

## Samenvatting

Het Nederlandse onderwijs staat op een redelijk hoog peil. In vergelijkingen met andere landen scoort Nederland over het algemeen redelijk tot goed en ouders en andere burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de school en de leraar. De Inspectie van het Onderwijs trekt jaarlijks een soortgelijke conclusie. Toch zijn er ook zorgen, zoals over het hoge aandeel voortijdige schoolverlaters, probleemgedrag, de positie van leraren en veiligheid. Naar aanleiding van dit dubbele beeld van het onderwijs brengt de Onderwijsraad het advies *De stand van educatief Nederland* uit. De raad heeft met dit advies niet de pretentie een definitieve analyse te geven van het Nederlandse onderwijs, maar probeert diverse gegevens die momenteel beschikbaar zijn in een breder kader te plaatsen. Welke ontwikkelingen heeft het Nederlandse onderwijs de afgelopen decennia doorgemaakt en wat zijn de sterke en zwakke punten van ons stelsel internationaal gezien? Welke beleidsstrategieën zijn vooral gevolgd en welke alternatieven zijn er? Welke beleidsacties zijn wenselijk om ons onderwijs beter aan de maatschappelijke verwachtingen te laten beantwoorden?

### Maatschappelijke context

*De stand van educatief Nederland* moet ten eerste worden gezien tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze stellen immers eisen aan het onderwijs als sociaal-culturele en economische motor van de samenleving. Op sociaal-cultureel vlak moet het onderwijs leerlingen voorbereiden op participatie in een democratische, multi-etnische samenleving en inhoudelijke kennis van de cultuur en geschiedenis van Nederland overdragen. Op sociaal-economisch terrein heeft het onderwijs een taak in het bijbrengen van de benodigde competenties voor onze moderne kennissamenleving en het aanbieden van adequate en flexibele kwalificaties voor de arbeidsmarkt. Gegeven het feit dat het opleidingsniveau van grote invloed is op de verdere levensloop van mensen, is het van het grootste belang dat de samenleving voldoende investeert in het onderwijs.

### Vergelijkende analyse

*De stand van educatief Nederland* moet ten tweede worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de afgelopen decennia en de situatie in omliggende landen. Het advies presenteert een groot aantal gegevens over verschillende soorten input in het onderwijs, over proceskenmerken en over de opbrengsten.

*Input.* De overheid voert sinds het eind van de jaren tachtig een beleid van deregulering en autonomievergroting, om zo scholen meer zeggenschap te geven. In de jaren negentig krijgt dit concreet vorm wanneer scholen meer zelfstandigheid krijgen bij de inzet van financiële middelen en bij het personeelsbeleid. Tegelijkertijd krijgen intermediaire actoren zoals gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs meer inbreng. De jaren negentig kenmerken zich verder door bezuinigingen, schaalvergroting en toenemende marktwerking in het onderwijs. Scholen in Nederland hebben nu veel autonomie in ver-

gelijking met scholen in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. De Nederlandse onderwijsuitgaven zijn sterk gedaald tussen de jaren zeventig en het eind van de jaren negentig. Internationaal vergeleken zijn zowel de overheidsuitgaven als de private bijdragen aan onderwijs relatief laag, met name in het voortgezet onderwijs. De onderwijsdeelname is in achterliggende decennia sterk toegenomen, waardoor het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking aanzienlijk hoger ligt dan drie decennia geleden. Mannen en vrouwen nemen nu in ongeveer gelijke mate deel aan het onderwijs, al kiezen vrouwen nog altijd veel minder vaak voor exacte studies. Onderwijsachterstanden naar sociaal milieu en etnische herkomst zijn wel afgenomen, maar niet verdwenen. In het algemeen is de onderwijsdeelname in Nederland vergelijkbaar of hoger dan in andere Westerse landen. Een uitzondering is de achterblijvende deelname van kinderen onder de vijf jaar. De instroom in het beroep van onderwijsgevende is op het moment landelijk gezien voldoende; er zijn echter verschillen tussen regio's en naar verwachting zullen er weer nieuwe tekorten ontstaan, onder andere door de vergrijzing van de beroepsgroep. Vooral scholen met veel achterstandsleerlingen hebben moeite om personeel te werven en te behouden. Verder is er een ontwikkeling naar een groeiende taak- en functiedifferentiatie, waarbij de leraar specialistische taken krijgt en er onderwijsgevende functies onder en boven de leraar ontstaan. In het primair onderwijs zijn mannen ondervertegenwoordigd in het leraarsberoep, in het hoger onderwijs juist vrouwen. Het salaris van onderwijsgevendenden ligt internationaal gezien rond het gemiddelde. De werkdruk is hoog in vergelijking met andere landen, terwijl de sociale status van het beroep gedaald is. De kwaliteit van de lerarenopleidingen baart zorgen.

*Proces.* De *afgelopen decennia* zijn er veel veranderingen geweest in het Nederlandse onderwijsstelsel. Niet alle bijbehorende doelen zijn gerealiseerd. In het primair onderwijs zijn kleuteronderwijs en lager onderwijs sinds 1985 samengevoegd tot basisonderwijs, maar de sector werkt nog steeds aan doorlopende leerwegen en onderwijs op maat. Pogingen om door zorgverbreding in het basisonderwijs de instroom in het speciaal onderwijs te beperken, hebben tot niet meer dan afvlakking van de groei geleid. In het voortgezet onderwijs baart met name het vmbo (voorbereidend middelbaar beroeps-onderwijs) zorgen. In de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) zijn het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en de volwasseneneducatie geharmoniseerd en grotendeels geïntegreerd in ROC's (Regionale Opleidingscentra). Buiten deze ROC's blijft het aanbod voor volwassenen echter versnipperd. Het hbo (hoger beroepsonderwijs) en het wetenschappelijk onderwijs vormen sinds de jaren negentig wettelijk gezien samen het hoger onderwijs, maar in de praktijk is er nog steeds een scheiding. *In vergelijking met andere landen* valt onder meer op dat in Nederland en Vlaanderen het grootste deel van het onderwijs uit bijzonder onderwijs bestaat, terwijl in omringende landen het openbaar onderwijs dominant is. Tot slot is het aantal contacturen in primair en voortgezet onderwijs relatief hoog, hoewel daartegenover staat dat ook veel lessen uitvallen.

*Opbrengsten.* Vergeleken met de referentielanden is het beeld positief wanneer we kijken naar *kortetermijnopbrengsten*: zo behalen Nederlandse scholieren goede toetsresultaten voor leesvaardigheid, wiskunde en natuurkunde. Ook de functionele geletterdheid (begrijpen van praktische documenten zoals dienstregelingen en gebruiksaanwijzingen) van de bevolking is relatief hoog. Wel heeft Nederland relatief veel voortijdige schoolverlaters, waar tegenover staat dat er veel deelnemers aan hoger onderwijs zijn. Ook zijn er in Nederland relatief weinig afgestudeerden in exacte richtingen. Meer op de *lange termijn* gezien heeft het onderwijs belangrijke individuele en maatschappelijke opbrengsten

zoals betere kansen op werk en een goed inkomen, technologische vooruitgang, maatschappelijke participatie, minder criminaliteit en besparingen op sociale voorzieningen en gezondheidszorg.

### **Beleidsstrategieën**

*De stand van educatief Nederland* moet ten derde worden gezien tegen de achtergrond van een aantal beleidsstrategieën die kenmerkend zijn voor het Nederlandse onderwijsbeleid: publieke financiering, deregulering, een uniform onderwijsaanbod en kwalificatie als belangrijkste onderwijsdoel. De raad bespreekt deze beleidsstrategieën in samenhang met de tegenhangers ervan: private financiering, centrale aansturing, een gedifferentieerd onderwijsaanbod en socialiseren als onderwijsdoel.

*Publiek en privaat.* In Nederland is publieke bekostiging van het onderwijs al bijna een eeuw de dominante beleidsstrategie. Dit komt onder meer tot uiting in de gelijke bekostiging van publiek (openbaar) en privaat bestuurd (bijzonder) onderwijs. Dit stelsel is internationaal gezien vrij uniek. De keuzevrijheid van ouders en leerlingen om een school te kiezen die aansluit bij de eigen wensen, wordt vaak als sterk punt van het Nederlandse bestel gezien. Een actuele discussie hierover betreft het feit dat keuzevrijheid bijdraagt aan segregatie tussen zwarte en witte scholen. In de bve-sector en het hoger onderwijs is de keuzevrijheid minder een item; daar zijn met name de ontwikkeling naar een meer gelijke behandeling van publieke en private opleidingen en de mogelijkheden van een grotere private bijdrage actuele discussiepunten.

*Centraal en decentraal.* De raad is van mening dat Nederland een redelijke balans heeft gevonden tussen centrale en decentrale aansturing. De relatief grote autonomie van instellingen stelt hen in staat om flexibel in te spelen op lokale omstandigheden en zelf prioriteiten te stellen bij de besteding van middelen. In dat verband verdient decentralisatie van bijvoorbeeld het personeelsbeleid naar de scholen voortzetting. Voor een aantal andere zaken blijft de overheid echter primair verantwoordelijk, zoals de vaststelling van eindtermen en het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Een systeem van toezicht en verantwoording is onontbeerlijk om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen. Daarnaast zijn de centrale examens in het voortgezet onderwijs een voorbeeld van een belangrijk waarborgmechanisme dat scholen verhindert om het niveau te verlagen. Mogelijkheden voor betere prikkels voor onderwijsinstellingen om kwalitatief goed onderwijs te (blijven) bieden zijn onder andere het vergroten van transparantie van het onderwijsaanbod en het tegengaan van vergaande schaalvergroting; dit laatste bijvoorbeeld via een toets bij voorgenomen fusies.

*Uniformiteit en differentiatie in het curriculum.* Het Nederlandse onderwijssysteem is van oudsher gericht op het bieden van gelijke onderwijskansen bij gelijke capaciteiten. In het primair onderwijs en de basisvorming zien we dit doel terug in een uniform basiscurriculum. In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs staat het streven naar een diploma op het niveau van de eigen capaciteiten centraal en is het onderwijsaanbod daarom sterk gedifferentieerd naar niveau en inhoud. De laatste jaren groeit het besef dat in alle onderwijssectoren zowel gelijke kansen als maximale ontwikkelingsmogelijkheden van belang zijn. Met name in het basisonderwijs en het hoger onderwijs zijn er nog te weinig ontwikkelingsmogelijkheden voor cognitief getalenteerden. Voor leerlingen met andere talenten (kunst en cultuur, sport, ondernemerschap) zijn meer verbindingen tussen binnen- en buitenschools aanbod nodig. Ter bevorde-

ring van gelijke kansen zijn meer investeringen in voor- en voegschoolse educatie van belang, evenals aandacht voor leerlingen in het vmbo en mbo voor wie de vastgestelde minimumlat te hoog ligt. Verder zijn voorzieningen wenselijk die qua niveau tussen mbo en hbo instaan, bijvoorbeeld kort-hbo.

*Kwalificeren en socialiseren.* Leerlingen voorbereiden op de arbeidsmarkt (kwalificeren) en op het participeren in de samenleving (socialiseren) zijn twee samenhangende hoofdoelen van het onderwijs. Het Nederlandse onderwijssysteem is nog vooral gericht op meetbare prestaties en kwalificatie, maar actuele maatschappelijke ontwikkelingen vragen om meer aandacht voor de socialiserende rol van het onderwijs. De aandacht voor sociale competenties lijkt hierdoor terug van weggeweest. Tegen deze achtergrond pleit de raad ervoor dat de overheid scholen en ouders stimuleert om duidelijke afspraken te maken over wat wel en wat niet tot de taken van de school en de taken van de ouders behoort. Ook is de ontwikkeling van meetinstrumenten voor sociale competenties belangrijk.

### **Conclusie**

Op basis van het voorgaande komt de raad tot de conclusie dat het Nederlandse onderwijs redelijk goede prestaties levert. Er is echter nog te weinig aandacht voor de socialisatietaken van het onderwijs, waaronder het bijbrengen van cultureel en historisch besef. Ook verlaten te veel mensen het onderwijs zonder startkwalificatie en worden talenten soms onvoldoende uitgedaagd. Verder is er een gebrek aan kennis over de effectiviteit van onderwijsbeleid en is de animo voor het leraarsberoep gering. Om aan de maatschappelijke verwachtingen te voldoen is een aantal zaken essentieel. De raad formuleert daarover de volgende vier adviezen.

### **Advies 1: Topambities vereisen meer en gedifferentieerde investeringen**

In het kader van de Europese Lissabon-doelstellingen heeft Nederland de ambitie om zich in 2010 op het terrein van de kenniseconomie met de Europese top te kunnen meten. Aangezien onderwijs de motor van de kenniseconomie is, moet Nederland meer investeren in het opleidingsniveau van de bevolking om deze ambitie te verwezenlijken. Er zijn meer publieke en private middelen voor het onderwijs nodig en deze zouden vooral als investering in plaats van als een kostenpost moeten worden beschouwd. Zo kan worden voorkomen dat bezuinigingen ten koste gaan van rendabele onderwijsuitgaven. De prioriteit dient te liggen bij investeringen in de leraar (zie advies 3) en, wat betreft leerlingen en studenten, bij investeringen in zowel de onderkant als de bovenkant van de verschillende onderwijstypen. Het onderwijs moet meer maatwerk bieden, niet alleen door aan te sluiten bij verschillen in leerstijlen, interesses, enzovoort, maar ook nadrukkelijk bij verschillen in niveau. Het ambitieniveau voor onderwijs dient hoog te liggen; de subtop is niet voldoende. Prioriteit zou moeten liggen bij uitbreiding van voor- en voegschoolse educatie, extra binnen- en buitenschools aanbod voor getalenteerden in het basisonderwijs, mogelijkheden voor certificaten voor mbo-leerlingen onder niveau 1, tussenvoorzieningen tussen mbo en hbo, meer differentiatie in het hoger onderwijs, meer aandacht voor bètaopleidingen en de positie van laaggeschoolden in relatie tot een leven lang leren.<sup>1</sup> Om aan de bovenkant van het hoger onderwijs maatwerk te kunnen bieden is meer differentiatie gewenst. Selectie is daarbij een voor de hand liggend instrument, maar niet geheel zonder risico. Selectie na de poorten (bijvoorbeeld aan het begin van de studie via een bindend studieadvies en bij de toelating tot een honoursprogramma) heeft de voorkeur boven selectie aan de poort.

<sup>1</sup> Zie voor dat laatste ook *Onderwijsraad, 2003i*.

## **Advies 2: aandacht voor de canon als uiting van onze culturele identiteit**

Het is noodzakelijk meer aandacht te besteden aan de socialisatietask van het onderwijs; daarbij hoort ook aandacht voor onze culturele identiteit. Twee belangrijke componenten daarvan zijn de bijdrage van het onderwijs aan een moderne invulling van burgerschap en de bijdrage aan de overdracht en verdere ontwikkeling van het cultureel erfgoed. De raad wil de relevantie van het onderwijs voor de samenleving versterken door te komen tot een nieuwe canon voor het onderwijs. Hierbij gaat het om die waardevolle onderdelen van onze cultuur en geschiedenis die we nieuwe generaties via het onderwijs willen meegeven. De canon is van belang voor de gehele samenleving, dus niet alleen voor een elitaire groep. Ook is de canon zowel conserverend als vernieuwend van aard.

De raad ziet de canon als bestaande uit drie nauwverbonden onderdelen: een geheel van inhouden, een argumentatie bij deze inhouden en een methode om tot periodieke bijstelling van de inhouden en de argumentatie te komen. De raad stelt voor de canon uit te drukken in leerinhouden. Daaraan zullen die leergebieden, vakken en disciplines die in eerste instantie met de canon geassocieerd worden, een bijdrage moeten leveren. Het gaat om taalonderwijs, geschiedenis, wereldoriëntatie, maatschappijleer, cultuur en kunstzinnige vorming, en wetenschapsonwikkeling. Maar ook leerinhouden in de sfeer van geografie en techniek kunnen tot de canon gaan behoren.

Een formulering van de canon in leerinhouden wil overigens niet zeggen dat al deze leerinhouden ook moeten zijn voorgeschreven in het onderwijs. Voor een deel zal de canon tot uitdrukking komen in kerndoelen en examenprogramma's. De canon omvat echter meer – zowel inhoudelijk als qua betrokken onderwijssoorten. De canon bestaat uit meerdere lagen: een laag van inhouden die in kerndoelen en examenprogramma's naar voren komt; een laag van inhouden die een leidraad biedt voor het onderwijs buiten het kerncurriculum; en een laag die verder strekt dan het onderwijs.

In de visie van de raad stelt de Minister die onderdelen van de canon vast die in kerndoelen en examenprogramma's naar voren komen. Wat betreft de andere twee lagen van de canon heeft de Minister geen wettelijke bevoegdheid; wel kan de Minister het geheel als een belangrijke nationale streefrichting en een belangrijk richtsnoer aan het onderwijsveld ter beschikking stellen.

## **Advies 3: Meer investeren in beroepen in het onderwijs**

Onderwijsgeevenden worden geacht de verwachtingen van de maatschappij waar te maken. Daarom zijn blijvende investeringen in onderwijsberoepen van groot belang.

Om te beginnen moet gewerkt worden aan het imago van het leraarschap. De lijn van bestaande initiatieven verdient navolging. De raad stelt voor na te gaan of wervingscampagnes naar schooltype gedifferentieerd kunnen worden. Specifieke facetten – zoals bijvoorbeeld lesgeven op een achterstandsschool, het werken met begaafde jongeren – kunnen zo naar voren worden gehaald als een extra uitdaging voor mensen die maatschappelijk iets willen betekenen.

Onderwijsgeevenden verdienen ook rechtstreekse steun. In dat verband is de raad er verheugd over dat de minister onlangs structurele middelen beschikbaar gesteld heeft om leraren in het vmbo en het praktijkonderwijs extra te belonen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Structureel wordt hierdoor 8,4 miljoen euro beschikbaar gesteld. Een gemiddelde school (1.000 leerlingen) ontvangt 20.000 euro voor dit doel, en mag zelf bepalen voor welke resultaten de leraren worden beloond (Convenant beloningsdifferentiatie VMBO, [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl), 16/12/2004).*

Daarnaast dienen scholen en overheid samen te zorgen voor een verbetering van de condities waaronder leraren hun werk uitvoeren. Daarvoor is allereerst voldoende aandacht voor scholing en opleiding nodig. Daarbij gaat het zowel om een goede initiële beroepsopleiding als om bij- en nascholing op scholen en in onderwijsteams. Met spoed moet verder gewerkt worden aan de vernieuwing van het huidige opleidingsstelsel. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer de aanpassing van de opleiding aan de vraag van scholen en aankomende leraren; het inspelen op taak- en functiedifferentiatie; samenwerking van lerarenopleidingen met scholen; scholing specifiek gericht op achterstandscholen; en een verdere uitbouw van het integraal personeelsbeleid van onderwijsinstellingen.

Ook steun in de omgang met probleemgedrag en persoonlijke problemen van deelnemers draagt bij aan goede werkcondities voor leraren. Om te zorgen voor voldoende steun van externe instanties lijkt een uitvoeringsteam met vertegenwoordigers van de school en deskundigen van buiten een geëigend instrument. Het onderwijs zou aanspraak moeten kunnen maken op de inzet van deskundigen (kinderpsychiater, wijkagent, jeugdpsycholoog) voor een aantal uren per afgesproken periode (op basis van trekkingsrechten). De raad adviseert te beginnen met trekkingsrechten voor scholen in achterstandswijken.

Ten slotte verbeteren de werkcondities van onderwijsgeevenden wanneer de regeldruk vermindert en het toezicht sober en selectief is. Scholen en leraren moeten een eigen koers uitzetten en aan de slag gaan met het herontwerpen van het onderwijs en het bijbehorende personeelsbeleid.

#### **Advies 4: Kennisintensivering**

Zowel de onderwijspraktijk als het onderwijsbeleid en de samenleving zouden kennis over onderwijs beter kunnen benutten.

Om de haperende relatie tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk te verbeteren, moet er bij kennisontwikkelaars meer aandacht zijn voor implementatie. Verder zou vraagsturing gestimuleerd moeten worden, zodanig dat onderwijsinstellingen als opdrachtgever van kennisontwikkeling de praktijkgerichtheid kunnen beïnvloeden. Ook zijn stimuleringsbudgetten nodig voor initiatieven van kennisontwikkelaars, intermediaire organisaties en onderwijsinstellingen om gezamenlijke kennismilieus te vormen rond bepaalde onderwerpen. Kennismanagement van onderwijsinstellingen kan onder meer worden gestimuleerd met faciliteiten voor leraren die zich binnen de schoolorganisatie tot interne kennisontwikkelaar willen ontwikkelen en/of in een kennismilieuschap willen participeren. Het kennismanagement kan ook een impuls krijgen door het stimuleren van initiatieven om in en tussen scholen kenniskringen te vormen.

Nederland zou een belangrijke initiator en participant moeten zijn en blijven in vergelijkend onderzoek naar sterke en zwakke punten van het onderwijs en naar de mechanismen daarachter. Om de effecten van onderwijsbeleid te kunnen achterhalen behoort de invoering standaard gepaard te gaan met een deugdelijk opgezet evaluatieplan, waarin de doelstellingen helder worden omschreven. Daarbij moet ook worden aangegeven op welke wijze er geëvalueerd zal worden en bij welke resultaat de maatregel wel of niet als succesvol zal worden bestempeld. De raad acht (quasi-)experimenteel onderzoek (met

een controlegroep) naar de effecten van onderwijsvernieuwingen en beleidsmaatregelen de beste wijze van evalueren.

De samenleving kan meer gebruikmaken van kennis over het onderwijs, wanneer de bevindingen van onderzoek naar onderwijs en onderwijsbeleid de basis vormen voor een goede communicatie over de zwakke en de sterke punten van het onderwijs en over de mechanismen die daartoe leiden. Goede communicatie kan voorkómen dat sterke punten in de publieke opinie onterecht als zwakke punten worden aangemerkt. In het besef dat een imago zich niet zo eenvoudig laat verbeteren en dat stapjes klein zullen zijn, stelt de raad voor dat de minister een communicatiestrategie laat ontwikkelen voor het onderwijs, waarmee verschillende doelgroepen bereikt worden en waarin wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van de maatschappij, voor wie onderwijs immers van levensbelang is.