

Evidence-based onderwijs als ideologische stroming, die een neoliberale beleid faciliteert en legitimeert.

Geïllustreerd aan de hand van een terugblik op ontwikkelingen in het reken-wiskundeonderwijs in Nederland tussen 2000 en 2025.

Kees Hoogland

Hogeschool Utrecht, april 2025

Inleiding

Neoliberaal beleid is gericht op marktwerking en winstoptimalisatie, of anders geformuleerd, gericht op vrijhandel, marktdynamiek en winstbejag¹. Doel van dat beleid is een sociaal en cultureel rechts-conservatieve samenleving waarin het primaat ligt bij economische productiviteit en individualisme en leidend tot een autocratische top-down aansturing van instituties waarin controle en dwang op basis van cijfers en meetbaarheid prevaleert. Dit zien we terug in de onderwijsontwikkeling in diverse landen die al eerder een liberaal onderwijsbeleid implementeerden. Voor het onderwijs leidt dit tot inmiddels bekende en gedocumenteerde gevolgen: vervlakking van de inhoud, selectie en exclusie, toenemende sociale ongelijkheid en segregatie, en diskwalificatie en verwaarlozing van kwetsbare groepen leerlingen. Investeren daarin lijkt in de neoliberale visie als weinig kostenefficiënt beschouwd te worden.

Juist voor het onderwijs is dat pijnlijk, omdat voor de meeste leraren hun roeping is bij te dragen aan de persoonlijke ontwikkeling van alle leerlingen. In Nederland is de afgelopen twee decennia zo'n neoliberale koers gevoerd, waarin onderwijs steeds nadrukkelijker wordt benaderd als een technocratisch systeem, te sturen via objectieve standaarden, metingen en 'evidence-based' werkwijzen. De centrale veronderstelling hierbij is dat onderwijs meetbaar verbeterd kan worden door middel van beleidsmaatregelen gebaseerd op zogenaamd harde wetenschappelijke evidentie.

¹ Column Gabriël van den Brink in NRC van 24 april 2025 <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/04/24/liberalen-leer-van-de-evolutionaire-voorgeschiedenis-van-de-mens-a4891055>

In deze bijdrage betoog ik dat het concept van evidence-based onderwijs² niet waardenvrij of neutraal is, maar in de Nederlandse onderwijsbeleid sterk versmald is en vooral gefunctioneerd heeft als een nuttig vehikel binnen een bredere neoliberale en rechts-conservatieve ideologische koers. We zagen dat de afgelopen twee decennia dat onder het mom van wetenschappelijkheid en objectiviteit het onderwijs steeds meer onderworpen werd aan marktmechanismen, gestandaardiseerde toetspraktijken en top-down gedragssturing van leraren. Deze ontwikkeling op basis van een smalle, autocratische, invulling van evidence-based onderwijs heeft serieuze consequenties voor zowel de inhoud als de sociale functie van een pluriform onderwijsbestel.

Deze ontwikkeling heb ik in deze notitie concreet geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van het reken-wiskundeonderwijs in Nederland tussen 2000 en 2025, omdat dat mijn expertisegebied is. Ook in het reken-wiskundeonderwijs, hoewel op dit moment nog van hoge internationale kwaliteit, zien we de eerste voorspelde verschijnselen zoals verlaging van de doelen (scholen die zich vooral richten op 1F), teaching to the test, en commercialisering. Door systematische negatieve etikettering van zwakkere leerlingen zien we ook grotere sociale ongelijkheid optreden en het excluderen van kwetsbare groepen leerlingen.

De hierboven geschetste samenhang tussen gevolgen van liberaal beleid en de rol van een smalle opvatting van evidence-based onderwijs komt niet uit de lucht vallen, maar is eerder geconstateerd in meerdere landen waarin een neoliberale koers voor het onderwijs is ingezet. Met name de invoering, effecten en teloorgang van de No Child Left Behind (NCLB) beweging in de Verenigde Staten is uitgebreid geanalyseerd. De analyse in deze notitie maakt vooral gebruik van de kritische analyses van NCLB door Pauline Lipman (2007)³. Het is namelijk opvallend hoe zeer de gebruikte narratieven, de geconstateerde mechanismen, en gevolgen overeenkomen met wat zich nu ten gevolge van Nederlandse onderwijspolitiek aan het voltrekken is.

Het Nederlandse onderwijslandschap rond 2000

Aan het eind van de twintigste eeuw bevond het Nederlandse onderwijs zich in een fase van actieve herijking en innovatie. Scholen experimenteerden met nieuwe didactische vormen gericht op de ontwikkeling van hogere-orde vaardigheden, kritisch denken en probleemoplossend vermogen. In het reken-wiskundeonderwijs was een duidelijke beweging

² Een brede waaier aan praktijkgericht onderwijsonderzoek, pedagogisch, vakdidactisch, ontwikkelingspsychologie, cognitief psychologisch, neurologisch, ontwerpgericht, participerend observerend, gebruiken ter doordenking van de onderwijspraktijk kan waardevol zijn voor de verbetering van de eigen onderwijspraktijk en maakt al decennia deel uit van opleiding en nascholing. Dit zou gelabeld kunnen worden als research-inspired werken.

Met de term evidence-based wordt in deze notitie bedoeld de praktijk om alleen beperkte vormen van onderzoek als valide te beschouwen, namelijk opgezet via Randomized Controlled Trials (RCT) en uitgevoerd in bestaande onderwijspraktijk van 10, 20, tot 50 jaar geleden. Een benadering waar in Nederland het NRO in samenwerking met de Britse Education Endowment Foundation (EEF) de laatste 10 jaar een rigide kokervisie in hanteert in haar rol als regievoerder van het onderwijsonderzoek in Nederland.

³ Neoliberalism and education reform / edited by E. Wayne Ross, Rich Gibson. ISBN 1-57273-676-3 -- ISBN 1-57273-677-1

zichtbaar van louter procedureel rekenen naar contextgericht, betekenisvol en functioneel gebruik van wiskundige kennis. Internationaal oogstte Nederland lof voor zijn benadering van het reken-wiskundeonderwijs en was er veel belangstelling voor de “Dutch approach”⁴. In de PISA-onderzoeken van 2000 en 2003 behoorde Nederland samen met Singapore en Finland tot de absolute wereldtop voor wiskundige geletterdheid. Kenmerkend was een sterke aandacht voor inclusiviteit: niet alleen de cognitieve elite werd bediend, maar juist ook leerlingen met zwakkere uitgangsposities. Het in de jaren 1990 ontwikkelde W12-16 programma nam voor de wiskundige ontwikkeling de vmbo leerling als uitgangspunt⁵. Er is toen een curriculum ontwikkeld dat nu nog steeds (!) met zeer geringe bijstellingen al zo’n dertig jaar zonder veel problemen of niveaudalingen heeft gedraaid op het vmbo. Veel beelden van het schoolvak wiskunde voor die tijd gingen uit van een zeer selecterende en uitsluitende benadering: “Je kon wiskunde laten vallen”, Wiskunde was niets voor meisjes”, “Je had er een wiskundeknobbel voor nodig”, et cetera. Vanuit de gedachte dat rekenen-wiskunde voor alle individuen een menselijke activiteit is, was er een sterke drijfveer om een inclusief reken-wiskunde programma te implementeren. En dat is ook gebeurd met veel aandacht voor met name kwetsbare leerlingen in het vmbo.

De opkomst van neoliberale onderwijsbeleid en evidence-based onderwijs

Vanaf ongeveer 2005 veranderde het Nederlandse onderwijsbeleid fundamenteel van koers. Onder invloed van een neoliberale koers begon men onderwijs meer en meer te beschouwen als een systeem dat via objectieve, kwantificeerbare maatstaven geoptimaliseerd moest worden.

Zowel over het onderwijs in het algemeen als over het reken-wiskundeonderwijs in het bijzonder sloeg in deze jaren het sentiment om. Kranten als NRC, Volkskrant Trouw rapporteerde traditiegetrouw vanuit gespecialiseerde onderwijsredacties op de ontwikkelingen, ook op de nieuwe ontwikkelingen. Vanaf ongeveer deze tijd verplaatste de “berichtgeving” zich naar de opiniepagina’s, waar eerdergenoemde sentimenten breeduit konden floreren en eindeloos nagepraat. De Volkskrant kreeg ernstige “Heimwee naar de HBS”. Ook het nog steeds hoog scorend Nederlandse reken-wiskundeonderwijs ontkwam niet aan dit sentiment.

⁴ Heuvel-Panhuizen, M. van den. (2020). International Reflections on the Netherlands Didactics of Mathematics (M. van den Heuvel-Panhuizen, Ed.). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20223-1>
Heuvel-panhuizen, M. van den. (2020). National Reflections on the Netherlands Didactics of Mathematics Teaching and Learning in the Context. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-33824-4>

⁵ Kok, D., Meeder, M., Pouw, H., & Staal, H. (1999). Zorg voor bruikbaarheid. De implementatie van een nieuw wiskunde-programma voor leerlingen van 12 tot 16 jaar. Ensuring usability. The implementation of a new mathematics curriculum for 12 - 16 years olds]. Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS).

In het onderwijs is altijd een sentiment aanwezig dat het vroeger beter was, dat de vorige generatie veel meer leerde en dat de huidige generatie schort aan doorzettingsvermogen, concentratie en gehoorzaamheid. Zo'n sentiment is een goede politieke voedingsbodem voor de noodzaak om “daadkrachtig” top-down in te grijpen. Hetgeen geschiedde. Ten gevolge van sentiment en borrelpraat moest er **Referentiekader Taal en Rekenen** (Meijerink, 2008) komen, zonder analyse van de echte onderliggende situatie. In relatief korte tijd werd een landelijke standaard opgesteld voor basisvaardigheden taal en rekenen gericht op meetbare output en doorlopende leerlijnen. Het Referentiekader werd in de wet opgenomen als een neutraal technisch instrument, zonder expliciete discussie over de normatieve keuzes die eraan ten grondslag lagen.

Tegelijkertijd genereerde dit een hoeveelheid toetsen als nooit tevoren, niet meer als instrument om leeropbrengsten in de klas door de leraar te laten vaststellen, maar als instrument ter vergelijking en etikettering van leerlingen en scholen en aangeleverd door veelal commerciële toetsleveranciers, inclusief de CITO BV. Er kwamen ook landelijk aangestuurde toetsen zoals de rekentoets voor het voortgezet onderwijs en mbo⁶ en de eind- en doorstroomtoetsen voor het basisonderwijs. Er ontstond ook een koppeling van toetsresultaten aan schoolinspecties, verantwoording en financieringsmechanismen.

Weinig opgemerkt detail is dat vrijwel al deze toetsen geheim zijn omdat ze voortdurend hergebruikt worden en geankerd zijn aan en door de Stichting Cito beheerde set ankeritems die de niveauschalen bij het Referentiekader vastleggen. Scholen etiketteren leerlingen op basis van door een externe partij aangeleverde data, zonder precies op de hoogte te zijn van waarmee getoetst is. Dit is een kenmerkend aspect van een neoliberale beleid: het zien van een leraar als een uitvoerder van extern aangeleverde inhoud en werkwijze, zoals in een industriële omgeving gebruikelijk was.

Deze ontwikkeling werd ook gepresenteerd als evidence-based onderwijs: beleid moest zich baseren op harde data over leerresultaten, die via grootschalige toetsen vergaard konden worden. Echter, zoals internationale studies waarschuwen, zijn onderwijsprestaties bij uitstek afhankelijk van contextuele factoren die zich moeilijk laten vangen in standaardtoetsen. Het effect was een sluipende verschuiving: onderwijs werd steeds minder gezien als een culturele, democratische en emancipatorische sociale praktijk, en basis voor Bildung, maar als een systeem voor het leveren van meetbare producten.

⁶ Je zou die rekentoets een kantelpunt kunnen noemen. Voor het eerst in de Nederlandse onderwijsgeschiedenis was dit een toets waarbij ontwerp, nakijkmodel, het daadwerkelijk nakijken, het vaststellen van de cesuur en cijfer en het toepassen van een bijbehorende slaag-zak regeling geheel was weggehaald bij de leraar.

De gevolgen van marktwerking: vervlakking van de doelen, gestandaardiseerde toetsing en commercialisering van het aanbod.

De invoering van grootschalige toetsing en referentiekaders leidde niet tot de beloofde kwaliteitsverhoging van het onderwijs, maar bracht een aantal fundamentele onbedoelde en deels bedoelde neveneffecten met zich mee in de jaren 2010-2020.

Ten eerste een vervlakking van van het onderwijsaanbod. Een van de meest zichtbare gevolgen van de toetscultuur was de reductie van onderwijs tot meetbare deelvaardigheden. Waar rekenen-wiskunde traditioneel werd gezien als een middel tot redeneren, analyseren en probleemoplossen is op scholen, met name basisscholen, bezig de focus te verschuiven naar het correct en snel kunnen nadoen en uitvoeren van standaardprocedures. Standaardopgaven, gericht op pen-en-papier rekenvaardigheden, bepalen weer in toenemende mate het curriculum. De rijkdom van wiskundige exploratie, modellering en toepassing in realistische contexten dreigt weer naar de achtergrond te verdwijnen en er is minder aandacht voor complexere vaardigheden, zoals kritisch denken, transfer van kennis en probleemoplossend vermogen. Zoals uitvoerig is beschreven in de literatuur over standards-based curricula leidt zo'n beperkte focus op lage-orde vaardigheden tot een ernstig verlies aan diepgang en flexibiliteit bij leerlingen en daarmee op langere termijn tot een lager niveau en daling van de onderwijsresultaten. Anno 2025 lijkt dit nog niet direct tot niveauverlaging te leiden, de collectieve dagelijkse uitvoering van het onderwijs absorbeert veel veranderingen zonder direct effect, maar dat kan ook najlen. Voor de volgende cycli van PISA en TIMSS valt te vrezen als het tij niet gekeerd wordt.

Versterking van sociale ongelijkheid

Misschien nog zorgwekkender is de sociale impact van de neoliberale beleidskoers in combinatie met de smalle opvatting over evidence-based onderwijs. Systematische toetsen meten niet alleen vaardigheden, maar zijn sterk gecorreleerd met sociaal-economische achtergrond. Daardoor leidt de standaardisering niet tot gelijke kansen, maar eerder tot versterkte selectie. Uit de literatuur is bekend dat kinderen uit gezinnen met meer cultureel en economisch kapitaal structureel beter scoren op gestandaardiseerde toetsen.

We zien dat scholen met veel leerlingen uit kwetsbare milieus structureel lager worden gewaardeerd en dat hun leerlingen in publieke rapportages steevast negatief geframed en weggezet worden als achterstandsleerlingen met deficienties. We zien ook dat de alomtegenwoordig toetscultuur - van kleuter tot examenleerling - legitimeert steeds vroegere selectie en determinatie waardoor kansengelijkheid verder onder druk komt te staan.

Vercommercialisering van toetsing en ondersteuning

De neoliberale marktwerking in combinatie met een toenemend institutionalisering van toetsing bracht ook een explosieve groei van commerciële toetsbedrijven, schaduwonderwijs en bijspiijkercursussen. Toetsproducenten kregen een dominante rol in de inrichting van het curriculum. Private aanbieders bieden peperdure rekenpakketten en -trainingen aan, gericht op het verbeteren van toetsresultaten, maar niet op de volledige doelen van het curriculum. Dit leidt tot een onderwijseconomie waarin de toegang tot extra hulp steeds sterker afhankelijk wordt van financiële draagkracht. Het is schrijnend voor het onderwijs dat een liberaal onderwijsbeleid gelegitimeerd door een smalle opvatting van evidence-based onderwijs claimt door haar aanpak kansengelijkheid te bevorderen, maar in de praktijk precies het tegenovergestelde veroorzaakt, namelijk juist een sterke intensivering van sociale ongelijkheid.

Reken-wiskundeonderwijs 2010-2015

De gevolgen van het rigide evidence-based paradigma zijn misschien het meest pregnant zichtbaar geworden in de discussies over het reken-wiskundeonderwijs. De ontwikkeling van de neoliberale koers kan alleen voortgezet worden als er sprake is van een groot probleem, een crisis op het gebied van resultaten. Liefst een crisis waarvan de oplossing van leraren moet komen, die vanaf verschillende kanten (OCW, NRO, Inspectie, politiek) te horen krijgen dat ze nu toch eindelijk maar eens evidence-based onderwijs moeten gaan geven.

De fictie van de rekencrisis

In het publieke debat rond rekenonderwijs wordt systematisch een beeld neergezet van 'achteruitgang' en 'crisis'. Echter, recente analyses laten zien dat:

- Nederlandse 15-jarige leerlingen scoren in PISA onderzoek (2022) op de 10^e plaats van de 81 deelnemende landen en tot de top 3 in Europa.
- De prestaties op rekenvaardigheid volgens het TIMSS onderzoek (2023) zijn - terwijl de sociale ongelijkheid en segregatie toeneemt - volgens de rapportage van de onderzoekers al twintig jaar stabiel.
- De Nederlandse beroepsbevolking (16-65 jaar) staat in het PIAAC onderzoek (2024) op het gebied van rekenvaardigheid (gecijferdheid) op plaats 5 van de 31 deelnemende landen in de OECD ranglijst

De beeldvorming over een rekencrisis is dus vooral een politiek-strategisch middel gebleken om daadkrachtig beleid te legitimeren, niet gebaseerd op empirische feiten of op empirische noodzaak.

Een van de belangrijkste veroorzakers van het vermeende resultaatsprobleem bij reken-wiskunde was de compleet onrealistische ambitie van een van de referentieniveaus, namelijk het streefniveau 1S voor basisschoolleerlingen aan het eind van groep 8.

Een centraal beleidsdoel van de successievelijke bewindspersonen op basis van een ondoordacht advies door de commissie Meijerink (2008) was dat 65% van de leerlingen het

streefniveau 1S zou behalen. Dit streven bleek vanaf het begin gespeend van elke realiteitszin. De werkelijke beheersing van de bijbehorende ankeropgaven lag rond de 45%, en is al twintig jaar stabiel. En Nederland scoort internationaal zeer hoog met deze uitkomst van 45%; Bij 65% zou Nederland mijlenver boven de hoogst scorende landen scoren in alle internationale toetsen. Desondanks werd en wordt het fictieve 65%-doel jarenlang als maatstaf gehanteerd, leidend tot een eindeloze rijen rapporten met een voortdurende negatieve framing van leraren en scholen: “te weinig leerlingen en scholen halen 1S”. De vraag is of zo’n simpel en duidelijk onjuist feit met grote gevolgen het narratief gaat veranderen of dat negatieve narratieven over onderwijs resistent zijn tegen feiten in een neo-liberaal beleid en een smalle data-gedreven opvatting van evidence-based onderwijs.

De volgende stap: evidence-based voorschrijven van gedrag in de klas.

Hoewel de beweging naar evidence-based onderwijs vaak wordt gepresenteerd als een puur rationele beleidsontwikkeling, wijst een nadere analyse op duidelijke ideologische drijfveren. Zowel neoliberale als rechts-conservatieve stromingen hebben deze trend actief ondersteund en verder vormgegeven. De smalle opvatting van evidence-based onderwijs is omarmd door rechts-conservatieve politici en denkers, maar dan vanuit andere motieven: steeds vaker wordt ook het gedrag van de leraar in de klas voorgeschreven op basis van “bewijs” uit randomized controlled trials. Ondanks veelvuldige kritiek op methodologie en grondwettelijke belemmeringen is een commercieel circus ontstaan van cursussen rond directe instructie, het paradepaardje van de smalle evidence-based opvatting. Naast verschraling van de inhoud dreigt daarmee ook een ernstige verschraling op te treden van het (vak)didactisch handelen van leraren in de praktijk van alledag. Bovendien worden hiermee de twee van de belangrijkste aspecten van onderwijs autocratisch top-down voorgeschreven. De kans dat dit tot een verbetering van onderwijsresultaten leidt, lijkt weinig waarschijnlijk.

Met het hoofdlijnenakkoord 2025 van PVV, VVD, NSC en BBB is deze ideologische onderstroom expliciet beleidslijn geworden:

- Focus op basisvaardigheden als politieke retoriek zonder reflectie op inhoud
- Versterking van centrale aansturing, beperking van autonomie van leraren en scholen
- Negeren van de sociale dimensie van kansengelijkheid en segregatie

Het gevaar is evident: een onderwijssysteem dat vooral gericht is op disciplineren en reproduceren en vergroten van sociale ongelijkheid vermindert het toekomstperspectief van groepen kwetsbare leerlingen en draagt daarmee bij aan uitsluiting, en vermindering van de sociale cohesie. Grote risico's zijn een toenemende vervreemding, buitensluiting, polarisatie en extremisme.

Onderwijs als mensenrecht versus onderwijs als marktproduct

De analyse van de afgelopen twintig jaar laat zien dat de smalle evidence-based onderwijsbeweging in het Nederlandse onderwijs niet zozeer een neutrale wetenschappelijke vooruitgang vertegenwoordigt, maar een diep ideologische herstructurering van onderwijsdoelen en -praktijken:

- Door onderwijs te reduceren tot meetbare output en marktmechanismen, worden diepere sociale, culturele en democratische doelen uitgehold.
- De nadruk op standaardisering, controle en prestatiedruk leidt tot vervlakking van onderwijsinhoud en vergroting van sociale ongelijkheid.
- De huidige beleidslijn, versterkt in het hoofdlijnenakkoord 2025, dreigt deze tendensen verder te institutionaliseren.

Tegenover deze ontwikkeling staan alternatieven die onderwijs opnieuw definiëren als een mensenrecht, gericht op brede vorming, sociale participatie en individuele ontplooiing en Bildung. In het reken-wiskundeonderwijs is een reeds 70-jarige rijke traditie en wereldwijde community van onderwijsonderzoek naar adequaat vakdidactisch handelen bij de verschillende doelen die reken-wiskundeonderwijs nu eenmaal nastreeft. Het is een wetenschapsgebied dat voor de smalle evidence-based beweging in Nederland steeds meer, bewust of onbewust, een blinde vlek is.

De kernvraag die beleidsmakers, onderwijsprofessionals en samenleving onder ogen moeten zien, is fundamenteel: Willen we onderwijs als marktproduct met een top-down autocratische aansturing? Of willen we onderwijs als een collectief goed en rechtvaardige basis voor de toekomst van alle kinderen met actuele inhoud en gericht op functioneel gebruik en autonoom handelen?

Het antwoord op deze vraag zal de komende decennia bepalend zijn voor de vorm en de kwaliteit van het Nederlandse onderwijssysteem.