministerie van OCW (2013). *Pilots professionele leergemeenschappen (PLG'S)*.

### *Actieplan leraar 2020*

Voortbouwend op het actieplan Leerkracht wordt in de verschillende onderwijssectoren gewerkt aan verbetering van de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs. Daartoe zijn in 2011 voor de sectoren afzonderlijk kwaliteitsagenda's opgesteld. Voor het primair onderwijs is dat het actieplan 'Basis voor beter presteren', voor het voortgezet onderwijs het actieplan 'Beter presteren', en voor het mbo 'Focus op vakmanschap'.

Uit deze actieplannen komt duidelijk naar voren dat de kwaliteitsslag die het kabinet met het onderwijs voor ogen staat, niet zonder een kwaliteitsimpuls van de leraren kan. Voor die kwaliteitsimpuls worden tot en met 2015 jaarlijks extra middelen ter beschikking gesteld. Hierover zijn afspraken gemaakt in de met de sectorraden afgesloten Bestuursakkoorden. De middelen voor po en vo zijn opgenomen in de prestatieboxen van die sectoren. Opbrengstgericht werken is een belangrijk aandachtspunt binnen de actieplannen voor po en vo; in het verlengde daarvan wordt in een van de actielijnen ingezet op professionalisering van schoolleiders en van leraren. Voor leraren gaat het daarbij met name om professionalisering op het terrein van opbrengstgericht werken, onderwijs afstemmen op onderwijsbehoeften van leerlingen (waaronder zorgleerlingen en hoogbegaafde en excellente leerlingen) en een focus op de kernvakken, gericht op een effectieve kennisoverdracht.

Aansluitend op de sectorale actieplannen is in 2011 het actieplan «Leraar 2020 – een krachtig beroep!» (Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 176) opgesteld. Het vormt een uitwerking van de voornemens uit het Regeerakkoord ten aanzien van de versterking van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Er wordt extra geïnvesteerd in de verdere verbetering van de professionele kwaliteit van leraren en schoolleiders, met een focus op opbrengstgericht werken en Passend onderwijs. In dit actieplan wordt expliciet het uitgangspunt benoemd dat de overheid beleidsdoelen vaststelt (het 'wat') en dat de partijen in het onderwijsveld bepalen op welke manier zij die doelen zullen realiseren (het 'hoe'). 'Naar mate het onderwijsveld de doelen beter tot stand brengt, met inachtneming van de positie en belangen van alle relevante actoren op sector- en schoolniveau, kan de overheid meer terugtreden' zo wordt gesteld. Het doel van het actieplan is te bevorderen dat alle partijen, overheid, werkgevers én werknemers, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, actiegericht samenwerken om tot sterk onderwijspersoneel in professionele scholen te komen. Het Kabinet neemt daarbij een regierol.



Om dit beleid te realiseren maakt het Kabinet voor de periode 2012 t/m 2015 concrete prestatieafspraken met werkgevers over professionalisering van leraren en schoolleiders in po, vo, mbo en hbo op een aantal belangrijke speerpunten. Waar mogelijk zal bij het vaststellen van de prestatieafspraken gebruik gemaakt worden van indicatoren van de inspectie, bijvoorbeeld op het gebied van omgaan met verschillen en opbrengstgericht werken. De inzet van middelen wordt afhankelijk gemaakt van goede en concrete afrekenbare prestatieafspraken met werkgevers. Deze betreffen ook het inzetten van bestaande nascholingsmiddelen voor deze speerpunten. Hiermee bemoeit de overheid zich dus nadrukkelijk met de inhoud van het professionaliseringsbeleid van de school, ook waar het gaat om het inzetten van middelen uit de lumpsum voor professionalisering. De aanvullende middelen voor de actieplannen worden in twee tranches beschikbaar gesteld. Toekenning van de tweede tranche wordt afhankelijk gesteld van de voortgang en de inzet in de eerste tranche.

In het *Actieplan Leraar 2020* presenteert de minister maatregelen om de kwaliteit van de leraar (en de schoolleider) niet alleen te versterken maar vooral ook duurzaam te borgen. Actielijn 1 'De kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd' betreft verdere professionalisering van leraren en schoolleiders, de lerarenbeurs, masteropleidingen en promotietrajecten en de invoering van het beroepsregister:

- Van 2012 t/m 2015 vindt in po, vo en mbo met extra middelen verdere professionalisering van leraren en schoolleiders plaats. In 2016 hebben leraren in po, vo en mbo voor zover van toepassing hun deficiënties in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat, opbrengstgericht werken en beroepsgerichte voorbereiding weggewerkt.
- In 2016 voldoen schoolleiders in het po, vo en teamleiding/middenmanagement in het mbo aan de dan geldende (bekwaamheids)eisen.
- Met ingang van 2012 wordt het budget voor de lerarenbeurs exclusief ingezet voor bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten.
- Eind 2011/begin 2012 wordt het register voor leraren geopend.
- In 2018 zijn alle leraren po, vo en mbo opgenomen in het register en heeft het register civiel effect.

Een doelstelling uit het actieplan die professionalisering van zittende leraren betreft, is de inzet van de eerder genoemde peer review, waarbij professionals van verschillende scholen de kwaliteit van elkaars scholen onder de loep nemen en verbetervoorstellen formuleren. Hierover worden afspraken gemaakt met de sectororganisaties en de Onderwijscoöperatie.

In een andere actielijn uit dit plan 'Naar professionele scholen, met ruimte voor goed onderwijspersoneel' staat het HRM-beleid (in relatie tot het kwaliteitsbeleid) op schoolniveau centraal. Maatregelen in deze actielijn vallen niet direct binnen de kaders van onze analyse. Een derde actielijn betreft het opleiden van leraren; die komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

#### *Doorontwikkelen van het lerarenregister*

In 2012 is het lerarenregister van start gegaan om het systematisch bijhouden en ontwikkelen van de bekwaamheid te bevorderen. Voor professionalisering zijn vanaf 2012 extra middelen beschikbaar gesteld. De Onderwijscoöperatie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het register. De Onderwijscoöperatie komt begin 2012 met een uitgewerkt plan waarin ook de doelen t/m 2015 zijn opgenomen en geeft daarin aan hoe zij (in samenwerking met andere partijen):

- zorgt voor een uitnodigend en goed werkend lerarenregister waarvan in 2014 alle leraren het bestaan kennen en weten waartoe het dient.
- het lerarenregister ten dienste stelt als instrument voor de leraar, waarin deze uiting geeft aan zijn professionaliteit. De Onderwijscoöperatie betreft deze standpunten bij haar beleidsvragen aangaande de ontwikkeling van die professionaliteit. De Onderwijscoöperatie brengt deze standpunten in bij het overleg met OCW en OCW baseert zich mede hierop ten behoeve van beleidsinitiëring.
- het register betekenisvol wil doen zijn voor het personeelsbeleid in de scholen. Het is immers van belang dat de inschrijving in het register voor de leraar effect heeft in de dagelijkse schoolpraktijk, bijvoorbeeld in de ruimte, mogelijkheden en middelen die een leraar krijgt om zijn vak uit te oefenen en zijn bekwaamheid te onderhouden. Het streefdoel hierbij passend is dat in 2015 de helft van de leraren in het po, vo en mbo zich heeft ingeschreven.
- de validering van her- en nascholing en de beoordeling van professionaliseringsactiviteiten heeft opgestart (criteria) en hoe deze in 2015 hebben geleid tot een door de beroepsgroep gecertificeerd aanbod.

- het proces van registratie zal inrichten (van inschrijving tot herregistratie). De Onderwijscoöperatie start in 2013 een gerichte campagne ter voorkoming van een eerste uitval.
- zal communiceren over het register. In 2015 zijn alle leraren op de hoogte van de werking en de beoogde doelen van registratie.

In 2015 zijn ook pilots binnen de sectoren po, vo en mbo (die passen binnen het plan van aanpak van het landelijke register) door de Onderwijscoöperatie begeleid.

De Onderwijscoöperatie stelt in 2012 in samenwerking met de beroepsgroep criteria vast voor het valideren van professionaliseringsactiviteiten t.b.v. het register.

De Onderwijscoöperatie valideert scholingsactiviteiten in het kader van registrabel bekwaamheidsonderhoud en start met certificering.

In een kamerbrief dd. 4 oktober 2013<sup>79</sup> schetst de staatssecretaris de hoofdlijnen voor de verdere ontwikkeling van het lerarenregister (als uitwerking van het Nationaal OnderwijsAkkoord). Om een hoog kwaliteitsniveau te bereiken en te handhaven is het noodzakelijk dat leraren permanent aan de ontwikkeling van hun bekwaamheid blijven werken en daarbij ondersteund worden door hun school. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor het lerarenregister, dit is ook in het regeerakkoord overeengekomen. Vanaf 2017 moeten alle leraren in het lerarenregister zijn opgenomen. Om vervolgens geregistreerd te blijven, tonen leraren periodiek aan voldoende professionaliseringsactiviteiten (zoals opleidingen, cursussen, trainingen en intervisie) te hebben ondernomen om in hun bekwaamheidsonderhoud te voorzien.

In het register worden niet alleen bevoegde leraren geregistreerd. De staatssecretaris is voornemens om daarnaast te komen tot een aspirant-register waarin leraren die wel benoembaar, maar nog niet bevoegd zijn, worden opgenomen. Dit vergt een aanpassing van het bestaande register en de (her)registratie-eisen. Daartoe zal worden overlegd met de

---

79 TK (2013-2014). *Hoofdlijnenbrief lerarenregister*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 550617, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Onderwijscoöperatie. In de politiek is grote verdeeldheid over de vraag of onbevoegde leraren in het register moeten worden opgenomen.

In 2017 moet het register een wettelijke status krijgen. Daarmee krijgt de registratie een civiel effect: alleen de leraren die zich geregistreerd hebben, mogen onderwijs geven.

Deze ontwikkeling wordt verantwoord vanuit de constatering dat alle inspanningen tot nu toe nog onvoldoende hebben geleid tot de gewenste effecten, namelijk dat alle leraren bevoegd en permanent bekwaam zijn en blijven en daarbij ondersteund worden door hun werkgevers. Er is dan ook behoefte aan meer zicht op wat scholen en leraren nu precies doen aan professionalisering en op de kwaliteit van het scholingsaanbod.

De staatssecretaris benadrukt de centrale positie van de beroepsgroep; deze bepaalt immers de kwaliteitsstandaard van het beroep. Door de combinatie van wettelijke verankering van het lerarenregister en sluitende afspraken over het beheer en het gebruik ervan, zal het lerarenregister een cruciale bijdrage gaan leveren aan de kwaliteit van de leraren en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs. Het lerarenregister werkt daarbij zowel richting de geregistreerde leraar als richting de werkgever. In de eerste plaats is het register een stimulans voor de leraar en de werkgever om de ruimte en mogelijkheden voor professionalisering in de CAO te benutten. De leraar moet immers voldoende aan professionalisering doen om zich te kunnen (her)registreren. In de tweede plaats is het register een stimulans voor de leraren om daadwerkelijk blijvend te investeren in hun bekwaamheid. Als zij die investering niet doen, komen zij na 2017 niet voor herregistratie in aanmerking. Professionalisering is dus zowel een recht als een plicht.

Vooruitlopend op wetgeving (daartoe zal in 2015 een wetsvoorstel worden ingediend) zegt de staatssecretaris toe met de Onderwijscoöperatie overleg te voeren over de wijze waarop het lerarenregister het beste wettelijk kan worden verankerd en welk model daarbij het beste aansluit. Daarbij wordt rekening gehouden met de uitgangspunten van het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet.

De Onderwijscoöperatie heeft in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor OCW<sup>80</sup> negatief gereageerd op de opvattingen van Staatssecretaris Dekker met betrekking tot het leraarschap, zoals neergelegd in de 'Lerarenagenda' en de 'Hoofdlijnennotitie register'. Men is van mening dat sprake is van een belangrijke koerswijziging van de overheid waar het de leraar betreft, en dat de nu gekozen koers op gespannen voet staat met het bestuursakkoord met de coöperatie. Er wordt onvoldoende recht gedaan aan het eigenaarschap van het beroep bij de beroepsbeoefenaren op individueel en collectief niveau: leraren zouden zelf moeten beslissen over hun professionele ontwikkeling, en de beroepsgroep van leraren zou in gezamenlijkheid moeten beslissen over de definitie van het beroep, de toegang tot de beroepsgroep en ontzetting daar uit. Uitgangspunt van de Coöperatie is dat sprake moet zijn van autonomie, waarbij de beroepsgroep in een omgeving van vertrouwen de verantwoordelijkheid krijgt en de bijbehorende verantwoording voor haar rekening neemt. Ook in de vaste commissie voor OCW<sup>81</sup> worden bewaren geuit tegen verdergaande bemoeienis van de overheid met het register: *'Het lerarenregister is een initiatief van, voor en door leraren. Het is een initiatief vanuit de beroepsgroep, vanuit de samenleving.... De staatssecretaris trekt het echter naar zich toe en houdt daarmee het lerarenregister in een verstikkende overheidsgreep.'* De zorg bestaat dat het lerarenregister van instrument van de beroepsgroep om de trots op de eigen professionele ontwikkeling te laten zien, verwordt tot een controle-instrument van overheid, inspectie en schoolbesturen.

In een reactie verwoordt de staatssecretaris zijn positie als volgt: *'Het is niet mijn register. Het is het register van de beroepsgroep, dat gerund wordt door de Onderwijscoöperatie. Mijn voorganger heeft daar al afspraken over gemaakt. Die konden op steun van de Kamer rekenen..... Ik wil het bij de beroepsgroep laten, want het wordt alleen succesvol als het wordt gedragen en gerund door die beroepsgroep. Het is niet zo dat de overheid er helemaal geen rol in heeft, want er moeten wel een paar dingen worden geregeld. Om te beginnen betalen wij dit register en de organisatie die het runt. We hebben afspraken gemaakt in de bestuursakkoorden. ... Als het een succes moet worden en we steken er*

---

80 Onderwijscoöperatie (2013). Standpunt Onderwijscoöperatie inzake Lerarenagenda en Hoofdlijnenbrief Lerarenregister.

81 TK (2013-2014). Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg, 27 923, nr. 182, 27 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*belastinggeld in, dan mogen we iets verwachten over tempo, de deelname aan het register en de manier waarop het wordt aangepakt...Als het register civiel effect zou moeten hebben, is een wettelijke basis nodig.*<sup>82</sup>

Hiermee stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat sprake moet zijn van een publiekrechtelijk register, waarbij de beroepsgroep verantwoordelijk is voor de invulling en de overheid voor wettelijke inbedding en handhaving, aldus de Coöperatie.

### *Lerarenagenda 2013-2020*

In oktober 2013 verschijnt de Lerarenagenda 2013-2020: De leraar maakt het verschil. De lerarenagenda betreft vraagstukken rond de instroom van studenten in de lerarenopleiding, de kwaliteit van de opleiding van leraren en de kwaliteit van het huidige bestand van leraren. De agenda omvat zeven punten 'langs het carrièrepad van leraren' waarvan er vier betrekking hebben op het versterken van de professionaliteit van het zittende personeel. Op een daarvan, de doorontwikkeling en wettelijke verankering van het lerarenregister zijn we hiervoor al uitgebreid ingegaan. De overige drie zijn:

- De startende leraar ontwikkelt zich na de opleiding tot een volledig bekwame leraar. Onze inzet is dat bestaande goed werkende inwerk- en begeleidingsprogramma's voor alle scholen beschikbaar komen. Met de werkgevers wordt overeengekomen dat zij de komende jaren ervoor zorgen dat alle startende leraren goede begeleiding krijgen<sup>83</sup>.
- Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties. Scholen willen een omslag maken naar een continue verbetering van de onderwijskwaliteit en zorgen voor sluitend personeelsbeleid met een aantrekkelijk carrièreperspectief voor leraren.
- Op weg naar een sterke beroepsorganisatie. Ons wensbeeld is een sterke en representatieve beroepsorganisatie die werkt aan duurzame

---

82 TK (2013-2014). *Hoofdlijnenbrief lerarenregister*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 550617, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

83 Er zijn verspreid over het land pilots gestart met intensive begeleiding van startende leraren. Een van die pilots, 'Kwaliteitsverbetering van leraren door intensive begeleiding van starters' in Noord-Nederland, was succesvol en zal worden verbreed.

verbetering van het beroep en daarmee het imago van de leraar.<sup>84</sup>(*Lerarenagenda 2013–2020: De leraar maakt het verschil*).

Het in 2013 afgesloten Nationaal Onderwijsakkoord sluit aan op deze lerarenagenda. In het Nationaal Onderwijsakkoord<sup>85</sup> zijn met de sociale partners afspraken gemaakt over investeringen en kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs gekoppeld aan moderne arbeidsvoorwaarden. De minister zegt toe de Kamer jaarlijks te informeren over de beleidsvoornemens uit de integrale Lerarenagenda.

### *Legitimering*

Resultaten uit internationaal vergelijkend onderzoek laten zien dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs onder druk staat. Om de kwaliteit van het onderwijs te versterken wordt ingezet op professionalisering van de leraren. Nadruk ligt daarbij op afstemmen van het onderwijs op verschillende groepen leerlingen en op opbrengstgericht werken. Verondersteld wordt dat een hoger opleidingsniveau van leraren niet alleen de opbrengsten van het onderwijs bevordert maar ook het beroep aantrekkelijker maakt. Dit is wenselijk vanwege gesignaleerde en verwachte tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt.

### *Actoren*

De overheid geeft kaders en subsidieert, maakt afspraken met de sector in de vorm van convenanten en CAO's. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het voeren van personeels- en professionaliseringsbeleid. Leraren hebben via de (G)MR invloed op de vormgeving van beleid op niveau van bestuur en school, en worden gestimuleerd om 'meester' te worden over hun eigen carrière doordat zij meer ruimte krijgen voor eigen scholing en ontwikkeling; zij kunnen op individuele basis een beroep doen op een scholingsfonds. Werkgevers moeten hiervoor ruimte creëren.

---

84 TK (2013-2014). *Lerarenagenda 2013–2020: De leraar maakt het verschil*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie 539752, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

85 Ministerie van OCW & Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. Den Haag. Dit akkoord wordt onderschreven door PO-Raad, VO-Raad, MBO-Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU, CNV-Onderwijs en FvOV; de AOb heeft niet ondertekend

### *Beleidsinstrumenten*

De overheid stimuleert professionalisering van de sector dus door: het kader vast te stellen, en waar nodig hulp en steun te bieden, goede voorbeelden te verspreiden, het nodige onderzoek te laten verrichten. Ook zorgt de overheid voor zo ver nodig voor (wijziging in) wetgeving. In de sectorakkoorden worden concrete afspraken gemaakt over de te behalen doelstellingen.

### *Politiek draagvlak*

Het draagvlak voor verdere professionalisering van leraren is breed. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een analyse van de verkiezingsprogramma's. Ook in de Tweede Kamer is er veel steun voor beleid gericht op de verdere professionalisering van leraren. Bij de uitwerkingen van het beleid worden soms wel kanttekeningen geplaatst. Men vraagt zich bijvoorbeeld af hoe het komt dat het budget van de lerarenbeurs niet volledig wordt benut en hoe verder gebruik gestimuleerd zou kunnen worden. Een van de middelen die de staatssecretaris inzet, is het creëren van ruimte voor scholing, door te investeren in meer formatie om te zorgen dat leraren die scholing volgen, vervangen kunnen worden. Een bron van zorg is verder de scheve verdeling van aanvragen voor lerarenbeurzen over de onderwijssectoren. Vanuit de politiek zou men willen bevorderen dat leraren in het vmbo meer gebruik gaan maken van de lerarenbeurs maar hier men mist hiervoor middelen tot sturing. De staatssecretaris ziet hiervoor de sectorakkoorden als mogelijkheid; daarin wil hij afspraken maken over vergroten van het aantal masters, het opleidingsniveau en het terugdringen van aantallen onbevoegden. Ook rondom het Lerarenregister en de rol van de Coöperatie versus die van de minister vindt discussie plaats. Over het al dan niet opnemen van onbevoegde leraren in het register is de politiek het niet eens. De staatssecretaris wil deze wel opnemen in een apart onderdeel van het register en spreekt over 'kandidaat-leraren' naar analogie van het register voor notarissen.

### *Draagvlak onderwijsveld*

Verdere professionalisering van zittende leraren wordt zowel door werkgevers als werknemers in het onderwijs belangrijk gevonden. De belangstelling voor de lerarenbeurs is groot. Wat deelname belemmert, is het feit dat leraren voor een deel van hun tijd vrijgesteld moeten worden.

Het register is ingesteld en de beroepsgroep georganiseerd in de Onderwijscoöperatie. De Coöperatie beheert het register. Aanmelding bij het



lerarenregister vindt voornamelijk maar beperkt plaats. Deels door onbekendheid maar ook doordat men twijfels heeft over het nut ervan.<sup>86</sup> Er is weinig steun in het onderwijsveld voor de toenemende druk vanuit de overheid om via wetgeving invloed uit te oefenen op de toepassing van het register en het register een civiel effect te geven.

#### *Variëteit (ruimte)*

De invulling van het professionaliseringsbeleid is via convenanten en in de CAO's gelegd bij het veld zelf. Toch heeft de overheid de neiging daar waar de ontwikkelingen anders of trager gaan dan voorzien te zoeken naar middelen om in te grijpen.

#### *Normstelling (richting)*

In de beleidsdocumenten en de sectorakkoorden worden concrete afspraken gemaakt over de te behalen doelstellingen, in termen van aantallen, beschikbaar budget, e.d..

#### *Toezicht*

De kwaliteit van het leraarschap en de duurzame borging daarvan maakt vanaf de wijziging van de *Wet op het onderwijstoezicht 2012*<sup>87</sup> deel uit van het inspectietoezicht. Toegevoegde beoordelingscriteria betreffen: 'de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid', en 'het personeelsbeleid, voor zover het de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel betreft'. De inspectie zal eerder en nadrukkelijker in actie komen bij tekortkomingen in de kwaliteit van het leraarschap, bijvoorbeeld bij het ontbreken van functioneringsgesprekken. Opbrengstgericht werken en het goed omgaan met verschillen tussen leerlingen in de klas maken nadrukkelijk onderdeel uit van de kwaliteit van het leraarschap. Dat geldt ook voor de inspanningen van bestuur en management voor het kwaliteitsbeleid, waaronder het personeelsbeleid, om de kwaliteit van het leraarschap duurzaam in de organisatie te borgen.

---

86 Regioplan (2012). *Onderwijs werkt! Nulmeting*. Amsterdam: Regioplan.

87 Rijksoverheid (2012, februari). *Wet op het onderwijstoezicht*.

### *Fasering en uitvoering*

De meeste maatregelen kennen een meerjarentraject, met tussentijdse monitoring van de voortgang.

### *Samenhang met ander beleid*

Vanuit het oogpunt van doorlopende leerlijnen sluit het professionaliseringsbeleid aan bij de actieplannen 'Beter presteren' voor de onderwijssectoren.<sup>88</sup> Voor het gehele onderwijs geldt dat de kwaliteit van leraren, schoolleiders, bestuurders en andere professionals binnen de school een cruciale factor vormt bij het realiseren van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Het Kabinet stelt ook extra middelen beschikbaar voor de professionalisering van schoolleiders op alle niveaus (van teamleider tot en met algemeen directeur).

Professionaliseringsbeleid is verbonden met beloningsbeleid en beleid gericht op het versterken van onderwijsinstellingen als professionele organisaties. De veranderde regelgeving ten aanzien van het collegegeld maakt dat een groter deel van het budget moet worden ingezet voor het vergoeden van collegegeld van leraren die gebruik maken van de lerarenbeurs. De toegankelijkheid blijft gegarandeerd, maar er kunnen minder aanvragen worden gehonoreerd.

### *Evaluatie*

Er is in diverse onderzoeken en monitoren in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar de uitvoering en de eerste resultaten van de maatregelen van het actieplan. Van de resultaten doet OCW verslag in de jaarlijkse nota's 'Werken in het onderwijs'. Deze is echter in 2011 voor het laatst uitgebracht.

---

<sup>88</sup> Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.  
Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Beter Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

**Tabel 4.4** De analyse van het professionaliseringsbeleid (zittende leraren) in schema

<b>Beschrijvend</b>		<b>Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem</b>
Legitimatatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd? Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Er is sprake van kwalitatieve tekorten, specifiek wordt verwezen naar de onbevoegde leraren. Ook de actieplannen 'Beter presteren' veronderstellen deskundigheidsbevordering bij leraren.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>Professionalisering van leraren maakt deel uit van breed gedragen beleid gericht op kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. In samenhang wordt ook beleid gevoerd gericht op vergroten van de aantrekkelijkheid van de sector door professionalisering van onderwijsinstellingen en beloningsbeleid.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>De overheid geeft de kaders en faciliteert, maar uitvoerende taken worden belegd bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Register voor Leraren voor vaststellen en herijken competentieprofielen en het formuleren van kwaliteitscriteria voor scholing</li> <li>▪ de Onderwijscoöperatie voor het versterken van de beroepsgroep</li> <li>▪ bij de werkgevers- en werknemersorganisaties voor de CAO's, bij besturen en scholen voor uitwerking in professionaliseringsbeleid.</li> </ul>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De overheid bepaalt de kaders via wetgeving en subsidiering, maar belegt de uitvoering en uitwerking in het algemeen bij de Onderwijscoöperatie, bij werkgevers en werknemers en bij schoolbesturen en scholen en de leraren zelf. Toch zien we dat de overheid zich soms wel degelijk bemoeit met de inhoud van het professionaliseringsbeleid vanuit de sectorale actieplannen, ook daar waar het gaat om middelen die via de lumpsum aan onderwijsinstellingen zijn toegekend.</p>

<p>Beleidsinstrumenten</p>	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Verstrekken van middelen voor professionalisering, wetgeving ten aanzien van het opnemen van professionalisering in het toezichtskader en ten aanzien van de opzet en reikwijdte van het lerarenregister.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>De overheid drukt door invoering van wettelijke regelgeving en het toekennen van een civiel effect aan deelname aan het lerarenregister een stempel op eigenstandige kwaliteitscontrole door de beroepsgroep zelf.</p>
<p>Politiek draagvlak</p>	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Het gebruik van de Lerarenbeurs wordt ingeperkt tot bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten.</p> <p>De minister is voornemens wetgeving voor te stellen rondom het Lerarenregister.</p> <p>Vanuit de politiek wordt de zorg uitgesproken dat het lerarenregister van instrument van de beroepsgroep om de trots op de eigen professionele ontwikkeling te laten zien, verwordt tot een controle-instrument van overheid, inspectie en schoolbesturen.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Als argument voor verdergaande regelgeving rondom het register beroept de minister zich op onderzoek waaruit blijkt dat de doelen ten aanzien van gewenste effecten, namelijk dat alle leraren bevoegd en permanent bekwaam zijn en blijven en daarbij ondersteund worden door hun werkgevers, nog onvoldoende worden gerealiseerd.</p>
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Het streven om leraren verder</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p>

	<p>te professionaliseren is niet aan discussie onderhevig. Wel is bijvoorbeeld geïnventariseerd wat voor- en nadelen zijn van het verhogen van het opleidingsniveau van leraren naar masterniveau.</p>	<p>Draagvlak op niveau van het onderwijsveld (leraren en werkgevers) blijkt bijvoorbeeld uit de grote deelname aan de lerarenbeurs. De aanmelding bij het register verloopt voorspoedig minder voorspoedig.</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>In 2012 wordt besloten het budget van de lerarenbeurs uitsluitend nog in te zetten voor bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten. De minister wil daarmee voorkomen dat deze middelen worden ingezet voor regulier bekwaamheidsonderhoud en -ontwikkeling; daarvoor zijn middelen opgenomen in de lumpsum.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>De overheid bemoeit zich wel met de inhoud van het professionaliseringsbeleid vanuit de sectorale actieplannen, ook daar waar het gaat om middelen via de lumpsum.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Op deelgebieden zijn doelen geformuleerd, bijv. streefdoelen t.a.v het aandeel leraren met masteropleiding, het terugdringen van het aandeel onbevoegde leraren e.d.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Professionaliseren van leraren moet zo worden georganiseerd dat het primaire proces niet wordt belemmerd.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Via inspectietoezicht, via onderzoek en monitoren</p>	<p>In de <i>Wet op het onderwijstoezicht</i> (WOT, 2012) wordt vastgelegd dat de inspectie ook toezicht houdt op de kwaliteit van het leraarschap. De kwaliteit van het personeelsbeleid, en daarbinnen de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de leraar, weegt daardoor nadrukkelijk mee bij het bepalen van de sterkte van de school, en daarmee in de afweging of intensiever toezicht noodzakelijk is.</p>

<p>Fasering en uitvoering</p>		<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd? Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Het lerarenregister is gestart met vrijwillige registratie, in 2015 wordt, op basis van de stand van de vrijwillige registratie, besloten over verdere aanpak. Verder is voorzien in de mogelijkheid van voorlopige registratie voor diegenen die nog niet aan alle eisen voldoen. Daarnaast wordt geëxperimenteerd met verschillende varianten van leer- en verbeternetwerken van leraren en met de begeleiding van startende leraren.</p>
<p>Samenhang met ander beleid</p>		<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Professionalisering van zittende leraren is ingekaderd in (actie)plannen ten behoeve van kwaliteitsverbetering van de sectoren, van de lerarenopleiding en van de onderwijsinstellingen. De verhoging van het collegegeld maakt dat minder aanvragen kunnen worden gehonoreerd.</p>
<p>Evaluatie</p>		<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Er is in diverse onderzoeken en monitoren in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar de voortgang en de resultaten van het professionaliseringsbeleid. OCW presenteerde het beleid en de effecten jaarlijks in de nota's 'Werken in het onderwijs'. Deze is echter in 2011 voor het laatst verschenen. Een evaluatie van het de ingezette maatregelen in samenhang ontbreekt.</p>

#### 4.4.2 *Het opleiden van leraren*

Zoals we eerder hebben aangegeven, valt een analyse van het beleid ten aanzien van de lerarenopleiding buiten het kader van onze opdracht. We hebben er toch voor gekozen kort in te gaan op een aantal bevindingen, omdat dit beleid vaak in samenhang met de beleid ten aanzien van professionalisering van zittende leraren wordt ontwikkeld en gepresenteerd en omdat de cte Dijsselbloem een aantal concrete aanbevelingen heeft geformuleerd die de lerarenopleidingen betreffen. We bespreken hieronder kort het beleid en gaan vervolgens na in hoeverre hiermee tegemoet is gekomen aan die aanbevelingen.

##### *Beschrijving van het beleid*

In 2008 verscheen de nota 'Krachtig meesterschap': Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011.<sup>89</sup> Deze kwaliteitsagenda beoogt – als uitwerking van het Actieplan LeerKracht van Nederland – versterking van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, meer academici voor de klas, meer variëteit in opleiding en beroep.

##### *Meer en diverser wegen naar het leraarschap*

Een daarvan betreft uitbreiding van de in 2006 ingevoerde *hbo-kop-opleiding*. Het is een reguliere tweedegraads lerarenopleiding, specifiek voor studenten die een getuigschrift van een relevante vakbachelor hebben. Zij krijgen drie jaar vrijstelling en kunnen aanspraak maken op een jaar extra studiefinanciering. In de kopopleiding krijgen studenten vooral training in pedagogische en didactische vaardigheden. Het aantal studenten dat via de kopopleiding tot tweedegraads leraar wordt opgeleid is gestegen van 180 in 2006 naar 420 in 2010.

In 2008 is de academische pabo ingevoerd. *Academische pabo* is verzamelterm voor de opleidingsroutes naar het leraarschap primair onderwijs waarin universiteiten een deel van het onderwijsprogramma verzorgen. Vaak werken zij daarbij samen met pabo's van hogescholen. Het studieprogramma van de academische pabo's bevat lessen/colleges op de universiteit en op de hogeschool en een praktijkdeel/stage.

---

89 TK (2008-2009). Aanbieding 'Krachtig meesterschap': kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011.

In 2009 is het programma *Eerst de Klas*<sup>90</sup> gestart; dit is een gezamenlijk tweejarig opleidings- en ervaringstraject van het onderwijs, het bedrijfsleven en de overheid, gericht op excellente academici (afgestudeerde masterstudenten). Het doel van het programma: meer academici voor de klas en veelzijdiger ontwikkelde mensen met leiderschapspotentieel in het management.

In 2009 is verder de opleidingsroute *Educatieve minor* gestart<sup>91</sup>. Daarmee kunnen bachelorstudenten aan een universitaire opleiding een beperkte tweedegraads bevoegdheid behalen (leerjaar 1 t/m 3 havo/vwo en vmbo-tl). Het doel van de Educatieve minor is om op termijn meer academisch opgeleide eerstegraads-leraren voor de klas te krijgen. Enerzijds gebeurt dit door meer wo-bachelor-afgestudeerden met een beperkte bevoegdheid in het leraarsvak toe te laten. Anderzijds door een vergrote instroom tot de universitaire lerarenopleidingen. Wijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek maken het mogelijk studenten met de educatieve minor in het vo te benoemen.

Universiteiten krijgen daarmee de mogelijkheid om een educatieve minor aan te bieden die leidt tot een onderwijsbevoegdheid. Met deze opleiding kunnen minorstudenten in één jaar een tweedegraads lesbevoegdheid krijgen voor de mavo, en de onderbouw van de havo en het vwo. Er is een brede steun in de Tweede kamer voor deze wetswijziging.

Vanuit de politiek wordt overigens betwijfeld of een educatieve minor aanstaande leraren voldoende kwalificeert. Gepleit wordt voor verplichte verdere scholing, een aanbeveling die inmiddels door de VSNU is overgenomen. Opleiden in de school is in 2009 structureel geregeld. Opleidingsscholen zijn partnerschappen van scholen en lerarenopleidingen die samen toekomstige leraren voor een groot gedeelte van hun studietijd op de werkplek opleiden. In april 2009 is de structurele regeling Tegemoetkoming kosten opleidingsschool in werking getreden. In totaal zijn er 83 aanvragen ter beoordeling ingediend bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Uiteindelijk is door het ministerie van OCW aan 56 opleidingsscholen subsidie toegekend. Opleidingsscholen kunnen nog een extra aanvullende subsidie ontvangen als zij zich ook kwalificeren als “academische opleidingsschool”. Voordat ook op dit punt een structurele regeling mogelijk is, moet er meer zicht zijn op de

---

90 Dialogic (2011). Vervolgevaluatie *Eerst de klas*. Utrecht: Dialogic.

91 Ecorys/Researchned (2012), Evaluatie educatieve minor. Rotterdam: Ecorys.



vraag hoe in de opleidingsschool het opleiden nog beter kan worden verbonden met het doen van praktijkgericht onderzoek in en ten nutte van de school.

Hiervoor zijn pilots uitgezet.

In de eerste monitorrapportage over de kwaliteitsagenda<sup>92</sup> is de inspectie positief over de geboekte voortgang ten aanzien van de kennisbasis, de intake- en studiekeuzegesprekken, de summer courses, de Educatieve minor en Eerst de klas.

### *Actieplan Leraar 2020*

In het in 2011 uitgebrachte actieplan «Leraar 2020 - heeft de derde actielijn 'Er komen voldoende en goed opgeleide leraren' betrekking op verdere kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen.

Ten eerste wil het kabinet de kwaliteit verbeteren door kennisbases en landelijke toetsen in te voeren. In het actieplan zijn hiertoe de volgende doelen geformuleerd:

- In 2016 zijn alle kennisbases en landelijke toetsen in de hbo-lerarenopleidingen ingevoerd.
- In 2014 is er een systeem van extern gelegitimeerde kennistoetsen ingevoerd.
- Vóór 1 december 2011 zijn er afspraken gemaakt met alle pabo's over kwaliteitsverbetering op de korte termijn met betrokkenheid van het afnemend veld.
- Vóór 1 mei 2012 zijn er afspraken gemaakt met de tweedegraads-lerarenopleidingen over kwaliteitsverbetering op de korte termijn met betrokkenheid van het afnemend veld.

Daarnaast zullen prestatieafspraken worden gemaakt met de lerarenopleidingen over onder meer opbrengstgericht werken, differentiëren en de begeleiding van beginnende leraren. Het streven is dat in 2016 alle kennisbases en landelijke toetsen zijn ingevoerd.

In de nota wordt voortgebouwd op de kabinetsreactie op Veerman waar het gaat om verdere profilering van de lerarenopleidingen. Verder wordt de wens uitgesproken dat de NVAO de op lerarenopleidingen toegesneden aanpak continueert. De ervaring die daarmee bij recente accreditaties opgedaan is,

---

<sup>92</sup> Inspectie van het Onderwijs (2011, februari). *Rapport Krachtig Meesterschap. Een eerste verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

wordt positief beoordeeld. In de aanpak is voorzien in extra aandacht op vier punten:

- de kwaliteit van de inhoudelijke samenstelling van de visitatiepanels;
- site visits worden met één dag uitgebreid. Dat geeft meer gelegenheid voor (at random) gesprekken met studenten en leraren en voor bestudering van relevante documenten;
- de verhouding tussen vakinhoud en meer algemene (vak)didactiek in het curriculum;
- de staf-student-ratio, het aantal contacturen, de studiebelasting en het opleidingsniveau van de staf.

Deze aangepaste aanpak moet een dieper inzicht geven in de wijze waarop de kwaliteit van de opleidingen wordt geborgd. Dat past bij de specifieke, op de Grondwet gebaseerde, verantwoordelijkheid voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden. Tegelijk biedt het de lerarenopleidingen de mogelijkheid om de maatschappij op basis van deskundige oordelen te overtuigen van de kwaliteit die zij leveren. Voor het beter zichtbaar krijgen van kwaliteitsverbeteringen van lerarenopleidingen is met de HBO-raad afgesproken dat de pabo's (en in de nabije toekomst alle lerarenopleidingen) inzicht geven in hun prestaties aan de hand van een specifieke set van indicatoren die de afgelopen jaren onderdeel zijn geweest van gemaakte bestuurlijke afspraken. Deze indicatoren hebben betrekking op meetbare resultaten op de betreffende indicatoren waardoor op opleidingsniveau c.q. voor elke Pabo zichtbaar is wat de stand van zaken c.q. voortgang is op specifieke beleidsdoelstellingen die - in bredere zin - voor de gehele sector gelden en die de instelling als eigen doelstelling heeft vastgesteld. Tevens is met de HBO-raad afgesproken dat in aanvulling hierop met iedere lerarenopleiding apart prestatieafspraken worden vastgelegd over de onderwerpen opbrengstgericht werken, differentiëren en begeleiding beginnende leraren. Over de exact toe te passen indicatoren zal nog nader overleg plaatsvinden. Inmiddels zijn vorderingen gemaakt met het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen door te werken met een gemeenschappelijke kennisbasis en toetsen. In 2014 worden proeftoetsen ingevoerd. De inspectie komt in de eerste helft van 2014 met een sectorbeeld. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) komt met een nieuwe accreditatieronde en stelt hiervoor een systeembrede analyse op.

Verder wil het kabinet bevorderen dat het curriculum van de lerarenopleiding basisonderwijs meer diepgang krijgt en aantrekkelijker wordt voor een bredere doelgroep. Een mogelijke oplossing daarvoor is dat leraren zich specialiseren in onderwijs aan het jongere of oudere kind. Uitgangspunt daarbij is dat studenten een brede bevoegdheid krijgen voor de hele basisschool en een specifieke bekwaamheid voor het jongere of oudere kind. Er wordt onderzocht hoe zo'n specialisatie het beste vorm kan krijgen. Ook wil het kabinet leraren voor het vmbo en mbo beter laten opleiden.

Ten slotte moet er meer controle komen op de kwaliteit van de instroom: Lerarenopleidingen maken daartoe gebruik van instrumenten zoals intake- en studiekeuzegesprekken en taal- en rekentoetsen met als doel waar nodig selectie te bevorderen. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie Veerman wil de minister bezien of de selectiemogelijkheden voor lerarenopleidingen verder versterkt moeten worden.

#### *Lerarenagenda 2013–2020: de leraar maakt het verschil*

In oktober 2013 verschijnt de Lerarenagenda 2013-2020 De leraar maakt het verschil.<sup>93</sup> De lerarenagenda betreft vraagstukken rond de instroom van studenten in de lerarenopleiding, de kwaliteit van de opleiding van leraren en de kwaliteit van het huidige bestand van leraren. Drie van de zeven agendapunten betreffen de lerarenopleidingen en bouwen voort op het eerder uitgewerkte beleid.

1. Hogere kennis- en geschiktheidseisen aan aankomende studenten voor de lerarenopleidingen. Hiertoe krijgen lerarenopleidingen meer ruimte te selecteren en scherpere eisen te stellen aan degenen die leraar willen worden.
2. De hogescholen en universiteiten gaan door met het verbeteren van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Als het sectorbeeld van inspectie van het Onderwijs over de lerarenopleidingen in 2014 daartoe aanleiding geeft, zijn verdere verbeteringen aan de orde. Verder wordt ondertussen geïnvesteerd in de kwaliteit van de opleiders en wordt gestart met voorlopers van de lerarenopleidingen die een voorbeeldrol spelen op specifieke thema's voor verdere kwaliteitsverbetering.
3. Lerarenopleidingen kunnen met aantrekkelijke en flexibele leerroutes meer doelgroepen aantrekken. Het streven is om meer zij-instromers en vwo'ers tot

---

93 Ministerie van OCW (2013, oktober). *Lerarenagenda 2013–2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

leraar op te leiden en meer mannen naar de pabo te trekken. Daarnaast wordt geïnvesteerd in meer (hbo- en wo-)masteropleide leraren voor de klas.’

Met deze lerarenagenda komt de minister/staatssecretaris tegemoet aan een aantal moties en toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan:

- Motie Duisenberg c.s. waarin de regering wordt verzocht om de gedane toezegging voor lerarenopleidingen uit te breiden naar één integrale Lerarenagenda, deze periodiek te rapporteren en eens per jaar, bijvoorbeeld op de Dag van de Leraar, met de Kamer te bespreken.
- Motie Bisschop en Rog waarin de regering wordt verzocht om in overleg te treden met de HBO-raad met het oog op de vraag hoe de voorgestelde aanvullingen zich verhouden tot de bevindingen van de Commissie-Meijerink en de acties die naar aanleiding daarvan reeds zijn ingezet, teneinde te voorkomen dat opnieuw een overladen programma ontstaat.<sup>94</sup>

De minister zegt toe de Kamer jaarlijks te informeren over de realisatie van de beleidsvoornemens uit de integrale Lerarenagenda.

#### *De analyse van het beleid t.a.v. de lerarenopleidingen*

In deze afsluitende paragraaf beantwoorden we kort de vraag hoe ‘Dijsselbloemproof’ het beleid is dat sinds 2008 is gevoerd ten aanzien van de lerarenopleidingen.

Daarbij kijken we vooral naar de aanbevelingen van de cie Dijsselbloem specifiek voor het opleiden van leraren heeft geformuleerd. We noemen ze hier kort. In de eerste plaats heeft de cie Dijsselbloem aanbevolen om de komende jaren te investeren in beleid ten aanzien van zowel de initiële lerarenopleiding als bijscholing van zittende leraren. Verder moesten de lerarenopleidingen –in afwijking van wat gebruikelijk is in het hbo- door de overheid vastgestelde curricula en examenprogramma’s krijgen. Ten derde wilde de cie de mogelijkheid onderzocht zien om het verwerven van een onderwijsbevoegdheid voor academici weer als (keuze)onderdeel van hun

---

94 TK (2012-2013). *Werken in het Onderwijs*; 27 923, nr. 156. *Motie van het lid Duisenberg c.s.* Voorgesteld 9 april 2013 Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

TK (2012-2013). *Werken in het Onderwijs*; 27 923, nr. 161. *Motie van de leden Bisschop en Rog* Voorgesteld 9 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

reguliere opleiding op te nemen, om te bevorderen dat zij met hun studie meerdere loopbaanmogelijkheden creëren.

Van investeren in beleid ten aanzien van de lerarenopleiding is duidelijk sprake. Daarbij heeft de overheid inderdaad afspraken gemaakt met de Hbo-raad en resultaatafspraken met individuele lerarenopleidingen over het zichtbaar maken van de stand van zaken c.q. voortgang op specifieke beleidsdoelstellingen die - in bredere zin - voor de gehele sector gelden en die de instelling als eigen doelstelling heeft vastgesteld. Ook is overeengekomen met de Hbo-raad dat iedere lerarenopleiding rapporteert over de wijze waarop zij studenten kwalificeren voor opbrengstgericht werken, differentiëren en hoe de begeleiding van beginnende leraren vorm krijgt. De kwaliteit wordt dus geborgd aan de hand van met de Hbo-raad overeengekomen indicatoren. In de lerarenagenda 2013-2020 wordt de mogelijkheid uitgewerkt om lerarenopleidingen in staat te stellen hogere kennis- en geschiktheidseisen aan aankomende studenten te stellen. Vanaf 2015 komen er voor de pabo inderdaad extra toelatingseisen voor geschiedenis aardrijkskunde, natuur en techniek. Daarbij gaat het niet alleen om kennis, maar ook om de geschiktheid voor het beroep. Verder is onderzoek toegezegd om vast te stellen of ook voor de tweedegraads-lerarenopleidingen strengere toelatingseisen op het gebied van kennis noodzakelijk zijn.

Verder zien we dat de instellingen tegemoet zijn gekomen aan de wens om meer diversiteit aan wegen naar het leraarschap te realiseren. Er is een aanbod voor zij-instromers en er is een subsidieregeling. Er worden kop-opleidingen en academische pabo-opleidingen aangeboden, het programma Eerst de Klas gestart en er worden educatieve minoren aangeboden voor academici. Onduidelijk is wie hier de doorslaggevende actor is, betreft het eigen initiatief van het hoger onderwijs, of heeft de overheid hier een doorslaggevende rol gespeeld. Opleiden in de school wordt bevorderd met een subsidieregeling; er zijn opleidingsscholen en academische opleidingsscholen gefaciliteerd.

#### **4.5 Eindconclusie lerarenbeleid: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?**

In de analyse van het lerarenbeleid hebben we verschillende beleidsdomeinen gerelateerd aan de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem aan de hand van een tiental topics. In deze paragraaf formuleren we op basis daarvan onze

eindconclusies voor het lerarenbeleid aan de hand van enkele kernelementen van de adviezen van de Commissie Dijsselbloem: ‘Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is het lerarenbeleid?’ Achtereenvolgens gaan we in op de legitimering van het beleid, regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

### *Legitimering*

Voor het lerarenbeleid geldt dat er eigenlijk geen problemen zijn met de *legitimering* ervan. Het belang van de kwaliteit van het onderwijs en de stelling dat die staat en valt met de kwaliteit van de leraar, staat niet ter discussie. Dat die kwaliteit onder druk staat door (dreigende) kwantitatieve en kwalitatieve tekorten van leraren evenmin. Dalende kwaliteit van het onderwijs en in het verlengde daarvan, van de leerprestaties – waarvoor men aanwijzingen zag in internationaal vergelijkende studies naar opbrengsten van het onderwijs– wordt gezien als een fundamentele bedreiging van de toekomst van Nederland als kenniseconomie. Hoewel er weinig feitelijke evidentie is voor daling van het onderwijsniveau, wordt dit wel gebruikt als legitimering, ook voor andere elementen van nieuw onderwijsbeleid, bijvoorbeeld het kwaliteitsbeleid. De legitimering is dus veeleer maatschappelijk en politiek gefundeerd, niet wetenschappelijk. Het lerarenbeleid vanaf 2008 –en ook in de periode daarvoor– vindt zijn basis in de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau en voor het waarborgen van die kwaliteit door te zorgen voor voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers. De noodzaak en invulling van het lerarenbeleid vanaf 2008 is in feite al onderbouwd in eerdere analyses van de positie van de leraar, de nota ‘Maatwerk voor morgen’ uit 1999 die al aanbevelingen bevatte voor de versterking van de beroepsgroep en van de lerarenopleidingen, en het werk van de Commissie Van Rijn uit 2001 die pleitte voor een substantiële verbetering van de beloning. Hiermee waren de hoofdlijnen in feite al uitgezet, professionaliserings- en beloningsbeleid.

### *Regie*

Anders dan bij andere beleidsterreinen uit deze studie zien we dat in het lerarenbeleid veelal sprake is van een drietrapsraket: overheid, sociale partners, werkvloer, dit zijn de relevante actoren. De overheid, het ministerie, formuleert het probleem, een visie op de aanpak en te bereiken doelstellingen en zet lijnen uit, verschaft middelen en zorgt voor wettelijke kaders. Het beleid wordt door werkgevers en werknemers op sectorniveau geconcretiseerd in

CAO's die op de werkvloer worden uitgewerkt door besturen en leraren, soms met betrokkenheid van de MR. Die taakverdeling correspondeert in principe met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, de overheid bepaalt het wat en de werkvloer het hoe.

Een mogelijk gevolg van het 'doordeleggen' van de invulling van het beleid naar de sociale partners en het veld kan zijn dat de rol van de Tweede Kamer bij de vormgeving van het beleid beperkt wordt. Of datzelfde geldt voor de rol van de politiek en de invloed van politieke overwegingen wordt soms betwijfeld; spelen in de decentrale overleggen onderwijsinhoudelijke of toch meer de politieke overwegingen de overhand? Staan werkgevers- en werknemersorganisaties niet dichterbij de politiek dan bij de werkvloer, gaat het om belangenbehartiging of om de kwaliteit van het onderwijs?

De beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan, worden bepaald door de hiervoor genoemde taakverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers, en het werkveld. De overheid neemt verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en uitdragen van een visie op het beleidsterrein. De overheid kan subsidiëren, stimuleren, faciliteren, voorbeelden toegankelijk maken, bijvoorbeeld via websites, zorgen voor wettelijke inkadering, en controleren en toezicht houden. Om de kwaliteit van leraren te controleren is de Wet op het onderwijstoezicht aangepast en is dit als aandachtspunt toegevoegd aan het toezichtskader. De kwaliteit van het personeelsbeleid, en daarbinnen de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de leraar, weegt daardoor nadrukkelijk mee bij het bepalen van de sterkte van de onderwijsinstellingen.

In een aantal gevallen is ook sprake van normstelling, door het vaststellen van streefcijfers, of bijvoorbeeld een richtlijn ten aanzien van een wenselijke verdeling van leraren over functies binnen de functiemix. Deze vormen ook het kader voor tussentijdse metingen over de voortgang van het ingezette beleid. Je kunt je afvragen of hier niet toch sprake is van bemoeienis met het hoe, waar dat eigenlijk bij de schoolbesturen zou moeten liggen.

De overheid controleert achteraf de besteding van de middelen aan de hand van resultaten en beslist op basis daarvan over voorzetting. De overheid sluit convenanten af met de sector over te bereiken doelen. Daarbij bemoeit men zich wel degelijk soms met de wijze waarop die doelen gerealiseerd moeten worden. Het vaststellen van competentieprofielen wordt bijvoorbeeld bij de beroepsgroep belegd, maar er wordt wel gestuurd op de inhoud van

(na)scholing (bijv. opbrengstgericht werken) waar scholingsbudget en zelfs scholing via de lumpsum aan besteed zou moeten worden. Hoewel in het lerarenbeleid het onderscheid tussen het wat en het hoe lastiger is te maken, zou je kunnen stellen dat de overheid hier niet handelt conform de aanbevelingen van Dijsselbloem maar zich hier expliciet ook met het hoe bemoeit. Ook bij de keuze tussen een publiek- of privaatrechtelijk register stelt de overheid zich sturend op en laat de keuze niet over aan de beroepsgroep maar kiest voor een publiekrechtelijk register waarin de beroepsgroep weliswaar verantwoordelijk is voor de inhoudelijke vulling, maar de overheid door de wettelijke inbedding de formele consequenties bepaalt en kan controleren en handhaven. Hiertegen is verzet zowel vanuit de politiek als vanuit het veld.

Al met al zien we een overheid die streeft –en dat vaak ook expliciet benoemt en daarbij soms verwijst naar Dijsselbloem- naar loslaten en verantwoordelijkheid overhevelen naar het onderwijsveld. Maar als het veld te langzaam gaat, of zich niet in de gewenste richting ontwikkelt, wordt wel degelijk meer centraal gestuurd en bemoeit de overheid zich ook met het proces, het hoe.

### *Draagvlak*

Het probleem is helder en de probleemdefinitie wordt breed gedeeld. Dat er belonings- en professionaliseringsbeleid moet worden ontwikkeld, staat eigenlijk niet ter discussie. Dat geldt zowel voor de politiek als voor het onderwijsveld. De gekozen insteek kan soms op minder steun rekenen. In de politiek heeft men bijvoorbeeld in het kader van het beloningsbeleid twijfels over de helderheid en transparantie van de criteria die worden gehanteerd bij bevordering van leraren naar hogere functies of bij het toekennen van prestatiebeloning, de mogelijkheden van inspraak daarbij via de MR, en de macht van het management. In feite uit men dus eigenlijk zorg of de delegatie van verantwoordelijkheden voor de invulling van het beleid naar actoren in het veld, het hoe, in dit geval wel goed is belegd.

Dat sprake is van een breed gedragen probleemdefinitie maar soms ook van onenigheid over de wijze waarop het beleid vorm wordt gegeven, blijkt ook in het onderwijsveld. Het verbeteren van carrièremogelijkheden en van beloning wordt onderschreven, maar of voldaan is aan de voorwaarden voor een



zorgvuldige uitwerking en uitvoering wordt soms betwijfeld. Het gelijkheidsprincipe in het onderwijs en het nog verre van professionele personeelbeleid in veel onderwijsinstellingen belemmeren de invoering van beloningsdifferentiatie, zo wordt gesteld. Het nut van verdergaande professionalisering wordt onderschreven, over de invulling ervan is minder overeenstemming. Ter discussie staat de professionele ruimte van de leraar en de vraag wie bepaalt waar de nascholing over gaat, de balans tussen scholingsbehoefte van individuele medewerkers en scholingsnoodzaak vanuit de onderwijsorganisatie, en de druk die vanuit de overheid wordt uitgeoefend om nascholing bij voorrang te koppelen aan beleidsspeerpunten als opbrengstgericht werken en Passend onderwijs. Ook hier ervaart men dus teveel centrale bemoeienis met het hoe.

Voorbeeld van een controversieel dossier was het voorstel om te experimenteren met vormen van prestatiebeloning. De Onderwijsraad kwam daarvoor met een sterk uitgewerkt plan, waarvan de PO-raad stelde dat de Onderwijsraad daarmee op de stoel van de werkgever ging zitten. Niet Dijsselbloemproof dus. De staatssecretaris reageerde positief op deze uitwerking en kwam –wel weer in de lijn van Dijsselbloem– met een voorstel om experimenten met prestatiebeloning mogelijk te maken, waarop scholen/besturen konden intekenen en daarbij zelf konden kiezen voor een eigen invulling. Maar het verzet bleef, van zowel werkgevers als werknemers in het onderwijs. Los van die (te) ver uitgewerkte inhoud van het voorstel was het veld verontwaardigd dat het kabinet de investering die nodig is om deze vorm van prestatiebeloning mogelijk te maken, uit een bezuiniging op Passend onderwijs wilde halen. Ook de politiek was zeer verdeeld, over de invulling en de vraag of dit een wenselijke manier is om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en over de relatie met de bezuinigingen op Passend onderwijs. Uiteindelijk wordt de regeling ingetrokken, met als argument ‘een nieuwe economische en budgettaire situatie’.

Ook de Onderwijsraad blijkt een relevante actor in de onderzochte periode. In de periode sinds 2008 heeft de Onderwijsraad een aantal adviezen aan de minister uitgebracht die het lerarenbeleid betreffen. Die adviezen betreffen soms vrij concreet uitgewerkte voorstellen. In een aantal gevallen heeft de overheid die concrete uitwerking overgenomen, tot ongenoegen van het veld dat vindt dat de overheid daarmee op de stoel van de werkgevers gaat zitten en

zich dus teveel bemoeit met het hoe. Het lijkt erop dat een concrete uitwerking van beleid of maatregelen in adviezen van de Onderwijsraad de rolvastheid van de overheid kan bedreigen.

We zien dat zowel de overheid als de Onderwijsraad in toenemende mate gebruik maken van veldraadplegingen. Dit wordt verantwoord vanuit de idee dat daarmee de invloed van het veld op beleid en beleidsadviezen kan worden versterkt, zoals bepleit door de Commissie Dijsselbloem. Ook hier lijkt men er naar te streven om het onderwijsveld een duidelijker rol te geven bij de invulling en uitwerking op het hoe. Niet altijd is echter duidelijk en wordt verantwoord welke standpunten het veld inneemt en hoe die inbreng is verwerkt in het voorgestelde beleid of het advies.

### *Implementatie*

In het algemeen wordt in dit beleid duidelijk zichtbaar dat er in de periode vanaf 2008 meer aandacht is voor fasering, voor kleinschalig uitproberen (al dan niet op vrijwillige basis) en voor tussentijdse evaluatie en bijstellingen op basis daarvan. Dit lijkt ook een ongewenst neveneffect te hebben, namelijk dat de uitvoerenden meer onzekerheid hebben over voortzetting van het beleid (of en hoe) op de wat langere termijn.

Duidelijk is dat de overheid ernaar streeft de verantwoordelijkheid voor de inhoud, de concretisering van het beleid over te dragen naar het veld, de werkgevers en werknemers, de beroepsgroep, de werkvloer. Soms wordt hierbij expliciet verwezen naar de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. Ook wordt er - conform de aanbevelingen van Dijsselbloem - *ruimte* gegeven voor het maken van decentrale keuzes, voor *variëteit* en voor tussentijdse bijstelling op basis van opgedane ervaringen. Er is aandacht voor leren van elkaar en uitwisselen van ervaringen en good practices. Veel maatregelen kennen daarvoor een eigen website. Verder is een groot aantal monitoren uitgezet om de uitvoering van de maatregelen en de effecten daarvan in kaart te brengen. Deze monitoren betreffen echter vaak de afzonderlijke maatregelen, van een integrale evaluatie van het gevoerde lerarenbeleid is eigenlijk geen sprake. In dit verband is het ook een gemiste kans dat het ministerie vanaf 2011 niet meer jaarlijks verantwoording aflegt in een nota 'Werken in het onderwijs'.

In het beleid wordt duidelijk zichtbaar dat men inziet dat de problemen op de onderwijsarbeidsmarkt verschillende oorzaken hebben die niet alleen kunnen worden opgelost door specifiek op leraren gericht professionaliserings- of

beloningsbeleid. In de analyses is er oog voor interactie met ander beleid; bij de evaluatie van maatregelen in het kader van het lerarenbeleid wordt zichtbaar gemaakt waar andere maatregelen of ontwikkelingen een onbedoeld of ongewenst effect kunnen hebben gehad, bijvoorbeeld het bevriezen van de salarissen, krimp, de economische crisis en de verhoging van het collegegeld.

#### *Overige opmerkingen*

Hoewel de lerarenopleiding formeel niet binnen het kader van onze opdracht viel –die betrof onderwijsbeleid in po en vo-, hebben we hier toch een beknopte analyse op uitgevoerd. Enerzijds omdat het nauw verbonden is met andere elementen van het lerarenbeleid, anderzijds omdat de Commissie Dijsselbloem expliciet aanbevelingen heeft geformuleerd voor de wenselijke invulling van de (overheids)bemoeienis met de lerarenopleidingen.

In de eerste plaats heeft de Commissie aanbevolen te investeren in zowel de initiële lerarenopleiding als in bijscholing van zittende leraren. Verder moesten de lerarenopleidingen –in afwijking van wat gebruikelijk is in het hbo- door de overheid vastgestelde curricula en examenprogramma's krijgen. Ten derde wilde de Commissie de mogelijkheid onderzocht zien om het verwerven van een onderwijsbevoegdheid voor academici weer als (keuze)onderdeel van hun reguliere opleiding op te nemen, om te bevorderen dat zij met hun studie meerdere loopbaanmogelijkheden creëren. Opmerkelijk van deze aanbevelingen is dat ze enigszins strijdig lijken met de terughoudende rol van de overheid ten aanzien van de invulling van het onderwijs, zoals de Commissie Dijsselbloem die in het algemeen voorstaat.

Van investeren in beleid ten aanzien van de lerarenopleiding is duidelijk sprake. Daarbij heeft de overheid afspraken gemaakt met de Hbo-raad en resultaatafspraken met individuele lerarenopleidingen over het zichtbaar maken van de stand van zaken c.q. voortgang op specifieke beleidsdoelstellingen die - in bredere zin - voor de gehele sector gelden en die de instelling als eigen doelstelling heeft vastgesteld. Ook is overeengekomen met de Hbo-raad dat iedere lerarenopleiding rapporteert over de wijze waarop zij studenten kwalificeren voor opbrengstgericht werken, differentiëren en hoe de begeleiding van beginnende leraren vorm krijgt. De kwaliteit wordt dus geborgd aan de hand van met de Hbo-raad overeengekomen indicatoren. De overheid heeft hier dus expliciet inbreng in gehad.

De mogelijkheid om lerarenopleidingen in staat te stellen hogere kennis- en geschiktheidseisen aan aankomende studenten te stellen is onderzocht en wordt omgezet in beleid; vanaf 2015 komen er voor de pabo extra toelatingseisen voor geschiedenis aardrijkskunde, natuur en techniek. Verder zal worden onderzocht of ook voor de tweedegraads-lerarenopleidingen strengere toelatingseisen noodzakelijk zijn.

Verder zien we dat de instellingen tegemoet zijn gekomen aan de wens om meer diversiteit aan wegen naar het leraarschap te realiseren. Ook deze aanbeveling van Dijsselbloem is dus verzilverd, al is onduidelijk wie hier de doorslaggevende actor is; betreft het eigen initiatief van het hoger onderwijs, of heeft de overheid hier een doorslaggevende rol gespeeld?

## 4.6 Geraadpleegde bronnen

- Algemene Onderwijsbond (2013). *'VO-raad jukt: promotie van leraren kan wel'*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.aob.nl/default.aspx?id=31&article=49746&q=VO-raad%20jukt&m=](http://www.aob.nl/default.aspx?id=31&article=49746&q=VO-raad%20jukt&m=).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2005). *Beginnen met beloningsbeleid of niet?* Utrecht: AVS.
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2007, september). *Organisaties voor bestuur en management po positief over rapport Rinnooy Kan*. Geraadpleegd 6 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/organisatiesvoorbestuurenmanagementpositiefoverrapportrinnooykan](http://www.avs.nl/artikelen/organisatiesvoorbestuurenmanagementpositiefoverrapportrinnooykan).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2008, april). *Nog geen akkoord over Actieplan LeerKracht*. Geraadpleegd 29 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/noggeenakkoordoveractieplanleerkracht](http://www.avs.nl/artikelen/noggeenakkoordoveractieplanleerkracht).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2010, mei). *Promotiebeurs voor talentvolle leerkracht*. Geraadpleegd 26 november 2013 via <http://www.avs.nl/artikelen/promotiebeursvoortalentvolleleerkracht>.
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2010, september). *Beleidsarm, maar toch bezuinigen (Onderwijsbegroting 2011)*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.avs.nl/artikelen/beleidsarmaartochbezuinigingenonderwijsbegroting2011](http://www.avs.nl/artikelen/beleidsarmaartochbezuinigingenonderwijsbegroting2011).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2011, mei). *Leerkrachten tegen individuele prestatiebeloning*. Geraadpleegd 6 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/leerkrachtentegenindividueleprestatiebeloning](http://www.avs.nl/artikelen/leerkrachtentegenindividueleprestatiebeloning).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2012, juni). *Experimenten prestatiebeloning geschrapt*. Geraadpleegd 26 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/experimentenprestatiebeloninggeschrapt](http://www.avs.nl/artikelen/experimentenprestatiebeloninggeschrapt).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2012, september). *Van afschaffen nullijn tot een conciërgewoning naast de school en lesgevende schoolleiders*. Geraadpleegd 26 november 2013 via <http://www.avs.nl/artikelen/vanafschaffennullijntoteenconciërgewoningnaastdeschoolenlesgevendeschoolleiders>.
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2013, januari). *Meer geld voor Lerarenbeurs*. Geraadpleegd 26 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/meergeldvoorlerarenbeurs0](http://www.avs.nl/artikelen/meergeldvoorlerarenbeurs0).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2013, februari). *Promotiebeurzen voor leraren*. Geraadpleegd 26 november 2013 via <http://www.avs.nl/artikelen/promotiebeurzenvoorleraren>.
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2013, april). *Aanvraagtermijn lerarenbeurs verlengd*. Geraadpleegd 26 november 2013 via [www.avs.nl/artikelen/aanvraagtermijnlerarenbeursverlengd](http://www.avs.nl/artikelen/aanvraagtermijnlerarenbeursverlengd).
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2013, mei). *Resultaten actieplan LeerKracht verschenen*. Geraadpleegd 26 november 2013 via <http://www.avs.nl/artikelen/resultatenactieplanleerkrachtverschenen0>.

- Algemene Vereniging Schoolleiders (2013, oktober). *Lerarenagenda 2013: betere begeleiding starters en samenwerking met bedrijfsleven*. Geraadpleegd 26 november 2013 via [www.avsn.nl/artikelen/lerarenagenda2013beterebegeleidingstartersensamenwerkingmetbedrijfsleven0](http://www.avsn.nl/artikelen/lerarenagenda2013beterebegeleidingstartersensamenwerkingmetbedrijfsleven0).
- Andersson Elffers Felix (2010). *Onderzoek optimalisatie Lerarenbeurs*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Arbeidsmarktplatform PO (2013). *Funciemix en Wet BIO in samenhang bekeken*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.
- Besturenraad (2011, januari). *Percentage Funciemix geen haalbare kaart*. Geraadpleegd 5 december 2013 via <http://www.besturenraad.nl/content/%E2%80%9Cpercentages-funciemix-geen-haalbare-kaart%E2%80%9D>.
- Besturenraad (2011, april). *Tussendoelstellingen funciemix niet gehaald*. Geraadpleegd 5 december 2013 via <http://www.besturenraad.nl/content/tussendoelstellingen-funciemix-niet-gehaald>.
- Besturenraad (2008, mei). *Ledenraadpleging 'Convenant Actieplan LeerKracht van Nederland'*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.besturenraad.nl/content/ledenraadpleging-convenant-actieplan-leerkracht-van-nederland](http://www.besturenraad.nl/content/ledenraadpleging-convenant-actieplan-leerkracht-van-nederland).
- Besturenraad (2011, april). *Ervaringen funciemix: spanning tussen kwaliteit en percentages*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.besturenraad.nl/content/ervaringen-funciemix-spanning-tussen-kwaliteit-en-percentages](http://www.besturenraad.nl/content/ervaringen-funciemix-spanning-tussen-kwaliteit-en-percentages).
- Beter Onderwijs Nederland (2013). *Bussemaker tegen wetsvoorstel versterking positie leraren*. Geraadpleegd 8 december 2013 via [www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/bussemaker-tegen-wetsvoorstel-versterking-positie-leraren](http://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/bussemaker-tegen-wetsvoorstel-versterking-positie-leraren).
- Bokdam, J., Berger, J. van Oploo, M. & Volker, G. (2011). *Tussenmeting Convenant Leerkracht 2011*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Borghans, L. (2012, 6 juni). Politiek sentiment weegt zwaarder dan experimentele aanpak. *De Volkskrant*.
- CAOP (2013). *Funciemix en Wet BIO in samenhang bekeken*. Den Haag: CAOP Research & Europa.
- Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Coonen, H.W.A.M. (2008). Professioneel leraarschap en onderwijsinnovatie. *TH&MA, Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 3, 29-34.
- Dekker, B., Berndsens, F., & Van Bergen, C. (2013) *Funcie- en salarismix in beeld*. Amsterdam: Regioplan.
- Dialogic (2011). *Vervolgevaluatie Eerst de klas*. Utrecht: Dialogic
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2013). *Pilots voor de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen, Raamplan voor 15 regionaal te starten pilots*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ecorys/Researchned (2012), *Evaluatie educatieve minor*. Rotterdam: Ecorys.

- [http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/Publicaties/brochure\\_functiemix.pdf](http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/Publicaties/brochure_functiemix.pdf)
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008-2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011, februari). *Rapport Krachtig Meesterschap. Een eerste verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009-2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012, december). *Toezichtkader Voortgezet onderwijs 2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013, juli). *Professionalisering als gerichte opgave*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jacobs, M. & Bouman, M. (2008). De leraar waarderen door systematisch evalueren. *Redax Magazine, mei*, 17-22.
- Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2008). *Erkenning van excellentie. Naar niveaudifferentiatie voor leraren*. Utrecht: LPBO.
- Leenen, H. van & F. Berndsens (2011). *Loopbaanmonitor onderwijs 2010*. Amsterdam: Regioplan.
- Leenen, H. van & F. Berndsens (2012). *Loopbaanmonitor onderwijs 2011*. Amsterdam: Regioplan.
- Leenen, H. van & F. Berndsens (2013). *Loopbaanmonitor onderwijs 2012*. Amsterdam: Regioplan.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). "De arbeidsmarkt in de collectieve sector; Investeren in mensen en kwaliteit", Eindrapport van de Commissie van Rijn, Den Haag.
- Ministerie van OCW (1999). *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008. Meer kwaliteit en differentiatie, de lerarenopleidingen aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2005). *Verslag Conferentie Draagvlaktoetsing Beleidsagenda Lerarenopleiding*. Utrecht: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2007). *Actieplan Leerkracht van Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2007, oktober). *Werken in het Onderwijs 2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2008, september). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2008, september). *Werken in het Onderwijs 2009*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW, werkgevers, werknemers (2008). *Definitief akkoord Convenant Leerkracht van Nederland Sectoren Primair en Voortgezet Onderwijs*. Scheveningen.

Ministerie van OCW (2009, september). *Werken in het Onderwijs 2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2010). *Opheffing LPBO. Brief van de Staatssecretaris aan LPBO*. 11 november 2010, Den Haag.

Ministerie van OCW (2010). *Voortgangsrapportage LeerKracht, (Kamerstuk 27 923, nr. 97)*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2010, september). *Werken in het Onderwijs 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OWC (2011). *Actieplan Beter Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Leerkracht - voortgangsrapportage 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011). *Leraar 2020 - Een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011, september). *Werken in het Onderwijs 2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2012). *Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland (2007-2012)*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW & Onderwijscoöperatie (2012). *Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012 - 2015*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2013, augustus). *Ontwikkeling van professionele leergemeenschappen*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW & Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. Den Haag.

Ministerie van OCW (2013, oktober). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2013). *Pilots professionele leergemeenschappen (PLG'S)*. Geraadpleegd op 5 november 2013 via [http://www.werkeninhetonderwijs.nl/actueel\\_vervolg.php?id=2](http://www.werkeninhetonderwijs.nl/actueel_vervolg.php?id=2).

Onderwijscoöperatie (2013). *Standpunt Onderwijscoöperatie inzake Lerarenagenda en Hoofdlijnenbrief Lerarenregister*. Geraadpleegd op 1 december 2013 via <http://www.platformvvo.nl/index.php/nb/476-standpunt-lerarenregister>.

Onderwijscoöperatie (2013). *Over ons*. Geraadpleegd op 3 december 2013 via <https://www.onderwijscooperatie.nl/over-ons/>.

Onderwijsraad (1999). *Maatwerk voor morgen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leraarschap*. Utrecht: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009). *Naar doelmatiger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.



- Onderwijsraad (2011). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Goed opgeleide leraren voor het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-Raad (2010, februari). *Oplossingen knelpunten functiemix*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.poraad.nl/search/node/oplossingen%20knelpunten%20functiemix](http://www.poraad.nl/search/node/oplossingen%20knelpunten%20functiemix).
- PO-Raad (2011, maart). *Excellente leraren in excellente scholen: JA. Prestatiebeloning: NEE*. Geraadpleegd 5 december 2013 via <http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/po-raad-assets/Ge-uploade%20bestanden/pdf%20documenten/prestatiebeloning.pdf>.
- PO-Raad (2013, mei). *Functiemix voldoet deels aan verwachtingen*. Geraadpleegd 5 december 2013 via [www.poraad.nl/content/functiemix-voldoet-deels-aan-verwachtingen](http://www.poraad.nl/content/functiemix-voldoet-deels-aan-verwachtingen).
- Regioplan (2012). *Onderwijs werkt! Nulmeting*. Amsterdam: Regioplan.
- Regioplan (2012). *Monitor Actieplan Leraar 2020: stand van zaken bij aanvang*. Amsterdam: Regioplan.
- Rijksoverheid (30-9-2010). *Regeerakkoord VVD-CDA*. Geraadpleegd 16 december 2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>
- Rijksoverheid (2012, februari). *Wet op het onderwijstoezicht*. Geraadpleegd 16 december 2013 via <https://abonneren.rijksoverheid.nl/article/primair-onderwijs/nieuwsbrief-primair-onderwijs-nummer-63/wet-op-het-onderwijstoezicht/1112/10986?preview=false>.
- Schuurmans, R., Coonen H. en K. Sanders (2008). Van startbekwaam naar excellent leraarschap. Notities bij een specialistisch carrièreconcept. TH&MA, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 1, 4-10.
- Science Guide (2013). *Het ontfuiken van de leraar*. Geraadpleegd op 20 november 2013 via <http://www.scienceguide.nl/201311/het-ontfuiken-van-de-leraar.aspx>.
- SEO (2011). *Tussenmeting versterking functiemix*. Amsterdam: SEO
- Snoek, M. (2013). *De effecten van masteropleidingen op leraren en hun omgeving; Deel 1: Literatuuronderzoek naar mogelijke effecten en onderliggende mechanismen: Beleidsdocumenten*. Amsterdam: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding Hogeschool van Amsterdam.
- Steeq van der, M., van Elk, R., Webbink, R. (2010). *Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Stichting van het Onderwijs (2012, juni). *Professionele ontwikkeling in de lift: de gezamenlijke agenda*. Den Haag.
- Stichting van het Onderwijs (2012, oktober). *Onderwijsbrede agenda voor professionele ontwikkeling*. Geraadpleegd op 1 december 2013 via [www.stichtingvanhetonderwijs.nl/de\\_stichting\\_in\\_de\\_media/nieuwsberichten/2012/2012-10-17\\_Onderwijsbrede\\_agenda\\_professionele\\_ontwikkeling.shtml](http://www.stichtingvanhetonderwijs.nl/de_stichting_in_de_media/nieuwsberichten/2012/2012-10-17_Onderwijsbrede_agenda_professionele_ontwikkeling.shtml).
- Stichting van het Onderwijs (2013). *Bekrachtiging nationaal onderwijsakkoord*. Den Haag.

- Tijdelijke Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Rapport van de Commissie Leraren*. Den Haag, Ministerie van OCW.
- TK (2005-2006). *Opleiden in de school en Lerarenopleidingen*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: AP/OKP/2005/53981, 24 november 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2006-2007). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 72, 3 november 2006. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 50, 29 januari 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 63, 10 juli 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Aanbieding 'Krachtig meesterschap': kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: DL/B/55029, 22 september 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Kamervragen CDA, PvdA, ChristenUnie, SGP, VVD en Groenlinks over bezuinigingen in Passend Onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: JOZ/201496, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 93, 15 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het Voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs; Voorstel van Wet*, 32 396, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het Voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs; Memorie van Toelichting*, 32 396, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Aanbieding Actieplannen Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Leraren*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: DL\B\234356, 8 september 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Aanhangsel van de Handelingen*. Antwoord van Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2140, 7 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend Onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 31, 31 januari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2010-2011). *Uitstel toezeggingen lerarenbeleid*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 303172, 23 mei 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK(2010-2011). *Tweede termijn AO Lerarenbeleid*. Antwoord van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 272045, 3 februari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 115, 25 juli 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Aanhangsel van de Handelingen*. Antwoord van Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2618, 25 mei 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Kamervragen bezuinigingen Passend Onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 340053, 15 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Kamervragen schriftelijk overleg n.a.v. brief prestatiebeloning*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 374669, 2 februari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Primair Onderwijs; Verslag van een Schriftelijk Overleg*, 31 293, nr. 144, 5 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Toezegging lerarenbeleid*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie 417378, 27 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012; Memorie van Toelichting*, 33 000 VIII, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wet op het onderwijstoezicht, 103<sup>e</sup> vergadering*, p. 103-6-53 - 103-6-73, 7 september 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 000 VIII, nr. 17, 28 oktober 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Schriftelijk Overleg*, 27 923, nr. 142, 16 juli 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Werken in het Onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 923, nr. 140, 27 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 511, nr. 10, 20 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Beleidsreactie op advies 'Kiezen voor kwalitatief sterke leraren' van de Onderwijsraad*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie 487436, 13 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 167, 15 mei 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Werken in het Onderwijs*; 27 923, nr. 156, *Motie van het lid Duisenberg c.s.* Voorgesteld 9 april 2013 Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Werken in het Onderwijs*; 27 923, nr. 161. *Motie van de leden Bisschop en Rog* Voorgesteld 9 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Hoofdlijnenbrief lerarenregister*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 550617, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Principeakkoord NOA*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie: 546841, 19 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014; Voorstel van Wet*, 33 750 VIII, nr. 1, 17 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Werken in het Onderwijs*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 923, nr. 172, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Werken in het Onderwijs; Verslag van een Algemeen Overleg*, 27 923, nr. 182, 27 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Leraren, Lerarenopleidingen en het Nationaal Onderwijsakkoord; Concept verslag van een Algemeen Overleg*, 2013D50665, 16 december 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Lerarenagenda 2013–2020: De leraar maakt het verschil*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie 539752, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Nadere invulling impuls leraren tekortvakken € 100 mln inclusief uitwerking amendement Lucas en Jadnanansing*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentie 489618, 13 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Vink, R., Oosterling, M., Nijman, D-J., Peters, M. (2010). *Professionalisering van leraren. Evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing*. Tilburg: IVA.
- VO-Raad (2013, juni). *Uitrol functiemix*. Geraadpleegd op 5 december 2013 via [www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix](http://www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix).
- VO-Raad (2013, september). *Functiemix voor hogere beloning*. Geraadpleegd op 5 december 2013 via [www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix](http://www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix).
- VO-Raad (2013). *Vragen van leden over de functiemix*. Geraadpleegd op 5 december 2013 via <http://www.vo-raad.nl/dossiers/functiemix/vragen-van-leden-over-de-functiemix>.
- Vrieling, S., Hogeling, L., Jacobs, J., & Krover, B. (2011). *Monitor Convenant Leerkracht 2010*. Nijmegen: ResearchNed.

## 5 Voortijdig schoolverlaten (vsv)

### 5.1 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

Op het thema Voortijdig Schoolverlaten (vsv)<sup>95</sup> zijn de afgelopen decennia verschillende beleidsacties uitgevoerd. Voortijdig schoolverlaten komt vooral voor in het voortgezet onderwijs (vo), in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en in de overgang van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) naar het mbo. Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is al jaren een van de kernthema's van het onderwijsbeleid van de overheid. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is met preventieve en curatieve maatregelen, maatwerk en verantwoordelijkheid voor lokale partijen, met name scholen, geprobeerd de omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.

Voor het bepalen van de impact van de conclusies uit het rapport van de Commissie Dijsselbloem is als startpunt 2006 genomen, het jaar waarin de nota 'Aanval op de uitval' is verschenen. Het beleid dat met ingang van deze nota geïmplementeerd werd betekende een 'knip' in het daaraan voorafgaande beleid. Er was sprake van een nieuwe beleidstheorie, een nieuwe inkadering van het vsv-probleem, door OCW 'reframing' genoemd.<sup>96</sup> Er werd met ingang van het nieuwe beleid meer geïnvesteerd in samenhang tussen centraal beleid en

---

95 De analyse van Voortijdig schoolverlaten (vsv) is uitgevoerd door Henk Sligte, m.m.v. Liselotte Dijkers.

96 Zie Eimers, Ton m.m.v. Hidde Bekhuis (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig; naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

een gemeenschappelijke regionale aanpak op basis van breed toepasbare principes, waarin oplossingen voor het complexe vsv-probleem volledig dekkend zijn en consequent worden toegepast. Dit is gerealiseerd door convenanten te sluiten tussen overheid en 39 regio's. Binnen de regio's bleef voldoende ruimte om met nieuwe aanpakken te experimenteren. De verlenging van de leerplicht maakte het makkelijker om het beleid te implementeren tot aan 18 jaar. Door de voortschrijdende mogelijkheden van Internet werd registratie op basis van onderwijsnummer (vanaf 2001) en volgen van risicoleerlingen steeds preciezer. Ten slotte heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, opgericht in 2009, daarvoor nog IB-Groep) een steeds belangrijker rol gekregen in het verzamelen van gegevens en het, na analyse, gebruiksvriendelijk terugkoppelen naar de betrokkenen in de regio's.

In onderstaand overzicht staan de belangrijkste beleidsstukken die bij het opstellen van dit document direct zijn gebruikt. Zie verder de literatuurverwijzingen achterin dit hoofdstuk.

**Schema 5.1** Beleidsacties op het thema Voortijdig Schoolverlaten, periode 2000–2013

2000	Lissabondoelstellingen.
2001	Wet op het Onderwijsnummer.
2003	Concrete nationale streefwaarden Lissabon vastgesteld.
2005	Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten opgericht.
<b>2006</b>	<b>Nota Aanval op de uitval aangeboden aan de Tweede Kamer.</b>
2007	Verhoging leerplicht naar 18 jaar (Miljoenennota Balkenende III).
<b>2008</b>	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem.</b>
2008	Algemeen overleg over Voortijdig Schoolverlaten 23 april 2008.
2008	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 september 2008, nr. VSV/51122.
2008	Algemeen overleg over Voortijdig schoolverlaten 28 oktober 2008.
2009	WRR-rapport Vertrouwen in de school.
2009	Algemeen overleg over Voortijdig Schoolverlaten 8 oktober 2009.
2011	Brief staatssecretaris 17 februari 2011, van 71.000 naar 25.000 voortijdig schoolverlaters.
2011	Algemeen overleg over Voortijdig schoolverlaten 10 mei 2011.
2012	Brief minister, Voortijdig schoolverlaten, aanhoudende inspanning noodzakelijk 14 -02-2012.

## 5.2 De beleidscontext van voortijdig schoolverlaten (VSV) in vogelvlucht

Er is in het kader van dit onderzoek een groot aantal beleidsdocumenten verzameld, vooral vanaf de periode 2008, het jaar waarin het rapport van de Commissie Dijsselbloem verscheen, tot heden. Omdat de oorsprong van deze beleidsacties eerder in de tijd ligt is ook gekeken naar documenten in de periode 2006 tot 2008, en wordt gerefereerd aan Europese doelstellingen die vanaf het jaar 2000 een rol spelen in de totstandkoming van Nederlands beleid.

### 5.2.1 Schets van het beleid

We geven eerst een schets van het beleid en gaan daarna in op de onderwerpen uit het beschrijvingskader. Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is al jaren een van de kernthema's van het onderwijsbeleid van de overheid. Al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is met preventieve en curatieve maatregelen, maatwerk en verantwoordelijkheid voor lokale partijen geprobeerd de omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) terug te dringen.

Sinds die tijd wordt extra ingezet op het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters, in 2007-2008 was het zelfs speerpunt van het toenmalige kabinetsbeleid. Hiermee werd gestreefd naar het behalen van de Europese afspraken, zoals vervat in de Lissabondoelstellingen. Daarbij ging het om het halveren van het aantal vsv'ers van 70.500 in 2002 naar maximaal 35.000 in 2012 (gemeten over het schooljaar 2010-2011). In 2012 heeft het Kabinet Rutte deze doelstelling nog verder aangescherpt tot maximaal 25.000 vsv'ers in 2016. Dit staat in relatie tot de 'Europa 2020-agenda' waarin afspraken gemaakt zijn om het aantal vsv'ers terug te brengen naar 10% of minder<sup>97</sup>. Het gaat hier om zogeheten *nieuwe* voortijdig schoolverlaters. Onder een nieuwe vsv'er wordt in de cijfers verstaan: iemand die "op 1 oktober van een schooljaar stond ingeschreven en op die datum ouder dan 11 maar nog geen 22 jaar was en vervolgens op 1 oktober van het daarop volgende schooljaar niet meer bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven en niet in het bezit is

---

97 COM(2011)18 - Voortijdig schoolverlaten aanpakken: een essentiële bijdrage aan de Europa 2020-agenda (januari 2011)

[http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdjdk3hydzq\\_j9vvik7m1c3gyxp/vimi8j81puz4](http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdjdk3hydzq_j9vvik7m1c3gyxp/vimi8j81puz4)

van een startkwalificatie, dat wil zeggen een havo, vwo of mbo-2, 3 of 4 diploma.<sup>98</sup>

De groep vsv-ers is zeer divers, maar er worden wel categorieën onderscheiden<sup>99</sup>:

- De klassieke risicoleerling. Dit zijn jongeren die te maken met condities die het zeer moeilijk maken om onderwijs te volgen. Deze groep valt weer uiteen in enerzijds 'niet-kunners' bij wie het vermogen om een startkwalificatie te halen ontbreekt, en anderzijds 'verhinderden' of 'overbelasten'<sup>100</sup> bij wie het vermogen om een startkwalificatie te halen mogelijk wel aanwezig is, maar bij wie een scala aan omstandigheden dat beletten.
- De opstapper. Dit zijn jongeren zonder probleemgeschiedenis die door een combinatie van push- en pullfactoren (kenmerken van de jongere zelf, van de school, en van de context) toch het onderwijs verlaten. Oorzaak van uitval ligt vooral in het onderwijs zelf. Deze categorie wordt ook wel 'geruisloze uitvallers' genoemd. De uitval valt vooraf namelijk bijna niet te voorspellen<sup>101</sup>.

Het beleid van de overheid is gericht op het doel dat zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie behalen. Er is al in 1993 gekozen voor het ijkpunt startkwalificatie, toen er, in plaats van zorg om jeugdwerkloosheid, arbeidsmarkttekorten begonnen te ontstaan<sup>102</sup>. De achterliggende redenering is dat als een startkwalificatie (een diploma havo, vwo of mbo niveau 2) is behaald, jongeren een beter perspectief op de arbeidsmarkt en op het

---

98 Staatscourant (2008). Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 september 2008, nr. VSV/51122, houdende uitvoeringsvoorschriften inzake het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de schooljaren 2007-2008 tot en met 2010-2011 en inzake de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten), Nr. 186, 25 september 2008.

99 Eimers, T., m.m.v. Bekhuis, H. (2006). Vroeg is nog niet voortijdig: Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

100 Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR, 2009). Vertrouwen in de school: Over de uitval van 'overbelaste' jongeren. Amsterdam: Amsterdam University Press.

101 Rooij, E. van, Pass, J. & Broek, A. van den (2010). *Geruisloos uit het onderwijs. Het verschil tussen klassieke en geruisloze risicofactoren van voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: ResearchNed.

102 Ministerie van OCW (1993). *Een goed voorbereide start*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



verwerven van een volwaardige eigen plek in de samenleving hebben. Deze redenering berust op het empirische gegeven dat jongeren met een startkwalificatie succesvoller zijn op de arbeidsmarkt (met name minder vaak werkloos zijn) dan jongeren zonder startkwalificatie en dat ze eveneens minder vaak problemen hebben op het gebied van schulden, criminaliteit, verslaving, en dergelijke<sup>103</sup>. Dit past tevens in de Europese doelstelling het opleidingsniveau van jongeren omhoog te brengen<sup>104</sup>.

Sinds 2001 bestaat de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) als aanvulling op de Leerplichtwet. De kern daarvan is dat melding, registratie en verwijzing of terugleiding van voortijdige schoolverlaters op regionaal niveau wordt vormgegeven. De zo ontstane 39 RMC-regio's hebben drie kerntaken, te weten<sup>105</sup>:

- Sluitende melding en registratie, doorverwijzing en herplaatsing van vsv'ers;
- Bevorderen van een goede samenwerking tussen alle partijen in de regio die te maken hebben met jongeren tot 23 jaar: scholen, gemeenten, jeugdzorg, leerplichtambtenaren, werkgevers, justitie en andere partijen;
- Realiseren van een sluitende aanpak met een zo goed mogelijk traject op maat voor de jongere die extra zorg nodig heeft.

Binnen het RMC is één gemeente aangewezen als contactgemeente en daarmee eerste verantwoordelijke voor de uitvoering van de kerntaken.

Overigens zijn 'regio's' in Nederland geen uniforme, formele entiteit. Dit betekent dat de definitie en afbakening van regio's van beleidsterrein tot beleidsterrein verschillen: zo zijn er 30 arbeidsmarktregio's, 37 RMC-regio's, 25 gezondheidsregio's en 28 veiligheidsregio's (Klaster, 2011). De afbakening van RMC-regio's komt het meest overeen met de arbeidsmarktregio's.

### *5.2.2 Aanval op schooluitval 2008-2011*

In 2006 heeft het ministerie van OCW de aanval op de uitval ingezet met een pakket aan maatregelen om schoolverlaten actief te bestrijden met aandacht

---

103 Ministerie van OCW (2011). Schooluitval voorkomen in Nederland: Speerpunten huidige aanpak en doorkijk naar vervolgleid. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

104 Ministerie van OCW (2007). Stand van zaken Lissabondoelstellingen. Referentie ASEA/DIR/2007/35782, 5 december 2007.

105 [www.rmnet.nl](http://www.rmnet.nl)

voor de uniciteit van elke schoolverlater, gepresenteerd in de nota 'Aanval op de uitval' (OCW, 2006). Dat betekent dat het ministerie heeft ingezet op veel verschillende maatregelen om voor verschillende typen schoolverlaters verschillende oplossingen te bieden om ze niet te laten uitvallen. De basisprincipes van het programma zijn als volgt te omschrijven:

- Extra aandacht voor de overgang van vmbo naar mbo (een belangrijk uitvalmoment)
- Meer en betere zorg op school;
- Meer ruimte voor leerlingen die liever met hun handen werken en maatwerk;
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding;
- Aantrekkelijker onderwijs, met sport en cultuur, om jongeren op school te houden;
- Twintigduizend trajecten voor 'eerder verworven competenties' (EVC) en afspraken met grote werkgevers, gericht op het halen van een startkwalificatie, voor voortijdig schoolverlaters in de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar.

Van voornoemde basisprincipes werd verwacht dat ze vsv terugdringen, doordat er meer aandacht is voor de potentiële vsv'er zelf (zorg en aandacht voor de overstap van vmbo naar mbo; bekend geworden als het vmbo-mbo2-experiment of VM2) en zijn of haar plezier in het onderwijs in het algemeen (aantrekkelijker onderwijs dat beter bij de leerling past en bewust is gekozen). Vrijwel alle principes zijn preventief van aard (uitval voorkomen) met uitzondering van de EVC-trajecten. Deze curatieve maatregel gaat uit van wat de vsv'er al kan en probeert deze zo alsnog aan een startkwalificatie en daarmee een baan te helpen.

Een andere curatieve aanpak richt zich op de zogeheten 'gevonden zonen', vsv-ers die na uitgevallen te zijn terugkeren in het bekostigd<sup>106</sup> dan wel niet-bekostigd onderwijs<sup>107</sup>. RMC-regio's hebben de opdracht om voortijdig schoolverlaters te signaleren, contact met hen te leggen en hen terug te leiden naar school of werk. Daartoe zijn netwerken van betrokkenen opgezet, waar in

---

106 Wijk, B. van, Dungen, S. van den, & Fleur, E. (2012). De gevonden zonen (m/v): Aandacht voor schoolverlaters die terugkeren naar het onderwijs. Utrecht: ECBO & DUO/INP..

107 ROA (2011). Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

ieder geval de scholen, leerplichtambtenaren en RMC-coördinatoren onderdeel van uitmaken. Naar schatting keert de helft van de nieuwe vsv-ers in de loop der tijd terug naar het onderwijs, inclusief het niet-bekostigd onderwijs.

Van verder belang is de aanpassing van de Leerplichtwet om de leerplicht per augustus 2007 te verhogen van partieel leerplichtig vanaf 16 jaar naar volledig leerplichtig tot 18 jaar voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben. In de leerplichtwet is vastgelegd dat ouders ervoor moeten zorgen dat hun kinderen bij een school staan ingeschreven en dat zij de school bezoeken. Vanaf de leeftijd van 12 jaar zijn leerplichtige jongeren zelf ook verantwoordelijk voor regelmatig schoolbezoek van de school waar zij staan ingeschreven. Het aan regels binden van schoolverzuim om regelmatig schoolbezoek te verzekeren is een manier om te bereiken dat zo veel mogelijk jongeren zo veel mogelijk lesuren bijwonen.

Spijbelen wordt gezien als een voorbode van schooluitval, en snel ingrijpen is een must, voordat spijbelen structureel wordt. Scholen en instellingen voor vo en mbo moeten leerlingen bij langdurige, ongeoorloofde afwezigheid en bij voortijdig schoolverlaten (vsv) melden bij de gemeenten en DUO (IB-Groep). Deze meldingsplicht is opgenomen in een aantal wetten, waaronder de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Leerplichtwet, de Wet Tegemoetkoming Onderwijskosten en de Wet studiefinanciering.

Om het melden van verzuim en vsv snel en effectief te laten verlopen wordt in 2008 het initiatief genomen om tot één loket bij de IB-groep te komen. Verder wordt besloten tot verscherpt toezicht op het vo en mbo door de inspectie op het naleven van wettelijke bepalingen tot tijdige melding bij gemeente en IB-Groep<sup>108</sup>.

Door een betere registratie van verzuim en vsv en daarop aansluitend een analyse van de beschikbare cijfers, heeft het ministerie de groep waar het beleid zich op moet richten goed in beeld gekregen. Diverse onderzoekprojecten hebben bijgedragen aan het verkrijgen van meer zicht op

---

108 TK (2008-2009). Voortgang integrale aanpak schoolverzuim. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 63, 18 maart 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

de cijfers (bijvoorbeeld het onderzoek naar vrijstellingen die gemeenten verlenen voor de leerplicht) en het instellen van wetgeving (bijvoorbeeld de Wet Verzuimmelding). Daarnaast heeft men zich gericht op een regionale aanpak. In regionale convenanten heeft OCW afspraken vastgelegd met de verschillende betrokkenen.

In april 2009 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Vertrouwen in de school: over de uitval van 'overbelaste' jongeren'<sup>109</sup>. Hiermee werd naast de klassieke risicoleerling en de opstapper, waar het beleid zich tot dusver op richtte qua type vsv-er, de overbelaste leerling onderscheiden. Deze leerlingen werden als volgt gekarakteriseerd: "Deze leerlingen willen graag een startkwalificatie behalen, maar door een stapeling van beperkte vaardigheden en/of chronische sociale en emotionele problemen verwordt de gang naar het diploma tot een uitputtingslag waarin zij vroeg of laat het onderspit delven." Een van de aanbevelingen in het rapport was het oprichten van plusvoorzieningen. Een plusvoorziening is een combinatieprogramma van zorg en hulpverlening, onderwijs en (indien nodig) arbeidstoeleiding, waarbij een duidelijke structuur voor en verbondenheid met de jongere voorop staan. Hierbij slaan scholen, gemeenten, zorginstaties en andere vormen van gerichte ondersteuning de handen ineen om voor deze jongeren de ondersteuning en hulp te bieden die ze nodig hebben. Met deze hulp kunnen jongeren weer toekomen aan school, en op termijn een startkwalificatie halen.

Voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 werd vanuit middelen van OCW en VWS uit de 'tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen voor overbelaste jongeren' in totaal € 60 miljoen beschikbaar gesteld voor de opstart van plusvoorzieningen. Na een geslaagde aanjaagperiode is besloten om vanaf 2012 structureel € 30 miljoen per jaar uit te trekken voor plusvoorzieningen. Dit is vanaf 2012 onderdeel geworden van de vsv-regiomiddelen voor de RMC-regio's. Het plusdeel is bedoeld voor het in stand houden en ontwikkelen van plusvoorzieningen. Bij de verdeling van de plusmiddelen over de regio's wordt rekening gehouden met het aantal vo- en mbo-leerlingen in de vsv-leeftijd dat in een apc-gebied woont. Een armoedeprobleemcumulatiegebied (apc-gebied) is een gebied waar mensen met lage inkomens, niet-westerse allochtonen en

---

109 Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2009). Vertrouwen in de school: Over de uitval van 'overbelaste' jongeren. Amsterdam: Amsterdam University Press.

uitkeringsontvangers een aanzienlijk deel van de bevolking vormen. Het percentage vsv'ers ligt in apc-gebieden ruim twee keer zo hoog als in andere gebieden.

Sinds het schooljaar 2010-2011 zijn er verder nieuwe extra maatregelen gaan gelden om het leerlingen makkelijker te maken om verder te leren:

- Leerlingen kunnen voortaan een tweede vmbo-diploma halen. Leerlingen die al een diploma hebben op bijvoorbeeld beroepsgericht niveau, mogen vanaf volgend schooljaar ook opgaan voor een tweede diploma in de theoretische leerweg. Het is een van de maatregelen van het kabinet om zogeheten laatbloeiers in het onderwijs zoveel mogelijk kansen te geven. De scholen ontvangen hiervoor geld van de overheid.
- Talentvolle derdejaars vmbo-leerlingen die willen overstappen naar havo 4, hoeven niet meer te voldoen aan aanvullende toelatingseisen.
- Leerlingen die zijn gezakt in het voortgezet onderwijs en van plan zijn volwassenenonderwijs te volgen, krijgen een volledige vergoeding voor schoolboeken.
- Minderjarige havo-leerlingen die in het reguliere onderwijs hun diploma niet meer kunnen halen, kunnen dit via het volwassenenonderwijs alsnog doen.

In bijlage 3 bij de brief van 17 februari 2011 van staatssecretaris van Bijsterveldt staat een overzicht van maatregelen en acties<sup>110</sup>. Maatregelen die daarin genoemd worden zijn onder meer de plusvoorzieningen (voortkomend uit het bovengenoemde WRR-rapport), gericht op jongeren met een opeenstapeling van persoonlijke problemen, en Experimenten VM2, waarbij vmbo-leerlingen niet hoeven over te stappen naar een andere school, maar in dezelfde school doorgaan met mbo. Al met al heeft dit geleid tot een voortzetting van het beleid voor de periode 2012-2015.

### *5.2.3 Aanpak vsv 2012-2015*

'Aanval op Schooluitval 2008-2011' moedigde onderwijsinstellingen aan schooluitval te verlagen en de regionale samenwerking te verbeteren. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat het aantal nieuwe vsv'ers in de afgelopen jaren

---

<sup>110</sup> TK (2010-2011). Huidige maatregelen en acties. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 356, nr. 20, 17 februari 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

aanzienlijk is gedaald. De overheid heeft er daarom voor gekozen deze aanpak voort te zetten met nieuwe prestatiegerichte convenanten voor de periode 2012-2015. In de convenanten blijft het accent liggen op preventie binnen het onderwijs en samenwerking in de keten op regionaal niveau. OCW verwacht dat na 2014-2015 het vsv-beleid op scholen, instellingen en bij gemeenten goed geborgd is. Borging van het beleid is dan ook één van de belangrijke punten in het vsv-beleid van de komende jaren. In de brief aan TK (kwaliteitsafspraken van 16 december 2013) staat: "Op basis van de resultaten die in de periode tot 2016 worden geboekt, wordt besloten over de wijze van voortzetting".

OCW stelt vanaf 2012 in totaal circa 113 miljoen euro per jaar beschikbaar voor de bestrijding van vsv. Ongeveer de helft van dit bedrag bestaat uit een regionale subsidie voor de 39 RMC-regio's. In de vernieuwde vsv-aanpak is er sprake van één subsidiestroom voor de RMC-regio: de vsv-regiomiddelen. Deze middelen zijn een bundeling van de huidige middelen voor onderwijsprogramma's en de middelen voor plusvoorzieningen. In plaats van een jaarlijkse aanvraag in de dienen, volstaat nu één aanvraag voor de periode 2012-2015. Conform de huidige regeling gaat het bedrag naar de contactschool. De instelling verantwoordt zich vervolgens in het jaarverslag. Voor de G4-regio's wordt een aparte regeling getroffen. Het ministerie geeft aan dat in alle 39 RMC-regio's scholen en gemeenten gezamenlijk tot een subsidieaanvraag moeten komen.

De andere helft van de jaarlijkse 113 miljoen wordt in de vorm van een prestatiesubsidie aan individuele onderwijsinstellingen toegekend. Hieronder worden beide subsidies kort toegelicht. In de aanpak voor 2008-2011 werden scholen voor hun vsv-doelstelling afgerekend op de vermindering van het *aantal* vsv'ers ten opzichte van het peiljaar 2005-2006. Om meer recht te doen aan de krimp of groei binnen onderwijsinstellingen, ontvangen instellingen met ingang van 2012 prestatiesubsidies op basis van het *percentage* nieuwe vsv'ers van een instelling (aantal nieuwe vsv'ers ten opzichte van het aantal deelnemers in de leeftijd van 12 tot 23 jaar). Deze procentuele norm belooft bovendien instellingen die al goed presteerden en nu een laag uitvalniveau hebben. Om recht te doen aan sectorale en opleidingsverschillen zijn de normen voor het voortgezet onderwijs en mbo verschillend, waarbij een school per categorie wel of geen aanspraak kan maken op de prestatiesubsidie. De normen zijn zo geformuleerd, dat ze toewerken naar het einddoel van

maximaal 25.000 nieuwe vsv'ers in 2016. Overigens ontvangt elke onderwijsinstelling, die het vsv-convenant ondertekent, een vast bedrag, waarmee men de vsv-aanpak binnen de onderwijsinstelling in stand kan houden. Voor het voortgezet onderwijs verloopt dit via de Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten, voor het middelbaar beroepsonderwijs verloopt dit via de Regeling prestatiebox mbo.

Het ministerie van OCW evalueert het vsv-beleid tussen 2012 en 2015 door middel van een monitorings- en evaluatieonderzoek. Het onderzoek brengt het verband in kaart tussen het vsv-beleid, de beschikbaar gestelde middelen en de regionale vsv-resultaten<sup>111</sup>.

### 5.3 Impact van de Commissie Dijsselbloem

#### 5.3.1 Vsv

Het rapport *Tijd voor Onderwijs* van 2008 bevat relatief weinig woorden over voortijdige schooluitval, behalve dat het probleem aandacht blijft verdienen. Ten aanzien van het vmbo en in de overgang van vmbo naar mbo wordt de hoge uitval genoemd. Verder wordt verwezen naar het belang van doorlopende leerlijnen om de overgang tussen scholen te verbeteren en tevens schooluitval terug te dringen. De Commissie bepleit binnen het huidige onderwijsstelsel en met name binnen het voortgezet onderwijs om het leveren van maatwerk in leerroutes verder te versterken. Het relatief vroege selectiemoment op twaalfjarige leeftijd wordt gerelateerd aan de noodzaak tussentijdse veranderingen van studiekeuze van scholieren en studenten meer mogelijk te maken. Het afsluiten van deze mogelijkheid draagt bij aan hoge schooluitval. De Commissie stelt: "Het aanbrenge van extra dwarsverbanden draagt zowel bij aan het vergroten van kansen, als aan het flexibiliseren van keuzemomenten waardoor de (verborgen) talenten van kinderen beter worden benut."

In het verlengde hiervan doet de Commissie de aanbeveling dat het kabinet een analyse moet maken van dwarsverbanden en overstapmogelijkheden, waarbij verschillende bestaande alternatieven, experimenten en praktijkervaringen kunnen worden betrokken, zoals ten aanzien van drempelloze overgangen

---

111 Eind 2012 is het eerste rapport verschenen: Panteia (2012). *Jaarrapport 2012: Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015*. Zoetermeer: Panteia.

tussen en integratie van vmbo en mbo. Daarnaast stelt de Commissie dat er erkenning en waardering dient te komen voor leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen en daarom de startkwalificatie niet zullen halen. Bij deze erkenning past een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten, arbeidsmarktgerichte leerweg.<sup>112</sup>

In de onderstaande paragrafen worden de onderwerpen uit het beschrijvingskader behandeld die richtinggevend zijn voor de beoordeling of het vsv-beleid vanaf 2008 voldoet aan de criteria die de Commissie Dijsselbloem heeft opgesteld. Er is voor de grote lijnen gekozen; er zijn veel kleine aanpassingen in het beleid geweest, maar het beleid is sinds 2006 niet wezenlijk veranderd.

Met de nota 'Aanval op de uitval' van 2006 (zie boven) is het beleid in de grondverf gezet: registratie, regionale afspraken, prestatieafspraken, prestatiebekostiging, ondersteuning en kennisdeling vanuit OCW, plus preventieve verzuimaanpak. OCW, gemeente en school vormen een tripartiete samenwerking. Die basis is sinds 2006 niet veranderd. Om bureaucratie tegen te gaan en slagvaardig te handelen in de samenwerking tussen centraal en decentraal niveau is onder meer in 2006 de zogeheten Kafkabrigade ingezet.

Als belangrijkste aanpassingen zijn de volgende te noemen:

- De plusvoorzieningen, voortkomend uit het WRR-rapport over overbelaste jongeren, zijn onderdeel van de nieuwe convenanten geworden;
- De meetsystematiek is zodanig aangepast dat er steeds meer 'schone' cijfers zijn, met name door het niet meenemen van onterechte vsv-ers;
- Scholen hebben via DUO namen en leerlingnummers: het zijn geen blinde vlekken meer maar individuele identificeerbare jongeren.

---

<sup>112</sup> Deze aanbevelingen komen ook in de recente adviezen van de Onderwijsraad aan de orde; zie Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad, en Onderwijsraad (2013). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Onderwijsraad



### 5.3.2 Legitimatie

Voortijdig schoolverlaten wordt al lang zowel in de maatschappij als in de politiek als onwenselijk gezien. Het beleid dat sinds de negentiger jaren geëntameerd is heeft dan ook een duidelijke legitimatie.

Tijdens de Europese Raad in Lissabon (2000) stelden de Europese regeringsleiders zich een concurrerende en sociaal hechte Europese kennissamenleving in 2010 ten doel. De lidstaten spraken hiervoor gezamenlijk doelstellingen af. Iedere lidstaat diende elke 3 jaar de nationale actieplannen voor de invulling van de Lissabon-agenda op te stellen. Voortijdig schoolverlaten was een van de vijf deelgebieden (naast leesvaardigheid, bètatechnische afgestudeerden, opleidingsniveau jongeren, en levenlang leren) waarvoor in 2003 door de (Onderwijs)Raad in Brussel concrete streefwaarden zijn vastgesteld: in 2010 zou niet meer dan 10% van de 18-24 jarigen voortijdig schoolverlater zijn. Deze streefwaarden zijn voor Nederland vertaald in streefwaarden voor 2012, en later voor 2016 op basis van het dossier “Voortijdig schoolverlaten aanpakken: een essentiële bijdrage aan de Europa 2020-agenda” van januari 2011. Het hierop gebaseerde beleid is door de centrale overheid zelf geïnitieerd maar kent dus ook een context van Europese afspraken.

Er is een bepaalde dynamiek tussen het Europese vsv-beleid en het Nederlandse. Europese afspraken worden vastgelegd in overkoepelende agenda's zoals de Lissabon-agenda en de Europa 2020-agenda. De Europese Commissie kent een Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS-raad). Voor wat betreft vsv kunnen daarin aanbevelingen aan de lidstaten worden geformuleerd. Deze komen aan de orde tijdens een zitting van de Raad. In voorbereiding daarop stuurt de minister van OCW de geannoteerde agenda naar de Tweede Kamer. Deze wordt in de vaste Kamercommissie besproken. Vervolgens brengt de minister het standpunt ten aanzien van de aanbevelingen in ter zitting van de Raad. Ten aanzien van regie op het Nederlandse beleid rond vsv spelen de Europese afspraken wel, maar het zou te ver voeren om te stellen dat een nadrukkelijke Europese regiebepaling is van het Nederlandse vsv-beleid. Mogelijk komt dit tevens omdat het Nederlandse beleid in vergelijking tot dat van de andere lidstaten zo succesvol is dat Europese doelstellingen steeds ruimschoots behaald worden.

Zoals hiervoor gesteld kent het beleid een duidelijk wentelpunt in de jaren voor 2006, tot uiting komend in de nota Aanval op de Uitval<sup>113</sup>. Ten aanzien van de probleemdefinitie richtte het beleid zich vóór de ‘reframing’ op kenmerken en risicofactoren van voortijdig schoolverlaters, en daarna meer op het complexe geheel van gebeurtenissen en factoren die leiden tot uitval. Het gaat dan niet meer om uitsluitend uitval uit onderwijs maar breder op maatschappelijke uitval. In een voetnoot in de nota staat: “De kern is dat de oorzaak niet is terug te brengen tot één of twee sterk verklarende factoren en dat zelden één gebeurtenis de oorzaak is van uitval maar meestal een keten van gebeurtenissen, die soms al heel vroeg in de leerloopbaan begint.” Ook werden typen uitvallers onderscheiden, naast de klassieke risicoleerling in eerste instantie de opstapper, later op basis van het WRR-rapport uit 2009 ook de overbelaste leerling. Er werden typen aanpakken onderscheiden voor elk type uitvaller, met daarbij aandacht voor maatwerk. Door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de regio’s te leggen wilde men meer eigenaarschap laten ontstaan bij de betrokken partijen.

Met ingang van de nota Aanval op de Uitval profileert de overheid zich als een actieve overheid, die het lokale beleid niet zonder meer aan de regio overlaat, maar sterk op afspraken koerst om overheidsbeleid af te stemmen op het lokale beleid, hetgeen tot de vsv-convenanten in 39 RMC-regio’s heeft geleid, met in elke regio vertegenwoordiging van de belangrijkste actoren.

Daarnaast speelt in het vsv-beleid de niet te onderschatten verlenging van de leerplicht naar 18 jaar, de facto de invoering van de kwalificatieplicht. Hiervoor was groot draagvlak, zowel in de politiek als in het veld, en daarmee legitimatie van het beleid. In het veld betekende het een stok achter de deur, men kon eigen beleid maken om 17- en 18-jarigen binnen te houden. Omdat leerplicht in het mbo nieuw was, bestond hier wel weerstand (zie paragraaf over draagvlak onderwijsveld).

De onderbouwing van de probleemdefinitie van het beleid geschiedt aan de hand van adviezen van de Onderwijsraad, de WRR en andere onderzoekers.

---

113 TK (2005-2006). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 32, 28 april 2006. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Omdat het beleid en de resultaten daarvan in jaarlijkse cycli worden geëvalueerd (zie de paragraaf over evaluatie), kon het steeds op punten verder worden verfijnd.

Al met al kunnen we stellen dat op het punt van legitimatie het vsv-beleid een goede onderbouwing kent, met duidelijke centrale taken in wat er met het beleid dient te worden bereikt. De beleidskeuze is om uitvoering van het beleid aan de hand van convenanten in de regio's te plaatsen. Daarmee is variatie in het 'hoe' mogelijk hetgeen voor draagvlak en legitimatie van centraal beleid in lokaal beleid zorgt.

### *5.3.3 Actoren*

De hoofdinfrastructuur bestaat uit de RMC-indeling. In de regio zijn de gemeenten betrokken (wethouders en leerplichtambtenaren), met één contactgemeente, scholen voor vo en mbo en hun besturen. Namens de scholen is er een school penvoerder als hoofdverantwoordelijke.

Centrale aansturing vindt plaats door de projectdirectie vsv (per november 2013 onderdeel van de nieuwe directie mbo), Dienst Uitvoering Onderwijs, en de inspectie van het Onderwijs.

Wat bijzonder is in het beleid zijn de zes account managers die bij OCW in dienst zijn, die elk een aantal regio's onder hun hoede hebben. Zij vormen de belichaming van de wederzijdse afstemming van overheidsbeleid en regionale uitvoering. In geval van mindere resultaten worden de hoofdactoren, zowel de verantwoordelijken bij gemeenten als bij scholen en besturen, door de account managers aangesproken over noodzakelijke verbeteringen. Zij treden echter niet in het 'hoe', hoewel goede voorbeelden vanuit andere regio's wel gedeeld worden met eventuele suggesties het eens op die manier te proberen.

Het idee van account managers was afkomstig van de toenmalige directeur van Voortijdig Schoolverlaten bij OCW die overtuigd was van actief beleid en zo veel mogelijk betrokkenheid bij het beleid van diverse actoren. In het begin was er hier en daar wantrouwen en weerstand. Nadat de regio's merkten dat de account managers werkelijk wat te bieden hadden qua informatie, kennisdelen en directe contacten met OCW, is er steeds meer vertrouwen ontstaan in deze functionarissen en de samenwerking met hen.

De maatregelen van het kabinet zijn breed afgestemd met Ingrado, VNG, G4, MBO Raad, VO-raad, Onderwijsinspectie, Raad voor de rechtspraak, Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en Halt Nederland.

Dit komt voort uit de perceptie van het probleem van vsv als heel gedifferentieerd. Daarom zijn zo veel partijen betrokken.

In de convenanten is de rolverdeling aangegeven tussen centraal beleid en de structurele decentrale regionale netwerken die snel kunnen handelen. Daarin is tevens de verantwoordingsplicht en het handelen conform wet- en regelgeving vastgelegd.

#### 5.3.4 Beleidsinstrumenten

1) De 39 vsv-convenanten met alles wat daar aan afspraken aan vast zit, rolverdeling, verzuimaanpakken, prestatiebeloning. Het is nu de tweede periode. De eerste periode liep van schooljaar 2007/2008 tot en met schooljaar 2010/2011, daarna is geëvalueerd, de huidige periode loopt van schooljaar 2012/2013 tot en met 2014/2015. Het is niet duidelijk of nieuwe convenanten daarna nodig zijn omdat het beleid zelfsturend uitgevoerd kan worden, hoewel uiteraard ingekaderd in wet- en regelgeving.

2) De verlenging van de leerplicht in 2007 heeft een effect gehad op het aantal vsv-ers. Het is voor leerlingen tot 18 jaar normaler om gewoon op school te blijven zitten, de scholen hebben duidelijke wetgeving op basis waarvan ze kunnen handelen (melden verzuim en uitval aan leerplichtambtenaar).

3) Invoering van het Onderwijsnummer en de centrale registratie van gegevens en terugkoppeling door DUO is doorslaggevend geweest voor precieze cijfers, die door betrokkenen in de regio als sturingsinformatie kan worden gebruikt. Cijfers zijn openbaar waardoor er transparantie is. Deze cijferproducten zijn een beleidsinstrument op zich.

4) De Plus-voorzieningen naar aanleiding van het WRR-rapport Vertrouwen in de School. Deze voorzieningen richten zich op overbelaste jongeren met gestapelde problematieken<sup>114</sup>. In de nieuwe convenanten zijn de Plus-voorzieningen toegevoegd.

Verder is een aantal aanvullende wetsontwerpen ingediend om het vsv-beleid te ondersteunen. Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel Verzuim en Voortijdig schoolverlaten waarmee de inspectie bij haar toezicht op het melden van verzuim en uitval op scholen ook de mogelijkheid krijgt bestuurlijke boetes op

---

<sup>114</sup> Zie b.v. de Wijkschool in Rotterdam; zie ook Pater, C., Sligte, H.W., Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie: een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

te leggen<sup>115</sup>. Dit is echter de ultieme maatregel, het beleid is echt gericht op preventie.

### 5.3.5 Politiek draagvlak

In zijn algemeenheid is er politiek draagvlak voor het vsv-beleid sinds de nota 'Aanval op de Uitval' van 2006. In de politiek is wel regelmatig enige druk om nog meer zaken centraal te regelen. Zo is er sprake van voorstellen om de kwalificatieplicht wettelijk te verlengen tot 23 jaar, en zelfs tot 27 jaar. Voor een deel komt dat voort uit wensen en behoeften van verantwoordelijke wethouders in de regio om instrumenten te hebben om (potentiële) uitvallers mee te dwingen in het onderwijssysteem te blijven en een startkwalificatie te halen<sup>116</sup>. In de brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2013 stellen de bewindslieden van OCW echter: "Op basis van deze gesprekken en verkenningen zijn wij tot de conclusie gekomen dat het beter is om vast te houden aan de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar en de kwalificatieplicht niet te verlengen. Ook niet bij wijze van experiment. Uit de verkenning blijkt dat een verlenging van de kwalificatieplicht juridisch niet haalbaar is. Daarnaast is het effect van de maatregel beperkt, zijn de kosten voor invoering hoog en is er weinig draagvlak bij scholen, leerlingen en gemeenten."<sup>117</sup>

Zoals uit het literatuuroverzicht blijkt is een groot aantal beleidsstukken in de periode 2008-2013 de revue gepasseerd. De meeste discussies en aanpassingen van het beleid gaan echter over nadere preciseringen of het voorzien in extra voorzieningen en maatregelen om het beleid soepeler en effectiever te laten verlopen. Voorbeeld is de motie om middelen voor zorgleerlingen te oormerken (een advies van Commissie Dijsselbloem) bij het verdwijnen van de

---

115 TK (2010-2011). *Van 71.000 naar 25.000 voortijdig schoolverlaters*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 356, nr. 20, 17 februari 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

116 Vooral voor de groep 18 tot 23-jarigen zonder startkwalificatie zijn er initiatieven om hen te ondersteunen alsnog die kwalificatie te laten halen; zie b.v. [www.oranjefonds.nl/oranjefonds/KansenVoorJongeren](http://www.oranjefonds.nl/oranjefonds/KansenVoorJongeren)

117 TK (2012-2013). *Uitkomsten verkenning verlenging van de kwalificatieplicht*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 91, 15 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

leerlinggebonden financiering om zo het extra risico dat zorgleerlingen voortijdig de school te verlaten te beperken<sup>118</sup>.

In het algemeen overleg van 25 maart 2008<sup>119</sup> wordt voor het eerst gewag gemaakt van de Commissie Dijsselbloem. Er is brede steun voor het vmbo-mbo2-experiment (VM2), hoewel de MBO-Raad de mogelijkheid hekelt om af te zien van vmbo-diplomerig. De staatssecretaris stelt dat het vmbo-mbo2-experiment tegemoet komt aan de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem in die zin dat het wordt gedragen door het veld. Ze stelt verder dat een vmbo-examen kan worden afgenomen maar het is niet verplicht: het wordt aan de scholen overgelaten die de ruimte en het vertrouwen krijgen om het onderwijsprogramma op maat in te richten. Het proces wordt twee tot driemaal per jaar gevolgd en aan het einde geëvalueerd.

Verder is aandacht voor de drie groepen die de WRR onderscheidt: de 'niet-kunners' voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is, de 'opstappers' die zo gewild zijn door werkgevers dat zij te snel van school af gaan (de zogeheten 'groenpluk'), en de 'overbelasten', de jongeren in de grote steden met vaak een stapeling van problemen. Er is politiek draagvlak voor het steeds gedifferentieerder beeld van de doelgroep van het beleid, in combinatie met op de verschillende typen (dreigende) uitvallers toegesneden aanpakken.

In het algemeen overleg van 24 september 2008<sup>120</sup> is er overeenstemming over de voorgestelde integrale aanpak van vsv. Om die integrale aanpak daadwerkelijk te verankeren in één aparte wet is niet haalbaar, vanwege de verwevenheid met andere wetten. Wel zegt de staatssecretaris een harmonisatie toe van de systematiek in de wet- en regelgeving met betrekking tot schoolverzuim, gevolgd door een wetsvoorstel.

---

118 TK (2007-2008). *Voortijdig schoolverlaten; Motie van de leden Jasper van Dijk en de Rooij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 695, nr. 46, 10 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

119 TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 695, nr. 51, 23 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

120 TK (2008-2009). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 695, nr. 59, 28 oktober 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In het overleg van 29 september 2008 komt opnieuw het rapport van de Commissie Dijsselbloem aan de orde ten aanzien van het 'evidence based' zijn van beleid. De staatssecretaris stelt: "Ik probeer een evenwicht te bereiken tussen experimenteel bezig zijn, maar dan uiteindelijk wel evidence based breder uitrollen. Ik kan mij heel goed voorstellen dat wij op termijn zeggen dat vmbo/mbo 2 een succes is dat we die twee wat gestructureerder aan elkaar gaan verbinden."

Verskillende aspecten uit het beleid kunnen op draagvlak rekenen: het stimuleren van lokaal beleid rond de leerplicht, de rechtstreekse geldstroom naar de gemeenten, het digitaal loket, de bonus van €2.000 per persoon voor het voorkómen hebben van schoolverlaten als prikkel voor scholen extra inzet te plegen. De staatssecretaris benadrukt dat zij liever voor stimuleren via de 39 vsv-convenanten kiest dan voor het sanctioneren van scholen of gemeenten. Er is wel enige discussie over het totale budget dat besteed wordt aan de implementatie van het vsv-beleid, maar vanuit OCW wordt gesteld dat voortijdig schoolverlaten zo veel andere kosten met zich mee brengt dat investering verantwoord is<sup>121</sup>, waarmee de Kamer akkoord gaat.

Er zijn eigenlijk geen hot issues in de kamerdiscussies. De bewindslieden rapporteren frequent over de resultaten van het beleid, die door de wijze waarop het beleid geïmplementeerd is (RMC, DUO, inspectie, de terugkoppeling van gegevens) steeds fijnmaziger worden. Uiteraard zijn er specifieke brieven en overleggen, zoals over meisjes en voortijdig schoolverlaten<sup>122</sup>, naar aanleiding van onderzoek naar thuiszitters<sup>123</sup>, over verzuimaanpak en

---

121 Er is in de bedoelde beleidsperiode regelmatig onderzoek gedaan naar kosten en baten. Zie Veld, R. in 't, Korving, W., Hamdan, Y., & Steen, M. van der. (2006). *Eindrapport: "Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten"*. Rebel Group.

122 TK (2009-2010). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 67, 18 februari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal  
TK (2009-2010). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 68, 9 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

123 Ingrado (2011). *Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010: Thuiszitters, sneller terug naar school*. Den Haag: Ingrado.  
Ingrado (2010). *Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009: Oost West - Thuis is het ook niet alles*. Den Haag: Ingrado.

ouderbetrokkenheid in het mbo<sup>124</sup>, en naar aanleiding van onderzoek naar de effecten van intensieve coaching op vsv<sup>125</sup>.

Er zijn daarnaast verschillende aanpassingen van wetten, zoals de Leerplichtwet<sup>126</sup>, bijvoorbeeld ten aanzien van kinderbijslag, en het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs<sup>127</sup>, maar de aanpassingen passeren de Kamer zonder grote discussies.

Het algemene beeld is dat het beleid in zijn implementatie steeds meer ingezakt is, en dat er weinig discussie over de essentie van het beleid is. Hoewel er wel Algemene Overleggen over het vsv-dossier gepland worden, gaan deze steeds minder door omdat er geen agendapunten zijn. Dit is een indicatie dat vsv geen heethanger vormt in de politiek. Dit komt mede door de goede evaluaties en de technische briefings (bijvoorbeeld over een nieuwe meetsystematiek<sup>128</sup>) aan de TK.

In zijn algemeenheid is er politiek draagvlak voor het VSV-beleid sinds het rapport van de Commissie Dijsselbloem. De bewindslieden komen regelmatig met brieven aan de Kamer. Uit de beleidsdiscussies in de Tweede Kamer of in het Algemeen Overleg komen wel aanpassingen en preciseringen, maar zowel naar aanleiding van de analyse van de beleidsdocumenten als de gesprekken

---

124 TK (2011-2012). *Reactie op Motie Biskop Vergaderjaar 2010-2011 no. 32 356 over verzuimaanpak en ouderbetrokkenheid in het mbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 295, nr. 85, 6 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

125 TK (2012-2013). *Rapport 'De effecten van intensieve coaching op voortijdig schoolverlaten, november 2012, CPB*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 88, 9 januari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

126 TK (2008-2009). *Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet in verband met aanpassing aan de invoering van een kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 en het aanbrengen van een aantal vereenvoudigingen in de Algemene Kinderbijslagwet alsmede enkele andere aanpassingen van die wet; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 890, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

127 TK (2010-2011). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 713, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

128 TK (2011-2012). *'Nieuwe meetsystematiek' en 'Digitaal Verzuimloket en verzuimbeleid'*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 84, 14 februari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.



met sleutelpersonen kan gesteld worden dat het beleid niet wezenlijk veranderd is in de periode 2008-2013.

### *5.3.6 Draagvlak in het onderwijsveld*

Het ontstaan en borgen van draagvlak is goed en effectief georganiseerd door de beleidsuitvoering op lokaal en regionaal plaats te doen vinden, met uitgebreide facilitering in diensten (cijfers) en financiën door het centrale niveau.

De urgentie van wet- en regelgeving ten aanzien van vsv is steeds aanwezig in het onderwijsveld. De verlenging van de leerplicht is een belangrijk instrument voor scholen om leerlingen binnen boord te houden, dus daar was draagvlak voor. Ook voor de vsv-convenanten was groot draagvlak, omdat er veel geld beschikbaar kwam voor regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten, maar ook omdat er een prestatiebeloning voor scholen kwam. Voor iedere uitvaller minder per jaar kon de school rekenen op € 2.000,-. De financiële prikkel is een serieuze factor geworden in het slagen van het beleid. Dit is gerelateerd aan een toename in het denken aan rendement in de onderwijsinstellingen, waardoor het management in deze instellingen het probleem van vsv ook economisch is gaan zien.

Binnen het mbo is er nog wel weerstand geweest. Voor het invoeren van de kwalificatieplicht was er voor leerlingen ouder dan 16 jaar geen leerplicht, dus beleid op verzuim werd niet systematisch door de onderwijsinstellingen gemaakt en gehandhaafd. Nu is men tot 18 jaar wettelijk verplicht om verzuim te registreren en te melden, en vaak trekt men dit verder door naar een nog later tijdstip. Het idee om eigen verzuimmedewerkers aan te stellen, en vervolgens via zorg of anderszins opvolging op structureel verzuim te organiseren was nieuw voor het mbo.

Maar het draagvlak bij gemeenten, Ingrado, en de VO-Raad en de MBO-Raad is breed aanwezig. Wel is er uiteraard discussie, bijvoorbeeld over toename van het aantal leerplichtambtenaren. In het mbo worden afspraken met ROC's afzonderlijk gemaakt, niet met de MBO-Raad.

### *5.3.7 Ruimte voor invulling van het beleid door het onderwijsveld*

Zoals al duidelijk moge zijn, is de ruimte groot. Ten aanzien van het preventiebeleid kan men alles doen waarvan men denkt dat het effect heeft op verzuim en uitval. De verleiding om in het 'hoe' te treden (b.v. door de account

managers, zie boven) is wel aanwezig, maar dit geschiedt in de vorm van tips en hints, en actief meepraten. Maar verandering wordt niet afgedwongen. Wel wijst men op grenzen van wat toegestaan is en niet.

### 5.3.8 Normstelling

Ook dit is volstrekt helder. Streefwaarden en normen zijn vastgelegd in de convenanten. Of men de norm haalt kan men zien in maandelijks terugrapportages van DUO. Elke school en gemeente kan heel actueel controleren op de normen, en daar op bijsturen.

Dat de ambities op landelijk niveau realistisch zijn blijkt uit de goede overall resultaten in het terugdringen van vsv.

### 5.3.9 Rekenschap en resultaat

OCW stuurt op resultaat. Als de streefwaarden zoals neergelegd in de nota's worden gehaald dan is de financiële investering die gemoeid is met beleidsuitvoering gelegitimeerd. De basisafspraken in de regionale convenanten voor het terugdringen van schooluitval zijn voor alle mbo-instellingen en vo-scholen in iedere regio hetzelfde. Zowel voor het vo als het mbo zijn drie procentuele normen vastgesteld die jaarlijks dalen (periode schooljaar 2012-2013 tot en met 2014-2015). Een onderwijsinstelling komt in aanmerking voor het variabel bedrag indien het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters dat deze onderwijsinstelling binnen een categorie heeft op of onder deze procentuele norm ligt. De vraag of het geld ook efficiënt besteed is blijft onbeantwoord.

Verder is de inspectie strenger gaan controleren op het melden van verzuim en uitval op scholen, er is verscherpt toezicht van de inspectie<sup>129</sup>.

### 5.3.10 Fasering en uitvoering

Vanuit een belangrijke conclusie van de Commissie Dijsselbloem dat grootschalige veranderingen in het onderwijs eerst in pilots moeten worden uitgetoetst en op zijn effecten worden onderzocht kan gesteld worden dat het vsv-beleid een schoolvoorbeeld is van hoe dat kan. Voor de landelijke uitrol zijn 10 'pilotachtige' convenanten in de regio gerealiseerd. Dat was een proeftuin om te zien wat werkt, hoe te zorgen dat partijen zich committeren,

---

129 TK (2007-2008). *Naar een integrale aanpak schoolverzuim*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 53, 5 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

hoe het te tillen naar het landelijk niveau. En de G4 zijn van het begin af betrokken.

Vervolgens was het voor elke regio mogelijk om kleinschalig te beginnen en dan op te schalen. Het was mogelijk verschillende snelheden in de beleidsimplementatie te hanteren.

De projectdirectie vsv was wel een buitenbeentje binnen OCW in de manier van opereren: heel actief in het veld, heel inhoudelijk meepraten, en verplichte analyses op effecten van het beleid, onder andere door de reeds in de RMC-wet<sup>130</sup> vastgelegde plicht voor de 39 contactgemeenten om jaarlijkse effectrapportages in te dienen, die inzicht bieden in de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen in de regio ten aanzien van het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. In het maken van beleid en het faciliteren van beleidsuitvoering zijn heel veel zaken doorontwikkeld die soepelheid, actualiteit en gebruiksvriendelijkheid ten goede zijn gekomen.

### *5.3.11 Samenhang met ander beleid*

De Leerplichtwet regelt de leerplicht en de kwalificatieplicht. De wet zorgt ervoor dat ieder kind verplicht tot zijn 18e verjaardag naar school gaat en op een school staat ingeschreven. Ouders en school zijn primair verantwoordelijk. Dit wordt gecontroleerd door de leerplichtambtenaar. Sancties zijn mogelijk. Na het laatste schooljaar van de leerplicht begint de kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben gehaald. Met de kwalificatieplicht wordt de leerplicht verlengd tot de dag dat de jongere een startkwalificatie heeft gehaald, of tot de dag dat de jongere 18 jaar wordt. Uitkeringsinstanties, zoals gemeenten, kunnen de kwalificatieplicht verlengen tot het 23 jaar, ten koste van het niet krijgen van een uitkering zo lang de startkwalificatie niet gehaald is.

---

130 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2001). *Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten)*, 636.

Het vsv-beleid is gericht op het halen van streefcijfers per 2016. Het al dan niet behalen van de doelstelling van maximaal 25.000 nieuwe vsv'ers in 2016 staat of valt niet alleen met het afsluiten van convenanten en een degelijk vsv-beleid. Zo hangt vsv nauw samen met een integraal jeugd- en verzuimbeleid binnen scholen en gemeenten. Vsv is echter ook een maatschappelijk fenomeen, dat zijn wortels heeft in diverse achtergronden en ontwikkelingen waar de instelling of regio weinig tot geen invloed op uit kan oefenen. Terugdringen van vsv kan men dan ook niet geïsoleerd bekijken. Andere (beleids)ontwikkelingen, buiten de invloedssfeer van de onderwijsinstelling of regio, hebben invloed op vsv, zoals:

- Invoering of wijziging van wetgeving, zoals Passend Onderwijs, Wet Werken naar Vermogen, Experimentenwet, toezicht op verzuimbeleid overhevelen naar de inspectie van het Onderwijs, Onderwijstijd, Entreeopleidingen
- Aanscherping van eisen aan scholen, zoals aandacht voor rekenen en taal (verhoogde referentieniveaus, aanscherping exameneisen (kernvakken-regeling); zie het dossier over Kwaliteitsbeleid;
- Prestatieafspraken met de sectoren, waardoor de focus bijvoorbeeld (ook) gelegd moet worden op excellentie (de top 20%); idem;
- Ontwikkelingen op het terrein van jeugdzorg (bv. Decentralisatie-uitkering Jeugd<sup>131</sup>)
- Aanscherpen uitkerings- en subsidie-eisen (bijstand, AWBZ, PGB)
- Anderszins verscherpte beleidsaandacht voor bijvoorbeeld LOB, ouderbetrokkenheid of macro-doelmatigheidsbeleid in het mbo.

### 5.3.12 Evaluatie

Het beleid is steeds, ook in de periode na Dijsselbloem, heel goed onderzocht op z'n effectiviteit. Deels is het onderzoek uitgevoerd door DUO, deels door externe partijen (CPB, Ingrado, VNG, Panteia, etc.). In het literatuuroverzicht staan de verschillende referenties aan dit onderzoek.

De resultaten van de evaluaties worden op verschillende manieren gedeeld en verspreid:

---

131 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2011). *Decentralisatie-uitkering Centra voor Jeugd en Gezin*. Kenmerk BAOZW/U201101352 Lbr. 11/047, 18 juli 2011.

- Jaarlijkse stand van zaken Lissabondoelstellingen via brieven aan Tweede Kamer.
- Verslag op dag van de Leerplicht
- De VSV-atlas en de VSV-verkenner
- Onderzoek naar dienstverlening DUO rondom vsv (per jaar)
- Jaarrapport 2012 Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015, Panteia
- Twente, Klaster Het Rijk in de Regio. Onderzoeksrapport naar regionale projecten in het onderwijs en arbeidsmarktveld.

Het webportal [www.aanvalopschooluitval.nl](http://www.aanvalopschooluitval.nl) is een voorbeeld van een actueel gehouden informatiebron, met alle cijfers en al het verrichte onderzoek.

**Tabel 5.1** Overzicht Voortijdig schoolverlaten; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Motivatie komt voort uit de definitie van voortijdig schooluitval als zijnde onwenselijk. Het is deels door de overheid zelf geïnitieerd beleid, deels is het gebaseerd op Europese afspraken. Het probleem wordt in politiek en maatschappij benoemd als urgent. Er is een duidelijke wijziging in het beleid vanaf de nota Aanval op de Uitval. Overheid wil vanaf dan een veel actievere rol spelen, maar in samenwerking met regio's. Vandaar de vsv-convenanten.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid interenieert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De probleemdefinitie van voortijdig schoolverlaten is veranderd, en kent nu meer contextfactoren, ziet het probleem als maatschappelijk in plaats van alleen onderwijsgebonden. Zowel in de politiek als het veld breed gedragen. Kaderstelling en streefdoelen door actieve centrale overheid in sterke interactie met belanghebbenden in de regio.</p>
Actoren	<i>Wie zijn betrokken, wie worden</i>	<i>In hoeverre heeft de overheid de</i>

	<p><i>betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Hoofdinfrastructuur bestaat uit de RMC-regio's. In de regio zijn het gemeenten (wethouders en leerplichtambtenaren), met één contactgemeente, scholen voor vo en mbo en hun besturen. Namens de scholen is er een penvoerder.</p> <p>Centraal is het projectdirectie vsv (per november 2013 onderdeel van de nieuwe directie mbo), Dienst Uitvoering Onderwijs, en de Inspectie van het Onderwijs.</p> <p>Bijzonder: de zes account managers bij OCW in dienst, die elk een regio hebben, vormen de belichaming van de wederzijdse afstemming van overheidsbeleid en regionale uitvoering.</p> <p>De maatregelen van het kabinet zijn afgestemd met Ingrado, VNG, G4, MBO Raad, VO-raad, Onderwijsinspectie, Raad voor de rechtspraak en Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie en Halt Nederland.</p> <p>In de convenanten is de rolverdeling tussen centraal en decentraal aangegeven.</p>	<p><i>regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>OCW maakt beleid, is actief (niet op afstand), heeft regie.</p> <p>Uitvoeringsorganisatie helder in de RMC-regio's, met faciliteren door DUO (cijfers, digitaal loket), plus verscherpt toezicht van de inspectie.</p> <p>De accountmanagers vanuit OCW oefenen daar waar nodig getrapte druk uit. Ze treden als zodanig niet in het 'hoe' maar spreken b.v. wel wethouders (en daarmee gemeenteraden) aan om druk uit te oefenen op een CvB van een ROC om betere resultaten te behalen.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>1) vsv-convenanten met alles wat daar aan afspraken aan vast zit, rolverdeling, prestatiebeloning 2) verlenging van de leerplicht;</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Regie is heel duidelijk ten aanzien van het 'wat', maar in de beleidsontwikkeling worden (on)mogelijkheden in de implementatie in de regio's</p>

	<p>mensen blijven gewoon op school zitten</p> <p>3) invoering van het Onderwijsnummer en de centrale registratie van gegevens en terugkoppeling door DUO</p> <p>4) Plusvoorzieningen voor jongeren met gestapelde problematieken</p> <p>Verder aanvullende wetsontwerpen.</p>	<p>meegenomen (interactief beleid).</p>
<p>Politiek draagvlak</p>	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom?</i></p> <p><i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>In zijn algemeenheid is er politiek draagvlak voor het vsv-beleid sinds de nota 'Aanval op de Uitval' van 2006. Modificaties zijn gericht op nadere preciseringen of het voorzien in extra voorzieningen en maatregelen om het beleid soepeler en effectiever te laten verlopen.</p> <p>Geen grote beleidsdiscussies.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Dit is het geval; in alle gevallen liggen er resultaten van onderzoek onder de bijstellingen.</p>
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe?</i></p> <p><i>Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat?</i></p> <p><i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De urgentie van bestrijden van vsv staat bij iedereen buiten kijf. Het ontstaan en borgen van draagvlak voor het beleid is goed en effectief georganiseerd door de beleidsuitvoering op lokaal en regionaal plaats te doen vinden, met uitgebreide</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk?</i></p> <p><i>Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Binnen het mbo is er nog wel weerstand geweest, vanwege het eerst ontbreken van leerplicht</p>

	<p>facilitering in diensten (cijfers) en financiën door het centrale niveau.</p> <p>Alle actoren (zie boven) zijn betrokken.</p> <p>De financiële prikkel is een serieuze factor geworden in het slagen van het beleid</p> <p>Centrale beleidsdiscussies raken aan draagvlak onderwijsveld, maar betreffen vaak het verhelpen van barrières (zoals onvoldoende leerplichtambtenaren).</p> <p>Discussies in het veld door de account managers.</p>	<p>tot 18 jaar. Maar men heeft het beleid wel geïmplementeerd (door verzuimmedewerkers, zorg, etc.).</p> <p>Het draagvlak bij gemeenten, Ingrado, en de VO-Raad en de MBO-Raad is breed aanwezig</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Men is vrij om welke preventieve of curatieve maatregel dan ook toe te passen. Centraal staat de prestatiebeloning, zodat men ook economisch profijt heeft van (het zoeken naar) effectieve maatregelen op lokaal niveau.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Er is grote vrijheid in het hoe, dus ja.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Streefwaarden en normen zijn vastgelegd in de convenanten. Of men de norm haalt kan men zien in maandelijks teruggelapportages van DUO. Elke school en gemeente kan heel actueel controleren op de normen, en daar op bijsturen</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Volstrekt helder. Dat de ambities realistisch zijn blijkt uit de goede resultaten in het terugdringen van vsv.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>OCW stuurt op resultaat. Als de streefwaarden zoals neergelegd in de nota's worden gehaald dan</p>	



	<p>is de financiële investering die gemoed is met beleidsuitvoering gelegitimeerd. De vraag of het geld ook efficiënt besteed is blijft onbeantwoord.</p> <p>Verder is de inspectie strenger gaan controleren op het melden van verzuim en uitval op scholen, er is verscherpt toezicht van de inspectie</p>	
Fasering en uitvoering	<p><i>Genoeg tijd en geld voor implementatie nieuw beleid</i></p> <p>Er wordt steeds beleid over meer jaren gemaakt met streefcijfers voor die periode. Echt nieuw beleid is er niet, wel aanpassingen en verfijningen. Het was mogelijk verschillende snelheden in de beleidsimplementatie in de regio's te hanteren. Budgetten zijn per periode vastgesteld, inclusief de bedragen die per regio beschikbaar kwamen voor samenwerking en prestatiebeloning.</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Voor de landelijke uitrol zijn 10 'pilotachtige' convenanten in de regio gerealiseerd. Dat was een proeftuin om te zien wat werkt, hoe te zorgen dat partijen zich committeren, hoe het te tillen naar het landelijk niveau. En de G4 zijn van het begin af betrokken. Vervolgens was het voor elke regio mogelijk om kleinschalig te beginnen en dan op te schalen.</p>
Samenhang met ander beleid	<p>Er is veel samenhang met ander beleid omdat vsv direct gerelateerd is aan de Leerplichtwet. Vsv als zodanig wordt gezien als complex probleem, vandaar dat er samenhang is met integraal jeugd- en verzuimbeleid en andere beleidsontwikkelingen.</p>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Het is niet helemaal duidelijk of recent beleid op b.v. het gebied van aanscherping van eisen aan scholen (taal, rekenen, vakgericht) echt doorgelicht is op hun effecten op vsv.</p>

#### 5.4 Eindconclusie vsv-beleid: Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is dit beleid?

Op basis van de analyse van beleidsdocumenten en onderzoeksresultaten in samenhang met de raadpleging van ter zake deskundige personen komt een beeld van het vsv-beleid naar voren als beleid van ‘Dijsselbloem avant la lettre’ of ‘Dijsselbloemproof’. We hebben als startpunt het verschijnen van de nota ‘Aanval op de Uitval’ in 2006 genomen, dat de essentie van het beleid en zijn implementatie vanaf 2006 tot op heden in zich draagt. Het beleid is Dijsselbloem-proof hoewel het beleid vóór het aantreden van de Commissie Dijsselbloem geïnitieerd werd.

We bespreken dat hieronder aan de hand van de onderwerpen legitimatie, ‘wat en hoe’, regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

##### *Legitimatie*

De legitimatie van het beleid vindt zijn oorsprong in het gegeven dat voortijdig schoolverlaten al lang zowel in de maatschappij als de politiek als onwenselijk wordt gezien. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is met preventieve en curatieve maatregelen, maatwerk en verantwoordelijkheid voor lokale partijen geprobeerd de omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) terug te dringen. Met de Europese afspraken in de zogeheten Lissabon-agenda kwam de noodzaak concreet beleid ten aanzien van het halen van streefwaarden te maken.

In 2006 is dat tot uiting gekomen in de nota Aanval op de Uitval, waarmee een kanteling van het beleid werd ingezet. De probleemdefinitie die eerst uitging van kenmerken en risicofactoren van voortijdig schoolverlaters verschoof naar aandacht voor het complexe geheel van gebeurtenissen en factoren die leiden tot uitval. Vervolgens werden typen uitvallers onderscheiden, met daarbij typen aanpakken die vooral maatwerk moesten bieden. Door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de regio’s te leggen is meer eigenaarschap ontstaan bij de betrokken partijen.

Hoewel vsv een complex probleem is, laat het zich duidelijk weergeven in cijfers, hetgeen door de invoering van het onderwijsnummer alleen maar exacter geworden is. Met de inzet van DUO zijn deze cijfers steeds fijnmaziger (naar regio, onderwijssoort, etc.) beschikbaar gekomen. Deze zichtbaarheid en de empirische onderbouwing daarvan heeft de noodzaak en legitimatie van het beleid –het lager krijgen van de cijfers- bevorderd.

Vsv-beleid is sterk verweven met een aantal centrale wetten op het gebied van onderwijs. Het bestrijden van vsv vindt daarin deels zijn onderbouwing. Vsv is

verder in Europese doelstellingen ingebed. Al met al kunnen we stellen dat op het punt van legitimatie het vsv-beleid een goede onderbouwing kent, met duidelijke centrale taken in wat er met het beleid dient te worden bereikt. De beleidskeuze is om uitvoering van het beleid aan de hand van convenanten in de regio's te plaatsen. Daarmee is variatie in het 'hoe' mogelijk hetgeen voor draagvlak en legitimatie van centraal beleid in lokaal beleid zorgt. Vsv-beleid is hiermee Dijsselbloem-proof wat betreft legitimatie van dit beleid.

### *Het wat en hoe*

In het vsv-beleid is het 'wat' goed omschreven, het gaat om het halen van concrete streefwaarden in aantallen van nieuwe voortijdig schoolverlaters per schooljaar. Om dat te realiseren zijn de taken van de verschillende betrokkenen gegeven, en daar waar nodig in wet- en regelgeving neergelegd. Denk aan leerplichtambtenaren, de rol van de inspectie, het neerleggen van primaire verantwoordelijkheden bij gemeenten.

De overheid schrijft echter niet voor 'hoe' het terugdringen van vsv moet gebeuren: dat ligt bij de regio's, met voldoende ruimte om te variëren en te vernieuwen. Maar de overheid profileert zich wel als een actieve overheid, die het lokale beleid niet zonder meer aan de regio overlaat, maar sterk op afspraken koerst om overheidsbeleid af te stemmen op het lokale beleid, hetgeen tot de vsv-convenanten in 39 RMC-regio's heeft geleid, met in elke regio vertegenwoordiging van de belangrijkste actoren.

Er is wel daarbij overleg tussen OCW en de regio's onder meer door de zes 'account managers' die vanuit OCW contactpersonen in de regio's zijn. In beleidsstukken is niet veel over deze functionarissen te vinden, maar geraadpleegde personen spreken hier over de belichaming van de wederzijdse afstemming van overheidsbeleid en regionale uitvoering. In geval van mindere resultaten worden de hoofdactoren, zowel de verantwoordelijken bij gemeenten als bij scholen en besturen, door de account managers aangesproken over noodzakelijke verbeteringen. Zij treden echter niet in het 'hoe', hoewel goede voorbeelden vanuit andere regio's wel gedeeld worden met eventuele suggesties het eens op die manier te proberen.

Wat het wat en hoe aspect betreft kan het beleid zo als conform de Dijsselbloem aanbevelingen worden gekenschetst.

### *Regie*

De regie over het vsv-beleid ligt bij de centrale overheid. Centrale aansturing

vindt plaats door de projectdirectie vsv (per november 2013 onderdeel van de nieuwe directie mbo), Dienst Uitvoering Onderwijs, en de inspectie van het Onderwijs. Maar de implementatie is sterk regionaal ingevuld. Het lokale beleid wordt echter niet zonder meer aan de regio overgelaten. De overheid profileert zich als een actieve overheid die sterk op afspraken koerst om het overheidsbeleid af te stemmen op het lokale beleid, hetgeen tot de vsv-convenanten in 39 RMC-regio's heeft geleid, met in elke regio vertegenwoordiging van de belangrijkste actoren. De boven genoemde account managers zijn linking-pin tussen centrale overheid en de regio's. De maatregelen van het kabinet zijn en worden breed afgestemd met Ingrado, VNG, G4, MBO-raad, VO-raad, Onderwijsinspectie, Raad voor de rechtspraak, Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en Halt Nederland. Ten aanzien van regie op het Nederlandse beleid rond vsv spelen de Europese afspraken wel, maar het zou te ver voeren om te stellen dat er een nadrukkelijke Europese regiebepaling is van het Nederlandse vsv-beleid. Mogelijk komt dit tevens omdat het Nederlandse beleid in vergelijking met dat van de andere lidstaten zo succesvol is dat Europese doelstellingen steeds ruimschoots behaald worden. Al deze met regie samenhangende maatregelen zijn in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem.

### *Draagvlak*

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de Dijsselbloem aanbevelingen is de mate van draagvlak, in de politiek maar vooral in het onderwijsveld. Het ontstaan en borgen van draagvlak is goed en effectief georganiseerd door de beleidsuitvoering op lokaal en regionaal plaats te doen vinden, met uitgebreide facilitering in diensten (actuele cijfers) en financiën door het centrale niveau. Wat meehelpt is de urgentie van wet- en regelgeving ten aanzien van vsv die steeds aanwezig is in het onderwijsveld. De verlenging van de leerplicht was een belangrijk instrument voor scholen om leerlingen binnen boord te houden, dus daar was draagvlak voor. Ook voor de vsv-convenanten was groot draagvlak, omdat er veel geld beschikbaar kwam voor regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten, maar ook omdat er een prestatiebeloning voor scholen kwam. De financiële prikkel is een serieuze factor geworden in het slagen van het beleid.

Wat betreft politiek draagvlak kunnen we stellen dat dat er uitgebreid is. Uit de beleidsdiscussies in de Tweede Kamer of in het Algemeen Overleg komen wel

aanpassingen en preciseringen, maar zowel naar aanleiding van de analyse van de beleidsdocumenten als de gesprekken met sleutelpersonen kan gesteld worden dat het beleid niet wezenlijk veranderd is in de periode 2008-2013.

### *Implementatie*

Vanuit een belangrijke conclusie van de Commissie Dijsselbloem dat grootschalige veranderingen in het onderwijs eerst in pilots moeten worden uitgetoetst en op zijn effecten worden onderzocht kan gesteld worden dat het vsv-beleid een schoolvoorbeeld is van hoe dat kan. Voor de landelijke uitrol zijn 10 'pilotachtige' convenanten in de regio gerealiseerd. Dat was een proeftuin om te zien wat werkt, hoe te zorgen dat partijen zich committeren, hoe het te tillen naar het landelijk niveau met regio's die het gehele land bestrijken. De vier grote gemeenten zijn van het begin af betrokken bij het implementeren van het beleid.

Vervolgens was het voor elke regio mogelijk om kleinschalig te beginnen en dan op te schalen. Het was mogelijk verschillende snelheden in de beleidsimplementatie te hanteren.

### *Evidence*

Het beleid is steeds, ook in de periode na Dijsselbloem, heel goed onderzocht op effectiviteit. Deels is het onderzoek uitgevoerd door DUO, deels door externe partijen (CPB, Ingrado, VNG, Panteia, etc.).

De evidence komt ook sterk ter beschikking van de onderwijspraktijk en het publiek in het algemeen. Cijfers over verzuim, uitval en preventie daarvan worden centraal verzameld (onder meer via een digitaal loket bij DUO), en na analyse teruggekoppeld naar de regio's. Via de website 'Aanval op schooluitval' is alle relevante informatie over de aanpak en ontwikkelingen van voortijdig schoolverlaten bijeengebracht. De VSV-verkenner biedt een overzicht van cijferproducten en -bronnen met informatie over schooluitval. Met de VSV-planner kunnen scholen en gemeenten hun administratieve processen rondom schooluitval optimaliseren. In de jaarlijkse VSV-Atlas staan de definitieve vsv-cijfers over het betreffende schooljaar, de ontwikkeling daarvan, de resultaten op zowel (inter-)nationaal, regionaal en schoolniveau en informatie over achtergrondkenmerken van VSV-ers. Er worden maandelijkse rapportages uitgebracht aan de regio's. Zo heeft iedere actor op het gebied van (terugdringen van) voortijdig schoolverlaten een uiterst actueel beeld.

*Neveneffecten*

We zijn in de stukken geen aanwijzingen voor neveneffecten tegengekomen.

## 5.5 Geraadpleegde bronnen

- Baat, M. de, Messing, C., & Prins, D. (2013). *Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?* Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd 23 december 2013 via <http://www.nji.nl/Wat-werkt-bij-voortijdig-schoolverlaten-en-schoolverzuim>.
- Brinkman, B., Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van. (2008). *Probleemdruk en zorgstructuur in het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Donkelaar & Schüller adviseurs BV (2008). *Wegwijzer Regionale samenwerking*. Helmond: Donkelaar & Schüller adviseurs BV.
- Eimers, T., & Bekhuis, H. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig: Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- EK (2008-2009). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het vereenvoudigen van de procedure voor verzuimmelding; Memorie van antwoord*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 829, nr. C, 18 juni 2009. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Harchaoui, S., Janssens, R., Meer, J. van der. (2013). *Klaar voor de start: Overwegingen bij de startkwalificatie*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO).
- Ingrado (2011). *Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010: Thuiszitters, sneller terug naar school*. Den Haag: Ingrado.
- Ingrado (2010). *Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009: Oost West - Thuis is het ook niet alles*. Den Haag: Ingrado.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Van visie naar realisatie: Een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in vo en bve*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Doorstart voor de schooluitval: Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Klaster, E. (2011). *Het Rijk in de Regio: Onderzoeksrapport naar regionale projecten in het onderwijs en arbeidsmarktveld*. Enschede: Universiteit Twente.
- MBO-raad (2012). *VSV-convenanten*. Brief aan minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kenmerk JZI/MWE/205166/2012, 1 maart 2012.
- Ministerie van OCW (1993). *Een goed voorbereide start*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2006). *Bestuurlijke reactie OCW op concept-rapport 'Staat van de beleidsinformatie 2006'*. Referentie BVE/I&I/2006/18919, 7 april 2006. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap.
- Ministerie van OCW (2006). *Aanval op de uitval: Perspectief en actie*. Geraadpleegd 10 november 2013 via [http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h\\_id=10&s\\_id=54&v\\_id=22&titel=Aanval\\_op\\_de\\_uitval:\\_perspectief\\_en\\_actie](http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h_id=10&s_id=54&v_id=22&titel=Aanval_op_de_uitval:_perspectief_en_actie).

- Ministerie van OCW (2007). *Stand van zaken Lissabondoelstellingen*. Referentie ASEA/DIR/2007/35782, 5 december 2007.
- Ministerie van OCW (2011). *2 jaar na WRR rapport 'vertrouwen in de school'; plusvoorzieningen in opmars*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/archief/bericht/2-jaar-na-wwr-rapport-vertrouwen-in-de-school-plusvoorzieningen-in-opmars>.
- Ministerie van OCW (2011). *Aansluiting niet-bekostigd onderwijs basisregister onderwijs en het Digitaal Verzuimloket*. Referentie 345297. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Dag van de Leerplicht en aanpak voortijdig schoolverlaten*. Referentie 283939, 16 maart 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Kamervragen over 12.000 leerbanen die in de uitzendbranche op de tocht worden gezet*. Referentie 344559, 11 november 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Samenwerken in de strijd tegen verzuim en uitval*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/bericht/samenwerken-in-de-strijd-tegen-verzuim-en-uitval>.
- Ministerie van OCW (2011). *Schooluitval voorkomen in Nederland: Speerpunten huidige aanpak en doorkijk naar vervolgbesluit*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Toelichting Pilot "stopzetten financiering bij langdurig ongeoorloofd verzuim"*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2011/toelichting%20pilot.pdf>
- Ministerie van OCW (2011). *Wethouder en ROC's slaan de handen ineen om jongeren weer terug te leiden naar school*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/archief/bericht/wethouder-en-rocs-slaan-de-handen-ineen-om-jongeren-weer-terug-te-leiden-naar-school>.
- Ministerie van OCW (2012). *Alle vsv-convenanten zijn getekend en klaar voor publicatie*. Geraadpleegd 16 oktober 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/archief/bericht/alle-vsv-convenanten-zijn-getekend-en-klaar-voor-publicatie>.
- Ministerie van OCW (2012). *Correctie brief aan bestuurders*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/beleid/vsv-aanpak-2012-2015/archief-vsv-aanpak-2012-2015>.
- Ministerie van OCW (2012). *Gezamenlijke afspraken over verzuimaanpak op het mbo*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/archief/bericht/gezamenlijke-afspraken-over-verzuimaanpak-op-het-mbo>.
- Ministerie van OCW (2012). *Nieuwe aanpak moet voortijdig schoolverlaten nog verder terugdringen*. Geraadpleegd 16 oktober 2013 via



- <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/bericht/nieuwe-aanpak-moet-voortijdig-schoolverlaten-nog-verder-terugdringen>.
- Ministerie van OCW (2012). *Vernieuwde vsv-aanpak 2012-2015*. Referentie 341352. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2013). *Nieuwe wetgeving verplicht vo-scholen en bve-instellingen om in- en uitschrijvingen binnen 7 dagen door te geven aan BRON*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/bericht/nieuwe-wetgeving-verplicht-vo-scholen-en-bve-instellingen-om-in-en-uitschrijvingen-binnen-7-dagen-door-te-geven-aan-bron>.
- Ministerie van OCW (2013). *Samen sterk tegen schooluitval en jeugdwerkloosheid*. Geraadpleegd 16 oktober 2013 via <http://www.aanvalopschooluitval.nl/actueel/bericht/samen-sterk-tegen-schooluitval-en-jeugdwerkloosheid>.
- Ministerie van OCW (z.j.). *Convenant*. Geraadpleegd 16 oktober 2013 via [http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h\\_id=10&s\\_id=120&v\\_id=179](http://www.aanvalopschooluitval.nl/vervolg.php?h_id=10&s_id=120&v_id=179).
- Nicis Adviescollege Maatschappelijke uitval jongeren (2010). *En... Actie! Jongeren aan boord*. Den Haag: Nicis Institute.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2013). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Onderwijsraad
- Otten, J., & Poel, R. van der. (2011). *De dienstverlening van DUO rondom voortijdig-school-verlaters*. Amsterdam: Ergo research intelligence.
- Panteia (2012). *Jaarrapport 2012: Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015*. Zoetermeer: Panteia.
- Pater, C., Sligte, H.W., Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie: een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Poel, R. van der, & Blomsma, G. (2010). *De dienstverlening van DUO rondom voortijdig-school-verlaters*. Amsterdam: Ergo research intelligence.
- ROA (2011). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Rooij, E. van, Pass, J. & Broek, A. van den (2010). *Geruisloos uit het onderwijs. Het verschil tussen klassieke en geruisloze risicofactoren van voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: ResearchNed.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2001). *Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten)*, 636.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2009). *Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Leerplichtwet 2969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en de Wet op het*

*voortgezet onderwijs in verband met onder meer het vereenvoudigen van de procedure voor verzuimmelding, 334.*

- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Besluit van 23 december 2009, houdende vaststelling van de gegevens die door het hoofd van de school of de instelling of het bevoegd gezag dan wel door burgemeester en wethouders worden verstrekt voor opname in het meldingsregister relatief verzuim alsmede van de wijze waarop deze gegevens worden verstrekt (Besluit Verzuimmelding), 17.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet in verband met aanpassing aan de invoering van een kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 en het aanbrengen van een aantal vereenvoudigingen in de Algemene Kinderbijslagwet alsmede enkele andere aanpassingen van die wet, 74.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). *Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het personeelsgebonden nummer en het basisregister onderwijs, 621.*
- Staatscourant (2008). *Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 september 2008, nr. VSV/51122, houdende uitvoeringsvoorschriften inzake het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de schooljaren 2007–2008 tot en met 2010–2011 en inzake de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten), Nr. 186, 25 september 2008.*
- Staatscourant (2011). *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 mei 2011, nr. BVE/Stelsel/305996, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten onder meer in verband met de vaststelling van subsidieplafonds voor 2012 en 2013, Nr. 10748, 21 juni 2011.*
- Staatscourant (2012). *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 maart 2012, nr. BVE/387637, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende vergoeding op de bekostiging aan mbo-instellingen (Regeling prestatiebox mbo), Nr. 5808, 26 maart 2012.*
- Staatscourant (2012). *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 maart 2012, nr. BVE/387639, houdende voorschriften inzake het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de studie jaren 2012–2013 tot en met 2014–2015, de verstrekking van aanvullende middelen aan vo-scholen en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voor het voortgezet onderwijs), Nr. 5841, 27 maart 2012.*
- TK (2005-2006). *VMBO/Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 079/26695, nr. 7, 27 juli 2006. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

- TK (2005-2006). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 32, 28 april 2006. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2005-2006). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 34, 5 september 2006. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2006-2007). *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs/Voortijdig school verlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 248/26 695, nr. 91, 11 juli 2007. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2006-2007). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 37, 13 februari 2007. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2006-2007). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 38, 31 mei 2007. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2006-2007). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 39, 22 juni 2007. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2006-2007). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 40, 13 juli 2007. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2007-2008). *Brief van de Landelijke Kerngroep VAVO n.a.v. AO VAVO (2 april 2008)*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 54, 13 juni 2008. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2007-2008). *Bijlage bij brief 'Naar een integrale aanpak van schoolverzuim'*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 53, 5 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Naar een integrale aanpak schoolverzuim*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 53, 5 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten; 75<sup>ste</sup> vergadering*, p. 75-5245 – 75-5251, 10 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortijdig schoolverlaten; Motie van de leden Jasper van Dijk en de Rooij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 695, nr. 46, 10 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 695, nr. 50, 17 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 695, nr. 51, 23 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 41, 30 oktober 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 42, 30 november 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Cijfers 2007-2008 voortijdig schoolverlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 61, 11 februari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Voortgang integrale aanpak schoolverzuim*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 63, 18 maart 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Voortgang uitvoering motie Depla c.s.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 60, 10 november 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 695, nr. 59, 28 oktober 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet in verband met aanpassing aan de invoering van een kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 en het aanbrengen van een aantal vereenvoudigingen in de Algemene Kinderbijslagwet alsmede enkele andere aanpassingen van die wet; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 890, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene nabestaandenwet in verband met aanpassing aan de invoering van een kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 en het aanbrengen van een aantal vereenvoudigingen in de Algemene Kinderbijslagwet alsmede enkele andere aanpassingen van die wet; Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 890, nr. 6. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het vereenvoudigen van de procedure voor verzuimmelding; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 829, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder*

- meer het vereenvoudigen van de procedure voor verzuimmelding; Nota naar aanleiding van het verslag.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 829, nr. 7, 14 april 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Onderzoek naar thuiszitters schooljaar 2008-2009.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 66, 29 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortijdig schoolverlaten: Cijfers en beleid.* Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 67, 18 februari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortijdig school verlaten.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 68, 9 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortgangsbrief maatregelen schoolverzuim.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 69, 18 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een algemeen overleg.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26 695, nr. 65, 8 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortijdig school verlaten.* Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 67, 18 februari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een schriftelijk overleg.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26 695, nr. 70, 11 mei 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Huidige maatregelen en acties.* Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 356, nr. 20, 17 februari 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2010-2011). *Informeren over mogelijkheden BOP academie binnen plusvoorzieningen.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 75, 5 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Thuiszitters; 73<sup>ste</sup> vergadering, p. 73-6-53 - 73-6-56.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Van 71.000 naar 25.000 voortijdig schoolverlaters.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 356, nr. 20, 17 februari 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- TK (2010-2011). *Voortijdig schoolverlaten.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 73, 31 januari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag van een algemeen overleg.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 695, nr. 81, 10 mei 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet*

- onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 713, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs; Nota naar aanleiding van het verslag.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 713, nr. 6, 6 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *'Nieuwe meetsystematiek' en 'Digitaal Verzuimloket en verzuimbeleid'.* Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 84, 14 februari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *De Dag van de Leerplicht.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 295, nr. 86, 15 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Iedere student in beeld, zowel op school als thuis: Gezamenlijke aanpak schoolverzuim in het middelbaar beroepsonderwijs.* Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 295, nr. 85, 6 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Reactie op Motie Biskop Vergaderjaar 2010-2011 no. 32 356 over verzuimaanpak en ouderbetrokkenheid in het mbo.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 295, nr. 85, 6 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Verzoek tot experimentele verlenging kwalificatieplicht.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 87, 18 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Voortijdig schoolverlaten, aanhoudende inspanning noodzakelijk.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 84, 14 februari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het invoeren van een locatiecode; Nota naar aanleiding van het verslag.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 096, nr. 5, 6 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Aanpak voortijdig schoolverlaten.* Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 89, 12 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Rapport 'De effecten van intensieve coaching op voortijdig schoolverlaten, november 2012, CPB.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 88, 9 januari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Uitkomsten verkenning verlenging van de kwalificatieplicht.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 91, 15 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Voortgang aanpak schoolverzuim*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 26 695, nr. 90, 21 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TU Delft, & Kwink groep (2010). *Inzicht in resultaat 2: Een onderzoek naar het proces tussen maatregelen en effecten met betrekking tot het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in regio's Agglomeratie Amsterdam en Rijnmond*. Delft/Den Haag: TU Delft/Kwink groep.
- Veld, R. in 't, Korving, W., Hamdan, Y., & Steen, M. van der. (2006). *Eindrapport: "Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten"*. Rebel Group.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2011). *Decentralisatie-uitkering Centra voor Jeugd en Gezin*. Kenmerk BAOZW/U201101352 Lbr. 11/047, 18 juli 2011.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). *VNG positief over aanpak voortijdig schoolverlaten*. Geraadpleegd 10 november 2013 via <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/nieuws/vng-positief-over-aanpak-voortijdig-schoolverlaten>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Beleid jongeren zonder startkwalificatie*. Kenmerk BAOZW/U201300911, 10 juli 2013.
- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2009). *Vertrouwen in de school: Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijk, B. van, Dungen, S. van den, & Fleur, E. (2012). *De gevonden zonen (m/v): Aandacht voor schoolverlaters die terugkeren naar het onderwijs*. Utrecht: ECBO & DUO/INP.





## 6 Toezichtbeleid

### 6.1 Introductie en opbouw

Voor het toezichtbeleid<sup>132</sup> ligt het logische beginpunt bij de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), die in 2002 van kracht werd. Hoewel dit moment ruim voor het verschijnen van het rapport van de commissie Dijsselbloem ligt, is het goed om dit als startpunt te nemen omdat de kernprincipes waarmee de inspectie werkt en mag werken, in deze wet verwoord staan.

We maakten voor de beschrijving van dit beleidsthema regelmatig gebruik van een publicatie van de inspectie zelf, getiteld *Selectief en Slagvaardig, Werken met de WOT (2000-2010)*. Deze biedt een goed overzicht van het toezichtbeleid en de werkwijze van de inspectie in deze periode. Daar waar in de tekst geen specifieke andere bronvermeldingen staan, is de bron deze publicatie.

De tekst in dit hoofdstuk is verder gebaseerd op raadpleging van beleidsnota's van het Ministerie van OCW, het wetsvoorstel, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, rapporten over de evaluatie van de WOT en overige onderzoeksrapporten. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden aan het eind van het hoofdstuk.

Verder zijn twee gesprekken gevoerd, respectievelijk met een voormalige hoofdinspecteur primair onderwijs en met een ervaren onderwijsjournalist.

De opbouw is als volgt. Na het overzicht van de beleidsacties volgt een beschrijving van de beleidsontwikkelingen in twee perioden, vóór 2008 en vanaf 2008. Daarna gaan we in op de onderwerpen uit het beschrijvingskader.

---

132 De analyse van Toezichtbeleid is uitgevoerd door Guuske Ledoux, m.m.v. Liselotte Dikkers

Ten slotte vatten we de bevindingen weer samen in een schema en formuleren we eindconclusies.

## 6.2 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

**Tabel 6.1** Beleidsacties op het thema Toezichtbeleid, periode 2002–2013

2002	Inwerkingtreding van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).
2004	Beleidsnota's Koers Primair Onderwijs en Koers Voortgezet Onderwijs.
2005	Beleidsnotitie Governance.
2006	Beleidsnota Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht.
2007	Evaluatie van de WOT.
2007	Start risicogericht toezicht.
2008	Rapport van de Commissie Dijsselbloem.
2009	Uitbreiding bevoegdheden inspectie tot voorschoolse educatie (in de Wet OKE).
2009	Wetsvoorstel Goed Onderwijs, Goed bestuur.
2010	Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur wordt van kracht.
2011	Wijziging van de WOT, in lijn met de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur.
2013	Reflectie op de principes van goed bestuur: Rapport van de Commissie Halsema en beleidsbrieven over versterking van de bestuurskracht van het onderwijs.

## 6.3 Wat vooraf ging, de periode vóór 2008

De WOT is tot stand gekomen tegen de achtergrond van enerzijds ontwikkelingen in de samenleving, waar in toenemende mate gevraagd werd om publieke gegevens over onderwijskwaliteit van individuele scholen, en anderzijds ontwikkelingen in politiek en bestuur die wel leidden tot nieuwe definities van de rol van toezicht in het onderwijs. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het niet gebruikelijk dat de inspectie uitspraken deed over de kwaliteit van individuele scholen. Op schoolniveau werd alleen gecontroleerd of men aan de wettelijke voorschriften voldeed (de deugdelijkheidseisen). Als dat het geval was, werd aangenomen dat de kwaliteit in orde was. Er waren in die periode veel voorschriften, omdat de centrale overheid het onderwijs nog in alle opzichten stuurde. Er werd door inspecteurs soms wel feedback gegeven aan scholen over hun onderwijskwaliteit, maar die was niet openbaar en afhankelijk van de verantwoordelijke inspecteur.

Vanaf de jaren negentig kwamen in het onderwijs deregulering en autonomie op gang<sup>133</sup>. De overheid verminderde het aantal centrale voorschriften, eerst in het hoger onderwijs en later ook in andere onderwijssectoren. Er ontstond meer vrijheid voor scholen om eigen keuzes te maken en daarmee ontstonden nieuwe vragen over de rol van de overheid en in het verlengde daarvan over de rol van de inspectie. Eind jaren '90 verschenen de beleidsnota *Onderwijs in stelling* en de verkenning *Grenzeloos leren*. Hierin werd de gedachte neergezet dat de overheid ruimte moet geven aan variëteit en maatwerk voor scholen, maar ook richting moet geven om de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen, en daarom ook rekenschap mag vragen aan de onderwijsinstellingen. Tegenover vrijheid staat dus, aldus de beleidsvisie van dat moment, rekenschap afleggen en resultaten laten zien.<sup>134</sup> Van scholen wordt vanaf dan gevraagd om zich in sterkere mate publiek te verantwoorden. En om over die resultaten ook onafhankelijk te kunnen oordelen, werd het inspectietoezicht veranderd. Dit was de opmaat naar de WOT. In de aanloop naar de WOT waren verder twee concrete aanleidingen relevant. De eerste was dat er een casus was van een basisschool die in de ogen van de inspectie ontegenzeggelijk slechte kwaliteit had, maar waar niets aan gedaan kon worden omdat de school wel voldeed aan alle deugdelijkheidseisen. Dit leidde bij de inspectie zelf tot wensen voor aanpassing van het toezicht. De tweede was dat eind jaren negentig van de vorige eeuw het dagblad Trouw voor het eerst resultaten van (voortgezet onderwijs) scholen openbaar maakte. Dat heeft in gang gezet dat daarna de inspectie zelf haar bevindingen openbaar is gaan maken. En daarvoor was het nodig om te kunnen beschikken over integrale, onderling goed vergelijkbare schoolbeoordelingen.<sup>135</sup>

De WOT is in werking getreden in september 2002. De wet regelt de verhouding tussen de inspectie en de onderwijsinstellingen en kadert daarmee de werkprocessen van de inspectie in. Een belangrijk uitgangspunt van de WOT is dat de instellingen zelf de kwaliteit van het onderwijs bewaken door middel van een intern systeem van kwaliteitszorg. Daaraan gekoppeld is er het

---

133 Zie voor meer informatie Karstanje, P., Droog, M., & Bakker, M. (2001). *Effecten van deregulering, autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

134 Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: Belevingsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Den Haag: SCP.

135 Informatie uit het interview met de vertegenwoordiger van de inspectie.

principe van horizontaal toezicht: de instellingen verantwoorden zich ook zelf tegenover hun omgeving en *stakeholders*. Het externe toezicht is opgedragen aan de onderwijsinspectie. Deze heeft met de WOT de wettelijke taak om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs, en deze ook te bevorderen.

De inspectie dient dit te doen met de volgende uitgangspunten:

- Respecteer de vrijheid van onderwijs en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen.
- Zorg voor een minimale belasting van de instellingen.
- Gebruik het toezicht ook om te informeren over de kwaliteit van het onderwijs.<sup>136</sup>

Voor dit laatste was het nodig om vast te leggen welke kwaliteitsaspecten van het onderwijs beoordeeld zouden worden. De inspectie kreeg de opdracht daarvoor *toezichtkaders* te ontwikkelen, althans voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs<sup>137</sup>. Door middel van de toezichtkaders werd onderwijskwaliteit door de inspectie gedefinieerd, althans voor dat deel van de kwaliteit dat men wilde betrekken in het toezicht.

Dit riep de politieke discussie op over de vraag of dat wel verenigbaar was met de vrijheid van inrichting volgens artikel 23 van de Grondwet. Het inspectietoezicht zou zich daarmee immers gaan richten op normen waarvoor in de wet geen grond bestaat. Om dat op te lossen, is bij de invoering van de WOT onderscheid gemaakt tussen in de wet verankerde deugdelijkheidseisen (waarop de inspectie in ieder geval moet toezien, *nalevingstoezicht*) en aspecten die vallen onder het *stimulerend toezicht* van de inspectie. Die laatste waren niet wettelijk geregeld en dus niet afdwingbaar, maar de inspectie mocht daarop wel beoordelen en op basis daarvan adviezen geven aan de onderwijsinstelling. De inspectie kan wat deze aspecten betreft formeel niet interveniëren, maar verondersteld werd dat het wel zou leiden tot morele druk op scholen om zich aan de normen te conformeren.

---

136 De Jonge, J., Nijssen, A., Hoffius, R., Van Uiter, K., Berdowski, Z., Van Dijken, K. (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht: Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Zoetermeer: Panteia.

137 Voor de sectoren BVE en hoger onderwijs is een ander regime gekozen, dit blijft hier verder buiten beschouwing.

Een centraal beginsel in de WOT was *proportionaliteit*. Het uitgangspunt was dat scholen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van informatie over hun kwaliteit. Naarmate zij dat beter doen, kan de inspectie meer op afstand blijven, zo was de gedachte. Dat betekende concreet dat de inspectie haar toezicht zou moeten kunnen variëren in frequentie, intensiteit en hoeveelheid informatie die van de scholen wordt gevraagd. Ten aanzien van de frequentie kwam er echter een tegenbeweging vanuit de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wenste dat elke school jaarlijks door de inspectie bezocht zou worden, omdat men er sterk op aandrong regelmatig informatie over de kwaliteit van het onderwijs te krijgen. Dit werd aan de Tweede Kamer toegezegd (en de formatie van de inspectie werd ervoor uitgebreid), maar niet in de wet zelf verwerkt. Daardoor hoefde de wet niet aangepast te worden toen later het *risicogericht toezicht* werd ingevoerd.<sup>138</sup>

In de praktijk kwam echter de proportionaliteit niet erg uit de verf. De inspectie kon onvoldoende gebruik maken van informatie vanuit de scholen zelf, vanwege gebrek aan standaardisatie, en verzamelde daarom bij alle scholen op dezelfde manier informatie. Ook het verplichte vierjaarlijkse Periodiek Kwaliteitsonderzoek werd voor alle scholen op dezelfde manier ingericht. De scholen vonden deze inspectieonderzoeken, en de jaarlijkse vragenlijsten, vrij belastend<sup>139</sup>. De wens van ‘minimale belasting’ werd dus in deze periode nog niet erg vervuld.

In 2004 werd in de Koersnota’s (Koers Primair Onderwijs, Koers Voortgezet Onderwijs, zie het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid) door de minister sterk benadrukt dat scholen zelf verantwoordelijk zijn en verantwoordelijkheid moeten nemen voor de inrichting van het onderwijs. De overheid gaat uit van vertrouwen in de onderwijsprofessionals en wil het onderwijsveld ruimte bieden om zichzelf te ontwikkelen. Deregulering en autonomie worden in deze nota’s opnieuw als belangrijke principes naar voren gebracht. Gesteld wordt dat de geboden ruimte niet moet worden dichtgeregeld en dat daarom ook het

---

138 Ontleend aan *Selectief en slagvaardig* (Inspectie van het Onderwijs, 2011) en aan het interview met de inspectievertegenwoordiger. Het extra geld voor de inspectie werd overigens kort daarna weer wegbezuinigd. De inspectie had daardoor de capaciteit niet om scholen daadwerkelijk jaarlijks te bezoeken en beperkte zich in veel gevallen tot bureauonderzoek, op basis van een jaarlijkse elektronische vragenlijst die alle scholen moesten invullen.

139 Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

toezicht een minder mechanisch karakter moet krijgen. Bij scholen die kunnen aantonen dat zij goede resultaten behalen en een eigen visie hebben kan volstaan worden met alleen toezicht op hoofdlijnen, volgens deze nota's. Bij zulke scholen is sprake van 'verdiende autonomie'. Alleen als blijkt dat scholen of besturen de geboden ruimte niet goed benutten moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen en interventies plegen.<sup>140</sup> Het kernprincipe voor het toezicht is in deze nota's *toezicht op maat*. De inspectie moet de keuzes van de scholen respecteren en als uitgangspunt nemen. Het is de bedoeling dat de inspectie wel naar de leeropbrengsten kijkt en naar een beperkt aantal aspecten van het onderwijsproces, maar het daarbij laat als het oordeel daarover voldoende positief is. Pas als scholen niet goed presteren, wordt nader bekeken hoe de school het onderwijsproces heeft georganiseerd. Van belang wordt verder gevonden dat scholen ook van elkaar kunnen leren, de inspectie zou dat moeten stimuleren door scholen op goede voorbeelden van andere scholen te wijzen.

Ongeveer een jaar na de Koersnota's verscheen de beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*.<sup>141</sup> Hierin werden de principes die al in de Koersnota's vermeld waren verder uitgewerkt en nog meer in het perspectief van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld geplaatst (zie ook het hoofdstuk over Passend onderwijs). Primair is de gedachte dat het onderwijs zelf verantwoordelijk is, ook voor 'toezicht houden op zichzelf' en voor het zelf verantwoording afleggen. Extern toezicht is daar dan alleen een aanvulling op. Het externe toezicht dient in deze constellatie *selectief* te zijn (deze term komt in de plaats van de term proportioneel) en sober. Selectief wil zeggen: meer toezicht naarmate er meer aanwijzingen zijn dat er tekorten zijn, in de onderwijskwaliteit of anderszins. Dit komt opnieuw aan de orde in de daarop volgende nota *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht* (2006).<sup>142</sup> Deze nota is de invulling die het departement van OCW geeft aan de eerder verschenen *Rijksbrede Visie op*

---

140 TK (2003-2004). Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 200 VIII, nr. 151, 18 juni 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

141 TK (2004-2005). Beleidsnotitie governance in het onderwijs. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 183, nr. 1, 7 juli 2005.

142 Ministerie van OCW (2006). *Nota Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht: Visie op toezicht OCW 2007-2011*. Den Haag: OCW.

*Toezicht.* De keuze voor ‘toezicht op maat’ komt hier weer terug. Kenmerken van toezicht op maat zijn, aldus deze nota, dat het toezicht *risicogestuurd* is (afgestemd is op risico’s), aansluit bij zelfregulering (naarmate een instelling meer zelfregulerend is, kan het toezicht minder dominant zijn) en een passende vorm heeft (naast ‘controle ter plaatse’ kunnen andere vormen passend zijn, zoals deskresearch en steekproeven nemen). Het uitgangspunt is dat de overheid vertrouwen heeft in de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen, maar dat dit wel ‘verdiend vertrouwen’ moet zijn. Dat wil zeggen dat van de instellingen verwacht wordt dat zij aantonen hun kwaliteit goed op orde te hebben. Als dat niet zo is, mag de overheid in actie komen, omdat zij het publieke belang en de besteding van publieke middelen moet bewaken.

Behalve selectief moet het toezicht daarom ook *slagvaardig* zijn, dat wil zeggen effectief handhaven waar nodig. Handhaving moet er op gericht zijn om nalevingstekorten (dat wil zegen niet voldoen aan wettelijke verplichtingen) op te heffen en daarvoor heeft de overheid diverse sanctiemogelijkheden. Die lopen van licht en preventief op naar meer dwingend en juridisch bindend (de interventiepiramide). Uiterste middelen zijn intrekken van vergunningen, beëindiging van bekostiging of zelfs toepassing van het strafrecht. Hiermee werd onder meer een antwoord gegeven op adviezen van de Onderwijsraad, die in 2006 had gepleit voor een meer doortastende rol van de inspectie in gevallen van tekortschietende kwaliteit en voor het hanteren van scherpe grenzen en een gevarieerd pakket van sancties hierbij.<sup>143</sup>

In deze nota wordt ook aangekondigd dat de tot dan toe verschillende vormen van toezicht (naast het inspectietoezicht op onderwijskwaliteit was er ook apart toezicht van de Auditdienst en CFI op de financiële kwaliteit van scholen) geïntegreerd zullen worden: het principe van *single information* (instellingen hoeven maar één keer informatie te leveren) en *single audit* (één toezichthouder). In het geïntegreerde toezicht zal gewerkt worden met een gezamenlijke analyseteam en een geïntegreerd risicoprofiel.<sup>144</sup>

---

143 Onderwijsraad (2006). *Doortastend Onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

144 Concreet is het financiële toezicht als volgt ingericht. Alle onderwijsbesturen moeten jaarlijks voor 1 juli hun jaarrekening inleveren. De inspectie leidt hieruit cijfers voor liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit af. Wanneer op basis van deze financiële kengetallen, de jaarrekening en het jaarverslag geen risico’s worden geconstateerd, hoort de instelling verder niets van de inspectie. Waar de financiële kengetallen wel op een mogelijk financieel risico duiden, wint de

De inspectie was op dat moment al bezig om dit geïntegreerd toezicht voor te bereiden en daarbij te gaan werken volgens de principes van risicogericht toezicht. Daarvoor had men ook een interne reden. Er bestond bij inspecteurs onvrede over het feit dat men soms pas laat (namelijk op het moment van een gepland inspectiebezoek ‘volgens het rooster’) kon constateren dat het onderwijs onder de maat was. Er waren tot dan toe geen signalen om te kunnen opmerken dat er al eerder kwaliteitsrisico's waren. Het risicogerichte toezicht zou het mogelijk moeten maken om deze scholen eerder in het vizier te krijgen.<sup>145</sup>

Ten opzichte van de fase van het proportionaliteitsbeginsel was het risicogerichte toezicht een verdergaande stap. Risicogericht toezicht houdt in dat via analyse van risico's geprobeerd wordt vast te stellen bij welke scholen of besturen sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit en/of financiële problemen. Die scholen of besturen worden vervolgens gericht verder onderzocht. De overige scholen ( de scholen waar geen risico's worden aangetroffen) worden niet met verder toezicht belast. De verschillende vormen van onderzoek die de inspectie in de periode daarvoor hanteerde worden verlaten en daarvoor in de plaats komt het werken met toezichtarrangementen. In zo'n arrangement legt de inspectie haar oordeel vast. Voor besturen gebeurt dat alleen op financieel gebied. Voor scholen geeft het toezichtarrangement het oordeel over de onderwijskwaliteit weer. Scholen waar de kwaliteit voldoende is krijgen een basisarrangement, scholen waar de kwaliteit onvoldoende is een aangepast arrangement. Deze scholen moeten een verbeterplan opstellen of op andere manier inzichtelijk maken hoe zij aan kwaliteitsverbetering werken. Er wordt dan ook een toezichtplan opgesteld, waarmee de inspectie volgt of verbetering optreedt. Het doel is uiteraard om er voor te zorgen dat de school (weer) een basisarrangement krijgt. Als dat niet het geval is kan de stap gezet worden naar zwaardere interventies.<sup>146</sup>

Een consequentie van deze werkwijze is uiteraard dat niet meer alle scholen door de inspectie worden bezocht. Alleen ‘risicoscholen’ komen daarvoor nog

---

inspectie nadere informatie in bij het bestuur. Op basis daarvan wordt bepaald of er aangepast financieel toezicht nodig is. Een financieel risico kan ook worden geconstateerd door analyse van ‘signalen’ die de inspectie krijgt. Bijvoorbeeld meldingen door de instelling zelf of door derden. (www.onderwijsinspectie.nl)

145 Informatie uit het interview met de inspectievertegenwoordiger.

146 Zie voor deze werkwijze de toezichtkaders die de inspectie voor de verschillende onderwijssectoren hanteert. [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)



in aanmerking. Dit was een logische invulling van de principes van ‘toezicht op maat’ en ‘verdiende autonomie’. Voor de Tweede Kamer ging deze consequentie echter te ver. De bewindslieden moesten aan de Tweede Kamer toezeggen dat elke school tenminste één keer in de vier jaar zou worden bezocht met enige vorm van onderzoek.

Omdat het met het risicogerichte toezicht ook moeilijker werd om nog een representatief beeld te kunnen geven van verschillende aspecten van het onderwijs, is de inspectie tevens vanaf dit moment ieder jaar een representatieve *steekproef* van scholen gaan onderzoeken met het volledige waarderingskader. Dit staat ten dienste van het Onderwijsverslag over de staat van het onderwijs dat de inspectie jaarlijks uitbrengt.

Een ander vraagstuk waar de inspectie zich mee bezighield, rond 2005, was de legitimering van de toezichtkaders. Zoals eerder aangegeven wordt hierin door de inspectie onderwijskwaliteit geoperationaliseerd. Voor elke onderwijssector is een geheel van indicatoren opgesteld dat gebruikt wordt om kwaliteitsoordelen te kunnen geven over de drie onderscheiden hoofdaspecten van het onderwijs: leeropbrengsten, onderwijsproces en kwaliteitszorg. Die indicatoren heeft de inspectie zoveel mogelijk gebaseerd op inzichten uit de onderwijswetenschap, met name de kennis over wat scholen effectief maakt. Het gaat hier echter niet om indicatoren die verwijzen naar eisen die in de onderwijswetten vermeld staan en de inspectie kon dus op deze aspecten niet handhaven, alleen adviseren. In het publieke debat en ook in de Tweede Kamer rezen hierover af en toe vragen. Sommigen vonden dat de inspectie hiermee te ver ging in het stellen van eisen aan scholen die niet wettelijk onderbouwd waren en die te veel zouden treden in de vrijheid van scholen om zelf pedagogische, didactische en onderwijsinhoudelijke keuzes te maken.<sup>147</sup> Ook over de kennisbasis achter deze indicatoren werden, vanuit wetenschappelijke kring, vragen gesteld. De inspectie gaf daarom aan de Universiteit Twente de opdracht om de wetenschappelijke onderbouwing van de gekozen indicatoren te onderzoeken en daarbij te kijken naar de voorspellende waarde van elke indicator voor leerresultaten van leerlingen. De uitkomst van deze studie (die beperkt was tot de indicatoren voor het primair onderwijs) was dat voor het grootste deel van de indicatoren voldoende wetenschappelijk bewijs bestond.

---

147 Zie bijvoorbeeld Emmelot e.a., 2004.

Voor een klein deel van de indicatoren gold dat niet. De inspectie heeft deze laatste indicatoren niettemin grotendeels gehandhaafd, met als argument dat er weliswaar nog onvoldoende onderzoek voorhanden is om de relevantie ervan voor leerprestaties van leerlingen aan te tonen, maar dat ze volgens de inspectie zelf en volgens geraadpleegde experts wel van belang zijn.<sup>148</sup>

## 6.4 Ontwikkelingen sinds 2008

### *Tijd voor onderwijs*

In 2008 verscheen het rapport van de commissie Dijsselbloem. Eén van de conclusies uit het rapport was dat de overheid in de periode van de grote onderwijsvernieuwingen uit de voorafgaande jaren te veel was getreden in de didactische vrijheid van scholen. Niet door eigen handelen, maar doordat invulling van vernieuwingen in handen was gegeven van derden. Daarmee doelde men op procesmanagers, begeleidingsinstanties en educatieve uitgevers, maar ook op de inspectie. De wijze waarop de inspectie toezicht hield en evaluaties uitvoerde, beschouwde men in de commissie als te sturend voor het onderwijsveld. *“De onderwijsinspectie vulde een deel van de pedagogisch–didactische vrijheid die scholen op papier kregen voor hen in. De inspectie is vanaf medio jaren negentig gaan werken met een eigen didactische visie, gebaseerd op de notitie «De effectieve school». De winst daarvan was dat scholen niet langer waren overgeleverd aan de willekeur van de individuele opvatting van een onderwijsinspecteur. Maar de inspectie begaf zich daarmee ontegenzeggelijk in de beleidsvrijheid van de scholen zelf; namelijk de wijze van onderwijs geven. Dit was mede een gevolg van het feit dat de politiek naliet helder de onderwijsdoelen te definiëren. Wanneer het onmogelijk wordt op concrete uitkomsten toe te zien, gaat men het toezicht richten op het proces, op datgene wat zich in de klassen afspeelt.”*<sup>149</sup> Door de commissie wordt dus een verband gelegd tussen onvoldoende duidelijkheid over het ‘wat’ vanuit de politiek en het treden in het ‘hoe’ door de inspectie.

De commissie deed de aanbeveling om in de WOT een helderder onderscheid te maken tussen wettelijke voorschriften en andere aspecten van kwaliteit. Bij deze ‘andere aspecten’ moest de inspectie zich beperken tot een adviserende

---

148 Inspectie van het onderwijs (2006). *Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005. Een evidence based benadering*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

149 *Tijd voor Onderwijs*, p. 137.

rol. In feite was dat in de WOT van 2002 al geregeld (zie wat eerder is vermeld over het stimulerend toezicht). Niettemin bleef er kennelijk onvrede, of beter gezegd ontstond opnieuw onvrede bij politici over de rol van de niet-wettelijke onderdelen in de toezichtkaders van de inspectie. De commissie merkte op dat er over de WOT destijds onvoldoende politiek debat is gevoerd en dat de politiek dus ook zelf hiervoor verantwoordelijk was. *“De sturende werking die uitging van deze werkwijze van de inspectie werd politiek afgedekt en ging niet gepaard met noemenswaardig politiek inhoudelijk debat.”*<sup>150</sup> Verder beval de commissie aan om de toezichtkaders politiek te laten sanctioneren.<sup>151</sup>

Dit laatste gebeurde enige tijd later, althans gedeeltelijk, met het indienen van de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur. Deze wet kwam voort uit een afspraak in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen bij een toenemende ruimte voor schoolbesturen. Het besef was gegroeid dat grote autonomie ook een keerzijde heeft, namelijk de kans dat scholen door wanbeheer of onvoldoende deskundig handelen van besturen in de problemen kunnen komen of onderpresteren. Het doel van de wet was meerledig:

- beter vastleggen van een instrumentarium om de overheid slagvaardig te laten optreden bij bestuurlijk wanbeheer of langdurig onvoldoende onderwijskwaliteit op scholen;
- stimuleren van goed bestuur door het verplicht stellen van een functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht voor schoolbesturen;
- een wettelijke basis leggen voor de sectorcodes voor goed bestuur<sup>152</sup>.

De belangrijkste aanleiding tot het wetsvoorstel, aldus de Memorie van Toelichting, is de wens om slagvaardiger en effectiever te kunnen optreden wanneer het onderwijs op scholen onder de maat is of besturen slecht functioneren. Hier was eerder in een motie van de Tweede Kamer al op

---

150 Idem

151 Idem, p. 147

152 TK (2008-2009). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 2969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

aangedrongen<sup>153</sup>, in reactie op rapportages van de inspectie over het aantal zeer zwakke scholen. Het terugdringen van dit aantal wordt urgent gevonden: *“Politiek en maatschappelijk wordt de overheid hierop aangesproken.”*<sup>154</sup> Om te kunnen optreden, heeft de overheid een wettelijke grondslag nodig. Daarom worden in het wetsvoorstel eisen geformuleerd voor de minimumkwaliteit van het onderwijs op de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, in de vorm van wettelijke minimumnormen voor leerresultaten, met bijbehorende procedurevoorschriften. Dit wordt een wettelijk handhaafbare bekostigingsvoorwaarde. De Raad van State had in een advies over dit onderwerp aangegeven dat dit alleen zou mogen als er voor de vaststelling van de leeropbrengsten objectieve normen gelden en als de noodzaak van het stellen van nadere voorschriften aan de leerresultaten voldoende duidelijk wordt gemaakt. Die noodzaak kan, aldus het antwoord van de minister hierop, ontleend worden aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel, zoals verwoord in artikel 23 van de Grondwet. Deze verantwoordelijkheid legitimeert ingrijpen als de kwaliteit tekort schiet, zo wordt gesteld. Voor de objectieve normen wordt verwezen naar de werkwijze van de inspectie bij het vaststellen van de ondergrenzen voor voldoende leerresultaten. Deze worden via deze wet wettelijk verankerd en krijgen dus een juridische basis. Hierdoor wordt het moeten voldoen aan minimumkwaliteit door scholen juridisch handhaafbaar en valt het voortaan onder het nalevingstoezicht op deugdelijkheidseisen van de inspectie.<sup>155</sup> Als de minimumnorm niet wordt gehaald, kan de overheid interveniëren, in de vorm van verminderen of stopzetten van de bekostiging.<sup>156</sup> Met deze stap legitimeert de overheid dus feitelijk de inspectienormen voor de leerresultaten, en de

---

153 EK (2006-2007). *Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap scholen); Motie van het lid Linthorst c.s.* Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 414, nr. G, 28 november 2006. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.

154 Memorie van Toelichting 31 828, nr. 3, p. 2.

155 Memorie van Toelichting 31 828, nr. 3, p. 2 e.v.

156 De precieze procedures die hierbij gelden laten we hier onbesproken. Kern van die procedure is dat school en bestuur, na vaststelling door de inspectie dat er sprake is van tekortschietende kwaliteit en/of bestuurlijk handelen, eerst gedurende een bepaalde periode de gelegenheid krijgen om tot verbetering te komen. Pas als die verbetering niet optreedt wordt e.e.a. bij de minster aanhangig gemaakt door de inspectie.

wijze van vaststellen daarvan, in het po en het vo.<sup>157</sup>

Een bijbehorend onderdeel is dat de minister ook een schoolbestuur een aanwijzing kan geven als er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Ook deze vorm van ingrijpen wordt gelegitimeerd met de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het stelsel. De vrijheid van inrichting van het onderwijs wordt met deze maatregel niet begrensd, aldus de minister, omdat er van de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing alleen bij bestuurlijk falen gebruik zal worden gemaakt en een dergelijk besluit ook achteraf getoetst kan worden door de rechter. Wat de inhoud van een aanwijzing zou kunnen zijn, wordt in de wet niet vastgelegd. Deze moet aangepast kunnen worden aan de aard van het falen, is daarvoor het argument. Schorsing of ontslag van bestuurders of toezichthouders door de overheid behoort niet tot de mogelijkheden, dit is de statutaire bevoegdheid van bestuur en toezichthouders zelf. Maar een opdracht om tot vervanging van bestuursleden of toezichthouders over te gaan wordt niet uitgesloten.<sup>158</sup>

Het tweede element in de wet is de functiescheiding van bestuur en intern toezicht. Hiermee volgt de minister adviezen van de Onderwijsraad in deze richting op.<sup>159</sup> Deze scheiding moet de onafhankelijkheid van het intern toezicht verbeteren en voorkomen dat besturen toezicht houden op zichzelf. De verantwoordelijkheid voor het toezicht houden op het bestuurlijk handelen en op de kwaliteit van het onderwijs ligt in de eerste plaats bij de interne toezichthouders. Naarmate die dat met meer scherpste doen kan het extern toezicht meer terugtreden, is de gedachte. We zien hier het proportionaliteitsbeginsel weer terug.

Het derde element is het creëren van een wettelijke grondslag voor de sectorcodes van goed bestuur. Deze codes waren in de periode 2004-2008 al ontwikkeld door de VO-Raad en de (voorlopers van de) PO-Raad. Concreet bepaalt de wet dat elk bevoegd gezag in het jaarlijkse bestuursverslag aangeeft welke code van goed bestuur wordt gehanteerd. Een code hanteren wordt dus verplicht, welke code dat is wordt niet voorgeschreven. Wel worden enkele

---

157 Bij het speciaal onderwijs is deze wettelijke verankering in 2009 nog niet mogelijk, omdat de inspectie voor deze sector nog geen methode heeft om minimumleerresultaten te kunnen vaststellen.

158 Memorie van Toelichting 31 828, nr. 3, p. 5/6

159 Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad; Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.

eisen aan de inhoud van zo'n code nader omschreven.<sup>160</sup>

De Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur regelt niet dat *alle* inspectienormen (zoals vastgelegd in de toezichtkaders) een wettelijke grondslag krijgen. Dit geldt uitsluitend voor de normen met betrekking tot minimum leerresultaten. Het kritiekpunt van de Commissie Dijsselbloem, dat de inspectie teveel zou treden in de beleidsvrijheid van de scholen doordat men ook kijkt naar het onderwijsproces, is met deze wet dus niet opgelost. Wel is er, zoals door de Commissie aanbevolen, in de wet nauwkeuriger vastgelegd op welke concrete doelen ten aanzien van het 'wat' de inspectie mag en moet handhaven. Maar de aanbeveling van de Commissie om de gehele toezichtkaders van de inspectie te laten vaststellen door de Tweede Kamer is in ieder geval tot op heden niet opgevolgd.<sup>161</sup>

#### *Wet OKE*

Vanaf 2010 kreeg de inspectie, met de inwerkingtreding van de Wet OKE, ook de opdracht om toezicht te houden op de voor- en vroegschoolse educatie. Vanaf 2006 waren daarmee al pilots uitgevoerd in de vier grote steden. In aansluiting daarop is tussen 2010 en 2012 een zogenaamde bestandsopname uitgevoerd in 360 van de 410 gemeenten en daarbinnen op ruim 5.300 locaties: ruim 2.300 peuterspeelzalen, ruim 600 kinderdagverblijven (elk met een of meerdere VVE-groepen) en ruim 2.400 basisscholen (de groepen 1 en 2). Van deze 5.300 VVE-locaties heeft de inspectie ongeveer 60 procent fysiek bezocht. De andere 40 procent van de locaties (met een beperkt aantal doelgroepkinderen per groep) heeft alleen een digitale vragenlijst (zelfevaluatie) ingevuld.<sup>162</sup> Voor meer informatie over de Wet OKE verwijzen we naar het hoofdstuk over het VVE-beleid. Hier volstaan we met de constatering dat het werkterrein van de inspectie sinds deze wet is uitgebreid tot

---

<sup>160</sup> Memorie van Toelichting 31 828, nr. 3, p. 17.

<sup>161</sup> Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede kamer is hierover nog wel een vraag gesteld door de vertegenwoordiger van de PvdA. Met verwijzing naar de aanbeveling van de Commissie pleitte hij ervoor om de toezichtkaders wel wettelijk te verankeren. Dat is echter niet gebeurd en is ook geen groot discussiepunt geweest in de Tweede Kamer.

<sup>162</sup> Inspectie van het onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind: Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

instellingen buiten het onderwijs en ook betrekking heeft op het werk van gemeenten.

#### *Evaluatie risicogericht toezicht*

In 2010 heeft de inspectie, naar aanleiding van een verzoek uit de Tweede Kamer, een evaluatie uitgevoerd van het risicogerichte toezicht. Een van de zorgen hierover was de kans dat de risicodetectie niet volledig genoeg zou zijn, waardoor zwakke scholen onopgemerkt zouden kunnen blijven en/of 'voldoende' scholen ten onrecht in de risicogroep terecht zouden kunnen komen. De evaluatie wees uit dat de risicodetectie goed werkte en dat door het risicogericht toezicht ook de bevragsingslast voor scholen die niet zwak waren aanzienlijk afnam.<sup>163</sup> De conclusie van de inspectie was dat met het risicogericht toezicht goed werd voldaan aan het principe van selectiviteit.

#### *Multiple measure of single measure?*

In 2011 werden in lijn met de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur en de principes van risicogericht toezicht ook enkele wijzigingen in de WOT voorgesteld. Naar aanleiding hiervan vroeg de inspectie aan een wetenschapper van de Universiteit Twente, Melanie Ehren, om een beschouwing te schrijven over het vigerende toezicht.<sup>164</sup> In deze beschouwing waarschuwt Melanie Ehren tegen een eenzijdige nadruk op het waarborgen van de basiskwaliteit wat betreft de leerresultaten. Ze vraagt aandacht voor het feit dat in het risicogericht toezicht de jaarlijkse analyse van de leerprestaties van leerlingen in de basisvakken de doorslaggevende factor is. Omdat scholen waar deze prestaties voldoende zijn verder niet meer door de inspectie worden bezocht, vindt bij deze scholen geen enkele beoordeling meer plaats van hun onderwijsproces. Dat gebeurt alleen op scholen die nader worden onderzocht, omdat hun leerprestaties niet aan de norm voldoen. Het uitgebreide waarderingskader met standaarden over zowel uitkomsten van leerprestaties als onderwijsprocessen (de 'multiple measure meting') wordt daardoor nog slechts op een klein deel van de scholen gehanteerd. Daarmee gaat de stimulerende functie van het inspectietoezicht op alle andere scholen verloren,

---

163 Inspectie van het onderwijs (2010). *Evaluatie risicogericht toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

164 Ehren, M.C.M. (2011). *Risicogericht toezicht na wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht; een kritische reflectie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

aldus Ehren. Bovendien kleven er nadelen aan het alleen kijken naar leerprestaties, bijvoorbeeld omdat de controle voor compositie-effecten (rekening houden met de verschillen in leerlingenpubliek) nog onvoldoende mogelijk is<sup>165</sup>. “De erkenning van deze oncontroleerbare factoren relateert de uitkomsten van een school als unieke maat voor onderwijskwaliteit en benadrukt het belang om ook de evaluatie van beïnvloedbare processen op te nemen in het beoordelen van de kwaliteit van een school.” Weliswaar bezoekt de inspectie ook in het model van risicogericht toezicht nog steeds elke school eens in de vier jaar, maar dit is een kort bezoek waarin alleen de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg worden beoordeeld. De grote groep risicovrije scholen krijgt geen feedback meer op de kwaliteit van het primaire proces en daarmee, zo stelt Ehren, geen impuls voor verbetering van het onderwijs. Een ander risico van de ‘single measure’ werkwijze dat zij signaleert is dat scholen de neiging kunnen krijgen om zich strategisch te gaan gedragen, dat wil zeggen hun onderwijs aanpassen om er voor te zorgen dat ze de inspectienorm halen (bijvoorbeeld door toepassing van *teaching to the test*). Dit kan leiden tot verschraling van het curriculum en een gebrek aan innovatie. Ehren wijst dus vooral op de keerzijde van het risicogericht toezicht en het principe van selectiviteit. Anders dan de Commissie Dijsselbloem is zij juist voorstander van een uitgebreider inspectietoezicht (op alle scholen), ook op aspecten van het ‘hoe’. De verwachting dat dit overgelaten kan worden aan het onderwijsveld deelt zij niet. Het beleggen hiervan bij besturen en intern toezicht is geen voldoende garantie, zo stelt ze, omdat besturen en interne toezichthouders op te grote afstand staan van de dagelijkse onderwijspraktijk. De horizontale verantwoording functioneert (nog) niet zodanig dat daarmee de stimulerende functie die de inspectie had wordt overgenomen. De beschouwing is dus een pleidooi voor het blijven toepassen van de ‘multiple measures’ door de inspectie en voor het behoud van de stimulerende functie van het externe toezicht.

### *Recente ontwikkelingen*

In 2012 werd bekend dat er op enkele plaatsen ernstige problemen bestonden binnen grote schoolbesturen. In het bestuur van het openbaar onderwijs Rotterdam (BOOR) bleek sprake te zijn van fraude op het gebied van

---

165 De inspectie controleert wel voor compositie-effecten, maar de stelling van Ehren is dat dit nog onvoldoende gebeurt/onvoldoende goed mogelijk is.



bestedingen aan huisvesting van scholen en in een groot bestuur van VO- en mbo-scholen (Amarantis) had de leiding door onzorgvuldig bestuurlijk handelen de scholengroep aan het rand van faillissement gebracht. Eerder waren er al incidenten geweest in het hoger onderwijs (Inholland). Er kwam kritiek op de soms megalomane vormen van besturen in het onderwijs en daarmee op de wijze waarop het toezicht was geregeld. Die kritiek betrof deels de inspectie (waarom niet eerder signaleerd?), maar meer nog het functioneren van het interne toezicht. Gesteld werd dat bestuurders te veel de vrije hand hadden. Zowel in de publieke media als in de Tweede Kamer leidde dit tot oproepen aan de overheid om hier iets aan te doen. Diverse acties waren het gevolg: er werd een Commissie Behoorlijk Bestuur ingesteld (de Commissie Halsema), de inspectie bracht een rapport uit over de kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs<sup>166</sup> en de Onderwijsraad schreef een advies over de werking van het governance-model in het onderwijs en de voorwaarden voor een goede werking daarvan.<sup>167</sup> De Commissie Behoorlijk Bestuur, die de opdracht had gekregen om gedragsregels voor behoorlijk bestuur op te stellen, bracht een genuanceerd rapport uit met een uitgebreide analyse van factoren die kunnen leiden tot fouten en ontsporingen binnen publieke besturen.<sup>168</sup> Ze wees zowel op persoonlijk falen en gebrek aan moreel kompas bij sommige bestuurders, als op de ingewikkelde taak die bestuurders en interne toezichthouders hebben door de complexe en soms tegenstrijdige eisen die aan hen worden gesteld. Onlangs verscheen een kabinetsreactie op dit rapport.<sup>169</sup> Daarin worden de aanbevelingen van de Commissie grotendeels onderschreven. Een belangrijke conclusie is dat verbetering van prestaties in semipublieke sectoren niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid is, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en politiek, bestuurders, toezichthouders, professionals en burgers. Meer en strengere regels vanuit de overheid zijn niet het antwoord, aldus het kabinet. De verantwoordelijkheid van de overheid ligt op systeemniveau, op het niveau van

---

166 Inspectie van het onderwijs (2013). *De kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

167 Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

168 TK (2012-2013). *Een lastig gesprek: Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*. Bijlage bij brief van de Minister van Economische Zaken, 28 479/28 844, nr. 68, 11 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

169 TK (2013-2014). *Kabinetsreactie rapport Commissie Behoorlijk Bestuur*. Brief van de minister van Economische Zaken, 28 479, nr. 69, 12 december 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

instellingen ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende bestuurders en interne toezichthouders. Dit standpunt was voor wat betreft de onderwijssector ook al eerder verwoord door bewindslieden van OCW, in een brief aan de Tweede kamer over versterking van de bestuurskracht in het onderwijs.<sup>170</sup>

## 6.5 De onderwerpen uit het beschrijvingskader

### 6.5.1 Legitimering

Het toezichtbeleid is zoals vermeld onderdeel van algemenere principes over *governance* in het onderwijs. In het proces van deregulering en autonomievergroting, dat al in de jaren negentig van de vorige eeuw in gang is gezet<sup>171</sup>, is het leidende beginsel dat de overheid moet terugtreden qua regelgeving en dat scholen en bestuurders de vrijheid moeten hebben om eigen beleid te voeren. Tegenover die vrijheid (ruimte) staat echter de opdracht om verantwoording af te leggen (rekenschap), zowel aan de eigen *stakeholders* als aan de overheid. De overheid zet daarvoor het externe toezicht in (de Onderwijsinspectie) en legitimeert dat, zoals hiervoor beschreven, met de grondwettelijke opdracht om te waken over het onderwijsstelsel (artikel 23). In het eerste decennium van deze eeuw is die opdracht steeds meer in het teken komen te staan van bewaking van de onderwijskwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Aanleiding hiertoe waren enerzijds de wens vanuit de politiek om geïnformeerd te worden over de kwaliteit op stelselniveau en anderzijds de roep, ook vanuit de maatschappij, om publieke verantwoording van resultaten van scholen. Ook ware er inspectie-interne redenen hiervoor (onvrede over de ruimte om scholen met slechte kwaliteit daarop te kunnen aanspreken).

Zoals beschreven heeft het inspectietoezicht, wat betreft het toezicht op individuele scholen in het po en het vo, een verandering ondergaan. Van systematisch toezicht op alle scholen, met zowel een waarborgtaak (handhaving wettelijke voorschriften) als een stimulerende taak, is overgegaan naar een systeem van risicogericht toezicht. De legitimering daarvoor is tweeledig: enerzijds de behoefte om de toezichtlast van scholen te beperken

---

170 TK (2012-2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 495, nr. 10, 19 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

171 Zie hiervoor ook het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid.

(principe van verdiende autonomie bij scholen die voldoende resultaten behalen), anderzijds juist de behoefte om steviger toezicht te houden op scholen die niet voldoen aan minimumnormen op het gebied van leerprestaties. Hierbij speelde tevens het groeiende inzicht een rol dat meer ruimte voor scholen en besturen ook risico's heeft en dat de overheid in staat moet zijn om te interveniëren als de kwaliteit van scholen in het geding is. Uit ditzelfde inzicht is de wetgeving wat betreft het moeten hanteren van codes goed bestuur voortgekomen.

Een andere legitimeringsgrond, voor het wettelijk vastleggen welke minimum leerresultaten scholen moeten behalen, is de wens om de normen voor het 'wat' nauwkeuriger vast te stellen voor het onderwijsveld.

### 6.5.2 Actoren

De belangrijke actoren binnen het toezichtbeleid zijn:

- de overheid (bewindslieden en Tweede Kamer) die het beleid vaststellen en voor wetgeving zorgen;
- de onderwijsinspectie, zelf onderdeel van de overheid, maar belast met de uitvoering van het extern toezicht;
- schoolbesturen; zij zijn het formele aanspreekpunt van de inspectie als het gaat om kwaliteit van bestuur en onderwijs en tevens degenen die de interne toezichtfunctie gestalte moeten geven volgens wettelijke richtlijnen en die moeten zorgen voor horizontale verantwoording;
- scholen; zij worden geïnspecteerd volgens de principes van risicogericht toezicht en moeten daartoe de juiste informatie verstrekken;
- de werkgeversorganisaties (PO- en VO-raad); zij spelen een belangrijke rol bij het opstellen en implementeren van codes voor goed bestuur;
- gemeenten; daar waar onderwijsbeleid ook betrekking heeft op het functioneren van de lokale overheid (VVE-beleid, beleid voortijdig schoolverlaten, Passend onderwijs) houdt de inspectie in een of andere vorm ook toezicht op het functioneren van gemeenten, respectievelijk op de wijze waarop samenwerking plaatsvindt met de gemeenten.

Van belang in dit geheel is dat de inspectie zelf ook weer in belangrijke mate invloed uitoefent op het overheidsbeleid. We lichten dat hieronder nader toe.

### 6.5.3 Beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten in het toezichtbeleid zijn natuurlijk wetgeving (dit is in de paragrafen 3 en 4 al toegelicht) en de instrumenten die de inspectie zelf hanteert. Daartoe behoort in de eerste plaats de wijze waarop toezicht wordt gehouden op individuele scholen en besturen (eveneens hiervoor reeds beschreven). De inspectie heeft echter ook andere taken. Jaarlijks wordt een Onderwijsverslag uitgebracht waarin gerapporteerd wordt over de staat van het onderwijs in Nederland. De Onderwijsverslagen bevatten samenvattingen van de bevindingen van het reguliere toezicht op scholen en trends ten opzichte van eerdere jaren<sup>172</sup>, maar kennen sinds enkele jaren ook specifieke thema's. De inspectie belicht elk jaar een of meer onderwerpen waarop zij extra de aandacht wil vestigen, zoals lerarentekort, zwakke scholen, taalonderwijs of risicoleerlingen. Die informatie is niet alleen gericht op politici, maar ook op het onderwijsveld en het bredere publiek (bij elk Onderwijsverslag wordt een persbericht uitgebracht waarin het betreffende thema in ieder geval ook terugkomt). De inspectie vervult hiermee dus ook een agenderende functie. Dat geldt ook voor de zogenoemde themaonderzoeken die de inspectie uitvoert. Een themaonderzoek gaat over een onderwerp dat in het reguliere toezicht onvoldoende belicht wordt en waarover specifieke informatie gewenst is. Themaonderzoeken kunnen op verzoek van de Tweede Kamer of de bewindslieden worden gehouden, maar meestal neemt de inspectie zelf het initiatief om zo'n onderzoek te agenderen.<sup>173</sup> Daarbij wordt ook ingesprongen op actuele ontwikkelingen. Zo heeft de inspectie in de jaren rond de periode waarin de Commissie Dijsselbloem werkzaam was veel tijd besteed aan de onderwerpen 'het nieuwe leren' en 'onderwijstijd'.<sup>174</sup> De lijst met themaonderzoeken is echter veel langer. Jaarlijks doet de inspectie uiteenlopende onderzoeken. Sommige onderzoeken worden elk jaar herhaald, maar een groot aantal onderzoeken vindt één keer plaats. In het basisonderwijs heeft de inspectie bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar de basisvaardigheden taal en rekenen, zoals het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen, het automatiseren bij rekenen-wiskunde en de

---

172 De inspectie gebruikt hiervoor, zoals eerder vermeld, representatieve steekproeven uit de populatie van alle scholen.

173 Informatie uit het interview met de vertegenwoordiger van de inspectie.

174 De Jonge, J., Nijssen, A., Hoffius, R., Van Uitert, K., Berdowski, Z., Van Dijken, K. (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht. Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Zoetermeer: Panteia.

verbetertrajecten taal en rekenen.<sup>175</sup> Verder heeft de inspectie in het basisonderwijs onderzoek gedaan naar onder andere de kwaliteit van scholen, nieuwkomers en het onderwijsaanbod voor hoogbegaafde leerlingen.<sup>176</sup> In het voortgezet onderwijs zijn verschillende onderzoeken gedaan naar kwesties rondom het vmbo en naar onderwijstijd.<sup>177</sup> Ook is daar onderzoek gedaan naar dyslexie en dyscalculie, basisvaardigheden, achterstanden en talentontwikkeling.<sup>178</sup> In het speciaal onderwijs heeft de inspectie bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de wachtlijsten en projecten op cluster-4-scholen. Overige onderzoeken van de inspectie gaan over veiligheid, professionalisering van de leerkracht, bestuurlijk handelen en de tevredenheid van scholen over de inspectie.<sup>179</sup> En ten slotte is ook onderzoek uitgevoerd op het terrein van de VVE.<sup>180</sup>

- 
- 175 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2009). *Het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2011). *Automatiseren bij rekenen-wiskunde*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2011). *Monitor verbetertrajecten taal en rekenen 2008/2009 en 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Monitor verbetertrajecten taal en rekenen 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 176 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het Noorden van Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 177 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2010). *Verdringing stageplaatsen vmbo? Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). Doorstroming vmbo-havo 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 178 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2012). *Verkenkend onderzoek dyslexie en dyscalculie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Dyslexie en dyscalculie in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Basisvaardigheden rekenen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2010). *Wettelijke vereisten rond specifieke zorg en bestrijden achterstanden in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Van latent naar talent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 179 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2011). *Veiligheid op school*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van bevindingen: Onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2013). *Tevredenheidsonderzoek schooljaar 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 180 Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2011). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2010 en 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie

Bronnen voor de keuze van themaonderzoeken kunnen ook klachten zijn die de inspectie bereiken, of onderwerpen die spelen in het maatschappelijk debat. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval bij het onderwerp burgerschap; de inspectie ging rapporteren over de mate waarin islamitische scholen voldeden aan de opdracht om te werken aan burgerschap en sociale integratie, omdat daar vraagtekens bij werden geplaatst in de jaren na de aanslagen op de Twin Towers.

De rapportages van de themaonderzoeken gaan meestal ook naar het parlement en beïnvloeden daar weer de oordeelsvorming van politici.<sup>181</sup>

De inspectie heeft ook zelf het onderwerp financiële sancties geagendeerd. Er was bij de inspectie behoefte om bij zaken die aan het ontsporen zijn niet alleen te kunnen signaleren, maar ook te kunnen optreden en daarbij te kunnen beschikken over echte drukmiddelen. De ervaring van de inspectie is overigens dat ‘op het matje roepen’ vaak al helpt. *“Veel scholen realiseren zich niet dat er echt iets moet gebeuren, en realiseren zich dat wel als er bemoeienis van buitenaf komt. Er is bijvoorbeeld een keer een rode kaart uitgedeeld aan een bestuur, met verbeterafspraken, zonder dat dat direct resultaat had. Toen heeft de commissaris van de Koningin de burgemeester van de betreffende gemeente bij zich geroepen en is er vervolgens een andere wethouder gekomen. De lokale politiek kwam dus in beweging.”*<sup>182</sup>

#### 6.5.4 Politiek draagvlak

De belangrijkste beleidsontwikkeling in de periode na 2008 was de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur. In het parlement bestond hiervoor voldoende draagvlak. De meeste politieke partijen waren het eens met het wettelijk vastleggen van de minimumnormen waar scholen aan moeten voldoen, met de verplichting voor besturen om te werken met een code goed bestuur en met de mogelijkheid voor de overheid om besturen bij bestuurlijk falen een aanwijzing te geven. Alleen de kleine christelijke partijen waren hier tegen. In het debat

---

van het Onderwijs (2011). *Vve-bestandsopname*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2011). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

181 Zie voor voorbeelden het hoofdstuk over Kwaliteitsbeleid. Rapportages van de inspectie over aantallen zwakke scholen en over beheersing van de basisvaardigheden hebben het kwaliteitsbeleid mede in gang gezet.

182 Informatie uit het interview met de vertegenwoordiger van de inspectie.

over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer<sup>183</sup> kwam artikel 23 van de Grondwet weer ter sprake. De staatssecretaris verdedigde het wetsvoorstel met verwijzing naar dit artikel als volgt: *“Ik stel met veel leden vast dat artikel 23 een groot goed is waarmee je behoedzaam moet omgaan. Tegelijkertijd bestaat er geen recht op slecht onderwijs. Ik wil nog eens vaststellen dat artikel 23 geen recht biedt op slecht onderwijs. Op deze wijze willen wij voor de scholen al tevoren duidelijk maken waar zij aan toe zijn en waarom wij op deze manier binnen de wetgeving minimumleerresultaten organiseren als een deugdelijkheids.”*

Naast discussie over artikel 23 kwamen de volgende punten in het debat naar voren:

- de kans dat de wet perverse prikkels bevat voor scholen (zoals zwakke leerlingen niet aannemen, selectie aan de poort);
- de beperking tot de vakken taal en rekenen/de overwaardering van deze vakken;
- de termijn die aan zwakke scholen moet worden geboden voor verbetering van zwakke kwaliteit (sommige politici wilden deze korter houden dan andere);
- de vraag of de wet niet een te zwaar middel is in relatie tot de omvang van het probleem (het aantal zeer zwakke scholen is immers klein);
- de vraag of het goed is dat de politiek moet vertrouwen op het inspectie oordeel;
- de vraag of (op termijn) de referentieniveaus moeten worden verwerkt in de omschrijving van minimum leerresultaten;
- de vraag of de functiescheiding bestuur-intern toezicht geen ‘overkill’ is voor kleine besturen (eenpitters);
- de vraag of een aanwijzing geven aan het bestuur inmenging in de vrijheid van het bevoegd gezag betekent (dit is ook een juridische discussie).

Hoewel niet al deze punten in het debat werden opgelost, waren ze voor de meerderheid van de Kamerleden geen aanleiding om tegen het wetsvoorstel te zijn. De kleine christelijke partijen waren dat wel, zoals vermeld. De SGP was het zelfs zodanig oneens met dit wetsvoorstel dat ze een jaar later een eigen

---

183 TK (2009). *Overheidstoezicht; 108<sup>e</sup> vergadering*, 9 september 2009

discussienota uitbracht, *Meesterlijk onderwijs* getiteld.<sup>184</sup> Hiermee reageerde de SGP zowel op het kwaliteitsbeleid, met name het accent op het verhogen van taal- en rekenprestaties en de invoering van referentieniveaus, als op de verplichting voor scholen in de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur om minimum leerresultaten te behalen. Dit wordt in de nota “een historische breuk in het onderwijsrecht en het onderwijsbeleid” genoemd. Een belangrijk kritiekpunt is dat het vastleggen van minimum leerresultaten voor taal en rekenen als deugdelijkheidseisen een verkeerde keuze is. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen. In de eerste plaats: de wijze meten van leerresultaten zou niet voldoen aan de eis van voldoende objectiveerbaar, onder andere doordat onvoldoende gecorrigeerd wordt (en kan worden) voor factoren die buiten de invloedssfeer van de school liggen en die de resultaten mede beïnvloeden. De werkwijze die de inspectie daarvoor nu hanteert acht men onvoldoende. In de tweede plaats: de keuze voor alleen leerresultaten, en alleen taal en rekenen, verengt het begrip kwaliteit van het onderwijs te veel. De vakken taal en rekenen worden, zo vindt men, “verabsoluteerd” binnen het bredere geheel van belangrijke onderwijsaspecten, met als risico onderwijsvershraling. De overheid moet niet “selectief winkelen” in het onderwijsaanbod. Een ander belangrijk kritiekpunt geldt het stimulerend toezicht houden. De kwaliteitsaspecten die de inspectie hierbij hanteert voor met name enkele aspecten van het onderwijsproces wil men het liefst geschrapt zien, omdat ze op gespannen voet zouden staan met meetbaarheid en didactische vrijheid. Hierbij wordt onder meer verwezen naar de uitspraken die de Commissie Dijsselbloem hierover ook deed. De kwaliteitsaspecten, waarop de inspectie let in het kader van haar stimulerend toezicht, hebben volgens de schrijvers van de nota ‘een schimmige status’ en veroorzaken onzekerheid over de rol van de overheid. De SGP vindt dat de overheid wel van scholen mag vragen om een goede leerlingenzorg en kwaliteitszorg uit te voeren, en om te zorgen voor een dekkend en evenwichtig leerstofaanbod, maar zich moet onthouden van oordelen over bijvoorbeeld pedagogisch klimaat en didactisch handelen. “De overheid moet niet een te grote broek aantrekken en moet zich richten op het formuleren van harde, heldere en houdbare minimumwaarborgen.”

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2010 vroeg de SGP om een

---

184 SGP (z.j.). *Meesterlijk onderwijs. Zorg voor kwaliteit en prestaties*. Discussienota. (geen uitgavegegevens).



reactie van de minister hierop. In 2011 heeft de minister die in een brief aan de Tweede Kamer gegeven.<sup>185</sup> De kritiek wordt niet overgenomen. Integendeel, de minister verdedigt op alle punten het gekozen beleid en stelt tot besluit: *“Binnen de grenzen van de Grondwet blijf ik werken aan verbetering van de prestaties van de leerlingen. Daarvoor is toezicht op basis van in ieder geval de leerresultaten naar mijn mening een noodzakelijke voorwaarde.”*

Een onderwerp waar de Tweede Kamer duidelijk invloed op heeft gehad, in een eerdere periode, is de frequentie waarmee de inspectie scholen zou moeten bezoeken (zie paragraaf 6.3). De Kamer wenste dat elke school tenminste eens in de vier jaar zou worden bezocht voor een beoordeling op alle punten uit het toezichtkader. De inspectie had en kreeg daarvoor echter niet voldoende middelen. De huidige werkwijze (elke school wordt eens in de vier jaar bezocht, maar kort en met alleen inspectie op de onderdelen kwaliteitszorg en leerlingenzorg) is een compromis.<sup>186</sup>

#### *6.5.5 Draagvlak in het onderwijsveld*

Uit de eerste evaluatie van de WOT in 2004 bleek dat het onderwijsveld ‘matig positief’ stond tegenover de inhoud van de toezichtkaders. Over het algemeen vindt men de kaders een redelijk goed instrument voor schooldiagnose en voor het afleggen van verantwoording.<sup>187</sup> De scholen vonden in meerderheid dat de inspectie ‘naar de goede dingen kijkt’ en toonden zich ook redelijk tevreden over de deskundigheid van de inspecteurs en over de procedure. Een discussiepunt in 2004 was nog wel de openbaarmaking van resultaten. Uit de tweede evaluatie van de WOT kwam ongeveer hetzelfde beeld<sup>188</sup>. Een meerderheid van de scholen is nog steeds behoorlijk tevreden over de werkwijze van de inspectie. De openbaarmaking van de resultaten is dan veel minder een issue, men is er inmiddels aan gewend geraakt. De belasting die de inspectiebezoeken vormen voor de scholen is nog wel een punt van kritiek.

---

185 TK (2010-2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2011*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 500 VIII, nr. 172, 3 mei 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

186 Informatie uit het interview met de inspectievertegenwoordiger.

187 Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

188 De Jonge, J., Nijssen, A., Hoffius, R., Van Uitert, K., Berdowski, Z., Van Dijken, K. (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht. Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Zoetermeer: Panteia.

Ook is niet iedereen tevreden over de ruimte die de toezichtkaders bieden voor het maken van eigen keuzes (vooral traditionele vernieuwingsscholen zijn hier kritisch over) en over de mate waarin de inspectie rekening houdt met specifieke omstandigheden in en om de school (volgens sommigen te weinig). Verder is een minder positief punt de discrepantie tussen de mondelinge beoordeling door de inspecteur en de rapportage. Het rapport komt soms hard aan na een als positief beoordeeld gesprek op de school.

De beide geïnterviewden bevestigen dit beeld van het draagvlak in het onderwijs. Een groot deel van de scholen, aldus de inspectievertegenwoordiger, vindt het fijn als de inspectie langs komt ('gratis advies'). Scholen die zwak bevonden worden krijgen een prikkel om zich te verbeteren en dat lukt in de regel ook. Wel is er van tijd tot tijd enige discussie over de eerlijkheid van de normen die door de inspectie worden gehanteerd voor de beoordeling van de leerresultaten. Over de andere elementen uit het toezichtkader bestaat die discussie nauwelijks. De andere geïnterviewde (veldvertegenwoordiger) merkt op dat hij de indruk heeft dat er de laatste jaren wat vaker negatief over de inspectie wordt gesproken. Dat zou mogelijk een nadelig gevolg kunnen zijn van de invoering van het risicogericht toezicht. *"De inspectie heeft zich op afstand gezet door alleen naar die scholen te gaan waar iets mee aan de hand is. Maar je moet zorgen dat je gezien wordt."*

De inspectie zoekt zelf actief naar draagvlak in het onderwijsveld. Ze is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de toezichtkaders, maar overlegt daarover met het onderwijsveld in de zogenaamde *ringen*. Dit zijn overlegorganen waarin verschillende vertegenwoordigers van het veld vertegenwoordigd zijn. Pas na overleg met de ringen wordt een toezichtkader, of wijzigingen daarin, vastgelegd. Verder stuurt de inspectie naar scholen die een onderzoek hebben gehad een evaluatieformulier, waarin zij kunnen aangeven wat zij van het toezicht en van het betreffende onderzoek vinden. De resultaten van deze evaluaties worden jaarlijks gepubliceerd en ook besproken in de ringen.<sup>189</sup>

Voor de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur heeft, in de aanloop naar dit

---

189 [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl); interview vertegenwoordiger inspectie

wetsvoorstel, een brede raadpleging plaatsgevonden van organisaties van ouders, leerlingen, personeel, management en bestuur.<sup>190</sup>

#### 6.5.6 Normstelling versus ruimte

De Commissie Dijsselbloem heeft ervoor gepleit dat de overheid heldere normen stelt ten aanzien van het 'wat' (wat moet worden bereikt, waar moet men aan voldoen), maar verder vrijheid geeft aan het onderwijs in de keuze van de manier waarop het 'wat' bereikt moet worden (het 'hoe' vrijlaten). Uit de tot nu gegeven beschrijving van het toezichtbeleid is duidelijk geworden dat deze 'wat en hoe' vraag bij dit beleidsthema nadrukkelijk speelt. Centraal daarbij staat de beoordeling van het onderwijsproces door de inspectie: vormt dat een inbreuk op de keuzevrijheid van scholen? De normen voor dit deel van de beoordeling zijn niet wettelijk vastgelegd en het zijn dus geen deugdelijkheidseisen waarop kan worden gehandhaafd. De inspectie kan met deze normen alleen adviseren (stimulerend toezicht). De scholen stellen dit in meerderheid op prijs (zie 6.5.5) en het werken met 'multiple measures' wordt door sommigen nadrukkelijk bepleit (zie 6.4). In de politiek is het echter een terugkerend discussiepunt. Volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van de inspectie heeft de Commissie Dijsselbloem, die van mening was dat de inspectie zich te veel zou begeven op het domein van pedagogiek en didactiek, hierover verwarring geschapen. De kritiek van de Commissie sloeg grotendeels op de rapportages die de inspectie uitbracht over ontwikkelingen in de basisvorming, waaronder een oordeel over de mate waarin scholen specifieke didactische principes toepasten<sup>191</sup>. Deze principes stonden echter in het kerndoelenbesluit en waren dus onderdeel van regelgeving. De inspectie heeft hierover niets voorgeschreven, maar alleen beschreven hoe het er in dit opzicht in scholen voorstond. Dat is echter in de beeldvorming een eigen leven gaan leiden.

Volgens deze geïnterviewde is het nog steeds erg nuttig dat de inspectie kijkt naar de 'hoe' elementen en scholen daarover adviseert. De scholen hebben daar volgens hem ook geen bezwaar tegen en stellen het zelfs op prijs; men wil liever het bredere oordeel dan alleen het oordeel over de leeropbrengsten.

---

190 Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, p. 22.

191 TVS, aandacht besteden aan toepassing, vaardigheden en samenhang.

De inspectie schrijft strikt gezien ten aanzien van het 'hoe' dus niets voor.<sup>192</sup> Maar door expliciet bepaalde onderwerpen te agenderen oefent zij wel invloed uit op het onderwijsveld om keuzes te maken die vallen onder het 'hoe'. Dan gaat het vooral om de signalen die men afgeeft via het Onderwijsverslag en via themarapportages. De geïnterviewde inspectievertegenwoordiger geeft aan dat dit een bewuste keuze is. *“De inspectie wil agenderend zijn, omdat zij in scholen dingen zien die anders zouden kunnen. Dan wil je het op de agenda zetten, zodat er over gesproken wordt in de politiek en het onderwijsveld.”* Een voorbeeld van de laatste jaren is dat de inspectie sterk het belang van opbrengstgericht werken onderstreept.

Een ander element is dat de inspectie, zodra zij de taak krijgt om een bepaald onderwerp toezicht te houden, daarvoor een toezichtkader (waarderingkader) moet maken. Er moet immers worden vastgelegd hoe en op welke punten dan informatie verzameld gaat worden in het onderwijsveld. Dat betekent per definitie dat de inspectie enigszins normerend te werk gaat (zie voor voorbeelden de hoofdstukken over de andere beleidsthema's). Hoewel de inspectie er steeds voor waakt om daarbij het 'hoe' niet voor te schrijven, kunnen deze normen toch sturend werken voor scholen (of gemeenten, of samenwerkingsverbanden), vooral daar waar men nog geen duidelijke eigen keuzes heeft gemaakt.

De geïnterviewde veldvertegenwoordiger merkt op dat de positie van de inspectie onduidelijk is als het gaat om de beoordeling van de kwaliteit van leraren. De Commissie Dijsselbloem noemde dit een tussengebied tussen het 'wat' en het 'hoe' en was van mening dat voorschriften op dit gebied mogelijk zouden moeten zijn (zie het hoofdstuk over lerarenbeleid). Een basiseis wat betreft kwaliteit is het hebben van een bevoegdheid en hierop zou volgens hem in ieder geval moeten worden gehandhaafd. Dit gebeurt in het voortgezet onderwijs onvoldoende, naar de mening van deze geïnterviewde. Maar verder

---

192 Nadere toelichting: in de toezichtkaders staat het principe 'pas toe of leg uit' beschreven. Dit houdt in dat als een school vindt dat het inspectiekader niet past bij haar onderwijs, zij dit kan aangeven. De inspectie gaat hier dan expliciet op in, in haar rapport over de school. De inspectie kan, maar hoeft niet, dit standpunt van de school te volgen. Door van dit principe gebruik te maken kan een school dus motiveren waarom zij een andere werkwijze volgt dan waar de inspectie op beoordeelt. Van deze mogelijkheid wordt, aldus de geïnterviewde inspectievertegenwoordiger, zelden gebruik gemaakt.

zou het volgens hem een taak van schooldirectie en bestuur moeten zijn om de kwaliteit van leraren te bewaken en niet van de inspectie.

### 6.5.7 *Samenhang met ander beleid*

Toezichtbeleid hangt automatisch samen met ander beleid. Het betreft immers alle aspecten van het onderwijs voor wat betreft de rol van bestuur en intern toezicht en een breed scala aan onderwerpen voor wat betreft het extern toezicht. Bij elk van de beleidsthema's in deze studie speelt de onderwijsinspectie op een of andere manier een rol, er zijn vrijwel altijd expliciete toezichttaken bij hen belegd. De meest pregnante rol van de inspectie zien we echter bij het kwaliteitsbeleid. Dat is deels vanzelfsprekend (de inspectie beoordeelt immers kwaliteit van scholen), maar is deels ook een eigen keuze van de inspectie vanuit haar agenderende functie. Thema's als aantallen zwakke scholen, kwaliteit van lees-, taal- en rekenonderwijs en opbrengstgericht werken zijn duidelijk door de inspectie onder de aandacht gebracht.

### 6.5.8 *Evaluatie*

De WOT is twee maal door externe onderzoekers geëvalueerd (in opdracht van het ministerie van OCW), één maal kort na de invoering en één maal enkele jaren later<sup>193</sup>. Bij de eerste evaluatie ging het vooral om het beantwoorden van de vraag hoe de werkwijze van de inspectie werd beleefd door scholen en onderwijsinstellingen (po, vo, so, bve). In de tweede evaluatie is dit nogmaals onderzocht (herhalingsonderzoek) en is tevens een wetstechnische evaluatie uitgevoerd. De eerste evaluatie heeft er mede toe geleid dat de inspectie haar toezichtkaders ging herzien (vereenvoudigen). De tweede evaluatie heeft er onder meer toe bijgedragen dat het *single audit* principe is ingevoerd, dit werd al aangekondigd in de nota *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht* van 2006.

De inspectie doet verder zelf ook veel onderzoek naar elementen van haar eigen werkwijze en schakelt daar soms ook externe onderzoekers voor in. Zo heeft men recent onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop leeropbrengsten gecorrigeerd (kunnen) worden voor kenmerken van de leerlingenpopulatie van scholen en naar mogelijkheden om in het toezicht

---

193 Emmelot e.a., 2004; De Jonge e.a., 2007.

indicatoren voor leerwinst en toegevoegde waarde te kunnen gebruiken. Ook is onlangs extern onderzoek uitgezet naar strategisch gedrag van scholen als gevolg van inspectietoezicht. Vermeldenswaard is ook de studie die men heeft laten doen ter onderbouwing van de onderwerpen uit het toezichtkader, met name de aspecten die het ‘hoe’ betreffen. Verder is de inspectie initiator van en/of betrokken bij onderzoek naar de effecten van het toezicht op kwaliteitsverbetering van scholen.<sup>194</sup>

## 6.6 Overzichtstabel

**Tabel 6.1** Overzicht toezichtbeleid; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het is door de overheid geïnitieerd beleid, maar maatschappelijke ontwikkelingen (zoals roep om meer informatie over kwaliteit van scholen) speelden ook een rol.</p> <p>De legitimatie is de wens om het onderwijs zoveel mogelijk vrij te laten in haar eigen keuzes, maar daarbij wel rekenschap en verantwoording te vragen.</p> <p>De context wordt gevormd door de <i>governance</i> principes.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid interenieert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>Het <i>governance</i> beleid is meer een visie; daarbij is niet duidelijke sprake van een op te lossen probleem. De WOT is daaruit voortgekomen.</p> <p>De wet Goed Onderwijs Goed Bestuur past in de tijdgeest van ‘duidelijke eisen stellen’ en is onder meer voortgekomen uit het inzicht dat vrijheid geven ook ruimte geeft aan ontsporingen. Daarvoor bestaat bescheiden evidentie: het aantal zeer zwakke scholen en enkele incidenten met bestuurlijk falen. Die wil men met de wet beperken. De noodzaak tot deze interventie wordt gemotiveerd met de</p>

194 We zien hier af van bronvermeldingen vanwege de diversiteit van onderwerpen; deze passage is gebaseerd op eigen kennis hierover binnen het Kohnstamm Instituut.

		verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel.
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Betrokken zijn de wetgever, de inspectie, scholen, schoolbesturen en interne toezichthouders, de PO-Raad en VO-Raad, gemeenten. Invloedrijk is vooral de inspectie, zij geven het eigen beleid grotendeels zelf vorm, zij het in samenspraak met het Ministerie en het onderwijsveld. De raden hebben invloed op de codes goed bestuur.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De inspectie is uitvoeringsorganisatie maar heeft ook zelf veel regie. Stelt zelf toezichtkaders op, richt eigen werkwijze in en rapporteert, gevraagd en op eigen initiatief. Beïnvloedt met dit laatste ook de beleidsvorming.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Beleidsinstrumenten zijn wetgeving, de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op individuele scholen en de onderzoeken die de inspectie doet op landelijk niveau naar aspecten van de kwaliteit. Verder de mogelijkheid voor de overheid om besturen aanwijzingen te geven en het werken met codes voor goed bestuur. Voor ingrijpen bij slechte kwaliteit bestaat een set van in zwaarte oplopende sanctiemogelijkheden.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Zie boven.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase,</i></p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p>

	<p><i>waarom?</i> <i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Er is ruime steun voor het beleid in de Tweede Kamer; de Tweede Kamer heeft eerder de neiging nog iets aan strengheid toe te voegen als het gaat om toezicht houden en handhaven dan dat men het afzwakt. Incidenten met disfunctionerende scholen en besturen dragen hiertoe bij. Een modificatie is de overgang naar risicogericht toezicht, het motief hiervoor is 'vrijlaten waar het kan' en beperken van de toezichtlast voor scholen. De kleine christelijke partijen hebben echter kritiek, onder meer met verwijzing naar de Grondwet, dit geldt met name de SGP.</p>	<p>Bijstellingen zijn de overgang naar het risicogericht toezicht en de maatregelen in de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur. Nut en noodzaak daarvan zijn niet expliciet onderzocht.</p>
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe?</i> <i>Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat?</i> <i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De inspectie zoekt draagvlak voor haar toezichtkaders in de zogenaamde ringen (onderwijsprofessionals die worden geraadpleegd). Voor de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur heeft een brede veldraadpleging plaatsgevonden.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk?</i> <i>Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Aanwezigheid draagvlak: zie hiernaast. Tegenspraak wordt in zekere zin toegelaten in de ringen die door de inspectie worden geraadpleegd. Eenmaal in de uitvoeringsfase is tegenspraak voor scholen niet echt meer mogelijk.</p>



	<p>Het feitelijk draagvlak voor de werkwijze van de inspectie in het scholenveld is ruim voldoende, zo blijkt uit inventarisaties. Maar tegelijkertijd zijn er altijd nog wel punten van kritiek. Niet verwonderlijk, in het licht van de impact die inspectieoordelen kunnen hebben. Discussiepunt in het veld is vooral de wijze waarop leeropbrengsten worden beoordeeld. Dat de inspectie naast leeropbrengsten ook (delen) van het onderwijsproces beoordeelt vindt men meer positief dan negatief. Besturen zijn hierin wel kritischer dan scholen.</p>	<p>De inspectie doet veel aan uitleg over haar werkwijze; scholen kunnen daardoor weten waar ze aan toe zijn. Dat geldt minder voor de themaonderzoeken, maar die hebben geen directe gevolgen voor het eigen werk van scholen (wel indirecte via de agendafunctie van de inspectie).</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Scholen en besturen zijn vrij in het maken van eigen keuzes voor inrichting van hun onderwijs. Dit behoort tot de governanceprincipes. Op het 'hoe' (onderwijsproces) mag de inspectie alleen adviseren, niet handhaven. Door het gezag van de inspectie gaat er echter toch wel sturing uit van de beoordeling op de indicatoren voor het onderwijsproces. Scholen stellen echter die adviezen in de regel ook op prijs.</p> <p>Indirecte invloed op de invulling van het 'hoe' is er bij de punten die de inspectie agendeert op landelijk niveau. Verder impliceert het opstellen</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Zie hiernaast.</p>

	van toezichtkaders dat de inspectie zich per definitie beweegt op de grenzen van het hoe, omdat er nu eenmaal voor een toezichtkader normen moeten worden opgesteld.	
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>De normen voor minimumleerresultaten zijn wettelijk vastgelegd, daarmee is de werkwijze van de inspectie ten aanzien van beoordeling leerresultaten volledig gelegitimeerd (PO en VO). De overige normen die de inspectie opstelt vallen onder de stimulerende taak.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Zie hiernaast; het wat is helder omschreven.</p> <p>De ambities zijn t.a.v. de minimeisen voor leerresultaten realistisch; maar weinig scholen zakken onder deze norm.</p> <p>De belasting van het toezicht is sinds de introductie van het risicogericht toezicht voor de meeste scholen verminderd (was vrij groot), maar voor de zwakke scholen toegenomen (en dus fors).</p> <p>De belasting voor besturen i.v.m. de inrichting van intern toezicht en hanteren van codes vergt ook extra werk; voor eenpitters is dit mogelijk wel belastend.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Hierover gaat dit hele thema.</p>	
Fasering en uitvoering	<p>Veranderingen in het toezicht (kaders, werkwijze) worden door de inspectie grondig voorbereid en besproken met</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Er is bij aanpassingen niet eerst geëxperimenteerd; wel onderzoek naar haalbaarheid door de</p>

	<p>de ringen. Geen knelpunten gevonden wat betreft fasering en invoering.</p> <p>Een aandachtspunt is wel dat de inspectie niet de capaciteit had voor het voldoen aan wensen van de Tweede Kamer om alle scholen met redelijk hoge frequentie te bezoeken. Inmiddels opgelost doordat de bezoeken aan niet-zwakke scholen nog maar 1 dag per school vergen, maar dit gaat wel ten koste van het aantal aspecten waarnaar de inspectie nog kijkt.</p>	<p>inspectie zelf.</p> <p>Voorwaarden voor implementatie: in dit beleid zijn scholen verplicht mee te werken aan extern toezicht. Er is wel aandacht voor informatieverstrekking, zie hiernaast. Ook qua tijd lijkt er voldoende ruimte geweest te zijn. Dit geldt ook voor de maatregelen m.b.t. goed bestuur.</p>
Samenhang met ander beleid	<p>Er is samenhang met vrijwel elk ander beleidsterrein, maar in het bijzonder met het kwaliteitsbeleid.</p>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Mogelijke neveneffecten zijn dat scholen zich 'inspectiegericht' gaan gedragen (ook op het hoe) en dat het moeten voldoen aan minimum leerresultaten leidt tot calculerend gedrag/selectie aan de poort (zwakke leerlingen niet toelaten).</p> <p>In het beleid is daaraan weinig aandacht besteed.</p>
Evaluatie		<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>De WOT is twee maal geëvalueerd, echter sinds 2007 niet meer. De inspectie zelf doet veel onderzoek en laat ook onderzoek doen naar aspecten van haar werkwijze.</p>

## 6.7 Eindconclusie toezichtbeleid: Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is dit beleid?

Het toezichtbeleid heeft een wat ander karakter dan de andere beleidsthema's die in deze studie aan de orde zijn gekomen. Het gaat immers niet om inhoudelijk beleid, maar om beleid om sturings- en controleprocessen goed te laten verlopen in het onderwijs. Toch is het wel mogelijk om ook dit beleid 'langs de Dijsselbloem-lat' te leggen. We trekken hieronder weer conclusies aan de hand van de onderwerpen legitimatie, 'wat en hoe', regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

### *Legitimatie*

Het toezichtbeleid gaat zowel over intern als extern toezicht in het onderwijs. Aan beide liggen principes over governance in het onderwijs ten grondslag. De kern van het beleid komt voort uit processen van deregulering en autonomievergroting die al meer dan twintig jaar geleden in gang zijn gezet. Autonomie in het onderwijsveld heeft als tegenhanger rekenschap afleggen gekregen. Besturen van instellingen en scholen moeten zich verantwoorden over hun beleid en hun resultaten, zowel tegenover hun eigen stakeholders als tegenover de overheid. De overheid heeft de opdracht te waken over de kwaliteit van het onderwijsstelsel en acht zich daarom gerechtigd om deze rekenschap te vragen. De onderwijsinspectie is hiervoor het instrument. De legitimatie om de inspectie op een gestandaardiseerde manier naar de kwaliteit van individuele scholen te laten kijken heeft, naast dit principe van rekenschap afleggen aan de overheid, ook een maatschappelijke achtergrond, namelijk een toenemende vraag bij het publiek om informatie over deze kwaliteit.

Een expliciete noodzaak om het toezichtbeleid te voeren zoals is gedaan was er op zichzelf misschien niet, maar het is wel een logisch gevolg van het proces van autonomievergroting en de keuzes in het governancebeleid. Die keuzes zijn, zeker in politieke kring, breed gedragen. Het beleid voldoet dus in dit opzicht aan het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem.

### *Wat en hoe*

De vraag waarop de inspectie precies toezicht zou moeten en mogen houden is een terugkerend onderwerp van discussie. De inspectie ontwikkelt haar eigen toezichtkaders en deze gaan verder dan alleen de onderwerpen waar scholen wettelijk gezien aan moeten voldoen. De inspectie heeft voor haar keuzes wel wetenschappelijke evidentie aangedragen, maar die is er nog niet op alle

punten en het neemt bovendien de principiële vraag niet weg of de inspectie naar meer zaken mag vragen of kijken dan wat wettelijk verplicht is. De Commissie Dijsselbloem was hier kritisch over en meende dat de inspectie teveel trad in het 'hoe', door ook te inspecteren op pedagogisch-didactisch terrein. Het is juist dat de inspectie ook op dit domein scholen beoordeelt, dit gebeurt in het kader van het stimulerend toezicht. Formeel gezien is dat niet incorrect (want de inspectie kan op deze onderwerpen niets handhaven, alleen adviseren), maar in de beleving van scholen en besturen hebben ook de oordelen op deze terreinen impact en ze kunnen daardoor leiden tot conformistisch gedrag. Tegelijkertijd stellen de scholen en besturen deze oordelen over het algemeen ook op prijs, omdat er erkenning uit blijkt dat het in het onderwijs gaat om meer dan alleen de leeropbrengsten taal en rekenen. Het 'gratis advies' van de inspectie is vaak welkom.

Met de introductie van het risicogericht toezicht en het wettelijk vastleggen van de normen voor minimum leerresultaten is er in het toezicht meer accent gekomen op het 'wat'. Dat heeft geleid tot een geringere toezichtlast voor veel scholen, maar ook tot een grotere afstand tussen scholen en inspectie en tot een eenzijdiger grondslag voor het oordeel over de basiskwaliteit van scholen. Het 'wat en hoe' in het toezichtbeleid kent dus vele aspecten en een eenvoudig oordeel over 'hoe Dijsselbloem-proof' dit is, is niet goed mogelijk. Een relevante kwestie in dit verband is ook dat het feitelijk onvermijdelijk is dat de inspectie 'treedt in het hoe', omdat de opdracht om op een bepaald terrein toezicht te houden impliceert dat er normen moeten worden opgesteld (waarderingkaders moeten worden gemaakt). Daarmee gaat de inspectie altijd een stap verder dan wat wettelijk is bepaald.

Daarnaast is het ook zo dat de inspectie zich zelf nadrukkelijk niet wil beperken tot het 'wat'. Ze agendeert bewust zelf onderwerpen voor het politieke en publieke debat en gaat daarbij uitspraken over wat naar haar eigen oordeel beter zou moeten niet uit de weg. Dit betreft ook 'hoe' onderwerpen.

### *Regie*

Als het gaat om het extern toezicht, dan is er sprake van dubbele regie: de overheid bepaalt welke taken en opdrachten de inspectie krijgt, maar de inspectie bepaalt zelf de invulling en voert ook eigen beleid. De inspectie is dus uitvoeringsorganisatie, maar heeft ook zelf veel regie. Ze richt haar eigen werkwijze in en rapporteert, gevraagd maar ook op eigen initiatief. Die rapportages zijn gezaghebbend en beïnvloeden weer de beleidsvorming.

Als het gaat om beleid op het gebied van goed bestuur (met als onderdeel intern toezicht), dan is de regierol van de overheid beperkt. Dat is inherent aan het governancebeleid. Met de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur zijn er wel wat meer waarborgen en sanctiemogelijkheden voor de overheid gekomen, in antwoord op zorgen over zwakke onderwijskwaliteit op sommige scholen en signalen van bestuurlijk falen. De overheid kan hiermee wat meer sturen. In essentie blijft echter de regie over scholen liggen bij het bevoegd gezag (gecontroleerd door interne toezichthouders) en niet bij de overheid. Dat is een breed gedragen keuze.

### *Draagvlak*

In de politiek (Tweede Kamer) is er brede steun voor het toezichtbeleid, ook voor de recente maatregelen in de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur. Meer dan de bewindslieden dringt de Tweede Kamer er op aan dat alle scholen regelmatig bezocht worden door de inspectie, ook binnen de kaders van het risicogericht toezicht. Er is een duidelijke wens om 'de vinger aan de pols' te kunnen houden en snel geïnformeerd te worden over zwakke plekken.

Draagvlak voor de werkwijze van de inspectie in het scholenveld is er ook in ruim voldoende mate, zo blijkt uit inventarisaties. Maar tegelijkertijd zijn er altijd nog wel punten van kritiek. Discussiepunt in het veld is vooral de wijze waarop leeropbrengsten worden beoordeeld. Dat de inspectie naast leeropbrengsten ook (delen van) het onderwijsproces beoordeelt vindt men meer positief dan negatief.

De inspectie bepaalt haar eigen keuzes, maar overlegt wel met het onderwijsveld in de zogenoemde ringen. Daarin wordt meestal overeenstemming bereikt, dit wijst er dus ook op dat het inspectiebeleid voldoende gedragen wordt door het veld. De zorgvuldige informatievoorziening door de inspectie draagt daar vermoedelijk ook aan bij.

### *Implementatie*

Veranderingen in het extern toezicht worden zorgvuldig voorbereid en waar nodig eerst getest door de inspectie. We hebben geen aanwijzingen gezien dat voor het toezichtbeleid niet voldaan zou zijn aan implementatievoorwaarden. Wel is een aandachtspunt dat de inspectie eigenlijk niet voldoende capaciteit heeft om alle scholen regelmatig in de breedte te inspecteren en dat daardoor inspectiewerk in toenemende mate *deskresearch* wordt (behalve bij de scholen die onder de norm presteren).

Daar waar het gaat om goed bestuur en intern toezicht zijn ook geen aanwijzingen gevonden voor implementatieproblemen, behalve dat de scheiding tussen bestuur en intern toezicht een lastige opgave kan zijn voor éénpitters.

### *Evidence*

De Wet op het Onderwijstoezicht is twee maal extern geëvalueerd, zij het niet meer recent. Nut en noodzaak van de recente bijstellingen in het toezichtbeleid ( risicogericht toezicht en de maatregelen in de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur) zijn niet expliciet onderzocht, maar de inspectie heeft zelf wel onderzoek gedaan naar de vraag of het risicogericht toezicht aan de verwachtingen voldoet. De inspectie heeft een eigen onderzoeksafdeling en zet af en toe ook zelf extern onderzoek uit naar aspecten van haar werkwijze. Daarmee wordt steeds actief gezocht naar evidence, soms vooraf, soms achteraf. Bewindslieden en parlement vervullen daarin slechts een bescheiden rol; er lijkt vertrouwd te worden op de deugdelijkheid van onderzoek dat de inspectie zelf uitvoert of laat uitvoeren.

Het toezichtkader dat de inspectie gebruikt voor het oordeel over de kwaliteit van scholen is op wetenschappelijke houdbaarheid onderzocht door de Universiteit Twente. Dat levert overwegend een positief beeld op (er bestaat voldoende evidentie dat de gekozen aspecten een samenhang hebben met leerprestaties van leerlingen), maar dat geldt niet voor alle afzonderlijke aspecten.

### *Neveneffecten*

Mogelijke neveneffecten zijn dat scholen zich ‘inspectiegericht’ gaan gedragen (ook op het hoe, zie bij ‘wat en hoe’) en dat het moeten voldoen aan minimum leerresultaten leidt tot calculerend gedrag van scholen, zoals teaching to the test en selectie aan de poort (zwakke leerlingen niet toelaten). In het beleid is daaraan weinig aandacht besteed, hoewel het in de Kamerdebatten wel aan de orde is gesteld, zij het niet erg pregnant. De inspectie zelf is zich van de mogelijkheid van calculerend gedrag van scholen wel bewust en laat er ook onderzoek naar doen.

## 6.8 Geraadpleegde bronnen

- Besturenraad (2011). *Overzicht amendementen bij wetsvoorstel wijziging WOT*. Geraadpleegd 6 januari 2014 via <http://www.besturenraad.nl/content/overzicht-amendementen-bij-wetsvoorstel-wijziging-wot>.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ehren, M.C.M. (2011). *Risicogericht toezicht na wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht; een kritische reflectie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- EK (2006-2007). *Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap scholen); Motie van het lid Linthorst c.s.* Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 414, nr. G, 28 november 2006. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Gewijzigd voorstel van wet*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 193, nr. A herdruk, 27 september 2011. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 193, nr. C, 15 november 2011. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Verslag van een algemeen overleg*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 193, nr. D, 28 november 2011. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Wetenschappelijk onderbouwing van het waarderingskader PO 2005: Een evidence-based benadering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Basisvaardigheden rekenen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2010). *Evaluatie risicogericht toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Verdringing stageplaatsen vmbo?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.



Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Wettelijke vereisten rond specifieke zorg en bestrijden achterstanden in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Automatiseren bij rekenen-wiskunde*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Monitor verbetertrajecten taal en rekenen 2008/2009 en 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Risicogestuurd toezicht na wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht*. Geraadpleegd 3 januari 2014 via <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Risicogestuurd+toezicht+na+wijziging+van+de+Wet+op+het+Onderwijstoezicht.html>.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Selectief en slagvaardig: Werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Veiligheid op school*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Vve-bestandsopname*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Dyslexie en dyscalculie in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2010 en 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Monitor verbetertrajecten taal en rekenen 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader 2012: Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader voortgezet onderwijs 2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Van latent naar talent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Verkennend onderzoek dyslexie en dyscalculie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het Noorden van Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Doorstroming vmbo-havo 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind: Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van bevindingen: Onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Tevredenheidsonderzoek schooljaar 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jonge, J. de, Nijssen, A., Hoffius, R., Uitert, K. van, Berdowski, Z., & Dijken, K. van. (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht: Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Zoetermeer: Panteia.
- Karstanje, P., Droog, M., & Bakker, M. (2001). *Effecten van deregulering, autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs: Onderzoek naar dertig wetshistorie inzake (de)regulering en de effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Klifman, H. (2014). *Rapporten en brieven over goed bestuur in het onderwijs (en daarbuiten)*. Geraadpleegd 6 januari 2014 via <http://harmklifman.nl/2014/01/02/rapporten-en-brieven-over-goed-bestuur-in-het-onderwijs-en-daarbuiten/>.
- Ministerie van OCW (2006). *Nota Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht: Visie op toezicht OCW 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Advies Vernieuwd toezicht*. 10 april 2009.
- Onderwijsraad (2012). *Advies Wetsvoorstel Stichting en opheffing van scholen*. Kenmerk 20120172/1031, 29 juni 2012.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht*, 80.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). *Wet van 29 september 2011 tot wijziging van onder meer de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de*

- instelling van het diplomaregister hoger onderwijs, beroepsonderwijs, voortgezet (algemeen volwassen)onderwijs, NT2 en inburgering, 497.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). *Wet van 2 februari 2012 tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces, 118.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). *Wet van 19 november 2012, houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen, 652.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2013). *Wet van 2 oktober 2013 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs, 385.*
- TK (2000-2001). *Wet op het onderwijstoezicht; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 783, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2003-2004). *Koers Primair Onderwijs, Koers Voortgezet Onderwijs, Beleidsplan Onderwijspersoneel.* Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 200 VIII, nr. 151, 18 juni 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2003-2004). *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school.* Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 200 VIII, nr. 151, 18 juni 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Beleidsnotitie governance in het onderwijs.* Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 183, nr. 1, 7 juli 2005.
- TK (2008-2009). *Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen; Voorstel van Wet.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 007, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 2969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Aanscherping onderwijstoezicht, 77<sup>ste</sup> vergadering, p. 77-6532 - 77-6547, 15 april 2010.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Aanscherping onderwijstoezicht, 80<sup>ste</sup> vergadering, p. 80-6801 - 80-6817, 22 april 2010.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 007, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2009-2010). *Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen; Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 007, nr. 6. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 007, nr. 7, 12 februari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen; Voorstel van Wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 007, nr. 5. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009). *Overheidstoezicht; 108<sup>e</sup> vergadering*, 9 september 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2011*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 500 VIII, nr. 172, 3 mei 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Onderwijstoezicht; 94<sup>ste</sup> vergadering*, p. 94-3-3 – 94-3-25, 16 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Voorstel van wet wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 193, nr. 14, 23 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 193, nr. 6, 13 december 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 193, nr. 5, 29 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Stand van zaken dyslexie en dyscalculie*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 463, nr. 12, 12 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wet op het onderwijstoezicht, 103<sup>e</sup> vergadering*, p. 103-6-53 – 103-6-73, 7 september 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Memorie van toelichting*. Tweede

- Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 193, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 193, nr. 34, 25 juli 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Amarantis; 67<sup>ste</sup> vergadering*, p. 67-4-8 – 67-4-10, 27 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Beleidsreactie op Onderwijsverslag 2011-2012*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 400 VIII, nr. 136, 24 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Een lastig gesprek: Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*. Bijlage bij brief van de Minister van Economische Zaken, 28 479/28 844, nr. 68, 11 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Evaluatie commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Brief van de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 495, nr. 32, 16 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 495, nr. 9, 24 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen; Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 495, nr. 25, 4 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 166, 10 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Inspectierapport “dyslexie en dyscalculie in het voortgezet onderwijs 2012”*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 463, nr. 16, 21 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Inspectierapport evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 400 VII, nr. 159, 12 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Inspectierapport onderwijstijd VO schooljaar 2011/2012*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 161, 15 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Inspectierapport ‘Over de volle breedte’*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 177, 28 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 181, 20 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Reactie op rapport "Niet onwettig, wel onwenselijk*. Brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 33 495, nr. 6, 14 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Reactie rapport Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 495, nr. 5, 21 januari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013; Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, nr. 149, 11 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013; Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, nr. 150, 11 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 495, nr. 10, 19 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 598, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs; Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 598, nr. 6, 25 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 598, nr. 5, 16 mei 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen; Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 495, nr. 34, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Kabinetsreactie rapport Commissie Behoorlijk Bestuur*. Brief van de minister van Economische Zaken, 28 479, nr. 69, 12 december 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- SGP (z.j.). *Meesterlijk onderwijs. Zorg voor kwaliteit en prestaties*. Discussienota. (geen uitgavegegevens)

## 7 Onderwijstijd

### 7.1 Introductie en opbouw

Op het thema onderwijstijd<sup>195</sup> zijn in het kader van dit onderzoek twee onderdelen onder de loep genomen. Het gaat om de urennorm in het vo, en de invoering van flexibele schooltijden in het po. Sinds de invoering van de basisvorming in het vo in 1993 zijn er discussies gevoerd over de hoogte van de norm voor onderwijstijd, over aannames die aan deze norm ten grondslag liggen en over de definitie van onderwijstijd. Voor de urennorm in het vo hebben we als startpunt in de tijdlijn (zie tabel 7.1) gekozen voor het jaar 2006, omdat er in dat jaar een aanpassing kwam in de wetgeving op dit punt, en duidelijk werd dat scholen in het vo steeds minder voldeden aan de urennorm, waardoor het toezicht en handhavingsbeleid werd verscherpt. Deze ontwikkelingen leidden tot commotie in het onderwijsveld over de zogenoemde ‘ophokuren’. Naar aanleiding van deze discussie is de Commissie Onderwijstijd aangesteld om aanbevelingen te formuleren op dit thema waarvoor breed draagvlak zou bestaan.

Tabel 7.1 bevat de belangrijkste beleidsacties op het gebied van onderwijstijd in het vo.

---

195 De analyse van Onderwijstijd is uitgevoerd door Irma Heemskerk, m.m.v. Iris Bollen

**Tabel 7.1** Beleidsacties op het thema onderwijstijd: urennorm vo, periode 2006–2013

2006	Regeling Onderbouw VO (Stb.2006, 281): Wetgeving urennorm aangepast; 1040 klokuur onderwijstijd voor alle vo-schoolsoorten per leerjaar; 1000 uur in de bovenbouw en 700 uur in het examenjaar (muv praktijkonderwijs; daar 1000 klokuur in elk leerjaar).
2006–2007	Volgens de inspectieverslagen houden scholen zich onvoldoende aan de urennorm. Dit leidt tot verscherpt toezicht van de inspectie en handhavingsbeleid, waarover veel ophef ontstaat in het onderwijsveld.
2008	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem.</b>
2008	Commissie: De waarde van een norm (voorzitter Dhr. C. Cornielje).
2009	Wetsvoorstel waarin de aanbevelingen Commissie Onderwijstijd nader zijn uitgewerkt. Versoepeling urennorm; 1000 uur voor alle leerjaren, muv het examenjaar waar de norm 700 uur blijft. 7 weken vakantie worden omgezet naar 6 weken vakantie en 5 roostervrije dagen. Vooruitlopend op de invoering van de nieuwe wetgeving is bepaald dat deze nieuwe urennorm het kader vormt voor de handhaving.
2009–2010	Er worden vier landelijke conferenties voor schoolbestuurders en schoolleiders georganiseerd ten behoeve van de uitwerking in het wetsvoorstel.
2011	Het wetsvoorstel met de nieuwe urennorm wordt in regelgeving omgezet en voorgelegd aan de 2 <sup>de</sup> kamer. Hierbij wordt een amendement van de PVV ingediend en aangenomen, waardoor de urennorm wordt gewijzigd naar 1040 uur in de leerjaren 1 en 2, alleen in leerjaar 3 wordt de urennorm naar 1000 uur teruggebracht. Een nipte kamermeerderheid stemt voor de nieuw geformuleerde wet (VVD, SGP, CDA en PVV stemmen voor).
Juni 2012	Het aangepaste wetsvoorstel wordt door de eerste kamer goedgekeurd (35 stemmen voor, 33 tegen). Ingangsdatum nieuwe wet aug 2013.
Najaar 2012	In het regeerakkoord wordt afgesproken over te gaan tot modernisering van de wettelijke onderwijstijdnorm. D66 dient een motie in om scholen meer ruimte te geven zelf te beslissen over de onderwijstijd. Alleen PVV en VVD ondersteunen deze motie niet.
Aug 2013	De wet zoals goedgekeurd in juni 2012 treedt in werking, tot verbazing van de vo-raad.
Sept 2013	Convenant met de Stichting van het Onderwijs; waarin afspraken gemaakt worden over modernisering van de onderwijstijdnorm.
2013	De minister pleit in een brief aan de tweede kamer voor afschaffing van de urennorm per schooljaar. In plaats daarvan zal een urennorm per opleiding worden vastgesteld, om scholen meer flexibiliteit te bieden. Beoogd wetsvoorstel medio 2014, beoogde invoeringsdatum aug 2015.



Het tweede deelthema betreft flexibele schooltijden in het po. Voor de tijdlijn hiervan (zie tabel 7.2) is als startpunt het jaar 2009 gekozen, het jaar waarin de motie van Kraneveldt-van der Veen c.s. in de Tweede Kamer wordt behandeld. In de motie wordt aangegeven dat er in de laatste decennia geen wezenlijke wijzigingen zijn geweest in de organisatie van de schooltijden in het basisonderwijs, en dat het tijd wordt om te onderzoeken hoe nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen worden benut om de schooltijden en het onderwijs- en activiteitenaanbod in het basisonderwijs optimaal vorm te geven.

**Tabel 7.2** Beleidsacties op het thema onderwijstijd: flexibele schooltijden po, periode 2009–2013

2009	Motie Kraneveldt-van der Veen c.s. in de Tweede Kamer.
April 2011	Aankondiging Experiment flexibilisering Onderwijstijd met flankerend onderzoek, door Minister Bijsterveldt.
Schooljaar 2011–2012	Start van het experiment en onderzoek, looptijd tot eind schooljaar 2013–2014.
Nov 2011	Reactie kabinet op het SER-advies: Tijden van de samenleving. Besluit tot meer experimenteerruimte en onderzoek.
Schooljaar 2012–2013	Start pilot gemeentebrede dagarrangementen met flankerend onderzoek, looptijd tot eind schooljaar 2014–2015
Januari 2013	Start Experiment Integraal Dagarrangementen met flankerend onderzoek, looptijd tot juli 2016

## 7.2 Opbouw

De omvang en opbouw van het beleid van de twee deelthema's verschillen sterk van elkaar. Op het deelthema urennorm in het vo is nieuwe wetgeving ontwikkeld en was er meer discussie in het onderwijsveld en de politiek, terwijl op het deelthema flexibele schooltijden in het po het beleid meer gericht was op het creëren van experimenteerruimte voor een beperkt aantal scholen als voorbereiding op nieuwe wetgeving tot verruiming van onderwijstijden. In de volgende paragrafen zullen we een beschrijving geven van het eerste deelthema betreffende het vo, met afsluitend een ingevuld beschrijvingskader bij wijze van samenvatting. Daarna wordt een korte beschrijving gegeven van het tweede deelthema betreffende het po. Gezien de beperkte beschrijving wordt over dit deelthema geen beschrijvingskader toegevoegd. Voor deze deelstudie is vooral gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten van de ministeries, zoals

memories van toelichting, en verslagen van debatten. Tevens is informatie uit interviews verwerkt van een beleidsmedewerker (OCW, directie VO) en van een vertegenwoordiger uit het veld (VO-raad).

## 7.3 De urennorm in het vo

### 7.3.1 Legitimatie

In 2009 wordt een wetsvoorstel ingediend waarin een nieuwe regeling voor de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs wordt aangekondigd<sup>196</sup>. In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat voldoende contacturen, zinvolle invulling van de onderwijstijd, goede roosters en het bieden van een goed alternatief bij lesuitval essentieel is voor goed onderwijs. In het wetsvoorstel wordt uitgebreid toegelicht wat de aanleiding is voor de wetswijziging. Er wordt geconstateerd dat er al langere tijd discussie is over de urennorm, de aannames waarop de norm gebaseerd is en de (kwalitatieve) invulling van de norm. Al sinds het midden van de jaren 90 bleek uit inspectieverslagen dat een deel van de scholen de wettelijke onderwijstijd niet haalde. Ook waren er veel klachten van ouders over te veel lesuitval. Met de verlaging van de urennorm in de wetgeving van 2006 werd het toezicht en de naleving van de urennorm geïntensiveerd en werden er meer dan voorheen consequenties aan verbonden. Daardoor verminderde wel de uitval van lesuren, maar de door scholen genomen maatregelen kwamen niet altijd het onderwijs ten goede. Met name leerlingen zijn hiertegen in het geweer gekomen. Eind 2007 gingen leerlingen de straat op om te protesteren tegen de zogenoemde ‘ophokuren’, lesuren die leerlingen als niet zinvol en als kwalitatief onvoldoende beschouwden, hetgeen onderschreven werd door zowel leraren als schoolleiders. Naar aanleiding van deze discussie en de aanbevelingen door de Commissie Dijsselbloem, is in 2008 de Commissie Onderwijstijd ingesteld, onder voorzitterschap van dhr. Clemens Cornielje. Deze Commissie heeft op basis van onder andere uitgebreide veldraadpleging aanbevelingen gedaan<sup>197</sup>. Dit leverde een totaalpakket op waarin de complexe en uiteenlopende belangen van de verschillende partijen zo goed mogelijk in balans werden gebracht. “Weliswaar moeten alle partijen wat ‘geven’, het advies biedt voor elke partij ook positieve

---

196 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2009, 32 640, nr. 3. Memorie van Toelichting; Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties.

197 Commissie Onderwijstijd (2008). *De waarde van een norm*.

punten”, aldus de Memorie van Toelichting. De Regering heeft de aanbevelingen van de Commissie nadrukkelijk in samenhang bezien en in de beleidsreactie aangegeven het maatregelenpakket integraal over te willen nemen. In het nieuwe wetsvoorstel zijn de aanbevelingen van de Commissie verder uitgewerkt, met input van vier landelijke conferenties die eind 2009 en begin 2010 zijn georganiseerd, voor schoolleiders en -bestuurders. De praktijkervaringen en suggesties vanuit deze bijeenkomsten zijn benut bij de uitwerking van de beleidsvoornemens in de nieuwe wet- en regelgeving.

### *7.3.2 Inhoud van het beleid*

De aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd (Cornielje) zijn uitgewerkt in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS).

Kernbegrippen in het wetsvoorstel zijn kwaliteit, kwantiteit (omvang, de hoogte van de norm) en betrokkenheid (horizontale dialoog). Leerlingen (en hun ouders) hebben recht op voldoende onderwijs van goede kwaliteit, en ten behoeve hiervan is het wenselijk dat zij worden betrokken bij de vormgeving en planning van het onderwijsprogramma. Deze onderwerpen worden in het wetsvoorstel nader uitgewerkt.

In het wetsvoorstel dat in februari 2011 bij de Tweede Kamer wordt aangemeld is een nieuwe urennorm vastgesteld op 1000 klokuren per schooljaar en 700 uur in het examenjaar. Het verschil tussen onderbouw en bovenbouw, zoals in de wetgeving van 2006 is vastgelegd, wordt hierin dus losgelaten. Onder onderwijstijd worden, zoals voorgesteld in de definitie van de Commissie Cornielje<sup>198</sup>, niet alleen de lessen verstaan die op het lesrooster vermeld staan, maar alle leerlingactiviteiten onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam (onderwijs)personeel, die deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. Ook volgens de definitie van Cornielje, dient het onderwijs door een inspirerend en uitdagend karakter bij te dragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen. Het is opvallend dat de Commissie Cornielje in de definitie van onderwijstijd, niet vasthoudt aan de aanbevelingen hierover van de Commissie Dijsselbloem. Dijsselbloem adviseert een onderscheid te maken naar lestijd (kwalitatief onderwijs van een bevoegd docent) en onderwijstijd (hieronder vallen naast de lestijd ook andere

---

198 Commissie Onderwijstijd (2008). *De waarde van een norm*.

onderwijselementen zoals zelfstudie-onder-begeleiding of stages. Voor onderwijstijd kan een bandbreedte worden afgesproken). De definitie van Cornielje is dus wat breder geformuleerd.

In de voorstellen van Cornielje wordt voorts de zomervakantie met een week ingekort (van 7 naar 6 weken), deze dagen worden omgezet in vijf collectieve, gespreid over het schooljaar in te zetten, roostervrije dagen voor leerlingen. Deze dagen worden door de school vastgesteld met instemmingsrecht door de gehele medezeggenschapsraad (ouders, leerlingen en leraren).

Voorts krijgen scholen de verplichting om de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd horizontaal te verantwoorden en invloed te bieden aan leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in en rond de school. De Medezeggenschapsraad krijgt hiertoe instemmingsrecht. Doel van deze maatregel is om de betrokkenheid van leerlingen en ouders bij het schoolbeleid te vergroten en op deze manier de kwaliteit van de onderwijsuren te borgen.

Ten slotte zal de inspectie de naleving van de urennorm toetsen door middel van een zogenaamd 'dynamisch referentiekader'. Door de school opgevoerde uren tellen voor de inspectie mee als gerealiseerde onderwijstijd als de betrokkenen in de school gezamenlijk bepaald hebben dat het kwalitatief goed ingevulde onderwijstijd betreft.

Na behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt echter afgeweken van de aanbevelingen van de Commissie van Cornielje. De urennorm wordt door een amendement van de PVV uiteindelijk vastgesteld op 1040 klokuren in de leerjaren 1 en 2, alleen in leerjaar 3 wordt de urennorm naar 1000 uur teruggebracht. Met dit amendement wordt ook ruimte gecreëerd om binnen de urennorm onderwijs te verzorgen voor achterstandsleerlingen, excellente leerlingen en andere specifieke groepen leerlingen. Dit maatwerkonderwijs (60 klokuren) dient in beginsel toegankelijk te zijn voor alle leerlingen. De Minister is van mening dat hierdoor toch voldoende versoepeling van de wettelijke urennorm bereikt wordt, aldus de Memorie van Antwoord van de Minister<sup>199</sup>.

Recent zijn voorstellen aangekondigd voor modernisering van de wetgeving rondom onderwijstijd<sup>200</sup> Hierin wordt geregeld dat niet meer gekeken wordt

---

199 Nadere Memorie van Antwoord, juni 2012 referentie 399487.

200 Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014. Referentie 31 289 nr 173.

naar het aantal uren per lesjaar, maar zal een urennorm over de gehele opleiding worden vastgesteld. Ook het verwarrende onderscheid tussen maatwerk en reguliere onderwijstijduren zal worden afgeschaft. In deze aankondiging wordt bij de bepalingen over de kwaliteit van het onderwijs nog steeds de betrokkenheid van ouders en leerlingen opgenomen, maar met meer nadruk op de primaire verantwoordelijkheid en de professionaliteit van de school en de leraren op dit punt.

### *7.3.3 Politiek draagvlak*

Er is in voldoende mate politiek draagvlak voor een aanpassing in de wetgeving rondom de urennorm, mede vanwege de inspectieverslagen waaruit blijkt dat scholen de vastgestelde urennorm niet halen en de onrust in het veld over de uren die meegeteld worden als onderwijsuren, waarvan de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd is.

De inhoud van de aanpassing is echter wel een onderwerp van discussie. Na indienen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn er wel 200 kamervragen ingediend, inhoudelijk zeer uiteenlopend. Ook worden bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer amendementen en moties ingediend. De belangrijkste discussiepunten betreffen ten eerste het kwantitatieve aspect van de urennorm. Verlaging van de urennorm naar 1000 uur zou niet stroken met de ambities voor het onderwijs waarin gestreefd wordt naar verbetering van de kwaliteit. Er wordt een amendement ingediend (PVV) en aangenomen, gesteund door CDA en VVD, waarin de nieuwe regelgeving deels wordt teruggedraaid. Indiener van het amendement wil met het handhaven van de 1040-urennorm de geleidelijke teruggang van het aantal lessen tot staan brengen<sup>201</sup>. Dit vanuit de gedachte dat minder onderwijsuren ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs. Andere partijen zijn daar weer op tegen vanuit de gedachte dat de nieuwe norm in het wetsvoorstel breed gedragen wordt door het onderwijsveld, blijkens de Commissie Cornielje, en dit draagvlak in de uiteindelijke nieuwe wetgeving dus opzij gezet wordt. De door de Minister gewenste overname van de aanbevelingen van de Commissie Cornielje als een integraal pakket blijkt echter politiek niet haalbaar. Om te voorkomen dat een langlopende discussie over de urennorm opnieuw geopend wordt, wordt ingestoken op een versoepeling van de

---

201 Overzicht van Stemmingen in de Tweede Kamer betreffende wetsvoorstel. Ref 32640, nov 2011

urennorm door te voorzien in de mogelijkheid om de zogenoemde maatwerkuren hierin mee te laten tellen.

Het tweede discussiepunt betreft de eis van horizontale verantwoording betreffende kwantiteit en kwaliteit van de urennorm. De regeling rondom medezeggenschap van ouders en leerlingen inzake de invulling van het onderwijsprogramma en de verantwoording van de onderwijsuren tegenover de inspectie gaat te ver en haalt de professionaliteit van leraren en schoolleiders onderuit, aldus de tegenstanders van de VVD op dit aspect van de wetswijziging<sup>202</sup>. Ook ontstaat door deze regeling onduidelijkheid over welke uren meegeteld mogen worden als onderwijstijd.

Een derde discussiepunt betreft de bekostiging. In een Tweede Kamer debat wordt aangegeven dat het de opdracht was van de Commissie Cornielje om bij de advisering over onderwijstijd binnen de bestaande budgettaire kaders te blijven<sup>203</sup>. Met de nieuwe voorgestelde urennorm van 1000 uur zou een fout gemaakt zijn in de berekening, de bekostiging zou gebaseerd zijn op 960 reële lessuren per jaar. In dit kader werden in het debat ook zorgen geuit over het draagvlak in het onderwijsveld voor de nieuwe norm. AOb, CNV Onderwijs, LAKS, 114 schoolleiders in het hele land en de Actiegroep 'Vergeten Feiten' zouden kritiek hebben op de berekening van de uren van de Commissie Cornielje, en de vraag was of de bestaande bekostiging voldoende was om de onderwijstijd te realiseren. De Staatssecretaris geeft aan dat de Commissie heeft aangetoond dat het merendeel van de scholen de norm realiseert met een positieve exploitatie, en dat het gaat om keuzes. Ook wordt aangehaald dat het bekostigingsmodel geen 'uurtje factuurtje' is maar ontstaan is vanuit een eindfinanciering.

Ten slotte zijn er ook discussies over het inkorten van de zomervakantie met een week en de invoering van roostervrije dagen in plaats van vakantiedagen voor de leerkrachten. PvdA en CDA stellen dat dit raakt aan de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en een onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden en daarmee thuishoort in CAO-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers<sup>204</sup>. Een belangrijk punt in deze discussie is dus de vraag of leraren meer en harder moeten werken zonder extra financiële

---

202 Nadere memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ref. 32640 Vergaderjaar 2011/12

203 Verslag van een Algemeen Overleg juni 2009, ref 31289 nr 64.

204 Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer. Ref. 32640, maart 2012.

middelen. Uiteindelijk haalt de nieuwe wet met een nipte meerderheid de Tweede Kamer (VVD, SGP, CDA en PVV stemmen voor) en daarna ook de Eerste Kamer (35 stemmen voor, 33 tegen). Daarmee is de kous nog niet af, want in december 2012 dient D66 tijdens de begrotingsbehandeling een motie in om scholen meer ruimte te geven om zelf te beslissen over het aantal uur onderwijstijd<sup>205</sup>. Deze motie wordt gesteund door alle partijen met uitzondering van PVV en VVD. De indieners verwijzen in deze motie naar het ‘wat’ en het ‘hoe’ van de Commissie Dijsselbloem, geven aan dat de 1040-urennorm geen verhoging van de kwaliteit van het onderwijs bewerkstelligd, maar scholen wel beperkt in hun ruimte om aan te sluiten bij verschillen tussen leerlingen, mede in het kader van de invoering van Passend onderwijs. In het nieuwe regeerakkoord is inmiddels afgesproken om de wettelijke onderwijstijdnorm te moderniseren en in september 2013 stuurt de Staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer, waarin de contouren voor die modernisering worden aangegeven, naar aanleiding van het convenant principeakkoord dat het kabinet heeft gesloten met de Stichting van het Onderwijs<sup>206</sup>.

#### *7.3.4 Draagvlak onderwijsveld*

(Voor dit onderdeel van de beschrijving is gebruik gemaakt van informatie uit het interview met een medewerker van de VO-raad).

Er is vanuit het veld altijd discussie geweest over de urennorm. Men was het erover eens dat afspraken hierover nuttig zijn, maar het precieze aantal uren in de norm is tamelijk arbitrair en lastig te onderbouwen. Vanuit de PISA-resultaten komt bijvoorbeeld naar voren dat de best scorende landen niet perse meer onderwijsuren realiseren. Volgens het veld dient de prioriteit vooral bij kwaliteit te liggen en moeten scholen niet beoordeeld worden op kwantiteit. Onderwijskwaliteit wordt niet per definitie bereikt door meer lesuren, bijvoorbeeld voorbereidingstijd van docenten ten behoeve van de invulling van de lesuren speelt ook een rol. De intensivering van het inspectietoezicht en mogelijke boetes op basis van onvoldoende onderwijsuren riep veel weerstand op. Door de Commissie Cornielje is uitgebreid aandacht besteed aan veldraadpleging. De hieruit voortvloeiende aanbevelingen werden aanvankelijk

---

205 Motie van de leden Van Meenen c.s. ref 33400 VIII nr. 67. Dec 2012

206 Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014, referentie 31 289 nr. 173.

integraal overgenomen in het wetsvoorstel van de Minister, en voor wat betreft de 1000-urennorm ook op voorhand naar tevredenheid ingevoerd in de praktijk van het onderwijs. Mede daardoor was er voorzien in draagvlak vanuit het onderwijsveld voor de nieuwe wetgeving. Echter de uitwerking van de aanbevelingen in de wet werden in het veld als ingewikkeld en teveel dichtgetimmerd ervaren, onder andere doordat er verschillende soorten onderwijsuren werden uitgesplitst en door de constructies met roostervrije dagen. Met de uitsplitsing van de soorten onderwijsuren speelde ook de discussie over het wat en het hoe een rol (bijvoorbeeld dat e-learning en sportactiviteiten mogen meetellen bij het aantal onderwijsuren kan opgevat worden als wat (wat valt onder onderwijstijd), maar ook als hoe (hoe wordt onderwijstijd ingevuld). De ruimte die scholen kregen door in het toezichtskader van de inspectie flexibiliteit in te bouwen, en onderwijsuren mee te tellen als gerealiseerde onderwijstijd als de betrokkenen in de school gezamenlijk bepaald hebben dat het kwalitatief goed ingevulde onderwijstijd betreft, bleek in praktijk lastig te benutten voor scholen. Mede doordat de horizontale verantwoording via de medezeggenschapsraad hierin een rol speelde. Een dergelijke verandering vraagt een cultuuromslag en kost daardoor tijd. Scholen geloofden niet in de eigen ruimte, omdat voorheen de voorschriften van de inspectie maatgevend waren. Scholen maakten daardoor in praktijk nauwelijks gebruik van de mogelijkheden binnen het flexibele toezichtskader van de inspectie.

Door het amendement op de voorgestelde wetswijziging in de Tweede Kamer is de invloed van het onderwijsveld uiteindelijk ook gedeeltelijk opzij gezet, de 1000 urennorm in de eerste twee leerjaren werd teruggezet naar 1040 verplichte klokuren. Dit leidde tot veel weerstand in het veld inclusief protesten van leerlingen met zorgen over het herleven van de 'ophokuren'(dec 2011) en docentenstakingen vanwege zorgen over een toename van de werkdruk (begin 2012). Ook het draagvlak onder de besturen kwam zwaar onder druk te staan omdat resultaten van vele jaren overleg door politieke onderhandelingen in de prullenbak waren beland. Op deze aspecten wordt in een brief aan de Eerste Kamer een nadere toelichting gegeven door de Regering.<sup>207</sup>

---

207 Brief aan de Eerste Kamer; ref 378254 mrt 2012



Nadat de Eerste Kamer de nieuwe wettelijke regeling bekrachtigd had zou de wet in augustus 2013 ingevoerd worden. De scholen hadden daarmee nog wat tijd om de bestaande praktijk van de urennorm weer om te buigen naar de 1040-urennorm. Echter zoals aangegeven is er intussen nog politieke discussie geweest over de wetgeving, en naar aanleiding van het regeerakkoord en afspraken met de Stichting van het Onderwijs is er een modernisering aangekondigd. Dat de nieuwe wet desalniettemin in augustus 2013 werd ingevoerd en gehandhaafd zou worden, leidde dan ook tot protest van de VO-raad, waarin werd aangegeven dat men ervan uit zou gaan dat scholen niet gehouden zouden worden aan de 1040-urennorm. In vergadering van de VO-raad bleek dat de overgrote meerderheid van de aanwezige vertegenwoordigers van de scholen zich niet aan de norm zouden houden, men wilde vasthouden aan de urennorm van Cornielje. Met de voorgestelde modernisering van de urennorm wordt toegewerkt naar een nieuwe invulling van onderwijstijd, waarin innovaties zoals bijvoorbeeld e-learning meer ruimte krijgen en meer flexibiliteit voor de scholen ontstaat. De omslag naar modernisering is mede ontstaan door de genoemde onrust, protesten en lobby vanuit het onderwijsveld. Scholen zitten nu nog wel met de overgang, wat onduidelijkheid geeft over het toezicht op de urennorm, maar voor de nieuwe voorstellen is veel draagvlak.

### *7.3.5 Variëteit, normstelling en toezicht*

In het rapport van de Commissie Cornielje wordt onder onderwijstijd verstaan:

1. het onderwijs moet onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd;
2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

Met de wetswijziging in 2012 is de definitie voor onderwijstijd verruimd. Ook lessen voor leerlingen binnen maatwerkprogramma's mogen worden meegeteld, indien deze lessen wel toegankelijk zijn voor alle leerlingen. Dat 40 maatwerkuren meegenomen mochten worden in de telling van het aantal onderwijsuren was overigens al in 2007 afgesproken met de VO-raad, in de

nieuwe regelgeving wordt dit uitgebreid naar 60 maatwerkuren, van de in totaal 1040 uur onderwijstijd.

De scholen dienen het aantal uren te verantwoorden naar de inspectie van het onderwijs. De inspectie toetst de naleving van de urennorm door middel van een zogenoemd 'dynamisch referentiekader'. Door de school opgevoerde uren tellen mee als onderwijstijd als de betrokkenen in de school gezamenlijk bepaald hebben dat het kwalitatief goed ingevulde onderwijstijd betreft. De kwaliteit van het onderwijs dient de school horizontaal te verantwoorden. Hiertoe is de Medezeggenschapsraad het bevoegde orgaan. Doel hiervan is de betrokkenheid van leerlingen en ouders bij de school te vergroten. Bij de voorgestelde modernisering zal dit regime worden aangepast. De inspectie zal pas specifiek naar onderwijstijd kijken, wanneer de kwaliteit van die school onder de maat is, en/of er sterke signalen zijn dat de onderwijstijd niet op orde is, bijvoorbeeld door klachten van ouders hierover. In praktijk is deze wijziging ook nu al van kracht. Scholen moeten de uren uiteraard bijhouden en aan de wetgeving voldoen, maar de inspectie houdt hier alleen toezicht op als de kwaliteit van het onderwijs onder de maat is (risicogericht toezicht in plaats van specifiek thema voor toezicht).

#### *7.3.6 Fasering, uitvoering en evaluatie*

Er is van tevoren geëxperimenteerd in een pilot ten behoeve van de horizontale verantwoording. De 1000-urennorm werd al ingevoerd in de praktijk nadat het wetsvoorstel n.a.v. Cornielje was gelanceerd, echter uiteindelijk werd de urennorm in de nieuwe wet weer deels teruggedraaid naar 1040 uren. Dit heeft weerstand en verwarring veroorzaakt in het onderwijsveld. Inmiddels wordt weer gesproken over modernisering van de onderwijstijdennorm. Evaluatie was wel aangekondigd, maar aangezien de nieuwe wetgeving nog maar net is ingevoerd heeft dit nog geen vervolg gekregen. De inspectieverslagen zijn uiteraard ook evaluaties, maar onderwijstijd is hierin momenteel geen specifiek onderzoeksthema meer.

### 7.3.7 Tabel overzicht deelthema Onderwijstijd: urennorm vo

**Tabel 7.3** Overzicht deelthema Onderwijstijd: urennorm vo; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het is door de overheid zelf geïnitieerd maar het is tevens een reactie op inspectieverslagen, debat in het onderwijsveld (scholen, leerlingen en ouders).</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De minister constateert dat de norm, definitie en toepassing van onderwijstijd op problemen stuit. Inspectie constateert dat de wetgeving voor onderwijstijd onvoldoende werd nageleefd door de vo-scholen. Verondersteld wordt dat dit in strijd is met de realisatie van ambities in het vo volgens de kwaliteitsagenda. Maatschappelijk debat over de kwaliteit van de invulling van onderwijstijd. Om draagvlak voor nieuwe wetgeving te creëren is een commissie ingesteld, die vanuit brede veldverkenning aanbevelingen formuleert</p> <p>De Commissie is van mening dat het hanteren van een wettelijke norm breed draagvlak geniet en belangrijk is voor kwalitatief goed onderwijs. Uitvoerbaarheid van de regelgeving en naleving ervan is dus belangrijk.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol?</i></p> <p><i>Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Actoren zijn schoolbesturen en scholen (moeten de wet uitvoeren) en de inspectie van het onderwijs (moet daarop toezien). Verder uiteraard de wetgever</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De beleidsontwikkeling was in handen van de Tweede Kamer en de bewindslieden. De uitvoering is geheel belegd bij de scholen. Er is</p>

	<p>zelf. Leraren, leerlingen en ouders worden betrokken als het gaat om de kwalitatieve invulling van onderwijstijd (horizontale verantwoording). Leerlingen zelf waren met hun oproep tot kwaliteit een belangrijke motor voor verandering.</p>	<p>niet voorzien in een specifieke uitvoeringsorganisatie; scholen kregen zelf invullingsruimte (o.a. door flexibel toezichtskader), maar het vergt voor scholen een cultuuromslag om die ruimte ook te nemen en er is in praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt. De scholen moeten onderwijstijd zelf registreren hetgeen veel administratieve belasting veroorzaakt.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Nieuwe urennorm in de wet (kwantitatieve component) en aanpassing van de definitie van onderwijstijd (kwalitatieve component). Doel is bevorderen dat scholen leerlingen kwantitatief en kwalitatief voldoende onderwijs bieden. Scholen zijn de uitvoerders.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>De beleidsontwikkeling was feitelijk voltooid met de aanname van de wetswijziging. Daarover had de overheid de regie. Door een afwijking op het wetsvoorstel bij aanname in de 2<sup>de</sup> kamer, en de daarop volgende onrust in het veld raakte de overheid de regie enigszins kwijt. Door voorstel tot modernisering in het regeerakkoord is dit weer opgepakt.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De inhoud van de wetgeving heeft discussie opgeleverd. Belangrijkste punten hierbij betroffen de hoogte van de urennorm, de horizontale verantwoording, de bekostiging en arbeidsvoorwaarden docenten. De Wet heeft de steun van Tweede en Eerste Kamer</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Tussentijdse bijstellingen komen vooral voort uit politieke discussie. Geen duidelijk onderzoek naar nut en noodzaak.</p>

	<p>gekregen, maar wel met aanpassing op de oorspronkelijk beoogde urennorm, waardoor opnieuw commotie is ontstaan in het onderwijsveld. Momenteel wordt gewerkt aan modernisering van de wet en de Staatssecretaris pleit voor afschaffing van de urennorm per leerjaar. Hiervoor is voldoende politieke steun.</p>	
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe?</i>  <i>Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat?</i>  <i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Er is draagvlak gezocht door het instellen van een commissie, die op grond van een brede veldraadpleging conclusies en aanbevelingen heeft geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn na raadpleging van verschillende belangenvertegenwoordigers in het veld opgevolgd. Ook zijn er pilots uitgevoerd ivm ouderbetrokkenheid en landelijke conferenties voor schoolbestuurders en schoolleiders georganiseerd. Meer recent is een convenant met de Stichting van het Onderwijs gesloten.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk?</i>  <i>Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Overwegend draagvlak, wel enkele zorgpunten bij verschillende betrokkenen (leraren, schoolleiders en ouders/leerlingen). Aangezien het oorspronkelijke wetsvoorstel niet volledig in wetgeving is omgezet, en vanwege de administratieve druk die de wet bleek op te leveren en de manier van uitwerking van de aanbevelingen van Cornielje in de wet, is het draagvlak bij de scholen en besturen veel minder geworden.</p>
<p>Variëteit (ruimte)</p>	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>De definitie van onderwijstijd is verruimd, waardoor scholen meer ruimte hebben bij de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd, mits instemming van ouders en leerlingen.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>In huidige wetgeving is ruimte voor het 'hoe' door de inkadering 'dynamisch' toezichtskader inspectie. Dit bleek in praktijk niet te werken. Scholen vullen zelf de concrete</p>

	<p>Binnen de wettelijke urennorm mogen scholen 60 klokuur per jaar besteden aan maatwerkactiviteiten die voor alle leerlingen toegankelijk zijn al hoeven ze niet door alle leerlingen te worden gevolgd.</p> <p>Argumenten voor vastleggen urennorm: Een wettelijke urennorm is een wezenlijk element van de kwaliteit van het onderwijsprogramma. Leerlingen hebben recht op voldoende onderwijstijd. Tevens relevant voor de voorspelbaarheid voor partijen.</p> <p>Betrokkenheid van ouders en leerlingen is belangrijk om de kwaliteit van het onderwijs te borgen.</p>	<p>invulling van de onderwijstijd in, met inspraak van de MR.</p> <p>Wel is een discussiepunt of de norm qua onderwijsuren en de wijze waarop deze geteld mogen worden niet teveel raakt aan het 'hoe'. Het onderwijsveld ervaart de regelgeving als te ver uitgewerkt en ingewikkeld, innovatieve vormen van onderwijs zijn moeilijk inpasbaar. Ook vanuit de politiek wordt aangegeven dat de norm beperkend is voor de scholen in hoe ze het onderwijs vorm geven. Met de toekomstige modernisering van de wet en de nieuwe bepalingen met betrekking tot het toezichtskader komt het accent minder te liggen op het aantal uren onderwijs en meer op de kwaliteit van het onderwijs. Scholen kunnen daardoor meer zelf invulling geven aan het 'hoe'.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Doel is dat scholen zich houden aan de urennorm en kwalitatief goed onderwijs bieden (inspirerend en uitdagend).</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>De bepaling dat scholen 60 klokuur per jaar mogen besteden aan maatwerkactiviteiten die voor alle leerlingen toegankelijk zijn al hoeven ze niet door alle leerlingen te worden gevolgd, is niet helder. Door de verschillende soorten uren was er onduidelijkheid. Financieel lijken de ambities realistisch, dat is onderzocht door DUO. Bekostiging was wel een discussiepunt. Administratieve belasting is onderschat.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p>	

(rekenschap en resultaat)	<p>Inspectie houdt toezicht op naleving van de wet. Scholen administreren zelf de gerealiseerde onderwijstijd. Opgevoerde onderwijstijd dient door de MR goedgekeurd te zijn. Motivering: Uitvoering geven aan kwantiteit, kwaliteit en betrokkenheid.</p>	
Fasering en uitvoering	<p>Voor het onderdeel horizontale verantwoording is in pilots geëxperimenteerd, maar daar is uiteindelijk geen vervolg opgekomen (al achterhaald door nieuwe ontwikkelingen).</p> <p>De wetswijziging was op onderdelen feitelijk al ingegaan in 2009, dus voordat deze door de 2<sup>de</sup> kamer was goedgekeurd in 2011. Doordat hieruit een wetswijziging voortvloeiende ontstond in het veld verwarring en weerstand. De daadwerkelijk invoering was beoogd vanaf aug 2013; schooljaren 2012/13 en 2013/14 zijn invoeringsjaren, om de benodigde veranderingen door te voeren.</p> <p>Inmiddels nieuwe wetgeving in voorbereiding; modernisering onderwijstijden. Erg onduidelijk waar scholen momenteel aan gehouden zijn.</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Er is geëxperimenteerd aangaande ouderbetrokkenheid bij de kwaliteit van de onderwijstijd. Niet met de kwantitatieve aspecten van de urennorm, maar gezien de inspectieverslagen en veldraadpleging leek de nieuwe wetgeving goed uitvoerbaar. De administratieve belasting is onderschat.</p> <p>Implementatie is rommelig verlopen. Enerzijds mochten scholen al werken met de nieuwe norm, voordat de wetgeving rond was. Inmiddels is de nieuwe, gewijzigde wet van kracht, en wordt er alweer andere wetgeving voorbereid. Veel onduidelijkheid voor de scholen.</p>
Samenhang met ander beleid		<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>Samenhang met ander beleid betreft vooral het kwaliteitsbeleid.</p>

		Voorts blijkt uit het Nationaal Onderwijsakkoord samenhang met lerarenbeleid en CAO's. Invoering instemmingsrecht MR tav de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma.
Evaluatie	Op basis van de gangbare Inspectieverslagen. De inspectie moet ook de ontwikkelingen aangaande de horizontale verantwoording en het 'dynamisch' referentiekader over de jaren 2009–2011 in beeld brengen. Het dynamisch referentiekader leefde in het veld echter niet of nauwelijks. Evaluatie regeling vakantiespreiding (EIM)	<i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i> Inspectieverslagen, maar inmiddels is onderwijstijd hierin geen specifiek thema meer. Overige evaluaties konden niet worden uitgevoerd aangezien de wet pas net van kracht is.

## 7.4 Flexibele onderwijstijden in het po

### 7.4.1 Legitimatatie

In 2009 wordt de motie van Kraneveldt-van der Veen c.s. in de<sup>208</sup> Tweede Kamer behandeld. In de motie wordt aangegeven dat er in de laatste decennia geen wezenlijke wijzigingen zijn geweest in de organisatie van de schooltijden in het basisonderwijs, en dat het tijd wordt om te onderzoeken hoe nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen worden benut om de schooltijden en het onderwijs- en activiteiteenaanbod in het basisonderwijs optimaal vorm te geven. Met nieuwe wetenschappelijke inzichten wordt o.a. gedoeld op kennis over bioritme en ontwikkeling van kinderen. De traditionele indeling van de schooldag is nog steeds gebaseerd op het agrarische schooltijdenmodel, en past niet goed bij een andere organisatie van de samenleving waarin rol- en taakverdeling en arbeidsparticipatie in gezinnen veranderd is. De moderne samenleving vraagt om een andere organisatie van 'de tijden van de

---

<sup>208</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VIII, nr 43. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010.



samenleving', zo wordt gesteld in het gelijknamige advies van de Sociaal-Economische Raad (SER, 2011)<sup>209</sup>. Het gaat hierbij om betere afstemming van werktijden, tijden waarop mensen een beroep kunnen doen op faciliteiten en hulp in de maatschappelijke omgeving, en schooltijden. De aspecten nieuwe wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke veranderingen zijn aanleiding voor het gevoerde beleid.

#### 7.4.2 Inhoud van het beleid

De Wet op het primair onderwijs kent een beperkt aantal regels voor onderwijstijd:

1. Er geldt een minimale onderwijstijd van 7520 uur per leerling in 8 jaar. Met een minimum van 3520 in de onderbouw en 3760 in de bovenbouw. De resterende 240 uur kunnen scholen naar eigen inzicht inroosteren, dat wil zeggen verspreid over de onderbouw en/of de bovenbouw.
2. De zomervakantie wordt centraal vastgesteld. Voor de overige vakanties gelden adviesdata.
3. De schoolweek heeft in de laatste zes schooljaren minimaal 5 dagen. Het is toegestaan om 7 keer per jaar een 4-daagse schoolweek te hebben. Deze 4-daagse schoolweken moeten evenwichtig over het schooljaar zijn verdeeld.
4. Er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling van onderwijstijd over de dag.

In het kader van het experiment flexibilisering van onderwijstijd (2011)<sup>210</sup> krijgen een beperkt aantal scholen toestemming om af te wijken op regel twee en drie. Scholen kunnen dan kiezen voor openstelling gedurende de zomervakantie. In 2011 zijn zeven scholen gestart met het experiment en in 2012 zijn er vijf scholen bijgekomen. Gedurende de looptijd van het experiment wordt flankerend onderzoek uitgevoerd, om na te gaan welke effecten flexibilisering van schooltijden heeft op het onderwijs en de kinderopvang. Ook wordt tevredenheid van ouders, kinderen en personeel in kaart gebracht.

---

209 Sociaal-Economische Raad (2011). *De tijden van de Samenleving. Slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

210 Brief van het ministerie OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 6 april 2011, referentie 286180, betreft Ruimte voor scholen: verdere flexibilisering onderwijstijd.

Naast genoemd experiment heeft het ministerie ook andere experimenten in gang gezet. Deze experimenten (pilot gemeentebrede dagarrangementen en integrale dagarrangementen) hebben betrekking op samenwerking tussen scholen en instellingen voor kinderopvang in het kader van dagarrangementen voor leerlingen van het basisonderwijs. Voor deze experimenten zijn geen aanpassingen van de bestaande wetgeving op onderwijstijden noodzakelijk. Beide experimenten worden wel onderzoeksmatig gemonitord, met het oog op evt. aanpassing van wetgeving op de onderwijstijden. In het kader van een andere organisatie van onderwijs en kinderopvang is tevens besloten tot onderzoek bij scholen die binnen de reguliere wetgeving onderwijs aanbieden volgens het 5-gelijke-dagenmodel.

#### *7.4.3 Actoren*

De uitvoering van het beleid ligt in handen van scholen die daar belangstelling voor hebben. Aanmelding geschiedt door middel van een vastgestelde procedure waarin o.a. een plan van aanpak overlegd moet worden. De Minister moet goedkeuring voor deelname verlenen aan de school. De inspectie houdt rekening met de aangepaste wetgeving voor de deelnemende scholen.

#### *7.4.4 Politiek draagvlak*

Er is politiek draagvlak voor experimenteren met onderwijstijden, zie de motie van Kraneveldt-van der Veen en de reactie van het kabinet op het SER-advies<sup>211</sup>.

#### *7.4.5 Draagvlak onderwijsveld*

Bij de scholen die willen deelnemen aan de experimenteerregeling met onderwijstijden is draagvlak voor het beleid, het is immers vrijwillig. Voorts leidt de beoogde toekomstige verruiming van de regeling onderwijstijden waarschijnlijk niet tot verplichtingen voor de scholen om tot andere onderwijstijden te komen. In het onderwijsveld is derhalve geen weerstand op dit punt.

#### *7.4.6 Variëteit*

Scholen hebben binnen de regeling verschillende invulmogelijkheden, die ook benut worden. In de tussentijdse onderzoeksrapportages worden de verschillende aanpakken beschreven.

---

211 Brief van het ministerie OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 7 november 2011, referentie 343198, betreft Kabinetsreactie op het SER-advies 'Tijden van de Samenleving'.

#### *7.4.7 Normstelling en toezicht*

Er is geen norm vastgesteld, anders dan in de wetgeving opgenomen. Scholen moeten de minimale onderwijstijd aanbieden. De inspectie houdt toezicht, en houdt rekening met het gegeven dat scholen de onderwijstijd in de zomervakantie mee mogen tellen voor de verantwoording van hun onderwijstijd.

#### *7.4.8 Fasering, uitvoering en evaluatie*

Er is een duidelijke fasering in het beleid, door eerst kleinschalig te experimenteren, alvorens tot een eventuele algemene aanpassing in de wetgeving te komen. Er is gekozen voor een lange looptijd van de experimenten (drie jaar) en flankerend onderzoek, met tussentijdse- en eindrapportage, waardoor evaluaties gepland en geborgd zijn.

#### *7.4.9 Samenhang met ander beleid*

Niet duidelijk.

### **7.5 Eindconclusie Onderwijstijd: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?**

We gaan eerst in op de aanbevelingen die de Commissie Dijsselbloem zelf over het onderwerp onderwijstijden heeft geformuleerd:

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat een wettelijke norm voor onderwijstijd niet kan worden gemist. Tegelijkertijd is de nu gehanteerde norm zeer omstreden, de definitie is niet helder en de bekostiging ligt zwaar onder vuur. Verbeteringen zijn daarom nodig en mogelijk.

De Commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

1. De definitie van onderwijstijd moet worden herijkt. Zij moet eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en onderwijs van goede kwaliteit garanderen.
2. Voor de herijking van de definitie en de daarvan afgeleide norm(en) moet op korte termijn een onafhankelijk advies worden gevraagd waarbij goede notitie wordt genomen van de geluiden uit de praktijk van de scholen.
3. Op basis van de nieuwe definitie en norm(en) moet de bekostiging opnieuw tegen het licht worden gehouden. De bekostiging zal zonnodig moeten worden aangepast.
4. Wij adviseren bij deze herziening de volgende mogelijkheid te betrekken: maak een nader onderscheid tussen onderwijstijd en lestijd. Lestijd, dat

wil zeggen de tijd waarin leerlingen onderwijs genieten van een bevoegd docent, moet in een eenduidige norm worden vastgelegd. Daarnaast kan het bredere begrip «onderwijstijd» worden gehanteerd waaronder naast de lestijd ook andere onderwijselementen kunnen vallen zoals zelfstudie-onder-begeleiding of stages. Voor onderwijstijd kan een bandbreedte worden afgesproken.

5. Wanneer de herijkte definitie, normen en bekostiging, na zorgvuldige consultatie van het veld, door de politiek zijn vastgesteld zal de inspectie consequent en vanaf het eerste jaar de normen moeten handhaven.

Duidelijk is dat niet alle aanbevelingen uit het rapport van Dijsselbloem zijn opgevolgd. De eerste twee aanbevelingen zien we wel terug in het beleid. Aan de derde en vierde aanbeveling is geen gevolg gegeven, en de vijfde aanbeveling is feitelijk niet aan de orde gekomen vanwege de veranderingen in het beleid.

We nemen de vier belangrijkste algemene aandachtspunten uit het Dijsselbloem-rapport nader onder de loep; legitimatie, 'wat en hoe', regie en draagvlak. Voor wat betreft het beleid in het po spelen er weinig controversiële punten. We zien dat het beleid in het po vooral bestaat uit het uitbreiden van mogelijkheden voor het experimenteren met flexibele onderwijstijden voor scholen. Het betreft vrijwillige experimenten, met flankerend onderzoek, met het oog op mogelijke toekomstige wetwijzigingen. Er zijn geen problemen wat betreft het draagvlak, de 'wat en hoe' vraag en de regie. De legitimering komt voort uit de politieke wens om beter aan te sluiten bij nieuwe wetenschappelijke inzichten en veranderingen in de maatschappij.

Over het beleid in het vo valt meer te melden. We lopen de verschillende aandachtspunten langs.

Aangaande de *legitimatie* van het beleid is duidelijk dat deze voortkomt uit verschillende bronnen. Er was al langere tijd discussie over de urennorm in het vo, de aannames waarop de urennorm gebaseerd is en de (kwalitatieve) invulling van de urennorm. Uit verslagen van de inspectie bleek dat veel scholen de wettelijke onderwijstijd niet haalden, en ook waren er veel klachten van ouders over teveel lesuitval. Verondersteld wordt dat dit in strijd is met de realisatie van ambities in het vo volgens de Kwaliteitsagenda. Door

aanscherping van het inspectietoezicht op het aantal onderwijsuren in 2006-2007 kwam de kwaliteit van de invulling van de lesuren onder druk te staan, waartegen met name de leerlingen protesteerden. De minister constateert dat de norm, definitie en toepassing van onderwijstijd op problemen stuit. De behoefte om de urennorm opnieuw tegen het licht te houden bestond dus zowel in de politiek als in verschillende partijen in het veld (scholen, ouders, leerlingen).

De *'wat en hoe'* discussie speelt in het beleid voor onderwijstijd ook een rol. Aanvankelijk bestond brede steun voor het vaststellen van eenduidige normen aangaande het aantal verplichte uren onderwijstijd. De hoogte van de norm, en met name de haalbaarheid van de norm met het oog op de bekostiging, is echter een punt van discussie, zowel politiek als in het veld. Daarbij speelt het probleem dat een norm altijd arbitrair is, en moeilijk onderbouwd kan worden hoeveel uren onderwijs scholen moeten leveren om goede prestaties bij leerlingen te bereiken. In de loop van de tijd komt in de discussie meer aan de orde in hoeverre de politiek met dit onderwerp treedt in het 'hoe'. Zo wordt in de politieke arena aangedragen dat de 1040-urennorm geen verhoging van de kwaliteit bewerkstelligt, maar scholen wel beperkt in hun ruimte om bijvoorbeeld aan te sluiten bij individuele leerlingen. Met de uitsplitsing van verschillende soorten onderwijsuren ontstonden ook voorschriften over welke lesinvullingen opgevoerd mochten worden als onderwijstijd. De regeling omtrent het flexibele toezichtkader van de inspectie bleek voor scholen nauwelijks bruikbaar. Hierdoor kunnen scholen minder makkelijk werken met innovatieve vormen van onderwijs. In het veld werd de nieuwe wetgeving ervaren als te ver uitgewerkt en ingewikkeld. Inmiddels vindt een omslag plaats naar een modernisering van de urennorm, waardoor voor scholen meer ruimte wordt gecreëerd om zelf te beslissen over het aantal uur onderwijstijd, en waardoor scholen meer zelf invulling kunnen geven aan het 'hoe'. Ook in het toezicht wordt onderwijstijd niet meer als apart thema meegenomen. Het eerste uitgangspunt is de kwaliteit van de school.

De *regie* over het gevoerde beleid was in eerste instantie duidelijk aanwezig. Gaande de aanloop naar de wetwijziging konden scholen al werken met de door Cornielje aangegeven 1000-urennorm, waar draagvlak voor bestond. De inspectie had het toezicht hierop aangepast. Door een afwijking op het wetsvoorstel bij aanneming in de Tweede Kamer ontstond een wending in het

beleid. Daarop volgde onrust en weerstand in het veld, waardoor de overheid de regie enigszins kwijtraakte. De VO-raad en de scholen protesteerden tegen de nieuwe wet, en gaven aan hier geen opvolging aan te willen geven. Met het voorstel tot modernisering van onderwijstijd in het regeerakkoord van 2012, is de regie weer opgepakt.

Ook het aspect *draagvlak* speelt een grote rol in dit dossier. Aanvankelijk was er veel draagvlak voor het beleid, zowel politiek als in het veld. Er was behoefte aan duidelijkheid in het veld, en in de beleidsvorming is in ruime mate aandacht besteed aan het creëren van draagvlak in het veld. Zo is in de Commissie Cornielje uitgebreid overleg gevoerd met diverse partijen uit het veld, en het ministerie heeft bij de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport landelijke conferenties georganiseerd voor schoolleiders en bestuurders. Vervolgens werden de aanbevelingen van Cornielje vrijwel integraal overgenomen in nieuwe wetgeving. De ommezwaai door het politieke krachtenveld bij de behandeling van de nieuwe wet in de Tweede Kamer was voor het onderwijsveld onverteerbaar, omdat jarenlange discussie en veldraadpleging overboord werd gezet. Hierdoor werd het draagvlak voor de uiteindelijk aangenomen wet sterk uitgehold. Ook in de politiek was het draagvlak voor de nieuw aangenomen wet beperkt, er was slechts een nipte meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer, die voortkwam uit de wens om een compromis te vinden om de jarenlange discussie over de urennorm eindelijk om te zetten in wetgeving en duidelijkheid te scheppen. Met het nieuwe regeerakkoord is inmiddels de lucht weer geklaard in het onderwijsveld, doordat er nieuwe ontwikkelingen in gang zijn gezet waar men zich wel in kan vinden.

## 7.6 Geraadpleegde bronnen

- Commissie Onderwijstijd. (2008). *De waarde van een norm: Advies van de Commissie Onderwijstijd*. Den Haag: OCW.
- EK, vergaderjaar 2011-2012, *Memorie van antwoord d.d. 20 maart 2012*, 32 640, nr. C.
- EK, vergaderjaar 2011-2012, *Memorie van antwoord d.d. 1 juni 2012*, 32 640, nr. E.
- Inhoudelijke ondersteuning. (2011). *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer d.d. 30 november 2011*. Den Haag: OCW.
- Inspectie van het onderwijs. (2011). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs: Resultaten van het inspectieonderzoek in het schooljaar 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Ministerie van OCW. (2012). *Onderwijstijd, brief aan scholen d.d. 2 juli 2012*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW. (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs. Convenant bij Principeakkoord NAO d.d. 19 september 2013*. Den Haag: OCW.
- Oberon. (2010). *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo: Eindrapportage fase 1*. Utrecht: Oberon.
- Prima-onderwijs. (2013). *Experiment flexibele lestijden lijkt succesvol*. Verkregen van <http://www.primaonderwijs.nl/po/experiment-flexibele-lestijden-likt-succesvol/> op 06-11-2013.
- Rijksoverheid. (2013). *Flexibele schooltijden basisonderwijs*. Verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/flexibele-schooltijden-basisonderwijs> op 06-11-2013.
- TK, vergaderjaar 2011-2012, *Brief van de ministers van onderwijs, cultuur en wetenschap en van sociale zaken en werkgelegenheid d.d. 7 november 2011*, 29 544/31 289, nr. 355.
- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 31 289, nr. 99.
- TK, vergaderjaar 2012-2013, *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 15 juli 2013*, 31 289, nr. 161.
- TK, vergaderjaar 2011-2012, *Verslag van een schriftelijk overleg*, 31 322, nr. 190.
- TK, vergaderjaar 2008-2009, *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 27 maart 2009, 31 289, nr. 56.
- TK, vergaderjaar 2008-2009, *Verslag van een algemeen overleg d.d. 17 juni 2009*, 31 289, nr. 64.
- TK, vergaderjaar 2009-2010, *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 april 2010*, 31 289, nr. 86.
- TK, vergaderjaar 2009-2010, *Motie van het lid Kraneveldt-van der Veen C.S. d.d. 11 november 2009*, 32 123 VIII, nr. 43.
- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 1 april 2011*, 31 289, nr. 98.
- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 6 april 2011*, 31 289, nr. 99.

- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Memorie van toelichting*, 32 640, nr. 3.
- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Nota naar aanleiding van het verslag*, 32 640, nr. 6.
- TK, vergaderjaar 2010-2011, *Voorstel van wet*, 32 640, nr. 2.
- TK, vergaderjaar 2012-2013, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 9 oktober 2012*, 31 289, nr. 135.
- T K, vergaderjaar 2012-2013, *Motie van de leden van Meenen c.s. d.d. 11 december 2012*, 33 400 VIII, nr. 67.
- TK, vergaderjaar 2013-2014, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 19 september 2013*, 31 289, nr. 173.
- TK, vergaderjaar 2013-2014, *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 14 oktober 2013*, 31 289, nr. 175.
- Verenigde Bijzondere Scholen (VBS). (2013). *Scholen die aantoonbaar werken aan onderwijskwaliteit, moeten ontheffing van inspectie kunnen krijgen*. Verkregen van <http://www.vbs.nl/component/mijopolls/poll/3-scholen-die-aantoonbaar-werken-aan-onderwijskwaliteit-moeten-ontheffing-van-inspectie-kunnen-krijgen> op 06-11-2013.
- VO-raad. (2013). *Onderwijstijd: Scholen houden 1000-urennorm aan*. Verkregen van <http://www.vo-raad.nl/dossiers/onderwijstijd-/scholen-houden-1000-urennorm-aan> op 06-11-2013.
- VOS/ABB. (2013). *Meeste ouders positief over andere tijden*. Verkregen van <http://www.vosabb.nl/meeste-ouders-positief-over-andere-tijden/> op 06-11-2013.
- Weerd, M. de, Krooneman, P.J. (2013). *Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd: Tweede meting 2011-2012*. Amsterdam: Regioplan.
- Weerd, M. de, Krooneman, P.J. (2012). *Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd: Eerste meting 2011-2012*. Amsterdam: Regioplan.



## 8 Burgerschap en sociale integratie

### 8.1 Introductie en opbouw

Op het thema Burgerschap en sociale integratie<sup>212</sup> zijn in het afgelopen decennium verschillende beleidsacties uitgevoerd. Inhoudelijk hebben ze betrekking op vier deelthema's: de wettelijke verplichting voor scholen in het funderend onderwijs (po en vo) aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie, het verschijnen van de cultuurhistorische canon, de introductie van de maatschappelijke stage en het beleid gericht op het tegengaan van radicalisering.

In dit hoofdstuk gaan we op elk van deze deelthema's in, met uitzondering van de cultuurhistorische canon. De cultuurhistorische canon is een overzicht van onderwerpen uit de geschiedenis van Nederland (personen en gebeurtenissen) die volgens de commissie die de canon heeft samengesteld behoren tot dat deel van het cultureel erfgoed van Nederland waarover alle leerlingen in het funderend onderwijs iets zouden moeten leren. De canoncommissie is in 2005 ingesteld, omdat de Onderwijsraad had gezegd dat er in het onderwijs een tekort was aan aandacht voor de 'canon' als uiting van onze culturele identiteit, terwijl er vandaag de dag juist behoefte is aan onderhoud van het collectief geheugen. De canon is in 2007 aan het onderwijsveld gepresenteerd en er zijn sindsdien enkele acties ondernomen om het gebruik er van in scholen te bevorderen ([www.entoen.nu](http://www.entoen.nu)). Het doel van de canon is de historische kennis over Nederland bij leerlingen te versterken en te uniformeren en daarmee bij te dragen aan de vorming van hun culturele identiteit. Indirect wordt hiermee ook

---

212 De analyse van Burgerschap en sociale integratie is uitgevoerd door Guuske Ledoux, m.m.v. Iris Bollen en Liselotte Dijkers.

een bijdrage aan sociale integratie beoogd. Inhoudelijk is er echter weinig verwantschap met de andere thema's van het burgerschapsbeleid en met de beleidsdiscussies die hierover gevoerd zijn. Besloten is daarom dit deelthema buiten beschouwing te laten.

De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op raadpleging van wetsvoorstellen en wetsteksten, beleidsnota's van het ministerie van OCW, voortgangsverslagen over gevoerd beleid, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, rapporten van de Onderwijsraad, documenten van de inspectie en onderzoeksrapporten. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden aan het eind van het hoofdstuk.

Verder zijn twee gesprekken gevoerd, respectievelijk met een beleidsambtenaar van OCW die voor de directie po al langdurig op dit dossier werkzaam is en met een hoogleraar onderwijssociologie, die de beleidsontwikkeling op dit onderwerp al geruime tijd volgt. Hij is tevens voorzitter van de Alliantie Burgerschap, een samenwerkingsverband van wetenschappers, leerplanontwikkelaars en inspectie dat samen met scholen manieren om burgerschap bij leerlingen te bevorderen ontwikkelt en onderzoekt.<sup>213</sup>

Op elk van de deelthema's was al beleid in gang gezet vóór het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem. Als startpunt voor de bestudering van documenten en de interviews is genomen het jaar waarin het advies van de Onderwijsraad *Onderwijs en Burgerschap* is verschenen. Dit advies is een belangrijke aanzet geweest voor de wettelijke verankering van burgerschapseducatie in het funderend onderwijs. Hoewel het deelthema burgerschap en sociale integratie in de wet beleidsmatig feitelijk al is afgerond vóór het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem, zijn we hier toch vrij uitgebreid op ingegaan, omdat dit relevant is voor de legitimering van het beleid en ook voor 'wat en hoe'-vragen.

We beschrijven hieronder elk thema afzonderlijk. Daarna volgen voor de deelthema's burgerschap/sociale integratie en maatschappelijke stage ingevuld beschrijvingskaders, bij wijze van samenvatting. Voor het beleid gericht op

---

213 Zie Scholenpanels burgerschap (z.j.) Alliantiepartners. Geraadpleegd 15 december 2013 via <http://scholenpanels.nl/alliantie/>.

tegangaan van radicalisering is geen afzonderlijk beschrijvingskader ingevuld, vanwege de geringe omvang van dit beleid (met slechts ten dele impact op het onderwijs). We behandelen dit als onderdeel van het thema burgerschap en sociale integratie.

## 8.2 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

**Tabel 8.1** Beleidsacties op het thema burgerschap en sociale integratie, periode 2003-2013

2003	Advies van de Onderwijsraad <i>Onderwijs en Burgerschap</i> . Pleidooi om burgerschapseducatie te bevorderen en wettelijk te verankeren.
2004	Tweede Kamerleden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt dienen een voorstel van wet in met betrekking tot een verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving.
2005	Minister van OCW dient een wetsvoorstel in met betrekking tot de opdracht voor scholen om aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie.
2006	Inwerkingtreding van de wettelijke bepaling voor de WPO, WVO en WEC dat scholen aandacht moeten besteden aan burgerschap en sociale integratie.
2006	Toezichtkader van de inspectie: Toezicht op Burgerschap en integratie.
2007	Actieplan Polariserings- en Radicalisering 2007-2011.
2007	Plan van aanpak Maatschappelijke stage verschijnt. Er treedt een vierjarig voorbereidingstraject in, waarin pilotscholen ervaring opdoen met de maatschappelijke stage (kabinet Balkenende IV). Er wordt een website <a href="http://www.maatschappelijkstage.nl">www.maatschappelijkstage.nl</a> geopend.
2008	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem.</b>
2009	Op basis van ervaringen in de pilotscholen, met name in het vmbo, wordt het beoogde aantal uren dat leerlingen moeten besteden aan een maatschappelijke stage (72) gedifferentieerd: het blijft 72 voor het vwo, maar wordt 60 voor het havo en 48 voor praktijkonderwijs en vmbo.
2009	De minister schort een deel van de bekostiging van een islamitische basisschool op omdat de school de aan de inspectie gedane toezeggingen over uitwerking van burgerschapsonderwijs bij herhaling niet nakomt.
2011	Maatschappelijke stage wordt verplicht (kabinet Rutte I), aantal verplichte uren 30.
2012	Advies van de Onderwijsraad <i>Verder met Burgerschap</i> .
2013	In het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (kabinet Rutte II) wordt aangekondigd dat de wettelijk verplichte stage weer wordt afgeschaft en dat de bekostiging ervan wordt stopgezet.
2013	Reactie van de bewindslieden OCW op <i>Verder met Burgerschap</i> .

## 8.3 Burgerschap en sociale integratie in de wet

### 8.3.1 Legitimatie

In 2003 bracht de Onderwijsraad het advies *Onderwijs en Burgerschap* uit. In dit advies wordt beargumenteerd waarom burgerschapsvorming in het onderwijs belangrijk is en waarom het een wettelijke status verdient. In de daarop volgende beleidsstukken van achtereenvolgende bewindslieden op het departement van OCW is regelmatig terugverwezen naar dit advies, zowel voor de omschrijving van het concept burgerschap als voor de redenen voor systematische aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs. We vermelden beide hier daarom kort.

Burgerschap wordt in het advies gedefinieerd als de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daaraan een actieve bijdrage te leveren. De Onderwijsraad onderscheidt drie vormen van burgerschap:

- *Schoolburgerschap*: dit betreft het (micro)niveau van de interne relaties binnen school, gericht op het deel uitmaken door de leerlingen van de microgemeenschap die de school is. Dit komt tot uitdrukking in het naleven en waar mogelijk aanvaarden van en vormgeven aan de basisnormen en -doelstellingen die binnen de school gelden.
- *Maatschappelijk burgerschap*: dit betreft het (meso)niveau van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van het zinvol participeren in (op boven- en buitenschools niveau georganiseerde) maatschappelijke activiteiten. Hierbij gaat het dus vooral om de leerling als toekomstig participant in de maatschappij, als (toekomstig) burger in zijn relatie tot medeburgers.
- *Politiek of staatsburgerschap*: dit is gericht zijn op het (macro)niveau van de staat; het gaat hierbij om het bijbrengen van kennis van en instemming met de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving, in het bijzonder het ontstaan en functioneren van de democratische rechtsstaat en het stimuleren van de bereidheid en bekwaamheid om daarin in de toekomst te participeren. Hier wordt vooral bedoeld op de leerling als toekomstige deelnemer in het statelijk verband, als individu in relatie tot de centrale en de decentrale overheden.

Op elk van deze niveaus heeft het funderend onderwijs een taak, aldus de Onderwijsraad. De redenen om deze taak ook wettelijk te verankeren zijn van verschillende aard. Genoemd worden de veranderingen in de

bevolkingssamenstelling (instroom van leerlingen van allochtone herkomst), die het meer dan voorheen noodzakelijk maken om alle leerlingen vertrouwd te maken met de burgerschapstradities in Nederland. Verder wordt gewezen op de voortschrijdende secularisatie, culturele verscheidenheid en individualisering, waardoor sociale cohesie afneemt en burgerschap minder dan voorheen wordt ontwikkeld vanuit de eigen gemeenschap. Beide ontwikkelingen hebben, aldus de Onderwijsraad, de oorspronkelijke bronnen van maatschappelijke samenhang en betrokkenheid aangetast en daarom is het belangrijk dat het onderwijs hierin een taak vervult. Naast cognitieve ontwikkeling moet het onderwijs de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen bevorderen<sup>214</sup>.

Het concept sociale integratie neemt in dit advies van de Onderwijsraad (nog) geen belangrijke plaats in. Deze term wordt wel geïntroduceerd in de beleidsvoorstellen die volgen op het advies van de Onderwijsraad.

### *8.3.2 Een wetsvoorstel uit de Tweede kamer*

In 2004 nemen drie Tweede Kamerleden van de PvdA en de LPF het initiatief om een wetsvoorstel in te dienen aangaande de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving<sup>215</sup>. De legitimatie hiervoor zijn deels de bovengenoemde argumenten van de Onderwijsraad, maar er wordt daarnaast een sterk accent gelegd op de nadelige gevolgen van het toenemende verschijnsel van etnische segregatie in het onderwijs en de risico's van tweedeling in het onderwijs. Het thema 'sociale integratie' wordt hier dus nadrukkelijk geïntroduceerd. Het wetsvoorstel omvat drie elementen:

- scholen zouden moeten vastleggen wat hun beleid is ten aanzien van bestrijding van taalachterstanden (in schoolplan of schoolgids);
- burgerschap moet een onderdeel worden van de kerndoelen funderend onderwijs;

---

214 Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en Burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad

215 TK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 6. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- op alle scholen zou sprake moeten zijn van ontmoeting met leeftijdgenoten uit andere culturen en segregatie moet worden tegengegaan.

Het wetsvoorstel wordt wisselend ontvangen door de politieke partijen in de Tweede Kamer<sup>216</sup>. Het CDA is niet enthousiast en kort daarna wordt door de CDA-minister Van der Hoeven zelf een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd, dat uitsluitend gaat over het wettelijk verplichten van scholen om aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie<sup>217</sup>. De argumenten hiervoor, deels ontleend aan die van de Onderwijsraad, zijn:

- maatschappelijk onbehagen over afnemende sociale binding (cohesie);
- noodzaak dat iedereen meedoet en niet alleen de eigen belangen nastreeft;
- verminderde aandacht in de opvoeding voor burgerschapsvaardigheden door toenemende individualisering;
- onbekendheid bij allochtone ouders en kinderen met burgerschapstradities in Nederland;
- de school is bij uitstek een plek waar mensen kunnen leren samen te leven;
- samen leven impliceert respect voor elkaar en elkaar behoeden voor radicalisme.

Het begrip sociale integratie komt dus ook in dit wetsvoorstel naar voren en wordt omschreven als deelname van burgers aan de samenleving, ongeacht hun etnische of culturele achtergrond, in de vorm van sociale participatie. De achtergrond hiervan is de wens om integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving te bevorderen, door te zorgen voor een ‘gedeeld

---

216 TK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 7, 6 december 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

217 TK (2004-2005). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 959, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

perspectief'. Burgerschapsvorming en sociale integratie worden gezien als twee middelen voor sociale binding. Over tegengaan van etnische segregatie in het onderwijs gaat het wetsvoorstel niet, wel wordt opgemerkt dat de opdracht voor sociale integratie betrekking heeft op alle scholen, dus ook op 'witte' scholen. Ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden wordt wel een nieuw element geïntroduceerd, namelijk bestrijding van radicalisme. Gesteld wordt dat leerkrachten en ander personeel op kritische wijze aandacht moeten besteden aan en zo nodig stelling moeten nemen tegen radicale of extreme opvattingen en *“ideologieën die indruisen tegen de kernwaarden van onze democratische samenleving”*. Van scholen wordt gevraagd om op dit terrein *“in signalerende zin hun verantwoordelijkheid te nemen”*.

De zorg over afwijkende opvattingen of waarden komt ook tot uiting in een eerder verleende opdracht aan de inspectie van het onderwijs om er op toe te zien dat scholen respect tonen voor basiswaarden zoals vastgelegd in de Grondwet en in de Universele verklaring van de rechten van de mens. Deze zorg betreft vooral scholen op islamitische grondslag.

Het initiatief om het wetsvoorstel te maken komt nadrukkelijk vanuit de Tweede Kamer en vervolgens vanuit het ministerie, zo bevestigen degenen die voor dit beleid geïnterviewd zijn. Op de achtergrond speelden discussies over spanningen in de maatschappij, onder meer als gevolg van de moord op Theo van Gogh. Daardoor ontstond zorg en argwaan over de rol van de islamitische scholen en, meer algemeen, over denkbeelden die leefden (of verondersteld werden te leven) in allochtone kring, vooral in islamitische kring. De gedachte kwam op dat gedeelde waarden en normen in de Nederlandse samenleving niet langer vanzelfsprekend aanwezig waren. De stap om het onderwijs een nieuwe of meer expliciete rol te geven werd daardoor makkelijk gezet. Vanuit de Onderwijsraad had het pleidooi om explicieter aandacht te besteden aan burgerschap een meer algemeen karakter; het accent lag daar meer op het belang van de socialiserende functie van het onderwijs (waaronder de bindende functie van onderwijs voor de samenleving). De etnische component kwam vooral vanuit de politiek.

### *8.3.3 Inhoud van het beleid*

De inhoud van het beleid bestaat in hoofdzaak uit het opnemen in de WPO, de WVO en de WEC van de verplichting voor scholen om aandacht te besteden aan

actief burgerschap en sociale integratie. In de wet wordt het volgende opgenomen: 'dat het onderwijs

- er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving;
- mede gericht is op bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie;
- er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'<sup>218</sup>

Nadrukkelijk wordt hierbij vermeld dat de wijze waarop scholen dit moeten doen niet wordt voorgeschreven. Scholen hebben en houden ruimte voor een eigen invulling. Hierbij wordt onder meer verwezen naar de beleidsplannen *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school* en *Koers Voortgezet Onderwijs: de school ontketend*, die kort daarvoor zijn uitgebracht.<sup>219</sup>

Met deze formulering in de genoemde wetten komt de oude opdracht 'dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving' te vervallen. Aandacht voor burgerschap en sociale integratie wordt gezien als een modernere vormgeving van deze opdracht. Door een van de geïnterviewden is opgemerkt dat de overheid zich hierbij bewust heeft onthouden van het invullen van 'goed burgerschap', en dat nog steeds doet. *"Het is merkwaardig dat de politiek hier met een grote boog omheen loopt. Je kunt immers best zeggen dat iemand een democratische burger moet zijn, of de rechtsstaat moet respecteren. Maar de 'burgerschapsagenda' is nadrukkelijk niet ingevuld."*

#### 8.3.4 Politiek draagvlak

In eerste instantie was er onvoldoende politiek draagvlak (geen meerderheid) voor het initiatief wetsvoorstel van de drie Tweede Kamerleden. Nadat elementen uit dit voorstel waren geïntegreerd in het wetsvoorstel van de minister is het wetsvoorstel aangenomen en van kracht geworden in 2006. Er zijn hierover in de Tweede Kamer wel kritiekpunten geformuleerd en vragen geuit, onder meer met betrekking tot de vrijheid van scholen om het onderwijs

---

<sup>218</sup> Zie ook Dijkstra, A.B., Ten Dam, G., Hooghoff, H., & Peschar, J. (2012). *Scholen voor burgerschap? Een inleiding*. In: Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., & Ten Dam, G. (2010). *Scholen voor burgerschap: Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: OMO/Garant.

<sup>219</sup> Zie voor meer informatie hierover het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid.



in te richten volgens eigen grondslag, het verplichtende karakter en de zorg om overladenheid van het onderwijsprogramma. Dit type opmerkingen en vragen is echter veel sterker naar voren gekomen bij het onderwerp maatschappelijke stage. We gaan daar bij dat onderwerp verder op in.

### 8.3.5 Draagvlak in het onderwijsveld

Omdat het hier gaat om beleid uit de periode vóór 2008, hebben we niet specifiek gezocht naar informatie over draagvlak in het onderwijsveld voor deze wetswijziging. We merken wel op dat in de beleidsstukken niet wordt verwezen naar informatie die men daarover zou hebben ingewonnen.

### 8.3.6 Toezicht

De minister heeft aan de inspectie van het onderwijs de opdracht gegeven om toezicht te houden op de naleving van de nieuwe wettelijke opdracht. In 2006 is hiervoor een zogenaamd toezichtkader uitgebracht door de inspectie. Een toezichtkader maken dwingt de inspectie om te definiëren waaruit een bepaald aspect van het onderwijs, in dit geval ‘aandacht voor burgerschap en sociale integratie’, zou kunnen blijken. Hiermee wordt dus een stap verder gezet naar een kader voor de invulling door scholen dan in het wetsartikel. De inspectie heeft twee indicatoren geformuleerd in het toezichtskader, dat wil zeggen twee aspecten waarop men scholen beoordeelt. Dit zijn (1) de mate waarin/wijze waarop de school *zorg draagt voor de kwaliteit* van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en (2) de mate waarin/wijze waarop de school *een aanbod heeft* gericht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. De aandachtspunten die de inspectie hierbij hanteert zijn:

- heeft de school een visie op burgerschap en geeft men daaraan planmatig invulling?
- verantwoordt de school deze visie en wijze van invullen?
- evalueert de school de zelfgestelde doelen en de vorderingen van leerlingen?
- heeft de school inzicht in opvattingen, houdingen en gedrag van leerlingen en speelt ze daarop in?
- heeft de school een aanbod gericht op de bevordering van sociale competenties?
- schenkt de school aandacht aan de samenleving en de daarin aanwezige diversiteit (in godsdienst, cultuur, leefwijzen e.d.)?

- bevordert de school basiswaarden en heeft de school een aanbod gericht op ontwikkeling van kennis, houdingen en vaardigheden die nodig zijn voor deelname als burger aan de democratische rechtsstaat?
- biedt de school oefenmogelijkheden voor burgerschap en integratie?

Te zien valt dat de inspectie zo goed mogelijk vermijdt om te treden in het 'hoe' van de invulling van burgerschapsonderwijs, maar dat van het kader wel een structurerende werking uitgaat. Zo wordt van scholen verwacht dat ze een visie expliciteren, doelen formuleren, vorderingen volgen etc. Ook moeten scholen aantonen dat ze aandacht besteden aan diversiteit, basiswaarden bevorderen en inzicht hebben in de opvattingen en gedragingen van hun leerlingen.

### *Burgerschap en islamitische scholen*

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel burgerschap en sociale integratie is vermeld dat er in 2005 sprake was van zorg over afwijkende opvattingen of waarden op scholen op islamitische grondslag<sup>220</sup>. Aan de inspectie is toen de opdracht gegeven om hiernaar onderzoek te doen. Dit onderzoek betrof zowel bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs als de realisering van burgerschapsonderwijs. Voor één islamitische basisschool heeft dit uiteindelijk tot een harde conclusie van de inspectie geleid, namelijk dat de school/het schoolbestuur prestatieafspraken over het burgerschapsonderwijs bij herhaling onvoldoende nakwam. Dit betrof met name afspraken over de aandachtspunten 'openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is', en 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat'<sup>221</sup>. De minister zette vervolgens een vrij ongebruikelijke stap en schortte in 2009 een deel van de bekostiging van deze basisschool op. Enkele jaren na inwerkingtreding van de wet is de bepaling in de wet dus al aanleiding geweest tot een financiële sanctie. Dat was in de periode vóór de inwerkingtreding van de wet niet mogelijk geweest. Het is overigens bij deze ene islamitische school gebleven. Bovendien heeft de Raad van State later deze financiële sanctie weer ongedaan gemaakt, nadat het betreffende schoolbestuur in beroep was gegaan. De Raad van State vond dat de school

---

<sup>220</sup> Bevestigd in de interviews, zie bij legitimatie.

<sup>221</sup> Inspectie van het onderwijs (2009). *Rapport van bevindingen; onderzoek bij IBS As Siddieq*. Haarlem: Inspectie van het onderwijs.

voldoende aan haar verplichtingen had voldaan, omdat de wet de scholen een grote vrijheid geeft om zelf te bepalen op welke wijze zij aandacht geven aan burgerschap en sociale integratie. De minimale invulling die op de school aan de orde was, was naar het oordeel van de Raad van State om die reden voldoende.<sup>222</sup> De uitspraak hierover werd gedaan in 2011. In 2010 had de minister echter de bekostiging al weer volledig hervat, omdat de school vanaf dat moment volgens de minister wel weer aan de doelstellingen voldeed.

### 8.3.7 Fasering en uitvoering

Na het wettelijk maken van de verplichting om aan burgerschap en sociale integratie aandacht te besteden zijn verder geen invoeringsmaatregelen genomen, behoudens een opdracht aan de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) om mogelijkheden voor invulling te schetsen en een opdracht aan de KPC Groep om voorbeelden van goede initiatieven te verzamelen en te beschrijven.<sup>223</sup> Er ontstond wel een initiatief buiten de overheid om, namelijk van enkele universiteiten, de inspectie, de SLO en het Cito die samen de Alliantie Burgerschap gingen vormen. Het doel hiervan was om onderzoek en ontwikkeling op dit onderwerp te combineren en daarmee scholen te ondersteunen. In 2010 bracht de Alliantie een boek met gebundelde kennis uit<sup>224</sup>. Het initiatief hiervoor kwam onder meer van de inspectie, die zelf ook behoefte had aan meer houvast bij het invullen van de toezichtstaak.<sup>225</sup> Bij de Alliantie zijn ook verschillende groepen scholen betrokken. In 2012 brengt de Onderwijsraad een vervolgadvisie uit op het gebied van burgerschapsvorming, *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Hierin wordt geconstateerd, onder meer op basis van rapportages van de inspectie, dat er sprake is van geringe ontwikkeling in het burgerschapsonderwijs. Scholen

---

222 Naar het oordeel van de Raad van de State kan 'niet staande worden gehouden dat de school op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie'. Hierbij is van belang dat de minister zijn besluit had gebaseerd op een wettelijke bepaling die aan scholen een grote vrijheid laat bij het vormgeven aan de doelstellingen rondom burgerschap en integratie. Op grond daarvan zou de minister alleen een sanctie mogen treffen als een school op geen enkele wijze uitvoering geeft aan deze doelstellingen. Omdat ook de minister had erkend dat dat hier niet het geval was, kon hij zijn besluit niet op deze wettelijke bepaling baseren, aldus de hoogste bestuursrechter. ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl))

223 Eijsackers, L., i.s.m. P. Franken en T. Nelissen (2008). *Actief door burgerschap*. Den Bosch: KPC

224 Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., Ten Dam, G. (2010). *Scholen voor burgerschap: Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: OOMO/Garant.

225 Informatie uit een van de interviews.

blijken nog maar in beperkte mate in staat te zijn om invulling te geven aan een eigen visie en doelen met een daarop afgestemd aanbod. Ze vinden burgerschapsonderwijs wel belangrijk, maar besteden er weinig tijd aan en het draagvlak voor dit aspect van het onderwijs bij leraren loopt tussen scholen uiteen. Onderzoek naar het niveau van sociale opbrengsten in het funderend onderwijs laat nog teleurstellende resultaten zien, zo wordt geconstateerd<sup>226</sup>. De Onderwijsraad vindt dat een verdere impuls op zijn plaats is en pleit voor extra beleidsmaatregelen, zoals het organiseren van een landelijk ondersteuningsaanbod, het faciliteren van een (netwerk)structuur voor systematische kennisopbouw en een nadere aanduiding van de inhoudelijke kern van burgerschapsonderwijs, namelijk leren functioneren in een democratische gemeenschap. De Onderwijsraad benadrukt nogmaals dat burgerschapseducatie een (kern)taak is van het funderend onderwijs en vindt een betere inbedding daarvan in de cultuur en het curriculum van de school nodig.

Het heeft enige tijd geduurd voordat op dit advies van de Onderwijsraad een beleidsreactie verscheen. De Alliantie Burgerschap is mede daardoor al een tijdje niet meer actief; het wachten was op een nieuwe impuls en op duidelijke(r) keuzes van de kant van de beleidsmakers. De redenen dat hierin vertraging is opgetreden, zo is gemeld in de gehouden interviews, zijn de meest recente kabinetswisseling (nieuwe bewindslieden die zich moeten inwerken op het dossier) en het feit dat men op dit onderwerp geen inhoudelijke keuzes wil maken die scholen in een bepaalde richting zouden sturen. Ook is er weinig capaciteit bij ambtenaren voor vrijgemaakt. Verder speelt een rol dat ook het ministerie van Sociale Zaken bij het onderwerp betrokken is geraakt, vanwege de integratieagenda.

De beleidsreactie is onlangs, in december 2013, naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin wordt antwoord gegeven op de aanbevelingen van de Onderwijsraad. In de beleidsreactie is inderdaad iets meer aangeduid, zij het nog in heel globale zin, wat de kern van burgerschapsvorming zou moeten zijn. Gesteld wordt die kern in essentie te vinden is in de waarden die in de Grondwet zijn opgenomen, deze vormen het fundament voor de democratische rechtsstaat. Het onderwijs heeft een taak in het overbrengen van deze waarden, in het bijzonder wat betreft leren omgaan met verschillen. Ook kennis

---

226 Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

bijbrengen over de positie van een burger in een democratie is belangrijk. Bij het overbrengen van waarden gaat het niet om 'knedes', maar om leerlingen leren reflecteren op wat zij zelf belangrijk vinden. Daarmee draagt het onderwijs ook bij aan identiteitsvorming. Verder dan deze invulling gaan de bewindslieden echter vooralsnog niet<sup>227</sup>, omdat dat beperkend zou zijn voor de vrijheid van scholen om zelf een invulling te kiezen. *“De identiteit van de school en de burgerschapstaak zijn immers nauw met elkaar verbonden. Bovendien is het van belang dat de invulling aansluit bij de situatie waarin de leerlingen van de school leven. Er is daarom weinig vastgelegd over de inhoud van burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving”*.<sup>228</sup>

Van scholen mag wel een heldere eigen visie en een planmatige en coherente aanpak worden verwacht, zo wordt in de beleidsreactie gesteld. Erkend wordt, met verwijzing naar de bevindingen van de inspectie en de resultaten van het door de Onderwijsraad aangehaald onderzoek, dat er nog weinig ontwikkeling zit in het burgerschapsonderwijs en dat Nederlandse scholieren relatief slecht scoren op burgerschapskennis. Daaruit wordt geconcludeerd dat scholen nog te weinig doelgericht bezig zijn. Er worden daarom enkele stimuleringsmaatregelen aangekondigd:

- de SLO krijgt een nieuwe opdracht om een handreiking te ontwikkelen voor scholen waarin het burgerschapsaanbod in kaart wordt gebracht;
- onderzocht wordt of er een self-assessment tool kan worden ontwikkeld waarmee scholen zelf de coherentie in hun aanbod kunnen nagaan;
- al bestaande programma's, zoals een programma van het Openbaar Ministerie over recht en straf en een module van ProDemos<sup>229</sup> over fundamentele waarden zullen meer worden verspreid;
- bekeken wordt hoe (met behulp van welke instrumenten) scholen meer inzicht kunnen krijgen in de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen;

---

227 Vooralsnog: aangekondigd wordt wel dat nader bezien zal worden hoe de genoemde kern het beste vastgelegd en uitgedragen kan worden, bijvoorbeeld door meer structuur in de kerndoelen. De kerndoelen kunnen dan ook worden aangescherpt en daarbij wordt ook kennis over mensenrechten/kinderrechten betrokken.

228 Ministerie van OCW (2013). *Burgerschap in het onderwijs*. Beleidsbrief gericht aan de Tweede Kamer. Referentie 579852, 16 december 2013, p. 2.

229 Pro Demos - Huis voor democratie en rechtsstaat informeert burgers over de democratische rechtsstaat en stimuleert hen om hierin een actieve rol te spelen.

- er komt een interactief informatiepunt waar alle informatie over burgerschap te vinden zal zijn;
- de SLO gaat pilots uitvoeren met twintig scholen uit po en vo om de handvatten en handreikingen te ontwikkelen en te toetsen.

De door de Onderwijsraad gewenste aandacht voor systematische kennisontwikkeling wordt aldus vrij licht ingevuld; er zijn geen plannen vermeld voor wetenschappelijke ondersteuning. Wensen van de Alliantie om ruimte te maken voor experimenten en het organiseren van concrete activiteiten met scholen zijn tot nu toe niet gehonoreerd.

### 8.3.8 *Samenhang met ander beleid*

Ten tijde van de introductie van de wetwijziging waren net de beide Koersnota's verschenen. Daarin werd nadrukkelijk de beleidskeuze verwoord om het onderwijsveld ruimte te geven voor het voeren van eigen beleid. Het nieuwe wetsartikel perkte die vrijheid enigszins in (er werd een verplichting toegevoegd), maar gaf anderszins alle vrijheid bij de invulling ervan. In een latere fase is het kwaliteitsbeleid van het ministerie ontwikkeld en geïmplementeerd. Hierin wordt voorrang gegeven aan de verhoging van taal- en rekenprestaties. Dat zet mogelijk het uitvoeren van burgerschapsonderwijs onder druk; het kan door het onderwijsveld gevoeld worden als strijdig met elkaar (onderwijstijd kan maar één keer besteed worden). Opvallende klachten daarover zijn echter niet aangetroffen. Er zijn ook verbindingen met het beleid van andere ministeries, namelijk het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (integratiebeleid) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (veiligheidsbeleid, Actieplan Radicalisering, zie bij 8.4.)

### 8.3.9 *Evaluatie*

Er is vanuit de overheid niet voorzien in enige vorm van evaluatie van de invoering van het wetsartikel over burgerschap. Volgens een van de geïnterviewden is dat een omissie, die samenhangt met het feit dat er ook geen uitspraken zijn gedaan over het 'wat' van burgerschap. *“Er zit een zekere paradox in het feit dat je wel van scholen vraagt om leerlingen iets te leren, zonder het te willen hebben over wat je dan doet. (..) Daardoor kun je het ook niet evidence based maken. (..) Bij de gezondheidszorg zou zo iets niet kunnen, daar moet je aantonen of een behandeling werkzaam is. (..) Elke vraag naar*

*evidence wijst naar een afhankelijke variabele en zonder hier op te wijzen blijft het gissen welke kant men op wil.”* Binnen de Alliantie Burgerschap is wel onderzoek gedaan naar invullingen van burgerschap en naar het vaststellen van uitkomsten op leerlingenniveau. Behoudend het geven van een kleine subsidie heeft het ministerie hier verder geen rol in gespeeld.

Doordat in het landelijke cohortonderzoek COOL5-18 ook meting van burgerschapscompetenties plaatsvindt, sinds 2009, is inmiddels wel het een en ander bekend over het niveau van deze competenties in po en vo<sup>230</sup>. Ook dit is echter een initiatief van de betrokken onderzoekers en niet van het ministerie. Dat geldt ook voor de onlangs door het Cito uitgevoerde peiling van het niveaus van sociale competenties in het primair onderwijs.<sup>231</sup>

Wel een initiatief van het ministerie is dat in 2009 Nederland heeft deelgenomen aan een internationaal onderzoek op het gebied van burgerschapsvorming, het ICCS (International Civic Competencies Study). In 2016 zal hiervan een tweede meting plaatsvinden. De meting van 2009 heeft laten zien dat Nederlandse scholieren in het tweede leerjaar van het vo (de onderzochte groep) relatief slecht scoren op burgerschapskennis en ook qua houding (bijvoorbeeld wat betreft rechten van migranten) kwamen Nederlandse leerlingen er niet gunstig uit.<sup>232</sup> De internationale studie is echter niet gericht op evaluatie van inspanningen van Nederlandse scholen en biedt ook geen criterium waartegen, vanuit nationaal perspectief, de resultaten kunnen worden afgezet.

## 8.4 Actieplan radicalisering

In augustus 2007 wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011 gelanceerd. Polarisation en radicalisering worden als brede maatschappelijke

---

230 Zie bijvoorbeeld Geijssel, F., Ledoux, G., Reumerman, R., & Ten Dam, G. (2012). Citizenship in young people's daily lives. Differences in citizenship competences of students in primary and secondary education in the Netherlands. *Journal of Youth Studies* 2012, 15, 711-729.

231 Cito (2012). *Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs*. Arnhem: Cito

232 Maslowski, R., Van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.

problemen gezien, die in omvang, snelheid en intensiteit lijken toe te nemen<sup>233</sup>. De beoogde doelen van dit actieplan waren onder meer het voorkomen van polarisatie en radicalisering, het signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak. De aanpak moest zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau plaatsvinden.

De meeste projecten die in het kader van het Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011 financieel werden ondersteund, hebben een lokale evaluatie ondergaan met als doel leerpunten en best practices te verzamelen. Het actieplan heeft blijkens een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gezorgd voor een impuls voor lokale projecten op het terrein van polarisation en radicalisering, de ervaringen met aanpakken (best practices) zijn gedeeld, zowel de doelgroep als professionals zijn bereikt en netwerken zijn opgebouwd en verstevigd. Als aandachtspunt wordt genoemd het tekort aan wetenschappelijke inzichten rondom de aanknopingspunten voor effectieve interventies en rondom de effectiviteit van interventies<sup>234</sup>.

Vanaf 2011 wordt besloten het terrorismebeleid door te zetten in de Contraterrorisme-strategie 2011-2015, onder coördinatie van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding (NCTV), waarbij de nadruk vooral komt te liggen op het intensiveren van detectie van radicalisering en de bestuurlijke aanpak hiervan.

De instellingen en gebieden waar zich verhoogde risico's voordoen op radicalisering kunnen hierbij op meer aanbod van Rijkssteun rekenen. Kernthema's zoals internationaal jihadisme, reisbewegingen en geradicaliseerde eenlingen worden als prioriteiten benoemd. Het terrorismebeleid zal periodiek worden geëvalueerd (in 2015), en op verzoek van de Tweede Kamer zal deze evaluatie worden uitgevoerd door een deskundige en objectieve partij (WODC)<sup>235</sup>. Het actieplan en het vervolg daarvan in de contraterrorismedestrategie betreft, zoals hiervoor beschreven, een veel

---

233 Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties (2007). *Actieplan polarisation en radicalisering 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

234 TK (2011-2012). *Voortgangsrapportage contraterrorisme- en extremisme*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 213, 22 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

235 TK (2012-2013). *Tweede voortgangsrapportage contraterrorisme- en extremisme*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 232, 2 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.



breder terrein dan alleen het onderwijs. De focus ligt duidelijk op het veiligheidsbeleid. Het onderwijs heeft hierbij vooral tot taak opmerkzaam te zijn op signalen van polarisatie en radicalisering bij hun leerlingen. Er is verder geen expliciete link met het onderwijsbeleid op het gebied van burgerschap.

## 8.5 Maatschappelijke stage

### 8.5.1 Legitimatatie

De verplichte maatschappelijke stage doet zijn intrede in het Regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV, in 2007. De regering doet dan het voorstel om alle leerlingen in het voortgezet onderwijs een stage te laten lopen met een maatschappelijk doel. Het doel hiervan is dat jongeren tijdens hun schooltijd kennismaken met en een onbetaalde bijdrage leveren aan de samenleving<sup>236</sup>. De stage moet een verplicht onderdeel worden van het curriculum. Het is een middel tot burgerschapsvorming en wordt nadrukkelijk gezien als één van de mogelijkheden die scholen hebben om invulling te geven aan de verplichting aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie.

De argumenten die door de verantwoordelijke staatssecretaris worden genoemd voor de maatschappelijke stage zijn:

- de leerling leert door de stage overeenkomsten en verschillen tussen de eigen leefwijze en die van anderen
- de leerling doet iets voor een ander, en dit is waardevol voor 'samen werken, samen leven' (het motto van het kabinet) en bevordert sociale cohesie

De achtergrond (legitimatatie) van het voorstel is dezelfde als die bij de introductie van het hiervoor behandelde wetsartikel: afnemende sociale cohesie, onder meer door toenemende individualisering, en de wens om daar via het onderwijs iets aan te doen. Een expliciete onderbouwing van de noodzaak van het *instrument* maatschappelijke stage wordt in de beleidsdocumenten niet gegeven, maar wel wordt verwezen naar positieve ervaringen en effecten die elders zijn opgetreden (VS, Duitsland).

---

<sup>236</sup> Ministerie van OCW (2007). *Samen leven kun je leren: Plan van aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### 8.5.2 Inhoud van het beleid

Aandacht voor maatschappelijke stages voor jongeren was niet iets nieuws. Al in 2003 zijn er met steun van de overheid tien pilots maatschappelijke stages van start gegaan op scholen voor voortgezet onderwijs, toen nog op vrijwillige basis. Ze zijn gemonitord door CPS en CIVIQ. Het doel van deze pilots was om te achterhalen wat de kansen en valkuilen zijn bij de ontwikkeling, invoering en uitvoering van een maatschappelijke stage. Er was toen nog geen sprake van overheidsfinanciering voor de scholen, alleen van ad hoc financiële bijdragen van provincie of gemeenten. In 2004 is een website met informatie over maatschappelijke stages ingericht ([www.maatschappelijkestages.nl](http://www.maatschappelijkestages.nl)). Verder werd toen voor nieuwe scholen de mogelijkheid geopend om met een maatschappelijke stage te gaan experimenteren, met ondersteuning van het CPS. Vanaf 2005 werd daarvoor ook financiering voor de scholen geregeld vanuit het ministerie van OCW. In eerste instantie voor 131 scholen, met de bedoeling dat te laten uitmonden in een financiering voor alle VO-scholen. Daarnaast heeft het ministerie van VWS tussen 2004 en 2007 een project Vliegende Brigade uitgevoerd. Dit was een samenwerkingsproject van CIVIQ, NUSO, Scouting, NOC\*NSF, Nationale Jeugdraad, Humanitas, Wilde Ganzen, het Nederlandse Rode Kruis en het Verwey-Jonker Instituut. Het doel hiervan was het bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren, via het creëren van goede, veilige en uitdagende maatschappelijke stageplaatsen voor scholieren. Dit heeft plaatsgevonden in 30 gemeenten, verspreid over Nederland. Een onderdeel was het beschikbaar stellen van deskundige lokale coördinatoren, die door scholen en maatschappelijke organisaties konden worden ingeschakeld voor het ontwikkelen van duurzame samenwerkingsverbanden maatschappelijke stage. De lokale coördinatoren werden gecoacht door een ‘Vliegende Brigade’ van experts. Het Verwey-Jonker Instituut heeft naar dit proces onderzoek gedaan.<sup>237</sup>

<sup>238</sup>

Zoals vermeld is het voorstel om een maatschappelijke stage voor alle VO-scholieren verplicht te gaan stellen gedaan in 2007.<sup>239</sup> Het aanvankelijke

---

<sup>237</sup> Ministerie van OCW (2005). Brief aan de Tweede Kamer over maatschappelijke stage. Kenmerk VO/S&O/2005/15559, zonder datum. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

<sup>238</sup> Braam, H., Tan, S., & De Gruijter, M. (2009). *Monitoring en evaluatie van het project Vliegende Brigade Maatschappelijke Stage*. Deel 3 : Eindevaluatie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>239</sup> Ministerie van OCW (2007). *Samen leven kun je leren: Plan van aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

voorstel was om elke leerling in totaal 72 uur stage te laten lopen met een maatschappelijk doel. De inhoud daarvan werd niet voorgeschreven. Het uitgangspunt was dat leerlingen zelf een stage zoeken, daarbij zo nodig geholpen door de school. Het ging nadrukkelijk niet om beroepsgerichte stages (die al gebruikelijk waren in het vmbo), maar om een stage die kennismaking met de samenleving bevordert en aan de samenleving een bijdrage levert. Het is een stage zonder beloning, het gaat om een vorm van vrijwilligerswerk. Voorbeelden die daarbij van begin af aan worden gegeven zijn taken in de sectoren zorg, sport, groenonderhoud, en dergelijke.

Scholen kunnen, aldus dit plan, de stage naar eigen inzicht inrichten en organiseren. Het enige voorschrift is het totale aantal klokuren dat aan de stage besteed moet worden. Omdat het een verplicht onderdeel van het curriculum wordt, moet er wel een vorm van aftekening of afsluiting zijn. De scholen krijgen een bedrag per leerling om de stage te kunnen organiseren; daarmee is een bedrag van 55 miljoen gemoeid. Daarnaast krijgen gemeenten middelen om maatschappelijke stages te helpen ontwikkelen en lokale organisaties in stelling te brengen.

De stage wordt niet in één keer ingevoerd, er wordt gekozen voor een voorbereidings- en experimenteerperiode van vier jaar. In die periode kunnen pilotscholen ervaring opdoen met de uitvoering van de maatschappelijke stage en kunnen andere scholen zich voorbereiden.

Om er voor te zorgen dat er voldoende stageplaatsen beschikbaar zijn, heeft het kabinet veel overleg gevoerd met maatschappelijke organisaties. Er zijn contracten afgesloten met allerlei verschillende soorten organisaties over het aantal stageplekken dat zij zullen realiseren. Verder zijn afspraken gemaakt met vrijwilligerscentrales over de bemiddelende rol die zij kunnen spelen. Ook staat het scholen vrij in zee te gaan met eventuele commerciële bemiddelaars. De eindverantwoordelijkheid ligt altijd bij de school. De overheid zorgt, behalve voor de financiering, voor informatie en communicatie, onder meer door de al genoemde website [www.maatschappelijkstage.nl](http://www.maatschappelijkstage.nl). Verder laat men het beleid in de experimenteerperiode monitoren door verschillende onderzoeksinstanties. De informatie daaruit moet bijdragen aan het 'groeimodel'. Ook worden organisaties aangewezen (CPS, Movisie) die kunnen adviseren, begeleiden en netwerkbijeenkomsten organiseren

De start van dit beleid is het schooljaar 2007-2008. Het schooljaar 2011/2012 wordt genoemd als het schooljaar waarin de stage voor het eerst verplicht zal zijn voor alle scholen. Vanaf dat moment staat de stage ook onder toezicht van

de inspectie.

### *Tussentijdse aanpassing*

In 2009 geeft de staatssecretaris aan dat ze het aantal uren voor de maatschappelijke stage wil differentiëren. Het blijft 72 uur voor het vwo, maar het wordt 60 uur voor het havo en 48 uur voor praktijkonderwijs en vmbo. Het argument daarvoor is dat vmbo en havo minder schooljaren hebben om de stage-uren over te kunnen verdelen, waardoor het voor hen moeilijker is om het goed in te roosteren. Dit is gebleken op de vmbo-pilotscholen.

### *8.5.3 Politiek draagvlak*

Over nut en noodzaak van dit plan voor een verplichte maatschappelijke stage wordt in de Tweede Kamer verschillend gedacht<sup>240</sup>. Voorstanders zijn het CDA, PvdA, ChristenUnie (de coalitiepartijen van dat moment), SGP en SP. Tegenstanders zijn de VVD, Groen Links, de Partij voor de Dieren en D66. De voorstanders sluiten zich aan bij de argumenten van de minister, zij onderschrijven de verwachte voordelen wat betreft maatschappelijke betrokkenheid en gemeenschapszin. Verder stellen zij voornamelijk vragen van praktische aard. Een van de zorgpunten bij de voorstanders is de relatie met de beroepsgerichte stage en de kans dat er verdringing of concurrentie met deze stages zou kunnen ontstaan. Ook de vraag wanneer een stage als maatschappelijk zinvol kan worden beschouwd (criteria daarvoor) komt bij hen naar voren, evenals zorg over de vraag of voldoende stageplaatsen gevonden kunnen worden. De tegenstanders noemen deze punten ook, maar brengen daarnaast de volgende meer principiële argumenten in:

- scholen worden opgezet met een taak die niet schooleigen is (VVD)
- jongeren worden op school al voldoende voorbereid op de maatschappij (VVD)
- de maatschappelijke stage vergt kostbare onderwijstijd; er zijn dringender prioriteiten (VVD, Groen Links)
- de maatschappelijke stage vergt kostbaar onderwijsgeld, er zijn dringender prioriteiten (D66)

---

240 TK (2007-2008). *Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 289, nr. 30, 22 februari 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- niet alle jongeren zullen gemotiveerd zijn, op ongemotiveerde jongeren zit niemand te wachten (VVD)
- een stage die vrijwilligerswerk stimuleert zou niet verplicht moeten zijn, want verplicht vrijwillig is in tegenspraak met elkaar (Groen Links, Partij voor de Dieren, VVD)
- nut en noodzaak zijn niet onderbouwd; veel jongeren zijn uit zichzelf al actief (Groen Links)
- scholen worden belast met een nieuwe verplichting en met extra administratie en organisatie, dit is onwenselijk (D66)

Namens het kabinet toont de verantwoordelijke staatssecretaris (Van Bijsterveldt) zich een enthousiast pleitbezorgster van de maatschappelijke stage, zowel bij de start van het beleid (verdediging van het Plan van aanpak in 2007) als bij een tussentijdse voortgangsbespreking in de Tweede Kamer<sup>241</sup>. Zij stelt dat er ruim draagvlak is onder de bevolking en dat scholen die al ervaring hebben opgedaan positief zijn. Ze acht de stage een verrijkende ervaring voor leerlingen en de praktische kwesties goed oplosbaar. Omdat leerlingen die al zo'n stage gelopen hebben zich volgens haar ook positief tonen over deze ervaring, verwacht zij geen problemen met de verplichting. Verder toont zij zich bereid om gedurende de invoeringsperiode aanpassingen te plegen, zoals ten aanzien van het aantal verplichte uren.

Opmerkelijk is dat tijdens de besprekingen in de Tweede Kamer geen debat wordt gevoerd over de vraag of de overheid zich met het plan voor de maatschappelijke stage beweegt op het terrein van het 'hoe', in de zin zoals bedoeld door de Commissie Dijsselbloem. Het rapport van de Commissie Dijsselbloem verschijnt juist in de periode waarin de Tweede Kamer over dit plan, en de voortgang ervan, debatteert. Er wordt echter in de debatten vrijwel niet naar verwezen. De maatschappelijke stage is, aldus de voorstanders, één van de mogelijkheden om te voldoen aan de verplichting voor scholen om aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie. Het gaat echter wel om een mogelijkheid die verplicht wordt gesteld. Betoogd kan worden dat dit op gespannen voet staat met het uitgangspunt van de Commissie dat de overheid gaat over het 'wat' (in dit geval: de wettelijke verplichting en de

---

241 TK (2009-2010). *Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 289, nr. 75, 8 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

formulering van de kerndoelen), maar niet over het 'hoe' (de wijze van invulling). In de Kamerdebatten komt dit argument echter niet naar voren. Wel genoemd wordt, onder meer van de zijde van de VVD, dat de stage gezien kan worden als een extra belasting van de scholen: *“Was het niet de Commissie Dijsselbloem die zei dat we eens op moesten houden vanuit OCW om het onderwijs voortdurend te belasten met allerlei extra taken?”*<sup>242</sup>

#### 8.5.4 Draagvlak in de samenleving en in het onderwijsveld

Het kabinet Balkenende IV heeft in het begin van de regeerperiode 100 dagen benut om 'een dialoog met de samenleving te voeren'. Die periode is ook gebruikt om het idee van de maatschappelijke stage te bespreken met vertegenwoordigers uit het veld, zowel het onderwijsveld als maatschappelijke organisaties die stagemogelijkheden zouden kunnen bieden. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd en er is een schriftelijke raadplegingsronde geweest. Daaruit zijn grotendeels dezelfde aandachtspunten naar voren gekomen als uit de politieke discussies over het voorstel: instemming met het principe, maar zorg over de haalbaarheid van voldoende zinvolle stageplaatsen en vragen over de organisatie en de voorwaarden waaraan een stage zou moeten voldoen. Ook de motivatie van de leerlingen bleek een terugkerend thema<sup>243</sup>. Mede op grond van dit type vragen en bedenkingen heeft de minister voor de gefaseerde invoering gekozen.

Tijdens de invoeringsfase is op verschillende manieren tussentijds geëvalueerd. De Universiteit van Utrecht deed onderzoek naar effecten van de maatschappelijke stage op leerlingen. SenterNovem rapporteerde over de pilots. De Erasmus Universiteit verrichte een overall evaluatie. Uit deze rapportages komt een overwegend positief oordeel over de maatschappelijke stage naar voren; bij alle groepen betrokkenen. Verder bleek een groeiend aantal scholen al aan uitvoering te doen, blijktens rapportages van de staatsecretaris aan de Tweede Kamer. De inspectie deed een onderzoek naar mogelijke verdringingseffecten van de maatschappelijke stage op de beroepsgerichte stages in het vmbo. Die bleken zich niet voor te doen.

---

242 TK (2009-2010). *Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 289, nr. 75, 8 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (p. 9).

243 Ministerie van OCW (2007). *Samen leven kun je leren: Plan van aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Bijlage 1).

Het algemene beeld is dat er sprake is van groeiend draagvlak, na aanvankelijke scepsis over vooral organisatorische vraagstukken. De ervaringen die men opdoet en de condities die door de overheid worden geschapen lijken deze scepsis in de loop van de invoeringsfaseweg te nemen.

#### *8.5.5 Actoren*

Doordat de maatschappelijke stage niet alleen het onderwijsveld aangaat, maar ook maatschappelijke organisaties, zijn er veel verschillende actoren betrokken, namelijk:

- leerlingen (krijgen met een nieuwe verplichting te maken; worden geacht zelf actief te zoeken naar een stage)
- ouders (moeten hun kinderen daarbij eventueel helpen, kunnen ook zelf een rol spelen als stage-aanbieder of -begeleider)
- scholen (dragen de eindverantwoordelijkheid voor organisatie en begeleiding van de leerlingen)
- bemiddelaars (zoals vrijwilligerscentrales)
- gemeenten (moeten lokaal partijen bij elkaar brengen, makelaarsrol)
- stagebieders (moeten stages mogelijk maken en voor begeleiding op de stageplek zorgen)
- landelijke ondersteuners.

#### *8.5.6 Samenhang met ander beleid*

Een van de discussiepunten rondom de maatschappelijke stage was de hoeveelheid uren die daaraan moesten worden besteed. In de periode waarin dit beleid werd bediscussieerd speelde ook het debat over de urennorm voor de verplichte onderwijstijd. Besloten werd de uren voor de maatschappelijke stage te laten meetellen voor de verplichte urennorm; dit heeft het draagvlak ervoor bevorderd.

Een ander discussiepunt is, zoals eerder vermeld, de mogelijkheid dat de maatschappelijke stage zou kunnen gaan concurreren met de verplichte beroepsgerichte stages in het vmbo. Hiervoor bleken echter geen aanwijzingen.

#### *8.5.7 Evaluatie*

Gedurende het vierjarige invoeringsproces zijn verschillende vormen van onderzoek gedaan (zie 5.5). Daaraan voorafgaand was ook al onderzoek gedaan naar de ervaringen met de pilots uit de periode vóór 2007 (zie 5.2). Het gaat vooral om formatieve evaluatie (gericht op verdere beleidsontwikkeling en leren van het invoeringsproces) en niet om effectevaluatie. Het inspectie-

onderzoek naar mogelijke verdringingseffecten kan ook in dit licht worden gezien. De werkzaamheid van de maatschappelijke stage is niet onderzocht voorafgaand aan de algemene invoering in 2011, er zijn hiervoor in ieder geval door de overheid geen specifieke experimenten ingericht. Wel is vanuit universiteiten op eigen initiatief enig onderzoek gedaan naar effecten van de maatschappelijke stage.<sup>244</sup> Effectmaten die hierbij zijn gehanteerd, zijn bijvoorbeeld de mate waarin burgerschapswaarden door leerlingen worden ondersteund en de mate waarin ze positief zijn over vrijwilligerswerk en dat zelf ook (blijven) doen na afloop van de maatschappelijke stage. Voor het eerste werd weinig effect gevonden van deelname aan de stage, voor het tweede werd wel een effect aangetoond.

### 8.5.8 Recente ontwikkelingen

Bij de start van het huidige Kabinet Rutte II werd bekend gemaakt dat in het in 2012 afgesloten regeerakkoord 'Bruggen slaan' is opgenomen dat de verplichting tot de maatschappelijke stage weer wordt afgeschaft. Daarvoor wordt als argument genoemd dat afschaffing scholen meer vrijheid geeft hun onderwijsprogramma naar eigen inzicht in te richten<sup>245</sup>. Scholen mogen de stage blijven aanbieden, maar de verplichting vervalt. De afzonderlijke financiering ervan voor de scholen vervalt eveneens, net als de subsidie voor de gemeenten. Tijdens de Algemene Beschouwingen van september 2013 zijn door het CDA vragen gesteld aan de premier over dit besluit. Uit de antwoorden van de premier blijkt dat hij de verplichte stage beschouwt als 'te veel bevoogding' en niet passend bij een kleinere overheid. Het nut van een maatschappelijke stage wordt niet betwist.

Dit voornemen tot afschaffing van de wettelijke verplichting heeft tot veel reactie geleid, uit allerlei verschillende kringen (ouders, leraren, VO-Raad, scholieren). De algemene tenor hiervan is dat men het oneens is met dit

---

244 Alleen de Universiteit Utrecht heeft tijdens de invoeringsperiode enig effectonderzoek gedaan. Zie Bekkers, R., Spenkelink, S., Ooms, M., & Immerzeel, T. (2010). *Maatschappelijke Stage en Burgerschap. Rapportage Schooljaar 2008 - 2009*. Utrecht: UU/Sociologie. Zie ook Goethem, A. van (2013). *Me Myself and my community. Antecedents, Processes, and Effects of Adolescent Volunteering*. Utrecht: UU. Verder is onlangs ook bij de Universiteit Maastricht een (deel)onderzoek gedaan naar effecten van de maatschappelijke stage. Zie Prevoo, T. (2013). *The Relevance, Variability, Malleability of Personality Traits*. Maastricht: UM.

245 TK (2012-2013). *Afschaffing wettelijk verplichte maatschappelijke stage*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 157, 1 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.



besluit en dat de wettelijk verplichte stage behouden moet blijven. Kijkend naar de argumenten voor de afschaffing, valt op dat dit voornamelijk de VVD-argumenten tegen de invoering zijn. Deze voorgenomen aanpassing in het beleid heeft kennelijk vooral een politieke achtergrond en is niet gebaseerd op ontwikkelingen in het onderwijsveld (daarnaar wordt ook niet verwezen). Veranderde politieke verhoudingen zijn blijkbaar doorslaggevend. Interessant is dat daarvoor in 2009, bij de tussentijdse evaluatie in de Tweede Kamer, al werd gewaarschuwd door de vertegenwoordiger van Groen Links. Een citaat: *“Straks is de maatschappelijke stage wel verplicht, voor meer uren dan er nu worden gehaald, maar de regeling voor aanvullende bekostiging stopt in 2011. Deze staatssecretaris is er misschien straks niet meer om al die intentieverklaringen te ondertekenen met allerlei organisaties voor in totaal 67500 stageplekken. Dan is er een risico dat het kabinet (..) weg is en de hobby niet meer interessant gevonden wordt door een mogelijk volgend kabinet (..). Het ene kabinet wil dit, en vervolgens komt er een ander kabinet dat de verplichting toch weer af gaat schaffen, terwijl de scholen net begonnen zijn om te voldoen aan de verplichting.”*<sup>246</sup> Deze vooruitziende blik spoort met de huidige reacties op de aangekondigde afschaffing, waarin gesproken wordt van ‘zigzagbeleid’ van de overheid.

## 8.6 Overzichtstabellen

In de volgende twee tabellen staat samengevat wat de studie van dit beleidsveld heeft opgeleverd, geordend naar de rubrieken uit het beschrijvingskader.

**Tabel 8.2** Overzicht deelthema burgerschap en sociale integratie; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd? Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het</i>	<i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn</i>

246 TK (2009-2010). Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 289, nr. 75, 8 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (p. 14).

	<p><i>een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het is door de overheid zelf geïnitieerd maar het is tevens een reactie op adviezen van de Onderwijsraad en de WRR. Het wordt gemotiveerd vanuit maatschappelijke ontwikkelingen als afnemende sociale cohesie en toenemende individualisering. Dit wordt niet nader onderbouwd maar er wordt wel verwezen naar de genoemde adviezen. Een tweede motief is zorg over sociale integratie van etnische minderheden. In de zijlijn spelen mee de zorgen over radicalisering en polarisatie bij sommige jongeren. Het integratiemotief komt nadrukkelijk van de overheid zelf.</p>	<p><i>alternatieven afgewogen?</i></p> <p>Geen gegevens over draagvlak. Gesteld wordt dat het hier gaat om een taak voor de overheid; “de school is bij uitstek een plek waar mensen kunnen leren samen te leven”. Geen gegevens over mogelijke alternatieven. Het wetsvoorstel was een politiek compromis; het oorspronkelijke wetsvoorstel was breder.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Actoren zijn schoolbesturen en scholen (moeten de wet uitvoeren) en de inspectie van het onderwijs (moet daarop toezien). Verder uiteraard de wetgever zelf. Een begeleidinginstantie (KPC) heeft de taak gekregen om een</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De beleidsontwikkeling was in handen van de Tweede Kamer en de Minister. De uitvoering is geheel belegd bij de scholen. Er is niet voorzien in een specifieke uitvoeringsorganisatie; scholen kregen vooral zelf invullingsruimte. De Onderwijsraad is van mening dat de uitvoering stagneert en dat voor een</p>

	<p>handreiking voor scholen te maken; dit geldt ook voor de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO). Invloed gaat uit van adviesorganen, met name Onderwijsraad en WRR, van de PO-Raad en de VO-Raad (bewaken de vrijheid van invulling) en van de Alliantie Burgerschap (probeert aandacht te krijgen voor nadere invulling, veldexperimenten e.d.). De Alliantie is een netwerk van wetenschappers, ondersteuningsorganisaties, scholen, inspectie.</p>	<p>goede uitvoering meer ondersteuning en kennisopbouw gewenst is en meer invulling van de kern van burgerschapsonderwijs. De overheid heeft in reactie daarop enkele lichte stappen in deze richting gezet, echter met de nodige terughoudendheid op het punt van invulling van wat burgerschap is. Die vrijheid wil men laten aan het veld. Op het gebied van kennisopbouw gaat men ook minder ver dan de Onderwijsraad adviseerde.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Nieuwe bepaling in de wet en aanpassing van de kerndoelen voor het funderend onderwijs. Doel is bevorderen dat scholen aandacht besteden aan actief burgerschap en sociale integratie. Scholen zijn de uitvoerders</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>De beleidsontwikkeling was feitelijk voltooid met de aannname van de wetswijziging. Daarover had de overheid de regie.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De Wet heeft de steun van Tweede en Eerste Kamer gekregen, in betrekkelijk korte tijd. Het was wel een</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Er zijn tot nu toe geen echte bijstellingen geweest, alleen lichte bijsturing als antwoord op de aanbevelingen van de Onderwijsraad</p>

	<p>politiek compromis. De aanvankelijke initiatiefwet ging ook over beleid voor bestrijding van taalachterstanden en bestrijding van segregatie. Dit is niet overgenomen.</p>	(zie bij Actoren).
Draagvlak onderwijsveld	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Er is voor dit deelthema niet specifiek gezocht naar informatie over draagvlak (het betreft beleid van vóór Dijsselbloem). In de Tweede Kamer is over draagvlak in het onderwijs nauwelijks gediscussieerd en uit de beleidsdocumenten zelf blijkt niet dat men draagvlak actief gezocht heeft.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Omdat de wet alle ruimte voor invulling laat aan het onderwijsveld is er geen uitspraak mogelijk over consequenties voor de betrokkenen in de scholen. Die consequenties zijn vrijgelaten.</p> <p>Voor zover bekend is geen tegenspraak gezocht. Over de beleidsrationale (belang van het onderwijs voor burgerschapsvorming) bestond veel overeenstemming.</p>
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Scholen en besturen kunnen volledig vrij invullen hoe ze willen werken aan burgerschap en sociale integratie. Gemotiveerd met: school moet rekening kunnen houden met eigen omgeving, en: past in het beleid om scholen ruimte te geven.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Ja. Wel enige inkadering via het toezichtkader van de inspectie.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor</i></p>

	<p>Er zijn door de overheid geen specifieke doelen geformuleerd. Dat is aan de scholen en de besturen. Wel is in het beleid het onderscheid schoolburgerschap, maatschappelijke burgerschap en politiek burgerschap gehanteerd, maar niet in termen van doelstellingen. Het meest concreet is de opdracht dat scholen er voor moeten zorgen dat leerlingen kennis maken met diversiteit.</p> <p>Er is bewust afgezien van een norm of referentieniveau (zoals wel ingevoerd voor taal en rekenen). Ook door de sectororganisaties zijn daartoe geen pogingen in het werk gesteld.</p>	<p><i>het onderwijsveld?</i></p> <p>Het wetsartikel is (met opzet) weinig concreet.</p> <p>Over hoe realistisch/belastend voor het onderwijsveld kunnen geen uitspraken worden gedaan, want geen voorschriften. De enige belasting is de verantwoordingslast richting inspectie.</p>
<p>Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)</p>	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>De inspectie houdt toezicht op naleving van de wet. Verder moeten scholen zich verantwoorden via schoolgids en schoolplan. Motivering: uit een wettelijke opdracht vloeit voort dat verantwoording aan de orde is.</p>	
<p>Fasering en uitvoering</p>		<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p>

	<p>De wetwijziging is in één keer ingegaan. Geen voorbereidingsperiode o.i.d., maar dit lag gezien de open opdracht ook niet voor de hand.</p> <p>Geen andere controle op of informatie over de uitvoering dan via de inspectierapportages. Er is heel weinig invoeringsbeleid geweest. In de recente beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad staan wel enkele nieuwe voornemens.</p>	<p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Geen experiment, direct algemeen beleid. Implementatievoorwaarden zijn niet onderzocht, maar zijn ook niet goed te benoemen vanwege de open opdracht aan het onderwijsveld.</p>
Samenhang met ander beleid	<p>Er kan enige spanning optreden met de uitvoering van het kwaliteitsbeleid door scholen.</p>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>In de beleidsteksten wordt niet gesproken over mogelijke neveneffecten of samenhang met ander beleid.</p>
Evaluatie	<p>Er vindt onderzoek plaats (o.a. in het kader van de Alliantie Burgerschap), maar niet op initiatief van de overheid.</p> <p>Er is geen criterium bepaald aan de hand waarvan succesvolle invoering zou kunnen blijken en de overheid heeft hiernaar ook geen onderzoek uitgezet.</p>	<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Nee Wel neemt OCW deel aan de metingen van het ICCS (internationaal vergelijkend project met meting van burgerschapscompetenties en schoolpraktijken, betreft 14-jarigen). Verder biedt het cohortonderzoek COOL5-18 driejaarlijks informatie over burgerschapscompetenties in po en vo. Dit zijn echter meer achtergrondonderzoeken dan gerichte evaluaties; zie hiernaast voor ontbreken van een succes criterium.</p>

**Tabel 8.3** Overzicht deelthema maatschappelijke stage; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het is door de overheid zelf geïnitieerd. Het wordt gemotiveerd vanuit maatschappelijke ontwikkelingen als afnemende sociale cohesie en toenemende individualisering. Een tweede argument is de gedachte van 'samen werken samen leven' en het belang om jongeren daarbij te betrekken.</p> <p>De motivering voor het weer afschaffen is dat scholen ruimte moeten hebben om zelf keuzes te maken bij de inrichting van hun programma.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid interenieert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>Bij de invoering wordt gesteld dat het hier gaat om een taak voor de overheid en dat hiermee wordt bijgedragen aan de burgerschapsdoelen. Geen gegevens over noodzaak van overheidshandelen of over mogelijke alternatieven.</p> <p>Bij de afschaffing wordt gesteld dat de overheid hier juist geen taak heeft. De noodzaak tot afschaffing wordt niet op andere wijze onderbouwd en er zijn geen alternatieven afgewogen. Er is ook geen breed draagvlak voor.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol?</i></p> <p><i>Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Actoren zijn (a) leerlingen en hun ouders (b) scholen (c) gemeenten (d) maatschappelijke organisaties (e) vrijwilligersorganisaties (f) landelijke overheid (landelijke implementatie, evaluatie). Qua aantal actoren gaat het om</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>Regie is in handen van de overheid; beslissingen over inhoud, aanpassingen, organisatie zijn op dat niveau genomen. Uitvoeringsorganisatie is het departement zelf, met ondersteuning van ingehuurde partijen die deeltaken uitvoeren.</p>

	<p>complex beleid.  Met vertegenwoordigers van al deze actoren is overlegd.  Invloed op het besluit om de stage in te voeren is er alleen vanuit politieke kring, het veld is hier niet bij betrokken en heeft er niet om gevraagd.  Invloed van het veld op de uitvoering is er wel, met name de pilotscholen.</p>	
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Verplichte maatschappelijke stage in het vo voor alle leerlingen.  Doel is bevorderen dat leerlingen iets doen voor een ander en kennismaken met andere leefwijzen. Dat moet o.a. gemeenschapszin bevorderen.  Scholen zijn de hoofdvoerders, maar andere actoren voeren ook uit (zie boven).</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Zie boven.</p>
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom?</i>  <i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Een meerderheid van de Tweede Kamer was destijds voor de wettelijke verplichting, een minderheid tegen. Die verhouding was er al bij introductie van het beleid en is zo gebleven tot en met de</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Niet zo formeel (in de zin van gericht onderzoek), maar bijstellingen tijdens de invoeringsperiode zijn wel het gevolg van ervaringen in de pilots. Aan het recente besluit tot afschaffing ligt geen onderzoek ten</p>



	<p>aanvaarding van de wetswijziging.</p> <p>Over het recente voornemen om de stage weer facultatief te maken moet nog politiek debat plaatsvinden. Dit voornemen kan vooralsnog rekenen op de steun van de regeringspartijen. Uit de beleidswending (eerst verplichting invoeren, dan weer afschaffen) blijkt geringe politieke eensgezindheid.</p>	<p>grondslag</p>
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe?</i>  <i>Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat?</i>  <i>Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Draagvlak is gezocht in het 100 dagen project van het kabinet Balkenende IV. Draagvlak was er niet bij aanvang bij iedereen; zorgpunten waren vooral de motivatie van de jongeren en uitvoeringskwesties zoals het realiseren van voldoende stageplekken. In de loop van de invoeringsfase is het draagvlak gegroeid.</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk?</i>  <i>Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Er zijn verschillende peilingen en studies naar ervaringen gedaan. Er is veel overleg gevoerd met vertegenwoordigers van uitvoerders. De invoeringsperiode en de communicatie daarover (o.a. via de website) hebben waarschijnlijk bijgedragen aan een goed beeld van de implicaties voor de praktijk. Voor zover bekend geen tegenspraak gezocht.</p>
<p>Variëteit (ruimte)</p>	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>De stage zelf is verplicht gesteld, ook wat betreft het aantal uren. De invulling is vrij gelaten aan de scholen. Met de afschaffing van de verplichting wordt weer meer</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>De verplichting kan gezien worden als een interventie van de overheid in het 'hoe' van de wijze waarop scholen aandacht moeten besteden aan burgerschap en integratie.</p>

	vrijheid voor scholen beoogd. Scholen krijgen echter ook geen middelen meer.	
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>Er zijn wel algemene doelen genoemd, door het kabinet/de staatssecretaris. Het gaat niet om SMART doelen maar alleen om een algemene richting.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Zie hiernaast, geen SMART doelen. Gezien de vrijheid voor scholen om zelf in te vullen is variatie aanwezig in wat leerlingen in de stage zullen/kunnen leren. De ambities waren fors maar realisatie was vrijwel bereikt op het moment van afschaffing. Uitvoering was belastend voor het onderwijsveld, maar hieraan is wel veel aandacht besteed.</p>
Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Nog nauwelijks uitgewerkt. Bedoeling was dat de inspectie zou toezien op de uitvoering na het wettelijk worden van de stage. Geen specifiek toezichtkader en nog geen inspectierapportages over dit onderwerp.</p>	
Fasering en uitvoering	<p>Er is voorzien in een vierjarige periode van geleidelijke invoering, waarin ervaringen konden worden opgedaan op pilotscholen. De periode is tevens gebruikt om draagvlak</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i></p> <p><i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Er is gepilot, op middelgrote schaal (zie hiernaast), maar er zijn geen echte experimenten opgezet. Onderzoek naar werkzaamheid is niet vanuit de overheid geïnitieerd.</p>

	en uitvoeringssmogelijkheden verder uit te bouwen.	Er is veel communicatie georganiseerd over de implementatie en er is het nodige gedaan aan het afsluiten van contracten over stageplekken.
Samenhang met ander beleid	Zie hiernaast	<i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i>  Onderkend zijn samenhang met de uitvoering van de beroepsgerichte stage en de invulling van de urennorm voor het voortgezet onderwijs.
Evaluatie		<i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i>  Zie bij Fasering en uitvoering Er is enig effectonderzoek gedaan op eigen initiatief van wetenschappers, met voorzichtige steun voor positieve effecten.

## 8.7 Eindconclusie burgerschap en sociale integratie: Hoe 'Dijsselbloemproof' is dit beleid?

Overzien we het geheel van het beleid met betrekking tot burgerschap en sociale integratie in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, dan blijkt er sprake van een zeer gemengd beeld. We bespreken dat hieronder aan de hand van de onderwerpen legitimatie, 'wat en hoe', regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

### *Legitimatie*

De legitimatie van het beleid, zowel wat betreft de verplichting voor scholen om aandacht te besteden aan burgerschap als de maatschappelijke stage, is de constatering dat maatschappelijke ontwikkelingen als afnemende sociale cohesie en toenemende individualisering vragen om een antwoord van de overheid, via een inspanning van het onderwijs. Verder speelt een rol dat men zorg heeft over de integratie van minderheden en niet dat er meer aandacht nodig is voor 'gedeeld perspectief'. Voor de maatschappelijke stage is het

centrale argument dat het goed is als jongeren een actieve, vrijwillige bijdrage leveren aan de samenleving en daardoor gemeenschapszin ontwikkelen. Voor de aanwezigheid van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen bestaat voldoende evidentie, zie hiervoor bijvoorbeeld de publicaties van de Onderwijsraad over dit onderwerp. De nadruk op de integratie van minderheden (en bestrijding van radicalisme) komt echter grotendeels vanuit de politiek zelf en lijkt vooral te maken te hebben met de tijdgeest van die periode. Een expliciete onderbouwing van de noodzaak van een maatschappelijke stage is niet gegeven, wel wordt verwezen naar positieve ervaringen en effecten die elders zijn opgetreden. De maatschappelijke stage is vooral een eigen politieke keuze van het toenmalige kabinet. De legitimatie van het beleid vanuit het perspectief van de Commissie Dijsselbloem is dus wisselend: deels onderbouwd en goed gemotiveerd, deels gestuurd door politieke voorkeuren.

#### *Wat en hoe*

De wet burgerschap en sociale integratie legt inhoudelijk niets vast. De invulling is nadrukkelijk aan het onderwijsveld gelaten, met als argument dat dat hoort bij de vrijheid van onderwijs. Er is echter ook geen enkel doel of richting geformuleerd; mogelijk is dit een van de oorzaken dat de implementatie stagneert omdat voor scholen onduidelijk is waar ze aan moeten werken en wat ze moeten bereiken. Het 'wat' is hier dus eigenlijk helemaal niet omschreven. Recent is wel iets meer aangeduid waar het onderwijs zich vooral op zou moeten richten (de waarden uit de Grondwet en van de democratische rechtsstaat), maar dit is nog altijd zeer globaal en kan niet worden aangeduid als heldere normstelling. Er is wel sprake van invulling door de inspectie die, om toezicht te kunnen houden, wel moest operationaliseren wanneer er sprake is van voldoende aandacht voor burgerschap en sociale integratie. De inspectie heeft er daarbij echter ook voor gewaakt om een inhoudelijke invulling te geven. Ook vanuit het onderwijsveld zelf zijn geen pogingen ondernomen om het 'wat' te definiëren. Er is geen helder criterium voor succes (wanneer is het doel bereikt, waaraan zou dat moeten worden afgemeten). Het 'hoe' is eveneens zeer vrij gelaten. Dat laatste geldt niet voor de maatschappelijke stage. Hoewel niet is voorgeschreven op welke wijze de scholen de stage moeten organiseren of inrichten, is de keuze voor dit beleidsinstrument wel een invulling van het 'hoe' van bevorderen van burgerschap. De verplichtingen op het gebied van aantal

uren en afsluiting vullen dit verder in. Ten aanzien van het 'wat' geldt echter dat, net als bij de wet burgerschap en sociale integratie, heldere normen of criteria over wat bereikt moet worden ontbreken.

Bezien vanuit de aanbevelingen vanuit de Commissie Dijsselbloem is er in dit beleidsveld dus zowel sprake van nauwelijks definitie van het 'wat' bij beide beleidsinstrumenten als van veel invulling van het 'hoe' bij een van de beleidsinstrumenten.

### *Regie*

De regie over het beleid toont eveneens dit 'veel en weinig' beeld. Ten aanzien van de implementatie van de wet Burgerschap is er weinig regie gevoerd, niet door de landelijke overheid en ook niet gedelegeerd. Ten aanzien van de maatschappelijke stage is er juist veel regie gevoerd; er zijn veel inspanningen gedaan om het beleid te laten slagen (zie bij implementatie). De toenmalige minister, wiens keuze het was om deze stage te gaan invoeren, heeft zich hier sterk voor ingespannen. De *drive* om wel of geen regie te voeren is dus bij dit beleid vooral politiek ingegeven. Dit blijkt ook uit het feit dat de verplichting om een maatschappelijke stage aan te bieden onlangs weer is geschrapt bij het aantreden van een nieuw kabinet en nieuwe bewindslieden, van een andere politieke kleur.

Politieke motivering om al dan niet regie te voeren zien we ook bij het enige moment van daadwerkelijk optreden bij de wettelijke verplichting op het gebied van burgerschap, namelijk het besluit om de bekostiging van een islamitische basisschool op te schorten die zich volgens de inspectie onvoldoende aan die verplichting hield. Dit paste in het beeld van de angst voor afwijkende waarden.

### *Draagvlak*

Voor de wet burgerschap en sociale integratie was politiek draagvlak aanwezig, de Tweede Kamer deelde de legitimeringsargumenten. Wel was er enige twijfel bij sommigen over de vraag of de overheid hierin wel sturend (wetgevend) moet/mag optreden. Over de maatschappelijke stage was de politiek aanvankelijk zeer verdeeld. Argumenten tegen waren (a) scholen worden opgezaagd met een taak die niet schooleigen is, (b) er zijn belangrijker prioriteiten voor de besteding van onderwijstijd en onderwijsgeld, (c) jongeren zijn niet allemaal gemotiveerd, (d) verplicht vrijwilligerswerk doen is een contradictie, (e) nut en noodzaak zijn niet onderbouwd, (f) scholen worden te

veel belast. Uiteindelijk werd de wet wel aangenomen, maar een deel van de Tweede Kamer bleef tegen. Door een politieke wisseling van de macht is bij de totstandkoming van het regeerakkoord van het huidige kabinet de verplichting voor de maatschappelijke stage weer geschrapt en de financiering ervoor wegbezuinigd. De conclusie kan dus zijn dat het politieke draagvlak voor dit beleid te smal was en het daardoor gevoelig is gebleken voor heronderhandeling.

De aanbeveling van de Commissie Dijsselbloem dat het onderwijs niet moet worden overladen met maatschappelijke opdrachten is bij dit beleid ook relevant. Bij de invoering van de wet burgerschap en sociale integratie is dit nauwelijks besproken in het politieke debat, bij de invoering van de maatschappelijke stage is dit wel gebeurd (zie boven: scholen niet opzadelen met een taak die niet schooleigen is; scholen niet te veel belasten). Deze argumenten werd echter niet door een meerderheid gedeeld. De voordelen van een verplichte maatschappelijke stage werden kennelijk groter geacht.

Het draagvlak in het onderwijsveld voor de wet burgerschap en sociale integratie is onbekend; er is voor zover ons bekend geen peiling over geweest. Van protesten na het aannemen van de wet was geen sprake, en er was en is steun voor bij de PO- en VO-Raad. Veel enthousiasme bij scholen lijkt er echter niet te zijn, gezien de berichten over matige implementatie. Maar dit kan ook voortkomen uit onvoldoende duidelijkheid over het 'wat', uit het gebrek aan regie en/of uit concurrentie met ander beleid (kwaliteitsbeleid).

Aan draagvlak voor de maatschappelijke stage is wel hard gewerkt, er is op veel manieren geprobeerd hierover 'de dialoog met de samenleving te voeren'. Aanvankelijk was er veel scepsis in het onderwijsveld; dezelfde tegenwerpingen als in de Tweede Kamer waren er ook bij betrokken actoren (bestuur en praktijk). Maar het draagvlak is gegroeid door de ervaringen die men opdoet en de condities die door de overheid worden geschapen. De recente wisseling in de beleidskoers wordt door het veld dan ook niet begrepen. Er is het nodige protest tegen de inconsistentie.

In het licht van de aandachtspunten van de Commissie Dijsselbloem ligt hier dus een duidelijk risico ten aanzien van draagvlak in het maatschappelijk veld/het onderwijsveld: als beleid weer te snel verandert of van tafel gaat is dat schadelijk voor het draagvlak voor (verder) beleid.

### *Implementatie*

De wet met de bepalingen over burgerschap in het onderwijs is in één keer ingevoerd, een voorbereidingsperiode was hier niet aan de orde. Er is daarna slechts in geringe mate aandacht besteed aan implementatie, dit is vooral overgelaten aan het scholenveld. Nu, na enkele jaren, blijkt dat de implementatie niet erg op gang komt heeft de Onderwijsraad aandacht gevraagd voor verdere implementatiemaatregelen. Hierop heeft de overheid recent gereageerd met enkele lichte plannen voor nieuwe implementatie-ondersteunende acties.

De invoering van de maatschappelijke stage daarentegen heeft veel aandacht gekregen van de overheid. Er zijn talloze gesprekken gevoerd met betrokkenen, er zijn pilots uitgevoerd, er zijn contracten afgesloten met maatschappelijke instellingen, er is een ruime invoeringsperiode gekozen alvorens één en ander wettelijk vast te leggen, er is gezorgd voor financiële randvoorwaarden, er is aandacht besteed aan communicatie en monitoring. Bovendien is gereageerd op serieuze kritiek (over het aantal verplichte uren) met voorstellen voor aanpassing. De aanvankelijke scepsis in zowel de politiek als de praktijk is hierdoor 'weggemasseerd'.

### *Evidence*

Er is slechts ten dele 'evidence' gezocht bij de onderbouwing van de beleidskeuzes (zie bij legitimatie).

Bij de maatschappelijke stage is tijdens de voorbereidingsperiode, en ook in de periode voorafgaand aan het invoeringsplan, wel aandacht besteed aan kennisontwikkeling; er zijn voor dit beleid diverse vormen van onderzoek uitgezet. Dat betreft echter vooral formatieve evaluatie en eigenlijk geen onderzoek gericht op het vinden van effect/succes/werkzaamheid. Voor het beleid burgerschap en sociale integratie is heel weinig onderzoek geëntameerd, dit geldt zowel voor onderzoek naar praktische invullingen als voor onderzoek naar effecten. Alleen de deelname van Nederland aan een internationaal vergelijkend onderzoek kan in dit opzicht worden genoemd.

### *Neveneffecten*

Geen aanwijzingen dat neveneffecten zijn opgetreden.

## 8.8 Geraadpleegde bronnen

- 1V Jongerenpanel, & Scholieren.com (2012). *Onderzoek maatschappelijke stage*. Online onderzoek.
- Bekkers, R., Spenkelink, S., Ooms, M., & Immerzeel, T. (2010). *Maatschappelijke stage en burgerschap: Rapportage schooljaar 2008-2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Besturenraad (2013, Oktober 25). *Oproep aan Kamer: Geen nieuwe toets in vo en behoud maatschappelijke stage*. Geraadpleegd 31 oktober 2013 via <http://www.besturenraad.nl/content/oproep-aan-kamer-geen-nieuwe-toets-vo-en-behoud-maatschappelijke-stage>.
- Besturenraad (2013, Oktober 31). *Debat onderwijsbegroting: Veel weerstand tegen sturen op verhoging Cito-score*. Nieuwsbrief.
- Braam, H., Tan, S., & De Gruijter, M. (2009). *Monitoring en evaluatie van het project Vliegende Brigade Maatschappelijke Stage*. Deel 3 : Eindevaluatie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Cito (2012). *Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs*. Arnhem: Cito.
- Dijkstra, A.B., Ten Dam, G., Hooghoff, H., & Peschar, J. (2010). *Scholen voor burgerschap? Een inleiding*. In: Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., & Ten Dam, G. (2010). *Scholen voor burgerschap: Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: OOMO/Garant.
- Eijsackers, L., i.s.m. P. Franken en T. Nelissen (2008). *Actief door burgerschap*. Den Bosch: KPC
- EK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Memorie van antwoord*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. C, 14 oktober 2005. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. B, 13 september 2005. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. E, 22 november 2005. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet*



- onderwijs; Gewijzigd voorstel van wet. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. A, 26 april 2011. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.*
- EK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Memorie van antwoord. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. C, 27 juni 2011. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.*
- Geijssel, F., Ledoux, G., Reumerman, R., & Ten Dam, G. (2012). Citizenship in young people's daily lives. Differences in citizenship competences of students in primary and secondary education in the Netherlands. *Journal of Youth Studies*, 15, p. 711-729.
- Goethem, A. van (2013). *Me, Myself and my Community. Antecedents, Processes, and Effects of Adolescent Volunteering*. Utrecht: UU.
- Haalen, J. van, & Kieft, M. (2012). *De canon in het basisonderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Rapport van bevindingen: Onderzoek bij IBS As-Siddieq*. Haarlem: Inspectie van het Onderwijs.
- Leraren in actie (LIA, 2012). *LIA-reactie op regeerakkoord 2012*. Geraadpleegd 31 oktober 2013 via [http://www.lerareninactie.nl/nws12\\_regeerakkoord2012](http://www.lerareninactie.nl/nws12_regeerakkoord2012).
- Maatschappelijke stage (z.j.). *Overzicht ontwikkeling maatschappelijke stage*. Geraadpleegd 31 oktober 2013 via <http://www.maatschappelijkstage.nl/over-maatschappelijke-stage/achtergrond/>.
- Maslowski, R., Van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties (2007). *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties (2009). *Voortgangsrapportage actieplan polarisatie en radicalisering 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties (2009). *Operationeel actieplan polarisatie en radicalisering 2009*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Justitie en van BZK en Koninkrijksrelaties (2008). *Trendanalyse polarisatie en radicalisering*. Den Haag: Ministerie van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van OCW (2005). *Brief aan de Tweede Kamer over maatschappelijke stage*. Kenmerk VO/S&O/2005/15559, zonder datum. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2007). *Samen leven kun je leren: Plan van aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2010). *Ouders voorstander van maatschappelijke stage*. Geraadpleegd 31 oktober 2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/06/09/ouders-voorstander-van-maatschappelijke-stage.html>.

- Ministerie van OCW (2011). *Reactie op het Onderwijsraadadvies "Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes"*. Referentie 2011D02630, 20 januari 2011. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2013). *Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage*. Geraadpleegd 23 oktober 2013 via <http://www.internetconsultatie.nl/maatschappelijkstage/reacties>.
- Ministerie van OCW (2013). *Burgerschap in het onderwijs*. Beleidsbrief gericht aan de Tweede Kamer. Referentie 579852, 16 december 2013.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en Burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Uitgebreid onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., Ten Dam, G. (2010). *Scholen voor burgerschap: Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: OOMO/Garant.
- Prevoo, T. (2013). *The Relevance, Variability, Malleability of Personality Traits*. Maastricht: UM. RMU (2012). *Maatschappelijke stage wegbezuinigd*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via [http://www.rmu.nu/nieuwsonderwijsgolv/maatschappelijke+stage+wegbezuinigd\\_686](http://www.rmu.nu/nieuwsonderwijsgolv/maatschappelijke+stage+wegbezuinigd_686).
- Scholenpanels burgerschap (z.j.) *Alliantiepartners*. Geraadpleegd 15 december 2013 via <http://scholenpanels.nl/alliantie/>.
- Scholieren.com (2012). *Scholieren zijn blij met de MaS*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.scholieren.com/blog/2556/scholieren-zijn-blij-met-de-mas>.
- Scholieren.com (2013). *Scholieren naar Den Haag voor behoud MaS*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via [http://1vjongerenpanel.eenvandaag.nl/uitslagen/47225/scholieren\\_naar\\_den\\_haag\\_voor\\_behoud\\_mas](http://1vjongerenpanel.eenvandaag.nl/uitslagen/47225/scholieren_naar_den_haag_voor_behoud_mas).
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2009). *Besluit van 29 april 2009, houdende wijziging van het Besluit vernieuwende kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de canon van Nederland*, 223.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Besluit van 22 januari 2010, houdende wijziging van het Besluit vernieuwende kerndoelen WPO, het Besluit kerndoelen WEC en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de canon van Nederland en houdende intrekking van het Besluit van 29 april 2009 houdende wijziging van het Besluit vernieuwende kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de canon van Nederland*, 37.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). *Besluit van 14 juni 2011 tot wijziging van onder meer het Inrichtingsbesluit WVO en het Eindexamenbesluit VO in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*, 401.

- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). *Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*, 371.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2013). *Besluit van 19 juni 2013 tot wijziging van het Besluit van 23 april 2012 (Stb. 2012, 217) in verband met examinering van de rekentoets als inspanningsverplichting in de invoeringsfase*, 282.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2013). *Besluit van 27 juli 2013 tot wijziging van het Besluit van 6 december 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het special en voortgezet speciaal onderwijs*, 283.
- Staatscourant (2008). *Tijdelijke regeling stimulering pilot projecten maatschappelijke stage*, nr. 123, 30 juni 2008.
- Staatscourant (2009). *Besluit van ..... houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw vo in verband met invoering van de canon in de kerndoelen*. Nr. 103, 9 juni 2009.
- Staatscourant (2011). *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 juli 2011, nr. G&VW/AA/2011/10623, tot wijziging van de Nadere regeling kinderarbeid in verband met de invoering van de maatschappelijke stage evenals in de praktijk gebleken wenselijke aanpassingen*. Nr. 13668, 26 juli 2011.
- TK (2004-2005). *Integratie leerlingen in Nederlandse samenleving; 75<sup>ste</sup> vergadering*, p. 75-4573 – 75-4585, 20 april 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Integratie leerlingen in Nederlandse samenleving; 77<sup>ste</sup> vergadering*, p. 77-4665 – 77-4688, 26 april 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Integratie leerlingen in Nederlandse samenleving; 92<sup>ste</sup> vergadering*, p. 92-5463 – 92-5477, 16 juni 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 6. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 8, 8 februari 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse*

- samenleving; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 7, 6 december 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 959, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2005-2006). *Besluitenlijst van de procedurevergadering van donderdag 4 oktober 2012*. Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, activiteitennummer 2012AO2609, 5 oktober 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2005-2006). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 666, nr. 13, 29 juni 2006. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2005-2006). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 666, nr. 13, 29 juni 2006. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2006-2007). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 666, nr. 14, 11 december 2006. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Maatschappelijke stages; 54<sup>ste</sup> vergadering*, p. 54-3916 – 54-3925, 314 februari 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 289, nr. 30, 22 februari 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Besluit van 29 april 2009 houdende wijziging van het Besluit vernieuwende kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw vo in verband met de canon van Nederland; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 972, nr. 7, 10 juli 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Terrorismebestrijding; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 754, nr. 147, 7 april 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Tussenrapportage invoering maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 67, 14 september 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *De praktijk leert: Een uitgebreide tussenstand na 2 jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 85, 22 april 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2009-2010). *Uitgebreide tussenstand na twee jaar invoering Maatschappelijke Stage*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 85, 22 april 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Voortgezet onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 289, nr. 75, 8 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Beleidsreactie Onderwijsraadadvies "Uitgebreid onderwijs"*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 500 VIII, nr. 178, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Maatschappelijke stage; 75<sup>te</sup> vergadering*, p. 75-23-50 – 75-23-66, 19 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Maatschappelijke stage; 77<sup>te</sup> vergadering*, p. 77-8-63 – 77-8-81, 21 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Maatschappelijke stage en wetgeving voor 12-jarigen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31 289, nr. 105, 22 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Nationale contraterrorismestrategie 2011–2015*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 203, 19 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Aangangsel van de Handelingen, 1451. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. 6, 11 februari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 531, nr. 5, 9 december 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Eindverslag actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011*. Bijlage bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 213, 22 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Uitvoering moties en toezeggingen m.b.t. maatschappelijke stage*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 531, nr. 20, 23 september 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2011-2012). *Voortgangsrapportage contraterorisme- en extremisme*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 213, 22 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 531, nr. 21, 28 september 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Afschaffing wettelijk verplichte maatschappelijke stage*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 157, 1 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Beleidsdoorlichting 25.1 (2011) naar het actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Bijlage bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 232, 2 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Tweede voortgangsrapportage contraterorisme- en extremisme*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 754, nr. 232, 2 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *6<sup>e</sup> plenaire vergadering*, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het vervangen van de verplichte maatschappelijke stage door een facultatief programmaonderdeel, het invoeren van de vakbenaming Latijnse en Griekse taal en cultuur en het schrappen van het verplichte vak algemene natuurwetenschappen uit het gemeenschappelijk deel van de vwo-profielen; Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 740, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Vegt, A.L. van der, Kieft, M., Hoogeveen, K., & Grinten, M. van der (2008). *De canon in het onderwijs: Een nulmeting*. Utrecht: Sardes/Oberon.
- Vereniging van Schooldecanen en Loopbaanbegeleiders (2013). *Hoe zit het nu met de maatschappelijke stage?* Geraadpleegd 23 oktober 2013 via <http://www.vvsl.nl/index.php/nieuws.html>.
- VO-raad (2012). *Besluiten ALV 29 november 2012*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/ledenvergadering-alv/besluiten-alv-29-november-2012>.
- VO-raad (2012). *Investeren in kwaliteitsverbetering voortgezet onderwijs*. Brief aan Ministerie van Algemene Zaken, kenmerk 12U.193997.\*\*.JL, 3 oktober 2012.
- VO-raad (2013). *Maatschappelijke stage afgeschaft*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.vo-raad.nl/dossiers/vmbo/maatschappelijke-stage-afgeschaft>.
- VOS/ABB (2012). *Van Bijsterveldt wil maatschappelijke stages behouden*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.vosabb.nl/van-bijsterveldt-keert-zich-tegen-bezuiniging/>.

## 9 Kwaliteitsbeleid

### 9.1 Introductie en opbouw

Het kwaliteitsbeleid<sup>247</sup> vormt voor het primair en voortgezet onderwijs een speerpunt in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren. Het algemene doel, verhogen van de prestaties in de basisvaardigheden en talent maximaal benutten, is voor beide sectoren gelijk. De uitwerking in beleidsinstrumenten komt ook in hoge mate overeen, al zijn er natuurlijk sectorgebonden specificaties. Het aantal beleidsinstrumenten is vrij groot, te groot om hier allemaal in extenso te behandelen. We kiezen er daarom voor om alleen de vier belangrijkste beleidsinstrumenten te belichten, te weten:

- invoering van referentieniveaus
- opbrengstgericht werken
- toetsing en examinering
- excellentiebeleid

Omdat de samenhang tussen deze vier onderwerpen sterk is, is het weinig zinvol om voor elk van deze onderwerpen een afzonderlijk beschrijvingskader te vullen. Dat leidt tot herhalingen en verbreekt het overzicht. Niettemin heeft elk beleidsinstrument ook weer eigen kenmerken in het licht van de visie van de commissie Dijsselbloem. We hebben daarom voor de volgende opbouw gekozen. Eerst beschrijven we kort waar het kwaliteitsbeleid begonnen is en wat er aan voorafging. Vervolgens volgen we voor de beschrijving van het

---

247 De analyse van het Kwaliteitsbeleid is uitgevoerd door Guuske Ledoux en Irma Heemskerk, m.m.v. Liselotte Dijkers

kwaliteitsbeleid de rubrieken uit het beschrijvingskader. Waar nodig maken we in elke rubriek onderscheid tussen de vier beleidsinstrumenten, dat gebeurt uiteraard het meest nadrukkelijk bij de rubriek beleidsinstrumenten. Eveneens waar nodig geven we bij de verschillende rubrieken apart voor het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) weer hoe beleidsontwikkeling en -discussies zijn verlopen. Vervolgens wordt alles samengevat in één beschrijvingskader. Ook in de eindconclusies nemen we de vier onderwerpen samen en specificeren we alleen waar dat zinvol is nog naar sector of deelonderwerp.

De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op raadpleging van wetsvoorstellen en wetsteksten, beleidsnota's van het ministerie van OCW, voortgangverslagen over gevoerd beleid, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, onderzoeksrapporten, documenten van de inspectie en documenten en brieven van veldorganisaties. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden aan het eind van het hoofdstuk.

Verder zijn drie gesprekken gevoerd, met beleidsambtenaren van OCW die voor de directie po en vo al langdurig op dit dossier werkzaam zijn (afzonderlijke gesprekken po en vo) en met medewerkers van de PO-Raad en de VO-Raad die eveneens met dit dossier veel ervaring hebben (dubbelgesprek).

## 9.2 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

Tabel 9.1 bevat de belangrijkste beleidsacties. Als beginpunt kiezen we het verschijnen van de zogenaamde 'Koersnota's' in 2004; deze vormen een opmaat naar het kwaliteitsbeleid dat begint in 2007.



**Tabel 9.1** Beleidsacties op het thema Kwaliteitsbeleid, periode 2004–2013

2004	Beleidsnota Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school. Beleidsnota Koers Voortgezet Onderwijs: De leerling geboeid, de school ontketend.
2007	Beleidsnota Scholen voor morgen (Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs).
2008	Beleidsnota Onderwijs met Ambitie (Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs).
2008	Rapport van de Commissie Meijerink, over referentieniveaus; beleidsreactie op dit rapport.
2008	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem.</b>
2010	Indiening en aanvaarding wetsvoorstel referentieniveaus door Tweede kamer en Eerste Kamer; start invoering.
2010	Wetgeving aanscherping zak/slaagregeling havo–vwo. Invoeringsdatum exameneisen nader te bepalen. (VO)
2011/2012	Schooljaar van ingang voor de exameneis dat leerlingen gemiddeld ten minste een voldoende moeten halen voor het CE en de normalisering van de positie van het SE vmbo–bb. (VO)
2011	Actieplan Basis voor Presteren. (PO) Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus. (VO)
2012	Wetsvoorstel verplichte centrale eindtoets, verplichting leerlingvolgsysteem PO.
2012/2013	Schooljaar van ingang voor de exameneis aangaande kernvakkenregel voor havo en vwo. (VO)
2013	Aanvaarding wet centrale eindtoets en leerlingvolgsysteem po in Tweede en Eerste Kamer; invoering in schooljaar 2014/2015.
2013	Wetswijziging; Rekentoets geldt voorlopig (2012–2015) alleen als inspanningsverplichting om te kunnen slagen voor het eindexamen. (VO)
2013	Voorgenomen beleidsactie in behandeling bij Tweede Kamer: verplichting Leerlingvolgsysteem, Diagnostische Tussentijdse Toetsen (Nederlands, Engels, Wiskunde en rekenen) en deelname internationaal onderzoek. (VO)

### 9.3 Wat vooraf ging, de periode voor 2008

De start van het kwaliteitsbeleid voor het primair onderwijs ligt in 2007, bij het verschijnen van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs<sup>248</sup> en in het voortgezet onderwijs bij het verschijnen van de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs<sup>249</sup>

248 TK (2007-2008). Scholen voor morgen: Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 1, 28 november 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

249 Ministerie van OCW (2008). Onderwijs met ambitie: Samen werken aan kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs. Den Haag: Koninklijke De Swart.

in 2008. Ten opzichte van het daaraan voorafgaande beleid, verwoord in de nota's Koers Primair Onderwijs<sup>250</sup> en Koers Voortgezet Onderwijs<sup>251</sup> uit 2004, markeert de Kwaliteitsagenda een vrij sterke omslag wat betreft de rol van de overheid op het gebied van kwaliteitsbeleid. In de Koersnota's werd veel nadruk gelegd op het geven van ruimte aan het onderwijsveld om zelf beleid te voeren en te innoveren. Die keuze werd gemaakt nadat er eerst vele gesprekken waren gevoerd met leraren, schoolleiders, ouders en bestuurders. Op basis daarvan concludeerde de toenmalige minister Van der Hoeven dat de overheid moest terugtreden wat betreft regelgeving en meer vrijheid en verantwoordelijkheid moest geven aan de professionals in het onderwijs, omdat er behoefte was aan meer autonomie. De rol van de overheid en de partijen in het onderwijsveld werd daarbij, al ruim vóór het verschijnen van het rapport van de Commissie Dijsselbloem, verwoord in termen van 'hoe en wat'. Zo staat in de Koersnota voor het PO: "Bij een sector die zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en zelf beslist over de manier waarop het onderwijs aan de kinderen wordt aangeboden en ingericht, past geen overheid die zich in detail bemoeit met 'hoe' scholen dit doen. (...) Goed primair onderwijs is van cruciaal belang voor de samenleving. Daarom blijft het nodig dat de overheid er op toeziet dat 'wat' scholen met de leerlingen bereiken, voldoet aan de verwachtingen die de samenleving stelt aan het onderwijs."<sup>252</sup> In de Koersnota VO wordt dit als volgt verwoord: "De rijksoverheid blijft – in overleg met het veld – vaststellen wát er wordt geleerd in de vorm van kerndoelen en eindtermen. Voorschriften die gaan over hóe het onderwijs wordt aangeboden passen niet in de verantwoordelijkheidsverdeling die ik voor ogen heb. Scholen krijgen, binnen globale kerndoelen en eindtermen, maximale ruimte om zelf keuzes te maken voor de inhoud en de vorm van het onderwijs"<sup>253</sup>. Er wordt dus een keuze gemaakt voor veel vrijheid voor het onderwijs, maar wel met rekenschap afleggen aan een overheid die kwaliteitseisen stelt en mag stellen. Die kwaliteitseisen staan echter in de Koersnota's niet erg centraal. De hoofdboodschap in deze nota's is 'meer ruimte, minder regels'.

---

250 Ministerie van OCW (2004). Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school. Den Haag: OCW.

251 Ministerie van OCW (2004). Koers Voortgezet Onderwijs. De leerling geboeid, de school ontketend. Den Haag: OCW.

252 Koers Primair Onderwijs, p. 8.

253 Koers Voortgezet Onderwijs, p. 39

Aandachtspunten in het beleid zijn onder meer terugbrengen van administratieve lasten, versterking van bestuurlijke slagkracht in de sector zelf (in deze periode worden de eerste stappen op weg naar de oprichting van de PO- en VO-Raad gezet), invoering van de lumpsumbekostiging, invoering van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en ontwikkeling van 'toezicht op maat'. Alleen bij dit laatste komt kwaliteitsbeleid naar voren. De gedachte is dat bij scholen die goede onderwijsresultaten behalen en een duidelijke visie hebben toezicht op hoofdlijnen volstaat, er in die gevallen sprake is van 'verdiende autonomie'. Slechts wanneer de resultaten onvoldoende zijn moet de overheid "haar verantwoordelijkheid nemen en het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs niet uit de weg gaan"<sup>254</sup>.

De legitimatie voor 'meer ruimte, minder regels' wordt nadrukkelijk ontleend aan de wensen en behoeften van het onderwijsveld zelf. Scholen willen en kunnen zelf werken aan vernieuwing en hebben geen behoefte aan opgelegde vernieuwingen vanuit de overheid, zo wordt gesteld. De overheid moet niet verder gaan dan algemene (kern)doelen stellen die zo goed mogelijk aansluiten bij de eisen van de tijd.

In deze periode is ook sprake van extra investeringen in het versterken van het bestuur en management in de sector, vanuit de gedachte dat voor autonomie sterke besturen nodig zijn met voldoende beleidsvoerend vermogen. We zullen later zien dat deze positieve houding tegenover sterke besturen enkele jaren later weer verandert en dat er dan over bestuurslagen gesproken gaat worden in termen van 'leemlagen' en 'bureaucratie'. Daar worden dan juist weer bezuinigingsmogelijkheden gezocht.<sup>255</sup> In de fase van de koersnota's is dat echter nog niet het geval. Benoemd wordt dan juist dat de sector zelf stappen onderneemt in de richting van een code voor goed bestuur.

Over het kwaliteitsniveau van het primair onderwijs bestaan in deze periode ook nog geen zorgen. De kwaliteit is goed, zo wordt gesteld, verwijzend naar internationaal vergelijkend onderzoek. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, al worden het achterblijvende aandeel studenten die instromen in de bèta/techniek, en de relatief hoge schooluitval in achterstandswijken wel als zorgpunten aangemerkt. Eventuele

---

254 Koers Primair Onderwijs, p. 9. Zie voor meer informatie hierover het hoofdstuk over toezichtbeleid.

255 Algemene Rekenkamer (2013). Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? Den Haag: Algemene Rekenkamer. (p. 89).

kwaliteitsverbetering kunnen scholen zelf ter hand nemen; een overheidstaak ligt er op dit punt volgens de nota's niet. Schoolontwikkeling en zelfinnovatie worden aangemoedigd. Voor het primair onderwijs worden bestaande ondersteuningsorganisaties die scholen op deelgebieden ondersteunen (zoals Q Primair, WSNS, Cultuurnetwerk) omgevormd tot één organisatie die innovatie van onderop moet ondersteunen, het Projectbureau Kwaliteit. Belangrijke noties van het Projectbureau Kwaliteit zijn dat vernieuwen meer dan voorheen plaats moet vinden via 'leren van elkaar' en 'leren van en met de wetenschap' binnen kennisgemeenschappen.<sup>256</sup> Dit moet scholen ook helpen bij visieontwikkeling. Verder wordt genoemd dat het belangrijk is dat scholen zich vergelijken met elkaar, via benchmarking. Hiervoor is een systeem van kengetallen nodig, dat scholen bij dit vergelijken moet ondersteunen en dat ook op het niveau van het stelsel informatie biedt over het onderwijsniveau. Vorm en inhoud van een dergelijk systeem zijn echter ten tijde van de Koersnota's niet nader uitgewerkt.

Een thema dat ook in de Koersnota's naar voren komt is het belang van doorlopende leerlijnen, waardoor de overgang van leerlingen van po naar vo en de overgang tussen verschillende vormen van vo verbeterd kan worden. De term 'referentieniveaus' valt echter nog niet. Het gaat bij dit thema vooral over de waarde van een goede overdracht van kennis en gegevens over de leerling aan vervolgopleidingen, bijvoorbeeld via doorlopende leerlingvolgsystemen.

Het verschijnen van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs (in de nota Scholen voor morgen, 2007) betekende voor het eerst een omslag in deze koers. Met deze Kwaliteitsagenda komt het beleidsdoel verbeteren van taal- en rekenprestaties in het centrum van de aandacht te staan. Gesteld wordt vanaf dat moment dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat en dat er daarom 'werk aan de winkel' is. Er worden concrete ambities geformuleerd die de overheid wil bereiken op het gebied van verbetering van taal- en rekenprestaties, leerstandaarden die in het primair onderwijs behaald moeten worden, vermindering van onderwijsachterstanden en de mate waarin scholen moeten voldoen aan inspectienormen. In de nota Scholen voor morgen komen

---

<sup>256</sup> Zie bijvoorbeeld Slegers, P., & Ledoux, G. (2006). Innovatie in het primair onderwijs: strategieën, ervaringen en aanbevelingen. Een literatuurstudie naar werkzame principes. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

de vier belangrijkste deelthema's van het kwaliteitsbeleid, namelijk invoering van referentieniveaus, toetsing en examinering, opbrengstgericht werken en excellentiebeleid allemaal al aan bod. Er wordt een plan van aanpak geformuleerd met als elementen (1) vaststelling van referentieniveaus, (2) het in gang zetten van opbrengstgericht werken (deze term wordt dan nog niet gebruikt, gesproken wordt over een protocol om scholen optimaal van hun leerlingvolgsysteem gebruik te laten maken), (3) scholen bekend maken met methoden voor taal, rekenen en kwaliteitszorg die zich bewezen hebben (via het Projectbureau Kwaliteit), (4) extra investeringen in het VVE-beleid en extra aandacht voor enkele maatregelen uit het onderwijsachterstandenbeleid (schakelklassen, gewichtenregeling, pilots taalbeleid) en (5) creëren van een rijke leeromgeving in het primair onderwijs via stimulering van wetenschap en techniek, leesbevordering, brede school en dergelijke. In de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs (nota Onderwijs met ambitie, 2008) zien we een vergelijkbare ontwikkeling in het beleid. Beleidsprioriteiten in deze agenda zijn: (1) basiskwaliteit op orde: aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties, (2) uitblinken: uitblinken op alle niveaus en een passende kwalificatie voor alle leerlingen, (3) burgerschap: burgerschapsvorming voor alle leerlingen onder andere door maatschappelijke stages, (4) professionele ruimte: ruimte voor de leraar, (5) examens: goede en betrouwbare examens, (6) verbetercultuur: (zeer) zwakke scholen weer goed, goede scholen nog beter. In beide nota's worden de accenten voor wat betreft de rol van de overheid anders gelegd dan in de Koersnota's. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs wordt sterker benadrukt en de vrijheid voor het onderwijs om zelf te innoveren is geen thema meer. Er wordt meer gezocht naar mogelijkheden om het onderwijsveld te laten bewegen in de richting van de geformuleerde beleidsdoelen.

In de latere beleidsacties en beleidsnota's op het gebied van kwaliteitsbeleid (wetgeving referentieniveaus en centrale toetsing, Actieplan Basis voor Presteren PO en Actieplan Beter Presteren VO) is deze richting behouden gebleven. We gaan er in het onderstaande nader op in.

## **9.4 Impact van de commissie Dijsselbloem**

### *9.4.1 Legitimering*

Vanaf 2007 komt in zowel de beleidsnota's, de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer als de Memories van Toelichting bij de ontwikkelde wetsvoorstellen steeds een samenstel van redenen naar voren om het

kwaliteitsbeleid mee te legitimeren. De hoofdboodschap is een constante, namelijk dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet ('de lat omhoog'). Daarmee wordt zowel gedoeld op het prestatieniveau van leerlingen als op de kwaliteit van scholen.

Het samenstel van redenen valt in twee delen uiteen. In de eerste plaats wordt veelvuldig verwezen naar het feit dat Nederland een kenniseconomie heeft en naar de grote rol die het onderwijs moet vervullen om deze krachtig te houden. Een hoog onderwijsniveau is van belang om te kunnen blijven concurreren en Nederland toe te rusten voor de toekomst. Hierbij worden ook regelmatig de Lissabondoelstellingen genoemd<sup>257</sup>. Voor meedoen in de mondiale kenniseconomie is een kwaliteitssprong gewenst, vooral op het gebied van taal en rekenen<sup>258</sup>, zo wordt gesteld. Een empirische onderbouwing wordt hierbij niet direct gegeven, het gaat vooral om een algemene wenselijkheid in het licht van de economische belangen van Nederland.

In de tweede plaats wordt aangedragen dat er 'redenen tot zorg' zijn over het actuele onderwijsniveau. Hiervoor wordt geput uit verschillende bronnen:

*(1) Internationaal vergelijkend onderzoek naar het niveau van leerlingen in de po- en vo-leeftijd.*

Er worden uitkomsten van de internationale prestatiemetingen PIRLS<sup>259</sup> en PISA<sup>260</sup> aangehaald waaruit blijkt dat Nederland licht daalt op de internationale ranglijsten (relatieve positie) en tevens dat er op enkele punten sprake is van een (kleine) achteruitgang in absolute termen bij lees- en rekenprestaties. Dit acht men 'zorgelijke signalen' in het licht van het belang van de kenniseconomie. Er is angst dat Nederland haar sterke positie wat betreft onderwijsniveau aan het kwijtraken is.

---

257 In maart 2000 heeft de Europese Raad in Lissabon de centrale strategische doelstelling geformuleerd dat de Europese Unie vóór 2010 de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld zou moeten zijn. In dat licht zijn er ook afspraken gemaakt over onderwijsdoelstellingen, bijvoorbeeld wat betreft terugdringen van voortijdig schoolverlaten en verhogen van het aantal studenten in het hoger onderwijs. Zie ook het hoofdstuk over het beleid voortijdig schoolverlaten.

258 Zie TK (2007-2008). Scholen voor morgen: Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 1, 28 november 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. (p. 3)

259 Progress in International Reading Literacy, een internationaal vergelijkend onderzoek naar de leesvaardigheid van leerlingen van 9 en 10 jaar.

260 Programme for International Student Assessment, een internationaal vergelijkend onderzoek naar (verschillende) vaardigheden van leerlingen van 15 jaar.

Een ander gegeven dat uit de internationale studies wordt gehaald, is dat Nederland relatief zwak scoort met de beter presterende leerlingen. Het niveau 'aan de onderkant' is goed, maar het niveau 'aan de bovenkant' kan beter. Dit vormt de voornaamste fundering voor het excellentiebeleid dat gaandeweg deel is gaan uitmaken van het kwaliteitsbeleid.

## *(2) Inspectierapporten*

De inspectie van het onderwijs rapporteert jaarlijks over ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs in het Onderwijsverslag. Daarnaast brengt de inspectie regelmatig, gevraagd en ongevraagd, deelrapporten uit over verschillende specifieke onderdelen van de onderwijskwaliteit<sup>261</sup>. Deze worden ook ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. De inspectie heeft twee centrale onderwerpen geagendeerd die gebruikt zijn in de legitimatie van het kwaliteitsbeleid.

Het eerste is de aanwezigheid van zwakke en zeer zwakke scholen, dat wil zeggen scholen die presteren onder de norm die de inspectie hanteert voor het oordeel 'voldoende' voor de algemene schoolkwaliteit. In deelonderzoek heeft de inspectie ook nog uitspraken gedaan over scholen die 'taalzwak' en 'rekenzwak' zijn in het primair onderwijs en daarmee aandacht gevraagd voor verbeteringen in deze twee vakken op een deel van de scholen<sup>262</sup>. In de beleidsdocumenten wordt veelvuldig naar deze bevindingen verwezen als onderbouwing van het kwaliteitsbeleid<sup>263</sup>. Terugdringen van het aantal scholen met onvoldoende onderwijskwaliteit wordt een belangrijk aandachtspunt. Het tweede onderwerp is het niveau van de leerprestaties in het Nederlands onderwijs. De inspectie besteedde in het Onderwijsverslag over het schooljaar 2006-2007<sup>264</sup> ruim aandacht aan de prestaties van leerlingen in de basisvaardigheden, voor verschillende onderwijssectoren. Daarvoor werd onderzoek van de inspectie zelf aangehaald, maar ook onderzoek van anderen, zoals de al eerder vermelde resultaten van PIRLS en PISA, onderzoek van de

---

261 Zie voor meer informatie het hoofdstuk over Toezichtbeleid.

262 Zie [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

263 In TK (2007-2008). Scholen voor morgen: Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 1, 28 november 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (p. 3) wordt dit bijvoorbeeld vrij sterk aangezet: "Volgens de inspectie telt Nederland 100 zeer zwakke scholen en zo'n 1000 risicoscholen."

264 Inspectie van het onderwijs (2007). Onderwijsverslag over het jaar 2006-2007, hoofdstuk 10. [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

Raad van Europa<sup>265</sup> en een studie uit de PPON-reeks over de leesvaardigheid van leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs<sup>266</sup>. Uit deze laatste studie (gebaseerd op data uit 1998) werd afgeleid dat 10-25% van de leerlingen in groep 8 een score voor technisch lezen behaalt die de meeste leerlingen al behalen in groep 6. De inspectie heeft vervolgens op verschillende momenten gesteld dat het niveau van technisch lezen in het basisonderwijs omhoog zou moeten, onder meer omdat deze vaardigheid weinig gevoelig is voor invloed van het sociaal milieu van de leerlingen en er op dit gebied dus veel ruimte is voor invloed vanuit de school. In de beleidsstukken zien we dat deze argumenten worden overgenomen.

### *(3) Rapport van de Onderwijsraad over onderbenutting*

De Onderwijsraad bracht in 2007 het rapport *Presteren naar vermogen* uit. Het rapport gaat over leerlingen die onderpresteren in het onderwijs en over wat daaraan gedaan zou moeten worden. De Onderwijsraad schatte op basis van een onderliggende studie dat circa 10% van de leerlingen op de basisschool niet presteert naar vermogen. Hiernaar wordt in de beleidsstukken vervolgens veelvuldig verwezen, als motief voor 'de lat kan omhoog'. Het belang van het ontwikkelen van ieders talent wordt hierbij genoemd.

### *(4) Inhalen van onderwijsachterstanden*

Een vierde bron zijn rapportages over de prestaties van leerlingen uit achterstandsgroepen. Hoewel er zelden naar specifieke rapporten wordt verwezen, wordt in de beleidsstukken wel regelmatig gesteld dat leerlingen die met achterstand de school binnenkomen die achterstand nog onvoldoende inlopen. Hierin wordt de legitimatie gezocht om het onderwijsachterstandenbeleid tot onderdeel te maken van het kwaliteitsbeleid.

### *(5) Het reken- en taalniveau van beginnende Pabo-studenten*

Sinds het schooljaar 2006-2007 wordt op de Pabo-opleidingen een toets rekenvaardigheid afgenomen bij beginnende studenten, iets later zijn daar ook taaltoetsen aan toegevoegd. Uit deze toetsen bleek dat vooral de

---

265 CEFR, Common European Framework of References for languages; hierin worden verschillende taalniveaus onderscheiden die op volwassen leeftijd behaald worden.

266 Sijstra, J., Van der Schoot, F., & Hemker, B. (2002). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998*. Arnhem: Cito.



rekenvaardigheid van de starters op de Pabo sterk achterbleef bij de verwachtingen. Dat werd een reden tot zorg die vervolgens in de beleidsdocumenten regelmatig terugkomt. Volgens één van de geïnterviewden was feitelijk deze 'ontdekking' een van de voornaamste redenen om het kwaliteitsbeleid in gang te zetten. Het heeft in ieder geval een belangrijke rol gespeeld bij het aanscherpen van de eindexameneisen in het voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen.

### *Onderbouwing*

De feitelijke onderbouwing van de 'redenen tot zorg' is niet in alle gevallen even sterk. Met name de uitkomsten van de internationale studies geven aanleiding tot debat hierover. Er wordt door sommigen op gewezen dat Nederland onveranderd hoog scoort in de internationale ranglijsten en dat de lichte daling in de rangorde van recente meetrondes veroorzaakt wordt doordat in deze metingen nieuwe landen meedoen, waaronder enkele Aziatische landen die sterk scoren op rekenprestaties. Vanuit Europa blijft Nederland met Finland tot de top behoren, met scores ver boven het gemiddelde van de OECD. De daling in absolute scores is over het algemeen licht en slechts zelden significant<sup>267</sup>. Ook uit Nederlands peilingsonderzoek komt niet naar voren dat er sprake is van een achteruitgang van prestaties, hooguit op enkele deelgebieden van rekenen. Daar staan echter verbeteringen op andere deelgebieden tegenover<sup>268</sup>. De vraag is dus gerechtvaardigd of het zwaar aanzetten van de 'dalingen' in onderwijsniveau wel zo terecht is<sup>269</sup>. Ook in *Tijd voor Onderwijs*, het rapport van de Commissie Dijsselbloem, worden daar kanttekeningen bij geplaatst, op basis van de studie die het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt in opdracht van de

---

267 Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2010). *Visies op onderwijskwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.

268 Idem. Zie ook Van der Schoot, J. (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPOON onderzoek*. Arnhem: Cito.

269 In de beleidsstukken valt op dat soms 'dalende leerlingprestaties' als kop voor een paragraaf over de aanleiding tot een of meer beleidsinstrumenten wordt gebruikt, terwijl de paragraaf vervolgens over het hele samenstel van redenen gaat voor het kwaliteitsbeleid. De (al dan niet vermeende) daling van de prestaties krijgt zo de meeste nadruk. Zie bijvoorbeeld de *Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal; p. 2).

Commissie deed naar veranderingen in het onderwijsniveau in Nederland<sup>270</sup>. Vanwege de onzekerheden over de waarde van vooral de PISA-resultaten wordt in Tijd voor Onderwijs gepleit voor betere, objectief vergelijkbare standaarden (zoals de Europese standaarden voor taalvaardigheid) en voor een verplichting voor scholen om aan internationaal vergelijkbaar onderzoek mee te doen (dit vanwege eerdere responsproblemen). Ook moet er volgens de Commissie een nationale monitor komen waarmee met vaste regelmaat onderwijspeilingen worden gehouden, met indicatoren en meetwijzen die zoveel mogelijk waarde vast zijn en in de tijd vergelijkbaar.

Over de onderbouwing van de argumenten die ontleend zijn aan de andere hierboven genoemde bronnen bestaat minder discussie. Toch kan ook hier wel een enkele kanttekening bij worden geplaatst. Zo is het, blijkens PPO-onderzoek, normaal dat 10-25% van de leerlingen presteert op een (aanzienlijk) lager niveau dan de overige leerlingen, dat is onderdeel van de normaalverdeling (eveneens 10-25% presteert aanzienlijk beter). De vraag is hoeveel verbetering hier werkelijk mogelijk is. Immers, als de gemiddelde prestaties omhoog gaan (zoals de bedoeling is van het kwaliteitsbeleid), zal er nog steeds een groep relatieve laagpresteerders bestaan. In dit licht is ook het inhalen van onderwijsachterstanden voor leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid een forse opgave.

#### *9.4.2 Beleidsinstrumenten*

##### *Referentieniveaus*

Het eerste en tevens een van de belangrijkste beleidsinstrumenten in het kwaliteitsbeleid is de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen. In 2007 werd opdracht gegeven aan de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, beter bekend als de Commissie Meijerink, om referentieniveaus taal en rekenen te ontwikkelen voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo. Al langere tijd werd er door de Onderwijsraad aangedrongen op het vastleggen van dergelijke referentieniveaus, door de Onderwijsraad meestal leerstandaarden genoemd<sup>271</sup>. Aan dit advies werd dus in 2007 gevolg gegeven.

De Commissie Meijerink ontwikkelde in snel tempo (ongeveer een half jaar) een

---

270 Tijd voor onderwijs (2008), hoofdstuk 4.

271 Zie Ledoux, G., & Veen, A., m.m.v. Breetvelt, I. (2009). De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen. Balans van tien jaar adviezen. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

kader voor referentieniveaus. De kern ervan is een oplopend systeem van fundamentele niveaus en streefniveaus voor verschillende leeftijdsgroepen en onderwijsniveaus: eind basisonderwijs, eind vmbo bb/kb en mbo 1/2, eind vmbo t, havo en mbo 4, eind vwo. Voor het fundamentele niveau is als stelregel aangehouden dat tenminste 75% van de leerlingen dat moet kunnen halen, voor het streefniveau dat ongeveer 50% van de leerlingen dit moet kunnen halen. Een streefniveau voor een bepaalde onderwijsperiode geldt tevens als fundamenteel niveau voor een volgende onderwijsperiode. De Commissie werkte dit kader uit in tamelijk nauwkeurige doelomschrijvingen op al deze niveaus, ingedeeld naar deelvaardigheden in het taal- en rekendomein<sup>272</sup>. Deze omschrijvingen zijn aanmerkelijk concreter dan de kerndoelen die voor het basis- en voortgezet onderwijs zijn opgesteld.

De bewindslieden bij OCW wilden de referentieniveaus op korte termijn wettelijk vastgelegd hebben. Er is tijd genomen voor een korte periode voor veldraadplegingen en inwinnen van adviezen bij de Onderwijsraad en de inspectie. De veldraadpleging voor het primair onderwijs werd in 2008 op verzoek van de staatssecretaris van OCW uitgevoerd door de PO-Raad en voor het voortgezet onderwijs door de VO-raad. In 2009 berichtte de staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer dat de referentieniveaus per 1 augustus 2010 zouden worden vastgelegd in wet- en regelgeving. Zij vond het tijd voor daadkrachtig handelen: "In gesprekken met leraren en schoolleiders valt ons op dat het onderwijsveld behoefte heeft aan duidelijkheid en daadkracht als het gaat om taal en rekenen"<sup>273</sup>.

Begin 2010 wordt het wetsvoorstel voorgelegd aan de Tweede Kamer. De bijbehorende Memorie van Toelichting geeft doel en inhoud van het wetsvoorstel weer. De belangrijkste doelen zijn:

- zichtbaar maken wat het beheersingsniveau taal en rekenen is in het onderwijsbestel;
- meer eenduidigheid in taal- en rekenonderwijs in de onderwijskolom;
- versterking van doelgericht onderwijs door nauwkeurig omschreven doelen;

---

272 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Enschede: SLO.

273 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 10, 7 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- betere doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen (over schooltypen en sectoren heen);
- betere informatie-overdracht over leerlingen tussen onderwijssectoren;
- impuls geven aan scholen voor opnieuw doordenken van het taal- en rekenonderwijs;
- door dit alles uiteindelijk een hoger taal- en rekenniveau behalen bij leerlingen.

Als motief voor de doorlopende leerlijnen wordt genoemd dat door de referentieniveaus de aanleverende scholen weten waar leerlingen naar toe moeten (of kunnen) en dat ontvangende scholen weten over welke kennis en vaardigheden leerlingen geacht worden te beschikken. Benadrukt wordt dat de overheid juist op het punt van doorstroming en doorlopende leerlijnen in het stelsel een verantwoordelijkheid heeft. De referentieniveaus moeten bestaande drempels in het stelsel opruimen. Verder moeten ze een helder kader bieden voor de invulling van methoden en toetsen, een eenduidige meetlat mogelijk maken voor het monitoren van het beheersingsniveau taal en rekenen en een stimulans zijn voor het onderwijsveld om meer aandacht aan de basisvaardigheden te besteden<sup>274</sup>.

De Memorie van Toelichting geeft verder per sector weer hoe de referentieniveaus zullen worden ingevoerd. Er wordt gekozen voor een traject van eerst wettelijk vastleggen en daarna verder invullen wat betreft noodzakelijke instrumenten. Kerninstrumenten zijn uiteraard vernieuwde methoden (met een goede dekking van de referentieniveaus) en toetsen die geschikt zijn om het beheersingsniveau te meten. Aangekondigd wordt dat de referentieniveaus zullen worden uitgewerkt in tussendoelen en leerlijnen, dat adequate (eind)toetsen zullen worden ontwikkeld respectievelijk worden geijkt op de referentieniveaus, dat een onafhankelijke partij er op zal toezien dat dit centraal en betrouwbaar gebeurt en dat dit gegevens gaat bieden die door besturen gebruikt kunnen worden om zich een goed beeld te vormen van de prestaties van de eigen scholen.

Voor het voortgezet onderwijs wordt nadrukkelijk gekozen voor het opnemen

---

274 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

van referentieniveaus in de exameneisen. De Onderwijsraad had geadviseerd om dat niet te doen en alleen gebruik te maken van afzonderlijke toetsen voor referentieniveaus met een diagnostisch karakter. De bewindslieden wijken van dat advies af en stellen dat het politiek en maatschappelijk gewenst is om de referentieniveaus op te nemen in de examens en de zak- en slaagregelingen. “Wij beschouwen de examenprogramma’s als een belangrijk sturingsmiddel. De overheid kan hiermee immers afdwingen dat zichtbaar wordt of leerlingen het ‘wat’ van taal en rekenen beheersen.”<sup>275</sup> Men vindt dat een urgente kwestie: “Er moet zo spoedig mogelijk iets gebeuren aan de verbetering van de taal- en rekenvaardigheden”<sup>276</sup>. Daarom kiest men ook niet voor een stapsgewijze invoering, zoals eveneens is aanbevolen door de Onderwijsraad, maar voor eerst wettelijk vastleggen en daarna samen met het onderwijsveld bepalen hoe de invoering zal plaatsvinden.

Uit de beleidsstukken wordt ook duidelijk dat een aantal kwesties nog nader moest worden uitgedacht. Dat geldt in het bijzonder voor de vraag welke groepen leerlingen eventueel zouden moeten worden uitgezonderd van het moeten voldoen aan de gestelde eisen. Ter sprake komen daarbij leerlingen met dyslexie en dyscalculie, leerlingen die onvoldoende intellectuele capaciteiten hebben en leerlingen in ‘buitengewone omstandigheden’. Het gaat hierbij vooral om het voldoen aan exameneisen die aan de referentieniveaus gekoppeld zijn. In het primair onderwijs speelt dat niet. Opvallend is wel dat voor die sector verder onbesproken blijft wat de leerroute moet zijn van de 25% van de leerlingen die (naar inschatting van de Commissie Meijerink) het fundamentele niveau eind basisonderwijs niet zullen halen. We merken hierbij op dat op het moment van ontwikkeling en invoering van de wet nog geen feitelijke gegevens over het beheersingsniveau van leerlingen bekend zijn ten opzichte van de referentieniveaus<sup>277</sup>. In de Memorie van Toelichting bij de wet

---

275 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 26.

276 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 28.

277 Helemaal juist is dit overigens niet. In 2009 rapporteerden onderzoekers van het Kohnstamm Instituut en het Cito over de consequenties van de invoering van referentieniveaus voor

op de referentieniveaus wordt vermeld dat de Commissie Meijerink als ambitie heeft genoemd dat het fundamentele niveau uiteindelijk door 80-85% van de leerlingen gehaald zou moeten worden. De reactie daarop van de bewindslieden is: “De komende jaren zal geleidelijk duidelijk moeten worden of deze verhoging kan worden bewerkstelligd en wat een realistisch percentage is.”<sup>278</sup> De aanname dat in ieder geval 75% van de leerlingen het bij het door hen gevolgde schooltype passende fundamentele niveau zou kunnen behalen is verder niet bediscussieerd.

In de Memorie van Toelichting is ook ingegaan op de vraag of de verplichting voor scholen om gegevens over prestaties van leerlingen zichtbaar te maken (in het primair onderwijs) en de aanpassing van de exameneisen in verband met referentieniveaus (in het voortgezet onderwijs en mbo) in strijd zouden kunnen zijn met de vrijheid van inrichting van scholen. Het antwoord dat men op die vraag geeft is dat inderdaad van enige beperking van vrijheid sprake is, maar dat deze beschouwd kan worden als ‘noodzakelijk en evenredig’<sup>279</sup>.

Over het invoeringstraject was men aanvankelijk optimistisch. In 2009 werd aangekondigd dat in de periode 2010-2014 jaarlijks zou worden vastgesteld hoe leerlingen presteren ten opzichte van de referentieniveaus, om daarmee

---

verschillende groepen leerlingen en scholen in het basisonderwijs, op basis van de data van de cohortonderzoeken Prima en COOL5-18. Voor enkele bestaande toetsen voor rekenen en taal/lezen, die een goede dekking geven van de opgestelde referentieniveaus, is nagegaan welke groepen leerlingen de 75%-norm al zouden halen aan het eind van groep 8. Duidelijk werd dat leerlingen met een advies praktijkonderwijs, vmbo-lwoo en vmbo b/k dat overwegend nog niet zouden halen. Van de leerlingen met een vmbo b/k advies haalde circa 50% het fundamentele niveau, bij de adviezen vmbo-lwoo en praktijkonderwijs was de score aanzienlijk lager. In het speciaal basisonderwijs waren de scores zelfs extreem laag (10% of minder). Ook bleek dat er grote verschillen bestonden tussen scholen in het aandeel leerlingen dat referentieniveaus haalde, samenhangend met het leerlingenpubliek van de school. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van OCW, maar heeft op de besluitvorming over de invoering van referentieniveaus geen herkenbare invloed gehad. Zie Roeleveld, J., & Beguin, A. (2009). Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

278 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 27.

279 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 22.

een beeld te krijgen van feitelijke beheersingsniveaus<sup>280</sup>. Dit zou ook gelden voor het speciaal onderwijs. De scholen zouden ‘enkele jaren’ de tijd krijgen om te leren werken met de referentieniveaus. In het vo werd voorzien dat in het schooljaar 2013-2014 een rekentoets zou zijn opgenomen in het eindexamenprogramma en dat voor Nederlandse taal en Engels de examens zouden zijn aangepast aan de referentieniveaus. Over hoe de vo-scholen de leerlingen daarop zouden moeten voorbereiden (met name wat betreft het op peil krijgen van de rekenvaardigheid) werden geen uitspraken gedaan. Aangekondigd werd wel dat in het voortgezet onderwijs tussentijdse diagnostische toetsen zouden worden ingevoerd. Een voorstel tot invoering van verplichte diagnostische tussentijdse toetsen ligt echter nu pas bij de Tweede Kamer<sup>281</sup>. Dit instrument zou bijdragen aan de voorbereiding van de leerling op de eisen van het eindexamen voor deze vakken en docenten de mogelijkheid bieden om leerlingen beter te begeleiden. Overigens wordt in de Memorie van Toelichting expliciet aangegeven dat er geen richtlijnen zullen worden gegeven over hoe de school de leerlingen moet voorbereiden op het afleggen van deze tussentijdse toets (p. 10). In de praktijk liep dit invoeringstraject allemaal wat anders dan voorzien. We laten dit verder zien in de paragraaf fasering en uitvoering.

### *Opbrengstgericht werken*

Zoals eerder vermeld komt het principe van opbrengstgericht werken voor het primair onderwijs al aan bod in de beleidsnota Scholen voor morgen uit 2007. De term werd toen nog niet gebruikt, maar is korte tijd later door de staatssecretaris geïntroduceerd als Nederlands alternatief voor de Engelse term data driven teaching.<sup>282</sup> Met het begrip wordt bedoeld op een werkwijze waarin

---

280 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 10, 7 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

281 TK (2012-2013). Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

282 Zie Ledoux, M., Blok, G., Boogaard M., & Krüger, M. (2009). Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

leraren gebruik maken van gegevens over leervorderingen van hun leerlingen om daarmee hun onderwijs te evalueren en te verbeteren. Een gebruikelijke definitie is inmiddels de omschrijving die de inspectie er van heeft gegeven: systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de prestaties van leerlingen<sup>283</sup>.

Als onderdeel van het kwaliteitsbeleid onderneemt het ministerie van OCW al sinds 2007 acties om opbrengstgericht onderwijs te stimuleren. In eerste instantie door onderzoek te laten doen<sup>284</sup> en vervolgens door kennis en voorbeelden te laten verspreiden via de website [www.schoolaanzet.nl](http://www.schoolaanzet.nl). Het Projectbureau Kwaliteit kreeg voor het po de taak om hierin initiërend en coördinerend op te treden. Onder regie van het Projectbureau werden conferenties en masterclasses georganiseerd en werden producten voor het onderwijsveld geproduceerd, zoals de 'kwaliteitskaarten' (korte handleidingen en tips voor het uitvoeren van elementen van opbrengstgericht werken) en boekjes en films met goede voorbeelden van scholen die opbrengstgericht werken in praktijk brengen. Ook zette de Projectgroep verder onderzoek uit, zoals naar het gebruik van leerlingvolgsystemen<sup>285</sup>.

Voor het vo wordt in de Kwaliteitsagenda Onderwijs met Ambitie (2008) aangegeven dat alle scholen, dus niet alleen de zwakke scholen, zich moeten verbeteren door middel van een lerende aanpak en structurele kwaliteitszorg. Ondersteuning voor opbrengstgericht werken wordt in de agenda met name genoemd ten behoeve van verbetering van de basisvaardigheden (rekenen en taal) en is belegd bij de VO-raad. Het gaat vooral om het beschikbaar stellen van good-practices. Ten aanzien van het bevorderen van een verbetercultuur op de scholen worden de AOC-raad en de VO-raad genoemd als ondersteunende partijen (o.a. Q-5 project, steunpunt en organisatie thema-bijeenkomsten).

De onderwijsinspectie zette opbrengstgericht werken eveneens op de kaart, door hieraan in het toezicht expliciet aandacht te besteden en er over te

---

283 Inspectie van het onderwijs (2010). Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken naar rekenen/wiskunde in het basisonderwijs. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

284 Ledoux, M., Blok, G., Boogaard M., & Krüger, M. (2009). Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

285 Meijer, J., Ledoux, G., & Elshof, D. (2011). Gebruikersvriendelijke leerlingvolgsystemen in het primair onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



rapporteren in de Onderwijsverslagen en in specifiek onderzoek.<sup>286</sup> Mede naar aanleiding hiervan bracht de Onderwijsraad in 2008 een advies over opbrengstgericht werken uit<sup>287</sup>. De Onderwijsraad pleit er in dit advies opnieuw voor om het 'wat' van het onderwijs nauwkeurig vast te leggen in de vorm van leerstandaarden en om aan scholen te leren hoe ze gegevens over prestaties van leerlingen kunnen gebruiken voor verbetering van hun onderwijs. De Onderwijsraad spreekt zich hierbij ook nader uit over welke zaken kunnen vallen onder het 'wat'<sup>288</sup>.

De term opbrengstgericht werken komt in beleidsnota's voor het eerst expliciet naar voren in het Actieplan Basis voor Presteren, dat in 2011 werd uitgebracht. Voor het beleid in het voortgezet onderwijs kwam de term al voor in de Kwaliteitsagenda in 2008, maar het werd pas uitgewerkt en expliciet gemaakt in het Actieplan beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus in 2011. In de Actieplannen worden opnieuw de ambities voor het kwaliteitsbeleid benoemd. Ten opzichte van de eerdere beleidsstukken wordt er nu (nog) sterker voor gekozen om concrete beleidsdoelstellingen te formuleren, in termen van wat bereikt moet zijn in 2015 en latere jaren. Ten aanzien van opbrengstgericht werken geldt als doelstelling voor het po dat het percentage scholen dat opbrengstgericht werkt in 2015 verdubbeld is ten opzichte van 2011 (dat wil zeggen 60% in plaats van de 30% in 2011; dit volgens oordelen

---

286 Inspectie van het onderwijs (2010). Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken naar rekenen/wiskunde in het basisonderwijs. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

287 Onderwijsraad (2008). Partners in onderwijsopbrengst. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

288“De raad onderschrijft dat het 'wat' beter moet worden vastgelegd (en bovendien op meerdere momenten in de schoolcarrière), maar vindt dat het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' niet zo scherp is als het gaat om regelgeving/overheidsbemoeienis. Er is in de ogen van de raad ook een beperkte tussencategorie. In deze tussencategorie acht de raad het verantwoord dat de minister wel dirigerend optreedt. Het gaat dan om drie facetten. Allereerst stelt de raad dat de schoolcarrière te lang duurt om alleen te koersen op de twee ijkmomenten waarin het 'wat' wordt getoetst (Citotoets en eindexamen). Ten tweede zijn sommige proceskenmerken essentieel voor de onderwijsopbrengsten, vanwege hun hoge voorspellende waarde van het eindresultaat. Dit zijn weliswaar procesvoorschriften, maar ze hebben hun waarde in de praktijk bewezen. Daarom mag de overheid hier voorschrijvend zijn, bijvoorbeeld over de kwaliteit van leraren en de groeps grootte. Ten slotte wijst de raad op procesvoorschriften die beleefd worden als 'product' (onderwijstijd, schaal grootte) en daarmee zelf een onderwijsopbrengst zijn. Ook hier mag de overheid voorschrijvend zijn. (Partners in onderwijsopbrengst, p. 11.)

van de inspectie) en dat in 2018 90% van alle scholen opbrengstgericht werkt.<sup>289</sup> Voor het vo is de ambitie dat minstens de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs opbrengstgericht werkt in 2015. In 2018 zou dat moeten oplopen naar 90% van de vo-scholen..

Hoewel in de Actieplannen wordt benadrukt dat het in het onderwijs gaat om meer dan taal en rekenen, ligt het accent bij de gekozen maatregelen toch vooral op het versterken van de basisvaardigheden, omdat een goede beheersing hiervan cruciaal wordt geacht voor een succesvolle schoolloopbaan. Opbrengstgericht werken heeft in de Actieplannen dan ook vooral tot doel om prestaties in de basisvaardigheden te verhogen.

Over hoe scholen precies opbrengstgericht werken in praktijk moeten brengen worden in de Actieplannen geen uitspraken gedaan. Dit acht de overheid de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Maar indirect wordt wel op de invulling gestuurd. Bijvoorbeeld door de hierboven genoemde activiteiten van het Projectbureau Kwaliteit, dat hiervoor middelen van OCW ontvangt. Maar ook doordat de inspectie voor haar oordeel over de mate waarin scholen opbrengstgericht werken het begrip heeft moeten operationaliseren. De inspectie gaat na of scholen een leerlingvolgsysteem gebruiken, of leraren de vorderingen van hun leerlingen systematisch volgen en analyseren, of de school de effecten van geboden zorg vaststelt en of op schoolniveau jaarlijks de kwaliteit van de onderwijsopbrengsten en van het onderwijsleerproces wordt geëvalueerd<sup>290</sup>. De scholen moeten dus in ieder geval op deze gebieden aan de inspectie laten zien wat zij doen.

In de Actieplannen worden de volgende maatregelen genoemd die de overheid neemt om opbrengstgericht werken te stimuleren:

*primair onderwijs*

- subsidiëren van pilots op het gebied van opbrengstgericht leiderschap in het po (onder regie van de PO-Raad en de Algemene Vereniging van Schoolleiders);

---

289 Ministerie van OCW (2011). Actieplan 'Basis voor Presteren': Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

290 Ministerie van OCW (2011). Actieplan 'Basis voor Presteren': Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. p. 3.

- (laten) actualiseren van bekwaamheidseisen voor schoolleiders (met het oog op opbrengstgericht leiding geven) en bevorderen dat schoolleiders hun bekwaamheden zichtbaar maken in een schoolleidersregister;
- professionalisering van leraren (zie hiervoor het thema Lerarenbeleid);
- afspraken met de PO-Raad om opbrengstgerichtheid van besturen te verhogen;
- meer gerichte inzet van ondersteuning van scholen via het programma School aan Zet<sup>291</sup>;
- opzetten van een programma ter bevordering van ouderbetrokkenheid bij het stimuleren van het leerproces van hun kinderen, samen met de sector- en ouderorganisaties.

#### *voortgezet onderwijs*

- pilots opbrengstgericht werken, leerlingvolgsystemen en landelijke diagnostische tussentoets;
- verdere verdieping van “Succes in beeld” op het gebied van opbrengstgericht werken (150 scholen);
- plan van aanpak VO-raad voor opbrengstgericht werken (2011);
- prestatieafspraken met de sector over verdere ontwikkeling van leiderschap en deskundigheid.

#### *Toetsing en examinering*

In de Actieplannen staan ook expliciete doelen en maatregelen op het gebied van toetsing en examinering. Voor het po wordt aangekondigd dat er een verplichte centrale eindtoets zal komen<sup>292</sup> en dat het voor scholen verplicht wordt om een leerling- en onderwijsvolgsysteem te gebruiken. Gesteld wordt dat dit zowel in het belang van de scholen zelf is (regelmatig toetsen en vorderingen registreren en analyseren is nodig voor opbrengstgericht werken) als voor het publieke kwaliteitsoordeel over de scholen. De centrale eindtoets is voor dit laatste van belang. De eindtoets zal in ieder geval het ‘wat’ meten op het gebied van Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en studievaardigheden (dit

---

291 Dit programma wordt nog niet bij naam genoemd in de Actieplannen, maar aangekondigd wordt al wel dat er gewerkt gaat worden aan verbetering van kennis over effectieve aanpakken en meer aandacht voor vraagarticulatie in de educatieve ondersteuningsstructuur.

292 Dit is een nadere invulling van de eerdere aankondiging in de Kwaliteitsagenda PO dat scholen een verplichting krijgen tot het leveren van objectieve en valide informatie over het behaalde eindniveau. In dat stadium was er echter nog geen sprake van één centrale eindtoets.

zijn de onderdelen die de meeste scholen zelf al meten via de bestaande en veel gebruikte Eindtoets Basisonderwijs van het Cito). Of daar nog andere leerdomeinen aan worden toegevoegd wordt op dat moment nog opengehouden. De referentieniveaus taal en rekenen zullen in deze centrale eindtoets worden verwerkt. Daarmee zal de eindtoets po voor het vo tevens functioneren als beginttoets. Verder zal de inspectie er gebruik van maken voor haar oordeel over de eindopbrengsten van scholen.

Een andere actie die in dit verband wordt aangekondigd is het in gang zetten van een aantal pilots waarin geëxperimenteerd gaat worden met het vaststellen van leerwinst (groei in vaardigheden van leerlingen). De bedoeling daarvan is te komen tot betere maten voor het beoordelen van leeropbrengsten en kwaliteit van scholen, zowel voor de scholen zelf als voor de inspectie. De ambitie is om de 'toegevoegde waarde' van een school zo goed mogelijk in beeld te brengen. Deze pilots worden uitgevoerd onder regie van OCW en de inspectie. Ze zijn in 2011 van start gegaan voor het po en ongeveer een jaar later voor het vo. Voor het vo wordt een tussentijdse toets voor de doorstroomvakken (Nederlands, Engels, wiskunde/rekenen) aangekondigd en eveneens de verplichting tot het gebruiken van een leerlingvolgsysteem. De diagnostische toets wordt als tussenmeting aan het einde van de onderbouw afgenomen. De eindmeting vindt plaats als onderdeel van het eindexamen. De tussentoets wordt op verschillende niveaus beschikbaar gesteld (vmbo-bbl, kb, gl/tl, havo, vwo), is diagnostisch van aard en kan ook gebruikt worden om de leerprestaties van leerlingen landelijk te vergelijken. Ter voorbereiding op de invoering van verplichte leerlingvolgsystemen en landelijke toetsen worden pilots uitgevoerd in de schooljaren 2011/12 en 2012/13. Voor de nadere uitwerking wordt ook gebruik gemaakt van andere lopende initiatieven in de sector.

In een voortgangsrapportage over de invoering van de referentieniveaus<sup>293</sup> kondigt de minister aan dat de regie over de toetsen die verplicht worden gesteld in het po en vo wordt gelegd bij het College voor Examens (CvE). Hiermee wordt de belofte om deze regie in handen van een onafhankelijk orgaan te leggen ingevuld. Verder wordt aangekondigd dat de centrale

---

293 TK (2010-2011). Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 16, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

eindtoets po voor het eerst zal worden afgenomen in 2013 en dat er sprake zal zijn van een latere afname van de eindtoets dan tot dan toe gebruikelijk was voor de Cito Eindtoets. Daarmee wordt de waarde van het schooladvies van de basisschool versterkt, omdat deze latere afname betekent dat vo-scholen de uitslag van de eindtoets niet goed meer kunnen meewegen bij hun eerste toelatingsbeslissingen. Hiermee volgt de minister een advies van de PO-Raad, de VO-Raad en de AVS op.

Voor het vo bevat deze voortgangsrapportage enkele specificaties voor de zaken slaagregelingen in de kernvakken. Aangekondigd wordt dat vanaf het schooljaar 2013-2014 de examens Nederlands afgestemd zijn op de referentieniveaus en de centraal ontwikkelde rekentoets wordt toegevoegd aan het examen. De rekentoets voor havo en vwo wordt vervolgens in 2015-2016 toegevoegd aan de kernvakkenregeling. In het vmbo moeten leerlingen vanaf dat jaar minimaal een vijf en een zes voor Nederlands en rekenen halen. Vermeld wordt tevens dat tijdens de pilotfase nauwkeurig gevolgd wordt hoe de invoering van de referentieniveaus verloopt en of de gekozen niveaus haalbaar zijn voor zorgleerlingen. Indien nodig zullen daarvoor aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het geven van extra herkansingen.

Wetgeving primair onderwijs

In 2012 wordt een wetstekst voorgelegd aan de Tweede Kamer over de invoering van de centrale eindtoets en de verplichting tot het gebruik van een leerlingvolgsysteem in het primair onderwijs. De aankondiging hiervan had al plaatsgevonden in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I. In de Memorie van Toelichting<sup>294</sup> wordt als aanleiding voor het wetsvoorstel onder meer verwezen naar de Commissie Dijsselbloem: "Met het wetsvoorstel worden ook belangrijke aanbevelingen uit het rapport van de Commissie-Dijsselbloem opgevolgd. De Commissie wees onder meer op het belang van toetsing (..) en stelde voor de deelname aan een eindtoets in groep 8 verplicht te stellen."<sup>295</sup> Verder wordt gesteld dat het wetsvoorstel past in een ambitieuze en

---

294 TK (2011-2012). Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

295 Memorie van Toelichting, p. 2/3.

opbrengstgerichte leercultuur voor alle leerlingen. Opmerkelijk is dat hierbij niet meer een daling van het onderwijsniveau wordt genoemd als argument. Gesteld wordt juist dat in een wetenschappelijke studie<sup>296</sup> is geconcludeerd dat het prestatieniveau van het Nederlands onderwijs internationaal goed is en dat het er dus op aankomt dit niveau 'vast te houden'.<sup>297</sup>

De noodzaak voor de wet wordt als volgt verwoord:

- alleen met een wettelijke verplichting kan gegarandeerd worden dat alle leerlingen aan een eenduidige toetsing deelnemen (dit was het "Dijsselbloem" argument);
- één centrale eindtoets maakt vergelijking van scholen onderling mogelijk, dat is ook in het belang van ouders;
- een centrale eindtoets is een logisch vervolg op de wettelijke invoering van referentieniveaus; na het vaststellen van het 'wat' moet ook eenduidig worden vastgesteld hoe de prestaties van leerlingen, scholen en het stelsel zich tot dit 'wat' verhouden;
- een centrale eindtoets in het po is het eerste deel van een doorlopende lijn van toetsing; vervolgstappen in de lijn zijn de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs en de centrale examens in het vo en mbo.<sup>298</sup>

Erkend wordt dat de verplichting tot het gebruik van een centrale eindtoets en een leerlingvolgsysteem nadere deugdelijkheidseisen stelt aan de inrichting van het onderwijs en daarmee raakt aan de grondwettelijke vrijheid van inrichting. Dat acht men aanvaardbaar en in lijn met eerdere wetten, namelijk de wet op de referentieniveaus en de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur, die voorschrijft dat besturen gehouden zijn zich te verantwoorden over de leerresultaten van basisscholen op een geobjectiveerde en genormeerde wijze. Met de wet op de centrale eindtoets wordt die normering voor alle basisscholen gelijk gemaakt.<sup>299</sup>

Verder wordt benadrukt dat de centrale eindtoets deel uitmaakt van een geheel, waartoe ook de kerndoelen behoren. Po-scholen worden geacht

---

296 Het betreft het rapport Visies op onderwijskwaliteit van de Universiteit Twente (Scheerens. e.a., 2010).

297 Memorie van Toelichting, p. 3.

298 Memorie van Toelichting, p. 7.

299 Memorie van Toelichting, p. 9. Zie ook het hoofdstuk over Toezichtbeleid.

leerlingen een brede vorming te bieden en daarmee te voldoen aan alle kerndoelen. Dit is een deugdelijkheidseis en scholen die daaraan niet voldoen kunnen daarop worden aangesproken door de inspectie. Dit biedt, aldus de bewindslieden, tegenwicht tegen een mogelijke neiging van scholen om zich te eenzijdig te gaan richten op dat wat getoetst wordt in een centrale eindtoets.<sup>300</sup> Eveneens wordt (opnieuw) benadrukt dat de centrale eindtoets po geen examen is. Leerlingen kunnen er niet voor slagen of zakken. Eén van de functies is om te dienen als tweede gegeven naast het schooladvies bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, net zoals dat nu al het geval is bij de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito of andere meetinstrumenten die gebruikt worden aan het einde van de basisschool.

De inhoud van de centrale eindtoets zal bestaan uit opgaven over taal, rekenen en studievoordigheden. Hiermee wordt, zoals eerder vermeld, aangesloten bij de bestaande praktijk van de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito, die door de meeste scholen al gebruikt wordt. Er zal ook een onderdeel wereldoriëntatie worden aangeboden, maar dit is geen verplicht deel van de centrale eindtoets. Het voorschrijven van dit onderdeel wordt gezien als een stap te ver, gezien de vrijheid van inrichting van het onderwijs. De vakken die horen tot dit leerdomein zijn, zo wordt gesteld, meer dan taal, rekenen en studievoordigheden gevoelig voor verschil in keuzes die men op levensbeschouwelijke gronden wil en moet kunnen maken en de inhoud daarvan kan daarom niet centraal worden getoetst.

Vermeld wordt ook dat de centrale eindtoets zal worden aangeboden op twee verschillende niveaus, opdat de toets ook voor leerlingen met leer- of ontwikkelingsachterstanden kan worden gemaakt. Van de verplichting om aan de toets deel te nemen worden slechts twee groepen leerlingen uitgesloten: leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn en leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn. Verder kunnen er, ter beoordeling van het bevoegd gezag, bijzondere omstandigheden zijn die deelname verhinderen, zoals medische redenen. Omdat het deelnemen aan een eindtoets in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs minder aansluit bij een staande praktijk en daar mogelijk nog invoeringsvraagstukken spelen wat betreft organisatie van maatwerk, zal de invoering in deze schoolsoorten later plaatsvinden dan in het basisonderwijs.

---

300 Memorie van Toelichting, p. 10.

Zoals eerder aangegeven wordt de uitvoering van de organisatie van de centrale eindtoets belegd bij het College voor Examens. Omdat dit College zich nu ook met de eindtoets basisonderwijs zal bezighouden (geen examen), wordt de naam veranderd in het College voor toetsen en examens.

De verplichting tot het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem is een verdere invulling van de wettelijke plicht die po-scholen al hebben om een voortgangsregistratie bij te houden van de cognitieve ontwikkeling van zorgleerlingen. Die plicht wordt nu uitgebreid naar alle leerlingen. De overgrote meerderheid van de scholen beschikt blijkens inspectiegegevens al over een systeem waarmee de ontwikkeling van alle leerlingen gevolgd kan worden, dus dit wordt gezien als een weinig belastende eis. Een leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt aangeduid als een geheel van toetsen voor groep 1 tot en met groep 8.

#### *Wet- en regelgeving voortgezet onderwijs*

In de loop der jaren zijn de regels voor toetsing en examens in het voortgezet onderwijs gaandeweg aangescherpt. Discussie over het examensysteem zien we al terug in de beleidsnota Koers Voortgezet Onderwijs van 2004. In deze nota wordt gesteld dat in verband met kwaliteitsborging centrale (onafhankelijke) examens behouden moeten blijven, maar dat om meer ruimte te kunnen geven aan het leveren van maatwerk en inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs de schoolexamens een prominentere rol zullen krijgen. Inzet van deze aanpassingen is dat “het systeem van examinering meer maatwerk biedt, kwaliteit garandeert, het civiel effect waarborgt, en organiseerbaar en beheersbaar is”. Met de in deze nota aangekondigde maatregelen krijgen scholen meer invloed op de wijze van examinering. In de Kwaliteitsagenda van 2008 zien we echter een tegengestelde beweging, die aansluit bij de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. De Commissie benoemt de groeiende zorg over de betrouwbaarheid van de examens en de verhoudingen tussen schoolexamens en centraal examens. Uit onderzoek van onder meer de inspectie kwam naar voren dat er structurele en grote verschillen bestonden tussen schoolexamens en centrale examens, waarbij lagere resultaten van leerlingen op centrale examens worden gecompenseerd door de hogere resultaten op schoolexamens. Dit was een ongewenst effect van de rol die de schoolexamens hadden gekregen sinds de Koersnota. In de Kwaliteitsagenda wordt dan ook weer meer nadruk gelegd op het belang van goede en betrouwbare examens, mede in het licht van horizontale en verticale



verantwoording. In de uitwerking van beleidsinstrumenten richt men zich op kwaliteitsborging en kwaliteitsstandaarden voor de schoolexamens, waarin de VO-raad (als onafhankelijke partij) een belangrijke rol speelt. Ook wordt aangekondigd dat het centraal examen mogelijk een sterkere positie moet krijgen ten opzichte van het schoolexamen. Doelstellingen zijn: (1) de kwaliteit van het schoolexamen moet, zowel inhoudelijk als procesmatig, worden versterkt, (2) in het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en vertrouwen in het systeem van examinering, is het uitgangspunt dat de discrepantie tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet verder oploopt dan 0,5 punt. In een brief aan de Tweede Kamer in 2008<sup>301</sup> licht de staatssecretaris voorgestelde maatregelen op dit gebied verder toe. Daarnaast wordt in deze brief aangekondigd dat ten behoeve van een sterkere borging van de basiskennis, in aansluiting op het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (Meijerink), de referentieniveaus voor taal en rekenen zullen worden verankerd in het eindexamen. In dit kader zal ook de slaag/zak regeling worden aangepast, waarbij geleidelijke invoering wordt voorgesteld, zodat scholen en leerlingen tijd krijgen om zich op de nieuwe regelgeving voor te bereiden. In 2010 wordt de wetgeving op dit gebied aangepast, en de invoering ervan vindt trapsgewijs plaats van 2011 tot 2013.

### *Excellentie bevorderen*

Een nieuw element in de Actieplannen is het formuleren van beleid gericht op het bevorderen van excellentie. In eerdere beleidsplannen was dit onderwerp al wel genoemd, maar nog niet uitgekristalliseerd. Het excellentiebeleid kent twee sporen: verhoging van het aantal excellente scholen en het beter uitdagen van excellente leerlingen.

De motivering voor het eerste is dat het voor scholen goed is om zichzelf verder te verbeteren, ook als ze al voldoen aan de minimum kwaliteiteisen die de inspectie stelt (de inspectie maakt tot op heden alleen onderscheid tussen (zeer)zwak en voldoende, zie hiervoor het hoofdstuk over het Toezichtbeleid). Scholen die zeer goed presteren moeten daarvoor aparte erkenning en waardering krijgen, zo wordt gesteld. Daarbij gaat het in de eerste plaats om

---

301 TK (2008-2009). Examinering voortgezet onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 44, 23 oktober 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

excellente leerresultaten, maar dat is niet het enige. Ook uitblinken op een bepaald specifiek terrein kan in die waardering meetellen. Er wordt aangekondigd dat er een procedure zal komen om scholen het predicaat 'excellent' te kunnen geven. De verwachting is dat dit scholen zal uitdagen om hun ambitieniveau te verhogen. Een andere maatregel om dit te bevorderen is scholen beter in staat stellen om hun resultaten met die van andere scholen te vergelijken. De pilots leerwinst kunnen hier aan bijdragen, maar genoemd worden ook de acties die door de sectoren zelf worden ondernomen op het gebied van zelfverantwoording van scholen. Het vo heeft hiervoor al sinds enige tijd de website Vensters voor Verantwoording ingericht, waarin deelnemende scholen zichzelf kunnen presenteren en onderling vergeleken kunnen worden op een aantal door de sector vastgestelde indicatoren. Het po is bezig met het ontwikkelen van een soortgelijke website (Vensters po). De motivering voor het tweede, excellente leerlingen meer uitdagen, zijn signalen uit internationaal vergelijkend onderzoek (met name PISA) dat Nederland verhoudingsgewijs weinig leerlingen kent die excellent presteren. Hieruit wordt afgeleid dat er sprake is van onderbenutting van talent bij meer begaafde leerlingen (gedefinieerd als de 20% best presterenden). Om dat talent beter te benutten, moeten scholen hun aanbod meer op deze leerlingen afstemmen. Het 'hoe' daarvan wordt aan de scholen overgelaten, maar er worden wel stimuleringsmaatregelen aangekondigd. Scholen krijgen extra middelen via de prestatiebox (hierover later meer) die ze hiervoor kunnen inzetten, het ondersteuningsaanbod voor scholen wordt meer gebundeld (idem), programma's voor vroegsignalering van hoogbegaafdheid worden ondersteund evenals het verwerven en verspreiden van kennis over hoogbegaafdheid.

Ten aanzien van erkenning van excellente scholen is er voor gekozen om scholen in de gelegenheid te stellen om zichzelf aan te melden voor verkrijging van het predicaat excellente school. Hiervoor is een jury gevormd, die scholen die zich aanmelden beoordeelt op basis van documentatie en bezoek. Eén van de eisen is dat de school goede leerresultaten moet hebben, maar ook andere onderscheidende kenmerken van de school tellen mee, zoals een goed aanbod voor talentvolle leerlingen of voor zorgleerlingen. In 2012 zijn de eerste predicaten uitgereikt door de staatssecretaris, aan 31 basisscholen en 21 scholen voor voortgezet onderwijs. Het aantal scholen dat zich aanmeldde bedroeg 142. In 2013 betrof het 76 scholen waarvan 36 vo-scholen (141

aanmeldingen). Het is de bedoeling jaarlijks een ronde te organiseren met aanmeldingen en predicaatuitreiking. Tevens is een website [www.excellentescholen.nl](http://www.excellentescholen.nl) ingericht. Het doel daarvan is om scholen te laten leren van elkaar.

#### *Overige beleidsinstrumenten*

De hierboven genoemde beleidsinstrumenten zijn de meest centrale in het kwaliteitsbeleid. In de beleidsplannen worden echter ook nog andere onderwerpen genoemd waarop het beleid zich richt. We noemen ze hier kort.

1. Taal- en rekenverbetertrajecten primair onderwijs. Dit zijn kleine subsidies voor PO-scholen, bedoeld om de kwaliteit van het taal- of rekenonderwijs te verhogen. Circa 2000 scholen hebben een dergelijke subsidie ontvangen (periode 2008-2009).
2. Investerings in het vo voor verbetering van taal- en rekenprestaties.
3. Definiëren van verschillende leerroutes in het voortgezet speciaal onderwijs en in het praktijkonderwijs; voor een beter afstemming van het onderwijs op de mogelijkheden van leerlingen.
4. Laten ontwikkelen van aangepaste toetsen voor het speciaal onderwijs.
5. Terugdringen van het aantal taal- en rekenzwakke scholen. De Actieplannen bevatten op dit gebied cijfermatige doelstellingen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij schoolbesturen, maar de overheid ondersteunt, onder meer door leren van elkaar mogelijk te maken (met behulp van de kennis uit de taal- en rekenverbetertrajecten en de activiteiten rond opbrengstgericht werken).
6. Versterken van de onderwijskwaliteit op kleine scholen; hiervoor is een specifiek programma opgezet.
7. (Doorgaan met) investeren in maatregelen die horen bij het onderwijsachterstandenbeleid, zoals schakelklassen, zomerscholen, projecten leertijdverlenging, deelname van jonge kinderen aan voorschoolse educatie en verhoging van de kwaliteit hiervan (zie voor het laatste verder het VVE-beleid). Gemeenten hebben herover de regie en worden hiervoor (extra) gefaciliteerd.

#### *Sturingsinstrumenten: bestuursakkoorden, prestatiebox, School aan Zet*

Een opvallend beleidsinstrument, dat geen betrekking heeft op inhoudelijke doelen maar op de wijze van sturing, is het afsluiten van bestuursakkoorden met de sectororganisaties po en vo (de raden). De bestuursakkoorden komen

voort uit de Actieplannen en omvatten deels dezelfde doelstellingen, maar vormen er ook een uitbreiding op, doordat de sectororganisaties daarin ook eigen wensen en accenten hebben ondergebracht. In de bestuursakkoorden komen overheid en sectororganisaties overeen zich in te spannen om een aantal specifieke doelstellingen te bereiken in de periode tussen eind 2011/begin 2012 (het moment van afsluiten) en 2015. Voor het po gaat het bestuursakkoord over (verdere) invoering van opbrengstgericht werken, het verder terugbrengen van het aantal zeer zwakke scholen, een beter aanbod voor talentvolle leerlingen, het versterken van de bekwaamheid van leraren en schoolleiders en het beter betrekken van ouders bij de prestaties van hun kinderen. Bovendien bevestigen PO-Raad en OCW het belang van brede vorming van de leerlingen: het onderwijs is meer dan taal en rekenen<sup>302</sup>. Ook in het bestuursakkoord voor het vo wordt de brede vorming benadrukt, alsmede de aandacht voor opbrengstgericht werken. Voorts wordt ingestoken op aandacht voor verschillen tussen leerlingen, en een ambitieuze leercultuur waarin excellentie wordt gestimuleerd en hoogbegaafdheid wordt ondersteund. Ook is er aandacht in de ambities van het bestuursakkoord vo voor een lerende cultuur op de scholen en goed HRM-beleid.

Via deze akkoorden worden de raden medeverantwoordelijk voor het uitvoeren van het kwaliteitsbeleid. Ze verplichten zich om bij hun achterban het werken aan de doelstellingen die in de akkoorden genoemd staan te bevorderen. Tussen de bestuursakkoorden en de Actieplannen bestaan wel enkele verschillen. Zo heeft de PO-Raad zich niet willen vastleggen op het in het Actieplan genoemde doel om de gemiddelde score op de Cito-Eindtoets jaarlijks hoger te krijgen. Het bestuursakkoord po beperkt zich tot doelen die gaan over inspanningen die scholen en besturen zullen ondernemen, zoals een beter aanbod voor talentvolle leerlingen, toepassen van opbrengstgericht werken, meetbare doelen stellen in eigen kring, verbeteren van zwakke scholen, e.d.

Bij de bestuursakkoorden hoort een financieel beleidsinstrument, de prestatiebox. De prestatiebox is een bepaalde hoeveelheid extra middelen die elk schoolbestuur krijgt, naar rato van de grootte van het bestuur, die bedoeld is om te werken aan de doelen uit het bestuursakkoord. Hoe en voor welke

---

302 Zie [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl), nieuwsbericht 17 januari 2012; en Minister van OCW, Staatssecretaris van OCW, & Voorzitter PO-raad (2012). Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015: Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering. Den Haag, 17 januari 2012.

doelen dit gebeurt, mogen schoolbesturen en scholen zelf bepalen. Het budget wordt toegevoegd aan de lumpsum en schoolbesturen hoeven zich er, anders dan in het bestuurlijk jaarverslag, niet verder over te verantwoorden. De prestatiebox komt in de plaats voor incidentele en projectgebonden subsidies die in het verleden vaak gepaard gingen met nieuwe beleidsinitiatieven en die voor scholen en besturen administratief belastend waren. Via de prestatiebox krijgt het onderwijs dus meer eigen beleidsruimte. Hoewel het niet om geormerkt geld gaat, wordt van scholen wel verwacht dat zij het inzetten voor de doelen uit het bestuursakkoord. Om dit te bevorderen, heeft de overheid samen met de sectororganisaties een aparte implementatieorganisatie in het leven geroepen, School aan Zet. School aan Zet is een ondersteuningsprogramma dat scholen helpt bij het kiezen van prioriteiten, het formuleren van eigen doelstellingen en het maken van eigen verbeterplannen. De bedoeling is om te fungeren als 'critical friend' van de scholen. Die rol wordt vervuld door voor het programma aangetrokken experts, die eerst met de scholen zogenaamde ambitiegesprekken voeren. Scholen moeten daarbij kiezen uit de thema's opbrengstgericht werken, HRM/Lerende organisatie, excellentie & hoogbegaafdheid, omgaan met verschillen, basisvaardigheden en/of Wetenschap & Techniek. Vervolgens worden scholen waar nodig verwezen naar meer inhoudelijke experts die kunnen zorgen voor verdere begeleiding. Ook organiseert School aan Zet conferenties en verspreidt ze kennis en good practices via de website [www.schoolaanzet.nl](http://www.schoolaanzet.nl). Tevens worden nieuwe begeleidings- of innovatieproducten ontwikkeld, waarvoor organisaties via open competitie voorstellen kunnen indienen.

### 9.4.3 Actoren

Uit bovenstaande beschrijving van beleid en beleidsinstrumenten is duidelijk geworden wie de actoren zijn in het kwaliteitsbeleid. We geven een korte samenvatting:

- de overheid formuleert het beleid en zoekt daarvoor steun bij de sectororganisaties; de overheid faciliteert/financiert ook de implementatie;
- de sectororganisaties verplichten zich (grotendeels) aan de beleidsdoelstellingen en nemen verantwoordelijkheid voor implementatie;
- toetsontwikkelaars moeten zorgen voor toetsen die de beheersing van de referentieniveaus kunnen weergeven, het College voor Examens fungeert daarbij als onafhankelijke regievoerder;

- scholen worden geacht te gaan werken met referentieniveaus, opbrengstgericht werken te implementeren en te streven naar excellentie, zowel wat betreft schoolkwaliteit als wat betreft aanbod voor excellente leerlingen;
- schoolbesturen moeten dit bevorderen en daarvoor de middelen uit de prestatiebox inzetten;
- experts en begeleiders ondersteunen scholen en besturen daarbij vanuit het programma School aan Zet;
- gemeenten hebben verantwoordelijkheden voor de elementen uit het onderwijsachterstandenbeleid die tevens onderdeel zijn van het kwaliteitsbeleid;
- de inspectie rapporteert over ontwikkelingen in het aantal zwakke scholen en (op termijn) het aantal excellente scholen en over de mate waarin scholen opbrengstgericht werken en aandacht besteden aan excellente leerlingen;
- ouders moeten waar mogelijk scholen ondersteunen in het bevorderen van de leerprestaties van hun kinderen;
- een onafhankelijke jury beoordeelt scholen op excellentie, in een systeem van zelfaanmelding van scholen.

#### *9.4.4 Politiek draagvlak*

Voor de invoering van de referentieniveaus is van het begin af aan ruime steun geweest in de Tweede Kamer. De partijen in de Tweede Kamer volgen de omslag die er in de legitimering van het beleid is geweest en er is ook bij hen in 2008 sprake van een vrij plotselinge zorg over het onderwijsniveau en over berichten dat er sprake zou zijn van een achteruitgang van taal- en rekenvaardigheden. Daarvoor wordt in de debatten in de Tweede Kamer verwezen naar de internationale studies, maar ook (en vaker) naar inspectierapporten die dit zouden laten zien<sup>303</sup>. Het is goed om meer aandacht te gaan besteden aan de basics en referentieniveaus zijn hierbij een goed instrument, zo is de vrij algemene teneur in de reacties van Tweede

---

<sup>303</sup> Die inspectierapporten beschrijven op hun beurt weer de uitkomsten van de internationale onderzoeken, ter onderbouwing van de stelling dat er sprake is van achteruitgang. Zie bijvoorbeeld het Onderwijsverslag 2006-2007, waarnaar door verschillende Kamerleden wordt verwezen bij de bespreking van het advies van de commissie Meijerink.

Kamerleden op het rapport van de Commissie Meijerink.<sup>304</sup> Referentieniveaus leggen beter dan de kerndoelen het 'wat' vast en dat acht men gewenst, mede gezien de conclusies van de Commissie Dijsselbloem. Men vindt het tijd dat de overheid helder maakt wat van scholen aan het eind van de rit wordt verwacht op het gebied van de basisvaardigheden. Ook is men het eens met het voorgestelde onderscheid in fundamenteel niveau en streefniveau. Zowel bij Kamerleden als bij de bewindslieden valt in het overleg over het rapport van de Commissie Meijerink het woord 'urgentie' en men toont zich ambitieus: liefst moet 85% van de kinderen het fundamentele niveau halen en niet 75%. Wel leven er in de eerste fase van de aankondiging van de referentieniveaus veel vragen bij Kamerleden: over het tijdpad, de zorgvuldigheid, de consequenties voor scholen met bijzondere pedagogische visie, de effecten op het toelatingsbeleid van scholen, de positie van zorgleerlingen, het afrekenen van scholen als ze de referentieniveaus niet halen, de kans op perverse prikkels als dit gebeurt, etc.

In de loop van 2008 heeft de inspectie gegevens naar buiten gebracht over de percentages taal- en rekenzwakke scholen. Dat wordt, in een van de volgende overleggen in de Kamer over het primair onderwijs<sup>305</sup>, een nieuw argument om breed steun uit te spreken voor de referentieniveaus en voor andere onderdelen van de Kwaliteitsagenda, zoals het excellentiebeleid. Heldere en gedurfde ambities, de lat niet te laag leggen, strengere normen, zijn termen die verschillende politici laten vallen. Tegelijkertijd wordt er gewaarschuwd voor 'keihard afrekenen' en tonen sommigen zich huiverig voor het invoeren van een centrale eindtoets in het primair onderwijs. Er vindt enig debat plaats over de vraag wat beter is: een centrale eindtoets (al dan niet met een begintoets) of gebruik van een leerlingvolgsysteem met regelmatige toetsing. Er worden ook partijpolitieke accenten gelegd. Zo bepleit de VVD bij herhaling de invoering van een 'peutertoets', opdat (taal)achterstand al vroeg in beeld is en leerwinst kan worden vastgesteld. De SP benadrukt, eveneens bij herhaling, dat er behalve referentieniveaus ook meer middelen nodig zijn voor de scholen, voor

---

304 TK (2007-2008). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 332, nr. 5, 19 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

305 TK (2008-2009). Primair onderwijs; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer,

vergaderjaar 2008-2009, 31 293, nr. 24, 23 december 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

kleinere klassen, meer ondersteuning e.d.

Relevant in het licht van de Dijsselbloem aanbevelingen is dat er geen pleidooien worden gehouden voor eerst onderzoek doen en dan pas referentieniveaus invoeren. Eén van de Kamerleden (CDA) geeft zelfs expliciet aan dat hier ook niet altijd voor gekozen moet worden, omdat het stagnerend werkt voor het beleid. “Het lijkt wel een nieuw geloof dat iets op een school alleen ingevoerd mag worden als het evidence based is. Ik ben her er mee eens dat de overheid moet oppassen om grootschalige vernieuwingen in te voeren zonder dat nagegaan is wat de resultaten zijn. Maar dat is iets anders dan dat er helemaal niets meer mag gebeuren als het niet evidence based is. Dan zetten wij de zaak op slot en zal er niets meer gebeuren.”<sup>306</sup>

De lijn van stevig inzetten blijft ook in latere Kamerdebatten hoorbaar. De legitimatie daarvoor zijn de ‘ernstige achterstanden die moeten worden weggewerkt’, de geluiden over de ‘bedroevende’ staat waarin het taal- en rekenonderwijs zich zou bevinden en het ‘internationaal achterblijven’ van Nederland wat betreft de prestaties in deze vakken. Ook wordt aangegeven dat het formuleren van duidelijke eindtermen ‘een van de weinige knoppen is waar de overheid aan kan draaien als het gaat om het helder krijgen van het niveau van het onderwijs’.<sup>307</sup> In 2010 heeft de Tweede Kamer twee hoorzittingen gehouden over de referentieniveaus. Daaruit klinken wel wat discussiepunten door in het debat (bijvoorbeeld over de vraag wie in het vo zorg moeten dragen voor verbetering van het taal- en rekenniveau), maar het verandert niet de standpunten. Wel wordt benadrukt dat tijdens de invoering nog veel duidelijk moet worden. Eén van de Kamerleden (SP) vindt dat echter de omgekeerde weg: “De staatssecretaris schrijft dat ze de tijd wil nemen. In 2010 stelt de Kamer de wet vast. Tot 2014 is er dan tijd om het allemaal uit te werken. Is dit niet de omgekeerde wereld? Is de wet niet het sluitstuk van dit proces? Moeten we niet eerst de niveaus uitwerken, de AMvB bestuderen en daarna wettelijk vastleggen? Dan hebben we meer ruimte om fouten te herstellen.”<sup>308</sup> Dat is

---

306 TK (2008-2009). Primair onderwijs; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 293, nr. 24, 23 december 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p 15.

307 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 332, nr. 13, 21 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 9.

308 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 332, nr. 13, 21 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 9.



echter niet de keuze van de bewindslieden en de meerderheid van de Tweede Kamer volgt hen hierin. Hierbij speelt wellicht een rol dat men de invoering van de referentieniveaus niet beschouwt als een onderwijsvernieuwing, zoals een van de staatssecretarissen stelt: “Rekenen en taal zijn het fundament van het onderwijs. Het is buitengewoon nodig dat het gerevitaliseerd wordt, maar het is geen onderwijsvernieuwing.”<sup>309</sup> Haar collega valt haar daarin bij, naar aanleiding van een vraag van een Kamerlid of opbrengstgericht werken moet worden gezien als een nieuwe manier van werken en dus behorend tot het ‘hoe’ van het onderwijs: “Het kan niet zo zijn dat als we hogere ambities hebben voor taal en rekenen en betere prestaties verlangen, dat opeens als nieuwe opdracht zien. Het is de kern van het onderwijs. (..) We gaan ook niet voorschrijven hoe de leraren het moeten doen. (..) Het is de professionaliteit van docenten, maar wij kunnen ze daarbij helpen door dingen te ontwikkelen om meer niveauverschil aan te kunnen. (..) Maar de werkwijze is aan de scholen.” Hierbij wordt ook expliciet verwezen naar de Commissie Dijsselbloem: “Het onderscheid tussen het wat en hoe is niet ragfijn te maken. Wij pareren nu de kritiek die er was op het onderwijs van de afgelopen jaren door het neerleggen van absolute normen. (..) Daarmee werken we als overheid aan onze eigen kerntaak: het vaststellen wat wij vragen van het onderwijs. We geven scholen daarbij ruime voor de wijze waarop ze dat denken te bereiken.”<sup>310</sup>

Op het moment dat het wetsvoorstel over de referentieniveaus wordt behandeld in de Tweede Kamer is de algemene steun nog steeds aanwezig. Er worden dan echter ook zorgen geuit, die zich langzamerhand wat duidelijker beginnen af te tekenen. Die zorgen betreffen vooral<sup>311</sup>:

- de mogelijkheid dat het niet beheersen van de referentieniveaus zou kunnen leiden tot weigering van leerlingen bij een vervolgopleiding

---

309 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 332, nr. 13, 21 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 14.

310 TK (2009-2010). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 332, nr. 13, 21 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 21/22.

311 TK (2009-2010). Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen; 70ste vergadering, p. 70-6004 - 70-6019, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal; TK (2009-2010). Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen; 70ste vergadering, p. 70-6034 - 70-6061, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

(selectie aan de poort); deze zorg betreft vooral de overgangen PO-VO en vmbo-mbo;

- de vraag of de referentieniveaus wel haalbaar zullen zijn voor leerlingen aan de onderkant van de prestatieverdeling, vooral voor vmbo-b leerlingen en leerlingen in mbo niveau 1 en 2;
- in het verlengde hiervan: de mogelijkheid dat de referentieniveaus er toe zullen leiden dat er minder leerlingen een startkwalificatie halen;
- de kans dat de referentieniveaus leerlingen met dyslexie en dyscalculie zullen benadelen;
- het opleggen van een nieuwe taak aan het vo, namelijk geven van rekenonderwijs, terwijl daar geen aparte middelen voor zijn;
- de mogelijkheid dat (extra) registratie van leerlinggegevens leidt tot bureaucratie;
- de kans dat de referentieniveaus vooral een papieren werkelijkheid zullen blijven en niet zullen leiden tot betere onderwijskwaliteit;
- de mogelijkheid dat de nadruk op taal en rekenen ten koste gaat van andere vakken.

Behalve zorgen zijn er ook discussiepunten, dat wil zeggen zaken waarover men het niet eens is. Zo willen sommige partijen niet dat de referentieniveaus worden gebruikt om scholen mee te beoordelen (bijvoorbeeld de CU), laat staan om er eventueel bekostigingsbeslissingen op te baseren. Anderen vinden het juist wel goed dat zo'n beoordeling plaatsvindt, maar vinden niet dat het mag leiden tot een afrekencultuur (bijvoorbeeld de SP). Weer anderen (VVD) vinden het beoordelen van scholen juist een logische consequentie van het opstellen van referentieniveaus: "Ik stel de vraag waarom scholen niet worden beoordeeld aan de hand van de referentieniveaus, terwijl het hele kwaliteitsbeleid er op wordt gebaseerd. In mijn optiek geldt: wie a zegt, moet ook b zeggen. Scholen moeten toch worden beoordeeld op de kwaliteit?"<sup>312</sup>. Discussie is er ook, opnieuw, over het verplicht stellen van toetsen, niet alleen over de eindtoets basisonderwijs maar ook over de diagnostische toetsen in het voortgezet onderwijs. Daar speelt niet alleen de zorg om een afrekencultuur, maar ook de vraag of verplichte toetsen niet te dicht bij het 'hoe' komen. Met name het voorschrijven van de diagnostische toetsen achten

---

312 Idem.

sommigen in dit opzicht 'over de grens' (CDA, SGP), maar ook de rekentoets die wordt toegevoegd aan de eindexamens vo wordt daarbij genoemd. De Tweede Kamer blijkt te worstelen met deze vraag. Horen verplichte toetsen bij het 'wat' of bij het hoe? "Wij gaan over het 'wat' en het 'hoe' is: wat vinden wij dat onze leerlingen moeten kennen en kunnen. Dat toets je. Hoe een school komt tot dat niveau, dat is het 'hoe'." (vertegenwoordiger PvdA). "Wij gaan het 'wat' vastleggen in de referentieniveaus en wij gaan ook vastleggen dat wij die getoetst willen hebben. Maar voorschrijven dat er een aparte rekentoets moet komen, dat is weer het 'hoe'." (vertegenwoordiger CDA).<sup>313</sup>

Ook vinden sommigen dat de overheid met het stimuleren van opbrengstgericht werken treedt in het 'hoe', onder meer omdat de inspectie scholen daarop ook beoordeelt (SP, SGP, PVV).

Opmerkelijk is dat sommige Kamerleden zich nogal optimistisch tonen over de mogelijkheid om het beheersingsniveau taal en rekenen aanzienlijk te verhogen. In navolging van de Onderwijsraad wordt gesteld dat eigenlijk 90-95% van de leerlingen het voor hun schooltype fundamentele niveau moeten halen. Dat vergt wel extra inzet, maar 'moet wel haalbaar zijn' en de ambitie moet daar in ieder geval op gericht zijn, zo stelt bijvoorbeeld de PvdA-vertegenwoordiger. Haar collega van de SP stelt daar echter kritische vragen bij, naar aanleiding van eerste berichten over de kans (waarschijnlijkheid) dat een heel groot deel van de vmbo-b leerlingen het rekenniveau 2F niet zal halen: "Betekent dit voor de PvdA dat deze leerlingen geen diploma krijgen?" Het antwoord van de PvdA vertegenwoordiger is: "Voor ons betekent deze wet dat wij ervoor moeten zorgen dat zij die basis wel halen. Dit houdt in dat wij daaraan waarschijnlijk extra aandacht moeten besteden. We moeten de vinger aan de pols houden en met elkaar kijken wat er gebeurt. Ongewenste effecten willen we geen van allen."<sup>314</sup> De vraag wat de consequentie is van het niet halen van een referentieniveau blijft verder in het debat onbeantwoord.

Ondanks de genoemde zorgen en discussiepunten wordt de wet op de referentieniveaus door de Tweede Kamer (en later de Eerste Kamer) met een brede meerderheid aanvaard.

Als in 2011 de Actieplannen verschijnen, tonen de meeste partijen zich daarover nog steeds tevreden. Hier en daar klinken echter ook wat twijfels

---

313 Idem.

314 Idem.

door over de concrete doelstellingen die in de Actieplannen staan en over de rol van toetsen. 'We moeten niet doorschieten', zeggen sommigen. Er worden opnieuw vragen gesteld. Kan de gemiddelde score op de Cito Eindtoets wel omhoog? Gaat dit doel niet leiden tot teaching to the test? Worden scholen niet teveel afgerekend op alleen maar de prestaties taal en rekenen? Dreigt verschraling van het onderwijs? Wat is de zin van excellente scholen aanwijzen?<sup>315</sup>

De discussie over de voor- en nadelen van een systeem met begin- en eindtoets versus een verplicht leerlingvolgsysteem in het primair onderwijs duurt voort. Een nieuw element daarbij is de vraag of een centrale eindtoets één uniforme toets moet zijn voor alle scholen, of dat er sprake moet zijn van een markt met verschillende toetsen. Dit gebeurt mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over toetsing in het primair onderwijs.

Een heel ander punt dat naar voren komt is de vraag of er sancties moeten komen voor besturen als er sprake is van zwakke scholen. D66 en de SP hebben een motie ingediend om dat mogelijk te maken. De bewindslieden voelen er echter niet voor, gesteld wordt dat dan de overheid op de stoel van het bestuur gaat zitten.<sup>316</sup>

In 2012 discussieert de Tweede Kamer over het dan ingediende wetsvoorstel over de invoering van de centrale eindtoets en het verplichte leerlingvolgsysteem in het po. Er is duidelijke steun hiervoor bij een aantal partijen: VVD, PVV, D66. Bij andere partijen komen steeds weer dezelfde vragen terug: de angst voor afrekening van scholen; voor ongewenste neveneffecten zoals fraude bij toetsing, selectiegedrag van scholen bij toelating; een 'competitiedrang' in het onderwijs; de angst voor verschraling van het curriculum; e.d. (PvdA, CDA, Groen Links, SP). Hierbij klinkt af en toe een pleidooi voor uitstel, bijvoorbeeld om de resultaten van de pilots leerwinst mee te kunnen wegen. Enkele partijen hebben expliciete bedenkingen, zij zien de voorstellen als een inbreuk op de vrijheid van inrichting van het onderwijs (CU, SGP). Hierbij valt de term 'centralistische controlemiddelen'. Opmerkelijk

---

315 TK (2010-2011). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (III) voor het jaar 2011; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 207, 9 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

316 Idem.

is dat hierbij als argument wordt ingebracht dat Nederland internationaal hoog scoort qua onderwijsprestaties en dat het verder verhogen van dit niveau dus zeer moeilijk zal zijn.<sup>317</sup> Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel voor de referentieniveaus werd juist overwegend het omgekeerde beweerd, zoals we eerder hebben geschetst.

In 2013 wordt de wet, met enkele aanpassingen, aanvaard door de Tweede en Eerste Kamer. Eén van de aanpassingen is dat er weliswaar een centrale eindtoets wordt ontwikkeld door het Cito (onder verantwoordelijkheid van het CvE), maar dat scholen ook kunnen kiezen voor andere toetsen, als die maar voldoen wat betreft kwaliteit en de aansluiting bij de referentieniveau. De minister beslist over de toelating van andere eindtoetsen en laat zich daarbij adviseren door een onafhankelijke commissie: de Expertgroep Toetsen PO. Deze kijkt of de betreffende toets van voldoende kwaliteit is.

In 2013 reageert de Tweede Kamer op voortgangsrapportages van de staatssecretaris over de invoering van de referentieniveaus.<sup>318</sup> Uit die voortgangsrapportages is gebleken dat de tussentijdse resultaten met de rekentoets voor het vo (en het mbo) erg tegenvallen, met name in het havo en het vmbo (zie hierover ook de paragraaf fasering en invoering). Er ontstaan dan drie soorten discussies. De eerste gaat over de inhoud van het rekenonderwijs. Sommige Kamerleden menen dat de tegenvallende resultaten te wijten zijn aan het realistisch rekenen en vinden dat de staatssecretaris daarop actie zou moeten ondernemen. De tweede discussie gaat over de vraag of de vastgestelde referentieniveaus wel adequaat zijn. “Zijn ze niet te veel een mal, die niet past voor de zwakkere leerlingen en niet uitdagend genoeg is voor de excellente leerlingen?”, zo vraagt een CDA-vertegenwoordiger. En ten aanzien van de toetsing van de referentieniveaus in de examens merkt hij op: “Wij moeten

---

317 TK (2011-2012). Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs); Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 5, 13 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

318 TK (2013-2014). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 332, nr. 23, 12 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

volgens mij er voor open staan, de fouten te erkennen die wellicht in het verleden gemaakt zijn. Misschien zijn er overhaast conclusies getrokken.”<sup>319</sup> Door een ander Kamerlid wordt een oproep gedaan om te gaan onderzoeken voor welke groepen leerlingen 2F niet haalbaar is. Weer een ander Kamerlid vraagt of de referentieniveaus wel daadwerkelijk de gewenste vaardigheden weerspiegelen.

De derde en belangrijkste discussie gaat over de vraag of en wanneer de uitslag van de rekentoets mag meetellen voor het zakken of slagen voor het examen en of de uitslag van de toets, zolang dit nog niet het geval is, al wel vermeld moet of mag worden op de cijferlijst (dit laatste is, bij wijze van tussenoplossing, voorgesteld in de voortgangsrapportages). Er is wel overeenstemming over uitstel van opname in de zak- en slaagregels, hoewel de VVD blijft pleiten voor snelle invoering. Over vermelding van een rekencijfer op de cijferlijst verschillen de meningen echter. De tegenstanders vinden dit ‘brandmerken’ of in ieder geval benadelen van leerlingen die wellicht nog onvoldoende goed rekenonderwijs hebben gehad. De voorstanders vinden het juist een prikkel voor zowel leerlingen als scholen om zich meer in te spannen op het gebied van rekenen.

Opmerkelijk is dat de toon in dit debat afwijkt van vorige debatten, toen juist ‘stevig inzetten’ werd bepleit. Men is geschrokken van de tegenvallende resultaten en neemt gas terug. Er worden nu vraagtekens gezet bij ambities van de overheid die eerder door de Tweede Kamer juist zijn omarmd. Zo meldt één van de Kamerleden dat hij in de krant gelezen heeft (!) dat het ministerie wil dat de gemiddelde score op de Cito Eindtoets tussen 2011 en 2015 stijgt met twee punten, en stelt hierbij de vraag ‘of dit realistisch is’. Deze doelstelling stond echter al in het Actieplan Basis voor Presteren van 2011.<sup>320</sup> Een ander Kamerlid vindt dat er sprake is van ‘toetstirannie’ en ‘maakbaarheidsgedachte’, terwijl zijn partij kort daarvoor nog voorstander was van de verplichtingen op

---

319 Idem, p. 5, 10.

320 Op dit onderwerp is zelfs een motie ingediend bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van OCW. Deze motie stelt dat de doelstelling dat de gemiddelde score op de Cito Eindtoets over enkele jaren 537 moet zijn, vervangen moet worden door een doelstelling op basis van toegevoegde waarde. TK (2013-2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014; Motie van de leden van Meenen en Ypma. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 31, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

het gebied van toetsing waarvoor door de politiek is gekozen. Een derde Kamerlid wil alles nog eens tegen het licht houden: “Laten wij alle dingen die er nu al zijn, eens langs deze lat leggen: zorgvuldigheid, haalbaarheid en realisme.”<sup>321</sup>

De Kamerleden onderling spreken elkaar niet op deze tegenstrijdigheden aan, maar dat doet wel de staatssecretaris in zijn antwoord. Hij wijst er op dat de wet op de referentieniveaus breed is aangenomen door de Tweede Kamer en dat toen ook gekozen is voor op het toetsen van de referentieniveaus vo in de centrale eindexamens, inclusief normen voor zakken en slagen. “Ik zeg dat nadrukkelijk omdat ik een aantal Kamerleden kritische noten hoor kraken over toetsen. Ik herinner hen eraan dat zij daar indertijd ook voor waren. Ik vind het ook heel belangrijk voor het onderwijsveld dat wij daar een beetje consistent in zijn. Het onderwijsveld word namelijk gek als wij het ene jaar roepen ‘we gaan referentieniveaus invoeren, die worden onderdeel van het examen en die gaan we toetsen’, en twee jaar later roepen ‘doe het maar niet’ of ‘doe het maar anders’.”<sup>322</sup> Hij toont zich voorstander van vasthouden aan de gestelde eisen en het in ieder geval al opnemen van de uitslag van de rekentoets op de cijferlijst. Hij verwacht dat dit een prikkel zal zijn voor leerlingen om de toets serieus te nemen en voor scholen om de opdracht om voldoende rekenonderwijs te geven serieus te nemen. Eén van de argumenten daarbij is dat de verscherping van de eindexameneisen voor het vo ook goed heeft uitgewerkt en niet heeft geleid tot de ‘slachting’ die door sommigen werd voorspeld. Hij verwijst verder naar de plannen in de voortgangsrapportage om scholen nog intensiever te gaan ondersteunen.

Het debat hierover wordt aangehouden tot een volgend overleg.

#### *9.4.5 Draagvlak in het onderwijsveld*

##### *Primair onderwijs, draagvlak voor referentieniveaus*

Over de invoering van de referentieniveaus zijn in 2008 veldraadplegingen gehouden door de PO-Raad en de VO-Raad, op verzoek van het ministerie. Voor het po is dit gebeurd in enkele maanden tijd, in de vorm van een carrouselconferentie, ronde tafel bijeenkomsten, internetconsultatie en overleg

---

321 Idem, p. 19.

322 Idem, p. 20.

met de VO-Raad en de (toenmalige) WEC-Raad. De PO-Raad rapporteerde daarover de volgende uitkomsten:<sup>323</sup>

- het po-veld staat positief tegenover invoering van referentieniveaus; dit geeft schoolleiders, bestuurders en leraren houvast en focus bij het bewaken en versterken van de onderwijskwaliteit;
- er is overeenstemming over de inhoud en de inhoudelijke domeinen; het veld acht het haalbaar dat 75% van de leerlingen het fundamentele niveau haalt en er is vertrouwen in de deskundigheid van de Commissie Meijerink;
- verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs is vanzelfsprekend, maar het veld moet eigen keuzes kunnen maken bij de inrichting van het onderwijsleerproces;
- nader onderzoek is nodig over zorgleerlingen en referentieniveaus; er is volgens het veld een groep zorgleerlingen die het fundamentele niveau ook met extra inzet en faciliteiten niet zal halen (in het bijzonder in het speciaal onderwijs); op dit gebied zouden pilots moeten worden opgezet;
- er moeten voldoende tijd en middelen zijn om referentieniveaus in te voeren; er zal moeten worden geïnvesteerd in aangepaste toetsen en leermiddelen;
- referentieniveaus moeten ondersteunend werken bij opbrengstgericht werken; op dit gebied is versterking van de kwaliteit van leraren nodig, zowel in de opleidingen als bij het zittende personeel; ook zouden schoolleiders meer tijd moeten krijgen voor het uitvoeren van onderwijskundig leiderschap;
- referentieniveaus en bijbehorende toetsen moeten bedoeld zijn voor onderwijsverbetering en niet leiden tot een afrekencultuur;
- er is zorg over de mogelijkheid dat extra aandacht voor taal en rekenen ten koste zou kunnen gaan van andere vakken en vaardigheden.

De PO-Raad signaleerde naar aanleiding van deze veldraadpleging wel dat het thema referentieniveaus voor veel mensen op de werkvloer werd beleefd als abstract en afstandelijk ('ze staan nog niet op de agenda'). Dat blijkt enkele jaren later nog steeds het geval, volgens een onderzoek van Regioplan (2012)

---

323 PO-raad (2008). Advies aan staatssecretaris Dijkema over Referentieniveaus taal en rekenen. Utrecht: PO-raad.



naar activiteiten in het scholenveld op het gebied van taal en rekenen.<sup>324</sup> In het po blijkt de bekendheid met de referentieniveaus groot, maar het daadwerkelijk gebruik ervan in het onderwijs komt nog weinig voor. Dat is bevestigd in het interview over kwaliteitsbeleid met de beleidsmedewerker van de PO-Raad. Zij wijst er op dat het logisch is dat scholen er nog weinig mee doen, omdat dat feitelijk ook niet goed kan zolang er nog geen toetsen zijn die beheersing van referentieniveaus kunnen laten zien. De ontwikkeling daarvan blijkt ingewikkelder en tijdrovender dan de beleidsmakers hebben verondersteld. Concreet betekent dit dat de referentieniveaus enkele jaren na invoering nog niet in het primair onderwijs zijn 'ingedaald'.

Omdat deze indaling van de referentieniveaus in het scholenveld dus feitelijk nog moet plaatsvinden, moet afgewacht worden of de globale steun die er in deze sector nu is voor referentieniveaus zal blijven bestaan als eerste resultaten over beheersingsniveaus zichtbaar worden. Wanneer die resultaten tegenvallen (zoals nu het geval is bij de rekentoets in het voortgezet onderwijs), of wanneer, zoals te verwachten is, verschillen tussen scholen groot blijken te zijn<sup>325</sup>, zou er (meer) debat kunnen ontstaan over de referentieniveaus in het primair onderwijs. Enige ambivalentie daarover onder leerkrachten bleek enkele jaren geleden uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut (2009). Een deel van de in dit onderzoek geraadpleegde leerkrachten verwachtte dat de (toen nog niet ingevoerde) referentieniveaus zouden bijdragen aan betere onderwijsresultaten, maar een ander deel dacht van niet, met als argument dat de marges voor onderwijsverbetering daarvoor te smal zijn. Ook werd gevreesd voor een grote druk op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen.<sup>326</sup>

### *Primair onderwijs, draagvlak voor opbrengstgericht werken*

Uit beide hiervoor genoemde onderzoeken blijkt verder dat er in het primair onderwijs een behoorlijk positieve houding bestaat tegenover opbrengstgericht werken. Een recentere onderzoek van het Kohnstamm Instituut (2013) heeft dit

---

324 Regioplan (2012). *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in po, vo en mbo*. Amsterdam: Regioplan.

325 Zie Roeleveld, J., & Beguin, A. (2009). *Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. .

326 Ledoux, Blok, Boogaard & Krüger, 2009.

nogmaals laten zien.<sup>327</sup> Wel blijkt uit dit laatste onderzoek enige zorg over verschraling van het onderwijsaanbod als gevolg van alle aandacht voor taal en rekenen. Die zorg bestaat niet alleen bij leerkrachten maar ook bij intern begeleiders, schoolleiders en besturen. In het interview met de beleidsmedewerker van de PO-Raad is aangegeven dat vanaf het begin veel draagvlak in scholen bestond om het leerproces bij te sturen aan de hand van resultaten. Men zag dat daarin veel winst te behalen viel, dat was geen punt van discussie. Inmiddels is opbrengstgericht werken op het gebied van taal en rekenen, en is er in toenemende mate behoefte om opbrengsten ook breder te meten, bijvoorbeeld bij vakken als kunstzinnige vorming. Dan gaat het dus niet meer om harde, cognitief meetbare domeinen, en de vraag is hoe deze opbrengsten zichtbaar gemaakt kunnen worden. Door de verbinding met harde, meetbare gegevens en daardoor de 'smalheid' wordt de term opbrengstgericht werken beladen, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker. Uit activiteiten op het gebied van voorlichting, ondersteuning en pilots gericht op opbrengstgericht werken blijkt ook dat de belangstelling van scholen en besturen hiervoor groot is, er is sprake van ruime deelname hieraan.<sup>328</sup> Ook uit recent onderzoek naar meningen van schoolleiders en besturen over het bestuurakkoord po en de prestatiebox blijkt dat opbrengstgericht werken tamelijk populair is. Het blijkt naast aandacht voor professionalisering het meest op de eigen beleidsagenda te staan en de middelen van de prestatiebox worden naar verhouding vaak hieraan besteed.<sup>329</sup>

### *Primair onderwijs, draagvlak voor excellentiebevordering*

Uit dit laatste onderzoek blijkt tevens ruime steun voor het streven naar een uitdagend aanbod voor excellente leerlingen. In het gesprek met de beleidsmedewerker van de PO-raad kwam naar voren dat dit steeds meer gaat spelen in het veld. Scholen willen echter niet de aandacht voor de zwakke leerlingen verliezen. Het is volgens de geïnterviewde verschillend in hoeverre besturen zich geprikkeld voelen door het excellentiebeleid. Er zijn besturen actief mee bezig, maar de algemene teneur is dat Nederland ver is met het

---

327 Verbeek, F., Ledoux, G., & Glaudé, M. (2012). Op weg naar opbrengstgericht leiderschap. Evaluatie van het project 'Versterken kwaliteit bestuur en management'. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

328 Zie bijvoorbeeld School aan Zet in beeld (2013). [www.schoolaanzet.nl](http://www.schoolaanzet.nl).

329 Algera e.a. (2013). De werkzaamheid van Actieplan, Bestuursakkoord en Prestatiebox binnen het primair onderwijs. Rotterdam/Amsterdam: CED/Kohnstamm Instituut.

onderwijs voor zwakkere leerlingen en er inmiddels ook al veel gedaan wordt voor de sterke leerlingen. Men wil er dus wel voor alle leerlingen zijn, maar niet teveel doorschieten in aandacht voor de bovenkant van de leerlingen.

*Primair onderwijs, draagvlak voor verplichte eindtoets en leerlingvolgsysteem*

Over het wetsvoorstel betreffende de verplichting tot het gebruiken van een leerlingvolgsysteem en een centrale eindtoets is in 2011 een internetconsultatie gehouden. Hierop kwamen 220 reacties, voor het grootste deel van professionals in het po en voor een kleiner deel van ouders en van onderwijsorganisaties en -verenigingen. Een tweederde meerderheid is voorstander van een centrale eindtoets taal en rekenen, van wereldoriëntatie als facultatief onderdeel daarin en van een latere afname in het schooljaar. Eveneens tweederde is voorstander van het verplichten van een leerlingvolgsysteem en van het onderzoeken van mogelijkheden voor het meten van toegevoegde waarde. Bij uitgevers van toetsen en tests in het primair onderwijs bestaan wel bedenkingen tegen de rol van het Cito als beoogd wettelijk ontwikkelaar van de eindtoets. Ook de Onderwijsraad heeft zich in een advies in deze zin uitgelaten.<sup>330</sup> Zoals eerder vermeld kwam hierop ook kritiek in de Tweede Kamer. Daarom is er uiteindelijk voor gekozen wel een centrale eindtoets te laten ontwikkelen, maar het ook voor scholen mogelijk te maken om een alternatieve toets te kiezen, mist deze voldoet aan landelijke kwaliteitseisen.<sup>331</sup> Uit het interview met de PO-raad blijkt dat het draagvlak voor de verplichte eindtoets ruimer is geworden nu er voor scholen keuzevrijheid is voor andere eindtoetsen. Wel wordt opgemerkt dat met de toets niet de kwaliteit van het onderwijs wordt gemeten, maar alleen resultaten op taal en rekenen. Er bestaat angst dat de kwaliteit van de school gereduceerd

---

330 TK (2011-2012). Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. p. 26-31. Zie ook Onderwijsraad (2011). Toetsing in het primair onderwijs: Commentaar van de Onderwijsraad op het concept-wetsvoorstel centrale eindtoets. Den Haag: Onderwijsraad.

331 [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl). Zie ook Ministerie van OCW (2013). Uitwerking andere eindtoetsen PO. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer)

wordt tot dat ene cijfer en dat het teveel een verantwoordingsaspect zal worden.

*Voortgezet onderwijs, draagvlak voor referentieniveaus*

Zoals eerder aangegeven heeft ook de VO-raad een veldraadpleging gehouden over referentieniveaus in 2008. In dit kader zijn bezoeken afgelegd aan scholen van alle onderwijssoorten in het vo, waarbij gesprekken zijn gevoerd met teams van betrokken personeelsleden, van schoolleiders en decanen tot docenten in verschillende vakken. De VO-raad komt op basis hiervan tot de volgende conclusies<sup>332</sup>:

- Scholen vinden landelijke referentieniveaus zinvol;
- Referentieniveaus mogen geen struikelblok worden (met name voor vmbo-bb en zorgleerlingen);
- De leerling moet centraal staan; geen toetscircuit maar maatwerk, monitoring en ontwikkeling;
- Verantwoording door scholen;
- Professionalisering van docenten is nodig.

De VO-raad komt vervolgens tot een aantal adviezen:

- Zorg voor een grondige analyse van de haalbaarheid van de referentieniveaus en vertaling naar specifieke doelgroepen binnen niveau 2F.
- Zorg voor een positieve benadering van (zorg)leerlingen, vooral in het vmbo, praktijk- en speciaal onderwijs.
- Maak (adaptieve, digitale) toetsen kosteloos en eenvoudig toegankelijk voor de noodzakelijke monitoring en scholing.
- Controleer methoden en technieken op taalgebruik.
- Kijk naar doorlopende, sectoroverschrijdende lijnen, ook via programmatische aansluiting (of via methoden).
- Investeer in samenwerkingstrajecten tussen scholen over de sectoren heen; investeer in een leerlingvolgsysteem over de sectoren heen (minimaal po - vo). Bekijk de mogelijkheid dat resultaten en profielen via een portfolio met de leerling meereizen en meegroeien.

---

332 VO-raad (2008). Advies VO-raad over referentieniveaus taal en rekenen. Brief aan Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschappen, VO.081301, 1 december 2008.

- Pas op met landelijke monitoren; de belasting van scholen mag niet verder toenemen door een te veel aan monitoren; maak gebruik van steekproeven.
- Definieer explicieter de verantwoordelijkheid van het hoger onderwijs en bedrijfsleven;
- Geef het vo een paar jaar de tijd voor een goed, verantwoord invoeringstraject en houd er rekening mee dat de planning gedurende het traject waar nodig zal moeten kunnen worden aangepast.
- Verwerk de referentieniveaus zelf op dit moment niet in de wet, alleen de mededeling dat er referentieniveaus zijn. Geef scholen daarmee de ruimte en de kans een gedegen beleid en implementatietraject te ontwikkelen.

Hoewel dus de VO-Raad voorstander was van een meer geleidelijke invoering dan waarvoor de politiek gekozen heeft, was er op zichzelf wel draagvlak voor de referentieniveaus. Ook uit het interview met de VO-raad blijkt dat in het VO-veld draagvlak bestond voor het verhogen van de niveaus voor rekenen en taal, onder andere door de invoering van referentieniveaus.

De consequenties van de invoering van referentieniveaus in het vo blijken in de praktijk echter lastiger dan van tevoren gedacht. Voor Nederlands was het redelijk makkelijk in te passen. Bij rekenen is het moeilijker, omdat dit niet duidelijk aan een vo-vak gebonden is. De koppeling met wiskunde ligt het meest voor de hand, maar het raakt ook aan scheikunde en natuurkunde. Scholen vullen de aandacht voor rekenonderwijs dan ook verschillend in. Lastig is ook dat het voor leerlingen in het VWO vervelend is dat ze nog rekensommen moeten maken die ze al beheersen, terwijl die sommen voor leerlingen in het vmbo vaak te moeilijk zijn, met name in vmbo-bb. Dit laatste is een punt dat de VO-raad, samen met de AOC-raad en de MBO-raad, al vanaf de wettelijke invoering van de referentieniveaus als zorgpunt heeft aangemerkt, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker. Er is gepleit voor onderzoek naar de haalbaarheid van het eindniveau 2F voor deze leerlingen. Inmiddels is er wel een overgangsregeling op dit punt van kracht, in 2014 wordt bekeken wanneer het referentieniveau voor deze leerlingen volledig wordt ingevoerd. In de werkgroepen voor referentieniveaus was men niet voor de koppeling met het examen, ook de Onderwijsraad heeft geadviseerd om voor de referentieniveaus alleen met diagnostische toetsen te werken. Bij de vaststelling van de referentieniveaus is er ook van uit gegaan dat een deel van

de leerlingen deze niveaus niet halen. Dat de referentieniveaus taal en rekenen toch in de eindexameneisen zijn opgenomen was een politieke keuze. De VO-raad dringt in oktober 213 dan ook opnieuw aan op een haalbaarheidsonderzoek en stelt vragen over het voornemen van de staatssecretaris om het cijfer voor de rekentoets nog in de pilotfase al op de cijferlijst van het diploma van leerlingen te plaatsen.<sup>333</sup> De VO-raad stelt hierbij uitdrukkelijk niet het implementatieproces te willen vertragen of te frustreren, omdat alle sectorraden het belang van een goede beheersing van taal en rekenen onderkennen: 'het vergroot de kansen van leerlingen en studenten op succes in onze samenleving'. Maar de VO-raad pleit wel voor een zorgvuldig onderzoek naar de haalbaarheid van de referentieniveaus en het implementatietraject. "Pas op basis van de uitkomsten van dat onderzoek kan bepaald worden voor welke groepen leerlingen de zak-/slaag regeling ingaat en hoe deze er precies uitziet. Daarbij is een structurele oplossing voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld vmbo bb-leerlingen en leerlingen met dyslexie) een belangrijk aandachtspunt"<sup>334</sup>.

In het interview met de PO- en VO-raad is ook aan de orde gesteld dat in het kader van de Dijsselbloem aanbevelingen in ieder geval voor vo en mbo opnieuw de praktische haalbaarheid bekeken zou moeten worden van wat deskundigen (gedoeld wordt op de Commissie Meijerink) destijds hebben bedacht. Dat geldt in het bijzonder voor de vertaling van de referentieniveaus in de rekentoets en het besluit welke niveaus voor welke leerlingen moeten gelden. Het door Dijsselbloem bepleite experimenteren vooraf, gebeurt nu achteraf door te piloten met de rekentoets, maar dat is volgens de geïnterviewden de verkeerde route. De vrees bestaat dat leerlingen er in vervolgopleidingen nadelen van ondervinden. In het vo leeft het onderwerp in ieder geval wel, maar het draagvlak is verschillend. Veel scholen voeren actief rekenbeleid in, maar zolang het nog niet echt meetelt hopen scholen ook op verder uitstel of afschaffing.

#### *Voortgezet onderwijs, draagvlak voor verplichte toetsen en leerlingvolgsysteem*

In het vo is ook wetgeving in voorbereiding aangaande verplichtstelling van leerlingvolgsystemen en tussentijdse diagnostische toetsen, in het kader van opbrengstgericht werken. Wat betreft deze toetsen gelden vergelijkbare

---

333 <http://www.vo-raad.nl/dossiers/taal-en-rekenen/haalbaarheidsonderzoek-rekentoets-nodig>

334 <http://www.vo-raad.nl/dossiers/taal-en-rekenen/kamer-deelt-zorgen-over-rekentoets>

dilemma's als eerder geschetst. Volgens het interview met de beleidsmedewerker van de VO-raad hebben scholen wel behoefte aan een ijkmogelijkheid, om aan het eind van de onderbouw te onderzoeken waar leerlingen staan. Maar het verplichte karakter stuit op weerstand. Ook heerst de mening dat er al veel getoetst wordt (proefwerken, schriftelijke overhoringen). Het zou helpen als het om adaptieve toetsen zou gaan die tijd- en plaatsonafhankelijk afgenomen kunnen worden. Scholen willen zoveel mogelijk ruimte om het zelf in te vullen. Op de verplichting van leerlingvolgsystemen wordt weinig weerwoord gegeven. Volgens de beleidsmedewerker van de VO-raad is dit geen grote verandering, scholen werken toch al in toenemende mate met leerlingvolgsystemen.

#### *Voortgezet onderwijs, draagvlak voor opbrengstgericht werken*

Wat betreft opbrengstgericht werken is het beeld van de VO-raad volgens de geïnterviewde medewerker dat het idee in het vo wel wordt omarmd, maar dat er tegen de operationalisering veel weerstand is, vooral vanwege de werkdruk die het zou opleveren. In het vo wordt opbrengstgericht werken vertaald als maatwerk en differentiëren, maar docenten vinden dat moeilijk te implementeren doordat zij werken met veel klassen en leerlingen. Ook in het vo speelt het voor het po al genoemde kritiekpunt over de versmalling van het onderwijs naar alleen aandacht voor taal en rekenen.

Volgens inspectieverslagen blijkt in het voortgezet onderwijs zo'n 15-28% van de scholen een voldoende te scoren op alle indicatoren voor opbrengstgericht werken<sup>335</sup>. Uit de gegevens van de nulmeting van de Prestatiemonitor van de VO-raad<sup>336</sup> blijkt dat scholen zelf aangeven dat zij al wel bezig zijn met de verschillende stappen van opbrengstgericht werken, maar dit nog niet volledig ingevoerd en geborgd hebben. Meer dan de helft van de onderzochte scholen heeft in het schoolplan thema's staan die overeenkomen met de ambities uit het bestuursakkoord aangaande opbrengstgericht werken. Uit de zelfscan van de Prestatiemonitor blijkt dat scholen aangeven dat ze zich gemiddeld genomen in de ontwikkelings- of implementatiefase bevinden wat betreft invoering van opbrengstgericht werken. Dat het thema leeft bij de scholen

---

335 Inspectie van het Onderwijs (2013). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

336 VO-raad, & Schoolinfo. (2012). Prestatiemonitor: Landelijke rapportage 2012. Nulmeting in het kader van het Bestuursakkoord 2012-2015. Schoolinfo.

blijkt ook uit gegevens van School aan Zet. Ongeveer 44% van de bij School aan Zet aangemelde VO-scholen kiest als thema opbrengstgericht werken om de komende jaren aan te werken.<sup>337</sup>

#### *Voortgezet onderwijs, draagvlak voor aanpassing exameneisen*

Tegen de aanscherping van de zak-/slaagregeling van de examens bestond aanvankelijk wel weerstand in het vo-veld. De VO-raad stuurde in 2009 een brief naar Minister Bijsterveldt, mede namens het LAKS, Ouders & Co, en Forum. In de brief werd gesteld dat de regeling niet zou bijdragen aan kwalitatief goed onderwijs. Er wordt gewaarschuwd voor verschraving van het onderwijs door meer aandacht voor het examenprogramma en examentraining. Ook voor kwetsbare groepen, zoals leerlingen met dyslexie, kunnen de hogere eisen tot problemen leiden, aldus de briefschrijvers. Als gevolg van de aanscherping van eisen werd een 'slagveld' voorspeld onder de examenkandidaten. Naar aanleiding van deze weerstand is door de beleidsmakers gekozen voor een wat meer gefaseerde invoering van de strengere eisen.

Nu inmiddels gebleken is dat het aantal geslaagde examenkandidaten meevalt (zelfs wat gestegen is), wil de staatssecretaris de komende jaren opnieuw de exameneisen verzwaren. De VO-raad waarschuwt hier opnieuw voor<sup>338</sup>, en stelt voor het huidige regime eerst nog eens een paar jaar te handhaven en te kijken hoe dat op de langere termijn uitpakt. Volgens de VO-raad zijn er aanwijzingen dat er meer zittenblijvers zijn en meer leerlingen die op een lager niveau eindexamen doen. Ook is er mogelijk een effect op de keuze van profielen, waarbij minder voor wiskunde B gekozen wordt. De VO-raad wijst erop dat deze neveneffecten goed gemonitord moeten worden.<sup>339</sup> Ook is er de herhaalde zorg dat de verzwaring van de exameneisen voor sommige scholen, met name scholen met veel allochtone leerlingen, tot grote problemen zal leiden.<sup>340</sup>

#### *Voortgezet onderwijs, draagvlak voor excellentiebevordering*

Aandacht voor excellente leerlingen kan wel rekenen op een ruim draagvlak in

---

337 School aan Zet (2013). Programma School aan Zet. Samenwerking met EIS.

338 <http://www.vo-raad.nl/dossiers/examens/pas-op-met-verder-verzwaren-exameneisen>. Geraadpleegd op 20-1-2014.

339 <http://www.vo-raad.nl/dossiers/examens/eindexamens-beter-gemaakt-dan-vorig-jaar>

340 <http://www.vo-raad.nl/dossiers/examens/deel-scholen-worstelt-met-exameneisen>



het vo-veld. Zo hebben OCW en VO-raad in het bestuursakkoord streefdoelen gesteld aangaande de leerprestaties van de sterkere leerlingen<sup>341</sup>. Via de prestatiebox zijn er sinds 2012 onder meer voor dit doel financiële middelen voor beschikbaar gesteld aan de scholen. Uit de eerder genoemde Prestatiemonitor van de VO-Raad blijkt dat 68% van de VO-scholen maatwerktrajecten aanbiedt die specifiek gericht zijn op excellente en hoogbegaafde leerlingen. Voor scholen met een VWO-afdeling is dit percentage nog wat hoger, 87%.

Ook is er inmiddels voor het tweede jaar aan een aantal scholen het predicaat 'excellente school' uitgereikt. In 2013 betrof het 76 scholen waarvan 36 vo-scholen (141 aanmeldingen). In 2012 waren er evenveel aanmeldingen (142), maar zijn er minder scholen gelauwerd (52 predicaten waarvan 21 vo-scholen).

### *Draagvlak kwaliteitsbeleid algemeen*

Bovenstaande gegevens over draagvlak in het onderwijsveld voor het kwaliteitsbeleid betreffen de in dit hoofdstuk onderscheiden deelaspecten van het beleid. Meer algemene gegevens kunnen ontleend worden aan een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP heeft in 2011 op eigen initiatief onderzoek gedaan naar hoe men in het onderwijsveld denkt over nut en noodzaak van het verbeteren van de basisvaardigheden. Het ging om een kwalitatief onderzoek, waaraan 75 deelnemers uit po en vo hebben deelgenomen: schooldirecties, bestuurders, leerkrachten, ouders uit medezeggenschapsraden, interne toezichthouders en vertegenwoordigers van gemeenten.<sup>342</sup>

Een interessante uitkomst is dat ook in dit onderzoek sprake is van ambivalentie in de opvattingen van de deelnemers. Vooral leraren zijn van mening dat het huidige kennis- en vaardigheidsniveau van leerlingen te kort schiet, als het gaat om taal en rekenen. Tegelijkertijd is men er niet van overtuigd dat er sprake zou zijn van niveaudaling. Vooral schooldirecteuren trekken deze niveaudaling in twijfel en benoemen alle aandacht hiervoor als 'mediahype'. Niettemin zijn alle actoren er voor om in het onderwijs meer aandacht aan de basisvaardigheden te besteden. Persoonlijke waarneming van

---

341 Voorzitter VO-raad, Staatssecretaris van OCW, & Minister van OCW (2012). Bestuursakkoord VO-raad - OCW 2012-2015. Den Haag, 14 december 2011.

342 Turkenburg, M. (2011). De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden. Den Haag: SCP.

‘tekorten’ speelt daarbij veel meer een rol dan de positie van Nederland in de internationale rangorde. Ervaren docenten geven aan dat ze minder dan voorheen kunnen voortbouwen op basale kennis en vaardigheden van hun leerlingen.<sup>343</sup>

De ambivalentie blijkt ook uit het feit dat men vrij algemeen vóór het verhogen van de basisvaardigheden is, maar dat lang niet iedereen daar de eigen lespraktijk op wil aanpassen. In het voortgezet onderwijs verwijst men naar het basisonderwijs. Binnen de eigen lessen ziet men daar geen ruimte om aan basisvaardigheden te werken en men acht het, vanuit het eigen vakperspectief, ook geen vanzelfsprekende taak. “Het eigenaarschap van deze taak is niet evident”, zo concludeert de onderzoeker. Ook ontbreken in het voortgezet onderwijs (onderwijs)tijd en middelen om tekorten in de basisvaardigheden weg te werken. In het basisonderwijs is de focus op basisvaardigheden vanzelfsprekender, want dat is immers een kerntaak. Maar het basisonderwijs kan de verantwoordelijkheid hiervoor ook niet bij een ander neerleggen. Opbrengstgericht werken blijkt in dit onderzoek voor- en tegenstanders te kennen. De voorstanders wijzen op cultuuraspecten in het onderwijs die deze werkwijze nog in de weg staan. De tegenstanders benoemen juist de weerstanden: het zou het onderwijs eenzijdig maken, toepassing van eigen pedagogische en didactische keuzes in de weg staan en leiden tot teaching to the test. Er lijkt echter, aldus de onderzoeker, ook angst te bestaan om te worden afgerekend op prestaties.

De zorg om mogelijke verschraling van het onderwijsaanbod komt ook in dit onderzoek naar voren.

### *Standpunt van de PO-Raad*

Commitment van de PO-Raad aan de ambitie om onderwijsprestaties te verhogen kan worden afgeleid uit het manifest In tien jaar naar de top, dat door de PO-Raad in 2010 werd uitgebracht. Dit omvat een beknopt 10-jarenplan voor het primair onderwijs.<sup>344</sup> De ambitie om de opbrengsten van het basisonderwijs over de hele linie (niet alleen voor taal en rekenen) hoger te

---

343 Dit lijkt vreemd, in het licht van de opmerkingen (en bevindingen) dat het niveau feitelijk niet (noemenswaardig) daalt. Mogelijk speelt hier ook het ‘vroeger was alles beter’ denken een rol. Dit is in het onderwijs een verschijnsel van alle tijden.

344 PO-raad. (2010). In tien jaar naar de top: Pleidooi voor 10-jarenplan voor het primair onderwijs. Utrecht: PO-raad.

krijgen dan een basisniveau staat in dit manifest centraal. In deze ambitie passen geen zwakke scholen en geen leerlingen die onvoldoende uitgedaagd worden, aldus het manifest. Aan de politiek wordt een lange termijn perspectief gevraagd, omdat het onderwijs steun en zekerheid nodig heeft om prestaties te kunnen leveren. Heldere doelstellingen horen hierbij. “Het wat is aan de politiek, het ‘hoe is aan het veld. Het onderwijs zal laten zien dat het kan.” Opbrengstgericht werken stimuleren is hierbij de centrale strategie. Conditie die volgens de PO-Raad vervuld moeten worden zijn voldoende deskundigheid op alle niveaus (hiervoor zijn schoolbesturen verantwoordelijk), een passende groepsmaat (de bekostiging van het primair onderwijs moet dat mogelijk maken), meer academisch geschoolde leraren, een lerarenregister, benchmarking, goede schoolgebouwen (dit is deels een verantwoordelijkheid van gemeenten) en maximale toegankelijkheid van voorscholen.

#### *Standpunt van de VO-raad*

Een vergelijkbare stellingname zien we in de VO-professionaliseringsagenda van de VO-raad<sup>345</sup>. De VO-raad beschrijft in dit document dat het onderwijs draait om optimale talentontwikkeling van leerlingen. Hiertoe is het noodzakelijk dat scholen lerende organisaties vormen met een goed HRM-beleid. Opbrengstgericht werken wordt gezien als logisch middel om de leerprestaties van leerlingen te verhogen. Aangegeven wordt dat de VO-raad opbrengstgericht werken ziet in een brede definitie, dus niet alleen voor de kernvakken, maar voor alle vakken. Professionalisering van docenten en schoolleiding zijn cruciaal als het gaat om de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

#### *9.4.6 Toezicht*

In de beleidsdocumenten en in de Kamerdebatten wordt in verband met kwaliteitsbeleid een aantal malen verwezen naar de rol van de inspectie. Dat gebeurt op twee manieren. De eerste, die in de Kamerdebatten het meest voorkomt, bestaat uit verwijzingen naar bevindingen van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs (PISA-uitkomsten, taal- en rekenzwakke scholen, aantal scholen dat onvoldoende opbrengstgericht werkt). Deze fungeren herhaaldelijk als argument om vanuit de overheid kwaliteitsbeleid te voeren, in het bijzonder in de vorm van het verplicht stellen van referentieniveaus

---

345 VO-raad (2011). VO-Professionaliseringsagenda. Utrecht: VO-raad.

(‘heldere normen’). De tweede bestaat uit aankondigingen van taken die de inspectie krijgt in het kwaliteitsbeleid, of herhaling van taken die de inspectie op dit gebied al heeft. Nieuw is bijvoorbeeld dat de inspectie ook toezicht zal gaan houden op de aandacht die scholen hebben voor het aanbod voor excellente leerlingen en op het taal- en rekenonderwijs in het vo (en het mbo). Scholen die onvoldoende inspanningen leveren, zullen door de inspectie daarop worden aangesproken.<sup>346</sup> Nieuw is ook dat de inspectie een prominente (regie)rol krijgt in de pilots leerwinst die in het po en vo zijn gestart. Een wat onduidelijk blijvend punt is de vraag of de inspectie het halen van referentieniveaus op enig moment gaat opnemen in haar toezicht. In de Memorie van Toelichting bij de wet op de referentieniveaus staat daarover: “Over een aantal jaren wordt de invoering van de referentieniveaus geëvalueerd. Op basis hiervan kan worden bepaald of scholen in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus. Bovendien wordt dan onderzocht of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de minimumleerresultaten van scholen.”<sup>347</sup> En in een beleidsbrief van een jaar later staat: “Het mag duidelijk zijn dat er een moment komt waarop de referentieniveaus wel worden meegewogen in het inspectieoordeel over de leeropbrengsten van de scholen. (..) Dat moment hangt mede af van de mate waarin de referentieniveaus succesvol zijn ingevoerd. Zo’n moment willen we helder en vroegtijdig naar scholen communiceren.”<sup>348</sup>. Ook Tweede-Kamerleden gaan er van uit dat scholen beoordeeld zullen worden op het halen van de referentieniveaus. Maar over hoe dat zou moeten gebeuren, worden geen uitspraken gedaan. De inspectie hanteert in haar huidige toezichtkaders een vorm van weging van het leerlingenpubliek van een school bij de beoordeling van de leeropbrengsten. Daarbij wordt dus gedifferentieerd in te behalen normen. De referentieniveaus zijn echter bedoeld als absolute standaarden. Ongewogen toepassing hiervan

---

346 TK (2013-2014). Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2013. Brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

347 TK (2009-2010). Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

348 TK (2008-2009). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 7, 20 februari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

zou tot grote verschillen leiden tussen scholen met een verschillend leerlingenpubliek, in ieder geval in het basisonderwijs.<sup>349</sup> Gewogen toepassing zou echter inhouden dat de norm '75% van de leerlingen haalt tenminste het fundamentele niveau' niet op schoolniveau zou gelden. In de beleidsdocumenten is dit onderwerp niet verder uitgewerkt.

De inspectie heeft ook een rol bij het beoordelen van opbrengstgericht werken. Hiervoor heeft de inspectie indicatoren opgesteld, deze zijn al een aantal jaren van kracht. Volgens sommige Tweede Kamerleden is dit op of over de grens van het 'hoe'.

Ook in het interview met de beleidsmedewerker van de PO-raad komt de 'wat en hoe' discussie aan de orde. Het veld heeft volgens haar wel behoefte aan de inspectie als 'critical friend' in het kader van de invoering van opbrengstgericht werken, maar er zou geen oordeel aan verbonden moeten worden. De toezichthoudende taak zou beperkt moeten zijn tot de wettelijk vastgestelde deugdelijkheidseisen.

Een opmerkelijk punt is nog dat onlangs in de Tweede Kamer een motie is aangenomen die stelt dat de inspectie bij het toezicht op basisscholen niet langer van de scholen mag vragen dat ze een landelijk genormeerde toets gebruiken voor leerlingen in de kleuterleeftijd. In de motie wordt gesteld dat hiervoor geen wettelijke basis bestaat en dat kleuters vanwege hun grillige ontwikkeling moeilijk betrouwbaar te toetsen zijn.<sup>350</sup> Deze uitspraak wekt verbazing, aangezien de Tweede Kamer wel heeft ingestemd met de verplichting voor scholen om een leerlingvolgsysteem te gebruiken ('een systeem met toetsen voor groep 1 tot en met 8') en er in het kader van het VVE-beleid juist wordt gepleit voor toetsing in de kleutergroepen om de effecten van de voorschoolse educatie te kunnen monitoren (zie het hoofdstuk over het VVE-beleid). De motie stelt dus feitelijk dat scholen wel een leerlingvolgsysteem moeten gebruiken, en dat de inspectie daarop mag toezien, maar dat dat niet geldt voor de kleutergroepen.

#### *9.4.7 Fasering en uitvoering*

Voor de referentieniveaus is na de wettelijke invoering in 2010 een

---

349 Ledoux, G., & Roeleveld, J. (2011). Zal de invoering van referentieniveaus het niveau van het onderwijs verhogen? *Toegepaste Taalwetenschap in Artikelen*, 86(2), 17-24.

350 TK (2013-2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014; Motie van het lid Rog c.s.. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 27, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

invoeringsperiode genomen van enkele jaren. In die periode moesten de volgende stappen worden gezet:

- ontwikkelen van toetsen respectievelijk ijken van bestaande toetsen op de referentieniveaus;
- wettelijk regelen dat er een centrale eindtoets komt voor het po en dat referentieniveaus onderdeel uitmaken van de centrale eindexamens vo;
- College voor Examens in stelling brengen als regievoerder;
- uitvoeren van proeftoetsingen, met jaarlijks grotere aantallen leerlingen;
- aanpassing van leerlingvolgsystemen aan de referentieniveaus, opdat scholen tussentijds kunnen volgen wat de vorderingen van de leerlingen zijn in de richting van de referentieniveaus;
- (voorbereiden van) verplaatsen van het afnamemoment van de centrale eindtoets PO;
- vastleggen (door CvE) welke aanpassingen of hulpmiddelen zouden moeten gelden voor leerlingen met dyslexie of dyscalculie;
- referentieniveaus vertalen in leerlijnen en tussendoelen.

Voor het po was het streven om de verplichte eindtoets voor het eerst af te nemen in 2013 (basisonderwijs) en 2015 (speciaal onderwijs). Voor het vo was het streven om vanaf schooljaar 2013-2014 te examineren op de referentieniveaus<sup>351</sup>.

Aan het Cito werd gevraagd proeftoetsingen uit te voeren. Uit eerste resultaten daarvan, in 2010, werd duidelijk dat er in het vmbo-b en in mindere mate in het vmbo-k veel leerlingen waren die de referentieniveaus nog niet haalden, met name niet bij rekenen (dit gold ook voor mbo-1 en -2)<sup>352</sup>. Voor de minister was dat in 2011 nog geen aanleiding om koers of tijdspad bij te stellen:

“Alhoewel de afstand tot de beoogde referentieniveaus soms groot is, zie ik in de resultaten van deze metingen geen aanleiding om het beoogde tijdspad van invoering bij te stellen. (...) Ze zijn wel een duidelijk signaal dat scholen in het vo en mbo stevig moeten inzetten op de versterking van het taal- en rekenonderwijs. (...) Ik vraag het CvE om bij de pilots in het vmbo en mbo nader

---

351 TK (2013-2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014; Motie van het lid Rog c.s.. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 27, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

352 Zie bijvoorbeeld Cito (2010). Meting taal en rekenen 2010. Tweede meting: een indicatie van leerprestaties in termen van het referentiekader. Arnhem: Cito.

te onderzoeken hoe rekening kan worden gehouden met de verschillende doelgroepen.”<sup>353</sup>

In 2012 wordt echter besloten het tijdpad toch uit te stellen. Voor het po gaat het om een jaar uitstel (omdat de ontwikkeling/aanpassing van toetsen meer tijd kost), voor het vo is de voornaamste aanpassing dat de rekentoets pas in het schooljaar 2015-2016 deel zal uitmaken van de uitslagregel (zak - en slaagregeling). De belangrijkste reden daarvoor is dat scholen en leerlingen eerst de gelegenheid moeten hebben om de leerlingen voldoende op niveau te krijgen. Het risico wordt reëel geacht dat een vroegere afname zal leiden tot toename van het aantal gezakte leerlingen en daarmee van het aantal voortijdig schoolverlaters. De rekentoets wordt wel ingevoerd, opdat scholen hiermee ervaring kunnen opdoen, maar zal de eerste jaren nog niet meetellen voor de examenuitslag. Ook wordt toegezegd dat in de rekentoets en het examen Nederlands rekening zal worden gehouden met de grote prestatieverschillen in de vmbo-leerwegen voor rekenen en Nederlandse taal. ‘Bij de afstemming van het vereiste referentieniveau 2F blijft onderscheid aanwezig in de exameneisen per leerweg’<sup>354</sup>. Dit komt erop neer dat de ondergrens van de referentieniveaus voor alle leerwegen 2F zal blijven, maar dat er wel verschillende uitwerking cq moeilijkheidsgraad in de examenopgaven per vmbo-leerweg zal komen. Het CvE heeft de taak gekregen om dit verder uit te werken en in pilots uit te testen. De implementatie in het vmbo-b krijgt ook wat meer tijd. Een andere reden voor uitstel is dat scholen (meer) tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op veranderingen in (moeilijkheidsgraad) van de examens Nederlandse taal.

Een tussentijdse aanpassing in het po, in 2013, is dat er niet één uniforme eindtoets verplicht zal worden gesteld, maar dat scholen ook kunnen kiezen voor toetsen van andere toetsontwikkelaars dan het Cito. Dit was een wens van de Tweede Kamer en een advies van de Onderwijsraad. Het CvE krijgt de taak om hulpmiddelen voor toetsontwikkelaars te ontwikkelen om hen in staat te stellen eindtoetsen te maken die passen bij de referentieniveaus. Verder wordt aangekondigd dat in 2015 weliswaar voor de eerste maal een eindtoets bij alle

---

353 TK (2013-2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014; Motie van het lid Rog c.s.. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 27, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

354 Ministerie van OCW (2012). Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen, dd. 19 december 2012. Den Haag: OCW.

scholen zal worden afgenomen, maar dat deze nog niet alle domeinen van de referentieniveaus zal omvatten. Voor de taaldomeinen mondelinge taalvaardigheid en schrijfvaardigheid is meer ontwikkeltijd nodig, onder andere om na te gaan of hiervoor digitale adaptieve toetsing kan worden ingezet.<sup>355</sup>

Een tussentijdse aanpassing voor het vo is in 2013, naast wat hierboven al genoemd is, dat de ondersteuning van scholen bij verbetering van het rekenonderwijs wordt geïntensiveerd. Vanuit de steunpunten taal/rekenen vo/mbo zullen scholen hiervoor worden bezocht. Ook de lerarenopleidingen worden hierbij betrokken, met het oog op nascholingsaanbod op dit gebied. Verder wordt aangekondigd dat leerlingen met dyscalculie vanaf 2016 een aangepaste toets zullen krijgen en dat zij gebruik mogen maken van extra hulpmiddelen.<sup>356</sup>

Het geheel van de invoering overziend, valt op dat er duidelijk sprake is van learning by doing. De hele invoering moest feitelijk voor het overgrote deel nog worden uitgedacht ná de wettelijke vaststelling van de referentieniveaus. Daardoor zijn er veel aanpassingen nodig, zowel in het tijdpad als in de inhoud en organisatie van al datgene wat nodig is om met de referentieniveaus te kunnen werken. Het implementatietraject wordt daardoor aanzienlijk langer dan aanvankelijk bedoeld was. Omdat men de urgentie van het beleid hoog achtte, was dat invoeringstraject juist tamelijk kort gehouden. Ook vanuit de Tweede Kamer werd aangedrongen op spoed. Men heeft in de startfase niet het geduld om eerst te wachten op de uitkomsten van onderzoek en pilots. Een voorbeeld hiervan is de discussie die in een Kamerdebat gevoerd wordt over de vraag of ook referentieniveaus ingevoerd zouden moeten worden voor het vak Engels. De staatssecretaris meldt dat ze daar positief tegenover staat, maar dat er nog experimenten bezig zijn en dat die eerst moeten worden afgewacht. De reactie daarop van de VVD is als volgt: "Het probleem is dat de uitkomst van de wetenschappelijke studies pas voorzien zijn voor eind 2012 (het is op dat moment augustus 2011) en je kunt op je klompen aanvoelen dat dit nog wat later zal worden. Waarom zouden we al die tijd wachten en niet in ieder geval

---

355 TK (2013-2014). Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2013. Brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

356 Idem.



vast referentieniveaus ontwikkelen?” En ook D66 uit zich in deze richting: “Ik wil de minister ook graag oproepen om er wat vaart achter te zetten. Prima die zorgvuldigheid en die pilots, maar ook voor bijvoorbeeld de pabo’s geldt: wie zaait, zal oogsten.”<sup>357</sup>

Zoals we eerder hebben vermeld (zie bij politiek draagvlak) komt men daar later weer enigszins van terug en wordt er juist weer onderzoek en zorgvuldigheid bepleit om tot haalbare en realistische keuzes te kunnen komen.

#### *9.4.8 Relatie met ander beleid*

Het kwaliteitsbeleid is omvattend en heeft daarmee deels ander beleid in zich opgenomen. Dat geldt in ieder geval voor een deel van het onderwijsachterstandenbeleid.

Er is verder een relatie met Passend onderwijs. In dit verband speelt vooral de discussie of de referentieniveaus voor alle leerlingen haalbaar zijn en welke typen leerlingen eventueel van het halen hiervan uitgesloten moeten worden. In de beleidsplannen staat dat dit alleen zou moeten gelden voor leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn of nog maar kort in Nederland verblijven. Naar aanleiding van de eerste resultaten met de toetsen wordt echter ook gediscussieerd over aanpassingen (verdere differentiatie) voor de leerlingen in het vmbo-b. Dan gaat het dus om een veel grotere groep laagpresteerders. Relevant voor Passend onderwijs is ook de discussie over de mogelijkheid dat de invoering van referentieniveaus zou kunnen leiden tot selectie aan de poort, dat wil zeggen niet toelaten van leerlingen die de niveaus wellicht niet zullen halen. Dit betreft uiteraard ook de zorgleerlingen/de laagpresteerders. De vraag is hoe zich dat zou verhouden tot de zorgplicht die schoolbesturen krijgen vanwege Passend onderwijs.

Niet op voorhand benoemd in het beleid, maar wel in de discussie over de tegenvallende rekenresultaten betrokken is de mogelijkheid dat strenge examennormen zouden kunnen leiden tot toename van het aantal voortijdig schoolverlaters, respectievelijk het aantal leerlingen dat geen startkwalificatie haalt. Dit raakt uiteraard aan de doelstellingen van het beleid op het gebied van

---

357 TK (2010-2011). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (III) voor het jaar 2011; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 207, 9 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

voortijdig schoolverlaten (zie bij het betreffende thema).

Verder is het kwaliteitsbeleid nauw gerelateerd aan het lerarenbeleid, dit betreft alle maatregelen om de kwaliteit van leraren en lerarenopleidingen te bevorderen (zie het betreffende thema).

Ten slotte is kwaliteitsbeleid ook gerelateerd aan beleid op het gebied van onderwijstijdbeleid (zie bij dat thema).

#### *9.4.9 Evaluatie*

Er is voor het kwaliteitsbeleid geen specifiek evaluatieprogramma ontwikkeld.

Er is wel onderzoek uitgezet bij NWO op het gebied van excellentie en taal en rekenen, maar hierbij is de vraagstelling vrijgelaten voor de onderzoekers. Het betreft fundamenteel onderzoek dat bedoeld is voor kennisgroei.

In het programma van de BOPO<sup>358</sup> is op verzoek van de directie po van OCW onderzoek gedaan naar opbrengstgericht werken en werken met referentieniveaus in het po. Dit heeft een meer beleidsevaluatief karakter. Ook wordt op dit gebied onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Twente, met subsidie van OCW. Dit is vooral gericht op de vraag hoe scholen kunnen werken met analyse van data over leeropbrengsten. Er is ook een onderzoek uitgezet naar opbrengstgericht werken in het vo, door de directie vo.

Voor het excellentiebeleid fungeert een Centrum voor Begaafdheidsonderzoek, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit is niet specifiek gericht op beleidsevaluatie.

Wel specifiek ten dienste van beleidsontwikkeling is de uitvoering van de proeftoetsen door het Cito, in het kader van de invoering van referentieniveaus. Verder is aan de pilots leerwinst ook onderzoek verbonden.

---

358 Programma beleidsgericht onderzoek primair Onderwijs; ondergebracht bij NWO.

## 9.5 Overzichtstabel

**Tabel 9.2** Overzicht kwaliteitsbeleid; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd? Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>Het beleid is door de overheid gemotiveerd. Legitimatie is gezocht in het belang van de kenniseconomie voor Nederland en in signalen over daling van prestatieniveau respectievelijk onderbenutting van talent. De ambities zijn dat Nederland in de top blijft van goed presterende landen, in internationale vergelijkingen, dat talenten maximaal worden benut en dat scholen streven naar kwaliteitsverbetering en hogere leeropbrengsten in de basisvaardigheden.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervineert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>Het op te lossen probleem in het kwaliteitsbeleid is dat het taal- en rekenniveau van leerlingen te laag zou zijn/zou dalen, dat niet alle talenten worden benut en dat met name excellente leerlingen te weinig worden uitgedaagd. Verder gaat het om verminderen van het aantal zwakke scholen en het stimuleren en waarderen dat scholen streven naar excellentie. De onderbouwing van de daling van het onderwijsniveau is niet erg sterk. De beleidsambities worden wel breed gedeeld. De noodzaak tot interventie is ambigu, zie wat is aangegeven over onderbouwing. Beleidsalternatieven zijn niet echt besproken, maar het beleid is zelf al een samenspel van maatregelen.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>De <b>overheid</b> is de centrale actor: formuleert het beleid, financiert en geeft richting aan implementatie. De <b>sectororganisaties</b> (PO-Raad, VO-Raad) nemen mede</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De centrale overheid heeft de regie in de beleidsontwikkeling. De Tweede kamer volgt ontwikkelingen via zeer regelmatige voortgangsrapportages.</p>

<p>verantwoordelijkheid voor het beleid, in ruil voor toezeggingen van de overheid op een aantal wensen m.b.t. meer ruimte voor het onderwijsveld.</p> <p><b>Cito en CvE</b> moeten zorgen voor toetsen die de beheersing van de referentieniveaus kunnen weergeven en voeren hiermee pilots uit.</p> <p><b>Scholen</b> worden geacht te gaan werken met referentieniveaus, opbrengstgericht werken te implementeren en te streven naar excellentie.</p> <p><b>Schoolbesturen</b> moeten dit bevorderen.</p> <p><b>Experts en begeleiders</b> ondersteunen scholen en besturen vanuit het programma School aan Zet.</p> <p><b>Gemeenten</b> hebben verantwoordelijkheden voor delen van het onderwijsachterstandenbeleid.</p> <p><b>De inspectie</b> houdt toezicht, rapporteert over onderdelen van het kwaliteitsbeleid en coördineert de pilots leerwinst.</p> <p><b>Ouders</b> moeten waar mogelijk scholen ondersteunen in het bevorderen van de leerprestaties van hun kinderen.</p> <p><b>Een jury</b> beoordeelt scholen op excellentie.</p> <p>Invloedrijk in de beleidsontwikkeling en – implementatie zijn vooral de sectororganisaties (alle beleidsonderdelen), Cito en CvE (toetsing en examinering), inspectie (opbrengstgericht werken en pilots leerwinst) en de jury (excellente scholen). Het programma School aan Zet speelt een belangrijke rol in de</p>	<p>Gemeenten hebben regie over het onderwijsachterstandenbeleid. De sectororganisaties voeren regie in eigen kring en hebben zich aan de beleidsdoelen gecommitteerd via de Bestuursakkoorden.</p> <p>De uitvoering is belegd bij CvE, Cito, School aan Zet en de inspectie. Voorloper van School aan Zet was voor het po het Projectbureau Kwaliteit.</p> <p>De taken van deze organisaties zijn helder, maar ze moeten meebewegen met ontwikkelingen in het beleid die het gevolg zijn van ‘voortschrijdend inzicht’.</p>
--	---

	implementatie, relevant hiervoor is ook de website <a href="http://www.taalenrekenen.nl">www.taalenrekenen.nl</a>	
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>(a) Referentieniveaus taal en rekenen. Doel: heldere normstelling, hierdoor prikkel tot verhoging niveau basisvaardigheden. Hulpinstrument voor scholen bij opbrengstgericht werken. Tevens instrument voor bewaking stelselkwaliteit. Uitvoerders: Commissie Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen en via hen betrokken experts en onderwijsprofessionals.</p> <p>(b) Bevorderen opbrengstgericht werken. Doel: inzet van een methodiek die moet leiden tot hogere prestaties basisvaardigheden. Uitvoerders: scholen, schoolbesturen, ondersteuners/School aan Zet, inspectie.</p> <p>(c) Toetsen en aangepaste examens Doel: instrumenten voor het meten van referentieniveaus en daarmee kwaliteitsbewaking en –bevordering. Hulpmiddelen voor scholen. Uitvoerders ontwikkeling: Cito, CvE, evt andere toetsontwikkelaars. Uitvoerders toepassing: scholen.</p> <p>(d) Excellentiebeleid Doel: talent beter benutten, excellente leerlingen meer uitdagen, scholen prikkelen om</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Zie boven.</p>

	<p>van voldoende naar goed naar beter te gaan wat betreft eigen onderwijskwaliteit.</p> <p>Uitvoerders: scholen, besturen, ondersteuners/School aan Zet, jury.</p> <p>(e) Bestuursakkoorden en prestatiebox</p> <p>Doel: afspraken met het veld over het behalen van gezamenlijke doelen, SMART geformuleerd, beschikbaar stellen van middelen die scholen naar eigen inzicht kunnen gebruiken voor deze doelen.</p> <p>Uitvoerders: scholen, besturen, sectororganisaties, School aan Zet.</p> <p>(f) Overige beleidsinstrumenten</p> <p>Zie bij de paragraaf beleidsinstrumenten.</p>	
Politiek draagvlak	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>In eerste instantie brede steun voor invoering referentieniveaus inclusief toetsing. Ook voor andere maatregelen/doelen van het kwaliteitsbeleid. Rondom opbrengstgericht werken en verplicht stellen van toetsen wel discussie over 'wat' en 'hoe' en vrijheid van onderwijs. Ook wat betreft rol van de inspectie. Kwaliteitsbeleid wordt als urgent gezien en daarom dringt de politiek aan op haast, ook al zijn er nog veel vragen over invoering. Tegelijkertijd ook zorgen over risico's wat betreft afrekencultuur, verschraving curriculum, teaching to the test en andere ongewenste effecten.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Tussentijdse bijstellingen zijn het gevolg van een te optimistische planning en het niet vooraf onderzoeken van haalbaarheid en implementatiecondities. De bijstellingen zijn eerder een gevolg van pilots (m.n. de pilots met proeftoetsen) dan dat ze zelf eerst op nut en noodzaak zijn onderzocht. Al 'lerend' stelt men bij.</p>

	Als gaandeweg blijkt dat invoering minder snel en makkelijk gaat dan verwacht lijken er wat barsten in het draagvlak te komen.	
Draagvlak onderwijsveld	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>Draagvlak is gezocht bij de sectororganisaties. Deze hebben veldraadplegingen gehouden, echter niet op grote schaal. De Tweede Kamer heeft ook beperkt hoorzittingen gehouden. Over de wetten toetsing en examinering zijn internetconsultaties gehouden.</p> <p>Voor opbrengstgericht werken lijkt ruim steun te bestaan in het veld, in ieder geval in het basisonderwijs. Onderzoek wijst hierop en ook de ruime deelname van scholen aan ondersteuningsaanbod. Over draagvlak vo en (v)so is minder bekend.</p> <p>Referentieniveaus hebben steun in het veld omdat ze houvast bieden. Er op toetsen resp. 'afrekenen' is echter veel meer omstreden, met name voor zwakkere leerlingen/zorgleerlingen en scholen met veel achterstandsleerlingen. Dat geldt in het bijzonder voor de bijbehorende zak- en slaagregels in het VO. Ook eenzijdige nadruk</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Bekendheid draagvlak: zie hiernaast.</p> <p>Zijn uitvoerders betrokken, hebben ze een goed beeld: Uitvoerders zijn weinig betrokken. Initiatief voor alle beleidsonderwerpen kwam bij de overheid vandaan, deels op advies van de Onderwijsraad (referentieniveaus). Gevolgen voor eigen werk zijn voor uitvoerders nog deels onbekend. M.u.v. referentieniveaus en verplichte toetsen raakt het beleid ook niet perse alle scholen, dat hangt ook af van de eigen keuzes van scholen en besturen</p> <p><i>Is tegenspraak gezocht?:</i> geen aanwijzingen voor gevonden.</p>

	<p>op taal en rekenen wordt bekritiseerd.</p> <p>In het po leven referentieniveaus nog nauwelijks omdat er nog geen toetsen zijn.</p> <p>Over excellentiebeleid is weinig bekend wat betreft draagvlak, maar lijkt niet omstreden.</p> <p>Kwaliteitsbeleid algemeen: er is ambivalentie bij leraren over de noodzaak om prestaties basisvaardigheden te verhogen. Niemand is daar tegen, maar betwijfeld wordt door sommigen of er veel ruimte voor verbetering is.</p> <p>Argumenten tegen zijn eenzijdig maken van het onderwijs, belemmering van toepassing van eigen pedagogische en didactische keuzes, gevaar van teaching to the test, afrekencultuur en verschraling van het onderwijsaanbod.</p>	
Variëteit (ruimte)	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Referentieniveaus, toetsen en examens zijn wettelijk verplicht voor alle scholen. Hoe men e.e.a. gebruikt voor eigen schoolontwikkeling is vrij. Opbrengstgericht werken is niet verplicht maar wordt wel sterk gestimuleerd. Deelname aan School aan Zet idem. Excellentiebeleid idem. Scholen zijn vrij om zich zelf aan te melden voor het predicaat excellente school.</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Deels. zie hiernaast.</p>
Normstelling (richting)	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p>



	<p>Er zijn concrete doelen geformuleerd, met name in de Actieplannen en de Bestuursakkoorden. Door de overheid, wat betreft de Bestuursakkoorden in samenspraak met de sectororganisaties.</p>	<p>Het 'wat' is helder omschreven in de referentieniveaus. Beperkt tot de vakken taal en rekenen. De ambities zijn hoog en mogelijk (moet nog definitief blijken na volledige implementatie) niet realistisch voor alle groepen leerlingen. Meeste zorg wat dit betreft bij rekenen.</p> <p>Belasting voor het onderwijsveld is niet heel hoog, maar van VO-scholen wordt wel gevraagd dat ze rekenonderwijs gaan bieden. Er ligt ook enige druk op leerlingen om voldoende te presteren. Nog niet duidelijk of het moeten voldoen aan de referentieniveaus 'slachtoffers' gaat maken.</p> <p>T.a.v. excellentiebeleid is het wat niet helder omschreven.</p>
<p>Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)</p>	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>Voor referentieniveaus liggen de eisen voor vo vast in exameneisen. Voor po is er de verplichting resultaten te laten zien op basis van een eindtoets. De inspectie zal toezicht houden/houdt al toezicht op aandacht voor taal en rekenen, aanbod voor excellente leerlingen en opbrengstgericht werken. Vooralsnog vooral steekproefgewijs. Of en hoe de inspectie bij de beoordeling van leeropbrengsten van scholen het beheersingsniveau van de referentieniveaus zal meenemen is nog onbekend.</p>	
<p>Fasering en uitvoering</p>		<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en</i></p>

	<p>De planning van het invoeringstraject toetsing referentieniveaus is bijgesteld (opgeschoven) om eerst nog meer ruimte te krijgen voor noodzakelijke voorbereidingen. Realiteitsgehalte moet gaandeweg blijken.</p>	<p><i>geëvalueerd?</i> <i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>Bij geen van de vier beleidsinstrumenten is vooraf geëxperimenteerd. Voor opbrengstgericht werken is er de claim dat dit een effectieve werkwijze is, hiervoor bestaat slechts ten dele evidentie. Er zijn wel pilots opgezet, maar alleen de pilots leerwinst voldoen aan het criterium 'eerst uitproberen dan pas invoeren'. De pilots met de proefvoetsen voor de referentieniveaus zijn pas gestart ná de wettelijke invoering van de referentieniveaus. Ze blijken niettemin een bron voor leerervaringen en leiden ook tot aanpassingen in het beleid, in ieder geval in de planning.</p> <p>Voorwaarden voor implementatie: moeilijk te beoordelen, want de implementatievoorwaarden zijn niet vooraf onderzocht. Er is in ieder geval meer tijd nodig dan gedacht.</p>
<p>Samenhang met ander beleid</p>	<p>Er is samenhang met:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- onderwijsachterstandenbeleid</li> <li>- beleid voortijdig schoolverlaten</li> <li>- Passend onderwijs</li> <li>- lerarenbeleid</li> </ul>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>(Mogelijke) neveneffecten zijn in de beleidsnota's niet/nauwelijks onderkend. Wel ter sprake gebracht in de Kamerdebatten en vanuit het onderwijsveld (zie bij draagvlak politiek en draagvlak onderwijsveld). Er is nog geen zicht op het eventueel optreden hiervan.</p> <p>Samenhang met ander beleid is</p>

		<p>weinig benoemd. Wel voor onderwijsachterstandenbeleid, enigszins voor lerarenbeleid en (in de Kamerdebatten) het beleid voortijdig schoolverlaten. Dit laatste echter pas nadat bleek dat er risico's waren voor het niet halen van examens als gevolg van de eisen m.b.t. de referentieniveaus.</p>
Evaluatie		<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Er is geen specifiek evaluatieprogramma. Uitkomsten van proeftoetsen worden wel gecommuniceerd met de Tweede Kamer (referentieniveaus), via voortgangsrapportages.</p> <p>Er is wel onderzoek uitgezet bij NWO op het gebied van excellentie, taal en rekenen. In het programma van de BOPO<sup>359</sup> is onderzoek gedaan naar opbrengstgericht werken en werken met referentieniveaus in het PO. Ook wordt op dit gebied onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Twente, met subsidie van OCW. Er is ook een onderzoek uitgezet naar opbrengstgericht werken in het VO.</p> <p>Voor het excellentiebeleid fungeert een Centrum voor Begaafdheidsonderzoek, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.</p>

---

359 Programma beleidsgericht onderzoek primair Onderwijs; ondergebracht bij NWO.

## 9.6 Eindconclusie Kwaliteitsbeleid: Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is dit beleid?

Overzien we het geheel van het kwaliteitsbeleid in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, dan blijkt het beeld gemengd te zijn. We bespreken dat hieronder aan de hand van de onderwerpen legitimatie, ‘wat en hoe’, regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

### *Legitimatie*

De legitimatie van het beleid vindt zijn oorsprong vooral in uitkomsten van internationale prestatievergelijkingen en in rapportages van de inspectie. Deze zorgen er voor, tegelijk met het maatschappelijke debat dat ten tijde van de werkzaamheden van de Commissie Dijsselbloem wordt gevoerd over de onderwijskwaliteit en (vermeende) daling van het onderwijsniveau (onder andere naar aanleiding van uitkomsten van rekentoetsen bij Pabo-studenten), dat zowel bij bewindslieden als bij Tweede Kamer leden een gevoel van urgentie ontstaat: ‘er moet iets gebeuren’. Feitelijke evidentie voor zorgen over het onderwijsniveau is er eigenlijk weinig, maar de paar signalen die naar voren komen worden sterk benadrukt en soms overdreven om nieuw beleid mee te legitimeren. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het stelsel is hierbij een belangrijk argument. Hiermee vindt een kanteling plaats ten opzichte van voorafgaand beleid, toen juist ruimte voor het onderwijsveld een centraal beleidsuitgangspunt was.

De onderbouwing van de noodzaak om kwaliteitsbeleid te gaan voeren was empirisch gezien niet sterk, althans niet bij de start van het beleid (invoering referentieniveaus en opbrengstgericht werken). Het was vooral een politieke keuze. De draagvlak in het veld was op dat moment ongewis. Bij het later toegevoegde beleid gericht op bevordering van excellentie was de empirische onderbouwing wel sterker; de internationale prestatievergelijkingen lieten op dat punt wel duidelijk een achterstand van Nederland zien ten opzichte van andere landen.

### *Wat en hoe*

Het vraagstuk ‘wat en hoe’ is in dit beleid prominent aanwezig. Met de referentieniveaus geeft de overheid een invulling van het ‘wat’ die veel specifiek is dan voorheen (toen er alleen kerndoelen waren). Daarmee is een forse stap gezet op het gebied van normstelling. De overheid volgt hiermee een herhaald advies van de Onderwijsraad op. Vooralsnog gaat het alleen om taal

en rekenen. Voor overige vakken vindt men referentieniveaus niet aan de orde, het argument hiervoor is dat bij deze vakken sterker zou gelden dat de overheid zich niet met de invulling van die vakken moet bemoeien. Deze keuze is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. De verscherpte exameneisen in het vo en de toetsen die zichtbaar moeten maken in hoeverre referentieniveaus worden gehaald in po en vo zijn op zichzelf logische consequenties van de ambitie om de lat hoger te leggen en de verwachtingen over het 'wat' helder te expliciteren. Ook dit past dus bij de aanbevelingen van Dijsselbloem. Opmerkelijk is echter dat in de Tweede Kamer deze stap (toetsen verplicht stellen, eisen vastleggen in examenregels) minder makkelijk gezet wordt dan de invoering van de referentieniveaus. Er is daar discussie over de vraag of dit nog wel hoort bij het 'wat' of juist bij het 'hoe'.

Veel minder in lijn met de Dijsselbloem-aanbevelingen is het beleid gericht op stimulering van opbrengstgericht werken. Opbrengstgericht werken is een methodiek (zij het niet erg nauwkeurig omschreven) en valt dus onder het 'hoe'. De overheid schrijft de methodiek weliswaar niet voor, maar legt door een krachtig stimuleringsbeleid, een eigen ondersteuningsprogramma en expliciete ambities over hoeveel scholen de werkwijze moeten toepassen wel druk op het onderwijsveld om het te gaan toepassen. Ook het inspectietoezicht zorgt voor die druk. In de Tweede Kamer zijn hierover wel twijfels geuit, maar echt verzet heeft men zich niet.

Bij het excellentiebeleid valt op dat daar het 'wat' weinig omschreven is. Net als bij opbrengstgericht werken gaat het hier vooral om stimuleringsbeleid. Een opmerkelijk punt is dat de definitie van 'excellente school' wordt overgelaten aan een jury (en vooralsnog niet aan de inspectie).

### *Regie*

De regie over het kwaliteitsbeleid ligt sterk bij de centrale overheid. Daar komt het beleid vandaan en daar worden ook de stappen gezet om het te kunnen invoeren. Bij die invoering zijn andere actoren betrokken (zoals PO- en VO-Raad, ondersteuningsorganisaties, toetsontwikkelaars e.d.), maar de overheid stuurt dit aan. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. Opvallend is wel dat die sturing ook vrij sterk plaatsvindt op 'bewerken' van het onderwijsveld om inhoudelijk in een gewenste richting te gaan bewegen. Dit zien we terug in beleidsinstrumenten als het ondersteuningsprogramma School aan Zet, het zoeken van commitment bij besturen (de Bestuursakkoorden) en de facilitering van de door de overheid

aangedragen vernieuwings- en verbeteringsonderwerpen via de prestatiebox. Bij toetsing en examinering en bij het excellentiebeleid is er ook regie belegd bij anderen, namelijk bij het College voor Examens en bij de jury excellente scholen. In beide gevallen is dit gedaan om er voor te zorgen dat er sprake is van onafhankelijkheid bij beslissingen over kwaliteit

### *Draagvlak*

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de Dijsselbloem aanbevelingen is de mate van draagvlak, in de politiek maar vooral in het onderwijsveld. Bij de draagvlak in het veld spelen twee kwesties: is vooraf draagvlak voor het beleid gezocht en is draagvlak feitelijk aanwezig.

Er is eigenlijk bij geen van de onderdelen van het beleid expliciet vooraf draagvlak gezocht in het (gehele) onderwijsveld. We zien bijvoorbeeld in de beleidsdocumenten niet dat daarnaar verwezen wordt bij de legitimering van het beleid. Wel vinden er soms voorafgaand aan wetgeving korte veldraadplegingen plaats (die dan worden uitgevoerd door PO- en VO-Raad) en soms houdt de Tweede Kamer een paar hoorzittingen. Meer recent worden er over nieuwe wetten ook internetconsultaties gehouden. Langs deze wegen worden wel de belangrijke partijen gehoord, maar een echte representatieve peiling in het veld vindt daarmee niet plaats. Als beleid eenmaal in de fase van invoering verkeert, rapporteren bewindslieden wel over de voortgang en daarbij komt wel informatie over draagvlak naar voren, die dan gaandeweg blijkt of soms achteraf onderzocht wordt.

Het feitelijk draagvlak voor referentieniveaus was in het veld aanvankelijk positief maar afwachtend, afwachtend vooral omdat veel nog uitgedacht en ontwikkeld moest (en moet) worden voor er sprake kan zijn van de toepassing in het veld. Inmiddels is er meer kritiek, vooral naar aanleiding van de aangescherpte zak- en slaagregels en de invoering van de rekentoets in het vo. Niemand is tegen de ambities om het niveau te verhogen, maar betwijfeld wordt door sommigen of er veel ruimte voor verbetering is. Verder worden er risico's benoemd: eenzijdig maken van het onderwijs (te veel accent op taal en rekenen), belemmering van toepassing van eigen pedagogische en didactische keuzes, gevaar van teaching to the test, afrekencultuur en verschraving van het onderwijsaanbod. Deze bezwaren worden vooral geuit bij het beleid rond toetsing en examinering. Een specifiek zorgpunt is het risico dat de verscherpte eisen de kansen voor zwakkere leerlingen om een diploma te halen en door te stromen naar vervolgopleidingen zullen verminderen.

Voor opbrengstgericht werken en voor het excellentiebeleid blijkt een vrij groot draagvlak te bestaan in het onderwijsveld. Bij het excellentiebeleid lijkt dit echter vooral te gelden voor het beleid gericht op aanbod voor excellente leerlingen; de belangstelling voor het predicaat 'excellente school' is tot nu toe niet groot.

In de politiek (Tweede Kamer) was veel draagvlak voor de referentieniveaus en voor de algemene ambitie om 'de lat hoog te leggen'. Maar voor de consequenties schrok men later terug; het mocht allemaal niet leiden tot een afrekencultuur of tot onderwijsvershraling. Opmerkelijk is daarbij het gebrek aan consistentie en het korte geheugen bij sommige politieke partijen. Wat eerst omarmd wordt, wordt later weer bekritiseerd.

### *Implementatie*

De overheid heeft zich bij het kwaliteitsbeleid verzekerd van de steun van de sectororganisaties. Deze vervullen ook een vrij actieve rol: ze verrichten veldraadplegingen, organiseren implementatie-activiteiten en sturen mee op de doelen via de Bestuursakkoorden. Daarmee is het kwaliteitsbeleid ook prominent op de eigen agenda's van de sectororganisaties gekomen. Dat bleek mogelijk omdat men binnen de organisaties de kwaliteitsdoelstellingen zelf ook belangrijk vindt (zie bijvoorbeeld het tienpuntenprogramma van de PO-Raad).

Een opvallend kenmerk van de invoering van het beleid gericht op referentieniveaus, toetsing en examinering, is dat eerst besloten is hoe het beleid in te richten (qua verplichtingen, ambities) en dat daarna pas de ins en outs van invoering zijn onderzocht. Gaandeweg bleken er vraagstukken met betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Dat heeft geleid tot aanpassingen en vooral tot opschuiven van de plannings. De aanvankelijke plannings bleken niet realistisch, en ook het realiteitsgehalte van de doelstellingen bleek onzeker, al houdt men daar tot nu toe nog wel aan vast. Bij geen van de vier beleidsinstrumenten is vooraf geëxperimenteerd. Er zijn wel pilots opgezet, maar alleen de pilots leerwinst voldoen aan het Dijsselbloemcriterium 'eerst uitproberen dan pas invoeren'. De pilots met de proeftoetsen voor de referentieniveaus zijn pas gestart ná de wettelijke invoering van de referentieniveaus. Ze blijken niettemin een bron voor leerervaringen en leiden ook tot aanpassingen in het beleid. Voor het onderwijsveld leidt dat echter tot onrust: wanneer gaat nu wat gelden?

Qua implementatie is dit beleid dus weinig Dijsselbloemproof.

### *Evidence*

Bij 'legitimatie' is al aangegeven dat de onderbouwing van het beleid op het moment van de beleidskeuze niet op alle punten even sterk was. Naderhand is wel op diverse manieren onderzoek gedaan, vooral met het oog op kennisverzameling die van belang is voor invoering. Dit geldt het meest voor opbrengstgericht werken en referentieniveaus/gebruik van toetsen. Voor excellentiebeleid en verbetering van taal- en rekenonderwijs is gekozen voor onderzoek dat wat meer op afstand staat van het directe beleid (fundamenteel onderzoek, via NWO). Relevant is ook het onderzoek dat gedaan wordt in de pilots leerwinst, dit is nadrukkelijk beleidsvoorbereidend. Over het geheel genomen is het beeld bij evidence matig positief, in Dijsselbloemtermen. Een echt evaluatieplan ontbreekt echter.

### *Neveneffecten.*

Of en hoe referentieniveaus gaan bijdragen aan verhogen van het gemiddelde prestatieniveau taal en rekenen is nog onzeker. Er bestaat kans op onbedoelde neveneffecten, bijvoorbeeld meer selectie aan de poort in het vo en het mbo. Dit is in de fase van de wetontwikkeling niet duidelijk onderkend. Een zorgpunt zijn de consequenties voor de kansen voor zwakkere leerlingen om een diploma te halen en door te stromen naar vervolgopleidingen. Ook is het denkbaar dat de verzwaarde exameneisen zullen leiden tot meer zittenblijvers en afstroom naar lagere schooltypen. In het kader van zorgvuldige beleidsvoorbereiding zoals bepleit door de Commissie Dijsselbloem is dit een minpunt.

### *Wat verder opvalt in het beleidsproces en de beleidsdiscussies*

Opmerkelijk is de haast die er plotseling was om referentieniveaus een wettelijke basis te geven. Er is, zoals vermeld, niet vooraf gepilot of geëxperimenteerd, er is ook niet vooraf onderzocht in hoeverre de voorgestelde niveaus haalbaar zijn en voor wie. De keuze was eerst een wet, dan invoering en daarin gaandeweg onderzoeken hoe het in de praktijk uitwerkt. De oorspronkelijke fasering qua invoering wordt niet gehaald, omdat het allemaal wat moeilijker blijkt te liggen dan vooraf verwacht/doordacht. Dat geldt voor de voorbereidingstijd die toetsontwikkelaars en scholen nodig hebben om te kunnen gaan voldoen aan gestelde eisen, maar ook en vooral is



aan de orde dat de gestelde eisen bij rekenen in het VO (en het mbo) aanzienlijk boven het niveau blijken te liggen dat leerlingen momenteel halen. Onderzoek vooraf had dat aan het licht kunnen brengen, maar hierop is niet gewacht. Niet alleen de bewindslieden, maar ook de Tweede Kamerleden vonden het urgent om de 'heldere eindtermen' zo snel mogelijk vast te leggen om daarmee tot verhoging van de onderwijskwaliteit te komen. Daarbij was sprake van een hoge mate van maakbaarheidsdenken.

Een ander aspect waar nog te weinig over nagedacht is, is de rol die referentieniveaus zouden moeten of kunnen spelen in het toezicht.

## 9.7 Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen Passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algera e.a. (2013). *De werkzaamheid van Actieplan, Bestuursakkoord en Prestatiebox binnen het primair onderwijs*. Rotterdam/Amsterdam: CED/Kohnstamm Instituut.
- AOC Raad, JOB, MBO Raad, NRTO, VO-raad, & SPV (2012). *Zorgen implementatie referentieniveaus taal en rekenen*. Brief aan de minister en staatssecretaris van het Ministerie van OCW, PVE/220638/2012, 12 december 2012.
- AOC Raad, Stichting Platforms Vmbo, MBO-Raad, & VO-raad (2011). *Niveau 2F te hoog voor vmbo bb – bijsturing beleid gewenst*. Brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 21 november 2011.
- Besturenraad, ISBO, LVGS, VBS, VGS, VKO, & VOS/ABB (2013). Brief aan Vaste Kamercommissie OCW, 8 maart 2013.
- Cito (2010). *Meting taal en rekenen 2010. Tweede meting: een indicatie van leerprestaties in termen van het referentiekader*. Arnhem: Cito.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2012). *Examenmonitor vo*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2013). *Examenmonitor vo 2013*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- EK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Gewijzigd voorstel van de wet. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 157, nr. A, 9 april 2013. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Memorie van antwoord. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 157, nr. C, 4 juli 2013. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en*

- onderwijsvolgsysteem primair onderwijs*); Voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs, cultuur en wetenschap. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 157, nr. B, 28 mei 2013. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs, cultuur en wetenschap. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 157, nr. D, 17 september 2013. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen: Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Enschede: SLO.
- Groenestijn, M. van, Hoogland, K. (2012). *Niet afhaken maar aanhaken: Verslag van een onderzoek naar rekenprestaties van leerlingen met ernstige rekenproblemen in vo en mbo*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Grootscholte, M., Hoogeveen, Y., & Jettinghoff, K. (2011). *Coaching voor en door schoolleiders: Een onderzoek naar de effecten en succesfactoren van coaching in het primair onderwijs*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
- Inspectie van het onderwijs (2007). *Onderwijsverslag over het jaar 2006-2007, hoofdstuk 10*. [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)
- Inspectie van het onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken naar rekenen/wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M., & Krüger, M. (2009). *Opbrengstgericht werken*. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., & Roeleveld, J. (2011). *Zal de invoering van referentieniveaus het niveau van het onderwijs verhogen? Toegepaste Taalwetenschap in Artikelen, 86 (2), 17-24*.
- Ledoux, G., & Veen, A., m.m.v. Breetvelt, I. (2009). *De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen. Balans van tien jaar adviezen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meijer, J., Ledoux, G., & Elshof, D. (2011). *Gebruikersvriendelijke leerlingvolgsystemen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Minister van OCW, Staatssecretaris van OCW, & Voorzitter PO-raad (2012). *Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015: Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag, 17 januari 2012.

- Ministerie van OCW (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland: Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Koninklijke De Swart.
- Ministerie van OCW (2008). *Onderwijs met ambitie: Samen werken aan kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Koninklijke De Swart.
- Ministerie van OCW (2010). *Informatie over taal en rekenen in het voortgezet onderwijs. Referentie VO/OK/195457, 21 mei 2010*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2010). *Invoering referentieniveaus taal en rekenen. Referentie 220411, 7 juli 2010*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2010). *Invoering referentieniveaus taal en rekenen. Referentie 220779, 7 juli 2010*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan 'Basis voor Presteren': Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Beter Presteren: Opbrengstgericht en ambitieus*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Leraar 2020: een krachtig beroep*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). *Verslag internetconsultatie Centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs*. Geraadpleegd 9 oktober 2013 via <http://www.internetconsultatie.nl/eindtoetspo>.
- Minister van OCW (2012). *Bestuursakkoord PO-raad – OCW 2012–2015*. Referentie 349195. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Minister van OCW (2012). *Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012–2015*. Referentie 356183, 8 februari 2012. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Minister van OCW (2012). *Nadere offerteaanvraag ten behoeve van onderzoek naar vooruitgang bij eindexamenresultaten van scholen in het kader van de raamovereenkomst beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012 perceel 1 leerlingen en onderwijsproces*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2013). *Uitwerking andere eindtoetsen PO*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW, & PO-raad (2012). *Primair onderwijs en OCW maken afspraken over verhogen onderwijskwaliteit*. Gezamenlijk persbericht OCW – PO-raad, 17 januari 2012.
- Oberon (2011). *Verbetering informatieoverdracht PO/VO: Onderzoeksrapport*. Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2008). *Partners in onderwijsopbrengst: Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's: Een commentaar op de uitgebrachte beleidsagenda's voor de onderwijssectoren, de beroepsgroep en een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Kaders voor de referentieniveaus: Commentaar bij het Wetsvoorstel referentieniveaus*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2011). *Een stevige basis voor iedere leerling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Toetsing in het primair onderwijs*: Commentaar van de Onderwijsraad op het concept-wetsvoorstel centrale eindtoets. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-raad (2008). *Advies aan staatssecretaris Dijkema over Referentieniveaus taal en rekenen*. Utrecht: PO-raad.
- PO-raad (2012). *Bestuursakkoord*. Brief aan de leden van de PO-raad, UB.2012.565.KK/SW, 17 januari 2012. Utrecht: PO-raad.
- PO-raad. (2012). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs (versie 2012)*. Geraadpleegd 9 oktober 2013 via <http://www.poraad.nl/content/goed-bestuur>.
- PO-raad (2012). *Handreiking Bestuursakkoord primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- PO-raad. (2010). *In tien jaar naar de top*: Pleidooi voor 10-jarenplan voor het primair onderwijs. Utrecht: PO-raad.
- PO-raad. (2010). *Verslag rondetafelbijeenkomsten referentieniveaus*. UB.2010.324.KK, 11 november 2010. Utrecht: PO-raad.
- Raad van State. (2009). *Advies Raad van State*. No.WO5.09.0353/I, 8 december 2009.
- Regioplan (2012). *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in po, vo en mbo*. Amsterdam: Regioplan.
- Roeleveld, J., & Beguin, A. (2009). *Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Roeleveld, J., Mulder, L., & Paas, T. (2011). *De gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
- Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2010). *Visies op onderwijskwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schoolaanzet. (2013). *Opbrengstgericht werken bij kleuters: Succesfactoren en knelpunten van opbrengstgericht werken in de groepen 1 en 2*. Utrecht: Oberon.
- Sijtstra, J., Van der Schoot, F., & Hemker, B. (2002). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998*. Arnhem: Cito
- Sleegers, P., & Ledoux, G. (2006). *Innovatie in het primair onderwijs: strategieën, ervaringen en aanbevelingen. Een literatuurstudie naar werkzame principes*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Besluit van 19 augustus 2010 tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs, 332*.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Besluit van 19 juni 2013 tot wijziging van het Besluit van 23 april 2012 (Stb. 2012, 217) in verband met examinering van de rekentoets als inspanningsverplichting in de invoeringsfase, 282*.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor*

- minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht, 80.*
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Wet van 17 juni 2010, houdende vaststelling van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen (Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*, 265.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). *Wet van 29 april 2010 tot vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*, 194.
- Staatscourant (2011). *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 29 juni 2011, nr. VO/309740, houdende wijziging van de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs in verband met het in acht nemen van de referentieniveaus Nederlandse taal bij de uitvoering van de eindexamenprogramma's Nederlands vmbo, havo en vwo, Nr. 13602, 25 juli 2011.*
- Staten Generaal (2009-2010). *Besluit tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 463, A/ nr. 1, 26 augustus 2010. Den Haag: Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Beleidsreactie doorlopende leerlijnen taal en rekenen.* Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 3, 28 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen;* Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 332, nr. 5, 19 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen;* Motie van het lid Dezentjé Hamming-Bluemink. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 24, 18 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Primair onderwijs.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 19, 25 augustus 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Scholen voor morgen: Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs.* Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 1, 28 november 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293/30 183, nr. 12, 24 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Voorstel voor verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk in het basisonderwijs.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293/31 007, nr. 17, 16 juni 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). 37<sup>ste</sup> vergadering, p. 37-3271 - 37-3273, 16 december 2008.

- TK (2008-2009). *Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad: "Richtpunten bij onderwijsagenda's"*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 6, 18 september 2008.
- TK (2008-2009). *Beleidsreactie opbrengstgericht werken in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 8, 12 mei 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 7, 20 februari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Examinering voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 44, 23 oktober 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Metten met twee maten? De discrepantie tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen vo van allochtone leerlingen*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 44, 23 oktober 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Primair onderwijs*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 293, nr. 24, 23 december 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Voortgezet onderwijs*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 289, nr. 52, 20 februari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht*; Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht*; Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 9, 22 juni 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 10, 7 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2009-2010). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 332, nr. 13, 21 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Een nadere beschouwing: Over de drempels met taal en rekenen*. Bijlage bij brief van staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 10, 7 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*; 70<sup>ste</sup> vergadering, p. 70-6004 – 70-6019, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*; 70<sup>ste</sup> vergadering, p. 70-6034 – 70-6061, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Toewijzing en invoering Referentiekader Taal en Rekenen: Een evenwichtige ambitie*. Bijlage bij brief van staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 10, 7 oktober 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*; Amendement van het lid Harbers. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 12, 31 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*; Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*; Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 6, 8 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*; Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 5, 19 februari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Basis voor presteren*; 100<sup>ste</sup> vergadering, p. 100-3-3 – 100-3-4, 30 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Aanbieding actieplannen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en leraren*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 500 VII, nr. 176, 23 mei 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Beleidsbrief op weg naar een toekomstbestendig vmbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 079, nr. 29, 29 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Beleidsreactie advies Onderwijsraad 'Een stevige basis voor iedere leerling'*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 107, 22 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.



- TK (2010-2011). *Besluit tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 463, nr. 3, 12 oktober 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Effectief Schakelen: Verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 89, 1 maart 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Meting taal en rekenen 2010*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 16, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Dijk/Van Dijk*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 16, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Primair onderwijs*; Verslag van een schriftelijk overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 293, nr. 103, 10 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Slaag/zakregeling; 3<sup>e</sup> vergadering, p. 3-19 - 3-21, 23 september 2010*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Spelling en grammatica in het centraal examen*. Bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 16, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Toetsing in het primair onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 89, 1 maart 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Primair onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293, nr. 126, 25 november 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (III) voor het jaar 2011*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 205, 19 juli 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (III) voor het jaar 2011*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 207, 9 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 16, 7 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden*;

- Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 558, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden*; Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 558, nr. 7, 25 februari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Antwoorden schriftelijk overleg over wijziging regelgeving in verband met examinering referentieniveaus vo en mbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 267, nr. 2, 2 juli 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Beleidsreactie evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw voortgezet onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 117, 15 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*; Verslag van een schriftelijk overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 332, nr. 17, 26 oktober 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Gebruik rekenmachine bij toetsen en examens*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 293/31 289, nr. 137, 5 april 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Kabinetsstandpunt profielen havo/vwo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 114, 2 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Pilots rekentoets in vo en examens taal en rekenen mbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 128, 8 juni 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Schoolbreed taal- en rekenbeleid*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 18, 30 januari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Stand van zaken dyslexie en dyscalculie*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 463, nr. 12, 12 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Voortgezet onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 109, 7 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Voortgezet onderwijs*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 124, 4 april 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Aangangsels van de Handelingen, 2907. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2011-2012). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Nota naar aanleiding van het nader verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 6, 29 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Nota naar aanleiding van het nader verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 8, 11 mei 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 5, 13 maart 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*; Voorstel van wet. Tweede Kamer,

- vergaderjaar 2011-2012, 33 157, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 20, 23 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Examinering in het voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 140, 4 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Examinering in het voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 178, 29 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Rapportage: Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 19, 19 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in po, vo en mbo*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 19, 19 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Overzicht implementatie referentieniveaus in toetsen en examens in po, so, vo en mbo*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 19, 19 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Predicaten excellente scholen 2012*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 400 VIII, nr. 124, 4 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Prestaties basisonderwijs taal en rekenen*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 19, 19 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Ruim baan voor toptalent in het funderend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 400 VIII, nr. 166, 1 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Uitreiking predicaten excellente school*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 400 VIII, nr. 31, 6 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Uw verzoek om een reactie op de brief van het LAKS*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 147, 8 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen*. Brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 322, nr. 19, 19 december 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Voortgezet onderwijs*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 289, nr. 163, 2 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Voortgezet onderwijs*; Verslag van een schriftelijk overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 289, nr. 145, 4 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wetsvoorstel bovenbouw havo/vwo*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 159, 5 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 157, nr. 13, 14 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)*; Advies Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 4. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)*; Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)*; Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 5, 10 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)*; Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*. Brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 157, nr. 47, 29 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)*. Brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 33 157, nr. 52, 13 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2013). *Betrokkenheid van het veld bij de ontwikkeling van curricula en examens. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 22, 5 november 2013*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*; Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 332, nr. 23, 12 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Normeringssystematiek centrale examens vo*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 289, nr. 178, 29 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Overzicht implementatie referentieniveaus in toetsen en examens in po, so, vo en mbo*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2013). *Plan van aanpak verbetering rekenvaardigheden*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 22, 5 november 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Prestaties basisonderwijs taal en rekenen 2012*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Rapportage 2012-2013: Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014*; Motie van de leden van Meenen en

- Ypma. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 31, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014*; Motie van het lid Rog c.s.. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 27, 31 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014). *Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2013*. Brief van de staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 332, nr. 21, 26 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Turkenberg, M. (2011). *De basis meester: Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Schoot, J. (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPO onderzoek*. Arnhem: Cito.
- Verbeek, F., Ledoux, G., & Glaudé, M. (2012). *Op weg naar opbrengstgericht leiderschap*. Evaluatie van het project 'Versterken kwaliteit bestuur en management'. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Voorzitter VO-raad, Staatssecretaris van OCW, & Minister van OCW (2012). *Bestuursakkoord VO-raad - OCW 2012-2015*. Den Haag, 14 december 2011.
- VO-raad (2008). *Advies VO-raad over referentieniveaus taal en rekenen*. Brief aan Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschappen, VO.081301, 1 december 2008.
- VO-raad (2010). *Ruimte voor ieders talent: VO-investeringsagenda 2011-2015*. Utrecht: VO-raad.
- VO-raad (2011). *VO-Professionaliseringsagenda*. Utrecht: VO-raad.
- VO-raad, & Ministerie van OCW (2008). *Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs tekenen voor kwaliteit: Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*.
- VO-raad, & Schoolinfo. (2012). *Prestatiemonitor: Landelijke rapportage 2012*. Nulmeting in het kader van het Bestuursakkoord 2012-2015. Schoolinfo.
- VO-raad, PO-raad, MBO-raad, AOC Raad, & NRTO (2013). *Implementatietraject referentiekader Nederlands en rekenen*. Brief aan Vaste Kamercommissie OCW, 13U.216081.HO.RS, 4 maart 2013.
- VO-raad, PO-raad, MBO-raad, AOC Raad, & NRTO (2013). *Voortgang implementatie referentieniveaus Nederlands en rekenen*. Brief aan Vaste Kamercommissie OCW, 4 oktober 2013.
- Wit, W. de. (2013). *Offerte: De professionele leercultuur in de school*. Utrecht: Oberon i.s.m. het Kohnstamm Instituut en het ICLON.





## 10 Passend onderwijs

### 10.1 Introductie en opbouw

Passend onderwijs<sup>360</sup> is een prominent onderdeel van het onderwijsbeleid van de laatste jaren en een complexe vernieuwingsoperatie. Het betreft een ‘beweeglijk’ beleidsproces. Voorafgaand aan de uiteindelijke wetwijzigingen zijn de beleidsvoornemens verschillende malen aangepast. Het gaat om integraal beleid, dat zowel op sturingsniveau als in de scholen implicaties heeft. Vanwege het integrale karakter delen we het hier niet op in deelthema’s, we beschouwen de vernieuwingsoperatie in zijn geheel.

De start van het beleid is in 2004 en de directe aanleiding is de gecombineerde evaluatie van de beleidsprogramma’s Weer Samen Naar School, Leerlinggebonden Financiering en het Onderwijsachterstandenbeleid<sup>361</sup>. Dat vormt voor deze tekst het beginpunt. Vanwege de veranderingen die het beleid tussentijds heeft ondergaan, geven we eerst een korte beleidsgeschiedenis. Vervolgens gaan we nader in op de vragen uit het beschrijvingskader.

De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op raadpleging van beleidsnota’s van het ministerie van OCW, het wetsvoorstel, voortgangsverslagen van het ministerie van OCW over gevoerd beleid, verslagen van debatten in de Tweede Kamer, onderzoeksrapporten, documenten van de inspectie, rapportages van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) en eerdere eigen ex-ante-analyses van het beleid Passend onderwijs. Een overzicht van

---

360 De analyse van Passend onderwijs is uitgevoerd door Guuske Ledoux, m.m.v. Liselotte Dijkers

361 Ministerie van OCW (2009). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB: Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: OCW.

geraadpleegde bronnen is te vinden aan het eind van het hoofdstuk. Verder zijn twee gesprekken gevoerd, respectievelijk met de meest verantwoordelijke beleidsambtenaar van OCW die voor de directie po al langdurig op dit dossier werkzaam is (directeur van de afdeling Jeugd, Onderwijs, Zorg) en met een adviseur op het gebied van Passend onderwijs, die eveneens dit beleid vanaf het begin heeft gevolgd en in diverse functies steeds nauw bij de implementatie betrokken geweest is, en nog is.

## 10.2 Overzicht beleidsacties, tijdlijn

**Tabel 10.1** Beleidsacties op het thema Passend onderwijs, periode 2004–2013

2004	Brief van de Minister OCW aan de Tweede Kamer: <i>Beleidsbrief naar aanleiding van de evaluatie Weer samen naar school, Leerlinggebonden Financiering en onderwijsachterstandenbeleid.</i>
2005	Beleidsnotitie 'Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs', ministerie OCW. In deze notitie wordt het beleid voor het eerst geschetst en gelegitimeerd.
2007	Invoeringsplan Passend Onderwijs; voorbereidingen pilots ('koploperregio's). De pilots waren een belangrijk element in de eerste invoeringsfase.
2008	<b>Rapport van de Commissie Dijsselbloem.</b>
2008	Beleidsacties die de invoering moesten ondersteunen: Installatie van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs; inrichting van het Steunpunt Passend onderwijs; opzet van de website Passend onderwijs ( <a href="http://www.passendonderwijs.nl">www.passendonderwijs.nl</a> ).
2009	Notitie wetgeving Passend onderwijs; eerste schets van de route naar de wet.
2009	Advies ECPO, <i>Op weg naar Passend onderwijs 1.</i>
2009	Beleidsbrief ministerie OCW, <i>Heroverweging Passend onderwijs</i> . Hierin werden belangrijke beleidsaanpassingen aangekondigd. Tevens aankondiging van een bezuiniging van 300 miljoen. Hoorzittingen over Passend onderwijs door de Tweede Kamer.
2009	Rapportages over de voortgang van de koploperregio's (onderzoek van IVA, /10 ITS/Kohnstamm Instituut).
2010	Val van het kabinet Balkenende IV, Passend Onderwijs controversieel verklaard.
2010	Advies ECPO, <i>Op weg naar Passend onderwijs 2.</i>
2010	Eerste concept Referentiekader Passend onderwijs; een set richtlijnen opgesteld door de veldorganisaties.
2011	Beleidsbrief ministerie van OCW, <i>Naar Passend onderwijs</i> , behorend bij het wetsvoorstel. Hierin worden opnieuw enkele aanpassingen voorgesteld.
2011	Wetsvoorstel Passend onderwijs naar de Tweede Kamer; internetconsultatie.
2011	Landelijke manifestatie tegen bezuinigingen op Passend onderwijs.
2011	Adviezen ECPO, <i>Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs en Op weg naar Passend onderwijs 3.</i>
2011	Advies Onderwijsraad over Passend onderwijs.
2012	Bezuinigingen Passend onderwijs geschrapt, in het lenteakkoord.
2012	Wet Passend onderwijs aanvaard door de Tweede Kamer (voorjaar) en Eerste kamer (najaar).
2013	Referentiekader Passend onderwijs, definitieve versie.
2013	Hoofdlijnenbrief leerwegerondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs, over de verhouding van deze onderwijsvoorzieningen tot Passend onderwijs.
2013	Rapport van De Kinderombudsman, <i>Van leerplicht naar leerrecht.</i>
2013	Rapport van de Algemene Rekenkamer, <i>Kunnen basisscholen Passend onderwijs aan?</i>
2013	Advies ECPO, <i>Routeplanner Passend Onderwijs</i> ; met Evaluatieplan en Nulmeting.

## 10.3 Beleid Passend onderwijs in vogelvlucht<sup>362</sup>

### 10.3.1 De eerste aanleiding

In 2005 werd de basis voor Passend onderwijs gelegd, met het verschijnen van de beleidsnotitie '*Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*'<sup>363</sup> (ministerie van OCW, 2005a). Er waren destijds twee aanleidingen voor. De eerste was de constatering door de toenmalige minister van OCW (Van der Hoeven) dat er een veelheid aan knelpunten aanwezig was in het tot dan toe geldende stelsel voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Een deel van die knelpunten kwam naar voren uit de brede evaluatie van het vigerende zorgbeleid (WSNS en LGF) en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB), die kort daarvoor was uitgevoerd. Een ander deel was ontleend aan 'signalen die het ministerie bereikten' over problemen in het zorgstelsel<sup>364</sup>. Uit de gehouden interviews is gebleken dat deze signalen deels afkomstig waren uit het onderwijsveld en deels vanuit het ministerie zelf. In het onderwijsveld had zich een groep mensen gevormd die van mening was dat het zorgstelsel anders ingericht zou moeten worden. Het ging om sleutelpersonen met een grote ervaring met de toenmalige zorgstructuur, sommigen van hen waren betrokken bij de evaluatie van het WSNS-beleid<sup>365</sup>. Kritiekpunten op het bestaande zorgstelsel waren de aparte structuren voor WSNS en LGF, met bijbehorende bureaucratie, het gebrek aan sturingskracht van de bestaande samenwerkingsverbanden WSNS, het niet uitkomen van de verwachting dat de invoering van het LGF-beleid zou leiden tot afname van de groei van het speciaal onderwijs, en de zorg om thuiszitters (leerplichtige leerlingen die langdurig geen onderwijs volgen). Er werd een notitie opgesteld die werd aangeboden aan de toenmalige minister Van der Hoeven. De notitie was vooraf besproken met vakbonden, ouderorganisaties en wetenschappers. De kern van de boodschap was: maak het eenvoudiger, zorg voor minder 'hokjes', stap af van het werken met landelijke criteria, maak mensen in het veld zelf

---

362 Dit overzicht is deels ontleend aan Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Den Haag: ECPO.

363 TK (2005-2006). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 728, nr. 85, 30 september 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

364 Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

365 Zie Meijer, C.J.W. (red) (2004). *WSNS Welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

verantwoordelijk en creëer lokale zorgautoriteiten. De minister heeft dit vervolgens opgepakt en is begonnen met veranderingen in het zorgstelsel. Dit werd mede gevoed door zorgen die in het ministerie zelf waren gegroeid over een teveel aan bureaucratie en kostenstijgingen als gevolg van voortgaande groei van zowel het speciaal onderwijs als het aantal 'rugzakjes'. Het LGF-beleid bleek niet budgettair stabiel, zoals wel de verwachting was, en er kwamen via vragen uit de Tweede Kamer ook allerlei kwesties over de toepassing van de indicatiecriteria bij de minister terecht. *“Deze situatie gaf permanente onvrede bij iedereen”*, aldus de geïnterviewde OCW-vertegenwoordiger.

In de beleidsnotitie werd geconcludeerd dat het *zorgstelsel* zelf de voornaamste oorzaak van de knelpunten was. Als tekortkomingen van het stelsel werden genoemd:

1. De *verkokering* die voortvloeit uit het geheel van speciale onderwijsvoorzieningen (veel verschillende soorten scholen met elk hun eigen doelgroep) en uit de systeemscheidingen tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Die verkokering ziet men als één van de oorzaken van het feit dat er sprake is van wachtlijsten en leerlingen die thuis zitten en geen onderwijs volgen. Gebrekkige communicatie en afstemming zijn factoren die hierbij een rol spelen, maar ook de regels voor toelating van leerlingen. Bij moeilijk plaatsbare leerlingen is het niet helder wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de zorg voor die leerlingen, omdat leerlingen kunnen worden 'doorgeschoven'.
2. De grote *complexiteit* van het stelsel. Dat wordt niet alleen veroorzaakt door verkokering en systeemscheiding, maar ook door het feit dat er in de loop van de tijd verschillende beleidsprogramma's zijn ontworpen voor zorgleerlingen die elk een eigen doelgroep, organisatie en dynamiek kennen. Het gaat om WSNS, LGF en OAB, maar ook om het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. De verschillende organisatievormen leiden elk tot eigen vormen van overleg, regels en procedures voor verantwoording en vormen daarmee een belasting voor het onderwijsveld.
3. Het *bureaucratisch karakter* van het stelsel. Er zijn erg veel regels, regels zijn ingewikkeld en het gebrek aan afstemming maakt dat procedures voor plaatsing van leerlingen soms erg traag verlopen. Ouders kunnen in

dit 'woud van regels' maar met moeite hun weg vinden en ook voor de scholen is het een grote opgave om de juiste route te vinden en ouders adequaat te adviseren en ondersteunen. Vooral het verschijnsel dat ouders en leerlingen soms meermalen een traject van onderzoek en indicatie moeten doorlopen voordat de juiste plek in het stelsel gevonden is, wordt onwenselijk genoemd (een 'testcircus').

4. De *beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid*. Volgens het ministerie vormen nieuwe regels geen oplossing meer voor de geconstateerde knelpunten, omdat de regeldichtheid al zo hoog is en bestaande regels (vooral bekostigingsregels) in de praktijk soms belemmeringen vormen voor het efficiënt en effectief organiseren van de juiste zorg. Gesteld wordt dat meer verwacht kan worden van een stelsel dat een variëteit in oplossingen toelaat en de verantwoordelijkheid daarvoor laat bij de professionals in het onderwijsveld.

De tweede aanleiding om het zorgstelsel te gaan vernieuwen komt voort uit opvattingen over *governance* van de toenmalige minister<sup>366</sup>. Deze gaan uit van de gedachte dat de bestaande bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs niet meer passen bij de huidige tijd en dat modernere vormen van sturing en verantwoording nodig zijn. Er is volgens de minister sprake van te veel formalisme, risicomijdend gedrag en wantrouwen en van te weinig creativiteit, eigen initiatief, betrokkenheid en menselijke maat. Ze wil daarom kiezen voor 'een stelsel waarin vertrouwen de boventoon voert'. Twee ambities spelen in deze keuze een rol: de wens om meer ruimte te geven aan de professionals in het onderwijs, en de wens om een betere relatie tussen onderwijs en maatschappelijke omgeving te bewerkstelligen. De overheid moet daartoe dereguleren, zo min mogelijk doelen en structuren opleggen aan het onderwijsveld en geen rechtstreekse interventies plegen, tenzij er sprake is van ernstig falen. Deze boodschap vormt ook de kern van de beleidsnota's *Koers Primair Onderwijs* en *Koers Voortgezet Onderwijs*, die enige tijd later door dezelfde minister werden uitgebracht<sup>367</sup>.

---

366 Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: OCW.

367 Zie hiervoor het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid.

In de eerste schets van een nieuwe structuur<sup>368</sup> werd de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan zorgleerlingen geheel in handen gelegd van de schoolbesturen en de grenzen tussen speciaal en regulier onderwijs werden opgeheven. De schoolbesturen kregen enerzijds een zorgplicht, anderzijds veel vrijheid om naar eigen inzicht te bepalen hoe ze het onderwijs aan zorgleerlingen willen inrichten. Door de sturingsverantwoordelijkheid te verleggen naar het lokale of regionale niveau zou de druk op de centrale overheid afnemen, zo was de verwachting. Dat betekent ook besparing in arbeidstijd: de veelheid aan regels in het bestaande systeem brengt voor de centrale overheid veel werk met zich mee.

In deze eerste schets van passend onderwijs werd ook nog uitgegaan van vraagsturing van de kant van de ouders. De gedachte was om de financiering van het stelsel te baseren op 'zorggewichten', dat wil zeggen een persoonsgebonden budget voor geïndiceerde zorgleerlingen. Ouders zouden dan, na indicatie en met eigen budget, op zoek kunnen gaan naar een school die het beste bij hun wensen past. De combinatie van zorgplicht en zorgbudget impliceerde feitelijk dat in het zorgbeleid marktwerking werd geïntroduceerd, met de ouders in de rol van vragers (cliënten) en de scholen in de rol van aanbieders. Hoe beter het aanbod dat een school doet of kan doen, hoe aantrekkelijker het zou zijn voor ouders om dat aanbod te kiezen. En als er inderdaad concurrerend aanbod ontstaat, krijgen ouders meer vrijheid om de school te kiezen die het beste bij hun wensen past. De verwachting was dat dit uiteindelijk zou leiden tot een kwalitatief beter aanbod en dus tot beter onderwijs aan zorgleerlingen. De verwachting was ook dat het zou leiden tot meer integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs, omdat veel ouders voorkeur hebben voor 'thuisnabij' onderwijs en er dus vaker om dat soort mogelijkheden zou worden gevraagd.

### *10.3.2 Kritiek en aanpassingen*

Dit eerste ontwerp van Passend onderwijs was in veel opzichten nog niet erg uitgewerkt (met name niet qua bekostiging), maar wel vrij radicaal in haar keuzes voor een nieuw paradigma. Niet verrassend, kwam daarop de nodige

---

368 TK (2005-2006). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 728, nr. 85, 30 september 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

kritiek. Kort na de eerste presentatie is al de gedachte verlaten dat de wettelijke grondslag voor het speciaal onderwijs zou kunnen verdwijnen. Deze gedachte, hoewel logisch gezien de principes in de eerste structuurschets, stuitte op veel bezwaren. De minister was gedwongen te onderstrepen dat het niet haar bedoeling was om het speciaal onderwijs op te heffen en moest daarvoor waarborgen aandragen.

Een ander punt waarop kritiek kwam, was dat er in de voorstellen geen rol was toebedacht aan de bestaande samenwerkingsverbanden rond leerlingenzorg in het primair en voortgezet onderwijs. Dit werd gezien als een gemiste kans en een risico op 'alles weer opnieuw uitvinden'.

Deze kritiekpunten kwamen onder meer naar voren in de 'veldlijn - en ouderlijnraadplegingen' die vanuit het ministerie werden opgezet. In 2006 zijn verspreid over het land meer 400 bijeenkomsten gehouden voor scholen, besturen, coördinatoren van bestaande samenwerkingsverbanden en ouders waarin men kon reageren op de nieuwe beleidsplannen.<sup>369</sup> Dit was, aldus de beide geïnterviewde deskundigen, een unieke operatie. Circa 20 getrainde personen gingen het veld in om te horen hoe betrokkenen in de praktijk dachten over de nieuwe beleidsvoornemens. Meer dan 10.000 personen namen aan de bijeenkomsten deel. Het doel was het peilen van het draagvlak. Nadrukkelijk werd gesteld dat het niet ging om het opleggen van een blauwdruk en dat de gesprekken bedoeld waren om te onderzoeken wat men van de plannen vond. Iedereen kon aan de gesprekken deelnemen, maar in de praktijk waren het vooral vertegenwoordigers van de bestaande samenwerkingsverbanden en van het speciaal onderwijs. Er bleek zorg, of zelfs wantrouwen, te bestaan tegen het idee om de schoolbesturen alle verantwoordelijkheden (en middelen) te geven. Bepleit werd om uit te gaan van een rol voor regionale netwerken, onder meer opdat het speciaal onderwijs daarin dan een plek zou kunnen krijgen. Voor enkele ander kernideeën bestond wel steun: het combineren van middelen, het opheffen van scheidslijnen tussen bestaande beleidsprogramma's, de gedachte van inrichting van één loket voor ouders en scholen.

In december 2007 heeft de staatssecretaris van OCW het invoeringsplan Passend Onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarmee werd het nieuwe

---

369 Opbrengsten veldlijn Passend Onderwijs (2006). [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl).



beleid in gang gezet. De kern ervan was een landelijke indeling in regio's waarin schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs samen nieuwe afspraken moesten maken. De centrale opdrachten waren te komen tot een continuüm van zorgvoorzieningen in de regio (dekkend aanbod voor alle zorgvragen), met als toegang één loket, en tot kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan zorgleerlingen, onder meer door deskundigheidsverhoging van leraren. Er werden extra middelen uitgetrokken voor zogenaamde veldinitiatieven en experimenten, bestemd voor regio's die wilden gaan pionieren met de nieuwe mogelijkheden (de 'koplopers'). Na goedkeuring van hun plannen gingen 26 koplopers van start, in twee tranches, in 2008 en 2009. Er werd verder een steunpunt Passend onderwijs ingericht, met een bijbehorende website ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)) en er werd een Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) in het leven geroepen. Het onderzoeksprogramma van de ECPO richtte zich onder meer op het volgen van het ontwikkel- en implementatieproces bij de koplopers.

### *10.3.3 Heroverweging 2009*

In november 2009 kwam er al een forse herziening van het beleid. In een uitvoerige beleidsbrief informeerde de toenmalige staatssecretaris Dijkzwa de Tweede Kamer over aanpassingen die ze wilde plegen<sup>370</sup>. De aanleidingen daartoe waren een teveel aan 'bestuurlijke drukte', die volgens de staatssecretaris het gevolg was van de vorming van de regionale netwerken, en verder de voortgaande kostenstijging van de bestaande onderwijszorg. Ook maakt men zich zorgen over het feit dat Passend onderwijs het klaslokaal nog niet bereikte en over de onduidelijkheid over de besteding van de zorgmiddelen. Dit laatste kwam voort uit een rapport hierover van de Algemene Rekenkamer.

Uit de gehouden interviews komen verschillende verklaringen naar voren over de redenen voor deze beleidsherziening. Volgens de OCW-vertegenwoordiger speelde inderdaad de zorg over de voortdurende kostenstijging een rol, maar waren het daarnaast de schoolbesturen die aangaven dat de grote regionale netwerken 'niet te handelen waren'. Verder gaven de vakbonden het signaal af dat er door de bestuurders te veel over geld en macht werd gesproken en te

---

370 TK (2009-2010). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 19, 17 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

weinig over zorg en kinderen. Volgens de veldvertegenwoordiger was er nog een andere reden, namelijk dat de regionale pilotnetwerken (de koplopers) traag tot stand kwamen en dat dit vooral werd veroorzaakt doordat het vanuit het ministerie lang duurde voordat het helder was wat de (experimenter)-condities waren. Het was in ieder geval een mix aan argumenten

Opnieuw worden in de beleidsbrief verschillende knelpunten in de zorgstructuur genoemd. Voor een deel gaat om het om dezelfde knelpunten als in de beleidsnotitie van 2005 (zoals zorg om thuiszittende leerlingen, bureaucratie, groeiende kosten, onduidelijkheden voor ouders), voor een deel om nieuwe knelpunten. Nieuw zijn de zorgen om het stijgende aantal leerlingen dat een label krijgt in de bestaande zorgstructuur (en daarmee ook een stigma dat belemmerend zou werken op de arbeidsmarkt) en over de onduidelijkheid of middelen wel doelmatig worden besteed. Verder wordt gesteld dat (te) veel geld gaat naar bovenschoolse voorzieningen en dus (te) weinig naar de leraar in de klas en dat leraren onvoldoende meebeslissen. Eveneens nieuw is de kritiek op het speciaal onderwijs, dat te weinig leerlingen zou leiden naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt, met als gevolg een te groot beroep op de Wajong (regeling voor uitkeringen voor jonge arbeidsgehandicapten).

Dit geheel is voor de staatssecretaris reden voor een beleidsomslag ('het roer moet om'). Er is door haar wel over gearzeld, omdat het werken met de netwerken feitelijk pas net begonnen was, maar ze besloot toch dat doorgaan met het gekozen beleid geen optie was.<sup>371</sup> De al ingeslagen weg van de regionale netwerken wordt deels verlaten. De opdracht om regionaal te werken aan één loket eveneens. In plaats daarvan wordt de taak om tot goede lokale afspraken te komen belegd bij de al bestaande samenwerkingsverbanden, apart voor primair en voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs (rec's). Sterker dan voorheen wordt benadrukt dat het regulier onderwijs meer zorgleerlingen dan tot nu toe zelf zou kunnen opvangen en dat overstappen naar het speciaal onderwijs pas moet plaatsvinden als het 'echt noodzakelijk is'. Daarvoor heeft het regulier onderwijs middelen nodig, die zullen komen uit het afschaffen van

---

371 Informatie uit het interview met de OCW-vertegenwoordiger.

de verplichte ambulante begeleiding (AB) die het speciaal onderwijs verzorgt voor leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs..

Verder wordt een landelijk referentiekader aangekondigd, op te stellen door de onderwijssector zelf (de brancheorganisaties), waarin beschreven wordt *“wat nodig is voor Passend onderwijs in termen van ondersteuning in de school en in de klas, wat de bandbreedte is voor het bieden van zorg voor een reguliere school, hoe handelingsgerichte diagnostiek kan worden vormgegeven en hoe medezeggenschap van ouders en leraren kan worden georganiseerd.”* Het doel hiervan is te voorkomen dat op verschillende plaatsen het wiel wordt uitgevonden en om duidelijkheid te geven aan ouders en leraren (bijvoorbeeld over welke zorg verwacht mag worden van een school en wanneer scholen kunnen verwijzen naar andere voorzieningen). Daarnaast zullen scholen ieder voor zich een zorgprofiel<sup>372</sup> moeten opstellen, waarin ze beschrijven wat ze aan zorg en voorzieningen kunnen bieden. De gedachte is dat deze zorgprofielen samen zullen leiden tot een dekkend aanbod binnen het werkgebied van het samenwerkingsverband. Op het niveau van het samenwerkingsverband moet dit worden gecontroleerd, als het nodig is kan het samenwerkingsverband vanwege de opdracht om een dekkend aanbod te realiseren aanvullende wensen terugkoppelen naar de scholen.

Een andere belangrijke beleidsaanpassing is het afschaffen van de landelijke indicatiesystemen uit het bestaande LGF-beleid. Voorgesteld wordt zowel de middelen voor de indicering als de middelen voor de rugzakjes aan de samenwerkingsverbanden toe te kennen als onderdeel van hun zorgbudget. Sterker dan voorheen wordt benadrukt dat de middelen voor de extra zorg besteed moeten worden aan de ondersteuning en de deskundigheid van de leraren en aan zorgvoorzieningen binnen de school (bijvoorbeeld aparte klassen of inzet van klassenassistenten).

Over de rol van de ouders is deze beleidsbrief niet zo expliciet. Omdat er met de nu voorgestelde manier van bekostigen (budget voor samenwerkingsverbanden) geen sprake meer is van een individueel zorgbudget, is de gedachte van een vrije markt waarin ouders kiezen en daarmee mede de kwaliteit bepalen uit beeld. Er wordt nog wel gesteld dat ‘er rekening moet worden gehouden met de voorkeuren van de ouders’, maar op welke wijze is niet aangegeven. Wel wordt er op gewezen dat de Wet gelijke

---

372 In een latere fase van het beleid is dit het schoolondersteuningsprofiel genoemd.

behandeling op grond van handicap en chronische ziekte nu ook geldt in het primair en voortgezet onderwijs en dat schoolbesturen zich aan die wet hebben te houden. Verder wordt aangekondigd dat ouders gebruik kunnen maken van een geschillenregeling en dat ze via bestaande medezeggenschapsregelingen inspraak kunnen uitoefenen bij het opstellen van zorgprofielen en de verdeling van de zorgmiddelen.

Eveneens sterker dan voorheen wordt in deze beleidsbrief aandacht besteed aan de wens om de kwaliteit van het speciaal onderwijs te verbeteren. Vooral het voortgezet speciaal onderwijs staat daarbij in de aandacht, in verband met de rol die daarvan verwacht wordt voor de gewenste beperking van het aantal instromers in de Wajong.

Een heel belangrijk element ten slotte is dat voortaan uitgegaan wordt van budgetfinanciering. Er wordt afscheid genomen van de in het LGF-beleid gebruikelijke manier van koppeling van indicering en individueel budget, volgens een openeinderegeling. In plaats daarvan krijgen samenwerkingsverbanden vaste budgetten voor de financiering van hun gehele zorg. Daarbinnen kunnen ze zelf beslissen over toewijzing van middelen. Niet voor elk belangrijk beleidspunt komen er ook nieuwe instrumenten. De wijze waarop de zorg in de school en de klas moet worden georganiseerd en dus de leraar moet bereiken, wordt overgelaten aan de besturen en de samenwerkingsverbanden. Hetzelfde geldt voor de gewenste kwaliteitsverbeteringen in regulier en speciaal onderwijs.

#### *10.3.4 Het wetsvoorstel*

In januari 2011 stuurde de toenmalige minister van Onderwijs, Van Bijsterveldt, opnieuw een beleidsbrief naar de Tweede Kamer, met de titel 'Naar passend onderwijs'. Deze brief hoort bij het wetsvoorstel Passend onderwijs dat ook in deze tijd wordt opgesteld. Hij bevat, naast informatie over een bezuinigingsdoelstelling, ook weer enkele beleidsaanpassingen. Net als in de vorige beleidsstukken wordt het beleid gemotiveerd vanuit knelpunten in het vigerende zorgstelsel. De volgende problemen worden genoemd:

- Steeds meer leerlingen krijgen tegenwoordig een label, dit leidt tot ongewenste kostengroei.
- Labelen is een verkeerde insteek: het zwaartepunt ligt dan op de stoornis en niet op wat aan ondersteuning nodig is om de beperking op te vangen.

- De huidige indicatiesystematiek is te star, te veel gebaseerd op ‘alles of niets’. Daardoor is er onvoldoende ruimte voor maatwerk.
- Er zitten nog steeds veel kinderen thuis; volgens recente gegevens 2500-3000 leerlingen per jaar.
- De kwaliteit van het (V)SO is nog vaak onder de maat, mogelijk mede veroorzaakt door de snelle groei die de sector doormaakt.
- Leraren zijn nog niet voldoende in staat om te gaan met verschillen.
- Scholen bieden nog te weinig goede zorg aan zorgleerlingen.
- De zorg wordt te veel buiten de klas georganiseerd.
- De geboden ondersteuning is te weinig integraal (te weinig afstemming met jeugdzorg).
- Het stelsel is voor ouders te ingewikkeld, ze moeten nog te veel van het kastje naar de muur
- Er is sprake van financiële onhoudbaarheid: “het stelsel zet aan tot doorverwijzing naar speciaal onderwijs en het aantal leerlingen met een rugzak blijft toenemen”
- Er is onduidelijkheid over besteding van het geld: te weinig zicht op effectiviteit van de inzet van geld voor leerlingenzorg.

Opnieuw wordt betoogd dat alleen een andere organisatie deze knelpunten kan oplossen.

Het in deze beleidsbrief beschreven nieuwe stelsel komt op de meeste punten overeen met wat al in de heroverwegingsbrief van november 2009 was aangekondigd. Maar niet op alle punten. Er wordt nu gekozen voor een andere samenstelling van de samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt daarbij is dat de voorzieningen voor ‘zware zorg’ (speciaal onderwijs) geïntegreerd moeten worden in de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs. Om dat mogelijk te maken, hebben de samenwerkingsverbanden een schaal nodig die dit toelaat. Voor het primair onderwijs betekent dit dat huidige samenwerkingsverbanden moeten fuseren om tot de gewenste schaalgrootte te komen, ongeveer tot aan de schaalgrootte van een samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs betekent het alleen dat ze speciaal onderwijs moeten opnemen. Het bovenstaande geldt niet voor het gehele speciaal onderwijs, maar alleen voor de clusters 3 en 4. De leerlingaantallen in de clusters 1 en 2 zijn voor deze integratie te klein en zij blijven daarom zelfstandig.

Als voordeel van opschaling van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs wordt gezien dat ouders dan binnen één samenwerkingsverband goed geholpen kunnen worden en dat samenwerking met jeugdzorg eenvoudiger wordt.

Volgens de geïnterviewde veldvertegenwoordiger was er ook een financiële reden om de samenwerkingsverbanden in het po een grotere schaal te geven. Ze zouden namelijk in de oude omvang te klein zijn om de financiële risico's te dragen. Het was wel opmerkelijk dat het eerdere argument 'behoud de bestaande samenwerkingsverbanden' kennelijk niet meer gold en dat de schaal van de nieuwe samenwerkingsverbanden po weer erg leek op die van de oorspronkelijke regionale netwerken, die vanwege het teveel een 'bestuurlijke drukte' juist verlaten waren. Men was echter 'aan de overlegtafels' wel een voorstander van de opschaling.

De taken van de samenwerkingsverbanden bestaan uit afspraken maken over verdeling van middelen, toewijzing van ondersteuning, ontwikkelen van procedures voor plaatsing in het speciaal onderwijs en afspraken maken over de manier waarop verantwoording plaatsvindt. Ook gaan ze over de wijze waarop informatie aan ouders wordt gegeven en samenwerking met jeugdzorg plaatsvindt.

Wat betreft de keuzevrijheid van de ouders wordt in deze brief voor het eerst gesteld dat die begrensd wordt door wat de scholen en de samenwerkingsverbanden kunnen en willen bieden. Wel wordt herhaald dat ouders de mogelijkheid hebben bezwaar te maken tegen toelatingsbeslissingen en dat er sprake is van inspraak in het zorgbeleid van scholen en samenwerkingsverbanden via medezeggenschapsorganen.

Voorts staan er in deze brief ook weer doelstellingen op het gebied van onderwijskwaliteit. Er wordt een verbinding gelegd tussen het algemene kwaliteitsbeleid van het ministerie van OCW en het beleid Passend onderwijs. De maatregelen die voor het algemene kwaliteitsbeleid zijn genomen (zoals verplichte eindtoetsen, verplicht leerlingvolgsysteem, toezicht op zwakke scholen, zie het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid) worden geacht ook werkzaam te zijn voor het verhogen van de prestaties van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in regulier en speciaal onderwijs. Specifieke maatregelen die in dit verband nog voor de zorgleerlingen worden genomen zijn:

- voor zorgleerlingen moeten scholen een ontwikkelingsperspectief opstellen, dit komt in de plaats van het nu gebruikelijke handelingsplan;
- de inspectie gaat ook toezicht houden op de samenwerkingsverbanden en zal daarbij onder meer letten op toegankelijkheid;
- er komen landelijke benchmarks voor prestaties Passend onderwijs in de regio, voor het aantal thuiszitters, de toegevoegde waarde van scholen en de spreiding en doorstroom van zorgleerlingen in het onderwijs.

De kwaliteit van leraren komt ook opnieuw aan bod. Gesteld wordt dat opleidingen moeten verbeteren en dat ook zittende leraren beter moeten worden in omgaan met verschillen. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt echter gelaten bij de opleidingen en bij de schoolbesturen. Er wordt ook nog extra geld aangekondigd voor professionalisering, dat (ook) ingezet kan worden voor Passend onderwijs.

### *10.3.5 Bezuinigingen*

Zoals vermeld ging dit wetsvoorstel vergezeld van een bezuinigingsdoelstelling, van 300 miljoen. Hiertegen kwam veel protest, zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit het onderwijsveld. Er werd zelfs een zeer druk bezochte manifestatie tegen deze bezuinigingen gehouden. Dat leidde in eerste instantie tot enige verzachting in de vorm van een jaar uitstel. Uiteindelijk ging de hele bezuiniging van tafel, als onderdeel van het Lente-akkoord dat in het voorjaar van 2012 werd gesloten met enkele oppositiepartijen. De bezuinigingen hebben een tijdlang de discussie over Passend onderwijs belast.

### *10.3.6 Recente ontwikkelingen*

In 2012 is het wetsvoorstel aanvaard in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Onder politieke druk is de datum van invoering, oorspronkelijk voorzien voor augustus 2013, nog een jaar opgeschoven naar augustus 2014. Er is voorzien in een aantal overgangsregelingen, onder meer ter bescherming van ambulante begeleiders die hun werk mogelijk dreigen kwijt te raken, en in een geleidelijke doorvoering van de zogenaamde 'verevening'. Het principe van verevening houdt in dat alle samenwerkingsverbanden op identieke wijze bekostigd worden, dat wil zeggen op basis van het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband. Bestaande regionale verschillen in bekostiging, doordat in de ene regio meer gebruik wordt gemaakt van speciale

voorzieningen en van rugzakjes dan in de andere regio, verdwijnen daardoor. De verevening vindt niet in één keer plaats, maar in een aantal stappen. Om de invoering voor te bereiden is er een aanzienlijke ambtelijke capaciteit vrijgemaakt bij OCW. Een groep *accountmanagers* volgt en begeleidt de oprichting en inrichting van de samenwerkingsverbanden. Ook gaat er subsidie naar de PO-Raad en de VO-Raad om de samenwerkingsverbanden inhoudelijk te ondersteunen bij de invoering. Verder wordt de ‘Kafkabrigade’<sup>373</sup> ingezet om samen met samenwerkingsverbanden een methodiek te ontwikkelen die er voor moet zorgen dat geen onnodige bureaucratie ontstaat. Ook zijn maatregelen genomen om de samenhang met de ontwikkelingen in de jeugdzorg te bevorderen, onder meer via het ontwikkelen van modelprocedures voor overleg en gezamenlijk optrekken van OCW en VWS bij het verbinden van samenwerkingsverbanden en gemeenten. Andere extra maatregelen zijn de verplichting voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden om zich over de inzet van extra ondersteuningsmiddelen te verantwoorden in een jaarverslag, het voornemen om in BRON (het onderwijsnummerbestand) leerlingen voor wie een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld te gaan registreren en het laten opstellen van een evaluatieplan door de ECPO.<sup>374</sup>

Begin 2013 is het definitieve Referentiekader uitgebracht, door de gezamenlijke branche-organisaties (PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad).<sup>375</sup> Het Referentiekader omvat onder meer een beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling, een eerste definitie over wat van alle scholen verwacht mag worden aan ‘basisondersteuning’ en een formulering van bestuurlijke/organisatorische doelstellingen waaraan samenwerkingsverbanden moeten voldoen bij hun herinrichting. Ook worden er mogelijke modellen voor verdeling van middelen geschetst. Een keuze hierin wordt in het Referentiekader niet gemaakt; hetzelfde geldt voor de inhoudelijke keuzes over hoe het ondersteuningsaanbod zou moeten worden

---

373 Organisatie die zich toelegt op het blootleggen en verminderen van bureaucratie in organisaties. Zie [www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl).

374 TK (2012-2013). *Passend onderwijs en kwaliteit (v)so*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 91, 16 november 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

375 PO-raad, VO-raad, MBO Raad, & AOC Raad (2013). *Referentiekader passend onderwijs*. Utrecht. Zie o.a. [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl).



ingericht.

Een belangrijke nieuwe stap ten slotte is het voornemen om ook de regelingen voor leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo en het praktijkonderwijs (pro) in het Passend onderwijsbeleid op te nemen. Deze voorzieningen zijn lange tijd buiten het nieuwe beleid gehouden, maar in april 2013 is in een hoofdlijnenbrief van staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer<sup>376</sup> aangekondigd dat lwoo en pro in Passend onderwijs geïntegreerd zullen worden en onder de regie van de samenwerkingsverbanden worden gebracht. Met ingang van het schooljaar 2015-2016 wordt het huidige indicatiesysteem voor lwoo en pro opgeheven<sup>377</sup>. Het budget voor deze voorzieningen is vanaf dan ook gemaximeerd. Een besluit om ook deze middelen te gaan verevenen wordt overwogen, maar is nog niet genomen. Via onderzoek wordt eerst nog gestudeerd op de consequenties van afschaffing van de criteria en van verevening.

## 10.4 De onderwerpen uit het beschrijvingskader

### 10.4.1 Legitimatie

Zoals uit de voorgaande beschrijving gebleken is, is er sprake van zowel constantheid als van verschuivingen in de argumenten om Passend onderwijs vorm te geven. Constant is dat knelpunten in de bestaande zorgstructuur worden aangedragen als reden om nieuw beleid in gang te zetten en dat het steeds gaat om een hele optelsom van knelpunten waarvoor Passend onderwijs als remedie wordt ingezet.<sup>378</sup> Verschuiving is zichtbaar in de accenten die daarbinnen worden gelegd. Kostenbeheersing blijkt gaandeweg een belangrijker plaats in te nemen in de argumenten, de kritiek op het 'labelingsgedrag' van scholen maakt hier deel van uit. De keuzevrijheid van de

---

376 TK (2012-2013). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 079, nr. 39, 5 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

377 Dat wil zeggen: opgeheven wordt het systeem waarin Regionale Verwijzingscommissies toetsen of de landelijke indicatiecriteria voor lwoo en pro op juiste wijze zijn gehanteerd. De landelijke indicatiecriteria zelf blijven vooralsnog bestaan, van de samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij nu zelf met deze criteria gaan toewijzen. Overwogen wordt om op termijn ook de landelijke criteria af te schaffen, maar dit is nog in onderzoek.

378 Of het wel zo realistisch is om aan te nemen dat één oplossing past bij heel verschillende soorten problemen laten we hier verder onbesproken. Zie hiervoor Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs: Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

ouders (aanvankelijk benoemd als ‘*counterveiling power*’ voor de schoolbesturen, in het kader van het *governance* denken) verdwijnt juist naar het tweede plan. Ook de rol van de schoolbesturen verandert, doordat de samenwerkingsverbanden meer als centrale actor naar voren komen. De rol van de inspectie wordt steeds nadrukkelijker omschreven en daarmee ook de aandacht voor de kwaliteit van het geboden onderwijs. Verder zien we ook meer aandacht voor ‘de leraar in de klas’, die moet zorgen voor goed onderwijs aan zorgleerlingen en daarvoor beter moet leren omgaan met verschillen, maar ook beter ondersteund moet worden. Steeds aanwezig blijven de argumenten met betrekking tot bureaucratie, verkokering en ouders die ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd.

De onderbouwing van de noodzaak om tot nieuw beleid te komen is deels wel, deels niet aanwezig. Het voert te ver om dat hier nauwkeurig te illustreren, we verwijzen hiervoor naar een eerder uitgevoerde *ex-ante* analyse.<sup>379</sup> Volstaan kan worden met de constatering dat voor sommige argumenten wel, voor andere minder evidentie bestaat. Zo is de kostengroei, veroorzaakt door het LGF-beleid, beslist een feit. Maar over de vraag hoe bureaucratisch het bestaande zorgstelsel was, of ervaren werd, bestonden eigenlijk geen gegevens.<sup>380</sup> Hetzelfde geldt voor de omvang en ernst van het verschijnsel ‘thuiszitters’<sup>381</sup> en over de mate waarin ouders ‘van het kastje naar de muur werden gestuurd’.

#### 10.4.2 Actoren

---

379 Ledoux e.a. 2007. *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

380 Onlangs is gebleken dat in het onderwijsveld genuanceerd geoordeeld wordt over de mate van bureaucratie in het huidige stelsel. Van massieve kritiek daarop blijkt geen sprake. Zie Ledoux, G., Vergeer, M.M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

381 Het in beeld krijgen van de omvang van het aantal thuiszitters is uitermate lastig, vanwege het ontbreken van een goede, uniforme registratie en eenduidige definities. Eerdere pogingen om het aantal vast te stellen met behulp van verschillende bronnen stuitte op deze problemen, en veroorzaakten dubbeltellingen (Radema, D., Van Steenhoven, P., & Van Veen, D. (2003). *Thuiszitters in beeld. Een onderzoek naar leerplichtige kinderen met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen die (tijdelijk) geen onderwijs volgen*. Utrecht: NIZW.) Inventarisaties van de inspectie en van Ingrado, de vereniging van leerplichtambtenaren, brachten deze onduidelijkheden ook aan het licht. De oorzaak is dat door afdelingen leerplicht van gemeenten niet op uniforme wijze wordt geregistreerd. De afdeling DUO van het Ministerie van OCW is bezig dit te stroomlijnen. Op termijn zullen gegevens dus wel betrouwbaarder worden. Zie ook Koopman, P., & Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Qua rollen, verantwoordelijkheden en actoren is Passend onderwijs een complex geheel. Centrale betrokkenen zijn:

- *samenwerkingsverbanden po en vo*: zij krijgen nieuwe taken, grotere bevoegdheden wat betreft beheer en verdeling van financiële middelen en moeten het dekkend aanbod van voorzieningen realiseren;
- *schoolbesturen*: zij krijgen de zorgplicht toebedeeld, moeten in hun samenwerkingsverband tot goede onderlinge afspraken zien te komen en zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in hun scholen en voor de deskundigheid van docenten;
- *scholen*: zij moeten een schoolondersteuningsprofiel opstellen en Passend onderwijs realiseren voor de zorgleerlingen die zij toelaten respectievelijk in hun leerlingenpopulatie hebben, binnen hun mogelijkheden;
- *inspectie*: houdt toezicht op zowel de scholen als de samenwerkingsverbanden;
- *gemeenten*: de samenwerkingsverbanden en de gemeenten moeten ‘op overeenstemming gericht overleg voeren’, met name over de afstemming tussen binnenschoolse en buitenschoolse zorg/hulpverlening;
- *ouders*: zij zoeken voor hun kind een passend aanbod en ‘onderhandelen’ daarover met scholen;
- *ECPO*: in de voorbereidingsfase van Passend onderwijs heeft de Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs via haar adviezen ook invloed uitgeoefend op de beleidsontwikkeling. De ECPO is momenteel bezig haar werkzaamheden af te ronden.
- de *brancheorganisaties* (PO-Raad, VO-Raad, ouderorganisaties) en de *vakbonden*, zij hebben van het begin af aan aan de overlegtafel gezeten en het beleid mede ingevuld via onder meer het opstellen van het Referentiekader (zie verder bij 10.4.4 en 10.4.5).

#### 10.4.3 Politiek draagvlak

In de Tweede Kamer is veel gediscussieerd over Passend onderwijs (meerdere malen per jaar). In deze studie beperken wij ons tot Kamerdiscussies vanaf 2008. Het beleid bevindt zich dan in de fase van het eerste invoeringstraject, de periode waarin de regionale verbanden van primair en voortgezet onderwijs werden gestart.

De kern van het beleid, dat wil zeggen het verleggen van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar het lokale niveau (besturen/samenwerkingsverbanden), blijkt weinig omstreden. De meeste

politieke partijen stemmen daar mee in. Ook is er veel overeenstemming over ten minste een deel van de legitimeringsargumenten: de wens om bureaucratie terug te dringen, het willen tegengaan van thuiszitters en wachtlijsten, vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en betere afstemming tussen onderwijszorg en jeugdzorg. Dit blijkt uit de verschillende Kamerdebatten en wordt bevestigd in de interviews. Meer omstreden zijn de financiële argumenten (kostenbeheersing). Met name de SP ziet Passend onderwijs als beleid dat in hun ogen vooral dient om de toestroom naar het speciaal onderwijs te beperken en er toe zal leiden dat de werkdruk in het regulier onderwijs verhoogd wordt. Zij tonen zich er om die reden herhaaldelijk geen voorstander van.

Aanvankelijk (2008-2009) waren er bij de Kamerleden vooral veel vragen over het nieuwe beleid<sup>382</sup>. Bijvoorbeeld vragen over de invulling van de zorgplicht, over de fasering, over de invoering van de budgetfinanciering, over data om de loopbanen van zorgleerlingen en ontwikkelingen in Passend onderwijs te kunnen volgen en over de meetbaarheid van doelen.

In deze fase worden ook opmerkingen gemaakt met verwijzing naar het op dat moment nog recente rapport van de Commissie Dijsselbloem. Bijvoorbeeld over de fasering: *“Houd het traject zoveel mogelijk Dijsselbloem-proof. Dat wil zeggen: temporiseer en faseer om scholen tegemoet te komen in hun wens meer tijd te krijgen om zich op een en ander voor te bereiden en om aan kwaliteit en scholing in hun eigen school of bestuur te werken.”*<sup>383</sup>

Of over het leren van pilots: *“De staatssecretaris wil dat wij hier al iets uitspreken voordat er echte resultaten bekend zijn uit de evaluatie en uit de pilots. Naar mijn idee negeren we dan de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem.”* (...) *We weten nog niet wat wel en niet werkt, het is nog volslagen onduidelijk of er brede steun is onder ouders en leerkrachten. Maar desondanks gaan we al weer over tot een tussentijdse bijstelling zonder grondige motivatie.*<sup>384</sup>

Dit laatste had betrekking op het al indienen van een wetsvoorstel nog voordat

---

382 TK (2008-2009). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 497, nr. 10, 19 januari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

383 Opmerking PvdA-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009.

384 Opmerking SP-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009; ook de SGP liet zich in deze termen uit.

uitkomsten van de veldinitiatieven en experimenten bekend waren. Op dit punt blijkt zich ook een interpretatieverschil voor te doen over de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem. Zo hamert de SP (zie bovenstaand citaat) op 'eerst weten of iets werkt, dan pas tot iets besluiten', terwijl een CDA-kamerlid juist stelt dat het in dit beleidsproces niet gaat om een 'go-no go' besluit maar om invoeren en dan geleidelijk aanpassen op basis van ervaring die is opgedaan.<sup>385</sup>

Een ander verschil van opvatting blijkt te bestaan over het vernieuwen van onderop. Volgens de een wordt dat in Passend onderwijs goed vormgegeven door aan het onderwijsveld veel ruimte te geven, volgens de ander is er sprake van onvoldoende duidelijkheid en 'te veel over de schutting gooien naar het veld'.<sup>386</sup>

Ook was er in deze periode al zorg over het feit dat het in eerste aanleg vooral een bestuurlijk traject was (de vorming van de regio's en het werken aan nieuwe procedures), waar docenten en ouders nog niet bij zijn betrokken. Vanuit verschillende politieke partijen werd er op aangedrongen daaraan meer aandacht te besteden en voor ouders ook de formele positie te regelen. Een ander opvallend punt is dat sommige Tweede Kamerleden graag heel snel resultaten zien. De regio's zijn in deze fase nog maar net gevormd, maar er klinkt vanuit de Tweede Kamer al de wens om binnen een half jaar meer zicht te hebben op 'hoe één loket nu in de praktijk werkt' en 'de verkorting van de indicatietrajecten'.<sup>387</sup>

Een enkeling vraagt om meer duidelijkheid over de doelen die bij de leerlingen behaald moeten worden. Hiervoor wordt aangesloten bij een opmerking die de ECPO daarover heeft gemaakt in haar eerste advies. *"De beleidsbrieven gaan vooral om organisatorische plannen: invoering van één loket, vereenvoudiging van regelgeving, beheersing van de groei, enz. Dat zijn op zichzelf natuurlijk goede doelen, maar dat is niet het enige. (..) Het verontrust mijn fractie dat er enthousiast wordt gewerkt aan een project waarvan de effecten voor kinderen nog nauwelijks ter sprake zijn gekomen."*<sup>388</sup> In termen van de opvattingen van de Commissie Dijsselbloem kunnen we dit zien als een vraag om verduidelijking van het 'wat'.

---

385 Opmerking CDA-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009.

386 Opmerking VVD-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009.

387 Opmerking CDA-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009.

388 Opmerking SGP-vertegenwoordiger in het algemeen overleg van 19 januari 2009.

Op initiatief van Groen Links wordt in april 2009 in een vergadering van de Vaste Kamercommissie Onderwijs gevraagd om een uitvoeringstoets te laten doen naar Passend onderwijs. Een dergelijke toets is er echter niet gekomen, doordat kort daarna een beleidsaanpassing volgde (de heroverweging 2009). Wel heeft de Tweede Kamer enige tijd later een ander instrument ingezet om het voorgestelde beleid te toetsen, namelijk door het houden van hoorzittingen. Hierover meer in paragraaf 10.4.4.

Na de heroverwegingsbrief van november 2009 gaat het in de Tweede Kamer, vanzelfsprekend, over de daarin aangekondigde aanpassingen. Er zijn opnieuw veel vragen en er is zowel instemming met de nieuwe argumenten en voorgestelde beleidsinstrumenten als kritiek. Kwesties die besproken worden zijn (opnieuw) de positie van de ouders, de voor- en nadelen van objectieve indicatiecriteria en het oormerken van (rugzak)geld, het al dan niet te vaak 'labelen' van kinderen, de noodzaak van samenwerking met jeugdzorg, de omvang van de samenwerkingsverbanden, de machtsverhoudingen binnen samenwerkingsverbanden, de vraag of de zorgvraag in alle samenwerkingsverbanden even groot is, de kans dat bureaucratie verplaatst wordt, het verdwijnen van de regio's, de handelingsbekwaamheid van docenten, de belastbaarheid van docenten, de rol van het Referentiekader....., eigenlijk komen alle thema's van Passend onderwijs wel aan de orde en er worden vooral veel nadere toelichtingen op de nieuwe beleidsvoornemens gevraagd.<sup>389</sup> Dat is ook begrijpelijk, omdat er op dat moment nog geen wetsvoorstel ligt. Verwijzingen naar het rapport van de Commissie Dijsselbloem zien we in deze fase in het debat minder; hooguit refereren ex-leden van de Commissie er nog even terloops aan. Alleen een vertegenwoordiger van de SGP betreft het rapport nog bij zijn waarschuwing dat er in ieder geval voldoende tijd genomen moet worden om een operatie als Passend onderwijs in te voeren: *"De planning moet zorgvuldig zijn. Met de inhoud van het rapport Tijd voor onderwijs gaat inmiddels iedereen op zijn manier aan de haal, maar laten we in ieder geval de titel nog letterlijk nemen."*<sup>390</sup> Enige tijd later wordt aangekondigd dat de invoering van Passend onderwijs

---

389 TK (2009-2010). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 497, nr. 24, 9 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

390 Opmerking SGP-vertegenwoordiger in het Algemeen Overleg van 9 maart 2010.

vergezeld zal gaan van een bezuiniging van 300 miljoen euro. In deze periode (eerste helft van 2011) worden de debatten in de Tweede Kamer overheerst door dit voornemen. De bezuiniging wordt verdedigd door de coalitiepartijen, maar fel aangevallen door de oppositiepartijen van dat moment. De inhoud van het beleid komt ook nog wel aan de orde maar wordt door de debatcultuur van dat moment niet meer erg systematisch besproken.<sup>391</sup>

Uit een verslag van een Algemeen Overleg van augustus 2011 wordt duidelijk dat de Tweede Kamer nog steeds debatteert over de consequenties van de bezuinigingen (die inmiddels een jaar zijn uitgesteld), maar hierin komen ook weer meer inhoudelijke kwesties aan bod. Centrale onderwerpen in dit debat zijn:

- de groepsgrootte in het speciaal onderwijs en de zorg over geld weghalen bij kwetsbare kinderen;
- de zorgcapaciteit van het regulier onderwijs;
- de taken voor de samenwerkingsverbanden, in het licht van de vrees dat dit weer een 'bureaucratische laag' gaat worden;
- de keuzevrijheid van ouders tegenover de vrijheid van samenwerkingsverbanden/schoolbesturen om te bepalen waar 'Passend onderwijs' kan worden aangeboden; de zorg dat ouders afhankelijk worden van de goodwill van schoolbesturen (gepleit wordt voor geschillencommissies);
- de inspraak van ouders bij het bepalen van de inhoud van extra ondersteuning;
- (het ontbreken van) plannen om de professionalisering van docenten te verhogen;
- verwachtingen over richtlijnen die in het Referentiekader zullen worden opgenomen en (meer in het algemeen) het dilemma tussen 'vrij laten' en 'vastleggen' of tussen wel en geen 'blauwdruk';
- de krapte van het tijdpad;
- transparantie over de inzet van middelen.

Er vinden hier ook weer verwijzingen naar het rapport van de Commissie Dijsselbloem plaats, en opnieuw blijkt dat daarvan verschillende interpretaties

---

391 Zie bijvoorbeeld TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 54, 15 maart 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

bestaan. Zo merkt een Tweede Kamerlid van de SP over het 'hoe' en het 'wat' op dat het aan de scholen is om het 'wat' te bepalen (bedoeld wordt hier de hoeveelheid zorg die een kind nodig heeft), omdat zij daarvoor het beste geëquipeerd zijn. Datzelfde Kamerlid vraagt om een uitvoeringstoets op de nieuwe wet, verwijzend naar een aanbeveling die de Commissie Dijsselbloem daarover heeft gedaan. Verder stelt ze, bij het onderwerp inspraak van docenten, de volgende vraag: *“Leraren hadden vanaf het begin geen zin in deze hervormingen en zijn van het begin af aan slecht betrokken geweest. Wat gaat de minister doen? Of denkt ze de volgende bewindspersoon te zijn die het onderwijs kan hervormen zonder steun van de mensen die het moeten doen?”*<sup>392</sup> Het is duidelijk dat hier het rapport van de Commissie Dijsselbloem wordt ingezet om het beleid te bekritisieren. Ook andere politieke partijen doen dat: *“Alsof het niets geleerd heeft van de Commissie onderwijsvernieuwing zadelt het kabinet leraren en leerlingen opnieuw op met een stelselhervorming, onder het gesternte van een forse bezuiniging.”*<sup>393</sup> Dijsselbloem zelf, op dat moment woordvoerder onderwijs voor de Partij van de Arbeid en voorstander van het voorgestelde beleid, maar tegenstander van de bezuiniging, reageert als volgt: *“We weten allemaal dat de succes- en faalfactoren van grote stelselherzieningen altijd verbonden zijn aan een paar dingen: tijd, geld, expertise en draagvlak. Die zijn onderling verbonden: meer tijd kan bijvoorbeeld goed uitpakken voor het draagvlak. Wanneer je echter tegelijkertijd het geld weghaalt, weet je zeker dat het slecht uitpakt voor het behoud van expertise en voor het draagvlak.”*<sup>394</sup> De minister verdedigt in dit debat haar beleid en gaat onder meer in op de kwestie van het tijdspad, reagerend op een advies van de ECPO om te beginnen met een interim-wet in plaats van meteen een wet: *“Het wordt geen interim-wet, het wordt gewoon een wet. Die wordt tijdens de werking geëvalueerd (..) en er zal steeds een aanpassing plaatsvinden waar dat nodig is, maar de wet treedt gewoon in werking.”*<sup>395</sup> We zien hier dus ook verschil van opvatting over de kwestie fasen en voldoende tijd geven voor vernieuwingen: voor de een is dat eerst experimenteren, evalueren en dan invoeren, voor de ander is het eerst

---

392 Opmerking SP-vertegenwoordiger in het Algemeen Overleg van augustus 2011

393 Opmerking D66-vertegenwoordiger in het Algemeen Overleg van augustus 2011

394 Opmerking PvdA-vertegenwoordiger in het Algemeen Overleg van augustus 2011

395 Opmerking Minister van OCW in TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 82, 26 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.



invoeren en eventueel naderhand nog aanpassen op basis van evaluatie.

In november 2011 wordt het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>396</sup> In het voorjaar van 2012 wordt het aanvaard in de Tweede Kamer en in oktober 2012 door de Eerste Kamer. In de Tweede kamer wordt het behandeld op het moment dat de bezuinigingsplannen nog gelden. Dit komt tot uitdrukking in de stemverhouding: PvdA, Groen Links, ChristenUnie, SP en D66 stemden tegen het wetsvoorstel. Deze partijen gaven aan wel voor Passend onderwijs te zijn, maar niet te kunnen instemmen met een wetsvoorstel dat gepaard gaat met een forse bezuiniging en waarbij geen deugdelijke uitvoeringstoets is uitgevoerd. Ook het feit dat er veel expertise verloren dreigt te gaan en de impact op de kwaliteit van het onderwijs niet duidelijk is, speelde hierbij voor hen een rol.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer, een half jaar later, zijn de bezuinigingsplannen van tafel. Daarom krijgt het wetsvoorstel daar bredere instemming: PVV, VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie, SGP en GroenLinks stemden voor, samen goed voor 64 van de 75 zetels. Tegen waren SP, 50plus, Partij voor de Dieren en de Onafhankelijke Statenfractie. De senatoren waren weliswaar kritisch over de wet, maar hebben deze toch grotendeels omarmd. Er zijn een paar moties aangenomen, onder meer om de geldstromen die veranderen goed in kaart te brengen.

Volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van OCW is er, ondanks de veelvuldige debatten, steeds voldoende politiek draagvlak geweest voor Passend onderwijs en hebben alleen de bezuinigingen voor politieke strijd gezorgd. *“Het principe is nooit omstreden geweest.”* De discussie dat er niet genoeg geld zou zijn blijft echter spelen, ook nadat de bezuiniging al van tafel was.

Na de aanname van het wetsvoorstel rapporteert de staatssecretaris van OCW nog regelmatig in de Tweede Kamer over de voortgang wat betreft voorbereidingen op de invoering. Via een eigen monitor van OCW wordt

---

396 TK (2011-2012). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

bijgehouden in welk stadium van voorbereiding de samenwerkingsverbanden zich bevinden. Belangrijke invoeringskwesties die dan nog in de Tweede Kamer besproken worden gaan vooral over de positie van de ouders. Het gaat over de bevoegdheden van geschillencommissies (wel of niet een bindend oordeel), de inzet van onderwijsconsulenten bij geschillen tussen ouders en scholen, de medezeggenschap van ouders op het niveau van de samenwerkingsverbanden (in de ondersteuningsplanraad). Een deel van de Tweede Kamer wil rechten van ouders zoveel mogelijk vastleggen, een ander deel wil dat niet. Daarnaast wordt gesproken over het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Verder blijven de onderwerpen 'bureaucratie', 'thuiszitters' en 'draagvlak bij docenten' terugkomen, evenals de relatie tussen Passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg.<sup>397</sup>

In juli 2013 verschijnt een rapport van de Algemene Rekenkamer<sup>398</sup> over de verslechterende financiële positie van het basisonderwijs en over de vraag of het basisonderwijs in staat zal zijn om Passend onderwijs in te voeren. Het rapport is daar tamelijk kritisch over en dat geeft in de Tweede Kamer weer aanleiding tot debat over de invoeringscondities, vooral op financieel gebied<sup>399</sup>. Ook het rapport van de Kinderombudsman over thuiszitten<sup>400</sup>, dat kort daarvoor verschenen is, geeft weer aanleiding tot nieuwe vragen. Dergelijke rapporten fungeren als stenen in de vijver.

#### 10.4.4 Draagvlak in het onderwijsveld

In de eerste fase van de beleidsontwikkeling is, zoals eerder vermeld, draagvlak in het onderwijsveld gepeild via de vele veld- en ouderlijnbijeenkomsten die toen overal in het land zijn gehouden. Daaruit bleek enige steun voor punten uit de probleemanalyse, zoals te veel bureaucratie, belemmerende regels, te

---

397 TK (2012-2013). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 98, 23 mei 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

398 Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

399 TK (2012-2013). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 108, 6 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

400 Stam, J., & Vreeburg-van der Laan, E.J.M. (2013). *Van leerplicht naar leerrecht: Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*. Den Haag: De Kinderombudsman. [www.kinderombudsman.nl](http://www.kinderombudsman.nl).

weinig flexibiliteit en te veel wachtlijsten. Men stond ook positief tegenover de gedachte dat indicering en toewijzing van extra ondersteuning veel meer zou moeten plaatsvinden vanuit één loket. De keuze voor een geheel nieuw stelsel werd echter sceptisch ontvangen. Een kritiekpunt was dat voorbij wordt gegaan aan wat al is opgebouwd in de bestaande samenwerkingsverbanden. Veel vragen werden er gesteld over de implicaties van het werken met een zorgplicht. En er bestaat de angst dat het om een bezuinigingsmaatregelen gaat (hoewel de budgetfinanciering toen nog niet was voorgesteld) en dat het behoud van expertise in het speciaal onderwijs wordt bedreigd.<sup>401</sup> Toch blijkt er wel belangstelling te bestaan om nieuwe vormen van organisatie van onderwijszorg te gaan ontwikkelen. In 2008 en 2009 gaan 26 nieuw gevormde regionale netwerken van PO-en VO-scholen van start (met subsidie van OCW) om in de eigen regio te werken aan de realisatie van een dekkend aanbod/een continuüm van onderwijsvoorzieningen, de inrichting van één loket, vergroten van de mogelijkheden tot thuisnabij onderwijs, nieuwe (meer handelingsgerichte) vormen van diagnostiek, e.d. De eerste ervaringen lieten zien dat men op gang kwam met regionale samenwerking, maar dat er tijd voor nodig was vanwege de complexiteit van het beleidsveld. Daardoor was het niveau van de leraren en de ouders nog nauwelijks bereikt. Een peiling van het draagvlak bij de scholen in deze regio's in 2009 liet niettemin zien dat er redelijke steun voor Passend onderwijs bestond. Men verwachtte winst op allerlei terreinen: meer steun voor leraren in de klas, meer samenwerking tussen scholen en met jeugdzorg, betere hulp voor ouders, meer vormen van hulp voor de leerlingen die tussen wal en schip vallen, betere deskundigheid van leraren, beter zorgbeleid op scholen en heldere zorgprofielen. Relatief weinig verwachtte men dat Passend Onderwijs er toe zou leiden dat er meer soorten onderwijsaanbod ontstaan en dat de bureaucratie bij verwijzingen zou gaan verminderen. Ook was er weinig steun voor de gedachte dat zorgleerlingen zoveel mogelijk naar reguliere scholen moeten gaan, voor het afschaffen van de rugzak en voor het idee van budgetfinanciering. Verder leefde de angst dat Passend onderwijs taakverzwaring voor leraren gaat

---

401 Zie Ledoux e.a. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

betekenen redelijk sterk.<sup>402</sup>

Zoals eerder beschreven is kort na de start van deze pilotregio's de gedachte van regionale netwerken po en vo weer verlaten, met de heroverwegingsbrief van 2009. De pilotregio's mochten nog wel doorgaan, maar zonder de extra financiering. Ook werd een deel van hun opdracht (zoals werken aan één loket) teruggetrokken. Dat leidde tot stagnatie in de ontwikkeling en verlaagde de motivatie in de pilotregio's. De aankondiging van bekostigingsmaatregelen versterkte dat nog.<sup>403</sup>

De heroverweging van 2009 was voor de Tweede Kamer aanleiding om vrij uitgebreide hoorzittingen te houden over Passend onderwijs met een groot aantal partijen. Drie dagen lang werd gesproken met de raden, de ouderorganisaties, een deel van de pilotregio's, ambulante begeleiders, schoolbegeleiders, vertegenwoordigers van leraren en schoolleiders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden, ECPO, inspectie en onderzoekers.<sup>404</sup> De leden van de Vaste Commissie Onderwijs van de Tweede Kamer wilden langs deze weg inzicht krijgen in de vraag of de bijstellingen in het beleid op voldoende instemming konden rekenen.

Toen in 2010 de bezuinigingsdoelstelling van 300 miljoen aan Passend onderwijs werd verbonden, raakte het draagvlak voor Passend onderwijs in het onderwijsveld sterk aangetast. Van bestuurder tot leraar kwam men in verzet, uitmondend in een grote protestdemonstratie in de Amsterdamse Arena. De ECPO liet in 2011 door een onderwijsjournalist onderzoek doen naar de beleving van Passend onderwijs bij leraren in het po en vo. Het dominante beeld is dan dat de leraren zich overvraagd voelen. De auteur verwoordt het als volgt: *“Op mijn verkenningstocht langs scholen hoor ik de verzuchting in vele variaties langskomen: ons bordje is vol, we doen kinderen tekort, ik schiet tekort. En: de grens is bereikt. Dat vervolgens het oordeel van veel leerkrachten over passend onderwijs –nog meer leerlingen in de klas die aandacht vragen–*

---

402 Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut. Onderzoek in opdracht van de ECPO.

403 Idem.

404 TK (2009-2010). *Passend onderwijs; Verslagen van de hoorzittingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 497, nr. 20, 14 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hoorzittingen gehouden op 20 november 2009, 23 november 2009 en 27 november 2009.

*negatief is, kan dan nauwelijks meer verrassen: het kan niet, ik kan het niet, ik wil het niet.*<sup>405</sup>

Vanaf dat moment ontstond het beeld dat Passend onderwijs zou betekenen dat (veel) meer zorgleerlingen zouden instromen in het regulier onderwijs in plaats van in het speciaal onderwijs, zonder enige tegemoetkoming. Dit beeld werd gevoed door de media. Hoewel feitelijk onjuist<sup>406</sup>, is het een hardnekkig beeld geworden dat het draagvlak voor Passend onderwijs vooral bij leraren sterk heeft verminderd. Dit wordt bevestigd in de gehouden interviews. De geïnterviewden melden ook beide dat de bezuinigingsplannen veel kwaad hebben gedaan en de invoering van Passend onderwijs in de weg zitten. Ook al zijn ze inmiddels weer van tafel, het wantrouwen bij leraren dat Passend onderwijs 'meer werkdruk en minder geld' betekent is er door gevestigd. Recent onderzoek heeft dat opnieuw laten zien.<sup>407</sup> En ook in de gesprekken die de Algemene Rekenkamer heeft gehouden op scholen is dit weer naar voren gekomen.<sup>408</sup> Een onderzoek van CNV Onderwijs heeft bovendien laten zien dat de meeste docenten slecht op de hoogte zijn van Passend onderwijs en bijvoorbeeld niet eens weten of hun school over een schoolondersteuningsprofiel beschikt.<sup>409</sup>

Een andere partij die zich regelmatig heeft laten horen is de oudervereniging Balans, in combinatie met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland en het Platform VG (belangenbehartigingsorganisatie voor mensen met een verstandelijke beperking). In meerdere brieven aan de Tweede Kamer hebben zij gezamenlijk aangedrongen op meer duidelijkheid over de

---

405 Meer, J. van der. (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.

406 De vrees bestaat dat het speciaal onderwijs zal krimpen, of zelfs verdwijnen, en dat de leerlingen die op speciaal onderwijs zijn aangewezen allemaal in het regulier onderwijs terechtkomen en tot een hogere belasting van de leerkrachten daar zullen leiden. Feitelijk is dat niet het geval (het speciaal onderwijs blijft gewoon bestaan), en zelfs *als* het volledig zou verdwijnen zou dat, gezien het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, tot slechts enkele leerlingen extra per basisschool leiden (minder dan één per klas).

407 Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C., Heurter, A., Van Kuijk, J., & Vergeer, M. (2013). *Op de drempel van Passend onderwijs. Beleid en aanbod rond specifieke onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

408 Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

409 CNV Onderwijs (2013). *Algemeen overleg passend onderwijs (3 april 2013)*. Brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk 020/Hvdb/gh, 28 maart 2013.

inhoudelijke doelstellingen van Passend onderwijs en op versterking van de (rechts)positie van de ouders. Ook vinden deze organisaties dat het beleid geen prikkels bevat om de kwaliteit van ondersteuning die leerlingen krijgen te bewaken en te versterken en dat er te weinig wordt gedaan aan voorlichting.<sup>410</sup> Steun voor het beleid is er steeds geweest van de kant van de 'raden' (PO-Raad, VO-Raad etc.), dus de werkgeversorganisaties in het onderwijs. Wel hebben zij zich ook fel gekant tegen de bezuinigingen. Opvallend is dat de raden de verantwoordelijkheid gevraagd en gekregen hebben voor het uitwerken van het Referentiekader: het document met richtlijnen voor invulling van Passend onderwijs voor het onderwijsveld. Zij hebben daarmee medeverantwoordelijkheid gekregen en genomen voor de invoering van Passend onderwijs. Ook hebben zij subsidies gekregen van OCW voor voorlichting over de invoering. De geïnterviewde velddeskundige, die ook de periode van vóór het ontstaan van de raden heeft meegemaakt, vindt dat de raden beter hadden kunnen communiceren met hun achterban, met name met leraren. Voor het ontstaan van foute beelden in het onderwijsveld dragen zij ook verantwoordelijkheid, in zijn oordeel. De overheid heeft hier regie uit handen gegeven. Dat geldt ook voor het overleg en de afstemming met vakbonden en ouderorganisaties; dit deed de overheid eerst zelf maar ook dat werd later belegd bij de raden.

In de samenwerkingsverbanden zelf, op het niveau van coördinatoren en besturen, lijkt wat betreft draagvlak sprake te zijn van een gemengd beeld. Men ziet kansen om processen van zorgtoewijzing te verbeteren, het niveau van onderwijszorg in scholen te verhogen, inzet van middelen transparanter te maken en meer maatwerk te organiseren met minder bureaucratie. Tegelijkertijd is er, vooral in gebieden waar men het door daling van leerlingenaantallen en door de verevening met minder middelen zal moeten doen, sprake van onvrede over de financiële mogelijkheden. En vooral in het primair onderwijs, waar bestaande samenwerkingsverbanden moeten fuseren

---

410 Zie brieven van Balans, CG-Raad en Platform VG aan de vaste Commissie voor OCW en de staatssecretaris, dd. 3 april 2013, 28 juni 2013. En brieven van Balans in januari en juni 2012. [www.balansdigitaal.nl](http://www.balansdigitaal.nl).

tot nieuwe grotere verbanden, is men met die nieuwe situatie niet overal even gelukkig.<sup>411</sup>

#### 10.4.5 Regie

De regie over het hele proces is grotendeels in handen van de overheid. Het beleid is daar geïnitieerd (zij het met enige invloed vanuit het veld, zie bij legitimering), ontworpen, bijgesteld en voorbereid. Een deel van de regie werd in handen gelegd van de veldorganisaties, zoals hierboven beschreven. De achtergrond hiervan was de wens om draagvlak te creëren en niet sturend op te treden bij de uitwerking van het 'hoe'. Toen de bezuinigingen kwamen hebben de veldorganisaties echter een terugtrekkende beweging gemaakt, want hiermee wilden ze niet geassocieerd worden. Toen heeft de overheid weer meer het heft in eigen handen genomen en is men gaan werken met eigen accountmanagers, die het veld in gaan om met bestuurders en samenwerkingsverbanden te praten en bevorderen dat mijlpalen worden gehaald in het invoeringsproces. Ook heeft de overheid zelf de landelijke indeling van samenwerkingsverbanden bepaald. Verder volgt men de invoering met een eigen monitor en heeft men drie samenwerkingsverbanden in de gelegenheid gesteld om al vast te gaan experimenteren met de toepassing van de principes uit de wet, een jaar voor de officiële invoering. Ook deze drie pilots worden nauwkeurig gevolgd. Een bijzonder initiatief, in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, is dat men al twee maal het eigen beleid heeft laten doorlichten door een extern bureau, de zogenaamde Gateway procedure. Dit is een uit Engeland afkomstige systematiek, waarin op basis van gesprekken met beleidsverantwoordelijken en andere betrokkenen door externen een analyse wordt verricht om te beoordelen of een nieuw beleidsprogramma goed is doordacht en kan gaan werken. Dit moet werken als een spiegel, een van de functies is het ontdekken van zwakke plekken. Een van de zaken waar de Gateway analyses op hebben gewezen is het risico dat het beleid teveel een top down karakter heeft, omdat tot nu toe voornamelijk de besturen in positie zijn gebracht, en dat het daardoor niet voldoende landt op de werkvloer. Ook de vakbonden laten een dergelijk geluid horen ('er wordt

---

411 Zie Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes. En Ledoux, G., Vergeer, M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Onderzoeken in opdracht van de ECPO.

gesproken over ons, maar niet met ons'). Het is echter lastig voor de overheid om hier beter op te sturen, omdat het gaat om een vernieuwing van onderop en het dus vooral aan de besturen en de samenwerkingsverbanden is om de overige actoren er bij te betrekken.<sup>412</sup>

#### 10.4.6 Toezicht

De inspectie houdt regulier toezicht op scholen en beoordeelt daarbij, indien nodig<sup>413</sup>, ook de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen. Daarbij wordt onder meer gelet op de aanwezigheid en de kwaliteit van ontwikkelingsperspectieven, vroegtijdig signaleren, planmatige uitvoering van extra ondersteuning, e.d.<sup>414</sup> Wanneer de onderwijskwaliteit onvoldoende is, spreekt de inspectie ook het schoolbestuur daarop aan. Vanwege het beleid Passend onderwijs krijgt de inspectie daarnaast de taak om toezicht te houden op de samenwerkingsverbanden. Onlangs is daarvoor een toezichtkader opgesteld.<sup>415</sup> Het doel is om te beoordelen of leerlingen de ondersteuning krijgen waarop zij recht hebben, de bestuurlijke en organisatorische inrichting doelmatig is en de besteding van de middelen rechtmatig en doelmatig plaatsvindt. Aspecten waarop de inspectie zal letten zijn het geheel van onderwijsondersteuningsvoorzieningen in het samenwerkingsverband (en de samenhang daarin), de slagvaardigheid wat betreft sturing en organisatie en de zorg voor de eigen kwaliteit (via zelfevaluatie, verbeteringsacties, verantwoording e.d.). Verder wordt nagegaan of het samenwerkingsverband aan de wettelijke voorschriften voldoet.

Net als bij het toezicht op scholen gaat de inspectie bij het toezicht op samenwerkingsverbanden uit van risicogericht toezicht. Om te beoordelen of er sprake is van risico's kijkt de inspectie naar het percentage thuiszitters in het samenwerkingsverband, patronen van doorstroom, op- en afstroom en

---

412 De informatie in deze paragraaf is grotendeels ontleend aan het interview met de beleidsvertegenwoordiger.

413 De inspectie hanteert risicogericht toezicht. Dat betekent dat scholen waar op basis van risicoanalyse signalen zijn dat de kwaliteit mogelijk onvoldoende is, door de inspectie worden bezocht. Bij deze inspectiebezoeken wordt ook naar zorg en begeleiding gekeken. Verder wordt elke school eens in de vier jaar bezocht, ook dan wordt dit aspect beoordeeld. [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl). Zie verder het hoofdstuk over toezichtbeleid.

414 Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader PO/VO 2012*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

415 Inspectie van het Onderwijs (2013). *Toezichtkader 2013 passend onderwijs: Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.



uitstroom van leerlingen en het aantal scholen met aangepast toezicht binnen het samenwerkingsverband (zwakke en risicovolle scholen). Verder wordt gelet op signalen over het functioneren van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld het aantal klachten, hierbij wordt ook input van de gemeenten gevraagd. Ook vindt analyse plaats van het ondersteuningsplan en van jaarverslagen. Ten slotte kan ook de analyse die de inspectie maakt van de kwaliteit van het onderwijspersoneel (de werkwijze hiervoor is nog in ontwikkeling) in de risicoanalyse worden betrokken.

Wat de inspectie niet zal beoordelen, niet op het niveau van samenwerkingsverbanden en niet op het niveau van scholen, is of er sprake is van Passend onderwijs voor individuele leerlingen. De vraag of leerlingen de ondersteuning krijgen waarop zij recht hebben wordt alleen indirect beantwoord, door te kijken naar kwaliteit van de systemen.

#### *10.4.7 Implementatie*

Formeel gaat Passend onderwijs in augustus 2014 van start, dan wordt de wet van kracht. De feitelijke invoering moet dan echter nog grotendeels plaatsvinden. In de voorbereidingsperiode zijn natuurlijk al stappen gezet: vorming van de nieuwe samenwerkingsverbanden, juridische oprichting daarvan, opstellen van schoolondersteuningsprofielen en van een ondersteuningsplan op het niveau van het samenwerkingsverband, instellen van een medezeggenschapsorgaan (ondersteuningsplanraad). Daarmee is de invoering echter nog lang niet voltooid. Deze zal zeker nog een aantal jaren in beslag nemen, zo erkende ook staatssecretaris in zijn toespraak bij de slotconferentie van de ECPO (zie paragraaf 10.4.8). Er zal dus wel voldoende tijd zijn voor een geleidelijke invoering; mede doordat er overgangperiodes zijn afgesproken voor veranderingen in het budget en voor personeelsbeleid. Aan twee andere belangrijke implementatievoorwaarden, voldoende geld en eigenaarschap bij de uitvoerders, lijkt echter minder te zijn voldaan. Eigenaarschap op de werkvloer is er nog niet echt, zo gaven we aan in 10.4.4. En over voldoende geld verschillen de meningen. In sommige samenwerkingsverbanden moet men het met minder geld doen dan voorheen, door de verevening. Dat zet uiteraard spanning op de innovatie. stappen als gevolg van de invoering van Passend onderwijs niet groter en vermindert het draagvlak. Een belangrijk punt is verder dat er niet op grote schaal middelen worden vrijgemaakt voor deskundigheidsbevordering van leraren, hoewel dat volgens velen wel noodzakelijk is. De overheid beschouwt het als een

verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om te zorgen voor de kwaliteit van hun personeel. Hierop inbreuk maken wordt ook gezien als 'treden in het hoe'. Via het lerarenbeleid (zie het betreffende hoofdstuk) zijn er wel instrumenten gecreëerd die schoolbesturen hiervoor kunnen benutten, maar het staat hen vrij dat naar eigen inzicht te doen en het is niet opgelegd om deze middelen ook in te zetten voor Passend onderwijs. Volgens sommigen<sup>416</sup> verdient een grootscheepse verandering als Passend onderwijs een grote investering in de vernieuwing op de werkvloer en is hier veel te weinig in voorzien.

#### 10.4.8 Evaluatie

In 2008 is de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) geïnstalleerd vanuit het ministerie van OCW. De taken die de ECPO kreeg zijn:<sup>417</sup>

- a. *de ontwikkelingen en ervaringen die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van Passend onderwijs evalueren, waaronder de experimenten en de veldinitiatieven die worden uitgevoerd.*
- b. onderzoek doen naar de inrichting van Passend onderwijs aan de hand van de volgende thema's:
  - de vorming van regionale netwerken
  - kwaliteit van de onderwijsprogramma's Passend onderwijs en het effect daarvan
  - de toewijzing van extra ondersteuning en de vorming van één loket
  - de financiering
  - de positie van het personeel en de ouders en
  - de samenwerking met de zorg en de aansluiting op de arbeidsmarkt.
- c. de minister op basis van de evaluatie adviseren over de invoering van Passend onderwijs.

De taakstelling van de ECPO weerspiegelt de fase van het beleid in 2008, toen er nog sprake was van pilotregio's. Dat geldt ook voor het eerste evaluatieplan van de ECPO, dat nog sterk uitging van het onderzoek naar de ervaringen in

---

416 Zie bijvoorbeeld Waslander, S. (2011). De geschiedenis herhaalt zich. Passend onderwijs en de onzichtbare leraar. In: ECPO (2011). *Passend onderwijs, passend beleid*. Drie visies op beleidsvorming rondom Passend Onderwijs. Den Haag: ECPO.

417 [www.ecpo.nl](http://www.ecpo.nl)

deze regio's. Na de heroverwegingen van het beleid in 2009 en 2010, het afzien van (verdere) regionale pilots en de keuze voor samenwerkingsverbanden po en vo als centrale actoren, moest de ECPO haar onderzoeksplannen herzien. De ECPO heeft in de periode 2008-2013 een reeks van adviezen uitgebracht (zie de tijdlijn).

Wat betreft de evaluatiemogelijkheden heeft de ECPO er al vanaf 2009 op gewezen dat Passend onderwijs zich niet leent voor strakke evaluatiedesigns. De verschuivingen in beleidskeuzes en het innoveren van onderop maken dit onmogelijk. Ook het ontbreken van concrete doelstellingen speelt daarbij volgens de ECPO een rol.<sup>418</sup>

De ECPO heeft verder meermalen gewaarschuwd voor te snel invoeren. Ze verwijst in dit verband expliciet naar de Commissie Dijsselbloem in het advies 'Op weg naar Passend onderwijs' uit 2009: *"De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem) heeft in haar rapport een toetsingskader vastgesteld voor toekomstige onderwijsvernieuwingen. Onderwijsvernieuwingen mogen pas worden doorgevoerd als er onder meer voldoende draagvlak in de samenleving voor is. Dit is aanleiding geweest tot de aanpak-vanonderop, waarvoor bij Passend onderwijs gekozen is. Daarnaast mogen geen interventies worden doorgevoerd waarvan de effectiviteit niet is aangetoond in deugdelijk onderzoek."* De ECPO geeft vervolgens aan dat voor Passend onderwijs de *evidence-based* benadering, die in die periode zijn opwachting maakt in het onderwijsonderzoek, niet erg bruikbaar is vanwege de complexiteit van de vernieuwing. Er kan beter worden uitgegaan van een *practice-based benadering*, dat wil zeggen al lerend ontwikkelen en daarbij gebruik maken van empirische gegevens. Maar een dergelijke lerende aanpak kost tijd. Een van de centrale aanbevelingen die de ECPO doet is dan ook om de tijd te nemen voor de invoering van Passend onderwijs en niet te snel met wetgeving te komen. *"Wetgeving is niet geschikt om zaken vast te leggen waarvan men nog niet weet of ze ook werken en de gestelde doelen dichterbij brengen."*

Een andere centrale aanbeveling van de ECPO is om de doelen van Passend onderwijs te verhelderen: *"Het attractieve van 'innovatie-van-onderop' en van 'de-weg-van-de-lerende-aanpak' is dat het onderwijsveld maximale ruimte*

---

418 ECPO (2009). *Op weg naar Passend Onderwijs: Advies over de voortgang*. Den Haag: ECPO.

*krijgt om haar opvattingen en ideeën te ontwikkelen en te beproeven. Zo'n aanpak biedt meer positieve prikkels dan de traditionele top-down methode. Dat neemt niet weg dat de gekozen bottom-up methode ook risico's met zich meebrengt. Eén van deze risico's is dat Passend onderwijs kan uitmonden in een onoverzichtelijke lappendeken van doelstellingen, middelen en effecten. Dat risico wordt aanzienlijk kleiner wanneer de overheid duidelijke doelstellingen formuleert waarop het veld zich kan richten. Daarbij gaat het niet om bekende desiderata als 'optimale ontplooiing van alle leerlingen', 'het kind centraal' of 'geen kind tussen wal en schip', maar om duidelijke (in termen van beoogde effecten verwoorde) doelstellingen. Het is vandaag de dag, zeker na de publicatie van het rapport-Dijsselbloem een algemeen aanvaard uitgangspunt dat de overheid zich niet, en zeker niet tot in details, met het 'hoe' van het onderwijs moet bemoeien: dat 'hoe' is een zaak van de professionals die het beleid vorm en inhoud moeten geven. Dat impliceert echter niet dat de overheid geen uitspraken mag doen over het 'wat'. Integendeel. De overheid moet helder en duidelijk, bij voorkeur door middel van in termen van opbrengst geformuleerde doelstellingen, duidelijk maken welke effecten zij met haar onderwijsbeleid wil bewerkstelligen. Dat geldt ook voor Passend onderwijs. Daarmee verschaft zij het veld in de vorm van een set handzame piketpalen een belangrijk hulpmiddel bij het uitwerken van het 'hoe'.<sup>419</sup>*

De ECPO is aldus van mening dat in Passend onderwijs het 'wat' onvoldoende door de overheid is geëxpliciteerd en dat dit feitelijk belemmerend werkt bij het uitdenken van het 'hoe'. De bottom-up benadering ontslaat de overheid niet van haar plicht om op duidelijke wijze aan te geven welke eisen zullen worden gesteld aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat geldt, aldus de ECPO, ook voor zaken als invulling van de zorgplicht. Ze vreest dat het beleggen van verantwoordelijkheden bij de veldorganisaties tot verwarring zal leiden en acht het de taak van de overheid om de regie te nemen, ook bij het opstellen van het Referentiekader.<sup>420</sup>

In het verlengde van dit standpunt dat het 'wat' beter geëxpliciteerd zou moeten worden, vooral wat betreft doelen op leerlingenniveau, bepleit de ECPO ook dat zorg wordt gedragen voor goede gegevens over de ontwikkeling van zorgleerlingen in het funderend onderwijs.

---

419 Idem

420 ECPO (2010). *Reactie op Nieuwe Koers Passend Onderwijs*. Brief aan de staatssecretaris van OCW, 10 december 2009.

Verder heeft de ECPO meermalen aandacht gevraagd voor de positie van de ouders in Passend onderwijs, met name voor hun vrijheid om zoveel mogelijk zelf een school te kiezen en hun zeggenschap over de inhoud van te bieden ondersteuning. Eveneens meermalen heeft ze er op gewezen dat Passend onderwijs uiteindelijk door leraren moet worden gerealiseerd en dat het noodzakelijk is leraren in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken en garanties te scheppen voor deskundigheidsontwikkeling.

De taken van de ECPO zijn eind 2013 beëindigd. De verantwoordelijkheid voor het doen uitvoeren van evaluatie van Passend onderwijs is vanaf 2014 belegd bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Het laatste advies van de ECPO heeft de titel 'Routeplanner' meegekregen en bevat een schets van een evaluatieprogramma.<sup>421</sup> In dit laatste document wordt ook een samenvatting gegeven van een zevental onderzoeken die de ECPO in 2013 heeft laten uitvoeren naar verschillende aspecten van Passend onderwijs, bij wijze van nulmeting.

Behalve op initiatief van de ECPO is er ook onderzoek naar aspecten van Passend onderwijs uitgezet dat meer geïnitieerd is door het ministerie, namelijk onderzoek in opdracht van de BOPO.<sup>422</sup>

#### *10.4.9 Samenhang met ander beleid*

Uit de eerder gegeven schets van het beleid Passend onderwijs wordt duidelijk dat er andere beleidsterreinen zijn die Passend onderwijs raken en er overlap mee vertonen. De eerste daarvan betreft beleid van een ander ministerie dan OCW, namelijk het beleid op het gebied van de jeugdzorg. Onder de noemer 'transitie jeugdzorg' zijn in de jeugdzorg belangrijke veranderingen gaande. Hoewel veelvuldig is bepleit dat de transitie jeugdzorg en Passend onderwijs op elkaar afgestemde vernieuwingen zouden moeten zijn, is dat in de praktijk maar gedeeltelijk het geval. Er zijn wel pogingen gedaan om de regionale indelingen voor beide beleidsterreinen op elkaar af te stemmen, maar dat is

---

421 ECPO (2013). *Routeplanner Passend onderwijs met evaluatieplan en nulmeting 2013*. Den Haag: ECPO.

422 BOPO: Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, een onderzoeksprogramma dat het Ministerie heeft ondergebracht bij NWO en dat onder meer gestuurd wordt door vragen van het Ministerie.

niet gelukt (de betrokken ministeries werden het hier niet over eens).<sup>423</sup> Verder verschillen beide beleidsterreinen in het tijdpad voor invoering.

De beide beleidsterreinen hebben hun doelgroep gemeen en samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg is daarvoor van belang. In de wet voor Passend onderwijs is geregeld dat de samenwerkingsverbanden in ieder geval 'op overeenstemming gericht overleg' moeten voeren met gemeenten, die de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg krijgen. Tot nu toe zijn de ervaringen daarmee wisselend.<sup>424</sup>

Het tweede beleidsterrein dat ook relevant is voor Passend onderwijs, is het kwaliteitsbeleid. Het kwaliteitsbeleid is er onder meer op gericht te voorkomen dat er zwakke scholen ontstaan en om prestaties in de basisvaardigheden taal en rekenen te verhogen (zie het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid). Scholen ervaren vanuit dit beleid druk om hun gemiddelde prestaties op zo'n hoog mogelijk peil te krijgen. Ze ervaren die druk ook vanuit het inspectietoezicht, waarin het oordeel over de leeropbrengsten een belangrijke plaats inneemt. In het onderwijsveld klinkt regelmatig het geluid dat de opdrachten om de gemiddelde prestaties te verhogen én (veel) zorgleerlingen op te vangen niet verenigbaar zijn.<sup>425</sup> Relevant in dit verband is ook het debat dat in het kader van het kwaliteitsbeleid wordt gevoerd over de vraag of de referentieniveaus ook voor zorgleerlingen moeten gelden, en zo ja voor welke groep zorgleerlingen.

De beleidsontwerpers zelf zien Passend onderwijs en het kwaliteitsbeleid in elkaars verlengde. Zoals eerder vermeld, worden de maatregelen die voor het algemene kwaliteitsbeleid zijn genomen (zoals verplichte eindtoetsen, verplicht leerlingvolgsysteem, toezicht op zwakke scholen, opbrengstgericht werken) geacht ook werkzaam te zijn voor het verhogen van de prestaties van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in regulier en speciaal onderwijs. In het interview met de OCW-vertegenwoordiger is dit nog eens expliciet benadrukt: *"Hoe eerder Passend onderwijs dadelijk integreert met het brede kwaliteitsbeleid, hoe beter. Passend onderwijs is een transformatie die je*

---

423 Informatie uit het interview met de OCW-vertegenwoordiger.

424 Zie Ledoux, G., Smeets, E., Rens, C. van. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's: Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut; Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C., Heurter, A., Kuijk, J. van, & Vergeer, M. (2013). *Op de drempel van Passend onderwijs: Beleid en aanbod rond specifieke onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

425 Zie bij voorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer, 2013.

*binnen het stelsel doorvoert, maar de beweging moet vooral in de scholen plaatsvinden, met opbrengstgericht werken en professionalisering.*” Erkend wordt door betrokkene wel dat er nog spanning bestaat tussen de opdracht voor scholen om zorgleerlingen op te nemen enerzijds en het voldoen aan de inspectiecriteria wat betreft de leeropbrengsten op schoolniveau anderzijds. Er wordt binnen het departement en met de inspectie daarom gezocht naar mogelijkheden om scholen die in staat zijn om veel zorgleerlingen op te nemen daar ook credits voor te geven. Wellicht geeft het werken met het begrip toegevoegde waarde (zie het hoofdstuk over kwaliteitsbeleid) hiervoor kansen.

Ten derde is er sprake van samenhang met het lerarenbeleid. Het lerarenbeleid, dat er onder meer op gericht is de kwaliteit en deskundigheid van leraren te vergroten (zie het hoofdstuk over het lerarenbeleid), heeft als één van de inhoudelijke invullingen de deskundigheid op het gebied van onderwijs aan zorgleerlingen.

Er is ook nog een vierde verband met overig beleid, namelijk in financiële zin. Door de combinatie van ophogen pensioenleeftijd, wegvallen van regelingen voor voortijdig stoppen met werken, de invoering van de functiemix, bezuinigingen op bestuur en management, veranderingen in de gewichtenregeling, wegvallende subsidies van gemeenten en krimp in het leerlingenaantal lopen de kosten voor schoolbesturen op en een flink deel van de schoolbesturen bevindt zich daardoor inmiddels in de ‘rode cijfers’.<sup>426</sup> Dat heeft gevolgen voor scholen in de vorm van grotere klassen, minder steunpersoneel en (in het voortgezet onderwijs) meer lessen per docent. Deze ontwikkelingen bedreigen het draagvlak voor Passend onderwijs; het idee bestaat dat dit tot verdere verhoging van de al gevoelde werkdruk zal leiden.

## 10.5 Overzichtstabel

In de volgende tabel staat samengevat wat de studie van dit beleidsveld heeft opgeleverd, geordend naar de rubrieken uit het beschrijvingskader.

---

426 Idem

**Tabel 10.2** Overzicht Passend onderwijs; de vragen uit het beschrijvingskader

Beschrijvend		Specificatie vanuit Cie Dijsselbloem
Legitimatie	<p><i>Hoe wordt het beleid gemotiveerd?</i></p> <p><i>Is het door de overheid zelf geïnitieerd beleid of is het een reactie op ontwikkelingen elders?</i></p> <p>De overheid heeft het beleid geïnitieerd, maar er waren vooraf al wel bewegingen bij experts uit de WSNS-wereld in dezelfde richting.</p> <p>Motivatie: het beleid moest een oplossing bieden voor een veelheid aan geconstateerde knelpunten in het bestaande stelsel voor zorgleerlingen. Aanvankelijk waren dat vooral bureaucratie, complexiteit (vooral voor ouders) en 'kinderen tussen wal en schip'. Later is de kostengroei van het bestaande stelsel sterker als argument genoemd; dat kwam mede doordat steeds zichtbaarder werd dat het LGF-beleid tot niet te beheersen groei leidde.</p>	<p><i>Wat is de probleemdefinitie, hoe onderbouwd, in hoeverre breed gedragen, hoe noodzakelijk dat overheid intervenueert, zijn alternatieven afgewogen?</i></p> <p>De probleemdefinitie was breed (opsomming van knelpunten). Voor sommige onderdelen was er voldoende evidentie, voor andere niet of minder (er waren bijvoorbeeld geen betrouwbare cijfers over het aantal thuiszitters of over ervaren bureaucratie). De interventie paste in het <i>governance</i> denken. Politiek gezien werd de probleemdefinitie wel gedragen; maar in het onderwijsveld veel minder.</p> <p>De noodzaak was vooral financieel van aard.</p> <p>Er zijn geen alternatieven afgewogen.</p>
Actoren	<p><i>Wie zijn betrokken, wie worden betrokken, wie krijgt welke rol? Wie oefent invloed uit?</i></p> <p>Actoren zijn samenwerkingsverbanden po en vo; schoolbesturen po en vo, scholen po en vo, inspectie, gemeenten en ouders. Zie voor de rollen de tekst bij <i>Actoren</i>.</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling, is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd?</i></p> <p>De beleidsontwikkeling is grillig verlopen, met kort op elkaar volgende aanpassingen. In gang gezette regionale pilots zijn in de eerste fase van de beleidsontwikkeling kort na de start weer grotendeels opzij</p>



	<p>Invloed: de branche-organisaties (PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad), vakbonden en ouderorganisaties zijn nadrukkelijk bij het beleid betrokken, deels ook met uitvoerende verantwoordelijkheid. De ECPO heeft met haar adviezen invloed gehad op de debatten in de Tweede Kamer. Vakbonden hebben een rol gespeeld bij de beleidsaanpassingen, met name het weer afzien van regio's vanwege de 'bestuurlijke drukte'.</p> <p>Leraren en ouders zijn alleen via hun organisaties betrokken.</p>	<p>gezet. De adviezen van de ECPO zijn slechts zeer ten dele opgevolgd.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor de invoering is deels belegd bij de raden (invulling Referentiekader, communicatie met/voorlichting van het veld).</p> <p>De overheid stuurt op de vorming van de samenwerkingsverbanden via een eigen groep accountmanagers. Het betreft sturing op het proces, niet op inhoud, die wordt vrijgelaten voor de samenwerkingsverbanden. Er zijn ook drie experimentele samenwerkingsverbanden gefaciliteerd. Verdere sturing is er op geschillenregelingen, registratieverplichtingen, taken van de inspectie.</p> <p>De rol van de gemeenten is weinig uitgewerkt.</p>
Beleidsinstrumenten	<p><i>Wat voor (type) beleidsinstrumenten worden ingezet, met welk doel, wie zijn de uitvoerders?</i></p> <p>Voornaamste beleidsinstrumenten zijn budgetfinanciering, beleggen van beleids- en beheerstaken bij deels nieuwe samenwerkingsverbanden, zorgplicht voor schoolbesturen, verplichting voor scholen om een ondersteuningsprofiel op te stellen, regelingen voor de invloed van ouders. Belangrijke doelen zijn terugdringen bureaucratie, minder wachtlijsten/thuiszitters,</p>	<p><i>In hoeverre heeft de overheid de regie over de beleidsontwikkeling?</i></p> <p>Zie boven.</p>

	<p>kostenbeheersing en een meer flexibele en transparante inzet van middelen.</p>	
<p>Politiek draagvlak</p>	<p><i>Welke steun is er in de Tweede Kamer, welke modificaties vinden plaats, in welke fase, waarom? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>De Wet heeft uiteindelijk de steun van Tweede en Eerste Kamer gekregen. Daaraan vooraf en ook nog daarna is veel debat gevoerd (zie de tekst bij <i>Politiek draagvlak</i>). Er zijn (en worden nog) in de Tweede Kamer vooral heel veel vragen om uitleg en uitwerking gesteld. De bezuinigingen die op een gegeven moment werden aangekondigd hebben tot veel kritiek geleid; er is weinig steun voor het bezuinigen op 'kwetsbare kinderen'. Steeds terugkerende punten van zorg/kritiek zijn het draagvlak bij leraren en ouders, de rechten van ouders, taken van samenwerkingsverbanden in het licht van bureaucratiebeheersing, de thuiszitters en de angst voor 'bestuurlijke drukte'.</p>	<p><i>Zijn in het geval van tussentijdse bijstellingen eerst nut en noodzaak onderzocht?</i></p> <p>Er zijn in de fase van de beleidsontwikkeling verschillende bijstellingen geweest. Deze zijn voortgekomen uit kostenontwikkeling, 'geluiden uit het veld' en eigen keuzes van bewindspersonen. Nut en noodzaak zijn niet expliciet onderzocht. Ervaringen van de pilot-regio's uit de beginfase zijn niet afgewacht.</p>
<p>Draagvlak onderwijsveld</p>	<p><i>Is draagvlak gezocht, hoe? Is draagvlak aanwezig, bij wie, waaruit blijkt dat? Welke beleidsdiscussie op dit niveau?</i></p> <p>In de eerste fase van het beleid is een groot aantal veldraadplegingen gehouden. Daarna is draagvlak gezocht via de brancheorganisaties, die medeverantwoordelijkheid voor</p>	<p><i>Wat is bekend over draagvlak onder alle betrokkenen? Zijn diegenen die de vernieuwing in de praktijk moeten uitvoeren betrokken, hebben ze zich een goed beeld kunnen vormen over de gevolgen voor hun eigen werk? Is tegenspraak gezocht/toegelaten?</i></p> <p>Draagvlak: zie hiernaast.</p>

	<p>beleidsvorming (Referentiekader) en beleidsuitvoering (implementatie, communicatie) hebben gekregen en genomen. Ook heeft de Tweede Kamer voorafgaand aan het wetsvoorstel uitgebreide hoorzittingen gehouden. De voorgenomen bezuinigingen hebben het aanvankelijke (voorzichtige) draagvlak in scholen, bij besturen en ouders geschaad. Ook nadat de bezuinigingen weer waren ingetrokken blijft het wantrouwen bestaan dat Passend onderwijs de werkdruk van leraren in het regulier onderwijs zal verhogen, het bestaan van het speciaal onderwijs zal bedreigen en dat er 'meer moet met minder geld'. Binnen samenwerkingsverbanden (coördinatoren en andere sleutelpersonen) bestaat wel meer draagvlak; daar ziet men kansen om de eigen zorgstructuur beter, efficiënter, productiever en transparanter te maken. Ouderorganisaties vinden de rechten en positie van ouders onvoldoende gegarandeerd.</p>	<p>Beeld over gevolgen voor eigen werk: Betrokkenen in de praktijk weten niet goed wat van hen verwacht wordt/op hen af komt. Dit is het gevolg van het ontbreken van concrete doelen en de keuze voor innovatie van onderop. Er bestaat nog veel onzekerheid over de mogelijke gevolgen en er is ook sprake van beelden die op misverstanden berusten (bijvoorbeeld dat het speciaal onderwijs zou verdwijnen of minder toegankelijk wordt). Het idee heeft postgevat dat het onderwijs 'er nog niet klaar voor is', maar onduidelijk daarbij is klaar voor wat (de meeste zorgleerlingen zitten al in het regulier onderwijs). Een voor het draagvlak belemmerende omstandigheid is dat veel scholen onder financiële druk staan.</p> <p>Er is niet bewust tegenspraak gezocht.</p>
<p>Variëteit (ruimte)</p>	<p><i>Welke vrijheid voor scholen en besturen, hoe gemotiveerd?</i></p> <p>Er is nadrukkelijk sprake van vrijheid voor schoolbesturen; zij richten gezamenlijk de zorgstructuur in het eigen samenwerkingsverband in met behulp van een eigen budget. Hiervoor is bewust gekozen</p>	<p><i>Is het 'hoe' vrij gelaten voor het veld?</i></p> <p>Ja. Er zijn wel wat voorschriften voor samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld wat betreft regelen van medezeggenschap, maar het 'hoe' van de inrichting van de eigen zorgstructuur is geheel vrij.</p>

	<p>omdat verwacht wordt dat dit zal leiden tot minder bureaucratie en meer flexibiliteit (zorg op maat).</p> <p>Over vrijheid voor scholen valt nog weinig te zeggen. In het huidige beleid is het de vrijheid van scholen om zelf middelen aan te vragen voor rugzakjes, als leerlingen aan de criteria voldoen. Het is nog onbekend hoe dit na invoering van Passend onderwijs zal gaan.</p>	<p>De inspectie gaat ook toezicht houden op de samenwerkingsverbanden. Het toezichtkader dat daarvoor is opgesteld gaat vooral over organisatorische aspecten en niet over inhoud van het beleid, maar zal wellicht toch enigszins als sturend worden ervaren.</p>
<p>Normstelling (richting)</p>	<p><i>Zijn doelen geformuleerd, door wie, van welke aard?</i></p> <p>De doelen voor Passend onderwijs zijn abstract en meervoudig (bureaucratie en complexiteit verminderen, kostenbeheersing, meer thuisnabij onderwijs, minder wachtlijsten en thuiszitters). Er bestaat geen beleidsdocument waarin de doelen expliciet geformuleerd zijn.</p> <p>Er zijn geen concrete doelen op leerlingniveau.</p> <p>Wat 'Passend onderwijs' is voor ouders en leerlingen, is niet omschreven, dat zal worden ingevuld door het veld.</p> <p>Het Referentiekader bevat slechts op weinig punten normen; wel is geprobeerd te omschrijven wat onder basiszorg van scholen valt.</p>	<p><i>Is het 'wat' helder omschreven? Zijn de ambities realistisch, hoe belastend voor het onderwijsveld?</i></p> <p>Het 'wat' is niet helder omschreven, zie hiernaast. Daardoor valt ook niet te beoordelen of de ambities realistisch zijn. Hetzelfde geldt voor de belasting voor het onderwijsveld.</p> <p>Vermoedelijk zal de belasting niet veel groter zijn dan in de huidige situatie, mogelijk zelfs kleiner. De leerlingen om wie het gaat zitten ook nu al in het regulier en speciaal onderwijs. Als Passend onderwijs zich goed ontwikkelt kan het ook tot vermindering van belasting leiden, bijvoorbeeld als de zorgstructuur in scholen verbetert, de deskundigheid toeneemt en de middelen slimmer worden benut.</p>
<p>Toezicht en kwaliteitsbewaking (rekenschap en resultaat)</p>	<p><i>Welke eisen worden gesteld, hoe wordt dit bewaakt, vanuit welke overwegingen?</i></p> <p>De inspectie houdt toezicht op scholen en beoordeelt daarbij indien nodig ook het</p>	

	<p>zorgbeleid. De inspectie gaat ook toezicht houden op de samenwerkingsverbanden. Motivering hiervoor is dat in Passend onderwijs de samenwerkingsverbanden organen zijn met belangrijke taken en bevoegdheden en dat toezicht nodig is op de doelmatigheid en rechtmatigheid van hun functioneren..</p>	
<p>Fasering en uitvoering</p>	<p>De beleidsvorming was een lang proces met verschillende stappen en bijstellingen. De invoering van de wet is met een jaar uitgesteld om meer tijd te kunnen geven aan de samenwerkingsverbanden en besturen om zich voor te bereiden. Als de wet ingaat (augustus 2014) begint de invoering feitelijk pas. Men realiseert zich dat er dan nog een hele fase van verder invullen nodig is.</p>	<p><i>Is bij onvoldoende wetenschappelijke validatie eerst kleinschalig geëxperimenteerd en geëvalueerd?</i> <i>Is aan de voorwaarden voor een goede implementatie voldaan?</i></p> <p>In de eerste beleidsfase zijn pilotregio's gefaciliteerd, maar de middelen hiervoor zijn kort na de start al weer beëindigd. Evaluatie van deze pilots is gestopt. Momenteel lopen er drie nieuwe pilots in samenwerkingsverbanden, bedoeld om van te leren (o.a. over implementatievoorwaarden). Invoering van het beleid is daarvan niet afhankelijk. Belangrijkste implementatievoorwaarden zijn tijd, geld en eigenaarschap bij betrokkenen in het veld. De hoeveelheid tijd tot aan het ingaan van de wet is beperkt, maar verwacht wordt niet dat dan de invulling al af is (zie hiernaast). Of er voldoende geld is moet worden afgewacht; hierbij doen zich verschillen voor tussen samenwerkingsverbanden</p>

		<p>vanwege de verevening. Er is door de overheid niet voorzien in een grootscheepse investering in deskundigheidsverhoging van leraren.</p> <p>Eigenaarschap bij docenten is er nog onvoldoende.</p>
Samenhang met ander beleid	<p>Er is samenhang met de transitie jeugdzorg, met het kwaliteitsbeleid, met arbeidsvoorwaardenbeleid en met overige beleid dat invloed heeft op financiën van schoolbesturen.</p>	<p><i>Zijn neveneffecten onderkend, is samenhang met overig beleid in beeld?</i></p> <p>In de beleidsteksten komt alleen de samenhang met transitie jeugdzorg en kwaliteitsbeleid naar voren. Een echte analyse van de samenhang is niet aangetroffen; de raakvlakken worden alleen benoemd.</p>
Evaluatie	<p>Er is een aparte evaluatiecommissie ingesteld met eigen budget (ECPO). De ECPO heeft een reeks onderzoeken laten uitvoeren en verschillende adviezen opgesteld. De ECPO heeft moeten meebewegen met de bijstellingen gedurende de beleidsvorming. In 2013 zijn op verschillende onderwerpen nulmetingen uitgevoerd. De werkzaamheden van de ECPO zijn eind 2013 beëindigd; de evaluatie wordt dan verder behartigd door het NRO. Verder vindt onderzoek naar Passend onderwijs plaats vanuit de BOPO. Aan de pilots in de drie samenwerkingsverbanden is ook enig onderzoek verbonden.</p>	<p><i>Is voorzien in (tussentijdse) evaluaties?</i></p> <p>Zie hiernaast.</p> <p>Er is nog budget gereserveerd voor evaluatie van Passend onderwijs vanaf de inwerkingtreding van de wet. De ECPO heeft een evaluatiekader en evaluatieprogramma opgesteld dat loopt tot 2020.</p>

## 10.6 Eindconclusie Passend onderwijs: Hoe ‘Dijsselbloemproof’ is dit beleid?

Overzien we het geheel van het beleid Passend onderwijs in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem, dan blijkt er ook bij dit beleid sprake van zowel plussen als minnen. We bespreken dat hieronder aan de hand van de onderwerpen legitimatie, ‘wat en hoe’, regie, draagvlak, implementatie, evidence en neveneffecten.

### *Legitimatie*

De aanleiding tot Passend onderwijs is heel pluriform. In de probleemanalyse die aan het beleid ten grondslag ligt wordt een veelheid aan knelpunten genoemd in de oude onderwijszorgstructuur. De omslag naar een heel nieuw stelsel moet daar het antwoord op zijn. In de loop van de tijd zijn er ook nog nieuwe knelpunten toegevoegd, die dan weer moesten dienen als legitimatie van beleidsbijstellingen. Maar er zijn wel een paar vaste kernen in de genoemde knelpunten van het oude stelsel: bureaucratie, verkokering, starheid, kostengroei en ‘kinderen tussen wal en schip’, met als ernstigste gevolg ‘thuiszitters’.

De onderbouwing van al die knelpunten is wisselend. Er was evident sprake van kostengroei en ook het argument van de verkokering vonden velen steekhoudend.<sup>427</sup> Voor de andere argumenten bestond geen of veel minder empirische steun. Over de vraag of een stelselherziening het juiste of meest logische antwoord was kan men van mening verschillen. Gegeven de keuze om dat zo te doen, is wel geprobeerd om het nieuwe stelsel zo in te richten dat de knelpunten zouden kunnen verdwijnen. Echter met de nadruk op kunnen, want door het open karakter van het beleid en de vernieuwing van onderop zijn er ook scenario’s denkbaar die tot uitkomsten leiden die niet zijn bedoeld.<sup>428</sup> Qua legitimatie valt, samenvattend, het beleid Passend onderwijs als ‘deels Dijsselbloemproof’ te kenschetsen.

---

427 Zie het interview met de velddeskundige, zie ook de uitkomsten van de bijeenkomsten in de velden ouderlijn.

428 Het voert te ver om dat hier te illustreren. Zie voor mogelijke scenario’s Ledoux, G., Vergeer, M.M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut en Rutten, S., & Jepma, I.J. (2012). Gaat passend onderwijs werken? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, mei 2012, 24-45..

### *Wat en hoe*

De doelen voor Passend onderwijs zijn abstract en meervoudig. Er zijn vooral doelen op stelselniveau en er zijn geen concrete doelen geformuleerd op leerlingniveau. Wat 'passend onderwijs' is, is niet omschreven (en kan waarschijnlijk ook niet omschreven worden). Er is dus onduidelijkheid over het wat, althans in de zin van 'wat bereikt moet worden'. Ook het Referentiekader biedt daarvoor weinig houvast. Daardoor valt ook niet goed te beoordelen of de ambities realistisch zijn.<sup>429</sup> Het ontbreken van (heldere) uitspraken over het 'wat' betekent dat het veld geen houvast heeft bij het uitwerken van het 'hoe', het is immers niet echt duidelijk waar men zich nu op moet richten. Ook evaluatie wordt er door bemoeilijkt. Denkbaar is dat men zich in de samenwerkingsverbanden, mar misschien ook in de scholen, meer gaat richten op nieuwe procedures dan op verbetering van onderwijs voor leerlingen die extra steun nodig hebben.

Op het operationele niveau is er wel het nodige vastgelegd, zoals taken en verplichtingen van samenwerkingsverbanden, zorgplicht, werken met ondersteuningsprofielen, regels voor medezeggenschap e.d.

Het hoe is zeer vrij gelaten. Afgezien van de genoemde taken en verplichtingen hebben de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden volledig de ruimte hun eigen zorgstructuur in te richten, binnen de gestelde budgettaire grenzen. Hiervoor is bewust gekozen omdat verwacht wordt dat dit zal leiden tot minder bureaucratie en meer flexibiliteit (zorg op maat). Wel is, net als bij andere beleidsterreinen, sprake van toch weer enige uniformering van het hoe doordat de inspectie toezicht gaat houden op de samenwerkingsverbanden en dat weer zal doen met één 'meetlat' (toezichtkader).

Onzeker is nog hoeveel variëteit en ruimte zal ontstaan op schoolniveau. Dat hangt af van de afspraken die men lokaal gaat maken. In samenwerkingsverbanden die vanwege de verevening te maken hebben met teruggang van middelen zullen sommige scholen wellicht minder vrijheid hebben dan vroeger om zelf onderwijszorg te organiseren of om leerlingen te verwijzen naar speciaal onderwijs. Ook voor de ouders geldt dat nog afgewacht moet worden of zij meer of minder vrijheid zullen krijgen (om zelf een school

---

429 Volgens de geïnterviewde bij OCW is het denken over doelen bij dit beleid ingewikkeld. De doelen zijn enigszins vloeiend, in beweging, dit komt ook door de voorgeschiedenis. De rationaliteit achter het denken in doelen en subdoelen past volgens hem minder goed bij de aard van het onderwerp. Er is bewust voor gekozen veel open te laten.



te kiezen en mee te praten over ondersteuningsaanbod) dan in de huidige situatie.

Bezien vanuit de Dijsselbloem aanbevelingen kunnen we dus constateren dat het 'wat' bij Passend onderwijs niet helder omschreven is, het 'hoe' wel is vrijgelaten (in ruime mate zelfs), maar dat niet zeker is of dit ook betekent dat er op alle niveaus sprake zal zijn van variëteit en ruimte.

### *Draagvlak*

Het politieke draagvlak voor Passend onderwijs is redelijk groot. De wet is zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer aangenomen, zij het dat er in de Tweede kamer relatief veel tegenstemmers waren in verband met toen nog geldende bezuinigingsplannen. Over de kern van het beleid bestaat in de politiek veel overeenstemming. Een groot strijdpunt waren wel de bezuinigingen die op een gegeven moment werden aangekondigd, maar die zijn inmiddels van tafel. Er zijn nog wel punten van zorg die in de discussies in de Tweede kamer regelmatig terugkeren: het draagvlak bij leraren en ouders, de rechten van ouders, de taken van samenwerkingsverbanden in het licht van bureaucratiebeheersing, de thuiszitters en de angst voor 'bestuurlijke drukte'. Waarschijnlijk zal men om deze redenen in de Tweede Kamer het invoeringsproces nauwkeurig willen blijven volgen.

Ten aanzien van het draagvlak in het onderwijsveld maken we weer onderscheid tussen de aandacht die door de overheid besteed is aan het verwerven of peilen van draagvlak en het feitelijke draagvlak. De aandacht voor peilen of verwerven van draagvlak is vrij groot geweest, in vergelijking met andere beleidsdossiers die we bestudeerd hebben. Opvallende initiatieven waren de veld- en ouderlijnbijeenkomsten die bij de start van de beleidsontwikkeling overal in het land zijn gehouden en de uitgebreide hoorzittingen die door de Tweede Kamer zijn gehouden op het moment dat het beleid werd bijgesteld. Een ander belangrijk punt is dat het aan de veldorganisaties (de raden, maar ook ouderorganisaties en vakbonden) is overgelaten om richtlijnen voor de invulling van Passend onderwijs te ontwikkelen (het Referentiekader). Hoewel dit geen eenvoudig proces bleek (men worstelde daar ook met de 'wat en hoe' afwegingen en met onderling strijdige belangen), dat daarom ook lang geduurd heeft, is het in het licht van draagvlak organiseren wel een bijzondere actie.

Het feitelijk draagvlak voor Passend onderwijs is echter in belangrijke delen van het onderwijsveld niet erg groot. Bij coördinatoren van

samenwerkingsverbanden en waarschijnlijk ook bij besturen is het draagvlak wel aanwezig, maar zij zijn op dit moment ook vrijwel de enigen die zicht hebben op hoe het beleid lokaal (voorlopig) zal worden ingevuld. Bij leraren bestaat argwaan en zorg over Passend onderwijs, men vreest in het regulier onderwijs werkdrukverzwaring en in het speciaal onderwijs afbraak van middelen. Die zorg en argwaan zijn waarschijnlijk onnodig en lijken vaak het gevolg van spookbeelden die onder meer in de media worden gepresenteerd over de gevolgen van Passend onderwijs. Maar ook het overheidsbeleid heeft er toe bijgedragen. Het meest van al zijn dat de bezuinigingsvoorstellen die enkele jaren geleden zijn gedaan, deze hebben Passend onderwijs ‘besmet’ en de vrees gevoed dat de stelselwijziging alleen maar gericht is op kostenbeperking. Ook bij ouders (die over het algemeen zeer weinig weten van Passend onderwijs) bestaat dit denkbeeld. Geconstateerd kan worden dat de combinatie van bezuinigingen en vernieuwingen een zeer ongelukkige is, zoals ook de ECPO meermalen heeft opgemerkt. Een ander aspect van overheidshandelen dat het draagvlak negatief heeft beïnvloed zijn de tussentijdse bijstellingen van het beleid. Het weer omgooien van wat net gestart en gecommuniceerd was heeft gezorgd voor stagnatie en onvrede en heeft er toe bijgedragen dat Passend onderwijs niet goed kon ‘landen op de werkvloer’. Het was onduidelijk welke kant men op wilde en wat dus besproken kon en moest worden met de eigen achterban en met ouders. Ook daardoor hadden en hebben spookbeelden vrij spel.

Zoals vermeld was er in de politiek steeds veel zorg over het draagvlak bij leraren en ouders. Meermalen is in debatten gesteld dat hieraan meer aandacht besteed zou moeten worden. Maar daarbij past wel een kanttekening. De nieuwe organisatie van toekenning van middelen en de nieuwe taken en samenstelling van samenwerkingsverbanden vragen veel bestuurlijke aandacht. Dat is niet zozeer omdat de betrokkenen in het onderwijsveld zelf ‘bestuurlijke drukte’ veroorzaken, het is een noodzakelijke en door de overheid verlangde eerste stap in de stelselherziening. Het kost uiteraard tijd, en er kan niet verwacht worden dat tegelijkertijd leraren en ouders volledig op de hoogte zijn en kunnen meebeslissen over elke stap. De opdracht om in eigen kring zelf zorgbeleid te ontwikkelen dat meer dan voorheen flexibel en niet-bureaucratisch moet zijn is ook niet in een oogwenk vervuld. Passend onderwijs zal zich pas in de komende jaren gaan ‘settelen’ en dus ook pas gaandeweg zichtbaar worden voor ouders en leraren. Momenteel wordt wel overal de officiële medezeggenschap geregeld (oprichting van een

ondersteuningsplanraad in elk samenwerkingsverband), maar daarmee is natuurlijk nog niet meteen draagvlak bij ouders en leraren gerealiseerd. De politiek heeft dus met haar beleidskeuzes voor een nieuw stelsel en vernieuwing van onderop zelf bijgedragen aan de nog bestaande onzekerheid bij ouders en leraren.

Is, samenvattend, wat betreft draagvlak het beleid Passend onderwijs ‘Dijsselbloemproof’? Het antwoord is zowel ja als nee. Ja, omdat de nodige moeite is gedaan om het onderwijsveld te horen en (wat betreft de veldorganisaties) bij het beleid te betrekken. Nee, omdat het open karakter van het beleid, de bezuinigingsplannen en de tussentijdse bijstellingen het draagvlak bemoeilijken of hebben aangetast.

### *Implementatie*

De beleidsvorming was een lang proces met verschillende stappen en bijstellingen. Voor de invoering geldt eveneens dat het om een lang proces zal gaan. De samenwerkingsverbanden zijn inmiddels gevormd, beschikken over statuten en zijn bezig met eerste invullingen van het ondersteuningsplan. De verwachting is dat na augustus 2014 nog veel doorontwikkeld zal moeten worden.

De wet is aangenomen en ingevoerd zonder dat er veel gepilot is. In de eerste beleidsfase zijn pilotregio's gefaciliteerd, maar de middelen hiervoor zijn kort na de start al weer beëindigd en de evaluatie van deze pilots is gestopt.

Momenteel lopen er drie nieuwe pilots in samenwerkingsverbanden, bedoeld om van te leren (onder meer over implementatievoorwaarden).

Belangrijke implementatievoorwaarden zijn tijd, geld en eigenaarschap bij betrokkenen in het veld. De hoeveelheid tijd tot aan het ingaan van de wet is beperkt, maar zoals gezegd wordt niet verwacht dat dan de invulling al af is. Of er voldoende geld is moet worden afgewacht; hierbij doen zich verschillen voor tussen samenwerkingsverbanden vanwege de verevening. Er is niet voorzien in veel middelen voor deskundigheidsbevordering van leraren. Eigenaarschap is er inmiddels wel bij coördinatoren en samenwerkingsverbanden, maar nog niet bij leraren.

Qua regie op de implementatie is gekozen voor een gemengde aanpak. Enerzijds heeft de overheid regie belegd bij anderen (de samenwerkingsverbanden, de raden, de gemeenten voor wat betreft de afstemming met de jeugdzorg), anderzijds heeft ze ook veel zelf in eigen hand gehouden of (weer) genomen. Dat geldt voor de landelijke indeling van de

samenwerkingsverbanden en voor de sturing op de vorming van de samenwerkingsverbanden, via eigen accountmanagers. Verdere sturing is er op geschillenregelingen, registratieverplichtingen, taken van de inspectie. Ook volgt de overheid de invoering op het niveau van samenwerkingsverbanden via een eigen monitor.

Gezien de complexiteit van Passend onderwijs is het niet goed mogelijk om een eenvoudig antwoord te geven op de vraag of dit beleid op het vlak van implementatie 'Dijsselbloemproof' is. Er zijn plussen, met name wat betreft de regie en de tijd die na het ingaan van de wet nog wordt ingeruimd voor implementatie en evaluatie. Er zijn ook minnen; de belangrijkste is dat er voorafgaand aan de invoering van de wet niet genoeg tijd genomen is voor pilots.

### *Evidence*

Ook ten aanzien van de aandacht voor evidence is het beeld gemengd. Enerzijds is er de nodige aandacht voor flankerend onderzoek en is er zelfs een (tijdelijke) aparte evaluatiecommissie ingesteld, de ECPO. Door deze commissie, maar ook langs andere weg (NWO/BOPO) zijn in de afgelopen jaren verschillende onderzoeksprojecten uitgezet. Daardoor bestaat op dit moment een vrij behoorlijk inzicht in de stand van zaken bij de start van Passend onderwijs, op een reeks van aspecten. Ook positief is dat er ex-ante-analyses bij het beleid zijn uitgevoerd en dat via de toepassing van de Gateway procedure een vinger aan de pols wordt gehouden wat betreft mogelijke beleidsrisico's. Anderzijds is er, zoals hiervoor vermeld, niet of nauwelijks geëxperimenteerd. Een complicatie voor het verkrijgen van *evidence* is ook dat de doelen van het beleid niet helder zijn omschreven. Het in één keer landelijk invoeren, het vernieuwen van onderop en het ontbreken van een doelgroepdefinitie maakt effectonderzoek eveneens tot een lastige onderneming. Een pluspunt is weer dat de ECPO de evaluatiemogelijkheden en -wensen in haar eindadvies duidelijk heeft benoemd en er een lange termijnplan voor heeft geschetst.

### *Neveneffecten*

Vanwege het open karakter van het beleid (ruimte voor lokale invulling) is het nauwelijks mogelijk om met enige zekerheid aan te geven wat neveneffecten zouden kunnen zijn. Er is door sommigen voorspeld dat het beleid niet gaat brengen wat er van verwacht wordt (bijvoorbeeld Rutten & Jepma, 2012; ECPO,

2012), maar eigenlijk is zo'n voorspelling uitermate lastig. Er zijn zowel positieve als negatieve scenario's mogelijk (zie Ledoux, 2012) en het doen van voorspellingen is daarom nogal speculatief.. Regelmatig genoemde zorgen zijn wel dat de kans bestaat dat de keuzevrijheid van ouders zal verminderen, dat transparantie bij de toewijzing van zorg afneemt, dat bureaucratie blijft bestaan, dat de toegang tot speciaal onderwijs moeilijker zal worden en dat leraren in het regulier onderwijs zullen worden overvraagd. Maar of dat kan of zal optreden, hangt in hoge mate af van de keuzes die men in samenwerkingsverbanden gaat maken. Vooralsnog zijn de verwachtingen hierover bij direct betrokkenen zeker niet negatief (zie Ledoux e.a., 2013).

## 10.7 Geraadpleegde bronnen

- Algemene Onderwijsbond (2012). *Wet passend onderwijs ondermijnt positie onderwijspersoneel*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <http://www.aob.nl/default.aspx?id=15&article=48977&q=&m>.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Balans (2012). *Behandeling Wetsvoorstel passend onderwijs*. Brief aan de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 16 mei 2012.
- Balans (2012). *Passend onderwijs - instemmingsrecht ouders*. Brief aan de minister van OCW, 18 januari 2012.
- Balans (2012). *Verkiezingsprogramma's: Aandacht voor onderwijs en zorg voor jeugd!* Brief aan de commissievoorzitters verkiezingsprogramma's 2012 en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, kenmerk U12-021 (770), 5 juni 2012.
- Balans (2013). *Reactie landelijke oudervereniging Balans op het concept-toezichtkader passend onderwijs van de onderwijsinspectie*. 24 april 2013. Geraadpleegd 22 oktober via <http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl/actueel/dossier-passend-onderwijs/>.
- Balans (2013). *Reactie Oudervereniging Balans: AMvB passend onderwijs - internetconsultatie*. 26 maart 2013. Geraadpleegd 22 oktober via <http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl/actueel/dossier-passend-onderwijs/>.
- Balans, Platform VG, & CG-Raad (2013). *AO passend onderwijs 3 juli 2013*. Brief aan de vaste Commissie voor OCW van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 juni 2013.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO, 2009). *Op weg naar Passend onderwijs: Advies over de voortgang*. Den Haag: ECPO.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO, 2010). *Reactie op Nieuwe Koers Passend onderwijs*. Brief aan de staatssecretaris van OCW, 10 december 2009.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO, 2013). *Evaluatiekader passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO, 2013). *Routeplanner Passend onderwijs met evaluatieplan en nulmeting 2013*. Den Haag: ECPO.
- CG-Raad, PlatformVG, & Balans (2013). *AO passend onderwijs 3 april 2013*. Brief aan Vaste Commissie voor OCW van de Tweede Kamer der Staten Generaal, kenmerk 13-0034/FK/RS, 22 maart 2013.
- CNV Onderwijs (2012). *Onderwijsbonden staken tegen bezuinigingen op passend onderwijs*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <https://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/onderwijsbonden-staken-tegen-bezuinigingen-op-passend-onderwijs.html>.
- CNV Onderwijs (2013). *Algemeen overleg passend onderwijs (3 april 2013)*. Brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk 020/Hvdb/gh, 28 maart 2013.

- CNV Onderwijs (2013). *CNV Onderwijs deelt Kamerzorgen over passend onderwijs*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <https://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/cnv-onderwijs-deelt-kamerzorgen-over-passend-onderwijs.html>.
- EK (2011-2012). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs/Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs; Memorie van antwoord*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106/32 812, nr. G, 1 juni 2012. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- EK (2011-2012). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs/Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs; Voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106/32 812, nr. F, 29 mei 2012. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader PO/VO 2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Toezichtkader 2013 passend onderwijs: Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- KVLO (z.j.). *Het standpunt van de KVLO ten aanzien van de bezuiniging passend onderwijs*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <http://www.kvlo.nl/sf.mcgi?4896>.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs: Studie in opdracht van de ECPO*. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs: Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Smeets, E., Rens, C. van. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's: Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Vergeer, M.M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der. (2011). *Over de grenzen van de leerkracht: Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Meijer, C.J.W. (red) (2004). *WSNS Welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2009). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB: Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2013). *Nota van toelichting: Algemeen deel AMvB passend onderwijs*. Internetconsultatie geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.internetconsultatie.nl/amvbpasendonderwijs>.
- Ministerie van OCW (2013). *Reactie op rapport 'Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?'*. Brief aan de president van de Algemene Rekenkamer, referentie 523398, 26 juni 2013.
- Ministerie van OCW, PO-raad, VO-raad, AOC Raad, CNV Onderwijs, AVS, & CMHF (2011). *Onderhandelaarsakkoord convent mobiliteit passend onderwijs*. 15 december 2011.
- Ministerie van OCW, PO-raad, VO-raad, Algemene Onderwijsbond, CNV Onderwijs, AVS, & CMHF (2013). *Tripartiete overeenkomst personele gevolgen passend onderwijs*. Juni 2013.
- PO-raad (2012). *Bestuursakkoord*. Brief aan de leden van de PO-raad, kenmerk UB.2012.565.KK/SW, 17 januari 2012.
- PO-raad (2012). *Passend onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie, kenmerk Ub.2012.109.KK.WL, 31 januari 2012.
- PO-raad (2012). *Schriftelijke inbreng wetwijziging passend onderwijs (kamerstuk 33 106)*. Brief aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kenmerk UB.2012.001.KK.op, 6 januari 2012.
- PO-raad (2013). *Conceptrapport*. Brief aan de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, kenmerk UB.2013.071.RG/mk, 25 juni 2013.
- PO-raad, & VO-raad (2013). *Reactie op motie ontwikkelingsperspectief en hoogbegaafdheid*. Brief aan ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kenmerk UB.2013.xxxxRdB/EvB, 4 juni 2013.
- PO-raad, VO-raad, MBO Raad, & AOC Raad (2013). *Referentiekader passend onderwijs*. Utrecht.
- PO-raad, CNV Onderwijs, AVS, & FvOv (2012). *Gouden bergen, grotere klassen*. 11 september 2012.
- Radema, D., Van Steenhoven, P., & Van Veen, D. (2003). *Thuiszitters in beeld. Een onderzoek naar leerplichtige kinderen met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen die (tijdelijk) geen onderwijs volgen*. Utrecht: NIZW.
- Rutten, S., & Jepma, I.J. (2012). Gaat passend onderwijs werken? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, mei 2012, 24–45.
- Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Schooljournaal (2013). *Leraren niet klaar*. Geraadpleegd 15 oktober 2013 via [http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Passend\\_Onderwijs/Leraren\\_niet\\_klaar.pdf](http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Passend_Onderwijs/Leraren_niet_klaar.pdf).
- Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C., Heurter, A., Kuijk, J. van, & Vergeer, M. (2013). *Op de drempel van Passend onderwijs: Beleid en aanbod rond specifieke*



- onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). *Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*, 533.
- Stam, J., & Vreeburg-van der Laan, E.J.M. (2013). *Van leerplicht naar leerrecht: Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs (2013). *Reactie (internetconsultatie) ouder-, leerling en vakorganisaties in het steunpunt 'medezeggenschap passend onderwijs' op het de 'variawet passend onderwijs en kwaliteit (v)so'*. Geraadpleegd 22 oktober 2013 via <http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl/actueel/dossier-passend-onderwijs/>.
- TK (2005-2006). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 27 728, nr. 85, 30 september 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 497, nr. 10, 19 januari 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2008-2009). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 497, nr. 15, 27 juli 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 19, 17 december 2009. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 497, nr. 24, 9 maart 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Passend onderwijs; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 497, nr. 29, 15 september 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Passend onderwijs; Verslagen van de hoorzittingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 497, nr. 20, 14 januari 2010. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Bezuinigingsmaatregelen passend onderwijs; 54<sup>ste</sup> vergadering*, p. 54-22-99 - 54-22-106, 17 februari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Dreigende sluiting scholen; 71<sup>ste</sup> vergadering*, p. 71-3-3 - 71-3-21, 7 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; 54<sup>ste</sup> vergadering*, p. 54-11-70 - 54-11-76, 17 februari 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; 78<sup>ste</sup> vergadering*, p. 78-24-66 – 78-24-81, 26 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; 74<sup>ste</sup> vergadering*, p. 74-5-10 – 74-5-15, 11 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; 78<sup>ste</sup> vergadering*, p. 78-24-66 – 78-24-81, 26 april 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; 100<sup>ste</sup> vergadering*, p. 100-5-11 – 100-5-16, 30 juni 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 54, 15 maart 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 82, 26 augustus 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 80, 11 juli 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011). *Passend onderwijs; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 497, nr. 88, 20 februari 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *OGC Gateway: Review 0*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 93, 25 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Brief over de specifieke positie en bekostiging van het praktijkonderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 109, 22 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 30 079, nr. 39, 5 april 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Passend onderwijs: Eerste voortgangsrapportage februari 2013*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 93, 25 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Passend onderwijs: Tweede voortgangsrapportage juni 2013*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 101, 18 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 98, 23 mei 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2012-2013). *Passend onderwijs; Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 108, 6 augustus 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Passend onderwijs en kwaliteit (v)so*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 91, 16 november 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Reactie rapport Algemene Rekenkamer Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 107, 3 juli 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Reactie staatssecretaris op het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' van de Kinderombudsman*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 100, 5 juni 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Voortgang passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 31 497, nr. 93, 25 februari 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- VO-raad (2013). *AO over invoering passend onderwijs*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <http://www.vo-raad.nl/dossiers/passend-onderwijs/ao-over-invoering-passend-onderwijs>.
- VO-raad (2013). *Passend onderwijs*. Geraadpleegd 23 januari 2014 via <http://www.vo-raad.nl/dossiers/passend-onderwijs>
- Waslander, S. (2011). De geschiedenis herhaalt zich. Passend onderwijs en de onzichtbare leraar. In: ECPO (201). *Passend onderwijs, passend beleid*. Drie visies op beleidsvorming rondom Passend Onderwijs. Den Haag: ECPO.



## Bijlagen

### Bijlage 1 Geraadpleegde sleutelpersonen

	Thema	Beleidsambtenaren	Velddeskundigen
1	VVE-beleid	Jolanda Berendrecht – OCW	Elise van Bokhorst, beleidsmedewerker PO-Raad Esmee Hornstra, idem
2	Lerarenbeleid	[gezien de grote beleidskennis van de geïnterviewden bij CAOP geen apart interview met OCW meer gehouden)	Jo Scheeren, CAOP Luus Veeken, CAOP
3	Voortijdig schoolverlaten	Esther Arons, OCW, directie VSV (nu directie MBO)	Ton Eimers (onderzoeker, KBA Nijmegen)
4	Toezichtbeleid	Leon Henkes, voormalig hoofdinspecteur primair onderwijs	Robert Sikkes, hoofdredacteur Onderwijsblad (AOB)
5	Onderwijstijd	Gerard de Ruiter, OCW, directie VO	Annemiek Staarman, VO-raad
6	Kwaliteitsbeleid	Boudewijn Spoorenberg, OCW, beleidsmedewerker directie PO Gerard de Ruiter en Hansje Amelink, OCW, directie VO	Marleen van der Lubbe, beleidsmedewerker PO Raad Jessica Tissink, beleidsmedewerker VO-raad
7	Passend onderwijs	Fons Dingelstad, OCW, directeur afdeling JOZ	Henk Keesenberg, Steunpunt Passend onderwijs/adviseur
8	Burgerschap en sociale integratie	Cees Buis, beleidsmedewerker OCW (directie PO)	Jules Peschar, emeritus hoogleraar onderwijssociologie RUG, betrokken bij o.a. de panels burgerschap

## Bijlage 2 Algemene leidraad voor interviews met sleutelpersonen

Uitgangspunt is dat de inhoud van het beleid voldoende uit de documenten is gebleken en dat hetzelfde geldt voor de officiële motivering. Waarop dan nog doorvragen:

### A. Legitimatie

(indien nog niet voldoende duidelijk uit de stukken)

- In hoeverre is het beleid een reactie (geweest) op ontwikkelingen elders?
- Waarom was het gewenst dat dit beleid werd ingezet?
- Wie of wat heeft de *beleidskeuze* vooral beïnvloed? (partijen, organisatie, personen); is er sprake geweest van externe druk?
- Zijn alternatieven afgewogen, welke, waarom is daar niet voor gekozen?

### B. Actoren

(indien nog niet voldoende duidelijk uit de stukken)

- Met wie is overlegd, in welk stadium, met welk doel?
- Zijn in de fase van de *beleidsontwikkeling* of *-uitwerking* taken uitbesteed, aan wie, waarom?
- Welke partijen hebben op de *beleidsontwikkeling* of *-uitwerking* invloed uitgeoefend/willen uitoefenen, hoe is daarmee omgegaan? Heeft dit geleid tot bijstellingen? Hebben er in deze fase vragen over verantwoordelijkheidsverdeling gespeeld, zo ja welke?
- Welke partijen hebben op de *beleidsuitvoering* invloed uitgeoefend/willen uitoefenen, hoe is daarmee omgegaan? Heeft dit geleid tot bijstellingen? Hebben er in deze fase vragen over verantwoordelijkheidsverdeling gespeeld, zo ja welke?

(N.B. het gaat bij deze vragen om: hoe ziet het krachtenveld er uit en in hoeverre heeft de overheid de regie)

### C. Beleidsinstrumenten

Waarschijnlijk geen vragen nodig, zal i.h.a. goed beschreven zijn. Wat betreft de regie van de overheid over de beleidsontwikkeling: zie de vragen bij B.

#### *D. Politiek draagvlak*

(zal i.h.a. voldoende duidelijk zijn uit de stukken vanwege verslagen van Kamerdiscussies, maar indien nog nodig):

- Was er vooraf een beeld van het politiek draagvlak, waarop gebaseerd?
- Op welke manier is geprobeerd voldoende steun te krijgen in de Tweede Kamer (en evt Eerste Kamer), moesten er meerderheden 'bevochten' worden? Zo ja, waren er concessies nodig, aan wie, van welke aard? Hoe breed was uiteindelijk de steun?
- Indien het beleid tussentijds is bijgesteld: speelden daarbij overwegingen van politiek draagvlak?

#### *E. Draagvlak onderwijsveld*

- Was er vooraf een beeld van het draagvlak in het onderwijsveld, waarop gebaseerd?
- Is geprobeerd draagvlak in het onderwijsveld te verwerven, hoe? (N.B. zal mogelijk ook al bij B aan de orde komen)
- Is er een ontwikkeling geweest in het draagvlak in het veld, waaruit blijkt dat?
- Is er gesprek gevoerd met tegenstanders van het beleid in het onderwijsveld, waarom, hoe verlopen?
- Is er sprake (geweest) van onjuiste beeldvorming over het beleid/de implicaties van het beleid? Zo ja, hoe ontstaan? Heeft men daar iets aan gedaan, wat, heeft dat de beeldvorming beïnvloed? Wat is gedaan om voor het onderwijsveld de gevolgen van het beleid duidelijk te maken?
- Wat waren de verwachtingen over het draagvlak in het onderwijsveld, in hoeverre zijn die uitgekomen?

#### *F. Variëteit/ruimte en normstelling/richting*

- Welke overwegingen van verplichting versus vrij laten hebben een rol gespeeld in de beleidsontwikkeling, in welke fase?
- Zijn hierbij 'wat en hoe' discussies gevoerd, waar, door wie?
- Heeft het uitkomen van het rapport van de Cie Dijsselbloem daarbij een rol gespeeld, hoe, wanneer?
- Zijn er discussies gevoerd over het realiteitsgehalte van de doelen en de belasting van het onderwijsveld? Waar, met wie en met welke uitkomst?

### *G. Toezicht & kwaliteitsbewaking*

(indien nog niet voldoende duidelijk uit de stukken)

- Voert de overheid hier regie op, hoe?
- Welke discussies hierover, met wie?
- Bestaat hierover spanning tussen de politiek en het onderwijsveld?

### *H. Implementatie, fasering*

- Doen zich implementatieproblemen voor, van welke aard, in hoeverre waren deze te voorzien?
- Zijn er implementatiecondities niet goed vervuld, welke, hoe komt dat?
- Indien het beleid tussentijds is bijgesteld: wat waren de redenen, was er ook empirische onderbouwing ('evidence') voor?

### *I. Evaluatie en 'evidence'*

(indien nog niet voldoende duidelijk uit de stukken)

- Vindt formatieve evaluatie plaats, in welke fase, hoe georganiseerd?
- Vindt effectevaluatie plaats? Externe partij?
- Zijn er pilots/experimenten uitgevoerd, in welke fase, met welk doel (proces/effect)?

### *J. Samenhang met ander beleid*

- Is er interferentie met ander beleid, van welke aard, is/was dat voorzien?
- Treden niet-bedoelde neveneffecten op, welke, hoe komt dat?



## Recent uitgegeven rapporten Kohnstamm Instituut

- 915 Heemskerk, I.M.C.C., Verbeek, F., Kuiper, E.J., Oomens, M.A., Linden, J. van der, Hilbink, E.  
Opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs.
- 914 Veen, A., Veen, I. van der, Heurter, A.M.H., Paas, T., m.m.v. Karssen, A.M.  
Pre-COOL cohortonderzoek. Technisch rapport vierjarigecohort, tweede en derde meting, 2010-2011 en 2011-2012.
- 912 Emmelot, Y.  
Educatief partnerschap realiseren.
- 911 Voncken, E., Regtvoort, A.G.F.M., Ledoux, G.  
Van Bewijzen naar Beschrijven.
- 909 Glaudé, M., Eck, E. van.  
Van eiland naar 'wij-land'.
- 908 Boogaard, M., Daalen-Kaptejns, M.M. van.  
Daltoncompetenties voor leerlingen in het vo.
- 907 Veen, I. van der, Peetsma, T., Triesscheijn, B. & Karssen, A.M.  
Een poging tot verbetering van motivatie en studieloopbaan in het mbo.
- 906 Ledoux, G., Vergeer, M.M., Elshof, D.  
Nieuwe paden.
- 905 Koopman, P.N.J., Ledoux, G.  
Kengetallen Passend Onderwijs.
- 904 Glaudé, M., Eck van, E.  
Uitstroom van oudere docenten. Actie?
- 902 Heemskerk, I.M.C.C., Eck, E. van, Karssen, A.M.  
Meer differentiatie in de onderwijsaanpak: Gunstig voor jongens?  
En voor meisjes?
- 901 Veen, A., Veen, I. van der, Karssen, A.M., Roeleveld, J.  
Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen.

Deze rapporten zijn te bestellen via: [secr@kohnstamm.uva.nl](mailto:secr@kohnstamm.uva.nl)

Voor meer informatie, zie: <http://www.kohnstammstituut.uva.nl>

Kohnstamm Instituut UVA bv  
Postbus 94208  
1090 GE Amsterdam  
T 020 5251226  
[www.kohnstamminstituut.uva.nl](http://www.kohnstamminstituut.uva.nl)