

Progressief Achteruit

**Zwartboek over de last
van slechte ideeën voor
het funderende onderwijs**

Em. prof. dr. Jaap Scheerens

Em. prof. dr. Paul A. Kirschner

Progressief Achteruit: Zwartboek over de Last van Slechte Ideeën voor het Funderende Onderwijs

Jaap Scheerens¹, Paul A. Kirschner²

Preambule

Decennialang wordt het onderwijs gekenmerkt door (1) tekortschietend en wisselvallig beleid op alle niveaus, (2) ondoordachte veranderingen gebaseerd op onvoldoende onderbouwde aannames, waan van de dag en romantische ideeën over het kind en hoe het kind leert en (3) verminderde leerresultaten op vrijwel alle gebieden. Wij³, Jaap Scheerens en Paul Kirschner, hebben in verband hiermee een zogenoemd 'Zwartboek' opgesteld voor de formateurs van een nieuw kabinet en voor de gekozen ministers en staatssecretarissen, die het onderwijsbeleid de komende jaren moeten maken. Hierin geven we een kritische analyse van de wijze waarop de kernproblemen van het Nederlandse onderwijs, qua prestatieniveau en ongelijkheid, momenteel worden geanalyseerd en aangepakt door de overheid en allerlei Raden en adviesorganen. Ten slotte eindigen wij met een reeks aanbevelingen voor onderwijsbeleid waarin leren en leraren centraal staan. Wij hopen hiermee de formateurs en Nederland als geheel een dienst te bewijzen.

¹ Emeritus Hoogleraar Onderwijsorganisatie en -management aan de Universiteit Twente en lid van Team Red het Onderwijs

² Emeritus Hoogleraar Onderwijspsychologie aan de Open Universiteit en Gasthoogleraar aan Thomas More Hogeschool (Antwerpen) en lid van Team Red het Onderwijs

³ De auteurs zijn dank verschuldigd aan Prof. dr. Anna Bosma, Dr. Jan Drentje, Drs. Ton van Haperen, Dr. Theo Witte (allen lid van Team Red het Onderwijs) en Prof. dr. Greetje van der Werf voor het leveren van constructief commentaar op eerdere versies van het Zwartboek.

Inhoud

Preambule	1
Management Samenvatting.....	3
Inleiding.....	6
Analysekader	8
Progressief Achteruit – Zwartboek Nederlands Onderwijs	10
De kern van problemen en verkeerde keuzes in het onderwijsbeleid anno september 2021.....	17
Het Maatwerk diploma – Maatwerk Zonder Maat	21
Opnieuw een Middenschool Experiment?	24
Struikelend op weg naar curriculumvernieuwing	28
Kaders voor Kansen	32
De lerarenopleiding	34
Hoe de Nederlandse beleidsplannen illustratief zijn voor het ‘Progressief syndroom’	39
Hoe het tij gekeerd zou kunnen worden	40
Referenties	43

Management Samenvatting

De laatste vijf jaar is een serie rapporten over het functioneren van het Nederlandse funderend onderwijs verschenen, waarin stevast begonnen wordt met een verwijzing naar dalende onderwijsprestaties en toenemende ongelijkheid. Helaas wordt deze diagnose nimmer gevolgd door een fanatieke en gerichte inzet op de verbetering van deze situatie. Sterker, de voorgestelde beleidsplannen weerspiegelen eerder bewezen *ineffectieve* strategieën. Het doel van het *Zwartboek* is het verder documenteren van deze situatie, het verduidelijken van de knelpunten en het suggereren van een oplossingsrichting.

Uitgaand van een systeemmodel, waarin onderwijzen en leren centraal staan, zien we dat er in Nederland sprake is van 'progressieve achteruitgang' (dat wil zeggen met al 100 jaar als vernieuwend en progressief bedoelde ideeën over het onderwijs juist slechtere prestaties bevorderen). Dit is vooral te wijten aan:

- *De orthodoxie van het kindgerichte onderwijs:* onderwijsconcepten geïnspireerd op het constructivisme, gepersonaliseerd en ontdekkend leren, en romantische onderwijsconcepten.
- *De aversie tegen dan wel het negeren van het belang van kennis:* mythes over generieke- en 21^e- eeuwse vaardigheden en inhoudsloze soft skills.
- *De afkeer tegen het bijbrengen van discipline en normen en waarden:* antiautoritair onderwijs waar leerlingen zelfgestuurd leren en hun wensen zouden leidend moeten zijn voor de inhoud en inrichting van de leeromgeving.
- *De 'zachte dweperij' van lage verwachtingen en hoe leerlingen uit lagere sociale milieus de dupe hiervan worden:* kinderen uit achterstandsmilieus krijgen gemiddeld een lager advies wat de lage verwachtingen t.a.v. kinderen uit deze groep weerspiegelt.

Wij vergeleken de casuïstiek over *progressief achteruit* in Nederland met Finland, Nieuw-Zeeland, Schotland en Engeland en legden deze naast de resultaten gebaseerd op de PISA, PIRLS en TIMSS sinds 2002. In vier van de vijf landen, waaronder Nederland, nemen de prestaties over een periode van twintig jaar af; alleen Engeland laat in de laatste jaargangen een duidelijke verbetering zien. In de vergelijking tussen Engeland en Nederland blijkt dat Nederland de laatste 10 jaar terugvalt in een *progressieve orthodoxie*, terwijl Engeland in deze periode juist weer *traditioneler* beleid voert wat terug is te zien in de prestaties.

Eenzijds lijkt Nederland niets te hebben geleerd van de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem in 2008. Na een korte periode van 'naleving' zien wij een geleidelijke terugkeer naar het door Dijsselbloem gewraakte onderwijsconcept van het 'het nieuwe leren'; tegenwoordig *gepersonaliseerd leren*. In de casusbeschrijving over Engeland zien wij ook voorzieningen als een gespecificeerd op vak-inhouden gericht nationaal curriculum, een kerncurriculum voor lerarenopleidingen, een sterke drang naar *evidence-based* praktijken, een gestabiliseerd stelsel van gestandaardiseerde examens en een op effectieve instructie ingestelde inspectiebenadering.

De kern van problemen en verkeerde keuzes in het onderwijsbeleid anno september 2021 liggen in:

- *Onvoldoende focus op verbetering van de prestatieniveaus en het bestrijden van ongelijkheid:* Er ontbreekt beleid en visie om sterk in te zetten op bewezen effectieve/efficiënte maatregelen gericht op verbetering van het primaire proces.

- *Ineffectieve aanpak van het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort:* Ondanks tal van adviezen, stijgt het aantal leerkrachten met burn-out, is er een zorgwekkend laag niveau van de PABO en pabo-afgestudeerden en schiet de vakkennis onderwezen op de tweedegraads lerarenopleidingen tekort.
- *Omarming van een falend onderwijsconcept (1): gepersonaliseerd leren:* Het onderwijsconcept van het Studiehuis is teruggekeerd, weliswaar in een ander jasje.
- *Omarming van een falend onderwijsconcept (2): algemene vaardigheden ten koste van vakkennis:* Algemene zgn. 21^e-eeuwse vaardigheden hebben het primaat gekregen boven kennisrijke curricula nodig om vaardigheden toe te passen in het (vervolg)onderwijs en beroep.
- *Een op hol geslagen discussie over het beroepsprofiel van leraren en de lerarenopleiding:* Breed, breder, breedst is een korte samenvatting van visies op het beroepsprofiel van leraren.
- *Governance: van functionele decentralisatie naar besturenoligarchie:* De overheid heeft zich, via de lumpsum, teruggetrokken en de regie en verdeling van het geld overgelaten aan lagere overheden en bestuursorganen resulterend in veel bestuurlijke drukte, stijging van overheadkosten en soms zelfs tot doelbewuste bezuiniging op gekwalificeerde leraren.

Het *Zwartboek* kijkt vervolgens naar een aantal vigerende plannen en beleidsvoornemens en brengt die in verband met de hierboven genoemde kernproblemen. Men kan spreken over:

- *Maatwerk zonder maat:* Het maatwerkdiploma is een verlengstuk van de doorgeschoten differentiatie van het gepersonaliseerde leren en ondergraaft het belang van uniforme standaarden met negatieve gevolgen voor kansgelijkheid, de evalueerbaarheid van het onderwijs en het afleggen van rekenschap (accountability).
- *Middenschool 2.0:* 'Later selecteren, beter differentiëren' van de Onderwijsraad hamert op ver doorgevoerde differentiatie en staat voor een onderwijsorganisatie die zo ingewikkeld is dat dit ten koste gaat van overzichtelijkheid en ordelijke kaders.
- *Struikelend op weg naar curriculum herziening:* Onderwijs2032 en curriculum.nu staan in het teken van de pedagogisering van het onderwijs met eindtermen die curriculumontwikkeling bemoeilijken en die nauwelijks of niet te toetsen zijn.
- *Differentiatie in standaarden bevordert ongelijkheid:* Kansongelijkheid, zoals behandeld door de wetenschappelijke curriculumcommissie "Curriculum.nu" benadrukt diversiteit en differentiatie, zonder oog voor het belang van uniforme standaarden of gestructureerde, effectieve instructie voor achterstandsleerlingen.
- *Een ontspoorde lerarenopleiding:* De lerarenopleiding behoeft geen verbreding en flexibilisering maar vraagt niet minder dan een Delta Plan beginnend met het wegdoen van de focus op de falende onderwijsconcepten. Daarnaast moeten er infrastructurele maatregelen genomen worden zoals het verhogen van de inhoudelijke toelatingseisen en het verhogen van de kwalificatie eisen voor alle schoolsoorten.

De plannen komen overeen met de kenmerken die progressief achteruit weerspiegelen en maken verkeerde keuzes. Nodig is een *reset* in het denken over de toekomst van het onderwijs.

Het *Zwartboek* eindigt met voorstellen voor wat wel en NIET moet gebeuren. In de tweede categorie vallen het maatwerkdiploma, de driejarige geïntegreerde brugperiode en flexibilisering van de

lerarenopleiding. Wat betreft de curriculumontwikkeling pleiten wij voor de inzet van contra-expertise.

Als hefbomen voor verbetering noemen wij:

- a) Een nadrukkelijke focus van het overheidsbeleid op prestatieverbetering.
- b) Beleid gericht op verbetering van de lerarenopleidingen, waarbij vakgerichte kennis (zowel domeinspecifiek als didactisch) in ere wordt hersteld.
- c) Aanvullende aandachtspunten bij de aanpak van het lerarentekort, namelijk door het stimuleren van de professionele identiteit van leerkrachten en het verbeteren van het arbeidsklimaat.
- d) Rationalisering en vergroting van het draagvlak van de curriculumontwikkeling (op basis van examenteknik, technologie voor curriculum alignment en representatief doelstellingen onderzoek)
- e) Focus op *evidence-informed* onderwijs, en gerichte disseminatie van bewezen praktijken.
- f) Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en *governance*, in de zin van meer overheid, minder bestuurlijke overhead, afschaffen lumpsum, meer marktregulering, beter centraal gereguleerde monitoring en minder bestuurlijke drukte.

Inleiding

De laatste vijf jaar is een serie rapporten over het functioneren van het Nederlandse funderend onderwijs verschenen, waarin stevast begonnen wordt met een verwijzing naar dalende onderwijsprestaties in kernvakken in het PO en VO en toenemende ongelijkheid⁴.

In de verdere diagnose en het zoeken naar oplossingen bestaat er in deze rapporten een zekere consensus over het belang van het verbeteren van fundamentele randvoorwaarden, zoals o.a. de oplossing van het lerarentekort in kwantitatief en kwalitatief opzicht en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van leraren. De recente nota van de SER (2021, p. 5) is hierin het meest concreet. In de nota over onderwijs, geschreven in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH, 2020) wordt gesteld dat de overheid steviger zou moeten sturen op hoofdlijnen, en dat er in het beleid en de praktijk nog te weinig gebruikt gemaakt van kennis over “wat werkt” (p. 5).

Wat echter opvalt in al deze nota's is dat uit deze rapporten nauwelijks een *sense of urgency* spreekt om de problemen van lerarentekort, dalende leerprestaties en groeiende ongelijkheid fundamenteel aan te pakken⁵. De aandacht gaat vooral uit naar veranderingen in het functioneren van de *meso-structuur* van het onderwijs (het niveau van scholen en onderwijsorganisaties). Daarbij is het perspectief eerder gericht op ‘innovaties’ binnen het organisatorische middenveld dan op verbetering van het primaire proces van het onderwijs als oplossing van het probleem. Terwijl problemen in het primaire proces aan de basis liggen van de gesignaleerde problemen van niveaudaling en ongelijkheid. Voor zover er wordt ingegaan op het primaire onderwijsproces gebeurt dit stevast door te verwijzen naar een verbreding van de onderwijsdoelstellingen. Meestal wordt hierbij gebruik gemaakt van een indeling in een kwalificatie-, socialisatie- en persoonsvormingsfunctie van het onderwijs (Onderwijsraad, 2013). De laatste twee functies worden te pas en te onpas genoemd, terwijl het kernprobleem van niveaudaling en ongelijkheid van cognitieve prestaties in basisvakken onvoldoende centraal staat.

Alarmerend is verder dat, wanneer er wel wordt ingegaan op het onderwijsproces, een onderwijsconcept wordt omarmd, dat als twee druppels water lijkt op het door de Commissie Dijsselbloem gewraakte *Studiehuis*. Dit wordt nu aangeduid met de term *gepersonaliseerd leren*. De denklijn is dat de leerling *eigenaar* wordt van het leerproces en leerlingen de “keuze krijgen hoe en wat ze willen leren” (nota Toekomst, VO Raad).

Het kiezen voor de term *Zwartboek* geeft aan dat een kritische toon overheerst, maar het blijft niet bij een opsomming van klachten en misstanden. De bedoeling is ook om een richting voor daadwerkelijke en effectieve verbeteringen aan te geven.

In de eerste plaats schetsen we een analyse-kader om onderwijsverbeteringen op verschillende niveaus inzichtelijke te maken, waarbij aandacht voor resultaten van empirisch onderzoek naar de effectiviteit van het onderwijs vormgegeven door leraren centraal staan.

In de tweede plaats bespreken we lessen die geleerd kunnen worden van buitenlandse onderwijsstelsels waar vernieuwingsbeleid, gelijkend op dat van Nederland, tot slechtere uitkomsten heeft geleid.

⁴ Referenties: BMH, (2010) SER (2021, McKinsey, (2020) Onderwijsraad (2021), VO Raad, 2018

⁵ Een gunstige uitzondering is het pleidooi voor versterking van de voor- en vroegschoolse educatie in zowel het SER als het BMH rapport, wat betreft het tegengaan van ongelijkheid.

'Progressief Achteruit' (*Progressively Worse*)⁶ is de noemer die Peal (2014) koos voor een dergelijke ontwikkeling. Gelukkig kunnen we daarbij ook wijzen op een casus, waarin de tegenhanger, eventueel aan te duiden als 'Traditioneel Vooruit' (*Traditionally Better*), positieve resultaten laat zien.

In de derde plaats bespreken we voorbeelden van deelbeleid op macro-en mesoniveau, waarvan wij ons afvragen of dit tot oplossingen of juist tot vergroting van de problemen zal leiden. We kijken hierbij specifiek naar *gepersonaliseerd leren*, *Curriculum.nu*, voorstellen tot hervorming van het *functieprofiel van leraren en de lerarenopleidingen*, het nieuwe *Middenschool plan* en de plannen voor een *Maatwerk diploma*. Ook staan wij stil bij een aantal facetten van *governance: schaalvergroting, bestuurlijke overhead en lumpsum financiering*.

In een slotparagraaf maken wij de balans op van de kernpunten van *wat wel* en *wat niet* te doen.

⁶ Wij gebruiken zowel de term "innovatief achteruit" als "progressief achteruit". De term "progressief" wordt niet gebruikt in de zin van progressief/conservatief in de politiek, maar als een specifieke onderwijsconceptie met wortels in de VS in de jaren 30 en 40 van de vorige eeuw. Deze beweging werd gekenmerkt door individualisering en op algemene vaardigheden gericht onderwijs (Hirsch, 2018, 131/132).

Analysekader

Om de thematiek van de effectiviteit van onderwijsstelsels te analyseren is het van belang te kiezen voor een systemische benadering. Juist een gebrek aan samenhangend onderwijsbeleid is een van de hoofdoorzaken van de huidige malaise. Uitgaande van het primaire proces van leren en onderwijzen, moeten de school als organisatie en het centrale onderwijsbeleid worden beoordeeld op het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor en ondersteuning van effectief onderwijs op microniveau. Daarbij wordt gekeken naar (1) de manier van lesgeven in de klas, (2) het curriculum, (3) de kwalificaties van leraren, (4) de schoolorganisatie en schoolleiderschap, (5) de monitoring van het onderwijs en de inspectie, (6) de examinering, (7) de sturing door de overheid, en (8) *governance* in bredere zin. De basisgedachte bij onderwijseffectiviteit is dat interventies en processen op elk niveau - micro, meso- en macro - van invloed zijn op opbrengstindicatoren: die altijd tot uitdrukking komen in de leerprestaties van leerlingen.

Onderwijs en lesgeven (instructie) als stimulans van leren

Het leren van leerlingen staat centraal. Het optimale leerproces wordt vormgegeven door leraren. Ingrepen van docenten beïnvloeden direct de leeromgeving of 'ecologie' van de klas. In samenhang is dit wat we het primaire proces noemen: het lesgeven.

Ondersteunende schoolorganisatie

In meer traditionele visies op de schoolorganisatie heeft de professionele autonomie van de docent een prominente plaats. Ook in recentere visies, met een nadruk op gedeeld leiderschap en 'docentleiderschap', speelt deze relatieve autonomie nog steeds een belangrijke rol. Scholen zijn echter ook te zien als bestuurde organisaties, waarin een centrale missie, coördinatie, schoolevaluatie en controle, evenals richtlijnen voor het curriculum, het werk van de docenten inkaderen.

Sturing van het onderwijsstelsel door de overheid

De bovenste laag van het systeem wordt gevormd door het nationale onderwijsbeleid. De laatste decennia hebben structurele hervormingsmaatregelen met betrekking tot decentralisatie en verantwoordelijkheid in veel landen een belangrijke rol in het onderwijsbeleid gespeeld. Ook hier worden we weer geconfronteerd met gemengde denkbeelden over controle van bovenaf versus autonomie voor de daaronder liggende lagen van het systeem. Dit wordt weerspiegeld door het concept van functionele decentralisatie, waarbij het ene functionele gebied meer centralistisch wordt bestuurd dan het andere (bijvoorbeeld grote vrijheid op het gebied van de vormgeving van het onderwijs, en meer centralisatie bij de monitoring en controle van onderwijsopbrengsten).

Enkele implicaties

- Bestuurlijke maatregelen op ieder niveau moeten worden gelegitimeerd door een beroep te doen op 'het bevorderen van leren bij leerlingen', anders schieten zij hun doel voorbij
- Het is de intentie van het beleid dat condities op hogere niveaus, condities op lagere niveaus stimuleren en ondersteunen.

- Er is sprake van vergaande complexiteit van het hele systeem binnen en over niveaus; ieder ingreep in het systeem heeft altijd en soms vergaande gevolgen voor de rest van het systeem. Als de leraar en het leren in de knel komen, is het systeem toe aan groot onderhoud⁷.

⁷ Nadere uitwerking van dit analyse kader wordt gegeven in Scheerens, J., Veldkamp, B., & Meelissen, M. (2021). *Onderzoek naar hefboomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs*. Onderzoek gedaan in opdracht van OCW, voor Oberon. www.nponderwijs.nl/documenten/rapporten/2021/04/17/kwaliteitsverbetering-onderwijs

Progressief Achteruit – Zwartboek Nederlands Onderwijs

In de internationale literatuur groeit het inzicht dat er een verband is tussen de daling van nationale prestatieniveaus in het onderwijs en het zogenoemd progressief onderwijs. Pionier hierin is Peal (2014), met zijn boek *Progressively worse: The burden of bad ideas in British schools* over ontwikkelingen in het onderwijs in Engeland in de periode tussen 1980 en 2012. Andere auteurs die een tweedeling maken tussen *progressief* en *traditioneel* onderwijs zijn Sahlgren⁸ (2015; Finland), Hirsch (2016; De Verenigde Staten, Frankrijk, Zweden), Guthry (2020; Ontwikkelingslanden), en Lipson (2020; Nieuw-Zeeland). De kenmerken van progressief onderwijs, in de kritische toonzetting van Peal, worden hieronder samengevat in de vertaling van Kirschner (2021). Bij elk van de kenmerken wordt een interpretatie gegeven die aansluit bij ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs.

(1) *De orthodoxie van het kindgerichte onderwijs.* Hierbij gaat het om onderwijsconcepten geïnspireerd op het constructivisme, extreme vormen van gepersonaliseerd en ontdekkend leren, en romantische concepten van onderwijs uit de geesteswetenschappelijke pedagogiek (vgl Uljens & Ylimaki, 2019) Nederlandse voorbeelden op dit terrein zijn: constructivistische ideeën, gepropageerd door onder meer NIVOZ, de SLO en het Freudenthal Instituut, progressieve onderwijsaanpakken zoals Realistisch Rekenen (Freudenthal Instituut), open school-/leerpleinen, alternatieve schoolvormen als O4NT (Onderwijs Voor een Nieuwe Tijd; iPad-/Steve Jobsscholen) en Iederwijs, ,recent gepersonaliseerd leren, *maatwerk* en een *maatwerkdiploma* - zoals gepropageerd door de VO-raad.

(2) *De aversie tegen dan wel het negeren van het belang van kennis.* Voorbeelden zijn de mythe van generieke- en 21^e-eeuwse vaardigheden (zowel cognitief als sociaal emotioneel), inhoudsloze soft skills⁹, het propageren dat kennis in deze Google-tijden niet meer nodig is, verwerping van kennisrijke curricula, en het ondergraven van op vakken en disciplines gericht onderwijs, door een aanhoudend pleidooi voor vakkenintegratie, met overeenkomstige tendensen in het denken over het beroepsprofiel van leraren, en de inrichting van de lerarenopleiding.

(3) *De afkeer tegen het bijbrengen van discipline en normen en waarden.* Het benadrukken van discipline en *ethos* past meer in de Angelsaksische cultuur dan in de Nederlandse, maar toch blijkt dat ook Nederlandse leerkrachten steun zoeken bij schoolleiders voor en duidelijke schoolregels die helpen een ordelijk en veilig klimaat te waarborgen, vgl. Smits (2019). Tegelijkertijd is er een beweging te bespeuren richting antiautoritair. Leerlingen zouden zelfgestuurd moeten leren en hun wensen zouden leidend moeten zijn voor de inhoud en inrichting van de leeromgeving¹⁰. Verder blijkt dat Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs het minst prestatiegericht zijn van alle landen die deelnamen aan TIMSS 2019. Resultaten uit het PISA onderzoek uit 2018, lieten zien dat de motivatie van Nederlandse

⁸ Niet te verwarren met Pasi Sahlberg

⁹ Verzamelnaam voor de persoonlijke eigenschappen, sociale vaardigheden, communicatieve vaardigheden, taalvaardigheid, persoonlijke gewoonten, vriendelijkheid, en optimisme die kleur geven aan de relaties met anderen. (Wikipedia)

¹⁰ Het doel is "Het resulteert in authentieke, open-minded, verantwoordelijke personen die dichtbij zichzelf staan en zich kunnen manifesteren in de moderne samenleving." (<https://www.democratisch-onderwijs.nl/>) Voor een recent (SLO) voorbeeld: "Als leerlingen eigenaar zijn van hun leerproces weten ze beter op welk niveau ze zitten en kunnen ze betere keuzes maken voor het vervolgonderwijs"

<https://blogs.slo.nl/10-14-blog/samenwerking-tussen-leerlingen-en-leraren/>

leerlingen laag was en er veel is aan te merken op orde en discipline (OECD, 2019, Vol III, 262, Gubbels, Van Langen, Maassen en Meelissen, 2019, p 85).

(4) *De ‘zachte dweperij’ van lage verwachtingen en hoe leerlingen uit lagere sociale milieus de dupe hiervan worden.* Bij het niet-afnemen van de CITO-toets in het schooljaar 2019-2020 werd weer eens duidelijk, dat kinderen uit achterstandsmilieus een gemiddeld lager advies van hun leerkrachten krijgen. Dit weerspiegelt lage verwachtingen t.a.v. kinderen uit deze groep. Een van de maatregelen om dit tegen is uit te gaan van objectieve plaatsingstoetsen en uniforme standaarden, zoals geboden door het Centraal eindexamen. Juist deze maatregelen staan op de tocht met de stokpaarden van de Onderwijsraden: het maatwerkdiploma en het afschaffen van de eindtoets basisonderwijs, - al dan niet gekoppeld aan het Middenschool plan).

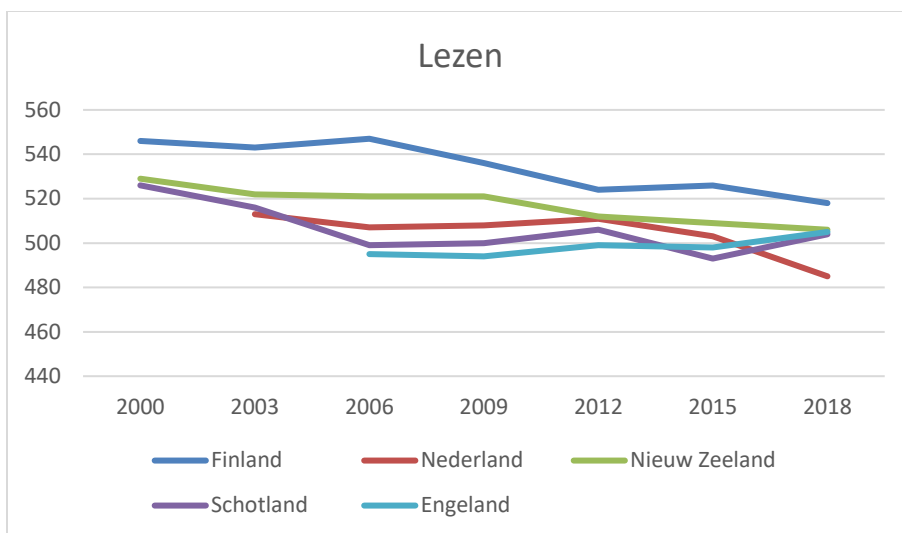
Zowel Peal als Guthry wijzen in hun analyse van ‘progressief achteruit’ daarnaast op het ontbreken van ondersteunende condities op meso- en macroniveau, zoals een goed gestructureerde en kwalitatief hoogstaande lerarenopleiding, leerboeken en syllabi, inspecties en examens. Inmiddels is er een casuïstiek over landen, waarin auteurs de hier genoemde progressieve ideeën aanduiden als verklaring voor teruglopende onderwijsprestaties.

Hieronder gaan we in op een vijftal landen, Finland, Nederland, Nieuw-Zeeland, Schotland en het Verenigd Koninkrijk. Over Finland, Nieuw-Zeeland en Schotland bestaat literatuur waarin teruglopende prestaties worden toegeschreven aan progressief onderwijsbeleid, c.q. erosie van een eerdere traditionele onderwijscultuur. We geven hiervan alleen een korte impressie. Vervolgens gaan we iets verder in op de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

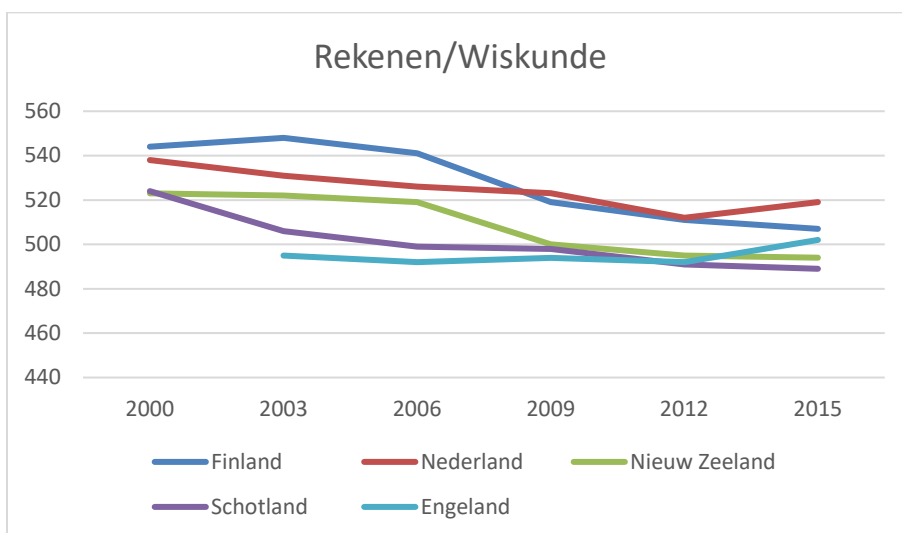
In de onderstaande tabel wordt het verloop van de prestaties op achtereenvolgende jaargangen van PISA, voor de vakken leesvaardigheid en wiskunde. Een en ander is grafisch weergegeven in de figuren 1 en 2.

COUNTRY	Reading							Δ	Mathematics						Δ
	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018		2003	2006	2009	2012	2015	2018	
Finland	546	543	547	536	524	526	518	-28	544	548	541	519	511	507	-21
Netherlands	NA	513	507	508	511	503	485	-28	538	531	526	523	512	519	-19
New Zealand	529	522	521	521	512	509	506	-23	523	522	519	500	495	494	-29
Scotland	526	516	499	500	506	493	504	-22	524	506	499	498	491	489	-35
England	NA	NA	495	494	499	498	505	+10	NA	495	492	493	495	504	+9

Tabel 1: Landenvergelijking op basis van PISA (Programme for International Student Assessment) voor leesvaardigheid en wiskunde. Bron: PISA database OECD-landen.



Figuur 1: Landenvergelijking op basis van PISA voor leesvaardigheid. Bron: PISA database OECD-landen.



Figuur 2: Landenvergelijking op basis van PISA voor wiskunde. Bron: PISA database OECD-landen.

Alle landen, behalve het Verenigd Koninkrijk, laten een neerwaartse trend zien. In Engeland is er op basis van de PISA gegevens een voorzichtige positieve trend te bespeuren. Verderop zullen we aanvullende gegevens, ontleend aan TIMSS, presenteren.

Finland

In het boek *Real Finnish lessons* (met een knipoog naar het bekendere werk *Finnish Lessons*, van Pasi Sahlberg) schrijft Gabriel Heller Sahlgren (2015) de hoge scores van Finland in de eerste driejaarlijkse afnames van PISA toe aan de lange traditie, waarin het Finse onderwijs sterk gecentraliseerd was en waarin scholen weinig autonomie hadden. Hij stelt dat de erfenis van een jarenlang hiërarchisch en traditioneel schoolklimaat nog lang heeft nagewerkt. *Kindgerichte* onderwijsmethoden schitterden tot voor kort door afwezigheid in Finse klassen, ondanks aansporingen hiertoe van het nieuwe onderwijs-establishment. Voor de standaard uitleg van het initiële succes van kindgericht onderwijs in Finland, namelijk een radiale overgang naar geïntegreerd voortgezet onderwijs en het wegvallen van gestandaardiseerde toetsen en accountability in de jaren zeventig, bestaat volgens hem weinig hard

bewijs. De recentere terugval in prestaties kan volgens hem juist voor een deel worden verklaard uit het feit dat de eerdere randvoorwaarden voor succesvol onderwijs, in de vorm van een traditionele en hiërarchische onderwijscultuur en de daarbij behorende beroepsstandaarden, geleidelijk aan door de vernieuwingen geërodeerd zijn.

Nieuw-Zeeland

Waar Nieuw-Zeeland het eerder goed deed op internationale toetsen, laten de uitkomsten op latere PISA jaargangen een daling van de prestaties zien. Deze trend is nog duidelijker zichtbaar in de uitkomsten van TIMSS (Trends In International Mathematics and Science Study). Dit wordt nader gedocumenteerd in het boek van Lipson (2020) *New Zealand's educational delusion. How bad ideas ruined a once-leading school system*. In Nieuw-Zeeland werd rond 2000 een uitgewerkt nationaal curriculum uiteindelijk vervangen door *geen curriculum*". Iedere autonome school kreeg de opdracht om zelf maar zoiets te maken. De andere *bad ideas* waren ook in Nieuw-Zeeland, *open* – ongeleid of *kindgericht* onderwijs, nadruk op algemene vaardigheden en het opheffen van examens en *accountability*.

Schotland

Bij de interpretatie van de Schotse dalende prestaties op PISA, wijzen critici op het in 2010 ingevoerde *Curriculum of Excellence* dat als slogan draagt *"to put learners at the heart of learning"*¹¹. Bij de interpretatie wordt door deze critici herhaaldelijk de vergelijking gemaakt met Engeland., waar met de door Michael Cove geïntroduceerde beleidswijzigingen juist een meer gedetailleerd centraal curriculum is geïntroduceerd, waarop de schoolinspectie en lerarenopleidingen zijn afgestemd (zie ook de paragraaf over de vergelijking tussen Nederland en Engeland, hieronder). Een ander punt van de critici in Schotland is verslechtering van de informatievoorziening over het onderwijs door het afschaffen van centrale toetsen en het niet deelnemen aan de TIMSS-studie. Schotland is ook de bakermat van 'soft assessment' en de uitvinding van de inspecteur als 'critical friend'.

Nederland- Engeland

Methodologisch gezien heeft de vergelijking van ontwikkelingen in onderwijsstelsels vanuit het perspectief van kenmerken van progressief achteruit niet meer dan een exploratieve status. Wanneer deze kenmerken in verband worden gebracht met prestaties van onderwijsstelsels is causaliteit niet hard te bewijzen. Omgekeerd zijn dergelijke vergelijkingen zeer populair als het gaat om landen die kiezen voor 'progressief vooruit'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de enorme belangstelling voor Finland, en in iets mindere mate voor Canada (met name Ontario), als gidslanden voor onderwijsverbeteraars. Voor onderwijsverbetering is kennis over wat niet werkt net zo belangrijk als kennis over wat wel werkt. Vanuit dit perspectief is een vergelijking van Nederland en Engeland de moeite waard. In Engeland heeft de laatste 30 jaar een golfbeweging plaatsgevonden tussen progressieve en traditionele accenten in het onderwijsbeleid. Nederland houdt, ondanks enkele pogingen tot verbetering kort na de Commissie Dijsselbloem, overwegend vast aan progressieve orthodoxie, terwijl Engeland in deze periode juist weer traditioneler beleid voert. Dit is terug te zien in de prestaties.

¹¹ <https://www.itv.com/news/border/2019-12-03/new-figures-show-long-term-education-decline-as-scotland-falls-behind-england>

Laten we beginnen met de prestaties. In de ANNEX zijn tabellen opgenomen met daarin de gemiddelde prestaties van het Verenigd Koninkrijk en Nederland weergegeven over de laatste 20 jaar (voor de vakken leesvaardigheid, wiskunde en natuuronderwijs, in het basis en voortgezet onderwijs). De gegevens zijn afkomstig uit drie internationaal vergelijkende studies, TIMSS, PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) en PISA. De resultaten worden hieronder samengevat.

Primary school level

- a) Arithmetic TIMSS: NL slight decline; **-9** from 1995 – 2019; England strong gain **+72** (2 “hubs” between 1995 and 2003, and between 2015 and 2019).
- b) Science TIMSS: NL decline between 1995 and 2019; **- 12**; England gain **+12**
- c) Reading PIRLS: NL decline between 2001 and 2018 **-9**; small gain **+6**.

Lower secondary level

- d) Mathematics PISA: NL decline between 2006 and 2018 **-19**; England small gain between 2003 and 2018 **+7**
- e) Science PISA: NL: decline **- 21** between 2006 and 2018; ; decline **- 10**.
- f) Reading PISA: NL strong decline **- 42** between 2006 and 2018; gain **+ 10**

Figuur 3: vergelijking gemiddelde prestaties op TIMSS, PIRLS en PISA van Nederland en Engeland.

Het algemene beeld is dat van een geleidelijke achteruitgang van de Nederlandse prestaties en een wisselend patroon in de Engelse scores, met een duidelijke vooruitgang in de meer recente internationale studies. Opmerkelijk is de vooruitgang van Engeland in het vak rekenen op de basisschool tussen 2015 en 2019 (10 punten) en de achteruitgang van Nederland op de leesvaardigheid score tussen 2015 en 2018 (18 punten).

De centrale these in het denken over *Progressief achteruit* is dat zogenoemd kindgericht progressief onderwijs minder effectief is dan traditioneel inhoudsgericht onderwijs.¹² Als het gaat om een vergelijking tussen Nederland en Engeland is het te simplistisch om te zeggen dat het onderwijs in Engeland minder te duchten heeft gehad van het ‘progressieve syndroom’ dan Nederland. Wel is het zo dat in de UK een tegenbeweging in gang is gezet. Wij volgen Peal in een reconstructie.

Het boek van Peal beschrijft de wortels van progressief onderwijs in Engeland, vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw. Ondanks het conservatieve bewind in de periode van 1979 tot 1997, was het pas tegen het einde van deze periode dat met onderwijsminister Baker een beweging werd gemaakt naar een nationaal curriculum dat feitelijke inhouden centraal stelde en zorgde voor het periodieke assessment van de onderwijsprestaties. Echter de progressieve orthodoxie slaagde er, volgens Peal, ook in die periode in om de implementatie van deze plannen te ondergraven. Toen *New Labour* aan de macht kwam (1997-2010) werden de *conservatieve instrumenten*, zoals ranglijsten met schoolbeoordelingen (*league tables*) en de *standard assessment tests* gehandhaafd. Een belangrijk initiatief van New Labour waren de nationale programma’s voor lees- en rekenvaardigheid. Deze

¹² Deze these wordt overigens ook ondersteund in Deens onderzoek van Andersen & Andersen (2017) die concluderen dat “kindgericht” onderwijs een negatieve invloed heeft op onderwijsprestaties, en dat dit negatieve effect sterker is voor kinderen met laagopgeleide ouders.

programma's waren inhoudsgericht en gestructureerd, wat leidde tot positieve resultaten. Toch was er in deze periode nog geen sprake van een beklijving van een meer inhoudsgericht curriculum; en was er bij het herziene nationale curriculum opnieuw sprake van het "zorgvuldig vermijden van iedere inbreng van onderwijshouden". Het accent lag opnieuw op algemene vaardigheden en disposities (Peal, 2014, p. 151). Ook OFSTED (de inspectie) bleef de idealen van het kindgerichte onderwijs benadrukken. In een context van zeer veel beleidswijzigingen in de periode vanaf 2007, zijn er in het VK geleidelijk maatregelen en praktijken geïmplementeerd die de problemen van lage prestatieniveaus en ongelijkheid structureel aanpakken. Deze zijn:

- Een gespecificeerd op vakinhouden gericht nationaal curriculum, sinds 2013¹³
- Een *Initial Teacher Training Core Content Framework* voor de initiële lerarenopleiding¹⁴
- Een *Early Career Framework* inclusief financiële middelen en gereserveerde tijd voor ondersteuning en begeleiding van beginnende leerkrachten voor minstens twee jaar¹⁵
- Een duidelijke invloed van de *Education Endowment Foundation* (EEF) op het onderwijsbeleid en de verspreiding van *evidence based* goede praktijken
- Een gestabiliseerd stelsel van gestandaardiseerde examens en een bijgestelde, op effectieve instructie ingestelde inspectiebenadering (Moss et al., 2021)

Het is nog te vroeg om de ingetreden positieve trend in de prestaties met veel zekerheid te kunnen toeschrijven aan deze aanpak, maar de eerste resultaten ervan wekken vertrouwen voor de toekomst.

Een vergelijkbaar historisch overzicht van het beleid op het terrein van onderwijsverbetering in Nederland zou kunnen beginnen met het vernieuwingsbeleid van Minister Jos van Kemenade in 1975. De bekende Contourennota ventileerde idealen van ontdekkend leren, brede vorming in combinatie met het afschaffen van rapporten (in de klassieke betekenis) en examens. De psycholoog Duijker (1976) bekritiseerde deze idealen als de *ideologie van de zelfontplooiing*; maar een ideologische basis voor ver doorgevoerd gepersonaliseerd leren doet ook nu opgeld; tegenwoordig mede bepleit vanuit de hoek van de geesteswetenschappelijke pedagogiek.

In de daaropvolgende fasen van onderwijsvernieuwing, de basisvorming, het Studiehuis en het 'Nieuwe Leren' waar leerlingen gevraagd worden zelf verantwoordelijkheid te dragen voor leren¹⁶, droeg het constructivisme bij aan een verdere promotie van open, leerling-gestuurd, ongestructureerd onderwijs. Het rapport van de Commissie Dijsselbloem uit 2008 maakte daar korte metten mee. Het rapport bevatte een stevige impuls tot het in ere herstellen van vakgericht onderwijs, een door kennis onderbouwde vakdidactische aanpak en een duidelijke functie van toetsen en examens. Het rapport leverde ook fikse kritiek op het invoeren van een 'innovatie' zonder een degelijke analyse en onderzoek vooraf. De Commissie stipuleerde dat stelselherzieningen voortaan alleen zouden mogen plaatsvinden na een op bewijs berustende onderbouwing.

¹³ file:///EnlandPRIMARY_national_curriculum.pdf2013.pdf

¹⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/initial-teacher-training-itt-core-content-framework>
Zie ook <https://onderzoekonderwijs.net/2019/12/21/basiscurriculum-voor-leraren/>

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/early-career-framework-reforms-overview/early-career-framework-reforms-overview>

Zie ook <https://onderzoekonderwijs.net/2020/03/03/engeland-gidsland/>

¹⁶ Simons, R. J., Linden, J. van der, & Duffy, T. (Eds.). (2000). *New learning*. Kluwer Academic publishers

Direct na het uitbrengen van het rapport Dijsselbloem nam de overheid, in samenspraak met onderwijsorganisaties, het initiatief tot op kwaliteitsverbetering gericht beleid; de zogenoemde kwaliteitsagenda's. Voor een deel werd daarin de aanbeveling om te komen tot een rationeel empirische werkwijze van Dijsselbloem nagevolgd. Dit leidde tot initiatieven als *opbrengstgericht werken, zicht op kwaliteit* en het onderzoeksprogramma *Onderwijsbewijs*. Tegelijkertijd werd er een programma gestart dat meer in de lijn lag van de in Nederland populaire benadering van bottom up reform. Dat was het programma *School aan Zet*. Hoewel opbrengstgericht werken en onderwijsbewijs interessante resultaten opleverden is weinig met de resultaten gedaan. En, hoewel School aan Zet mislukte (geen effecten), staan autonomie, en eigenaarschap opnieuw voorop in de vernieuwingsagenda van de Raden (nota Toekomst van het Onderwijs, VO-raad 2019). In vergelijking met Engeland is in Nederland progressively worse consequenter doorgevoerd, en heeft bij ons een impuls in de richting van meer gestructureerd onderwijs (de post-Dijsselbloem initiatieven) niet doorgezet, wat in Engeland wel gebeurd lijkt te zijn. In het vervolg van dit rapport gaan we in op nog recentere plannen en adviezen die het Nederlandse onderwijs geen goed zullen doen. Onderwijs 2032 en curriculum.nu zijn o.a. voorbeelden van onvoldoende lering trekken de kritiek van de Commissie Dijsselbloem, zonder een op wetenschappelijk onderzoek berustende onderbouwing. Vooral vanuit met mesoniveau worden initiatieven genomen gebaseerd op: ontdekkend en gepersonaliseerd leren, vakkenintegratie, afschaffen van centrale toetsing en het maatwerkdiploma.

De kern van problemen en verkeerde keuzes in het onderwijsbeleid anno september 2021

Onvoldoende focus op verbetering van de prestatieniveaus en het bestrijden van ongelijkheid

In een groot aantal nota's worden niveaudaling en toename van ongelijkheid wel gesignaleerd, maar worden geen bewezen effectieve/efficiënte maatregelen genomen gericht op verbetering van het primaire proces – het leren van leerlingen en de vormgeving van de lessen van de leraren. Wel worden er maatregelen voorgesteld waarvan enerzijds bewezen is dat zij die problemen niet oplossen of erger, die de problemen bestendigen of verergeren.

Ineffectieve aanpak van het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort

Hoewel dit probleem in alle recente nota's wordt gesignaleerd blijft een effectieve aanpak uit. Hier wreekt zich de inmiddels ver doorgevoerde decentralisatie waardoor overheidsbeleid bemoeilijkt wordt. Adviezen zoals die van de commissie Rinnooy Kan (Leerkracht!, uit 2007) zijn onvoldoende opgevolgd¹⁷. Het percentage leerkrachten met een burn-out blijft zorgwekkend hoog. Er zijn zorgen over het niveau van de PABO, over het niveau en kennis van de afgestudeerden daarvan en over de vakkennis die onderwezen wordt op de tweedegraads lerarenopleidingen. Verder hebben de ontwikkelingen op het macro en mesoniveau (zie verderop onder governance) geleid tot een erosie van de professionele ruimte van leraren. Er lijkt een bestuurlijke cultuur te zijn ontstaan, waarbij uitbreiding van bestuurlijke overhead en organisatorische innovatie ten koste gaat van besteding aan personeelskosten (Witte, 2020, Vakwerk).

Omarming van een falend onderwijsconcept (1): gepersonaliseerd leren

Hoe wordt lesgegeven door de scholen bepaald? In Nederland bestaat geen staatspedagogiek. Tegelijkertijd hebben de innovatief bedoelde ideeën van bestuursorganisaties (zowel schoolbesturen als sectororganisaties zoals PO-, VO- en MBO-raden), semi-overheidsorganisaties (denk aan de SLO en Kennisnet), en marktpartijen/edupreneurs (bv Micro Soft, SQULA, Drillster) veel invloed. Opmerkelijk is de terugkeer van het onderwijsconcept van het Studiehuis, weliswaar in een ander jasje gestoken, maar eigenlijk betrekkelijk kort na het vernietigende rapport van de Commissie Dijsselbloem in 2008 hierover. Het gepersonaliseerd leren, gepropageerd door de VO Raad (VO-Raad, 2015) is de meer recente interpretatie van wat in het voorafgaande ook is aangeduid met de term *kindgericht onderwijs*. Onderwijspsychologisch onderzoek heeft de ineffectiviteit van dit onderwijsconcept overtuigend aangetoond (Kirschner et al. 2019). Gepersonaliseerd leren is een vorm van maatwerk in het onderwijs. Het eveneens door de VO-Raad gepropageerde maatwerk diploma is de kers op de taart. Het afschaffen van het centraal examen leidt tot “maatwerk zonder maat” (Martin Sommer in de VK van 29 augustus, 2020). Kansrijk misschien voor de kansrijke leerlingen maar behoorlijk schadelijk voor kansarme leerlingen. In dit kader is ook de kritiek van het Red het Onderwijs Team op het plan van de Onderwijs Raad om te komen tot een “middenschool nieuwe stijl” te memoreren¹⁸ (referentie) Zie verderop in dit rapport.

¹⁷ O.a. langere termijn een betere beloning, een sterker beroep formeren, en professionelere scholen inrichten en op kortere termijn meer hoogopgeleiden naar het onderwijs, verruimen inzet van bevoegde leraren

¹⁸ Rode kaart voor het rapport 'Later selecteren, beter differentiëren' van de Onderwijsraad
<https://redhetonderwijs.com/rode-kaart-voor-het-rapport-later-selecteren-beter-differentieren-van-de-onderwijsraad/>

Omarming van een falende onderwijsconcepten (2): algemene vaardigheden ten koste van vak kennis

Een tweede facet van het kindgerichte paradigma is de mythe van de niet-vakgebonden vaardigheden zoals communicatie, samenwerking, problemen oplossen, kritisch denken en de vervolguitwassen daarvan zoals flexibiliteit, creativiteit, nieuwsgierigheid, leiderschap, doorzettingsvermogen; de zogenoemde 21^e-eeuwse vaardigheden. Het probleem hier is dat alle vaardigheden domein specifiek zijn (je kunt geen scheikunde-, economie- of schaakprobleem oplossen zonder kennis van scheikunde, economie of schaken). Zonder voldoende basis op grond van kennisrijke curricula zijn de vaardigheden 'leeg' en daardoor onbruikbaar voor toepassingen in het vervolgonderwijs en beroep. De omarming van de niet vakgebonden vaardigheden wordt bekrachtigd in recente plannen voor curriculum vernieuwing, Onderwijs 2032, en Curriculum.nu. Onderdeel hiervan is het poneren van vage doelen in verband met persoonsontwikkeling in recente nota's van de wetenschappelijke commissie van Curriculum.nu. Een andere onwenselijke doorwerking is het verlagen van de eisen ten aanzien van vakinhoudelijke kennis in de vernieuwingsplannen voor de lerarenopleiding. Ook de tendens om vakken tot steeds bredere en algemenere gehelen te integreren draagt bij aan de erosie van vakgebonden kennis¹⁹.

Een op hol geslagen discussie over het beroepsprofiel van leraren en de lerarenopleiding

Breed, breder, breedst is een korte samenvatting van visies op het beroepsprofiel van leraren in publicaties van de Onderwijs Raad, de Vereniging van Hoge Scholen (2019) en het rapport van de cie. Zevenbergen (2020). Ter verduidelijking, het door ons centraal gestelde vakgebonden onderwijs, geldt in deze nota's als *smal* terwijl *breed* is geassocieerd met algemene vaardigheden, niet alleen cognitief, maar ook sociaal-emotioneel. Wat verder opvalt is dat breed ook betekent dat bijzonder veel aandacht wordt geschonken aan wat men zou kunnen aanduiden als "secundaire" rollen van leraren, zoals curriculumontwikkeling. Ook is sprake van de leraar als onderzoeker, als relatiebouwer, als innovator, als participant in netwerken en als 'teacher artist'). Wat naar de achtergrond verdwijnt is het gegeven dat veel leraren niet op de hoogte zijn van effectieve onderwijsmethoden (Surma e.a.) omdat die niet aan de orde komen in hun opleiding en/of hun bijscholing en dat kennis over de interpretatie van toets resultaten vaak zodanig tekortschiet dat de voordelen van formatieve toetsing niet goed benut worden (Visscher, 2020).

Governance: van functionele decentralisatie naar besturenoligarchie

Op onderwijsgebied is er al lange tijd sprake van een terugtrekkende overheid. Bij het zogenoemde Schevenings Beraad, eind tachtiger jaren werd hierin een nieuwe stap gezet. De autonomie van scholen werd verder versterkt, al werd de controle op opbrengsten (examenresultaten) gehandhaafd. Dit model van *new public management* werd positief beoordeeld door de OECD (OECD, 2017). Maar de delegatie van het overheidsbestuur naar de onderwijsorganisaties ging verder met het overdragen van het werkgeverschap naar de Sector Raden. Ook het inhoudelijke onderwijsbeleid werd onder de noemer van "innovatie" steeds meer overgelaten aan het mesoniveau, overkoepelende schoolbesturen en de sectorraden.

Sinds de invoering van de lumpsum financiering (1996/1997) is het onderwijs min of meer geprivatiseerd. De overheid heeft zich teruggetrokken en laat de regie en verdeling van het geld over

¹⁹ Wilschut & Pijls (2018) overzichtsstudie laten zien dat er geen aanwijzingen zijn dat vakkenintegratie zinvol is

aan lagere overheden en bestuursorganen. Vanaf dat moment zien we door de vele fusies van scholen een enorme schaalvergroting en zijn nieuwe managementlagen in de schoolorganisatie opgenomen. Hierdoor werd de afstand tussen de schoolleiding en de docenten op de werkvloer steeds groter (geciteerd uit Witte, 2020) en wordt het geld dat naar leerkrachten zou kunnen gaan besteed aan managers en coördinatoren in de nieuwe managementlagen. Opmerkelijk is dat deze “bestuurlijke drukte” op het middenveld, door een orgaan als de Onderwijs Raad vrijwel kritiekloos lijkt te worden aanvaard en alleen op interne dynamiek wordt geëvalueerd met termen als “lenige netwerken”. Intussen zijn er aanmerkelijke averechtse effecten:

- Geen, of zelfs een negatieve bijdrage aan het versterken van de positie van leraren.
- Een sterke productiviteitsdaling (aanzienlijke stijging van het onderwijsbudget bij teruglopende opbrengsten; IPSE, 2015, 2019)
- Toenemende overheadkosten, extra financiële impulsen komen nauwelijks ten goede aan verbetering van de positie van leraren of het primaire proces (Witte, 2020).
- Dure onderwijsinnovaties, die ook nog eens, qua effectieve verbetering de verkeerde kant op wijzen; zie de falende onderwijsconcepten 1 en 2 die hierboven beschreven zijn.
- Erosie van instrumenten om schoolbesturen en schoolleiding verantwoording te kunnen laten afleggen over hun prestaties. Voorbeelden zijn de vermarkting van de eindtoets basisonderwijs en het voorstel van de VO Raad om het centraal eindexamen te vervangen door maatwerkdiploma's. Gestandaardiseerde examens en eindtoetsen hebben meerdere belangrijke functies, zeker in sterk gedecentraliseerde stelsels als het Nederlandse. Een ervan is het bieden van aanknopingspunten om onderwijsmethoden en het onderwijs zelf goed af te stemmen op de eindtermen (Scheerens e.a., 2019).

In slagorde de verkeerde kant op: Verkeerde ideeën in 5 recente beleidsplannen

In het voorafgaande constateerden we dat er, ondanks soms goede intenties, in een aantal beleidsdocumenten (SER nota, rapport BMH), een politieke wil lijkt te ontbreken om de dalende prestaties en stijgende ongelijkheid gericht aan te pakken. Wij presenteerden een analyse-kader dat gebruikt kan worden om effectieve en minder effectieve strategieën te onderscheiden en verwezen naar uitkomsten van empirisch onderzoek hiernaar in eerdere publicaties (Kirschner et al., 2019, Scheerens, 2021). Er is een sterke kennisbasis waarin de effectiviteit van gestructureerd onderwijs (expliciete, directe instructie) is onderbouwd. Effectieve maatregelen op school en systeemniveau ondersteunen effectieve instructie en hebben te maken met onderwijskundig leiderschap, een ordelijk en veilig klimaat op school en een goed gebruik van formatieve en summatieve evaluatie. Uit het effectiviteitsonderzoek komt ook naar voren welke strategieën juist minder effectief zijn (Scheerens, 2016, Kirschner et al., 2006). In dit Zwartboek sloten we vervolgens aan bij een internationaal gezelschap van onderzoekers en beleidsanalisten, die zich richten op het verklaren van teruglopende onderwijsprestaties op basis van een beperkt aantal “slechte ideeën”, die leiden tot *Progressief achteruit* (Progressively worse). Wij constateerden dat deze verklaringen van achteruitgang in onderwijsprestaties overeenkomen met de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en documenteerden Progressief achteruit in meer detail op basis van beknopte gevalbeschrijvingen van een vijftal landen. In de vorige paragraaf sloten we dit onderdeel van het rapport af met een samenvatting van de kernproblemen en verkeerde keuzes die leiden tot dalende prestaties.

In de casuïstiek van landen met dalende onderwijsprestaties is een beknopt overzicht gegeven van beleidsontwikkeling in Nederland in het recente verleden. Overigens moet daarbij aangetekend worden dat de dalende trend in Nederland lange tijd betrekkelijk “licht” is geweest, en relatief gunstig in vergelijking met de andere beschreven landen, en dat er eigenlijk alleen betrekkelijk recent (data uit 2018 en 2019), sprake is geweest van een behoorlijke toename in de achteruitgang in lezen (onderbouw VO) en rekenen (PO). Een misschien wat cynische kanttekening die hierbij kan worden gemaakt is dat de onderwijspraktijk waarschijnlijk ook wel enige tijd resistent is tegen slechte ideeën en minder gunstige randvoorwaarden.

In het nu volgende onderdeel van het rapport kijken we naar de toekomst van het Nederlandse onderwijs, door vijf recente beleidsplannen te beschrijven en te becommentariëren. Zoals de titel van deze paragraaf al aangeeft, weerspiegelen deze ideeën vooral een verdere bevestiging van het ‘progressieve syndroom’. We behandelen de volgende beleidsplannen:

- “Maatwerk zonder maat”; het maatwerkdiploma
- “Middenschool 2”; ‘Later selecteren, beter differentiëren’ van de Onderwijsraad
- Struikelend op weg naar curriculum herziening
- “Kansenongelijkheid” onder auspiciën van de wetenschappelijke curriculumcommissie “Curriculum.nu”
- Flexibilisering en veralgemenisering van de Lerarenopleiding

Het Maatwerk diploma – Maatwerk Zonder Maat

Situering

Examens en eindtoetsen²⁰ zijn onderdeel van de institutionele infrastructuur van een onderwijsstelsel. Helderheid over de institutionele kant van onderwijs is van essentieel belang voor de maatschappelijke erkenning en voor de regeling en besturing van het onderwijs. Het examen reguleert het civiel effect van het onderwijs, geeft heldere ijkpunten voor persoonlijke leerroutes en doorstroming door het onderwijs en onderlinge aansluiting van schoolcategorieën. Omdat examens en eindtoetsen fungeren als evaluatiemechanisme kunnen ze tevens worden gezien als bijdragend aan de voorwaarden voor effectieve besturing van het stelsel. Zo stelt De Leeuw (2008) dat de aanwezigheid van een evaluatiemechanisme de basisvoorwaarde voor effectieve besturing is. Deze hoedanigheden maken dat bijgedragen wordt aan de voorspelbaarheid van het onderwijs en de betrouwbaarheid ervan voor belangrijke belanghebbenden, te weten leerlingen, ouders, het vervolgonderwijs, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid. Deze voorspelbaarheid betekent niet dat examens en eindtoetsen niet veranderd en bijgesteld kunnen worden, bijvoorbeeld uit het oogpunt van modernisering, en veranderende omgevingscondities, maar wel dat de basisfunctie ervan overeind moet worden gehouden (Scheerens e.a., 2019, Onderwijsraad, 2015).

Eindtoetsen en examens hebben tevens een belangrijke functie bij het tegengaan van ongelijkheid in het onderwijs. In het Advies van de Onderwijsraad, getiteld “Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs” (Onderwijsraad, 2015) wordt dit als volgt verwoord:

“Eindtoetsen hebben in het Nederlandse systeem een selecterende functie. Leerlingen worden verwezen naar of krijgen toegang tot het vervolgonderwijs op basis van hun prestaties op deze toetsen. In dat verband is herhaaldelijk gewezen op de nadelen van een vroege toewijzing in niveaustromen die plaatsvindt aan het eind van het primair onderwijs, met name voor leerlingen die minder snel op gang komen omdat hun thuissituatie een minder rijke leeromgeving biedt. Uit onderzoek blijkt echter dat het gebruik van objectieve toetsen een dempend effect heeft op de negatieve effecten van vroege selectie naar niveaustromen. Centrale toetsing is één van de redenen voor de relatief goede prestaties van Nederlandse leerlingen aan de onderkant van de prestatieladder. Onderzoek wijst uit dat ongelijke kansen niet zozeer te maken hebben met het moment van selectie, als wel met de wijze van selectie. Objectieve eindtoetsing helpt om ongelijke kansen tegen te gaan” (ibid. p. 16,17).

In het desbetreffende Advies reageert de Onderwijsraad afwijzend op voorstellen tot vergaande flexibilisering die met name waren ingebracht door de VO Raad²¹. Door de VO Raad wordt een maatwerkdiploma gepropageerd.

“Onder een maatwerkdiploma wordt een algemeen vo-diploma verstaan dat certificaten voor vakken omvat. Deze vakken kunnen leerlingen op verschillende niveaus afronden, hetgeen wordt vermeld op het certificaat. Waar het, binnen de huidige wettelijke kaders, al is toegestaan om voor

²⁰ De term eindtoetsen wordt gebruikt als generieke term, om te refereren aan toetsen die in het Engels “high stakes” worden genoemd.

²¹ VO-raad (2015). Sectorakkoord VO: scholen in beweging. <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Sectorakkoord/SectorakkoordVO-Scholen-in-Beweging.pdf>.

een deel van de vakken examen te doen op een hoger niveau, zou een maatwerkdiploma leerlingen in staat stellen om zowel vakken op hoger als op lager niveau te volgen en per vak een certificaat op het niveau van het examen te verwerven. Het maatwerkdiploma voorziet ook in de mogelijkheid voor leerlingen om de leerdoelen ten dele zelf te kiezen en vorm te geven. Opbrengsten ten aanzien van extra leerdoelen kunnen leerlingen vermelden in het diplomasupplement, dat ook wel het plusdocument wordt genoemd” (VO Raad, 2015 p. 12).

De Onderwijsraad adviseerde daarom in 2015 om niet te komen tot verdere verruiming van de wettelijke kaders voor eindtoetsing.

In de daaropvolgende periode laaide de discussie over het *Maatwerk diploma* opnieuw op. Dit gebeurde onder meer naar aanleiding van een advies van de Onderwijsraad uit 2016, getiteld: ‘De volle breedte van onderwijskwaliteit’ (2016), het Advies van het Platform Onderwijs 2032 (Commissie Schnabel, 2016) en een nieuw advies van de VO Raad over de flexibilisering van het eindexamen (VO Raad 2018). Hoewel de vraag naar de breedte van onderwijskwaliteit in principe los staat van flexibilisering van het examen, werden deze zaken in het VO-Raad advies wel gecombineerd. Rosenmöller, voorzitter van de VO-raad:

“Waar de examinering het onderwijs zou moeten volgen, is het in de praktijk zo dat het onderwijs stuurt. Dat leidt vooral in de bovenbouw tot een doorgeslagen focus op het leren voor het examen en het remt de ontwikkeling naar eigentijds onderwijs met meer aandacht voor brede vorming en maatwerk. Het examen lijkt een doel op zichzelf geworden, in plaats van een middel om in kaart te brengen of een leerling klaar is voor de vervolgstap. Een gezamenlijke herijking is nodig om de voorspellende waarde van het diploma voor succes in het vervolgonderwijs te versterken.” (VO Raad, 2018)²²

Hier legt de heer Rosenmöller nadruk op een streven naar zogenoemd eigentijds onderwijs en brede vorming waardoor de noodzaak van een goed inhoudelijke fundering voor het vervolgonderwijs blijkbaar ontkend wordt. Ook bekritiseerde de VO-raad de eenzijdige nadruk op cognitieve ontwikkeling, dat wil zeggen het beschikken over de nodige basiskennis in de verschillende inhoudelijke domeinen. Naast de kritiek op een te smalle inhoud van toetsen en examens tamboereerde de VO-raad sterk op de veronderstelling van ‘teaching to the test’ en pleitte opnieuw voor de flexibilisering, die in 2015 werd afgewezen door de Onderwijsraad, en die ook geen navolging vond in de Kamerbrief OCW over Toetsing en Examinering in het Voortgezet Onderwijs, gedateerd 28 November, 2016. In het rapport van de Onderwijsraad (2018) *Toets wijzer* wordt het belang van de standaardiserende werking van examens opnieuw benadrukt, en wordt geen nadere positie ingenomen over het Maatwerk diploma. Desalniettemin plaatsten meerder politieke partijen het Maatwerk diploma op de agenda in hun programma’s in voorbereiding van de Tweede Kamer verkiezingen van 2021.

De meest actuele informatie over de ontwikkelingen rondom het Maatwerk diploma wordt weergegeven in een rapport van Oberon en SEO, voorjaar 2021, getiteld *VO-diploma met vakken op verschillend niveau*. In dit rapport wordt geconcludeerd dat het afsluiten van een vak op hoger niveau geleidelijk toeneemt, en overwegend positief wordt gewaardeerd. Voor het mogelijk maken van het

²² VO- Raad, (2018) VO-Raad: Examinering voortgezet onderwijs toe aan Herijking. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-examinering-voortgezet-onderwijs-toe-aan-herijking>

afsluiten van een vak op lager niveau overwegen de reserves. Scholen zijn bang dat dit veel organisatieproblemen met zich meebrengt en vertegenwoordigers van het hbo en wo vrezen ongewenste effecten op de motivatie van leerlingen en voorzien extra selectie in het vervolgonderwijs als ongewenst effect.

Conclusies

Het toelaten van een Maatwerk diploma dat ook afsluiten van vakken op een lager niveau mogelijk maakt is een belangrijke beslissing, die ter discussie staat in de lopende formatie over het programma van een nieuw kabinet. Het gaat hierbij zelfs om een dermate ingrijpende keuze dat sprake zou zijn van een stelselherziening. In de voorstellen van de VO-raad is vooral oog voor veronderstelde nadelen van een gestandaardiseerd centraal examen. De manier waarop de voordelen van een maatwerkdiploma worden beargumenteerd hangt nauw samen met een visie op onderwijs, die wij in het inleidende deel van deze nota hebben getypeerd onder de noemer van *Progressief achteruit*. Het maatwerkdiploma sluit aan bij een bredere keuze voor maatwerk en individualisering. De VO-Raad (2015a) behandelt het maatwerkdiploma in één adem met *gepersonaliseerd* leren, dat wil zeggen een vorm van individualisering, waarbij leerlingen zelf bepalen welke leerdoelen aan de orde komen. Zonder gestandaardiseerde toetsing is dit een voorbeeld van *maatwerk zonder maat*, hetgeen in het bijzonder nadelig is voor achterstandsleerlingen. Als motivering voor flexibelere examens wordt verder de eenzijdige gerichtheid op cognitieve ontwikkeling van het onderwijs aangevoerd en wordt het verband gelegd met meer ruimte voor socialisering en persoonsvorming in het onderwijs. Deze voor een deel niet te toetsen *vaardigheden* vertegenwoordigen de niet-cognitieve variant van de mythe van de inhoudsloze vaardigheden²³.

Bij de beleidskeuze zou verder ook de effectiviteit bevorderende functie van examens moeten worden meegewogen. De gedachte dat eindtoetsing en examens ook tot kwaliteitsbevordering kunnen leiden is ingegeven door onderzoek waaruit bleek dat landen met een op standaarden gebaseerd examen beter scoren op internationale toetsen dan landen zonder examens. Hoewel deze uitkomsten niet helemaal onomstreden zijn (zo zijn er bijvoorbeeld landen die geen examen hebben maar wel hoog scoren, zoals Vlaanderen), zijn er wel redenen die dit aannemelijk maken. Als verklarende mechanismen worden genoemd:

- Het stimuleren van de extrinsieke motivatie van leerlingen, docenten en scholen, door belangen die in het spel zijn bij de uitkomsten.
- Het stimuleren van leerprocessen, op basis van instrumentele feedback, het aanduiden van sterke en zwakke punten in het functioneren.
- Het bieden van richting aan het onderwijs in het kader van 'curriculum alignment', in het bijzonder de goede aansluiting tussen nationale standaarden (eindtermen/referentieniveaus) enerzijds en de inhoud van examens en eindtoetsen anderzijds.

Beleidsaanbeveling

Geen verdere flexibilisering van het centraal examen

²³ Zie ook Scheerens, Van der Werf & De Boer, 2020.

Opnieuw een Middenschool Experiment?

In het rapport *Later selecteren, beter differentiëren* adviseert de Onderwijsraad om later te selecteren, “zodat elke leerling meer tijd en mogelijkheid heeft om zich vanuit zijn of haar capaciteiten te ontwikkelen”. De raad stelt dat het “loont om leerlingen langer met en van elkaar te laten leren, zolang elke leerling zich vanuit zijn of haar capaciteiten kan ontwikkelen. Verder adviseert de raad om “beter te differentiëren door het onderwijs flexibeler en meer op maat aan te bieden, al vanaf de basisschool”. En de raad “vraagt daarbij specifiek aandacht voor de cognitief zeer sterke leerlingen, die nu vaak te weinig uitdaging krijgen”.

Er wordt voorgesteld om de onderbouw van het voortgezet onderwijs vorm te geven als een driejarige geïntegreerde brugperiode. De eindtoets basisonderwijs wordt afgeschaft. In plaats daarvan komt een “Selectie op basis van gestandaardiseerde toetsen en brede informatie aan het eind van de onderbouw periode”.

In het plan wordt differentiatie in schoolsoorten (tracks) vervangen door differentiatie binnen scholen en leergroepen. “Vakken worden op verschillende cognitieve niveaus aangeboden. Leraren kunnen differentiëren op lesinhoud, proces en omgeving”.

Een gewenste opbrengst van een driejarige geïntegreerde brugperiode is verder het bevorderen van burgerschap en tegengaan van segregatie door het creëren van gezamenlijke activiteiten tussen leerlingen met verschillende achtergrond, over de hele breedte van het spectrum.

OESO: Nederland doet het niet zo slecht

De Onderwijsraad stelt dat “onderwijsstelsels met een vroege selectie over het algemeen ongunstig zijn voor loopbanen, leerprestaties en niet-cognitief functioneren (bijvoorbeeld socialisatie en motivatie) van leerlingen. Ook blijkt dat vroege selectie naar een sterk gedifferentieerd voortgezet onderwijs zoals Nederland kent, nadelig is voor gelijke onderwijskansen”. Maar hoe onderbouwt de Raad dat? Internationaal vergelijkend assessment onderzoek (bv PISA, TIMSS) laat inderdaad zien dat landen met een geïntegreerd (comprehensive) stelsel in de onderbouw van het voortgezet onderwijs het beter doen op ongelijkheidsindicatoren, als het gaat om cognitieve leeropbrengsten (zie bijvoorbeeld Brunello & Checchi, 2006, Van de Werfhorst, 2011).

Wie onderzoeksuitkomsten gebruikt als argument voor een stelselherziening, moet ze wel *in context* interpreteren. Neem bijvoorbeeld een analyse van het Nederlandse stelsel door de OESO uit 2015. De OESO wijst erop dat in Nederland de veronderstelde negatieve effecten van ons stelsel verzacht worden door de bijna universele deelname aan vroegschoolse educatie vanaf vier jaar, de combinatie van autonomie en verantwoording²⁴, een bovengemiddeld budget voor voortgezet onderwijs, waardering voor het leraarsberoep en de mogelijkheid van doorstroming tussen schooltypes. Ook wijst de OESO erop dat Nederland op ongelijkheidsindicatoren vergelijkbaar scoort met het OESO-gemiddelde; we doen het in dit opzicht beter dan andere landen met een sterk gestratificeerd stelsel (OESO, 2016, Vol II, pp 173-175).

²⁴ Van de Werfhorst en Mijs (2010) concluderen dat, gegeven de sterke stratificatie, het feit dat Nederland een stevig centraal examen heeft een gunstige uitwerking heeft op de gelijkheid.

Dijsselbloem-proof

De Commissie Dijsselbloem heeft in 2008 geconcludeerd dat een stelselwijziging – zoals de Onderwijsraad die voorstelt - voortaan aan de criteria moet voldoen die zij heeft geformuleerd (zie bijlage). En dat was niet zomaar. De parlementaire enquêtecommissie Dijsselbloem kwam tot die criteria na een vernietigend oordeel over de vorige stelselherziening. Dat nooit meer, zei het parlement. Het huidige voorstel van de Onderwijsraad voldoet niet aan deze criteria.

In algemene zin ontbreekt een expliciete beleidstheorie (Ehren, 2006, p. 21), dat wil zeggen een analyse van de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen en een onderbouwing van de doeltreffendheid van de ingezette maatregelen.

In de eerste plaats is onduidelijk van welke ongelijkheidsindicatoren is uitgegaan. In de tweede plaats maakt de Onderwijsraad niet aannemelijk dat de stelselherziening daadwerkelijk effect heeft, wat de grootte van het effect is, en met welke doorlooptijd gerekend moet worden. En tot slot, besteedt het advies geen aandacht aan de vraag of cruciale randvoorwaarden voldoende zijn gegarandeerd voor de stelselwijziging en welke risico's er zijn op ongewenste neveneffecten.

Randvoorwaarden niet vervuld

De Onderwijsraad zet de randvoorwaarden wel op een rijtje (p 12):

“Leraren moeten tijd en ruimte krijgen hun vakdidactische en pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen om flexibel te kunnen differentiëren in de klas. Een goede toerusting van scholen vraagt daarnaast om adequate wettelijke kaders. Ten slotte: een brede, driejarige brugperiode op elke onderwijslocatie vraagt van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs dat zij hun vestigingen anders indelen en hiertoe regionaal afstemmen of samenwerken.”

Maar op de korte termijn zijn deze voorwaarden niet vervuld, wat een stelselherziening nu riskant maakt. We noemen een aantal risicofactoren:

- Nederland kampt met een groot lerarentekort.
- Er is kritiek op de lerarenopleiding, met name waar het gaat om vakkennis en kennis over effectieve instructie.
- Differentiatie is bijzonder lastig en kan ertoe kan leiden dat effectieve leertijd en gelegenheid om leerinhouden te leren eronder lijden. Differentiatie is bovendien zwaarder voor de leerkracht naarmate de heterogeniteit van de groepen groter is. Hoeveel breedte kan de Nederlandse leraar aan in de brugklas?
- Door verschillende schooltypen te integreren voorkomen we niet automatisch fouten bij de plaatsing van leerlingen op een bepaald niveau. Ook scholen in landen met geïntegreerde stelsels maken veelvuldig gebruik van streaming²⁵, ook daar kan ‘pad-afhankelijkheid’ optreden. Differentiëren en individualiseren stelt hoge eisen aan degenen die het niveau waarop leerlingen functioneren moeten inschatten. Ook in een geïntegreerd stelsel is stigmatisering niet uitgesloten. Pygmalion²⁶ waart nog steeds rond. Zeker wanneer we rekening houden met de ambivalente houding ten opzichte van toetsing in het Nederlandse onderwijs.

²⁵ Naar niveau verschillende homogene groepen

²⁶ Zichzelf bevestigende verwachtingen over de capaciteiten van leerlingen

Draagvlak

Een andere voorwaarde voor stelselwijziging is draagvlak in de samenleving, stelde de Commissie Dijsselbloem. Op basis van de ervaringen met het eerdere Middenschool Experiment moet rekening worden gehouden met verzet van ouders en leerkrachten. Een opiniepeiling over het plan van de Onderwijsraad is mij niet bekend.

(On)bedoelde neveneffecten

De voorgestelde stelselherziening breekt bestaande structuren af, wat veel onzekerheid met zich meebrengt. De vraag is of er nog wel voldoende structuur overblijft om een overzienbare, veilige en ordelijke leeromgeving te creëren. Een onbedoeld effect zou kunnen zijn dat ineffectieve onderwijsstrategieën, gericht op radicaal opgevat gepersonaliseerd leren, de overhand krijgen (vgl Scheerens & Kirschner, 2021).²⁷ De nadelen hiervan, in de zin van gebrek aan structuur, worden vergroot door de stellingname van onderwijsorganisaties ten opzichte van plaatsingstoetsen en examens. Objectieve plaatsingstoetsen zijn in het belang van kansarme leerlingen (wat recent nog weer gedemonstreerd werd bij het niet afnemen van de eindtoets in 2020). Op standaarden gebaseerde eindexamens zijn dat eveneens. De PO raad manifesteert zich niet echt als een kampioen van de eindtoets²⁸ en de VO Raad pleit al jaren voor het vervangen van het centraal examen door een maatwerk diploma. Deze facetten van de vernieuwingsagenda van de raden vergroten het risico dat de voorgestelde stelselherziening het effect van minder kansenongelijkheid niet bereikt.

Transactiekosten²⁹

Transactiekosten zijn de kosten die gemaakt moeten worden om sociale en economische processen te laten verlopen (Eshuis, 2006). De kosten voor de invoering van het nieuwe stelsel en de derving van productiviteit zullen ongetwijfeld hoog zijn. Echter over deze kosten wordt niet gerept; ook op dit punt voldoet het plan niet aan de criteria van de Commissie Dijsselbloem. Opmerkelijk, omdat ook recent nog financieel economische analyses uitwijzen dat eerdere stelselherzieningen tot aanmerkelijk productiviteitsverlies hebben geleid (Blank en Van Hezik, IPSE, 2019) en er momenteel al sprake is van een enorme financiële impuls van 8,5 miljard euro in het kader van het Nationaal Programma Onderwijsachterstand (zie Rode Kaart team Red het Onderwijs³⁰).

²⁷ Dit overigens met instemming van een groot aantal onderwijsorganisaties, die pleiten voor onderwijs waarbij de leerling het “eigenaarschap” over hoe en wat geleerd wordt in eigen hand neemt. Zie de Oproep tot discussie over de toekomst van ons onderwijs https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/868/original/Toekomst_onderwijs.pdf?1579618196

²⁸ Vgl. de opstelling van de Raad tegenover een scenario in de Nota Maatschappelijke Heroverweging Onderwijs, om terug te gaan naar een toets van een aanbieder. [bmh-1-kwalitatief-goed-onderwijs-met-kansen-voor-iedereen.pdf](https://www.bmh-1-kwalitatief-goed-onderwijs-met-kansen-voor-iedereen.pdf) (p. 63, 156)

²⁹ In de Nieuwe Institutionele Economie zijn transactiekosten beschreven als de kosten die gemaakt moeten worden om sociale en economische processen te laten verlopen. Op basis van deze beschrijving kunnen proceskosten in beleidsprocessen worden omschreven als de kosten die gemaakt moeten worden om het beleidsproces te laten lopen. Eshuis, J. (2006) Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer. Proefschrift. Wageningen Universiteit.

³⁰ <https://redhetonderwijs.com/rode-kaart-voor-nationaal-programma-onderwijs-po-en-vo/>

Beleidsaanbeveling

Om een aantal hierboven aangevoerde redenen is een acute uitvoering van de voorgestelde stelselwijziging geen goed idee omdat:

- de empirische onderbouwing van de plannen tekortschiet,
- een *ex ante* analyse, aan de hand van een expliciete beleidstheorie ontbreekt,
- er in brede zin niet voldaan is aan de criteria voor het doorvoeren van stelselherzieningen van de Commissie Dijsselbloem (waaronder pilot-testing en verzekering van draagvlak),
- gegeven de zware opgave van verantwoord differentiëren, belangrijke randvoorwaarden voor de uitvoering niet vervuld zijn (voldoende gekwalificeerde leerkrachten, opleidingsniveau, klassengrootte),
- het risico groot is dat niveaudifferentiatie binnen klassen/groepen in het VO de al in het PO ontstane ongelijke kansen alleen maar zal versterken,
- geen aandacht is besteed aan de transactiekosten, die ongetwijfeld bijzonder hoog zullen zijn,
- er ongewenste neveneffecten kunnen optreden, wat betreft gebrek aan algemene structurering en verzekering van een ordelijk en veilig onderwijsklimaat, en het gevaar bestaat van uit de bocht vliegen van differentiatie, in de vorm van gepersonaliseerd leren, maatwerk alom en maatwerk diploma's en van ongewenste stereotypering van leerlingen daarbij (Pygmalion).

Bij dit alles is de vraag of, ondanks de enorme operatie, er meer gelijke kansen en gelijkere prestaties zullen resulteren. Tegelijkertijd is er een alternatief dat minder ontregelend en geldverslindend is. Een meer fundamentele aanpak van de kansenongelijkheid is mogelijk, allereerst door effectiever onderwijs in po en vo (waardoor de prestaties van alle groepen kunnen verbeteren, vgl. (Cihangir, 2021, Cihangir & Bosma, 2021) en door de oplossing van het tekort aan goede leraren. In de tweede plaats zou het helpen als we heterogene en eventueel meerjarige brugklassen bestaande uit twee schooltypen stimuleren, belemmeringen voor op- en afstroom opheffen en ten slotte het advies alleen baseren op de eindtoets. In de derde plaats zou een beter ontwerp van differentiatie vragen om een verplicht kerncurriculum, inclusief beheersingsdoelen voor alle leerlingen, met daarnaast extra leerstof voor de betere leerlingen, en gestandaardiseerde toetsing en vaste normen voor niveau indeling na leerjaar 1 en 2.

Struikelend op weg naar curriculumvernieuwing

Sinds 2016 wordt er in Nederland gewerkt aan curriculumvernieuwing. In het verloop zijn drie fasen te onderscheiden:

1. De ontwikkeling van het rapport van het Platform Onderwijs 2032, dat in 2016 verscheen.
2. De activiteiten van de Coördinatiegroep Curriculum.nu, waarvan het tussenrapport *Samen bouwen aan het primair en voortgezet onderwijs van morgen*, uit 2019, de eindopbrengst lijkt te zijn geweest.
3. Een drietal adviezen dat is opgeleverd door de *Wetenschappelijke curriculumcommissie*, een commissie, die vanaf medio 2020 actief is. Het derde Advies van de Commissie verscheen op 30 juni, 2021. Vrijwel tegelijkertijd verscheen onder auspiciën van deze commissie een rapport *Kaders voor kansen*. Op dit rapport wordt in een volgend onderdeel van dit rapport afzonderlijk commentaar gegeven.

Het Platform "Onderwijs 2032"

Tot het kerncurriculum rekt het Platform Nederlands, Engels, rekenvaardigheid (inclusief wiskunde), terwijl ook digitale geletterdheid en burgerschap als verplichte onderdelen gelden. Binnen drie kerndomeinen, Mens & Maatschappij, Natuur & Technologie, en Taal & Cultuur wordt niet alleen vakgebonden kennis overgedragen, maar eveneens vakoverstijgende kennis en vaardigheden, namelijk 'leervaardigheden, creëren, kritisch denken, probleemoplossend vermogen en samenwerken'.

Naast het keuzecurriculum hebben scholen de ruimte voor verbreding en verdieping van het aanbod die het best passen bij hun visie, de leerlingen, hun ouders en de professionaliteit van hun leraren alsmede de buitenwereld. Het advies benadrukt verder het belang van 'persoonsvorming'. Het rapport van het Platform werd in sterke mate bepaald door een viertal externe adviezen (van een aan de OECD gelieerde) consultant. De curriculum verandering zou gebaseerd moeten zijn op de volgende uitgangspunten (geciteerd uit Scheerens, 2016):

- De gedachte dat kennis in de traditionele schoolvakken hoognodig gemoderniseerd moet worden, waarbij men ook de moed zou moeten hebben om bepaalde obsoleete onderdelen (als voorbeelden worden algebra en meetkunde genoemd) te hervormen of zelfs te laten vallen. Modernisering vraagt ook om nieuwe vakken, zoals digitale geletterdheid en burgerschapskunde.
- Vakkenintegratie en verbinding van het onderwijs met praktijksituaties buiten de school.
- Een sterke accentuering van vakoverstijgende cognitieve vaardigheden, probleem oplossen, leren leren, creatief denken.
- Meer aandacht voor niet-cognitieve vaardigheden, sociaal emotionele vaardigheden en persoonsontwikkeling, soms zelfs aangeduid als persoonlijkheidsontwikkeling en/of karaktervorming.

Het rapport van het Platform werd met veel kritiek ontvangen. Vraagtekens werden gezet bij de wijze waarop de commissie de behoeften aan de voorgestelde veranderingen van het curriculum had gepeild (via een weinig gestructureerde brainstorm op internet). Tijdens een expert sessie over dit rapport ten overstaande van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs werd door verschillende experts aangetekend dat zij een overkoepelende probleemanalyse misten, waarbij onder meer onduidelijk was op welke maatschappelijke problemen deze curriculumherziening een antwoord moet zijn. Het leek eerder op een oplossing op zoek naar een probleem, dan een degelijk oplossingsplan voor een goed

gedefinieerd probleem. In een planmatig curriculum ontwikkelingsproces worden algemene doelen in lijn gebracht met maatschappelijke en culturele ontwikkeling en, in het geval van het funderend onderwijs, met verwachtingen van het vervolgonderwijs, waarna die doelstellingen verder geconcretiseerd worden in concretere doelstellingen, werkwijzen en methoden om deze te bereiken en evaluatie-instrumenten om ze te meten. Een dergelijk planmatig ontwikkelingsproces werd gemist. De wenselijkheid van het omvormen van de school tot een vormingsinstituut (Scheerens, 2016) werd ook ter discussie gesteld. En ook werd de onderwijsbaarheid en meetbaarheid van sociale vorming en persoonsvorming betwijfeld. Kritiek werd uitgeoefend op de planmatige uitwerking van de curriculumontwikkeling die volgen moest. Als een pragmatische aanpak werd gesuggereerd om de curriculum herziening aan te pakken door in de eerste plaats te kijken naar de noodzaak om bestaande *examenprogramma's* bij te stellen (Scheerens, 2016)

Curriculum.nu (2016 – 2021)

De opbrengst van deze fase werd beschreven in het rapport *Samen bouwen aan het primair en voortgezet onderwijs van morgen*. Dit product van de Coördinatiegroep wordt omschreven als bestaande uit visies, grote opdrachten en bouwstenen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, aangevuld met aanbevelingen voor de bovenbouw van het vmbo, havo en vwo. De opbrengsten zijn nog geen kerndoelen, maar worden gezien als het fundament daarvoor. Evenals bij *Onderwijs 2032*, is hier dezelfde kritiek geleverd, tijdens een expert sessie ten overstaande van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs. Ook hier werd kritiek geleverd over het ontbreken van: (1) een overkoepelende probleemanalyse, (2) een planmatig curriculum ontwikkelingsproces, (3) duidelijk geconcretiseerde doelstellingen, werkwijzen en methoden om deze te bereiken en (4) evaluatie-instrumenten om ze te meten.

Alhoewel er van de kant van de overheid enkele correcties werden opgelegd (algemene vaardigheden moesten verbonden worden met de schoolvakken, en vakorganisaties zouden meer bij het proces betrokken moeten worden) bleven de aanvechtbare kernpunten (vakkenintegratie, sterke nadruk op vakoverstijgende cognitieve vaardigheden en meer aandacht voor niet-cognitieve vaardigheden) onveranderd.

De wetenschappelijk curriculum commissie (2020 tot heden)

Omdat *Curriculum.nu* weinig daadkrachtig bleek, moest de impasse doorbroken worden door middel van een wetenschappelijke curriculum commissie. In de onderstaande citaten worden hoofdpunten uit de eerste twee adviezen van de curriculum commissie toegelicht; het schetsen van een *rationale* voor de curriculumherziening was hierbij het centrale thema.

“In de twee eerste adviezen van de curriculumcommissie wordt een rationale voor de curriculumontwikkeling geschetst. In het derde advies wordt beschreven hoe deze rationale in verband moet worden gebracht met het ontwikkelen van eindtermen”.

“De commissie betoogt in dit rapport dat die opdracht of rationale in de kern kan bestaan uit wat is aangeduid met de drie doeldomeinen van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.

Kwalificatie (het verwerven van kennis, vaardigheden en houdingen die hen in staat stellen te handelen) - socialisatie (de oriëntatie op culturen, praktijken en tradities, met inbegrip van de

waarden en normen die daarin een rol spelen) - persoonsvorming of subjectificatie (het groeien naar zelfstandigheid om verantwoordelijk in de wereld te staan)".

"Daarbij moet er meer worden gedaan dan het formuleren van aanbodsdoelen - hoewel alle onderwijs begint met aanbod. Het gaat vervolgens om inspanningsdoelen en streef- of beheersingsdoelen".

"De commissie stelt daarom voor drie vaste typen kerndoelen te onderscheiden: aanbod doelen, inspanningsdoelen en beheersingsdoelen. Inspanningsdoelen geven aan wat er gedaan moet worden door leerlingen in situaties van 'open leren', waarbij het niet primair gaat om de beheersing van kennis of van een vaardigheid maar om een ervaring of een subjectieve respons.

Voor het socialisatiedomein aanbod en inspanning en slechts ten dele beheersing. Voor het domein van de persoonsvorming is beheersing geen doel, maar is vooral inspanning, vaak in het licht van een bepaald aanbod, aan de orde".

De commissie maakt duidelijk dat het te ontwikkelen curriculum ruimte moet laten voor interpretatie en invulling door de onderwijspraktijk.

"Hierbij moet gewaakt worden voor een dichtgeregeld stelsel. Een dichtgetimmerd kerncurriculum gebaseerd op beheersingsdoelen zal een onbedoelde dynamiek van verantwoording ('accountability') op gang brengen met inzet van leerlingvolgsystemen, bijbehorende toetsing en inspectietoezicht, en daarmee de ruimte voor scholen en leraren sterk inperken".

In de beide eerste adviezen wordt tevens kort verwezen naar een visie op de problematiek van de kansenongelijkheid. In het eerste advies wordt opgemerkt dat "empirisch gezien...diversificatie van leerdoelen een determinant van meer kansengelijkheid is". In het tweede advies wordt een verdiepende studie over het beoordelingskader van kansengelijkheid in het vooruitzicht gesteld. (NB over deze inmiddels verrichte studie wordt een afzonderlijk commentaar gegeven in een volgend onderdeel van dit rapport)

In het derde advies van de curriculumcommissie wordt een stap gezet om vanuit de theoretische principes en uitgangspunten te komen tot de verdere uitvoering. Het derde advies gaat over de bijstelling van de examenprogramma's voor de bovenbouw van het funderend onderwijs. Het advies schetst een "infrastructuur", door middel waarvan de SLO "raamwerken" per vak ontwikkelt, waarin de "rationale" wordt toegepast, rekening houdend met onderscheiden functies van het Centraal examen en het Schoolexamen.

Analyse en beleidsaanbevelingen

Uit de casusbeschrijvingen van landen, die processen van *progressief achteruit* illustreren, blijkt de centrale betekenis van nationale curricula gebaseerd op domeinspecifieke/vakgebonden basiskennis en -vaardigheden en de goede afstemming van curriculumdoelen, programma's en examens. In Nederland staat de kwantiteit en de kwaliteit van het vakgerichte onderwijs om meerdere redenen onder druk, een van die redenen is het feit dat de school meer zorgtaken op zich neemt. De voorstellen voor curriculumherziening zijn ambigu door de voortdurende nadruk op het belang van socialisatie en persoonsvorming, zonder dat deze "doeldomeinen" ooit duidelijk gedefinieerd worden en zonder dat de "beoogde balans" ooit duidelijk wordt. Deze vage typering aan te duiden als "de rationale" voor de curriculum herziening is bijna pijnlijk. Ambigu zijn de voorstellen verder vanwege de *Catch 22* waarin

men zichzelf plaatst door eindtermen concreter te willen specificeren, maar daar tegelijkertijd weer voor terug te deinzen uit vrees voor “dichttimmeren” en gebrek aan ruimte voor de onderwijspraktijk, met grote beduchtheid voor accountability en een sturende werking van examens. Zowel onderwijskundig onderzoek als de casusbeschrijvingen in het kader van *Progressief achteruit* onderstrepen het belang van inhoudelijke vakgebonden kennis bij de uitwerking van curricula en examenprogramma’s. Het benadrukken van *soft skills* is op dezelfde manier te bekritisieren als de mythe van de inhoudsloze algemene cognitieve vaardigheden. Het reguliere vakgebonden onderwijs schept genoeg mogelijkheden om sociaal emotionele vaardigheden aan de orde te stellen. Onderzoek laat verder zien dat er veel kritische vragen te stellen zijn over de wenselijkheid om in het onderwijs de vormingscomponent zwaar aan te zetten evenals over de onderwijsbaarheid en de meetbaarheid van *soft skills* (Scheerens, Van der Werf en De Boer, 2020). Waar de curriculum commissie in deze adviezen slechts terloops verwijst naar de problematiek van de kansengelijkheid belooft de stelling dat “diversificatie van leerdoelen een determinant van meer kansengelijkheid is” weinig goeds (zie ook de analyse over het maatwerkdiploma). Diversificatie zonder uniforme standaarden werkt ongelijkheid eerder in de hand.

In het derde advies van de curriculumcommissie vindt (bijna onverwachts) een pragmatische wending plaats. Het formuleren van eindtermen wordt gekoppeld aan een analyse van examenprogramma’s. Er wordt uitgegaan van bestaande vakgebonden examenprogramma’s en inschakeling van vakverenigingen. Het proces van curriculumherziening had vijf jaar sneller gekund als men direct vanuit de examenprogramma’s was gaan werken, zoals in extern commentaar werd aanbevolen.

In het derde advies vallen de termen kerndoelen en eindtermen, maar wordt niet duidelijk uitgelegd wat deze precies betekenen en hoe zij zich verhouden tot de structuur en specificatie van de examenprogramma’s. Een onduidelijkheid hierbij is bijvoorbeeld dat de kerndoelen zo algemeen zijn dat zij geen *beheersingsdoelen* bevatten. Raadselachtig is de opmerking dat eindtermen niet mogen samenvallen met “het examenmoment”. De typering van eindtermen op p. 5 van het rapport is allesbehalve duidelijk. Wat wordt er bijvoorbeeld bedoeld met “niveaus van ervaring”? Kernvraag is hoe men zich voorstelt kennis en vaardigheden, persoonsvorming en socialisatie uit te werken in eindtermen. In het meest optimistische scenario kiezen de uitvoerende instanties hun eigen weg, zonder zich al te zeer te laten benevelen door de conceptuele rookwolken van de curriculumcommissie. Het advies van Minister Slob, naar aanleiding van dit derde advies van de curriculumcommissie bevestigt de pragmatische wending met de afschaffing van de “brand” Curriculum.nu.

Kaders voor Kansen

Verdiepingsstudie wetenschappelijke curriculum commissie (juni, 2021)

Situering en typering

In het rapport *Kaders voor Kansen* is “de commissie op zoek gegaan naar wat de bijdrage van een bijgesteld curriculum aan kansengelijkheid zou kunnen zijn”. De ongelijkheidsproblematiek wordt als volgt getypeerd: “herkomst of specifieke achtergrondkenmerken mogen niet bepalend zijn voor de resultaten van leerlingen aan het eind van een doorlopen schoolloopbaan. Een breed en gevarieerd curriculum dat rekening kan houden met verschillen draagt bij aan kansengelijkheid voor leerlingen”. Het brede en gevarieerde curriculum dat de commissie voor ogen heeft is de door de commissie gekozen *rationale*.

“De commissie heeft in haar adviezen steeds gewezen op het belang van de rationale om zo’n breed en gevarieerd curriculum mogelijk te maken. Ook bij het thema kansengelijkheid toont zich het belang van deze rationale: onderwijs dat op evenwichtige wijze aandacht besteedt aan de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, biedt voor alle leerlingen betere kansen op succes in en na het onderwijs dan onderwijs dat smal – bijvoorbeeld alleen vanuit kwalificatiedoelen – wordt aangestuurd.”

In het rapport wordt verder gesteld dat de commissie twee grondlijnen hanteert: “het is van belang dat het curriculum afgestemd is op een diverse leerlingenpopulatie, het is echter eveneens van belang dat het curriculum leerlingen de gelegenheid biedt om (eventuele) sociaal-culturele en -economische afstanden te overbruggen”.

In deze typering van de curriculaire aanpak zijn twee elementen aanwezig, een diverse beginsituatie en de ambitie om gelijke uitkomsten te realiseren: Kansengelijkheid vraagt om een onderwijsaanbod waardoor verschillende leerlingen uiteindelijk dezelfde uitkomsten kunnen bereiken, ongeacht hun achtergrond.

In de voorgestelde aanpak van de commissie wordt *breedte* en *diversiteit* in het aanbod gezien als de oplossing om vanuit ongelijke beginsituaties te komen tot gelijke uitkomsten. Hierbij valt in de eerste plaats op te tekenen dat breedte op zich geen remedie is voor kansengelijkheid. Het rapport gaat verder tamelijk uitvoerig in op diversiteit in het aanbod, door maatwerk te willen leveren voor leerlingen met een verschillende beginsituatie (waarbij op te merken is dat de term maatwerk niet door de commissie wordt gebruikt). Veel minder wordt gezegd over de uitwerking van “gelijke uitkomsten”. Gelijke uitkomsten veronderstellen uniforme standaarden. Maar op dit punt is de commissie niet duidelijk. Op p. 25 wordt de aanpak als volgt samengevat: “doorwerking van de rationale, een gedifferentieerde inzet van kerndoelen en eindtermen, inclusief en cultureel sensitief onderwijs, ruimte voor meertaligheid, doorlopende leerlijnen, ook tussen schoolsoorten zodat stapelen mogelijk blijft, ontwerpruimte voor scholen en keuzeruimte voor leerlingen, en aandacht voor uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het programma voor (alle) scholen en voor (alle groepen) leerlingen”.

Hoe wil de commissie gelijke uitkomsten realiseren als er sprake is van een gedifferentieerde inzet van kerndoelen en eindtermen, en dus niet van uniforme standaarden? Dan gebeurt er precies waar verderop in het rapport tegen gewaarschuwd wordt n.l. “Keuzeruimte geeft leerlingen de mogelijkheid om hun leertijd uit te breiden en zich te ontwikkelen in de richting die bij hen past. Echter, er is een risico op stereotype keuzes en keuzes die kansengelijkheid juist vergroten”. Het expliciete pleidooi

van organisaties als de VO Raad voor gepersonaliseerd leren, maakt het risico van kansenongelijkheid door *maatwerk zonder maat* bij de curriculum realisatie extra groot.

Conclusie

Men raakt verstrikt in de paradox tussen erkenning van diversiteit en tegelijkertijd willen bevorderen van gelijkheid. Het resultaat is dat deze plannen de ongelijkheid eerder zullen vergroten.

De kern van de verbetering van de onderwijspositie van achterstandsleerlingen, namelijk effectievere instructie voor allen, met daarin ruimte voor differentiatie in methoden, maar bij handhaving van uniforme prestatiestandaarden, komt in het geheel niet aan bod.

Als beleidsaanbeveling wordt aangedrongen op het inschakelen van contra-expertise. Er zijn in Nederland meerdere gerenommeerde deskundigen op het terrein van onderwijsachterstand, en beleid om hier effectief verbetering in te brengen. Deze expertise zou gemobiliseerd moeten worden, alvorens de discutabele aanpak vanuit de curriculum commissie tot verkeerde keuzes leidt.

De lerarenopleiding

Ontwikkeling gedurende de twee laatste decennia

In deze vijfde beleidskasus bespreken we de lerarenopleiding. We volgen de beleidsontwikkeling sinds 2013, de datum waarop de Leraren Agenda werd gepresenteerd. Een volgende fase is de *Strategische beleidsagenda VH educatieve sector, 2019-2024*, gepresenteerd door de Vereniging van Hoge Scholen (VH). Ten slotte is er een aantal recente bijdragen, waarin een accent ligt op voorstellen tot veranderingen van beroepsprofielen, bevoegdheidseisen en verruiming van instroommogelijkheden tot opleidingen. Hierbij gaat het om het advies van de Onderwijsraad, getiteld *Ruim Baan voor Leraren* (2018), het rapport van de Commissie Onderwijsbevoegdheden (Commissie Zevenbergen, januari 2021) en tenslotte het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen* (2020) gesloten tussen de Minister van OC&W, de Vereniging van Hoge Scholen, en de Vereniging van Universiteiten (VSNU). Hoewel er, vooral in de meer recente nota's, een sterk accent ligt op *organisatie* en *governance*, bevatten deze stukken ook keuzes en voorstellen over de inhoud van de opleidingen. De kernvraag is opnieuw of deze ideeën goed zijn, dat wil zeggen gebaseerd zijn op bewijs over effectief onderwijs, of eerder een bekrachtiging zijn van de kenmerken van *progressief achteruit* die in dit rapport centraal staan. Initiële scholing en nascholing zijn belangrijke hefboomen voor het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

In de *Lerarenagenda* (2013- 2020) wordt het verband gelegd tussen de Kwaliteitsagenda's van de overheid en de betekenis van de leraar en de lerarenopleiding. Leren differentiëren en opbrengstgericht werken worden als duidelijke doelstellingen van de lerarenopleiding neergezet. Ook wordt gesproken over een leraar die in staat is *Bildung* tot stand te brengen. Hieronder wordt verstaan "een vorm van reflectie die nodig is om leerlingen culturele bagage mee te geven en hen beter te laten denken" (OCW, 2013, 11) In de *Lerarenagenda* wordt duidelijk gemaakt dat de overheid de autonomie van de sector onderschrijft. "Wij beseffen dat wij deze ambitie niet vanuit 'Den Haag' gaan realiseren. Autonomie van scholen kenmerkt het Nederlandse onderwijsstelsel. Scholen en lerarenopleidingen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteitsverbetering en daarmee die van hun leraren." De lerarenagenda beschrijft verder de oprichting van de *Academische PABO'S*, die sinds 2008 moeten zorgen voor een grotere instroom van vwo'ers.

In een recenter beleidsdocument van de Vereniging van Hoge Scholen wordt een *Strategische beleidsagenda VH educatieve sector 2019-2024* gepresenteerd (VH, 2019)³¹ onder het motto: *Samen toekomstbestendige leraren opleiden*. In deze nota wordt de breedte van de leraarsprofessie benadrukt: "de leraar vervult niet alleen een rol als docent, inhoudelijk expert of pedagoog/coach, maar heeft ook een rol op het gebied van bijvoorbeeld innovatie en onderzoek en als begeleider van potentiële nieuwe leraren of startende leraren" (VH, 2019, p. 7). In de nota wordt functiedifferentiatie bepleit met betrekking tot leerling groepen (leeftijd, speciaal onderwijs) en inhoudelijke specificatie (op een vak gericht, gericht op vakkenintegratie of gericht op pedagogische coaching). Ook worden allerlei vormen van institutionele samenwerking en partnerschappen belangrijk gevonden. De beroepsprofielen moeten op de schop en flexibilisering en maatwerk worden benadrukt. Uitgaande van een (niet nader

³¹https://www.vereniginghogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/001/088/original/085_040_SBA_ED UCATIE_BW_DEFDEF.pdf?1575577347

gespecificeerde) steeds meer divers geachte vraag van het werkveld richt men zich naar bredere kerndoelen, bredere leergebieden en bredere beroepsprofielen. Hierbij preludeert men op ruimte binnen de wet- en regelgeving voor bijvoorbeeld modulair opleiden en het koppelen van civiel effect aan afzonderlijke modules (ibid p, 19). Men benadrukt ook de relatie tussen onderwijs en onderzoek en het belang van praktijkgericht onderzoek met het oog op innovatie. Dit aspect van de taakuitbreiding van leraren opent weer een nieuw veld van samenwerkingspartners: “Door het werken met lectoraten heeft het praktijkgericht onderzoek in de educatieve sector een enorme impuls gekregen. Zo zijn er werkplaatsen onderwijsonderzoek, (academische) opleidingsscholen, huisacademies en field labs waarin leraren, onderzoekers en andere betrokken professionals met elkaar samenwerken”.

In het rapport *Ruim Baan voor leraren* (2018) pleitte de Onderwijsraad onder meer voor:

- Een brede pedagogisch-didactische basis voor álle leraren,
- Het clusteren van bekwaamheidsgebieden tot bredere bevoegdheden.
- Het verruimen van het loopbaan- en ontwikkelperspectief voor leraren, door de inzetbaarheid van leraren te vergroten.
- Een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur.

Als achterliggende motieven voor deze veranderingen worden vergroting van de mobiliteit van leraren en een vergroting van het ontwikkelperspectief genoemd. Tevens wordt de herstructurering gezien als een manier om het lerarentekort terug te dringen. Hoofdpunten in het advies zijn enerzijds het komen tot een breder generieke basis in de opleiding en anderzijds het komen tot het clusteren van sectoren en (brede) vakgebieden.

Met het oog op de verdere uitwerking van het hierboven genoemde Advies van de Onderwijsraad werd de *Commissie Onderwijsbevoegdheden*, in de wandeling aangeduid als de Commissie Zevenbergen, in het leven geroepen (2020). Deze Commissie gaf begin 2021 haar opdracht terug, omdat een deel van de leden zich niet kon vinden in “de denkrichting” van het eindrapport. Deze groep leden, Van Eijk, Gaikhorst, Naaijken, en Rijpma (2021), keerden zich tegen de zogenoemde eenmalige bevoegdheid, een soort basisopleiding voor alle leerkrachten, met gevarieerde instroomdrempels en een brede invulling (professionele identiteit, kennis over leerlingen, inhoudelijke vakkennis en vakdidactiek). De groep Van Eijk stelde dat “leraren met een eenmalige bevoegdheid les mogen geven in een vak of sector waartoe ze niet bekwaam zijn”. Opmerkelijk in het rapport van de Cie. Zevenbergen is de typering van de gemeenschappelijke kern van het leraarsberoep. Deze wordt omschreven als: Dit is het “kennen, kunnen en zijn van de leraar. Bijzonder is hier het ‘zijn’, waarin de commissie een aantal elementen toevoegt aan het advies van de Onderwijsraad: de professionele identiteit, beroepsethiek, professionaliteit (een leraar is lid van een onderwijsgemeenschap) en de maatschappelijke rol van de leraar”. In bijlage 5.1 van het rapport Zevenbergen wordt deze typering nader toegelicht vanuit het perspectief van de geesteswetenschappelijke pedagogiek, met uitspraken over “een zekere openheid en onbepaaldheid” van het onderwijs, het niet vatbaar zijn voor causale analyse, en “personificatie” als een onderdeel van de “doelgerichtheid” van het onderwijs.

In het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen* (12 oktober, 2010). Worden targets gesteld voor het terugdringen van het leraren tekort en wordt een oplossingsrichting weergegeven.

De targets:

“Naast het kwantitatieve tekort is er ook sprake van een kwalitatieve ambitie, waarbij in het po en vo gestreefd wordt naar meer academisch en master opgeleide docenten². In het po wordt gestreefd naar 30% academisch gevormde en masteropgeleide docenten, zowel vanuit wo-bachelors, als hbo- of wo-masteropleidingen. Nu is dat nog rond de 20%. In het vo is het streven dat in 2020 ten minste 50% van de leraren een hbo- of wo-masteropleiding heeft afgerond. Dit aantal ligt nu nog onder de 40%. Voor de bovenbouw van het vwo ligt de ambitie op 80-85% wo-opgeleide leraren. In 2016 had 63% van de docenten in de bovenbouw vwo een universitaire master”.

De oplossingsrichting:

“In een sterkere samenwerking tussen lerarenopleidingen en het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kan beter ingespeeld worden op de vraag van de arbeidsmarkt. Samenwerking tussen lerarenopleidingen, ook onderling tussen hbo- en wo-lerarenopleidingen, en scholen is essentieel om tot een kwalitatief betere en aantrekkelijkere opleiding te komen. De aanjager lerarentekort deed onlangs ook aanbevelingen om regionale samenwerking te versterken”.

Verder wordt aangegeven dat met zij-instromers en “steeds breder wordende bacheloropleidingen” de diversiteit van de instroom van de leerlingen toeneemt. Dit wordt gezien als een aansporing tot maatwerk in de opleiding. De opleidingen worden betiteld als zijnde “nog teveel aanbod gedreven” en “nog te weinig doelgroepgericht”. Gesteld wordt dat iedereen die leraar wil worden een gepersonaliseerd traject moet kunnen volgen.

Samenwerking wordt zwaar aangezet:

- Tussen scholen en lerarenopleidingen, waarbij ook de beroepsgroep wordt betrokken
- Tussen lerarenopleidingen onderling
- Tussen hogescholen en universiteiten in het opleiden van leraren
- Partnerschappen voor samen opleiden en professionalisering tussen hbo- en wo-lerarenopleidingen]
- Samenwerking in regionale allianties
- Kennisdeling over het werken met leeruitkomsten en het erkennen van Eerder Verworven Competenties (EVC's).
- Samenwerken in het ontwikkelen van leeruitkomsten voor het eerstegraadsgebied, waarbij ook ruimte is voor de eigenheid van beide sectoren
- Samenwerking in een professionaliseringsaanbod voor lerarenopleiders en schoolopleiders, gericht op het opleiden en begeleiden van zij-instromers
- Gezamenlijk ontwikkelen academische zij- instroom route primair onderwijs

Flexibilisering krijgt gestalte volgens het principe van “flexibilisering in leeruitkomsten”, “eén onderwijsruimte waarin alle instromende doelgroepen in de lerarenopleiding op een passende wijze kunnen worden opgeleid: havisten, vwo'ers, zij-instromers in het beroep, deeltijdstudenten en duale studenten”. Hiermee moet bereikt worden dat “in 2022-2023 en 2023- 2024 hebben de reeds deelnemende instellingen met alle lerarenopleidingen *geen vaststaand onderwijsprogramma* [cursivering auteurs] meer; de student kan in samenspraak met school en opleiding bepalen hoe hij werkt aan de leeruitkomsten en die vervolgens aantoont”.

Tenslotte wordt een aantal specifieke maatregelen voor de universitaire lerarenopleiding besproken, opnieuw gericht op maatwerk en modularisering van het curriculum.

Analyse en aanbevelingen

In de eerdere onderdelen van dit rapport is ingegaan op effectieve en ineffectieve strategieën in het funderende onderwijs als het gaat om het op niveau houden van leerprestaties in basisvakken en het tegengaan van kansenongelijkheid. Daarin kwam het belang van kennis en een gestructureerde overdracht van kennis naar voren als basis voor de meer effectieve benadering. Van de lerarenopleiding zou men mogen verwachten dat deze goed voorbereidt op effectief onderwijs, dat wil zeggen kennis, en gestructureerde overdracht van kennis. Helaas blijkt dit niet het geval te zijn. De instroom wordt gekenmerkt door studenten die zichtbaar problemen hebben met zowel taal en rekenen (zie, bijvoorbeeld de reken- en taaltoets waarbij eerstejaars pabo studenten drie kansen krijgen om zowel de taal- als de rekeneisen te halen). Daarnaast heeft onderzoek van Surma c.s. (2018)³² laten zien dat de leermaterialen (zowel de leerboeken als de syllabi) die op zowel de pabo's, als op de tweede graads- en de universitaire lerarenopleidingen gebruikt worden overladen zijn met filosofie en onderwijsmythes zoals leerstijlen en multipele intelligenties maar juist schitteren door het gebrek aan bewezen lesaanpakken als gespreid oefenen en gebruik van oefentoetsen.

De ontwikkelingen rondom de lerarenopleidingen in Nederland geven blijk van een andere gerichtheid dan het oplossen van deze problemen. Verschillende vormen van “verbreding” leiden eerder af van effectieve kennisoverdracht:

- De accentuering van “secundaire” functies, zoals curriculumontwikkeling, doen van onderzoek en het functioneren in netwerken, gaat ten koste van de primaire taak van leraren.
- De hang naar brede vorming met meer accent op (overigens vaak niet duidelijk omschreven) socialisatie en persoonsvorming hebben een overeenkomstig effect.
- Bij alle ijver om te komen tot “flexibilisering”, maatwerk in de opleiding en brede bevoegdheden, vermindert de aandacht voor de vakinhoudelijke deskundigheid van leraren, en worden de toelatingseisen op dit gebied zelfs verlaagd. Er zijn wel mogelijkheden en goede initiatieven om te komen tot academische opleidingen, maar dit is geen speerpunt van beleid.
- De enorme inzet op samenwerking tussen opleidingen, scholen en onderwijsondersteuners leidt tot hoge transactiekosten, zonder ook maar een rationale die de doelmatigheid ervan motiveert.
- Volgens sommige analisten werkt de bestuurlijke constellatie in het Nederlandse onderwijs, gekenmerkt door schaalvergroting en financiële autonomie tot praktijken waarbij schoolbesturen zelf doelbewust kiezen voor lager gekwalificeerd personeel (Witte, 2020, vakwerk).
- De hang naar maatwerk en flexibilisering leidt tot een onoverzichtelijk geheel van opleidingsvarianten, waarvan effectieve monitoring en evaluatie welhaast onmogelijk is.

Door al deze condities is een praktijk gegroeid waarin lerarenopleidingen totaal verschillend zijn van elkaar. Dit is mede het gevolg van het feit dat de opvattingen over wat een leraar doet inmiddels zo uiteenlopend zijn dat een overkoepelend kader ver te zoeken is en alles lijkt te kunnen of mogen.

³² Surma, T., Vanhoyweghen, K, Camp, G., & Kirschner, P. A. (2018). Distributed practice and retrieval practice: The coverage of learning strategies in Flemish and Dutch teacher education textbooks. *Teaching and Teacher Education, 74*, 229-237.

Bovendien is het de vraag wie hier bepaalt. Een lumpsumbestuurder wil een brede bevoegdheid en een breed inzetbare leraar. Een opleider weet dat doelgroep, de onderwezen inhoud en hoe die doelgroep daarin leert, de houvast vormen van de beginner, zonder dat is opleiden nagenoeg onmogelijk. Ouders willen dat op hun kind gepast wordt en het liefst de gehele werkdag. De vraag is, wie uiteindelijk bepaalt, geldt hierin het recht van de sterkste of is er een minimum aan overheidsregulatie dat borg staat voor goed onderwijs en een goede opleiding³³.

De verbetering van de lerarenopleiding vraagt welhaast een *Delta Plan van maatregelen*. Het gaat om te beginnen om niets minder dan het vervangen van de focus op de falende onderwijsconcepten, zoals die in deze nota zijn beschreven. Maar daarnaast moeten er infrastructurele maatregelen genomen worden, die bestaan uit het verhogen (in plaats van verlagen) van de inhoudelijke kennisvereisten in de toelating tot de lerarenopleiding, het verhogen van de kwalificatie eisen voor alle schoolsoorten, het krachtig ondersteunen van professionele lerarenorganisaties, verbetering van salarissen en arbeidsvoorwaarden, het terugdringen van de macht van besturen en bestuursorganisaties, en een krachtiger rol van de overheid. Dit alles vraagt een *reset* in het denken over de toekomst van het onderwijs, waar deze nota als geheel aan probeert bij te dragen.

³³ Vrije interpretatie door de auteurs van persoonlijke communicatie met drs. Ton van Halperen.

Hoe de Nederlandse beleidsplannen illustratief zijn voor het ‘Progressief syndroom’

De beleidsplannen laten keuzes zien die de kenmerken van wat wij gerust *het progressieve syndroom* kunnen noemen weerspiegelen en daarmee het risico op een toenemende achteruitgang van de leerresultaten. Met, naar men mag aannemen, goede bedoelingen worden de verkeerde keuzes gemaakt. Het maatwerk diploma is een verlengstuk van de doorgesloten differentiatie van het gepersonaliseerde leren en ondergraaft het belang van uniforme standaarden. Dit laatste heeft negatieve gevolgen voor kansengelijkheid, de evalueerbaarheid van het onderwijs en het afleggen van rekenschap (accountability). De *Middenschool-plannen* kapitaliseren eveneens op ver doorgevoerde differentiatie en staan voor een onderwijsorganisatie die zo ingewikkeld is dat dit ten koste gaat van overzichtelijkheid en ordelijke kaders, zeker gegeven het onderbelicht laten van uniforme standaarden en het risico van een maatwerk diploma. De voorstellen van de *wetenschappelijke curriculum commissie curriculum.nu* staan in het teken van de *pedagogisering* van het onderwijs met een disproportionele aandacht voor vage idealen als persoonsvorming. De eis dat eindtermen ook steeds facetten van socialisering en persoonsvorming moeten bevatten compliceert de curriculumontwikkeling en het vaststellen van examenprogramma’s, niet in de laatste plaats doordat die facetten nauwelijks of niet te toetsen zijn. De afkeer van het gebruik van examens voor ‘accountability’ doeleinden gaat ten koste van de bestuurbaarheid van het onderwijs en een rationele aanpak van een goede afstemming tussen het curriculum en examens. De nota “Kaders voor Kansen”, onder auspiciën van dezelfde curriculumcommissie kapitaliseert op diversiteit en differentiatie, zonder dat er voldoende oog is voor het belang van uniforme standaarden. Het belang van gestructureerde, effectieve instructie voor achterstandsleerlingen is een blinde vlek in de voorstellen. In het onderstaande schema is weergegeven hoe de vijf behandelde beleidsplannen “scoren” op de kenmerken van progressief achteruit. Een kruisje betekent dat het plan het betreffende kenmerk manifesteert.

	Kindgericht	Inhoudsloze vaardigheden	Gebrek aan veiligheid en discipline	Ontbreken van standaarden en prestatiegerichtheid
Maatwerkdiploma	X			X
Middenschool	X		X	X
Curriculum.nu		X		
Kaders voor kansen	X			X
Flexibilisering lerarenopleiding		X		X

Hoe het tij gekeerd zou kunnen worden

Dit rapport is geschreven vanuit een gevoel van perplexiteit. Op geen enkel moment wordt er gebruik gemaakt van bewezen kennis over wat wel en wat niet *werkt* in het onderwijs. Met de opeenstapeling van negatieve uitkomsten en berichten zoekt men weer naar niet goed doordachte of ongefundeerde oplossingen. In onze analyse heeft het accent gelegen op een poging te doorgronden wat de aantrekkelijkheid is van niet-effectieve ideeën, en wij bevonden ons hierbij in het gezelschap van buitenlandse onderzoekers en analisten, verenigd onder het motto “progressief achteruit”. In de uitwerking hebben we ons gericht op ideeën zoals die naar voren komen uit recente beleidsplannen, en die geanalyseerd met het oog op te verwachten positieve, dan wel negatieve effecten ervan. Een evaluatie van de vigerende praktijk in het Nederlandse onderwijs is niet de primaire focus van deze nota, al zijn de klachten over dalende niveaus en stijgende ongelijkheid wel een begin- en ankerpunt van de hele exercitie. Ook zijn wij uiteraard op de hoogte van het publieke debat en met name de onrustbarende gegevens over de lerarenopleiding, zowel wat betreft de kwantiteit als de kwaliteit van zowel de studenten als de afgestudeerden. Maar het punt dat gemaakt moet worden is dat wij hier geen beeld kunnen geven van de mate waarin de slechte ideeën die wij hebben behandeld daadwerkelijk de onderwijspraktijk bepalen. Uit de evaluatie van de Commissie Dijsselbloem bleek dat ondanks de fundamentele kritiek op de achterliggende ideeën over, in hun woorden, “constructivistisch onderwijs” en de niet goed doordachte en uitgevoerde “onderwijsinnovaties en experimenten”, de onderwijsprestaties in deze periode niet alarmerend waren, en we dus niet moeten uitsluiten dat de Nederlandse onderwijspraktijk een zekere resistentie heeft (of had) tegen slechte ideeën. Ook nu is dit het geval, wij kennen voorbeelden in het basis en voortgezet onderwijs waar met succes en enthousiasme wordt gewerkt op basis van expliciete, directe instructie, goed gebruik wordt gemaakt van methoden voor formatieve evaluatie en eveneens voorbeelden van lerarenopleidingen waarin vakgebonden kennis op academisch niveau en op evidentie gebaseerde didactiek centraal staan. Ook de weer oplevende belangstelling voor bewezen praktijken en strategieën bij de overheid, bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) in verband met de gevolgen van de Coronacrisis voor het onderwijs, illustreert dat er naast slechte ook goede beleidsplannen zijn. Deze inleiding is geen relativering van de ernst van de situatie. Invloedrijke organen maken verkeerde keuzes in beleidsplannen, romantische en vage onderwijsidealen hebben een lange traditie en vinden nog steeds weerklank, en er is een bestuurlijke context gegroeid die “goal displacement” (het verheffen van middelen tot doelen) heeft geïnstitutionaliseerd.

Wat niet te doen

Als wij op basis van deze nota een advies zouden geven in het kader van de Kabinetsformatie, komen we tot een simpel lijstje van dingen waarvan we zeggen NIET DOEN:

- Het maatwerkdiploma
- De nieuwe Middenschool (d.w.z. de driejarige geïntegreerde brugperiode)
- Flexibilisering van de lerarenopleiding.

Wat betreft de beleidsplannen uit de koker van de wetenschappelijke curriculumcommissie die zijn voortgekomen uit *Curriculum.nu* adviseren wij de overheid om **contra-expertise** in te zetten. Dit zowel

voor de wijze waarop de ontwikkeling van eindtermen wordt aangepakt, als de manier waarop de kansenongelijkheid wordt benaderd.

De internationale gevalsbeschrijvingen van *progressief achteruit*, benadrukken het belang van expliciete, goed uitgewerkte curricula, waarin vakgebonden kennis centraal staat. Ook illustreren deze ervaringen de impotentie en trivialiteit van onderwijs dat gericht is op inhoudsloze vaardigheden. De niet-cognitieve focus op *socialisatie* en *personificatie* leiden op zijn best tot therapeutisering van het onderwijs en op zijn slechts tot indoctrinatie. Hoe kan men vertrouwen hebben in auteurs die niet in staat zijn hun “rationale” helder te definiëren en te operationaliseren? Ook de keuze van de curriculum commissie om kansenongelijkheid aan te pakken door diversiteit en *maatwerk zonder maat* als invalshoek te kiezen, zou getoetst moeten worden door gerenommeerde Nederlandse deskundigen op dit terrein.

Hefbomen voor verbetering

Samengevat onderscheiden we de volgende aangrijpingspunten voor een meer duurzame verbetering van de situatie:

- a) Een nadrukkelijker focus van het overheidsbeleid op prestatieverbetering
- b) Beleid gericht op verbetering van de lerarenopleidingen, waarbij vakgerichte kennis (zowel domein specifiek als didactisch) in ere wordt hersteld
- c) Aanvullende aandachtspunten bij de aanpak van het tekort aan goede leraren, namelijk door het stimuleren van de professionele identiteit van leerkrachten en het verbeteren van het arbeidsklimaat
- d) Rationalisering van de curriculumontwikkeling, onder meer op basis van technologie om curriculum alignment te stimuleren
- e) Focus op “evidence informed” onderwijs, en gerichte disseminatie van bewezen praktijken
- f) Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en governance, in de zin van meer overheid, minder bestuurlijke overhead, afschaffen lumpsum, meer marktregulering, beter centraal gereguleerde monitoring en minder bestuurlijke drukte.

Ad a) Concreet bedoelen we hiermee de regie van de overheid bij meer duurzame initiatieven tot kwaliteitsverbetering (in vergelijking met een korte termijn programma, zoals het NPO), een evidence-informed onderbouwing hiervan en onafhankelijke effect-evaluatie.

Ad b) Wij zijn ons bewust dat het herstellen van een vakgerichte focus in de lerarenopleidingen een radicale ombuiging is van de huidige praktijk. Misschien zou het proces kunnen worden ingezet met een (snelle) onafhankelijke evaluatie en inventarisatie van de problemen. Wij verwachten dat er draagvlak voor deze ombuiging is bij de vakverenigingen. Ook zou er (niet vrijblijvende) bevordering van de plicht tot bijscholing van leraren moeten zijn op het terrein van vakinhoudelijke kennis, en vakdidactiek. De initiatieven hiertoe liggen zowel op het terrein van professionele organisaties als vakverenigingen, maar primair bij de overheid.

Ad c) Met aanvullende aandachtspunten bij de aanpak van het lerarentekort bedoelen wij, aanvullend ten opzichte van de voor de hand liggende maatregelen als verbetering van de salarispositie van leraren, zoals het ontwerpen van carrièremogelijkheden binnen de reguliere onderwijstaak (en niet alleen door

het entameren van managements- en begeleidingstaken), en verbetering van de ondersteuning van leerkrachten door de schoolleiding bij het creëren van een veilig en productief leerklimaat.

Ad d) De curriculumontwikkeling zou in de eerste plaats verlost moeten worden van de rookwolken rondom socialisatie en persoonsvorming, door aan te dringen op begripsverheldering en operationele uitwerking. Heldere keuzes zijn nodig over de vraag of de school een onderwijsinstelling blijft of moet evolueren tot een vormingsinstituut. Als ondubbelzinnig voor het eerste gekozen wordt, staat dit een prudente, in vakgericht onderwijs ingebedde aandacht voor sociale en emotionele leerervaringen niet in de weg. In de tweede plaats zou veel geïnvesteerd moeten worden in het waarborgen van de kwaliteit van de examens (door sterke inbreng van experts, vakverenigingen en vakdidactici) en technieken om een goede afstemming van standaarden, formatieve toetsen en examens te waarborgen.

Ad e) Uiteindelijk beslissen scholen als het gaat om de keuze voor onderwijsconcepten en instructie-strategieën. In deze nota hebben wij ons gericht op buitenschoolse impulsen en extern bepaalde randvoorwaarden, maar daarnaast is directe kennisoverdracht een methode om bewezen praktijken te dissemineren.

Ad f) Schaalvergroting en lumpsum financiering zijn uit de hand gelopen, en hebben geleid tot regentesk bestuur, onderwijs oligarchieën, kortom een explosie van bestuurlijke drukte op het “middenveld”. Door van Halperen (2018, 2021) zijn ingrijpende voorstellen tot herstructurering gedaan. Andere auteurs (Scheerens, 2021, Witte 2020) leggen verband tussen bestuurlijke eigenbelangen (vergroting dienstenpakket, expansie secundaire functies) en de keuze voor ineffectieve onderwijsconcepten, resp. dysfunctioneel rekruteringsbeleid van instellingen. Het gaat hier om vraagstukken die voor een deel de onderwijssector overstijgen, namelijk marktwerking, de mogelijkheden tot marktregulatie, en de waardering voor uitvoerende professionals.

Referenties

- Aloisi, C., & Tymms, P. (2017). PISA trends, social changes, and education reforms. *Educational Research and Evaluation*. 23, 180-220.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van (2019). *Productiviteit van de Overheid*. IPSE studies. Delft.
https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2019/10/IPSE1801-3_Productiviteit-overheid.pdf
- Bosma, A., & Cihangir, S. (2021). *Voorstel 3-jarige brugperiode*. Discussiebijdrage team Red het Onderwijs.
- Brunello, G., & Checchi, D. (2006). *Does school tracking affect equality of opportunity?* IZA Working Paper.
- Brunner, M., Keller, U., Wenger, M., Fischbach, A., & Lüdtke, O. (2018). Between-school variation in students' achievement, motivation, affect, and learning strategies: Results from 81 countries for planning group-randomized trials in education. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 11(3), 452–478.
- Cihangir, S. (2021, 14 april). *Kansencrisis in het onderwijs*. Eerder een kwaliteitscrisis, NRC.
- Commissie Dijsselbloem Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nr. 6.
- Commissie Onderwijsbevoegdheden (2021). *Voorzittersverslag*. "Hoge lat, lage drempels".
<https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-onderwijsbevoegdheden-publiceert-eindverslag-met-advies>
- Curriculum.nu, Coördinatiegroep (2019). *Samen bouwen aan het primair en voortgezet onderwijs van morgen*. Den Haag: Ministerie van OC&W
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/10/samen-bouwen-aan-het-primair-en-voortgezet-onderwijs-van-morgen>
- Drentje, J. (2021, 17 april). *Middenschool 2.0: Analyse en oplossingen*.
Didactief <https://didactiefonline.nl/artikel/middenschool-20-analyse-en-oplossingen>
- Driessen, G. (2020). *De bestrijding van onderwijsachterstanden*. *Beleid, praktijk en opbrengsten*. Een samenvatting van het sinds 1974 gevoerde beleid rond onderwijsachterstanden, de praktijk en de opbrengsten. Nijmegen: Radbouduniversiteit
- Drentje, J. (2021, 6 mei). Middenschool 2.0: analyse en oplossingen. *Didactief*
<https://didactiefonline.nl/artikel/middenschool-20-analyse-en-oplossingen>
- Duiker, H.C.J. (1976). De ideologie van de zelfontplooiing. *Pedagogische Studiën*. (53) 358-373.
- Ehren, M.C. M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon (Proefschrift).
- Eijk, R. van, Gaikhorst, L., Naaijken, E., & Rijpma, J (2021), *Smaldeel commissie Zevenbergen schrijft brief aan Slob*. Didactief online. <https://didactiefonline.nl/artikel/smaldeel-commissie-zevenbergen-schrijft-brief-aan-slob>
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen*. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer. Proefschrift. Wageningen Universiteit.
- Graaf, D. de, Ven, K. van der, Vegt, A. van der, Bekkers, H., Langenberg, K. van den, & Suijkerbuijk, A. (2020). VO-diploma met vakken op verschillend niveau. Amsterdam/Utrecht, SEO, Oberon
<https://www.seo.nl/publicaties/vo-diploma-met-vakken-van-verschillend-niveau/>

- Gran Andersen, I., & Andersen, S.A., (2017) Student-centered instruction and academic achievement: linking mechanisms of educational inequality to schools' instructional strategy, *British Journal of Sociology of Education*, 38:4, 533-550
- Gubbels, J., Netten, A., & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in Nederland: PIRLS-2016*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands, Radboud Universiteit, Behavioural Science Institute <https://www.iea.nl/publications/study-reports/national-reports-iea-studies/vijftien-jaar-leesprestaties-nederland>
- Guthrie, G. (2021). *Foundations of classroom change in developing countries. Part 1* Evidence Available from Research Gate Download. https://www.researchgate.net/publication/349105454_Guthrie_FOUNDATIONS_OF_CLASSROOM_CHANGE_IN_DEVELOPING_COUNTRIES_Contents_and_Preface_2021
- Gubbels, J. Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Universiteit Twente. https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/160130971/Resultaten_PISA_2018_in_vogelvlucht.pdf
- Guthrie, G. (2011). The Progressive Education Fallacy in Developing Countries. In favor of formalism. Springer. <https://www.springer.com/gp/book/9789400718500>
- Halperen, T. van (2018). *het bezwaar van de leraar. Hoe slecht beleid de Nederlandse school vernielt*. Amsterdam University Press.
- Halperen, T. (2021) "Stuur de schoolbesturen weg en maak de overheid weer de baas over ons onderwijs". Interview met Bas Meesters in de Volkskrant, 2 april <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/docent-ton-van-haperen-stuur-de-schoolbesturen-weg-en-maak-de-overheid-weer-de-baas-over-ons-onderwijs~bbcb1161a/>
- Hirsch, E.D., (2018). *Why knowledge matters. Rescuing our children from failed educational theories*. Harvard Education Press
- Hirsch, E.D., (2020). *How to educate a citizen. The power of shared knowledge to unify a nation*. John Catt, Education Limited
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging. Fundament op orde. Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-1-kwalitatief-goed-onderwijs-met-kansen-voor-iedereen>
- IPSE, Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Eburon.
- IPSE, Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van (2019). *Productiviteit van de Overheid*. IPSE-studies. IPSE
- Kirschner, P. A. (2020). *Progressief slechter*. Didactief -online, 01-09-2020 <https://didactiefonline.nl/blog/paul-kirschner/progressief-slechter>
- Kirschner, P. A., Sweller, J., & Clark, R. E. (2006). Why minimal guidance during instruction does not work: An analysis of the failure of constructivist, discovery, problem-based, experiential, and inquiry-based teaching. *Educational Psychologist*, 41, 75-86.
- Kirschner, P. A., Claessens, L. & Raaijmakers, S. (2019). *Op de schouders van reuzen Inspirerende inzichten uit de cognitieve psychologie voor leerkrachten*. www.opdeschoudersvanreuzen.nl
- Leseman, P. (2019). *Ongelijke kansen in het onderwijs*. Universiteit Utrecht.
- OECD (2016). *PISA 2015 Results. Policies and practices for successful schools. Volume II*. OECD Publishing

- Lipson, B., (2020). *New Zealand's educational delusion. How bad ideas ruined a once-leading school system*. <https://www.nzinitiative.org.nz/reports-and-media/reports/new-zealands-education-delusion-how-bad-ideas-ruined-a-once-world-leading-school-system/>
- McMahon, P. (2019). *New figures show long-term education decline as Scotland falls behind England*. <https://www.itv.com/news/border/2019-12-03/new-figures-show-long-term-education-decline-as-scotland-falls-behind-england>
- McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. McKinsey & Company.
- Meelissen, M., Hamhuis, E. & Weijn, L. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2019*. Universiteit Twente.
- Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Ministerie OCW.
- Moss, G., Goldstein, H., Hayes, S., Munoz Chereau, B., Sammons, P., Sinot, G., & Stobart, G. (2021). *BEERA expert panel on assessment report*. <https://www.bera.ac.uk/publication/high-standards-not-high-stakes-an-alternative-to-sats>
- OECD (2016). *Netherlands, 2016. Reviews of national Policies of Education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *PISA 2018 Results. What School Life Means for Students' Lives. Volume III*. OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Onderwijsraad. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2013/11/04/een-smalle-kijk-op-onderwijskwaliteit>
- Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Onderwijsraad. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2015/11/13/maatwerk-binnen-wettelijke-kaders-eindtoetsing-als-ijkpunt-voor-het-funderend-onderwijs>
- Onderwijsraad, (2018). *Toets wijzer*. Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren*. Onderwijsraad. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/11/07/ruim-baan>
- Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. Onderwijsraad. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren>
- Peal, R. (2014). *Progressively worse: The burden of bad ideas in British schools*. Civitas. <http://www.civitas.org.uk/pdf/ProgressivelyWorsePeal.pdf>
- Platform Onderwijs, 2032 (2016). *Onderwijs 2032*. Platform Onderwijs, 2032. <https://curriculum.nu/wp-content/uploads/2018/05/Ons-Onderwijs2032-Eindadvies-januari-2016.pdf>
- Rijksoverheid (2020) *Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. Brede Maatschappelijke Heroverweging. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-1-kwalitatief-goed-onderwijs-met-kansen-voor-iedereen>
- Rinnooy Kan, A, (2007). *Leerkacht! Advies van de Commissie Leraren*. http://www.fisme.science.uu.nl/publicaties/literatuur/2007_rapport_commissie_rinnooy_kan.pdf
- Sahlgren, G. H. (2015). *Real Finnish Lessons*. Centre for Policy Studies. <https://www.cambridgeassessment.org.uk/insights/real-finnish-lessons/>

- Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness and Ineffectiveness. A critical review of the knowledge base*. Springer.
- Scheerens, J. (2016a). *Scheerens fileert Schnabel*. Didactief online.
<https://didactiefonline.nl/artikel/scheerens-fileert-schnabel>
- Scheerens, J. Brouwer, A., Sanders, P., Veldkamp, B, & Vegt, A. van der (2019). *Fundamentele vragen over examens*. Oberon. <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Fundamentele-vragen-over-examens-en-toetsing-Scheerens-en-Oberon.pdf>
- Scheerens, J., Van der Werf, G., & De Boer, H. (2020). *Soft skills in education. Putting the evidence in perspective.*: Springer Nature
- Scheerens, J., (2020). *Kanttekeningen bij curriculumontwikkeling*. Didactief online.
<https://didactiefonline.nl/blog/blonz/kanttekeningen-bij-curriculumvernieuwing>
- Scheerens, J. & Kirschner, P. A. (2021, 24 mei). Menukaart-NPO, een hagelshotbenadering. *Didactief*
<https://didactiefonline.nl/blog/paul-kirschner/menukaart-npo-eeen-hagelshotbenadering>
- Scheerens, J., Veldkamp, B., & Meelissen, M. (2021). *Onderzoek naar hefboomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs*. Onderzoek gedaan in opdracht van OCW, voor Oberon.
www.nponderwijs.nl/documenten/rapporten/2021/04/17/kwaliteitsverbetering-onderwijs
- Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness and Ineffectiveness. A critical review of the knowledge base*. Springer.
- Smits, J.A.E. (2019). Ruim 10 jaar wetenschappelijk onderzoek. Samenvatting. Beschikbaar bij auteur.
- Surma, T. Vanhoyweghen, K., Camp, G. & Kirschner, P.A. (2018). Effectief leren in de handboeken van lerarenopleidingen. *OnderwijsInnovatie*, 20(2), 36-38.
- Surma, T., Vanhoyweghen, K, Camp, G., & Kirschner, P. A. (2018a). Distributed practice and retrieval practice: The coverage of learning strategies in Flemish and Dutch teacher education textbooks. *Teaching and Teacher Education*, 74, 229-237.
- Sociaal-Economische Raad. (2021). *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*. <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/gelijke-kansen-onderwijs>
- Uljens, M., & Ylimaki, R. M. (2017). *Bridging the gap between Educational Leadership, Curriculum Theory and Didaktik. Non-affirmative theory of education*. Springer Open.
<https://www.springer.com/series/13077>
- Vereniging van Hoge Scholen (VH) en vereniging van Universiteiten (VSNU) (2020). *Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleiding*. Ministerie van OC&W.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/bestuursakkoord-flexibilisering-lerarenopleidingen>
- VH educatieve sector (2019). *Strategische beleidsagenda 2019- 2024. Samen toekomstbestendige leraren opleiden*.
https://www.verenighogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/001/088/original/085_040_SBA_EDUCATIE_BW_DEFDEF.pdf?1575577347
- Visscher, A.J. (2020). On the value of data-based decision making in education: The evidence from six intervention studies. *Studies in Educational Evaluation*.
<https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2020.10089>
- VO-raad (2015). *Diploma op maat. Ruimte voor talent in het voortgezet Onderwijs*. VO- raad.

- VO-raad (2015a). *Sectorakkoord VO: scholen in beweging*. <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Sectorakkoord/SectorakkoordVO-Scholen-in-Beweging.pdf>.
- VO-raad (2018). Oproep tot discussie over de toekomst van ons onderwijs. https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/868/original/Toekomst_onderwijs.pdf
- VO-raad (2018a). *Examinering voortgezet onderwijs toe aan herijking*. <https://avs.nl/actueel/nieuws/examinering-voortgezet-onderwijs-toe-aan-herijking/>
- Wetenschappelijke curriculumcommissie, Curriculum.nu (2020). *Tussenadvies 1. Kaders voor de toekomst*. Curriculumcommissie. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z02351&did=2021D05175>
- Wetenschappelijke curriculumcommissie, Curriculum.nu (2020). *Tussenadvies 2. Doel en ruimte*. Curriculumcommissie. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z02351&did=2021D05175>
- Wetenschappelijke curriculumcommissie, Curriculum.nu (2021). *Tussenadvies 3. Rationale van het funderend onderwijs*. Curriculumcommissie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z13515&did=2021D28787>
- Wetenschappelijke curriculumcommissie, Curriculum.nu (2021a). *Tussenadvies 3. Verdiepende studie Kaders voor Kansen*. Curriculumcommissie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z13515&did=2021D28787>
- Werfhorst, H..G. van de & Mijs, J. (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective, *Annual Review of Sociology*, 36(1), 407-428.
- Wilschut, A. & Pijls M. (2018) Effecten van vakkenintegratie. Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding / Hogeschool van Amsterdam
- Witte, T. (2020). Red het Onderwijs. *Vakwerk*, 15, 42-50.

Annex: Comparison between the Netherlands and England on international studies

TIMSS NL, grade 8, mean scores

Domain	1995	2003	2007	2011	2015	2019
Mathematics/arithmetic	549	540	535	540	530	538
Science	530	525	523	531	517	518

TIMSS ENGLAND grade 8, mean scores

Domain	1995	2003	2007	2011	2015	2019
Mathematics/arithmetic	484	531	541	542	546	556
Science	528	540	542	529	536	537

Mean scores for the Dutch sample PIRLS, grade 8

Domain	2001	2006	2011	2016
Reading literacy	554	547	546	545

ENGLAND

Domain	2001	2006	2011	2016
Reading literacy	553	539	552	559

Mean scores of the Dutch samples for PISA data collections between 2003 to 2018 for the domains Mathematics, Science and Reading

Domain	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Mathematics	538	531	526	523	512	519
Science	524	525	522	522	509	503
Reading	513	507	508	511	503	485

ENGLAND

Domain	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Mathematics	m	495	492	494	492	502
Science	m	515	514	514	509	505
Reading	m	495	494	499	498	505