

Aansluiting van voortgezet naar hoger onderwijs

Om de aansluiting van voortgezet naar vervolgonderwijs duurzaam te verbeteren, moeten we leren van elkaar, en van de effecten van eerder beleid. Maar dat gebeurt momenteel slechts mondjesmaat, schrijft

Jet Bussemaker. Terugblikkend op haar tijd als minister van Onderwijs analyseert zij waarom innovaties in deze sector vaak zo moeizaam verlopen.

De pendule slaat door

Het belang van een lerende cultuur

Jet Bussemaker

Universiteit Leiden

A

Is er één maatschappelijke sector is waarin mensen in staat zouden moeten zijn om van elkaar te leren en zodoende tot een effectieve verbetering van beleid en praktijk te komen, is het wel de onderwijssector – zou je denken. De praktijk is evenwel een andere. Het samen leren en innoveren, bijvoorbeeld om de aansluiting tussen voortgezet en vervolgonderwijs te verbeteren, is matig ontwikkeld.

Daarvoor bestaan verschillende redenen. Anders dan in de zorg, waar ik tegenwoordig als hoogleraar en voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving veel rondloop, kennen we in het onderwijs van oudsher geen uitgebreide onderzoeksinfrastructuur. Met de oprichting van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek is daar de afgelopen jaren verbetering in gekomen, maar de nadruk ligt daar vooral op primair en voortgezet onderwijs; de overgang naar vervolgonderwijs krijgt minder aandacht.

Wellicht mede daardoor is er weinig objectief houvast over wat wel en niet werkt. Gelukkig zien we ook bij beleid meer kennisontwikkeling. Zo is bij de in 2016 door mij als minister van Onderwijs opgerichte Gelijke Kansen Alliantie veel aandacht besteed aan implementeren en evalueren, zodat we meer zicht zouden krijgen op wat werkt en wat we duurzaam kunnen invoeren. Enkele jaren later is bij de besteding van de middelen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs, dat vooral was bedoeld om de desastreuze effecten van de coronamaatregelen te compenseren, gebruikgemaakt van menukaarten met *evidence-based* interventies waaruit scholen konden kiezen.

Not invented here

Maar ondersteuning door kennis, hoe belangrijk in zichzelf ook, is niet voldoende. Ook sociale en cultuuraspecten spelen een belangrijke rol. Veel te vaak wordt innoveren opgevat als een technisch proces dat je aanbodgericht kunt sturen. Belangrijker dan techniek en programma's zijn de wil en de cultuur om van elkaar te leren. En die zijn in Nederland niet goed ontwikkeld. Dat geldt voor alle niveaus: op beleids- en sectoraal niveau, bestuursniveau, instellingsniveau en dat van de docent of leraar. Liever dan bij elkaar in de keuken te kijken, zeggen we al snel *not invented here* en gaan over tot de orde van de dag.

Dat geldt overigens niet alleen in het onderwijs. Zo heb ik me er in de zorg lang over verbaasd dat grote aanbieders het innovatieve en zeer succesvolle concept van Buurtzorg – waarbij zelfstandige teams integrale zorg verlenen en teams met en van elkaar leren – slechts met wantrouwen bekeken. Ondertussen zien we meer bestuurders die in plaats van *not invented here* een nieuwe leus hanteren: *proudly copied elsewhere*. Dat is bemoedigend, maar er is nog een lange weg te gaan. Daarbij kunnen we ook leren van het buitenland.

Neem Singapore, dat al jaren aan de top van het onderwijs staat. Ik was verbijsterd toen ik daar als minister was, vooral door de grote klassen. Waar velen in Nederland riepen dat de grootte van de klas de oorzaak van nagenoeg alle problemen was, zag ik daar klassen met wel veertig leerlingen. Maar ook met leraren die kwamen kijken hoe het daar

Aansluiting van voortgezet naar hoger onderwijs

De vermaledijde financiering helpt niet, daar kunnen we kort over zijn

toegang in een klas, en die er zeer voor open stonden om van elkaar te leren. Ondertussen leerden leerlingen ook van elkaar, vergelijkbaar met het montessorionderwijs. Kortom, een lerende cultuur stond daar centraal, de grootte van de klassen was secundair.

Vermaledijde financiering

Maar zo'n cultuur ontstaat niet zomaar; die wordt mede bepaald door de structuur eromheen. En dat brengt me bij de rol van beleid. Beleid, dat wil zeggen politieke visie, maar evenzeer regelgeving, verantwoording en natuurlijk financiering bepalen in belangrijke mate de sturing van instellingen en daarmee die van docenten. En ook die nodig, zeg ik nadrukkelijk als oud-minister, allerminst uit tot leren en innoveren, niet tussen scholen, maar zeker ook niet tussen onderwijsniveaus. De vermaledijde financiering helpt niet, daar kunnen we kort over zijn. Er zijn zeker goede alternatieven, bijvoorbeeld door brede brugklassen in het voortgezet onderwijs te financieren, evenals voorbeelden van soepele overgangen tussen hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Ook verantwoording en regelgeving spelen een rol. Bij verantwoording kijken we in het hoger onderwijs vooral naar studiesucces. Ik vond dat als minister indertijd niet verkeerd, omdat ik merkte dat veel instellingen te weinig aandacht hadden voor de studeerbaarheid van de opleiding (volgen vakken bijvoorbeeld logisch op elkaar, kun je door als je nog wat moet inhalen, en kun je dat dan binnen een redelijke termijn inhalen?), maar ik zie ook dat het soms is doorgeslagen. Het probleem wordt bij de individuele student neergelegd, die aan eisen moet voldoen om een negatief bindend studie advies te voorkomen, en die – ongeacht de reden waarom dat niet lukt – de wacht wordt aangezegd. De pendule is in dat geval doorgeslagen.

Dat gebeurt op meer terreinen. In plaats van leren en innoveren slaat de pendule door en gaan we vaak terug naar af. Ik illustreer dat hier graag aan de hand van twee voorbeelden uit mijn eigen beleidspraktijk als minister, die direct te maken hebben met de overgang van voortgezet naar hoger

onderwijs: ten eerste het studievoorschot, ten tweede de decentrale selectie. Veel van de hiervoor genoemde belemmerende aspecten komen daarin terug.

Sterkste schouders

De totstandkoming van het studievoorschot was een moeizaam en complex proces. Protesten van studenten, aarzeling bij instellingen, beperkte kennisbronnen over de te verwachten effecten, maar vooral ook uiteenlopende politieke visies speelden daarbij een rol. Feiten, kennis en waarden bleven bij de totstandkoming en implementatie ervan op complexe wijze met elkaar verstrengeld. De grondslag van het stelsel – de waarde erachter – was het bouwen aan een sociaal stelsel, waardoor er meer middelen vrijkwamen om te investeren in kwaliteit en gelijke kansen. Het uitgangspunt van de ruime aanvullende beurs en de soepele afbetalingsvoorwaarden, gekoppeld aan een investeringsagenda, sloot aan bij het sociaal-democratische uitgangspunt van de sterkste schouders die de zwaarste lasten dragen. Maar het lukte onvoldoende het sociale karakter van de wet over het voetlicht te brengen. In plaats daarvan werd het beeld dominant dat de politiek de gehele studiefinanciering afschafte en dat economisch rendement allesbepalend was. Het denkraam van het rendementsdenken was sterker dan dat van eerlijk delen. Evaluaties lieten zien dat – tegen de verwachtingen van sommigen in – het aantal studenten niet af- maar toenam, maar in de beeldvorming kwam dat niet door.

Zeker, het studievoorschot was geen ideaal stelsel, en we hadden van de tekortkomingen kunnen leren om het verder te verbeteren en te innoveren. Ook ik zag mogelijkheden om het stelsel te verbeteren, bijvoorbeeld door invoering van een 'jeugdgarantiebeurs' voor lagere inkomens, of door middeninkomens meer bescherming te geven door inkomensgrenzen aan te passen. Maar in plaats daarvan draaide het kabinet-Rutte IV de tijd terug door het oude stelsel in ere te herstellen – de pendule sloeg door. En zo behielden we de tekortkomingen van het oude stelsel, waarin kinderen

Het denkraam van het rendementsdenken was sterker dan dat van eerlijk delen

Aansluiting van voortgezet naar hoger onderwijs

De druk op jongeren

is een belangrijk

thema, dat meer

aandacht verdient

van ouders met goede inkomens de beurs alvast terzijde leggen om later te gebruiken voor de aankoop van een woning, en hebben we – mede door nieuwe nadelige effecten als gevolg van de gestegen rente – weinig gedaan aan de daadwerkelijke verbetering van kansengelijkheid bij de overgang van voortgezet naar hoger onderwijs.

Maar er is meer. Achteraf is de geïsoleerde benadering van het studievoorschot als pure onderwijskwestie tekortgeschoten. De samenloop met de flexibilisering van de arbeidsmarkt, het woningtekort en de toename van mentale druk, onder meer door de sociale media, hebben de afgelopen jaren bij jongeren geleid tot onzekerheid en stress. Dat plaatste het studievoorschot in een ander kader: niet dat van onderwijs, maar als onderdeel van een generatiekwestie. De coronacrisis heeft dat nog eens scherp uitvergroot: jongeren zijn op veel punten de slachtoffers van deze crisis. De druk op jongeren is een belangrijk thema, dat meer aandacht verdient. Het is echter een illusie dat het herinvoeren van de basisbeurs dat probleem gaat oplossen. Daar is een brede aanpak voor nodig, en dat is precies waar de politiek slecht op stuurt: kennis over de grenzen van departementen heen.¹

Matige voorspeller

Als minister van Onderwijs stond ik in 2017 aan de wieg van de afschaffing van loting en de invoering van decentrale selectie bij opleidingen in het hoger onderwijs waarvoor meer belangstelling was dan er plaatsen waren. Het argument indertijd, krachtig bepleit door studentenbonden, was dat loting oneerlijk was, omdat scholieren er zelf geen invloed op hadden. Ook universiteiten en hogescholen waren voorstander van decentrale selectie; het zou hen helpen de juiste student bij de juiste studie te krijgen, en bijdragen aan studiesucces. Gelijke kansen waren indertijd een gespreksonderwerp, de instellingen zouden die binnen de grenzen van hun autonomie zelf vormgeven.

Het liep helaas anders, wat het best valt te illustreren aan de hand van de opleiding geneeskunde. Selectie bleek een matige voorspeller van het studiesucces en leidde niet tot

meer diversiteit. Studenten met ouders met een medisch beroep, contacten of geld kregen hulp bij het schrijven van motivatiebrieven en het volgen van extra activiteiten zoals een ehbo-cursus. Zij kwamen mede daardoor eerder door de selectie. En dat leidde tot eenzelfde type student: weliswaar meer vrouwen, maar wat betreft kleur en maatschappelijke achtergrond nog altijd behoorlijk eenvormig. En studenten met een migratieachtergrond meldden zich minder vaak aan voor een geneeskundestudie; een kwestie van zelfselectie.

Kortom: decentrale selectie, zoals in de praktijk toegepast, hielp niet om de doelstelling – een eerlijk proces met meer ruimte voor kansengelijkheid – te vergroten.

Het resultaat: recentelijk is de wet opnieuw gewijzigd, zodat loting weer is toegestaan. De argumentatie luidt dat dat eerlijker is en gelijke kansen bevordert. Ook hier slaat de pendule door naar de andere kant: van decentrale selectie terug naar loting. Het is nog maar zeer de vraag of dat helpt. Het echte probleem is namelijk dat de decentrale selectie net zo mechanisch werd toegepast als loting, en door bijna alle opleidingen op dezelfde manier, zonder erover na te denken welke professionals we willen opleiden voor de toekomst.

Neem de artsen. Om de dokters van de toekomst goed te selecteren is beroepsoriëntatie cruciaal. De meeste geneeskundestudenten willen in een ziekenhuis werken, vaak als specialist. Maar juist daarbuiten heeft Nederland een groot tekort, bijvoorbeeld aan huisartsen, verpleeghuisartsen en arboartsen. De belangstelling, bereidheid en geschiktheid om ook buiten het ziekenhuis te werken zou ook deel kunnen uitmaken van de selectie. En een nog belangrijker selectie-element is de herkenbaarheid van de toekomstige arts voor de patiënten. Daarbij gaat het niet alleen om medische, maar ook om culturele aspecten. Om het herkennen en erkennen van klachten, en om het winnen van het vertrouwen van de patiënten.

Binnen de oude en nieuwe wetgeving is er veel ruimte voor de eigen inhoudelijke afwegingen van onderwijsinstellingen over de vraag hoe je omgaat met de werving, toelating en begeleiding van studenten. Het komt er nu vooral op aan dat instellingen maatschappelijke keuzes maken, de implementatie ervan goed volgen en de dialoog met de samenleving en de politiek aangaan, waarbij ruimte moet zijn om te leren en om zaken waar nodig bij te stellen.²

Beleid dat beklijft

Gelukkelijk zijn er ook goede voorbeelden van beleid dat beklijft en de tand des tijds (en politiek opportunisme) heeft doorstaan. Ik denk aan de studiekeuzecheck (vergelijkbaar met de later opgezette oriëntatieproef SIMON in Vlaanderen) om de overstap naar het hoger onderwijs voor studenten inzichtelijker en makkelijker te maken. Die heeft

Aansluiting van voortgezet naar hoger onderwijs

regionale samenwerking tussen middelbaar en hoger beroepsonderwijs, maar ook tussen voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs versterkt. (Overigens haalde ik als minister de inspiratie daarvoor onder meer uit de regionale overleggen die ik eerder als rector van de Hogeschool van Amsterdam had bijgewoond.) Stap voor stap is vanuit de studiekeuzecheck in de afgelopen jaren gewerkt aan het concept van de bestuurlijke onderwijsregio. Het streven is om in 2025 in Nederland een dekkend netwerk van regionale samenwerkingsverbanden gerealiseerd te hebben. Naast de studiekeuzecheck moeten ook werving, toelatingseisen, begeleiding en professionalisering hierbij een plaats krijgen. Anders dan de twee eerdergenoemde voorbeelden heeft de studiekeuzecheck zich in de luwte van het politieke debat kunnen ontwikkelen. Zodra dat niet het geval is, wordt het onderdeel van een machtsstrijd, waarbij gezichtsverlies dreigt. Dat belemmert het lerend vermogen in sterke mate.

Veel te doen

Er zijn belangrijke stappen gezet in de verbetering van de aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs, maar er is ook nog veel te doen. Een belangrijke les is dat we nieuwe initiatieven waar mogelijk niet top-down en *one size fits all* ontwikkelen, maar dat we ze meer van onderop moeten nemen en daarvan moeten leren. Meer ruimte voor experiment dus, maar vooral ook het benutten van de ruimte die de wet- en regelgeving al biedt. Mijn ervaring als voormalig bewindspersoon is dat die ruimte vaak maar matig wordt gebruikt, en dat het vaak ook wel veilig is om te kunnen zeggen dat iets niet mag van de minister, de inspectie of wie dan ook. Maar in plaats van bange bestuurders vraagt deze tijd om gedeeld en moedig leiderschap. Daarbij is het van belang om ook diverse soorten kennis te gebruiken. Er is, zoals eerder gezegd, een grote noodzaak de wetenschappelijke beleidskennis over de onderwijskolommen heen verder te ontwikkelen. We kunnen daarbij leren van de zorg, waar de rol van onderzoek, en in het bijzonder van *evidence-based practice*, zich enorm heeft ontwikkeld.

In plaats van bange bestuurders vraagt

deze tijd om

moedig leiderschap

Dat heeft daar evenwel ook tot beperkingen geleid, doordat de context en de ervaringswereld buiten beschouwing werden gelaten. Maar het onderwijs is geen laboratorium – de zorg trouwens ook niet. Laten we naast de kennis die we ophalen bij wetenschappers dus vooral ook andere bronnen van kennis gebruiken, zoals de praktijkkennis van docenten en decanen en de ervaringen van studenten zelf. Zij kunnen vaak heel goed uitleggen waar het beter kan – daar zouden ze overigens zelf ook als ambassadeurs of als coach of buddy van aankomende studenten een belangrijke rol in kunnen spelen. Dan snijdt het mes aan twee kanten: ervaringsdeskundigen zijn vaak overtuigender dan professionals en de coaches doen ervaring op. Ze krijgen studiepunten of verdienen wat bij, wat hen helpt bij de studie en bij het aflossen van de studieschuld.

Vanzelfsprekend mag je dan ook naar beleid en politiek kijken. Dat kan gaan over wetgeving en financiering in het stimuleren van soepele overgangen in het onderwijs, over het uitdragen van gelijkwaardigheid in de waardering van vervolgoopleidingen en over aandacht voor de samenhang met andere problemen waarmee jongeren te maken hebben. Maar laten we dat wel doen in het besef dat systemen en wetten alléén geen transformatie brengen. Leren en innoveren zijn uiteindelijk altijd mensenwerk. Juist daarom is sociale innovatie cruciaal. Die moet een plek krijgen in de dagelijkse praktijk en het dagelijks handelen, in de ontwikkeling van lerende culturen die samen tot duurzame verbeteringen leiden. Dan hoeft de pendule niet langer door te slaan, maar bouwen we samen aan een weg vooruit.

Jet Bussemaker

is hoogleraar *Beleid, wetenschap en maatschappelijke impact aan de Universiteit Leiden, Instituut Bestuurskunde en aan het LUMC*. Zij is tevens voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Eerder was ze onder meer minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kabinet-Rutte II (2012-2017) en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het kabinet-Balkenende IV (2007-2010). Ook was ze rector van de Hogeschool van Amsterdam en lid van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam (2010-2012).

Noten

- Ik heb de totstandkoming en implementatie van het studievoorschot uitgebreid geanalyseerd in hoofdstuk 7 ('Wetenschap en beleid') van mijn boek *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk* uit 2021.
- Een uitgebreidere analyse van decentrale selectie heb ik geschreven onder kop 'Een betere zorg vereist een andere selectie aan de poort' in *Het Financieel Dagblad* van 28 februari 2024.