

BOEK OVER TWINTIG JAAR ONDERWIJSBELEID

‘Politiek gehannes’

Groen onderwijs viel buiten haar onderzoeksterrein, waarschuwt Ria Bronneman. Ze keek in haar proefschrift ‘Overheid en onderwijsbestel’ naar twintig jaar beleidsvorming. Veel politiek gehannes, vat ze samen. Bewindsvoerders hadden nogal de neiging door te schieten in hun maatregelen.



TEKST TON VAN DEN BORN

FOTOGRAFIE HANS KOUWENHOVEN EN TON VAN DEN BORN

Haar laatste werkdag voor pensionering viel kort voor de promotie op een onderzoek naar het onderwijsbeleid sinds 1990. Ria Bronneman was onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Ruim dertig jaar hield ze zich met onderwijs bezig. Ze deed in 2007 onderzoek voor de commissie Dijsselbloem naar de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. En ze bedacht toen dat ze nog eens naar het onderwijs op stelselniveau wilde kijken.

We spreken af bij de receptie van Hotel Babylon in Den Haag, niet ver van haar oude werkplek. Ze vertelt dat ze sinds kort in de evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs zit. “We bekijken hoe het de komende twee jaar gaat met de invoering.”

Het gesprek gaat over sturing in het stelsel, de keuzes van politici en de positie en functie van het mbo binnen het onderwijsstelsel. Aan het eind van het interview heeft ze aanbevelingen. “Je zou het hbo meer moeten betrekken bij het curriculum van de lange mbo-opleidingen. Zeker als blijkt dat de aansluiting zo slecht is, zoals nu in het groen mbo.” Ze denkt ook dat mbo meer kan doen met de arbeidsmarktgegevens die de kenniscentra verzamelen. “Je moet ook over de grenzen van het mbo heenkijken. Het zou kunnen dat hbo’ers op mbo-functies terecht komen en dat er verdringing plaatsvindt. Ga eens met hbo praten: hebben jullie goed in beeld waar gediplomeerden terecht komen?”

Weinig consistentie

De sectorale indeling van het bestel veroorzaakt veel problemen, constateert ze. Basis- en speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs vallen onder andere wetten. Er zijn grote verschillen in cultuur: het basisonderwijs is bijvoorbeeld meer leerlinggericht, terwijl het voortgezet onderwijs zich

vooral op examens en doorstroom richt. “Beleid wordt per sector gemaakt. Er ontbreekt een overkoepelende visie op het stelsel en op de publieke belangen van het onderwijs.”

“Bij groen onderwijs kan ik het niet goed overzien”, zegt ze. “Maar ik denk dat er van oudsher meer contacten zijn, zowel binnen de groene onderwijskolom als met het afnemende beroepenveld. Dan verwacht je dat er een betere afstemming tussen vmbo, mbo en hbo mogelijk is. En dat ook de overgang naar de arbeidsmarkt beter gaat.”

‘Met die enorme toegankelijkheidsdrang, in combinatie met een bekostigingsregeling waarbij iedere student telt, gingen de remmen los’

“Er waren in de twintig jaar waar het proefschrift over gaat, meer veranderingen in het beleid dan ik dacht”, vervolgt ze. “Er is weinig consistentie, en dat heeft voor een deel te maken met doorschieten bij het nastreven van publieke belangen.” Die publieke belangen, legt ze uit, zijn doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Daarop richt de overheid haar beleid als het om onderwijs gaat. En daar zie je ‘heftige verschuivingen’.

Remmen los

“Begin jaren 90 waren er tekorten op de Rijksbegroting en reageerde toenmalig onderwijsminister Ritzen door de doelmatigheid van onderwijs te bevorderen en bijvoorbeeld stapelen tegen te gaan. Rond de eeuwwisseling was er hoogconjunctuur en had je ‘Lissabon’ – de door-



stroom naar hoger onderwijs was belangrijk voor de kenniseconomie in Europa en Nederland nam zich voor dat in 2010 50 procent naar hoger onderwijs moest doorstromen (in Europa 2020 is dat percentage verlaagd naar 40%). Minister Hermans nam maatregelen om de toegankelijkheid te vergroten, want iedereen moest een zo hoog mogelijk opleidingsniveau bereiken.”

“Met die enorme toegankelijkheidsdrang, in combinatie met een bekostigingsregeling waarbij iedere student telt, gingen de remmen los. Maar als er dan geen echte goede controle op het onderwijsniveau is, snijd je jezelf in de vingers. Zowel in mbo als hbo daalde het niveau. Die daling kwam ook door verschuivingen in de opvatting over onderwijs en leren, de gedachte dat kennis vooral uit de leerlingen en studenten zelf moest komen. Daar heeft het onderwijs zich toch een beetje op verkeken.”

Context

De reactie kwam rond 2007 met maatregelen rond examinering en contacturen. “Kwaliteit is nog

Ria Bronneman:
“meer doelmatigheid heeft consequenties voor toegankelijkheid en meer toegankelijkheid, voor kwaliteit.”

Overheid en onderwijsbestel

Hoe heeft de overheid sinds 1990 invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor een samenhangend en goed functionerend onderwijsstelsel? Daar gaat het boek (en proefschrift) 'Overheid en onderwijsbestel' over. Ria Bronneman, tot medio 2011 werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, concludeert dat beleidsinspanningen vaak weinig opleverden en dat soms zelfs het tegenovergestelde werd bereikt van wat werd beoogd. Het boek is te bestellen bij SCP, via www.scp.nl > publicaties.

steeds een punt, en nu met de economische crisis wordt ook de doelmatigheid aangescherpt, ten koste van toegankelijkheid." Staatssecretaris Zijlstra, die over hoger onderwijs gaat, liet zo eerder dit jaar weten dat hij 'liever wat minder hoger opgeleiden (heeft) dan continue discussies over het niveau van het hoger onderwijs'.

"Het gaat in het beleid nogal heftig op en neer", concludeert Bronneman. "Het zou beter zijn als er meer balans zou zijn, maar dat schijnt lastig te zijn. Het een botst met het andere: meer doelmatigheid heeft consequenties voor toegankelijkheid en meer toegankelijkheid, voor kwaliteit."

De schommelingen hebben volgens haar te maken met de financieel-economische context, met de achtergrond van politici en ook met maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering. "Dat laatste leidde tot het idee dat je de leerling als uitgangspunt neemt en meer onderwijs op maat aanbiedt."

Modieuze studierichtingen

Naast het verhaal over het algemene overheidsbeleid in onderwijs, nam Bronneman in haar onderzoek een uitgebreid hoofdstuk op over het mbo. Wat is daar veranderd? En kan groen mbo nog lessen trekken?

Voor de Wet Educatie en Beroeps- onderwijs (WEB, 1996) viel het mbo onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Het mbo kreeg een eigen wettelijk kader en werd arbeidsmarktgericht eindonderwijs." Dit op advies van de commissie Rauwenhoff die ook pleitte voor dualisering: leren op school en in de praktijk. Die dualisering was een van de onderwerpen

die Bronneman in haar carrière bij SCP had bestudeerd. "Het had wel een zekere logica om meer beroepspraktijk in het beroepsonderwijs te brengen," zegt ze, "maar dat ging wel ten koste van de kennisoverdracht. Niet alleen in avo-vakken, maar ook in de beroepsgerichte vakken. Er werd in het voltijds beroeps- onderwijs soms wel erg veel tijd in de beroepspraktijk doorgebracht."

Met de WEB kreeg Colo, voorheen de koepelorganisatie voor het leerlingwezen, de opdracht om een kwalificatiestructuur te ontwikkelen. "Colo en de kenniscentra deden dat vanuit hun achtergrond, het leerlingwezen, dat wil zeggen sterk gericht op functies en daarbij passende, smalle beroepskwalificaties. Daardoor werden ook de voltijdse opleidingen in mbo leerlingwezenachtig."

"Dat stond haaks op wat de roc's wilden, namelijk onderwijs gericht op bredere, meer generieke functies. Niet alleen omdat veel leerlingen vaak nog niet weten wat ze willen, maar ook omdat dat voor de school efficiënter was. Je kan bijvoorbeeld grotere groepen maken. De kenniscentra stelden daar tegenover dat de instellingen allemaal modieuze studierichtingen gingen bedenken, met 'management' of 'communicatie' erin, ook al was er op de arbeidsmarkt geen vraag naar."

Te laag

"Het eindeloze gekissebis tussen Colo en MBO Raad hierover heeft me wel verbaasd. De overheid heeft dat bijna vijftien jaar laten voortmoderen. Nu moet de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) een verstandig oordeel gaan vormen. Ze moet de wensen van leerlingen afwegen tegen de vraag van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden van scholen. Of SBB – aangestuurd door MBO Raad en MKB Nederland – een goede oplossing is, moet blijken. Kunnen ze de balans vinden? Het was echter wel nodig dat er iets gebeurde en dat Colo enigszins opzij is gezet, en nu

meer een uitvoerende taak bij de kwalificatiestructuur heeft."

Mbo, in 1996 neergezet als eind- onderwijs, kreeg later een centrale positie in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo). Mbo'ers moesten zoveel mogelijk doorstromen om het percentage hoogopgeleiden te vergroten. De afgelopen jaren is ook de interne doorstroom in het mbo enorm toegenomen. "Iedereen wil hogerop, maar ik heb wel eens het idee dat de leerlingen soms in een te laag niveau worden geplaatst, omdat te hoog starten voor scholen een risicofactor is. Als het dan misgaat, krijg je een beeld van: op het mbo zakken er teveel en is veel uitval."

Balans

We halen groen onderwijs erbij. "Wat doet dat departement (EL&I) eigenlijk nog aan onderwijs?" vraagt Bronneman. Ze ziet wel voordelen. "De verticale binding die je daar hebt, kan voor de leerling goed werken."

"De positieve punten van het onderwijsstelsel? Het is mooi dat we zowel voltijd beroepsonderwijs als leerlingwezenachtige opleidingen hebben. Bij elke recessie zie je een verschuiving van bbl naar bol. Verder is autonomie van instellingen in principe goed, maar dan moet je wel verantwoordelijke bestuurders hebben die verder kijken dan het mooie gebouw en hun positie in de rangorde van grote instellingen."

Maar veel kan beter. Ze noemt competentiegericht onderwijs. "Dat kan heel motiverend zijn, maar als het betekent dat je overwegend zelfstandig moet leren, zet je veel leerlingen uit lagere sociale milieus, waaronder allochtone studenten op achterstand. Ook jongens hebben er vaak moeite mee. Het gaat ook hier om een goede balans." ■