

Advies

Stand van educatief Nederland 2009



Stand van educatief Nederland 2009

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Stand van educatief Nederland 2009, uitgebracht aan de minister en aan de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20090013/918, februari 2009

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2009.

ISBN 978-90-77293-86-7

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Infographics:

Schwandt infographics

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Inhoud

Samenvatting	7
---------------------	----------

1	Inleiding	11
1.1	Vier jaar geleden: sterke en zwakke kanten	11
1.2	Vraagstelling	13
1.3	Opbouw van het advies	13

Deel A Systematisch overzicht van veranderingen

2	Educatief Nederland in kaart	16
2.1	Enkele ontwikkelingen in de maatschappelijke context van het onderwijs	17
2.2	Onderwijsbeleid algemeen: van beleidsvoornemens tot Dijsselbloem	20
3	Input	24
3.1	Onderwijsuitgaven: publiek en privaat	24
3.2	Onderwijsgeevenden	26
3.3	Inzet van leerlingen en studenten	31
3.4	Maatschappelijke steun voor het onderwijs	33
4	Proceskenmerken	35
4.1	Microniveau	35
4.2	Mesoniveau	43
4.3	Macroniveau	44
5	Opbrengsten	48
5.1	Onderwijsdeelname	48
5.2	Opbrengsten op korte termijn	57
5.3	Opbrengsten op lange termijn	66
6	Signaleringen en aandachtspunten	68

Deel B Dimensies in het onderwijsbeleid

7	Dimensies in het onderwijsbeleid	74
8	Publiek – privaat	76
8.1	Publiek en privaat	76
8.2	Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?	78
8.3	Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs	79
8.4	Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	83
8.5	Hoger onderwijs en een leven lang leren	85
8.6	Aandachtspunten	86

9	Centraal – decentraal	88
9.1	Centraal en decentraal	88
9.2	Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?	89
9.3	Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs	91
9.4	Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	96
9.5	Hoger onderwijs en een leven lang leren	98
9.6	Aandachtspunten	99
10	Uniformiteit – differentiatie	101
10.1	Uniformiteit en differentiatie	101
10.2	Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?	102
10.3	Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs	104
10.4	Middelbaar beroepsonderwijs en educatie	109
10.5	Hoger onderwijs	111
10.6	Een leven lang leren	114
10.6	Aandachtspunt	115
11	Kwalificatie – socialisatie	116
11.1	Twee hoofddoelen	116
11.2	Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?	118
11.3	Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs	121
11.4	Middelbaar beroepsonderwijs en educatie	125
11.5	Hoger onderwijs en een leven lang leren	128
11.6	Aandachtspunt	129

Deel C Onderwijs en Nederland

12	Identificatie met onderwijs	132
12.1	Een gemengd beeld van ons onderwijs	132
12.2	Een grotere betrokkenheid bij onderwijs organiseren	134
12.3	Aanbeveling 1: Met publiek geld meer privaat geld voor onderwijs activeren	136
12.4	Aanbeveling 2: Landelijke voorzieningen creëren voor beleid rond bekostiging en huisvesting	139
12.5	Aanbeveling 3: Naar een vakgenoten- én publiek debat over de inhoud	141
12.6	Aanbeveling 4: Naar een infrastructuur voor Uitgebreid Onderwijs	148
12.7	Aanbeveling 5: Het onderwijs meer koesteren	154
	Afkortingen	161
	Figurenlijst	163
	Literatuur	164
	Geraadpleegde deskundigen	174

ONS KEUWEN
20090013/918

UW KEUWEN

CONTACTPERSOON

DOORLIJSTNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 10 februari 2009
OORDEEL
Advies *Stand van educatief Nederland 2009*

Aan de Minister en Staatssecretarissen van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Mevrouw S.A.M. Dijkzma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

ONDERWIJS **raad**

Mijnheer de Minister, mevrouw de Staatssecretaris,

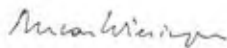
Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Stand van educatief Nederland 2009* aan.

In dit advies schetst de raad de stand van zaken in het onderwijs. Hij doet dit aan de hand van een internationale vergelijking en een beschouwing van de ontwikkelingen in het onderwijs in de afgelopen vier jaar. Daarbij legt de raad verbanden met door u gevolgde beleidsstrategieën en met eerdere adviezen van de raad.

De raad doet naar aanleiding van zijn bevindingen enkele aanbevelingen voor beleid, met als doel de maatschappij sterker bij onderwijs te betrekken. Naar de opvatting van de raad kunnen publieke, maar met name ook private investeringen in het onderwijs ruimer. Daarnaast bepleit hij het opzetten van enkele nieuwe centrale voorzieningen in het beleid op het gebied van bekostiging en onderwijshuisvesting. Ook is de raad voorstander van het voeren van bredere debatten over de inhoud van ons onderwijs onder zowel vakgenoten als geïnteresseerd publiek. Voorts stelt hij u voor een concept van uitgebreid onderwijs als leidraad voor het onderwijsbeleid te hanteren. Ten slotte vraagt de raad om maatregelen om de inbreng van maatschappelijke voorhoedes bij het onderwijs te vergroten.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan een versterking van de maatschappelijke identificatie met onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

HOOFDQUARTIER
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Een grotere betrokkenheid van de samenleving bij onderwijs. Dat is de wens die de raad in dit advies uitspreekt. Daarbij gaat het de raad met name om actieve betrokkenheid, dus niet alleen praten over, maar daadwerkelijk iets doen voor het onderwijs.

Samenvatting

De raad komt tot deze wens na een analyse van nationale en internationale gegevens en rapporten over onderwijs en onderwijsbeleid in de afgelopen vier jaar. Vier jaar geleden maakte de raad in zijn eerste *Stand van educatief Nederland* de balans op van het onderwijsbeleid. De voorliggende editie richt zich op de afgelopen vier jaar. De raad beoogt hiermee niet een definitieve analyse te geven, maar de diverse gegevens die momenteel beschikbaar zijn in een breder kader te plaatsen, enkele sterke en zwakke punten aan te wijzen en aanbevelingen te doen voor toekomstig beleid.

De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk (subtop), maar het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid is volgens PISA-onderzoek de laatste jaren gegroeid. Daarnaast zijn de wiskundeprestaties (van vooral meisjes) de afgelopen tien jaar gedaald. Ook de resultaten van toetsen van de taal- en rekenvaardigheden van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs zijn een reden tot zorg. Ten opzichte van het buitenland presteren Nederlandse jongeren tot 15 jaar nog steeds goed. Op enkele ranglijsten zijn we echter wel gezakt ten opzichte van een aantal jaren geleden.

Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat Nederland het wel relatief goed doet als het gaat om de onderkant van de resultatenverdeling, maar dat prestaties van Nederlandse leerlingen aan de bovenkant van de resultatenverdeling achterblijven. Zo behaalt in Singapore 41% van de leerlingen het hoogste niveau in de exacte vakken zoals gemeten in de TIMMS, tegenover 7% van de Nederlandse leerlingen. De afgelopen tijd is beleid ingezet om ook die bovenkant meer te stimuleren. Door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om leertijd in te zetten, kan zowel de onderkant als de bovenkant nog beter bediend worden.

Ook de toename van 'uitwijkonderwijs' duidt op een zekere mate van ontevredenheid met het reguliere onderwijs. Leerplichtige leerlingen verlaten dan het reguliere onderwijs, en 'wijken uit' naar bijvoorbeeld private scholen, en onderwijs in België of Duitsland. Een andere vorm van uitwijken is het gebruikmaken van aanvullende vormen van onderwijs door bijvoorbeeld huiswerkinstituten. Vooral deze zijn in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Inmiddels maakt zo'n 6 tot 11% van de leerlingen hier gebruik van.

In reactie op de prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale peilingen is er meer nadruk gekomen op het belang van taal en rekenen als onderdeel van de kwalificerende functie van het onderwijs. Daarnaast is aandacht voor de socialiserende functie van het onderwijs van belang. Er zijn diverse ontwikkelingen die deze functie van het onderwijs versterken. Desondanks is systematische aandacht voor burgerschap nog onderontwikkeld in het onderwijs. Over de effecten van (verschillende vormen van) burgerschapsvorming is nog altijd weinig bekend. De tijd is rijp voor een systematisch meerjarenontwikkelingsplan gericht op een kleine voor iedereen gelijke kern van burgerschap met daaromheen een ruim aanbod waaruit scholen vrij kunnen kiezen. De socialiserende en de kwalificerende taak van het onderwijs staan soms op gespannen voet met elkaar. De raad zou dan ook graag de nadruk leggen op die punten waar socialisatie en kwalificatie elkaar kunnen versterken.

Mogelijkheid om opleidingen te stapelen van groot belang

Allochtone Nederlandse leerlingen presteren relatief goed in vergelijking met hun leeftijdgenoten in België en Duitsland. Desalniettemin hebben allochtone Nederlandse leerlingen nog steeds een forse achterstand op autochtone leerlingen. Allochtone Nederlandse jongeren volgen bijvoorbeeld minder vaak hoger onderwijs dan autochtone Nederlandse jongeren, al wordt die achterstand wel langzaam kleiner. De instroom van allochtone Nederlandse studenten in het hoger onderwijs moet nog iets omhoog, maar voortijdige uitval lijkt voor deze groep het grootste knelpunt. De uitval onder allochtone Nederlandse studenten is op dit moment nog erg groot, zodat de achterstand in opleidingsniveau aanzienlijk blijft. Dat laat onverlet dat de voortgang die binnen één generatie is gemaakt formidabel is.

Daarbij kan de vroege selectie in het Nederlands voortgezet onderwijs een belemmering vormen voor bepaalde groepen, zoals achterstandsleerlingen en laatbloeiers, om via havo en vooral lang middelbaar beroepsonderwijs door te stromen naar hoger onderwijs. In dat verband is het van groot belang dat leerlingen de ruimte wordt geboden om naar hogere onderwijstypen door te stromen, bijvoorbeeld door het stapelen van opleidingen. Het middelbaar beroepsonderwijs is in dit opzicht voor de werking van ons onderwijsstelsel van onschatbare waarde.

De lijn van autonomievergroting in het onderwijs is de afgelopen jaren doorgezet met bijvoorbeeld de doordecentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het primair en voortgezet onderwijs. De overheid stelt op steeds meer gebieden wel de centrale randvoorwaarden vast, maar heeft toch minder manieren om richting te geven dan voorheen. Dit roept de vraag op of de overheid op deze gebieden nog wel van voldoende betekenis is in het onderwijs.

Bij deze autonomievergroting past ook de grote keuzevrijheid die er in het Nederlands onderwijs van oudsher bestaat. In de meeste onderwijssectoren lijkt die keuzevrijheid ook nog steeds voldoende aanwezig. De tendens in de afgelopen jaren naar grotere bestuurlijke eenheden hoeft hieraan geen afbreuk te doen. In bepaalde gebieden leidt de bestuurlijke schaalvergroting echter tot monopolievorming die wel een bedreiging voor de keuzevrijheid vormt. Om die reden heeft de raad in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008b) gepleit voor een fusietoets om een minimale bestuurlijke variëteit te waarborgen.

De publieke uitgaven aan onderwijs zijn internationaal nog steeds relatief laag. Daarnaast is de private inbreng te bescheiden en compenseert daarmee onvoldoende voor de lage publieke uitgaven. Het totaal aan bestedingen voor het onderwijs kan gezien de opbrengsten (individueel en maatschappelijk) hoger, zowel publiek als privaat. De publieke uitgaven per leerling liggen met name in het voortgezet onderwijs lager dan in de ons omringende landen. De raad pleit er dan ook voor dat er zowel publiek als privaat meer geïnvesteerd wordt in onderwijs. Daarnaast moeten jongeren meer leren omgaan met zowel publieke als private geldbronnen voor de eigen onderwijsloopbaan.

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben aanleiding gegeven tot een behoorlijk opgelaaide discussie over onderwijs. De krantenberichten over misstanden in het onderwijs buitelen over elkaar heen en de commissie-Dijsselbloem zorgde voor een hausse in mediaberichtgeving. Dat er over onderwijs gepraat wordt is een goede zaak. Het is belangrijk de discussie te voeren over hoe burgers met de vorming van (jonge) mensen willen omgaan en welke dingen ze moeten leren. De discussie in de media bijvoorbeeld gaat vooral over de vraag of het niveau voor- dan wel achteruit is gegaan ten opzichte van 'vroeger'. Maar er zijn meer interessante onderwerpen, zoals de inhoud van het onderwijs.

Een positief bijeffect van de discussie over onderwijs is dat in 2008 meer Nederlanders dan daarvoor zeggen redelijk tot (zeer) goed op de hoogte te zijn van wat jongeren op school leren (72%). Daarnaast zijn burgers ook redelijk tevreden over het onderwijs in Nederland. Ouders met kinderen in het basis- of voort-

gezet onderwijs geven het onderwijs een ruime 7 en de leraren een 7,5. Nederlanders in het algemeen zijn minder positief. Zij beoordelen het Nederlandse onderwijs en de leraren in 2008 gemiddeld met een ruime 6. Deze discrepantie tussen het oordeel over de eigen school en het onderwijs in het algemeen suggereert dat de vermeende toename van problemen in het onderwijs vooral te maken heeft met een negatieve beeldvorming.

De belangstelling van de samenleving voor het onderwijs is momenteel groot, maar wordt deels bepaald door een negatieve beeldvorming. Daarnaast zijn er ook enkele punten in het onderwijs waarover we ons terecht zorgen maken. Op dit moment doet Nederland het zeker niet slecht, maar gezien de ambities die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld de *Kennisinvesteringagenda* van het Innovatieplatform zouden we met de huidige min of meer gelijkblijvende prestaties niet tevreden mogen zijn.¹ In het licht hiervan pleit de raad ervoor na te denken over hoe de belangstelling van de samenleving het onderwijs het meest ten goede kan komen. In de ogen van de raad zou het goed zijn als er een nieuwe maatschappelijke identificatie met onderwijs ontstaat. Zorgen voor goed onderwijs wordt dan meer dan nu een verantwoordelijkheid van alle burgers. Deze verantwoordelijkheid zal uiteraard door verschillende groepen in de samenleving anders ingevuld moeten worden. En de betrokkenheid die dit vereist zal niet uit zichzelf ontstaan. Daarvoor is organisatie vanuit het onderwijs en vanuit de overheid nodig. Ten aanzien van het oppakken van de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs heeft de raad vijf aanbevelingen geformuleerd.

1. Meer publiek en privaat geld nodig

Om de geformuleerde ambities te realiseren is er een ruimer budget nodig voor onderwijs. Dat vraagt om een optimalere combinatie van publiek en privaat geld. Hiermee sluit de raad enerzijds aan bij het *Sociaal en Cultureel Rapport 2006* waarin het SCP betoogt dat ook kinderen uit lageropgeleide milieus tegenwoordig meer en meer geneigd zijn om in hun eigen onderwijs te investeren. De WRR hield een pleidooi voor een verhoging van de publieke investeringen in onderwijs, gezien het belang van de verhoging van het opleidingsniveau in het licht van de internationale concurrentie. Door de combinatie van publieke en private gelden kan er optimaal worden geïnvesteerd in opleiding.

De raad nodigt de minister uit een meerjarenschema op te zetten waarin zowel meer publiek geld als privaat geld in onderlinge samenhang wordt geactiveerd en effectief ingezet. De prioriteit voor de extra publieke investeringen zou volgens de raad moeten liggen bij het voortgezet onderwijs, waar per leerling in vergelijking weinig geld wordt uitgegeven, en bij de kleuteronderwijsperiode (3- tot 5-jarigen). De extra private investeringen kunnen alle onderwijssectoren, en met name het hoger onderwijs, ten goede komen.

2. Breng enkele passende centrale elementen tot ontwikkeling

Ons onderwijs kent vanouds een decentrale opzet; de afgelopen twintig jaar is deze tendens jaarlijks versterkt. Het is zaak de overheid niet betekenisloos te laten zijn binnen zo'n opzet, en binnen de gedecentraliseerde inrichting enkele passende centrale elementen tot ontwikkeling te brengen. De raad stelt de minister voor een Landelijke Expertisegroep Onderwijsbekostiging in te stellen en een Landelijk Forum Onderwijshuisvesting in te richten.

De Expertisegroep Onderwijsbekostiging kan zorgen voor uitwisseling van informatie, ervaringen en inzichten inzake de onderwijsbekostiging per sector en over de sectoren van het onderwijs heen. Daarnaast kan de expertisegroep relaties tussen bekostiging en onderwijsontwikkelingen bespreken. Het Landelijk Forum Onderwijshuisvesting kan hetzelfde doen op het gebied van onderwijshuisvesting en de effecten daarvan op onderwijsresultaten. De minister kan beide instanties stimuleren en optreden als gesprekspartner.

¹ Innovatieplatform, 2006.

3. Onderwijsinhoud in het centrum van de aandacht

Een goede manier om de betrokkenheid bij onderwijs te stimuleren is het voeren van een debat over de inhoud van ons onderwijs. In dit debat kan worden nagedacht over wat 'wij' belangrijk vinden dat iemand leert op school. Moeten leerlingen leren staartdelen? Wat moet een installatietechnicus kunnen en weten? Vakken vernieuwen zich geregeld en soms heel sterk, zoals biologie op dit moment. Het zou mooi zijn als daarbij meer mensen betrokken zijn en op die manier blijf geven van een diepgaande belangstelling voor onderwijs. De raad stelt voor dat de minister de leraren- en docentenverbanden rond vakken en leergebieden faciliteert bij het voeren van dergelijke debatten.

4. Concept van Uitgebreid Onderwijs (UO) als uitgangspunt van beleid

Scholen en andere onderwijsinstellingen spelen bij het leren een belangrijke rol, maar leren en onderwijs vinden op veel meer plekken en tijden plaats dan alleen gedurende de formele schooltijd. Het beperkt zich niet tot de 1.040 uren voor brugklassers, de 940 uren in de basisschool, of de 850 uren in het middelbaar beroepsonderwijs. De effectieve leertijd van leerlingen kan worden verruimd en geïntensiveerd door onderwijsinstellingen zelf (verlengde schooldag, verlengde schoolweek, plusklassen, honourstrajecten, Studium Generale) én door andere organisaties, zoals huiswerkinstituten. Het samenspel van al deze vormen van leren vat de raad onder de noemer Uitgebreid Onderwijs.

De raad stelt voor om het concept van Uitgebreid Onderwijs (UO) tot uitgangspunt van beleid te maken en de vele losse bewegingen, projecten en initiatieven onder deze noemer te scharen en systematisch in de beleidsvorming op te nemen. Het concept is behulpzaam bij de afweging of een bepaalde voorziening, zoals de huiswerkvoorziening, voor bekostiging in aanmerking kan komen. De raad wil daarbij de private initiatieven niet ontmoedigen, maar er veeleer voor zorgen dat deze initiatieven de erkenning krijgen die hen toekomt, omdat ze belangrijk bijdragen aan ons onderwijs.

5. Zorg voor een grotere identificatie van maatschappelijke voorhoedes met onderwijs

Ten slotte beveelt de raad aan ervoor te zorgen dat onze voorhoedes op alle maatschappelijke terreinen zich meer interesseren voor en identificeren met onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld door hen op meerdere manieren bij het onderwijs te betrekken. In elke onderwijssector, van primair onderwijs tot hoger beroepsonderwijs, scholen en hogescholen kan het initiatief genomen worden om een voorziening te treffen, een ontvangststructuur op te zetten waardoor interessante hoog aangeschreven deskundigen en vaklieden, en opinieleiders van lokale en regionale maatschappelijke voorhoedes de mogelijkheid krijgen iets inhoudelijks voor de school, roc of hogeschool te betekenen. Daarmee wordt het voor deze mensen makkelijker om enige verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties op zich te nemen.

Deze aanbevelingen zullen naar de raad verwacht bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de samenleving en de verbondenheid van onderwijs en maatschappij, van burgers en leraren versterken.

Sinds de raad vier jaar geleden de eerste *Stand van educatief Nederland* uitbracht heeft onderwijs vrijwel continu in de belangstelling gestaan. De belangstelling was lang niet altijd positief. Zo waren er geluiden over niveauverlaging van het Nederlandse onderwijs, werd veelal negatief geschreven over de invoering van het 'nieuwe leren', adviseerde de commissie-Rinnooy Kan over de toekomst van het lerarenberoep, en constateerde de commissie-Dijsselbloem dat de overheid het onderwijs "ernstig heeft verwaarloosd". Dit alles is reden voor de raad om opnieuw de stand van educatief Nederland op te maken, en aan de hand van cijfermatige ontwikkelingen en analyse van het gevoerde beleid enkele richtingen voor de toekomst aan te geven.

1

Inleiding

Jaarlijks berichten verschillende rapporten over de stand van zaken in het onderwijs. Voorbeelden zijn *Education at a Glance* met de internationale onderwijsindicatoren van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en het jaarlijkse *Onderwijsverslag* van de inspectie. Net als in de eerste *Stand van educatief Nederland* verbindt de raad in het voorliggende advies de opbrengsten van deze en andere rapporten met elkaar via een internationaal vergelijkende aanpak. Vervolgens legt de raad verbanden met het gevoerde onderwijsbeleid, met eerdere adviezen die hij heeft uitgebracht en met zaken die in verder beleid en advies aan de orde zouden moeten zijn.

De raad heeft met dit advies niet de pretentie een definitieve analyse te geven van het Nederlands onderwijs, maar probeert diverse gegevens die momenteel beschikbaar zijn in een breder kader te plaatsen. De raad beseft dat deze poging tot een meer integrale analyse van de stand van zaken in het onderwijs tekortkomingen kent, maar ziet tegelijkertijd een maatschappelijke behoefte aan een dergelijk advies over het onderwijs.

1.1

Vier jaar geleden: sterke en zwakke kanten

In de *Stand van educatief Nederland* van vier jaar geleden constateerde de raad dat Nederland redelijk presteert en op sommige vlakken zelfs tot de subtop behoort. Maar, stelde de raad, als Nederland zijn ambitie wil waarmaken om te behoren tot de onderwijstop van Europa, zoals vastgelegd in de Lissabon-doelstellingen, zijn gerichte investeringen in de onderkant en de bovenkant van de prestatieverdeling in het onderwijs noodzakelijk.

Sterke kanten: keuzevrijheid en kwaliteitswaarborgen

Als sterke kanten van ons onderwijssysteem benoemde de raad de keuzevrijheid in het onderwijs: jongeren en hun ouders kunnen zelf kiezen naar welke school of opleiding ze gaan, terwijl in andere landen de keuze vaak beperkt is. Daarnaast geeft de Nederlandse overheid scholen, in vergelijking met andere landen, veel ruimte om eigen prioriteiten te stellen en in te spelen op hun omgeving. Dit gebeurt zonder dat het niveau van het onderwijs wordt aangetast, doordat er voldoende waarborgen zijn om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken, zoals het centraal examen en de kerndoelen of eindtermen, maar ook via het toezicht door vooral de inspectie.

Zwakke kanten: voortijdig schoolverlaten, instroom leraren

Als zwakke kanten benoemde de raad de relatief hoge aantallen voortijdig schoolverlaters en de verwachte problemen met de instroom van leraren. Het Nederlandse percentage voortijdig schoolverlaters daalt, maar is in vergelijking met andere landen in Europa hoog. Dit is zorgelijk omdat vooral lageropgeleiden het risico lopen geen werk te vinden in tijden dat het economisch slechter gaat. Daarnaast vond de raad het zorgelijk dat de vergrijzing, en ook het beeld dat het leraarsvak zwaar is, de instroom van nieuwe leraren onder druk zetten.

Vier adviezen: van canon tot investeren in beroepen in het onderwijs

De raad formuleerde vier adviezen voor toekomstig beleid. Als eerste vroeg hij aandacht voor een canon van Nederland als uiting van onze culturele identiteit. Deze moest ontwikkeld worden voor het onderwijs om zo een bijdrage te leveren aan een moderne invulling van burgerschap, en aan de overdracht en verdere ontwikkeling van het cultureel erfgoed. De canon bestaat volgens de raad uit de waardevolle onderdelen van onze cultuur en geschiedenis die we nieuwe generaties via het onderwijs willen meegeven. Daarbij kan het gaan om leerinhouden in verschillende gebieden, zoals taalonderwijs, geschiedenis, wereldoriëntatie, maatschappijleer, cultuur en kunstzinnige vorming, wetenschapsontwikkeling, geografie en techniek.

Een tweede advies was te komen tot meer en gedifferentieerde investeringen om de ambitie van Nederland waar te maken om zich in 2010 op het terrein van de kenniseconomie met de Europese top te kunnen meten. Daarvoor 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. De prioriteit dient te liggen bij investeringen in de leraar en – wat betreft leerlingen en studenten – bij investeringen in zowel de onderkant van de prestatieverdeling als de bovenkant in de verschillende onderwijstypen, door uitbreiding van voor- en vroegschoolse educatie, extra binnen- en buitenschools aanbod voor getalenteerden in het basisonderwijs, certificaten voor mbo-leerlingen onder niveau 1, tussenvoorzieningen tussen het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, meer differentiatie in het hoger onderwijs, meer aandacht voor bètaopleidingen en de positie van laaggeschoolden in relatie tot een leven lang leren.

Het derde advies van de raad richtte zich specifiek op het investeren in beroepen in het onderwijs. Daarbij concentreerde hij zich op het imago van het leraarschap, rechtstreekse (financiële) steun om bepaalde groepen leraren extra te belonen, en een verbetering van de condities waaronder leraren hun werk uitvoeren. Dat vereist volgens de raad allereerst voldoende aandacht voor scholing en opleiding.

Het laatste advies was erop gericht de kennis over onderwijs beter te benutten. 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 onterecht als zwakke punten worden aangemerkt in de publieke opinie. 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 vertegenwoordigers van de maatschappij deelnemen, voor wie onderwijs immers van levensbelang is.

Na het uitbrengen van zijn eerste *Stand van educatief Nederland* vier jaar geleden besloot de raad om in de toekomst de ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs op eenzelfde manier te blijven volgen. Net als vier jaar geleden brengt de raad daarom opnieuw een advies uit over de stand van het Nederlandse onderwijs. Daarbij zijn zo veel mogelijk dezelfde indicatoren en indelingen gebruikt, om de onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen. Het advies is opgenomen in het *Werkprogramma 2008*. De centrale vragen zijn als volgt.

- Wat is de huidige stand van educatief Nederland vergeleken met vier jaar geleden en vergeleken met andere landen?
- Welke beleidsacties zijn wenselijk om de maatschappelijke betrokkenheid bij ons onderwijs te versterken?

In dit advies bouwt de raad voort op verschillende rapporten, waaronder *Education at a Glance* met de internationale onderwijsindicatoren van de OESO, en het jaarlijkse *Onderwijsverslag* van de inspectie. Via een internationaal vergelijkende aanpak verbindt de raad de opbrengsten van deze en andere rapporten met elkaar en met het onderwijsbeleid.

Bij de oriëntatie op plus- en minpunten en gevolgde beleidsstrategieën laat de minister zich leiden door de criteria kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. Deze vijf criteria zijn in de afgelopen jaren door de raad in diverse adviezen gebruikt. De criteria zijn als volgt ingevuld.

- *Kwaliteit*. Is het onderwijs van voldoende kwaliteit, zowel in de zin van interne kwaliteit (inhoud en niveau) als in de zin van externe kwaliteit (responsiviteit)?
- *Toegankelijkheid*. Is het onderwijs in al zijn onderdelen toegankelijk voor alle lerenden, in dezelfde mate en zonder drempels?
- *Doelmatigheid*. Is het onderwijs doelmatig en efficiënt als we kijken naar de verhouding tussen input, proces, opbrengst en context?
- *Keuzevrijheid*. Hebben (ouders van) lerenden voldoende mogelijkheden om eigen keuzen te maken? Hebben lerenden voldoende ontplooiingsmogelijkheden?
- *Sociale cohesie*. Draagt het onderwijs bij aan sociale samenhang?

Het advies bestaat uit een systematisch vergelijkend deel A, een thematisch verdiepend deel B en een reflecterend en adviserend deel C. Het vergelijkende deel A beschrijft kenmerken van de input in het onderwijs, van het proces en van de opbrengsten. Hiervoor zijn opnieuw internationaal vergelijkende gegevens over de verschillende onderwerp verzameld. Daarnaast wordt de vergelijking gemaakt met de stand van zaken ten tijde van het uitkomen van de vorige *Stand van educatief Nederland*. Bronnen zijn onder meer rapporten van de OESO, Eurydice, Eurostat, de inspectie, het CPB (Centraal Planbureau), SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) en de raad. Een lastig punt is dat niet altijd hetzelfde soort gegevens beschikbaar is voor alle sectoren en niet altijd internationale vergelijkingen mogelijk zijn. Bij de internationale vergelijking is gekozen voor indicatoren die een zinvolle vergelijking tussen landen mogelijk maken, dat wil zeggen indicatoren die het minst gevoelig zijn voor vertekeningen en definitiekwesties.

Als referentie is gekozen voor vijf toonaangevende Europese landen waarmee Nederland zich wil meten: Vlaanderen, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Zweden. Op basis van de gemiddelden van deze landen zijn referentiescores bepaald waarmee de raad de Nederlandse scores op de desbetreffende indicatoren ver-

gelijkt.² Soms is ook een indicator opgenomen voor de Verenigde Staten, hoewel het Amerikaanse onderwijssysteem in veel opzichten sterk afwijkt van dat in de meeste Europese landen. Binnen het Amerikaanse onderwijssysteem bestaan bovendien grote verschillen tussen de staten.

Deel B zoomt in op vier dimensies die de raad ook in 2004 hanteerde om het onderwijssysteem te analyseren.³ Feitelijk gaat het steeds om het zoeken naar een balans tussen twee mogelijkheden.

- *Publiek-privaat*: Wat is de huidige publiek-private financieringsbalans en welke actuele ontwikkelingen zijn hierop van invloed? Zijn zaken vooral publiek of privaat geregeld?
- *Centraal-decentraal*: Vindt de aansturing van ons onderwijs vooral centraal of decentraal plaats?
- *Uniformiteit-differentiatie*: Wat is de verhouding tussen uniformiteit en differentiatie in ons onderwijssysteem?
- *Kwalificatie-socialisatie*: Hoe staat het met de verhouding tussen twee hoofddoelen van onderwijs, kwalificatie en socialisatie?

In deel C gaat de raad in op de relatie tussen onderwijs en Nederland, en formuleert hij vijf aanbevelingen.

² Wanneer over Vlaanderen bij bepaalde indicatoren gegevens ontbreken, worden data over België gebruikt.

³ Vgl. Idenburg, 1964, hoofdstuk 3 t/m 6.

Deel A

Systematisch overzicht van veranderingen

Welke gegevens en cijfers zijn er te geven over de stand van educatief Nederland? Welke knelpunten zijn er in het systeem aan te wijzen waarmee het onderwijsveld en de minister aan de slag zouden moeten? Dit deel zoekt naar antwoorden op deze vragen door uit te gaan van Nederlandse gegevens en internationale vergelijkingen op basis van zo betrouwbaar mogelijke indicatoren. Waar mogelijk wordt steeds een vergelijking gemaakt met de stand van zaken vier jaar geleden, toen de vorige *Stand van educatief Nederland* uitkwam.

2 Educatief Nederland in kaart

De inventarisatie is geordend naar input, proces en opbrengsten van het bekostigde en deels het niet-bekostigde onderwijs. Eerst komen kenmerken van de *input* (onder andere investeringen in geld en menskracht) aan de orde (hoofdstuk 3). Daarna gaat het over *proceskenmerken*, zoals de hoeveelheid onderwijstijd per leerling (hoofdstuk 4), en over *opbrengsten* van het onderwijs, zoals het aandeel hoger opgeleiden (hoofdstuk 5).

Onderwerpen die in deel A aan de orde komen

Ontwikkelingen in de maatschappelijke context van het onderwijs
Onderwijsbeleid algemeen

Input

Onderwijsuitgaven
Onderwijsgevendens (salaris, lesuren, opleidingsniveau en scholing)
Inzet van leerlingen en studenten
Maatschappelijke steun (onder meer tevredenheid en ouderparticipatie)

Proceskenmerken

Microniveau

- Onderwijstijd (inclusief contacturenproblematiek)
- Groepsgroottes & leerling-docentratio
- Afsluiting en examinering
- Internationalisering (taal, structuur, inhoud van opleidingen)

Mesoniveau

- Bureaucratie
- Ict

Macroniveau

- Veiligheid
- Toezicht & governance
- Bestuurlijke variëteit
- Onderwijsstructuur

Opbrengsten

Onderwijsdeelname (regulier onderwijs, uitwijkonderwijs en zorgleerlingen)

Opbrengsten op korte termijn

- Kennis en vaardigheden
- Uitval
- Opleidingsniveau en -richting

Opbrengsten op lange termijn

- Privaat rendement (onder meer werkloosheid)
- Maatschappelijk rendement

Deel A sluit af met een bespreking van de ontwikkelingen aan de hand van vijf door de raad gehanteerde criteria voor de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale cohesie.

2.1 Enkele ontwikkelingen in de maatschappelijke context van het onderwijs

Internationale trends van invloed op het Nederlandse onderwijs

Alvorens in te zoomen op ontwikkelingen die zich de afgelopen vier jaren in het onderwijs(beleid) in Nederland hebben voorgedaan, gaat deze paragraaf eerst in op de maatschappelijke context. Het Nederlandse onderwijs is immers onderdeel van de maatschappij, reageert op maatschappelijke ontwikkelingen en geeft er mede vorm aan. In *Trends Shaping Education* beschrijft de OESO 26 belangrijke trends in het onderwijs, gepresenteerd in negen thema's.⁴

Internationale trends in negen thema's

1. Ageing OECD Societies
2. Global Challenges
3. Towards a New Economic Landscape
4. The Changing World of Work and Jobs
5. The Learning Society
6. ICT: The Next Generation
7. Citizenship and the State
8. Social Connections and Values
9. Sustainable Affluence?

Bron: Centre for Educational Research and Innovation, 2008

De trends die de OESO beschrijft zijn wereldwijd waargenomen en zijn ook zeer herkenbaar voor de maatschappelijke context van het onderwijs in Nederland. Hierna staan enkele trends beschreven die met name relevant lijken in het perspectief van dit advies.

Minder geboorten en langere levensduur

Het eerste thema dat de OESO beschrijft, steeds ouder wordende bevolkingen, is ook van toepassing in Nederland. Hoewel het gemiddelde kindertal in Nederland de laatste twintig jaar constant is, worden er minder kinderen geboren doordat het aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd kleiner is.⁵

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008.

⁵ Planbureau voor de Leefomgeving/CBS, 2008.

Het advies *Waardering voor het leraarschap* laat zien dat er regionaal en per sector wel noemenswaardige verschillen zijn in Nederland.⁶ De grootste daling van het aantal kinderen tussen 4 en 12 jaar is te zien in de provincie Limburg. Dan volgen Noord-Brabant en Zeeland. In andere provincies is de daling van het aantal leerlingen na 2010 naar verwachting minder sterk, maar overal doet zich hetzelfde patroon voor. Uitzondering is Flevoland, waar door de jonge bevolkingsopbouw het aantal kinderen nog zal toenemen (vooral in Almere). Daarnaast is de bevolking in onze grote steden aanzienlijk jonger dan gemiddeld.

Het aantal jongeren tussen 12 en 18 jaar blijft tot 2012 waarschijnlijk redelijk stabiel. Daarna zet een lichte stijging in, door de instroom van de relatief grote groep kinderen die rond 2000 geboren is. De regionale verschillen zijn ook voor deze groep groot: in de noordelijke en oostelijke provincies groeit het aantal jongeren licht, in de provincie Utrecht groeit het stevig en in Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant treedt een lichte daling op. Flevoland is ook hier de uitschieter naar boven en Limburg die naar beneden. In de bve-sector breidt het aantal studenten weliswaar licht uit tot 2011, met name in de westelijke en oostelijke provincies, maar dit is lastiger te voorspellen, omdat er meer factoren een rol spelen dan bevolkingsontwikkeling.

Deze demografische ontwikkelingen hebben uiteraard consequenties voor het onderwijsaanbod en de mate waarin het lerarentekort in de betreffende regio een rol speelt. In sommige provincies moeten scholen al klassen of locaties samenvoegen om te kunnen voortbestaan in een vergrijzende regio. Nederland moet het in de toekomst qua bevolkingsgroei en kennisontwikkeling mede hebben van doelgestuurde immigratie, schrijft de OESO in een ander rapport.⁷

Naast een wijzigend aantal kinderen in de schoolgaande leeftijd leven Nederlanders gemiddeld steeds langer. En daardoor is er wellicht ook meer aandacht nodig voor het onderwijs aan volwassenen en ouderen.

Uitdagingen door hoge bevolkingsdichtheid met gevolgen voor het milieu en samenstelling populaties

Ook Nederland heeft te maken met wereldwijde uitdagingen als groeiende bevolkingsdichtheid, verschuivende populaties en uitdagingen op het terrein van milieu en natuurlijke omgeving. De klimaatcrisis, mede gezien als uitdrukking van deze veranderingen, is mede onder de aandacht van het (wereldwijde) grote publiek gebracht door Al Gore's film *An Inconvenient Truth* uit 2006.⁸

Met de toenemende aandacht voor milieu en klimaat heeft het onderwijs op verschillende manieren te maken. Schoolgebouwen moeten bijvoorbeeld duurzaam gebouwd worden, maar van scholen wordt ook verwacht dat zij binnen het curriculum aandacht besteden aan duurzaamheid als uitgangspunt bij het benaderen van diverse vraagstukken.

Een nieuw economisch landschap

Een tendens van heel andere aard, die een heel ander gevoel van onveiligheid bewerkstelligt is de kredietcrisis. Deze begon in 2007 in de Verenigde Staten met problemen bij de aflossing van hypotheeklasten. In de zomer van 2008 sloeg de crisis over naar Europa en Nederland. Ook in Nederland is een aantal banken in financiële problemen gekomen en heeft een beroep moeten doen op financiële steun van de overheid. Het Nederlandse deel van Fortis is zelfs tijdelijk genationaliseerd.

Inmiddels is Europa, en in iets mindere mate Nederland, in een recessie terechtgekomen. De recessie raakt de Europese en dus ook de Nederlandse economie. Er is een aanzienlijke terugval in de economische bedrijvigheid in Nederland die sinds het begin van de jaren tachtig niet is voorgekomen. Volgend jaar krimpt

⁶ Onderwijsraad, 2006g.

⁷ Marginson e.a., 2008.

⁸ Documentairefilm over de opwarming van de aarde, geregisseerd door Davis Guggenheim en gepresenteerd door Al Gore, voormalig vicepresident van de Verenigde Staten, als een onderdeel van zijn milieucampagne.

de Nederlandse economie naar verwachting met 0,75% en vooral de Nederlandse export heeft last van de internationale economische malaise. Door de terugval van de economie loopt de werkloosheid naar verwachting de komende twee jaar sterk op, tot 6,5% in 2010. Lagere grondstof- en energieprijzen drukken de inflatie, en dat komt de ontwikkeling van de koopkracht ten goede. De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn ongunstig: het begrotingsoverschot van 2008 slaat om in een tekort van 2,4% van het bruto binnenlands product in 2010. Het CPB schat in dat de wereldhandel en de kredietverlening in de loop van 2009 enigszins herstellen, waardoor de Nederlandse economische groei aantrekt. De onzekerheden rondom de timing van dit herstel zijn echter groot.⁹

Toenemende diversiteit in sociale verbanden

In de Nederlandse maatschappij spelen ook de door de OESO genoemde trends in sociale verbanden en waarden. Het traditionele gezin met een biologische vader en moeder en een of meer kinderen is niet meer vanzelfsprekend. Van de krap 3 miljoen kinderen tot 15 jaar die ons land in 2005 telde, leefden er ruim 360 duizend (12%) in een eenoudergezin.¹⁰ Onder jonge kinderen ligt dit aandeel lager, omdat eenoudergezinnen meestal ontstaan door echtscheiding.¹¹ De diversiteit van de samenstelling van gezinnen en sociale verbanden is daarmee toegenomen. Opgroeien in eenoudergezinnen betekent een groter risico voor het welzijn van het kind: vroegtijdig schoolverlaten, eerder het huis uitgaan, een slechtere gezondheid, lagere opleiding. Deze risico's nemen toe naarmate de armoede in deze gezinnen groter is.¹² Jongeren uit een eenoudergezin stappen na de brugklas relatief vaak over naar een schooltype van een lager niveau. Met 12% lag het aandeel 'afstromende' leerlingen in deze groep een stuk hoger dan gemiddeld.¹³ Daarnaast was er in het schooljaar 2004/2005 een twee keer zo hoge schooluitval bij kinderen uit eenoudergezinnen.¹⁴

Kinderen groeien op in verschillende sferen of 'institutionele kaders', zoals gezin, school, vrienden, kinderopvang, buitenschoolse opvang, vrijetijds- en welzijnsvoorzieningen. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) stelt hierover dat alle sferen een substantiële rol spelen, maar dat er geen sprake (meer) lijkt te zijn van een zekere dominante sfeer.¹⁵ De school is in dit geheel een robuuste partner.

Het onderwijs heeft dus te maken met leerlingen van verschillende achtergronden en moet daarmee rekening houden om bij de belevingswereld van kinderen aan te sluiten en bijvoorbeeld gedrag te kunnen plaatsen.

Gevolgen van (lange termijn)groei van de welvaart

Tot slot ziet de OESO trends rond duurzame welvaart. Ook in Nederland zorgt de (lange termijn)groei van de welvaart voor een stijgende energieconsumptie. In combinatie met klimaatproblemen zoals de opwarming van de aarde maakt dit het zoeken naar energiezuinige oplossingen en alternatieve energiebronnen steeds noodzakelijker. Onze welvarende levensstijl brengt bovendien risico's voor de (volks)gezondheid met zich mee. Bijvoorbeeld de toename van overgewicht en diabetes door veranderende voeding en gebrek aan beweging van mensen, en gezondheidsklachten als gevolg van vervuilde lucht. Met deze thema's heeft en krijgt het onderwijs bijna onvermijdelijk te maken.¹⁶

⁹ CPB, 2008.

¹⁰ CBS, 2008f.

¹¹ CBS, 2005.

¹² UNICEF, 2007

¹³ CBS, 2008e.

¹⁴ CBS, 2007a.

¹⁵ Lieshout e.a., 2007.

¹⁶ De Onderwijsraad heeft over dit onderwerp geadviseerd in zijn advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen* (2008e). Daarnaast werkt hij samen met de Raad voor de Volksgezondheid en de ROB aan een advies over gezondheid en preventie.

In de vorige *Stand van educatief Nederland* concludeerde de raad dat het van groot belang is dat de samenleving voldoende investeert en blijft investeren in het onderwijs, aangezien onderwijs zowel de economische als de sociale motor vormt voor de samenleving van de toekomst. Ook zag de raad een politieke gerichtheid op kind, jongeren en het onderwijs als een voorwaarde voor een actieve welvaartsstaat, een sterke kennis-samenleving, een sociale samenleving en gelijke kansen. Sinds die tijd lijkt de Nederlandse politiek genegen meer te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en aandacht voor jonge mensen als fundament voor de toekomst. Maar of dat in voldoende mate gebeurt zal mede uit de uitgaven en rendementen moeten blijken (zie verderop in dit deel).

De koers van het onderwijs

De genoemde trends nopen het onderwijs alert te zijn, maar er is meer. Onderwijs heeft een enorme capaciteit om in te gaan op al dit soort vraagstukken maar vormt ook een belangrijke reservecapaciteit voor de instandhouding en vernieuwing van onze samenleving. In dit advies geeft de raad hiervan vele voorbeelden. Het activeren van deze capaciteit vraagt van de samenleving dat ze onderwijs met zorgvuldigheid en met een zekere koestering tegemoet treedt. Ook hierop zal de raad in dit advies verschillende keren terugkomen.

2.2

Onderwijsbeleid algemeen: van beleidsvoornemens tot Dijsselbloem

De afgelopen jaren is er in het onderwijsbeleid veel gebeurd. Ook heeft het onderwijs vrijwel continu in de publieke belangstelling gestaan. Bijna elke dag is er wel een nieuw onderwerp waarover de media uitgebreid berichten. Voor enkele belangrijke actoren wordt hier kort een aantal hoofdpunten aangeduid.

Het kabinet: beleidsvoornemens

Beleidsvoornemens 2004-2007: meer instroom techniek, meer ruimte voor scholen en maatschappelijke stage

Op 16 september 2003 presenteerde het kabinet-Balkenende II het beleidsprogramma voor de regeringsperiode 2004-2007.¹⁷ Het programma bevat een apart hoofdstuk over de beleidsvoornemens met betrekking tot onderwijs, kennis en innovatie. De beleidsvoornemens betreffen input, proces en opbrengsten van het onderwijs.

Input: om het lerarentekort te bestrijden, moet het onderwijs anders worden georganiseerd en moet er ondersteunend personeel worden aangetrokken zodat de leerkracht meer armslag krijgt. Daarnaast moet de instroom in bèta- en techniekstudies met 15% worden verhoogd.

Proces: de mensen die werkzaam zijn in het onderwijs krijgen meer ruimte om zelf het onderwijs vorm te geven. De administratieve lastendruk wordt verminderd. Omdat de overheid verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het onderwijs, moeten scholen verantwoording afleggen aan de overheid over hun handelen.

Opbrengsten: uitval zonder diploma moet worden voorkomen door betere begeleiding en schakelklassen in het primair onderwijs voor leerlingen met een taalachterstand. Het doel is 30% minder uitval ten opzichte van 1999.

Het onderwijs moet een medeopvoedende rol spelen om ervoor te zorgen dat mensen als verantwoorde-lijke burger kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit komt tot uiting in de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs en het verankeren van cultuureducatie in het curriculum.

¹⁷ Ministerie van Algemene Zaken, 2003.

Beleidsvoornemens 2007-2011: taal en rekenen voorop, strengere handhaving urennorm en meer hoger opgeleiden
Op 14 juni 2007 presenteerde het kabinet-Balkenende IV het beleidsprogramma voor de regeringsperiode 2007-2011. Het programma *Samen werken, samen leven*¹⁸ kwam tot stand na een periode van honderd dagen waarin de dialoog werd aangegaan met burgers uit alle delen van Nederland. Aan de meeste van de in dit beleidsprogramma geformuleerde voornemens worden consequenties voor het onderwijs gekoppeld.

Input: in het middelbaar beroepsonderwijs moet extra geïnvesteerd worden in zorgleerlingen, en het onderwijs moet goed gekwalificeerd personeel kunnen aantrekken wanneer de arbeidsmarkt aantrekt.

Proces: het kabinet ziet een actieve rol voor het Nederlandse onderwijs op Europees gebied, maar het onderwijs moet als nationale verworvenheid behouden, versterkt en vernieuwd kunnen worden. Daarnaast krijgen de kernvakken taal en rekenen meer aandacht, er moeten gratis schoolboeken worden ingevoerd in het voortgezet onderwijs en er moet een gevarieerd en flexibel aanbod in het onderwijs worden bevorderd. Het competentiegericht leren moet in het middelbaar beroepsonderwijs zorgvuldig worden ingevoerd en de kwaliteit van het onderwijs moet worden verbeterd. De 'evidence-based' onderwijspraktijk moet gestimuleerd worden. De onderwijstijd moet beter worden gehandhaafd in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Daar tegenover staan vergroting van de autonomie van scholen, en proportioneel toezicht. Tot slot moet er meer afstemming komen van het middelbaar beroepsonderwijs met het speciaal onderwijs en tussen kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie voor kinderen met een taalachterstand.

Opbrengsten: het aantal voortijdig schoolverlaters moet worden gehalveerd, de kwaliteit van het onderwijs moet worden verbeterd, er moet duidelijk worden omschreven wat leerlingen aan het eind van de verschillende onderwijssoorten moeten kennen en kunnen, en alle jongeren tot 18 jaar moeten vertrouwd raken met cultuur, kunst en de Nederlandse geschiedenis. Daarnaast moet het aantal hoger opgeleiden groeien door excellent onderwijs, terugdringing van uitval en prestatiefinanciering in het hoger onderwijs. Om leerlingen voldoende bagage mee te geven om als verantwoordelijke mensen bij te dragen aan de samenleving moet op scholen worden gewerkt aan inburgering en de sociale acceptatie van homoseksualiteit.

De Tweede Kamer: een parlementair onderzoek

Parlementair onderzoek van de commissie-Dijsselbloem: het 'wat' en het 'hoe'

Op 26 april 2007 werd de tijdelijke commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen ingesteld onder voorzitterschap van Jeroen Dijsselbloem. De commissie had als taak inzicht te krijgen in de invoering van onderwijsvernieuwingen in Nederland. Daartoe gaf de commissie opdracht voor het uitvoeren van een aantal deelonderzoeken, vonden er openbare hoorzittingen plaats, waren er regionale bijeenkomsten om zo veel mogelijk mensen te horen over hun ervaringen met de onderwijsvernieuwingen basisvorming, tweede fase, vmbo en het nieuwe leren, en werden er werkbezoeken aan scholen afgelegd. Het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem, getiteld *Tijd voor onderwijs*, heeft veel stof doen opwaaien.¹⁹ In dit rapport doet de commissie aanbevelingen gericht op de inhoud van het onderwijs, het bewaken van kwaliteit en het organiseren van toezicht.

De belangrijkste conclusie uit het rapport is dat de overheid haar kerntaak, het zekerstellen van goed onderwijs, ernstig heeft verwaarloosd. De overheid heeft zich door middel van de onderwijsvernieuwingen volgens de commissie wel bemoeid met de didactiek en de invulling van onderwijsdoelen in het klaslokaal, maar heeft nagelaten voldoende toe te zien op de gevolgen hiervan. Beleidsmakers wordt verweten dat zij ontstane problemen niet adequaat hebben aangepakt, voor hun beleid geen draagvlak hebben gezocht in het onderwijsveld en alleen gericht waren op financiële overwegingen.

¹⁸ Ministerie van Algemene Zaken, 2007.

¹⁹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

Volgens de commissie lopen de effecten van de onderwijsvernieuwingen die zijn doorgevoerd uiteen. De wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt; daarnaast ontbeert de overheid een instrument om de kwaliteit van het onderwijs goed te monitoren. Zodoende zijn er volgens de commissie grote risico's genomen met kwetsbare kinderen. De commissie adviseert dat de overheid zich niet langer bemoeit met het 'hoe', dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs en het pedagogisch-didactisch klimaat, maar zich nog slechts richt op het 'wat', ofwel de kerndoelen, examens en toezicht. Dit heeft als consequentie dat in leerstandaarden en canonisering moet worden vastgelegd wat leerlingen aan het eind van een schoolperiode moeten kennen en kunnen. Daarnaast kan door een verplichte begin- en eindtoets de kwaliteit in het basisonderwijs worden bewaakt. Ten slotte moet de verhouding tussen het schoolexamen en centraal examen veranderen. Zij moeten, zo stelt de commissie, beide met goed gevolg worden afgerond.

Een sectororganisatie voor alle onderwijssectoren

Na de VSNU als sectororganisatie voor de universiteiten, de HBO-raad voor de hogescholen, en de MBO Raad en AOC Raad voor de roc's en aoc's zijn er de afgelopen jaren ook organisaties voor de andere twee sectoren opgericht.

De VO-raad bestaat sinds april 2006 en komt voort uit het Werkgeversverbond Voortgezet Onderwijs (WVO) enerzijds en Schoolmanagers VO anderzijds. Voorts zijn bepaalde taakcomponenten van de besturenorganisaties opgenomen, zoals de cao-onderhandelingen. De VO-raad vertegenwoordigt meer dan 90% van alle besturen en scholen in het voortgezet onderwijs, met bestuurders en managers als belangrijkste doelgroep. De VO-raad is in eerste instantie een werkgeversorganisatie en daarnaast een organisatie voor belangenbehartiging en lobby, waarbij de VO-raad, volgens eigen plannen, een onafhankelijke, zelfbewuste positie ten opzichte van het ministerie van OCW, politiek, bonden en andere gesprekspartners van belang acht. De VO-raad stelt samen met de leden een eigen beleidsagenda op.

Op 14 maart 2007 is de PO-Raad opgericht door de vijf besturenorganisaties uit het primair onderwijs (de Besturenraad, de Bond KBO, de LVGS, VBS, de voS-ABB) en de AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders). De PO-Raad is een sectororganisatie voor de besturen uit het primair onderwijs (basisscholen, speciale basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs). De sectororganisatie behartigt de gemeenschappelijke belangen van het primair onderwijs, in ieder geval op het gebied van werkgeverszaken, bekostiging en hoofdlijnen van onderwijsbeleid.

Voor het niet-bekostigd onderwijs fungeert het Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland (PAEPON) als belangenvereniging van de particuliere onderwijsinstellingen. Het platform is eveneens te zien als een sectororganisatie; naar een verbreding wordt gestreefd.

Na de wisselende rol die de verschillende sectororganisaties hebben gespeeld bij de totstandkoming van de *Kwaliteitsagenda's Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs* en de *Strategische agenda's middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs*, deed de raad in *Richtpunten voor onderwijsagenda's* (2008g) de aanbeveling om de ervaringen met sectororganisaties die al langer bestaan (in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en de universiteiten) op een rij te zetten om te bepalen op welke terreinen en met welke afspraken de sectororganisaties de instellingen goed kunnen vertegenwoordigen. Ook moet er een zekere garantie zijn dat de sectororganisatie een voldoende mandaat heeft voor de betreffende afspraak van de (meerderheid van de) aangesloten instellingen en besturen. De raad deed deze aanbeveling nadat de VO-raad zich medeverantwoordelijk had gemaakt voor de uitvoering van de agenda om zo op te treden als 'quasi'-toezichthouder of medeverantwoordelijke voor kwaliteit. Uit de onenigheid met het veld over bijvoorbeeld de 1.040 urennorm bleek dat de sectororganisatie nog niet voor alle onderwerpen over een standvastig en volledig mandaat van zijn leden kon beschikken.

Minister, werkgevers en werknemers in het onderwijs

Actieplan voor de positie en kwaliteit van leraren en het lerarentekort

De commissie Leraren presenteerde onder leiding van SER-voorzitter dr. Alexander Rinnooy Kan in september 2007 het advies *LeerKracht!*²⁰ Rond dezelfde tijd bood de raad het advies *Leraarschap is eigenaarschap* aan. Het kabinet reageerde op deze adviezen en uiteraard vooral het advies *LeerKracht!* via het convenant *Actieplan LeerKracht van Nederland*, met het concrete plan om het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en de positie van leraren te versterken.²¹

Centrale boodschap van het actieplan is dat het beroep van leraar opnieuw een professie met aanzien moet worden. Daarvoor wordt een aantal acties beschreven. Zo is volgens het actieplan een sterkere beroepsorganisatie voor leraren nodig die hen kan ondersteunen in hun professionele ontwikkeling. Het gaat om een initiatief voor en door leraren. Verder wordt het nu echt tijd voor een register van leraren: bij voorkeur worden een basisregister én een register voor excellente leraren in het onderwijs ontwikkeld. Voorts staat in het actieplan de Fundatie (het scholingsfonds) beschreven. Hier kunnen leraren een beurs aanvragen voor de kosten van een opleiding die leidt tot een hogere kwalificatie of specialisatie. En ook moet de kwaliteit van de lerarenopleidingen buiten discussie zijn. Met de lerarenopleidingen worden daarom afspraken gemaakt over de ontwikkeling van gezamenlijke eindtermen en – in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud – een gezamenlijk eindexamen, c.q. gezamenlijke eindtoetsen.

²⁰ Commissie Leraren, 2007.

²¹ OCW, 2008p.

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal soorten input in het onderwijs: onderwijsuitgaven, onderwijsdeelname, onderwijsgeevenden, inzet van leerlingen en studenten en maatschappelijke steun. Bij elk soort wordt voor een aantal indicatoren gekeken hoe Nederland presteert ten opzichte van het buitenland, en ten opzichte van vier jaar geleden.

3 Input

Een indicator voor de input van het onderwijs is de kwaliteit van onderwijsgeevenden. Het huidige onderwijsbeleid is erop gericht om, bijvoorbeeld via het *Actieplan LeerKracht van Nederland*, met maatregelen een antwoord te bieden op de toenemende zorgen over de kwaliteit en het opleidingsniveau van docenten op bepaalde scholen.

De publieke onderwijsuitgaven zijn relatief laag in verhouding tot het bruto binnenlands product. Als gekeken wordt naar de uitgaven per leerling, blijven die met name in het voortgezet onderwijs achter bij de ons omringende landen.

Als alleen naar het salarisniveau wordt gekeken loopt vooral de beloning van docenten in het primair onderwijs iets achter bij andere landen. Wanneer ook naar de werkdruk wordt gekeken is die vooral in het voortgezet onderwijs relatief hoog. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs geven docenten relatief veel les, maar in het voortgezet onderwijs zijn de klassen bovendien relatief groot, terwijl in het primair onderwijs de klassen de afgelopen jaren verkleind zijn.

Andere indicatoren die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de inzet van leerlingen en studenten en de maatschappelijke steun voor het onderwijs.

3.1 Onderwijsuitgaven: publiek en privaat

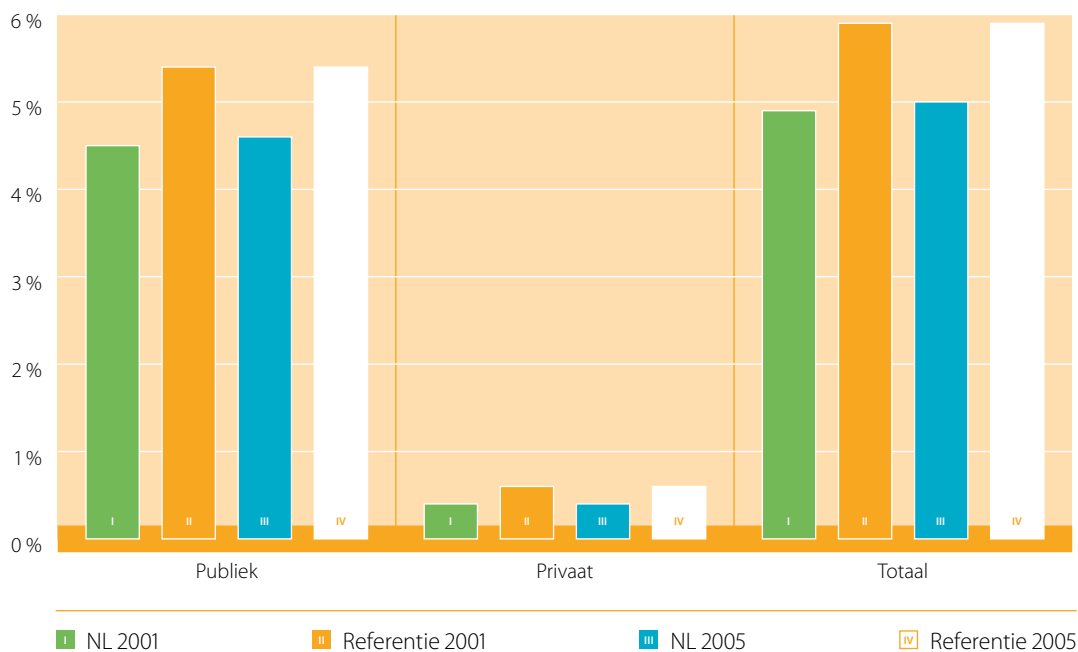
Publieke onderwijsuitgaven laag in verhouding tot nationaal inkomen

In vergelijking met de referentielanden besteedt Nederland een kleiner deel van het bruto binnenlands product (bbp) aan onderwijs. De publieke uitgaven liggen op een vergelijkbaar niveau als in Duitsland en Engeland, maar zijn lager dan in België, Frankrijk en Zweden. Voor de private bijdrage is het beeld precies omgekeerd. Deze uitgaven liggen juist hoger in Duitsland (door de bijdrage van bedrijven aan het leerling-wezen), het Verenigd Koninkrijk en ook de Verenigde Staten (hogere eigen bijdragen van studenten in het hoger onderwijs).²²

²² Vanwege een revisie van de onderwijsuitgaven door het CBS zullen de OESO-gegevens vanaf 2007 voor Nederland een iets ander beeld laten zien: door toevoeging van particuliere uitgaven aan onderwijs en de bijdrage van bedrijven aan duale leerlingen en stagiairs in het middelbaar beroepsonderwijs liggen de uitgaven volgens de nieuwe definitie 13% hoger. Daarmee komen de onderwijsuitgaven van Nederland als percentage van het bbp uit rond het OESO-gemiddelde van 5,8% (Brouwers, 2008).

Een deel van het verschil in uitgaven kan verklaard worden door de demografische bevolkingsopbouw: Nederland heeft relatief weinig jongeren.²³ Daarom is het goed ook te kijken naar de onderwijsuitgaven per leerling.

Figuur 1 Onderwijsuitgaven (in procenten bbp)



Bron: OECD, 2008

Uitgaven per leerling blijven achter in voortgezet onderwijs

In het Nederlandse primair onderwijs ligt de leerling-leraarratio precies tussen het OESO- en het EU-gemiddelde in.²⁴ Van de omringende landen heeft alleen België een lagere leerling-leraarratio. In het secundair onderwijs (voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) is de ratio hoger dan in de omringende landen en het OESO- en de EU-gemiddelde.²⁵

De uitgaven per leerling liggen over het algemeen op een vergelijkbaar niveau als in de meeste ons omringende landen (figuur 2 op pagina 26).²⁶ De uitgaven in het voortgezet onderwijs liggen iets lager. Daar staat tegenover dat de uitgaven per student in het hoger onderwijs juist hoger zijn. Zweden en de Verenigde Staten geven per leerling wel opvallend meer uit, met name in het primair en hoger onderwijs. In Zweden lijkt dit te maken te hebben met een lage leerling-docentratio, in de Verenigde Staten met hoge lerarensalarissen en dure private universiteiten.²⁷

²³ CPB, 2002.

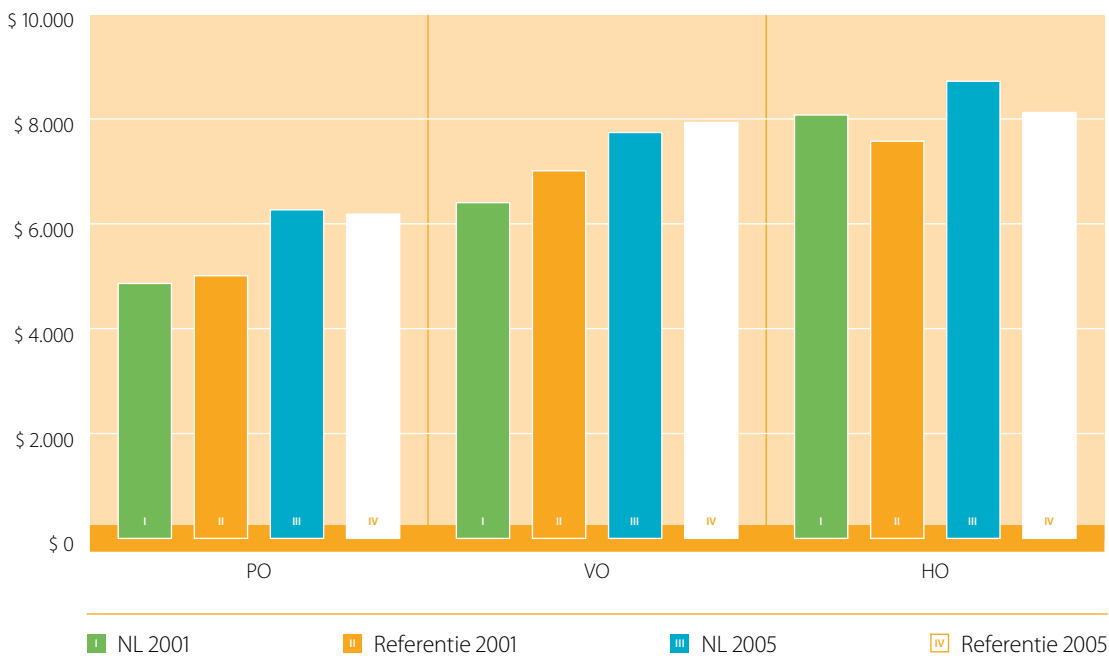
²⁴ OCW, 2008a.

²⁵ Het aantal leerlingen per docent (de leerling-leraarratio) is echter niet hetzelfde als het aantal leerlingen per klas; dit hangt ondermeer af van het aantal lessen van leerlingen en docenten.

²⁶ Deze figuur houdt geen rekening met inflatie, zij kijkt alleen naar de koopkrachtpariteit ten opzichte van de andere landen. Daarmee geeft zij met name informatie over de relatieve uitgaven per leerling in Nederland t.o.v. de referentielanden, toen en nu.

²⁷ OESO, 2008a.

Figuur 2 Onderwijsuitgaven per leerling



Bron: OECD, 2008

3.2

Onderwijsgeevenden

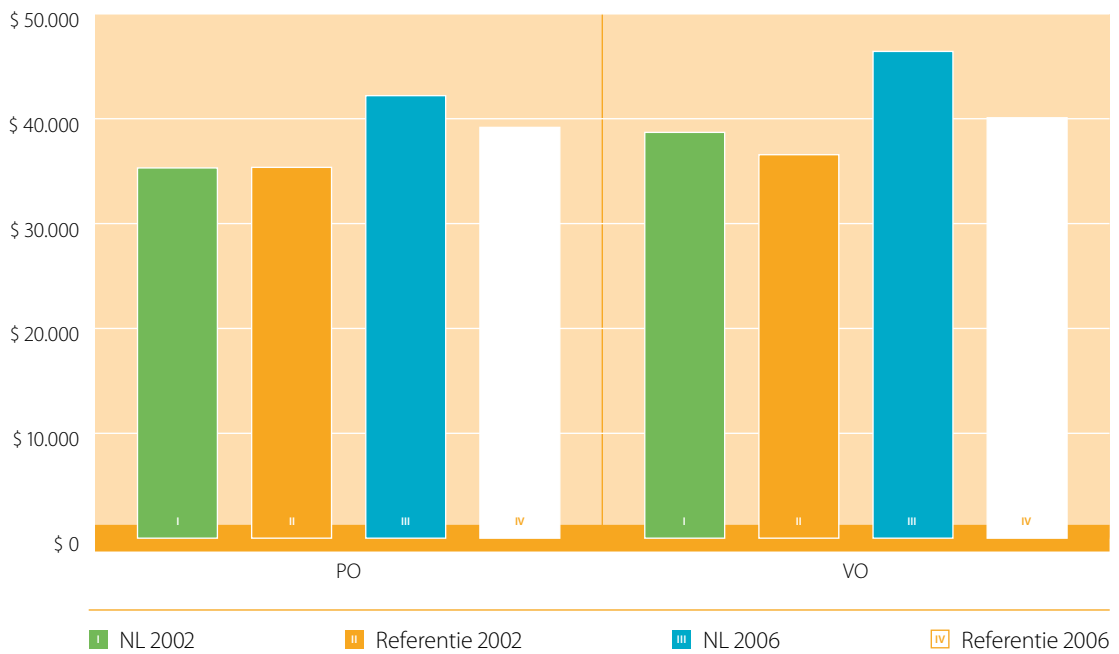
Salaris: academici in het voortgezet onderwijs relatief laag betaald

Figuur 3 laat zien dat het salaris van docenten in zowel het primair als het voortgezet onderwijs gunstig afsteekt bij dat in andere landen. Verder valt op dat het salaris van Nederlandse docenten in het primair onderwijs iets lager ligt dan dat van docenten in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, terwijl dat in de referentielanden op ongeveer hetzelfde niveau ligt. Mogelijke verklaring hiervoor is dat sommige landen (zoals Zweden) in de onderbouw van het voortgezet onderwijs een verlengde basisschool kennen met salarissen die op hetzelfde niveau liggen als in het primair onderwijs, terwijl de salarissen in het Nederlandse primair onderwijs lager liggen. Daar staat tegenover dat de salarissen in de bovenbouw van het Nederlands voortgezet onderwijs de afgelopen twintig jaar op hetzelfde niveau lagen als in de onderbouw, waardoor met name academisch geschoolde docenten in het voortgezet onderwijs relatief laag betaald worden.

Het in 2008 afgesloten convenant *Actieplan LeerKracht van Nederland* zal daar de komende jaren echter verandering in brengen. Op grond van het opleidingsniveau en het niveau van lesgeven komen docenten in het primair en voortgezet onderwijs in aanmerking voor hogere salarisschalen. Ook vo-docenten die lesgeven in de tekortregio Randstad komen eerder in aanmerking voor een hoger salaris.²⁸

²⁸ OCW, 2008.

Figuur 3 Salaris leraren met vijftien jaar ervaring



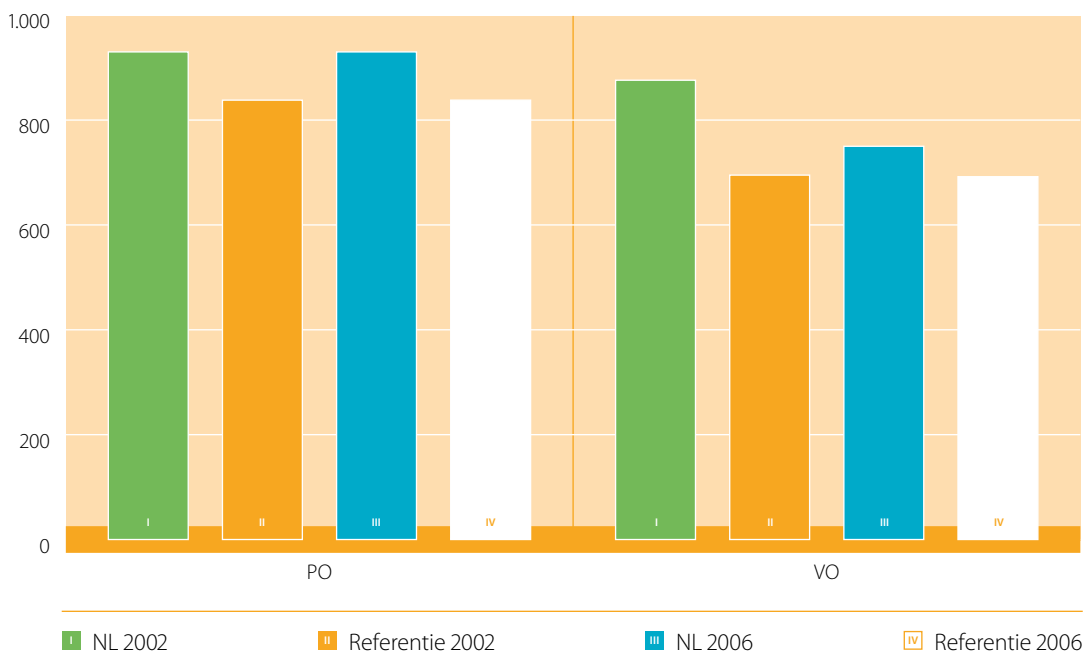
Bron: OECD, 2008

Aantal lesuren van docenten hoog

Het aantal lesuren van docenten is nog steeds relatief hoog vergeleken met andere landen, maar met name in het voortgezet onderwijs wel fors afgenomen (figuur 4 op pagina 28).²⁹ Figuur 7 in paragraaf 4.1 laat echter zien dat het aantal leerlingen per docent in het voortgezet onderwijs nog steeds relatief hoog is.

²⁹ Bij het berekenen van de referentiescore zijn Engeland en Zweden niet meegenomen omdat de lesuren in deze landen sinds een aantal jaren decentraal worden vastgesteld. In Engeland en Zweden is alleen centraal vastgelegd dat docenten respectievelijk 1.265 en 1.360 uur per jaar op school aanwezig dienen te zijn.

Figuur 4 Lesuur per leraar



Bron: OECD, 2008

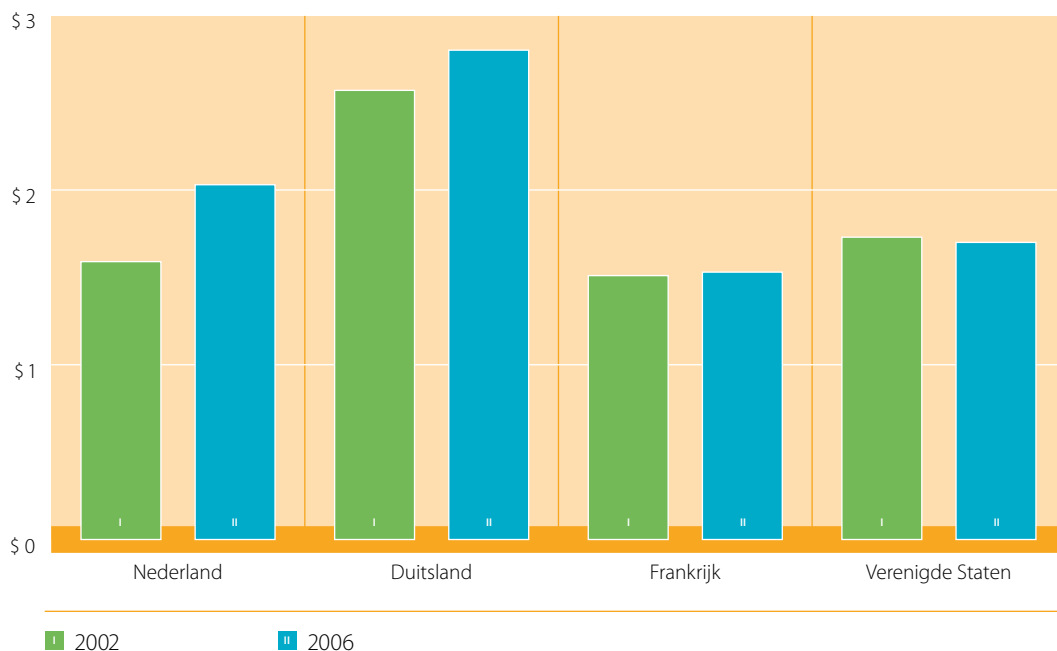
Doordat het relatief hoge aantal leerlingen verdeeld wordt over relatief veel lesuren wijkt de klassengrootte minder sterk af van andere landen. De gemiddelde klassengrootte is bijvoorbeeld 22,4 leerlingen in het primair onderwijs, vergeleken met 22,1 in Duitsland, 22,5 in Frankrijk en 24,5 in het Verenigd Koninkrijk.

Wanneer het salaris van docenten in het primair onderwijs wordt gecorrigeerd voor deze werktoedeling resulteert een salaris per leerling per lesuur van iets meer dan 2 dollar.³⁰ Een stijging van 25% ten opzichte van vier jaar geleden toen het met 1,59 dollar nog tussen het niveau van Frankrijk (1,51) en de Verenigde Staten lag (1,73). Een gecombineerd effect van klassenverkleining en salarisverhoging. In Duitsland ligt het loon dat docenten per leerling krijgen voor een uur les overigens met 2,80 dollar nog steeds een stuk hoger.³¹

³⁰ Daarbij is net als in figuur 3 uitgegaan van het salaris van een docent met vijftien jaar ervaring.

³¹ Gegevens voor België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden ontbreken, zodat het niet goed mogelijk is een referentiescore te berekenen.

Figuur 5 Salaris per lesuur per leerling in primair onderwijs



Bron: OECD, 2008 (bewerkt)

Voor andere sectoren ontbreken gegevens om een dergelijke vergelijking te maken. Daar speelt het probleem dat de klassengrootte sterk kan verschillen tussen vakken.

Kwaliteit en opleidingsniveau: steeds meer onbevoegden voor de klas

Net als in andere landen worden bepaalde groepen leerlingen (bijvoorbeeld op vmbo-scholen in de grote steden) vaker geconfronteerd met onbevoegde en lager gekwalificeerde docenten.³² Recent onderzoek wijst uit dat dit een serieuze reden tot zorg is. Clotfelter, Ladd & Vigdor (2007) vinden dat een derde van de achterstanden van zwarte leerlingen op 'high schools' in North Carolina kan worden verklaard door verschillen in de kwalificaties van de docenten.

De verschillen in lerarentekorten corresponderen voor een belangrijk deel met verschillen in beloningsachterstanden ten opzichte van het andere sectoren. De lonen in de marktsector liggen bijvoorbeeld in de Randstad een stuk hoger dan in de rest van het land, terwijl de onderwijssalarissen in heel Nederland hetzelfde zijn. Als gevolg daarvan kan de beloningsachterstand van docenten in de grote steden oplopen tot 30%, terwijl de lerarsalarissen op het platteland soms wel marktconform zijn.³³ Het verklaart ook waarom enkele grote steden voorrang verlenen aan docenten (evenals verpleegkundigen en politieagenten) bij de toewijzing van huurwoningen. Een docentensalaris biedt weinig perspectief op de woningmarkt in de Randstad. Mede om die reden hield de raad (2006g) een pleidooi voor een zogenoemde Randstadtoeslag voor docenten. In het convenant *LeerKracht van Nederland* is deze aanbeveling overgenomen in de zin dat de beloning van vo-leraren in de Randstad wordt verbeterd.

³² Verheij & Van Bergen, 2006.

³³ Heyma e.a., 2006.

Waarom het in het onderwijs lijkt te ontbreken is beloningsdifferentiatie tussen docenten in verschillende vakken. Dit draagt mogelijk bij aan solidariteit binnen de docentenkamer maar gaat ten koste van de leerlingen: zij worden in tekortvakken geconfronteerd met docenten van gemiddeld lagere kwaliteit. Ook het onderwijs kan zich niet onttrekken aan de wetten van de schaarste. De arbeidsmarktperspectieven van docenten zijn in bepaalde vakken nu eenmaal beter dan in andere. Als dit niet in de beloning tot uitdrukking komt zijn kwalitatieve tekorten onvermijdelijk.³⁴ Dit wordt bevestigd door recent Engels onderzoek waaruit blijkt dat particuliere scholen erin slagen om beter gekwalificeerde docenten in tekortvakken aan zich te binden met substantiële beloningstoelagen.³⁵ Ook in het hoger onderwijs doen zich zulke problemen voor.³⁶

Lage investeringen in scholing van docenten in het primair en met name het voortgezet onderwijs

De onderwijs-cao biedt in principe ruimte voor deskundigheidsbevordering: 10% van de normjaartaak van een leraar is gereserveerd voor deskundigheidsbevordering. Bij een volle aanstelling komt dat neer op 166 uur. Deskundigheidsbevordering vindt altijd plaats tijdens werktijd en wordt betaald door de werkgever. Zowel binnen het primair als het voortgezet onderwijs mag de werkgever de helft van deze deskundigheidsbevordering invullen voor de werknemer. Er bestaan echter geen betrouwbare gegevens of deze tijd daadwerkelijk aan deskundigheidsbevordering wordt besteed.

Voor zover bekend investeren scholen opvallend weinig in de bijscholing van hun docenten. De scholingsuitgaven in het onderwijs zijn lager dan in het bedrijfsleven. In 2005 bedroegen de gemiddelde scholingskosten per werknemer in het primair en voortgezet onderwijs respectievelijk 363 en 312 euro tegen 450 euro per werknemer in het bedrijfsleven.³⁷ Tussen 2000 en 2005 zijn de scholingsuitgaven in het primair onderwijs wel fors gestegen, maar in het voortgezet onderwijs zijn ze juist met 20% gedaald.

Voor de bve-sector is alleen een grovere indicatie mogelijk, maar daar lijkt de scholingsinspanning (met gemiddeld bijna 600 euro per werknemer) wel gunstig af te steken bij het bedrijfsleven.³⁸

Overigens is het aantal mensen dat bijscholing volgt in het onderwijs relatief hoog, maar dat komt waarschijnlijk doordat vaak gewerkt wordt met collectieve scholingsdagen in plaats van met scholing op maat. Vervangingsproblemen zijn hiervan een mogelijke oorzaak. Dit verklaart ook waarom de scholingsuitgaven voor ondersteunend en leidinggevend personeel op scholen vaak hoger zijn.³⁹

Het convenant *LeerKracht van Nederland* hoopt de bijscholing van docenten echter een impuls te geven. Naast het gebruik van het opleidingsniveau als een van de criteria voor de beloning van docenten is een lerarenbeurs (Fundatie/scholingsfonds) in het leven geroepen die docenten de mogelijkheid biedt om zich te scholen naar een hoger kwalificatieniveau.

Kwalificatie hogeschooldocenten omhoog

Het rijk schrijft hogescholen niet voor over welke graad of bevoegdheden een docent dient te beschikken. In het convenant *LeerKracht van Nederland* is in 2008 wel afgesproken dat het aantal hbo-docenten met een mastergraad naar 70% in 2014 moet stijgen (nu ruwweg geschat op 50%).⁴⁰ Docenten behoren minimaal een graad hoger opgeleid te zijn dan die waarvoor ze opleiden. De minister wil onder andere promotie-

34 Waterreus, 2007.

35 Green e.a., 2008.

36 Boyle, 2008.

37 Van Kessel e.a., 2007; Claessen. & Nieuwboer, 2007, p. 46-53.

38 Van Kessel e.a., 2007.

39 Van Kessel e.a., 2007.

40 OCW, 2008r.

vouchers inzetten: een financiële bijdrage die hbo-docenten in staat stelt zich aan een onderzoek te wijden en te promoten.

Onderzoek geeft ook aan dat docenten tot dusver te weinig tijd inzetten voor professionalisering.⁴¹ In de cao 2003-2004 is de aanspraak op scholing van individuele medewerkers van het hoger beroepsonderwijs geborgd, maar in de praktijk lijkt dit niet voldoende te werken. Leidinggevenden en docenten zien scholing en vorming vaak niet als een essentieel onderdeel van hun professionaliteit.⁴² Zij houden hun vak bij in hun vrije tijd en zetten de beschikbare middelen niet in voor scholing. De cao bevat nu de afspraak dat de docent moet kunnen kiezen tussen werktijdvermindering en investeren in eigen ontwikkeling.⁴³

Kwaliteit personeel universiteit

In het wetenschappelijk onderwijs hebben zeven universiteiten⁴⁴ in maart 2006 een overeenkomst gesloten inzake wederzijdse erkenning van de Basiskwalificatie Onderwijs. Om te komen tot meer geobjectiveerde verantwoording inzake de kwaliteit van personeel en personeelsbeleid hebben deze universiteiten afgesproken dat ze het bekwaamheidsniveau van docenten gaan vastleggen, zoals in de andere onderwijssectoren al langer gebruikelijk is. Via deze toetsing komt de docent in aanmerking voor de Basiskwalificatie Onderwijs. Hiermee wordt de docent door alle deelnemende instellingen erkend als gekwalificeerd docent in academisch onderwijs.

3.3 Inzet van leerlingen en studenten

De hoeveelheid tijd die leerlingen en studenten besteden aan hun studie is van grote invloed op de onderwijsuitkomsten.⁴⁵ Hoe zit het met de tijdsbesteding van Nederlandse leerlingen en studenten?

Te laag ambitieniveau van leerlingen in primair en voortgezet onderwijs

Hoeveel tijd leerlingen aan het onderwijs besteden ten opzichte van andere verplichtingen is onbekend.⁴⁶ Wel weten we dat onderwijs, zeker bij de wat oudere leerlingen, moet concurreren met sport, internet, tv, bijbanen en sociale contacten. Bijna 40% van de 3- tot 12-jarigen kijkt een half tot één uur per dag tv; 40% kijkt één tot twee uur tv per dag.⁴⁷ Bijna 70% van de scholieren in het voortgezet onderwijs heeft een bijbaan.⁴⁸ De raad adviseerde in 2006 periodiek metingen te verrichten naar de urenbesteding van studenten en leerlingen.⁴⁹

Daarnaast wordt de inzet van leerlingen bepaald door hun ambitieniveau. Dat niveau lijkt momenteel op veel scholen te laag te liggen. In *Partners in onderwijsopbrengst* (2008f) adviseerde de raad dat het niveau omhoog moet.⁵⁰

41 Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid/Onderwijsraad, 2001; Broekkamp & Van Hout-Wolters, 2006.

42 De Jong & De Jager, 2007, p. 25-28.

43 De huidige regelingen voor werktijdvermindering voor oudere werknemers worden vervangen door 'flexuren'. Dit zijn uren die kunnen worden ingezet voor scholing en/of werktijdvermindering. Elke medewerker die ten minste tien jaar (voltijds) in dienst is, krijgt aanspraak op 1.500 flexuren. Deze kunnen in overleg met de leidinggevende aangewend worden. Bron: Hoofdlijnenakkoord cao-hbo juli 2007 geraadpleegd op 3 december 2008 via www.aob.nl/kixtart/nm/articlefiles/6516-hoofdlijnenakkoordcao-hbo50707_definitief.doc.

44 Radboud Universiteit Nijmegen, Technische Universiteit Delft, Universiteit Amsterdam, Universiteit Twente, Universiteit Utrecht en Vrije Universiteit Amsterdam.

45 Stinebrickner & Stinebrickner, 2008.

46 Onderwijsraad, 2008f.

47 Zeijl e.a., 2005.

48 Nibud, 2008.

49 Onderwijsraad, 2006g.

50 Zie ook: Midterm Review: het beste onderwijs (TK 2008-2009, 31700 VIII, nr. 82)

Over de tijdsinzet van mbo-studenten is weinig bekend. Wel vindt een kwart van de mbo-studenten dat er op de opleiding onvoldoende wordt geleerd.⁵¹ Zij vinden zelf dus blijkbaar dat er van hen wel meer inzet verwacht mag worden.

Inzet van studenten voor de studie is beperkt

Onderzoekers uit Maastricht concludeerden dat eerstejaars economiestudenten van Nederlandse afkomst vakinhoudelijk ver achterblijven bij hun Duitse medestudenten: ze halen lagere cijfers en doen langer over hun studie.⁵² Een oorzaak leek de mindere bereidheid om zich in te spannen. Nederlandse studenten besteden ook relatief veel tijd aan andere zaken dan hun opleiding, zoals bijbanen. De samenhang tussen studie en betaalde bijbaan is negatief: zodra studenten aan de universiteit meer tijd besteden aan betaalde arbeid, benutten ze minder tijd voor hun studie. Voor studenten in het hoger beroepsonderwijs is dit minder het geval. In 2005 werkten studenten gemiddeld 8,6 uur per week naast hun studie.⁵³ De inzet van studenten voor hun studie ligt ook lager dan de 'norm' van 40 uur in de week. Studenten in het hoger beroepsonderwijs (voltijdopleiding) besteden gemiddeld 35 uur in de week aan hun studie, studenten in het wetenschappelijk onderwijs (voltijd) 33 uur.⁵⁴ De uren aantallen lopen daarbij uiteen van 28 uur (wo recht en wo economie) tot 42 uur (hbo taal & cultuur).

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de tijdsbesteding van Nederlanders blijkt dat het totaal aan opleiding bestede tijd van de Nederlandse bevolking de laatste jaren sowieso lager ligt dan eerder. Dit geldt met name voor scholieren en studenten.⁵⁵ De helft van de studenten is tussen de tien en twintig uur per week aan het werk. Inzet van studenten, zowel voor een gerichte inhoudelijke studiekeuze als tijdens de studie, zo vat het SCP een aantal studies samen, is van cruciaal belang voor studiesucces. Studenten die vooral de inhoud van de studie centraal stelden bij hun studiekeuze, studeerden bijvoorbeeld vlotter dan studenten die meer hebben gelet op zaken als de aanwezige faciliteiten, het gebouw waarin de opleiding is gevestigd, de beschikbaarheid van een kamer, het studentenleven in de studiestad, enzovoort.⁵⁶

Uit een onderzoek binnen de PGO-opleiding Gezondheidswetenschappen in Maastricht blijkt dat het aantal zelfstudie-uren langzaam maar zeker daalt (van 23,3 uur in 1997/1998, 19,9 uur in 2000/2001 naar 16,2 uur in 2005/2006).⁵⁷ Van Berkel ziet als mogelijke oorzaak hiervan, naast het feit dat studeren door bijbaantjes en studentactiviteiten een nevenschikte activiteit lijkt te worden, dat studenten steeds efficiënter en resultaatgerichter studeren. Dit gaat ten koste van het lezen van additionele literatuur, waarmee de student de leerstof in een breder perspectief leert plaatsen. Wat evenmin bevorderlijk lijkt is de tentamenvorm die vaak enkel is afgestemd op de hoeveelheid studenten, zoals een reeks meerkeuzevragen. Dit nodigt meer uit tot kort feiten stampen dan het tijdrovende aanleren van hogere cognitieve vaardigheden.

Scholingsinzet van werknemers

De inzet van werknemers (in termen van het aantal gevolgde opleidingsuren) is tussen 1999 en 2005 sterk afgenomen. Het aantal uren dat werd besteed aan scholing daalde van 75 miljoen uur in 1999 naar 47 miljoen uur in 2005. Een mogelijke verklaring voor deze daling is de veranderde conjuncturele situatie. In 1999 trok de conjunctuur net aan zodat nieuwe werknemers moesten worden geschoold, terwijl daar in 2005 door de dalende conjunctuur waarschijnlijk minder behoefte aan was. Ruim de helft van de bedrijven geeft ook

51 Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, 2008.

52 Tempelaar e.a., 2007, p. 4-9.

53 ITS, 2006.

54 Researchned, 2008

55 SCP, 2006.

56 SCP, 2006.

57 Van Berkel, 2008.

aan dat de kennis van werknemers in 2005 op het vereiste niveau was. Tegelijkertijd bleken de opleidingskosten per opleidingsuur tussen 1999 en 2005 met 60% te zijn gestegen. Dit is fors hoger dan de inflatie die in totaal 16% bedroeg.⁵⁸

3.4 Maatschappelijke steun voor het onderwijs

Een andere indicator voor de kwaliteit van het onderwijs is de input uitgedrukt in maatschappelijke steun.⁵⁹ Hoe tevreden is de Nederlandse bevolking over het onderwijs? En wat is de omvang van de morele of niet materiële steun aan onderwijs in ons land? Treedt de samenleving onderwijs met aandacht en mogelijk zelfs met een zekere koestering tegemoet? Hoe groot is de bereidheid er zelf tijd en moeite in te steken?

Tevredenheid over onderwijs blijft zo'n beetje gelijk

De jaarlijkse *Onderwijsmeter* probeert aan te geven wat de Nederlandse burgers in het algemeen en ouders van het onderwijs in het bijzonder van het onderwijs vinden. Uit de *Onderwijsmeter 2008* blijkt dat burgers de kwaliteit van het onderwijs waarderen met een 6 waar ouders een ruime 7 geven. Burgers waarderen het vmbo het laagst (een 5,9) en het wetenschappelijk onderwijs het hoogst (een 6,8). Ouders waarderen het voortgezet onderwijs iets lager dan het primair onderwijs: respectievelijk een 7,3 en 7,5. De lage waardering van burgers voor het onderwijs verklaren de onderzoekers doordat burgers met name geïnformeerd worden door de media ('goed nieuws is geen nieuws') en niet altijd ervaringsdeskundig zijn. In vergelijking met voorgaande jaren is de waardering gelijk gebleven, ondanks alle negatieve aandacht die het onderwijs heeft gekregen in de pers.

Als grootste zorgpunten in het onderwijs noemen de respondenten het lerarentekort, de beperkte vakbekwaamheid van de leraren en de lesuitval. Ouders noemen daarnaast nog het gebrek aan aandacht voor waarden en normen in het onderwijs. Over de persoonlijke begeleiding die het onderwijs biedt zijn zowel burgers als ouders wel tevreden.

In vergelijking met voorgaande jaren willen burgers en ouders veel meer aandacht voor basisvaardigheden in het onderwijs. Een verplichte toets aan het einde van het primair onderwijs is een goede manier om vast te stellen of leerlingen ook voldoende kunnen als ze dit onderwijstype afsluiten.

Dat sommige ouders bezorgd zijn over de kwaliteit van het publiek bekostigde onderwijs blijkt bijvoorbeeld uit de deelname aan uitwijkonderwijs (zie paragraaf 5.1). Daarnaast zijn er sinds enkele jaren ontwikkelingen zoals de oprichting van Beter Onderwijs Nederland, waarin met name docenten hun zorgen uiten over de kwaliteit van het onderwijs.

Ouderparticipatie in het primair onderwijs is afgenomen

In Nederland zijn in de Wet op het basisonderwijs (WOB) en in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) artikelen opgenomen die de ouders mogelijkheden bieden deel te nemen aan vormen van ouderparticipatie⁶⁰. Wel is uit internationaal onderzoek duidelijk dat een grote mate van formele medezeggenschap niet automatisch betekent dat deze in de praktijk wordt gebracht.⁶¹ Veel ouders klagen dat zij voornamelijk worden betrokken bij praktische zaken, maar weinig bij inhoudelijke discussies.

58 CBS, 2007d.

59 Scheerens (2007) voert steun van ouders en 'peers' bijvoorbeeld op als inputindicator.

60 Met ouderparticipatie is hier bedoeld het deelnemen van ouders aan activiteiten binnen de school voor de leerlingen.

61 OESO, 2006.

Ouders kunnen bijvoorbeeld participeren door lid te zijn van de ouderraad of door te helpen als begeleider bij sportdagen, schoolreisjes, festiviteiten rond Sinterklaas en kerstmis of bij de luizencontroles. Ouderparticipatie is van belang om een aantal redenen, zo schrijft het SCO-Kohnstamm Instituut in een onderzoek uit 2004. Het kan taakverlichting geven voor de school (pragmatisch motief), helpen de opvoeding van school en ouders op een lijn te brengen (pedagogisch motief), het kan het leerproces ten goede komen (onderwijspsychologisch motief) en het kan worden gezien als een vorm van democratisering en een middel tot culturele integratie (maatschappelijk motief).⁶² Directeuren en ouders waren het, blijktens het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut, samen eens over de voordelen van ouderparticipatie: zonder ouderparticipatie lijkt het voor scholen niet goed mogelijk om de vele activiteiten te organiseren en uit te voeren.

Het SCO-Kohnstamm Instituut ziet geen aanwijzingen dat de deelname van ouders aan de medezeggenschapsraad en de ouderraad de laatste tien jaar is afgenomen. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen dat ouders minder deelnemen aan activiteiten op school: de gemiddelde urenbijdrage van ouders per school is tussen 1993 en 2003 afgenomen van 1.100 tot 700 uur. Het aantal ouders dat participeert is wel toegenomen. Blijkbaar wordt er dus minder werk verzet door meer ouders. Directeuren wijten de afname van de ouderparticipatie voornamelijk aan de toegenomen werkdruk onder ouders. Een deel van de afname van ouderparticipatie kan ook worden verklaard uit veranderingen in het onderwijs zelf.

Ouderbetrokkenheid en -participatie verschilt per specifieke ouderpopulatie

Het ITS heeft in 2007 de samenwerking ouders-school en de uiteenlopende varianten van ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie in relatie tot de specifieke ouderpopulatie in kaart gebracht.⁶³ Op scholen met veel allochtone Nederlandse achterstandsl leerlingen bleek het belangrijkste doel het verbeteren van de toerusting van ouders en leraren met het oog op versterking van de ouder-schoolrelatie en de schoolloopbaan van de leerling. Bij scholen met veel niet-achterstandsl leerlingen en scholen met veel autochtone achterstandsl leerlingen staat het organisatorische doel voorop: het leveren van een bijdrage van ouders aan het reilen en zeilen van school. Volgens de schoolleiders die aan dit onderzoek hebben meegewerkt zijn er verschillende knelpunten: bij het middelbaar en hoger milieu is het grootste knelpunt dat ouders geen tijd hebben voor deelname aan activiteiten. Bij allochtone lager opgeleide Nederlandse ouders is de slechte beheersing van het Nederlands het grootste probleem. Andere redenen om niet te participeren voor deze groep ouders zijn: onvoldoende inzicht in het onderwijs, zichzelf niet geschikt achten, onderwijs niet als hun verantwoordelijkheid voelen en een te groot verschil tussen de eigen pedagogische aanpak en die van school.

⁶² Overmaat & Boogaard, 2004.

⁶³ Smit e.a., 2007.

Het onderwijsproces wordt hier bekeken aan de hand van indicatoren op micro-, meso- en macroniveau. Op microniveau zijn dat bijvoorbeeld het aantal voorgeschreven instructie-uren voor leerlingen en het aantal leerlingen per docent. Op mesoniveau wordt gekeken naar het aandeel 'overhead' ten opzichte van het primaire proces. Op macroniveau wordt de stand van educatief Nederland beschreven aan de hand van bijvoorbeeld toezicht en 'governance' en bestuurlijke variëteit.

4

Proceskenmerken

4.1

Microniveau

Bescherming van de onderwijstijd

De tijd die mensen aan het onderwijs besteden kan direct worden bepaald door meting en observatie, en indirect door te kijken naar de duur van de leerplicht, het aantal jaren onderwijsdeelname, de duur van het schooljaar en de schoolweek, het aantal lessen per jaar en de lesuitval.

In de Europese referentielanden Vlaanderen, Zweden en Frankrijk draagt het ministerie van Onderwijs zorg voor het onderwijs aan leerlingen onder de 3 jaar.⁶⁴ Nederland kent nu nog geen kleuteronderwijsvoorzieningen in de letterlijke zin voor kinderen jonger dan 4 jaar.⁶⁵ Nederland is in vergelijking met de Europese referentielanden het enige waar leerlingen in het primair onderwijs worden toegelaten voordat ze leerplichtig zijn.⁶⁶ Kinderen kunnen al vanaf 4 jaar naar het basisonderwijs.⁶⁷ Bijna alle 4-jarigen (99,3%) doen dat ook.⁶⁸

In Nederland begint de voltijdleerplicht op de eerste schooldag die volgt op de maand waarin het kind 5 jaar is geworden. Sinds 1 augustus 2007 duurt de voltijdleerplicht tot het einde van het schooljaar waarin de leerlingen 16 jaar worden.

Na het beëindigen van de voltijdleerplicht geldt de kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen 18 jaar zijn en nog geen startkwalificatie hebben behaald. Om te voldoen aan de kwalificatieverplichting is het niet vereist een voltijds opleiding te volgen. Aan de kwalificatieplicht kan ook worden voldaan door het volgen van een leer/werktraject. Leerlingen uit het praktijkonderwijs, zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte leerlingen zijn van de kwalificatieplicht vrijgesteld.⁶⁹

64 European Commission, 2005.

65 Eurydice, 2007.

66 European Commission, 2005.

67 Eurydice, 2007.

68 Eurydice, 2005.

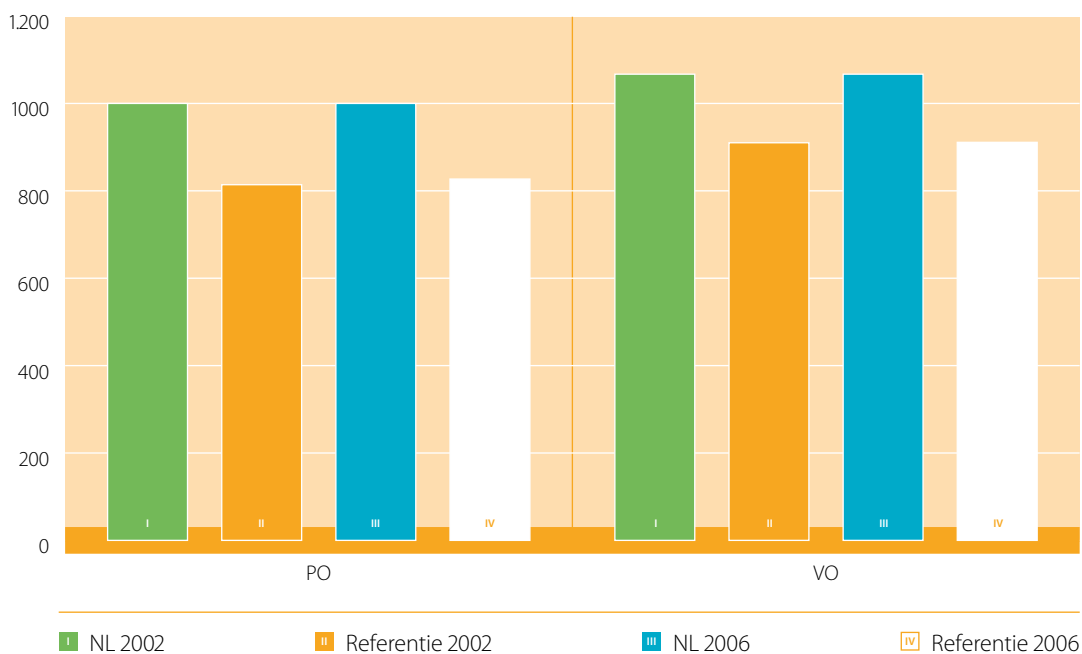
69 OCW, 2008t.

Nederland staat wat betreft de duur van de leerplicht samen met België bovenaan in vergelijking met de Europese referentielanden. Zweden kent evenals de meeste 'Länder' in Duitsland een leerplicht van slechts negen jaar.⁷⁰

De totale duur van de onderwijsdeelname omvat ook het onderwijs voor en na de leerplichtige leeftijd. Met een verwachte duur van 17,2 jaar onderwijsdeelname zit Nederland in de middenmoot. Van de Europese referentielanden heeft het Verenigd Koninkrijk met 20,1 jaar de hoogst verwachte verblijfsduur en Frankrijk met 16,6 jaar de kortste.⁷¹

In het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in Nederland gelden wettelijke minimumnormen voor de onderwijstijd. In het primair onderwijs gaat het om 940 klokuur per jaar, in de onderbouw van het voortgezet onderwijs om 1.040 uur, in de bovenbouw om 1.000 uur en in het examenjaar 700 uur en ten slotte 850 uur per jaar in het middelbaar beroepsonderwijs (om in aanmerking te komen voor voltijds studiefinanciering).⁷² In het hoger onderwijs bestaat geen wettelijke eis voor het minimum aantal klokuren.⁷³ Figuur 6 laat zien dat het (voorgeschreven) aantal uren instructie de afgelopen vier jaar nauwelijks is gewijzigd.⁷⁴

Figuur 6 Leerlinginstructie (uren per jaar)



Bron: OECD, 2008

⁷⁰ Eurybase Duitsland (2006/2007); Frankrijk (2006/2007); Zweden (2006/2007); Engeland, Wales and Noord Ierland (2007/2008). Zie www.eurydice.org.

⁷¹ European Commission, 2005.

⁷² Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

⁷³ Inspectie van het Onderwijs, 2007.

⁷⁴ Het uren aantal in de onderbouw van het voortgezet onderwijs staat momenteel ter discussie. De Commissie Onderwijstijd adviseerde in december 2008 dat de onderwijstijd in de onderbouw moest worden teruggebracht naar 1.000 uur. Daarnaast zou volgens de commissie de zomervakantie met een week moeten worden ingekort om scholen meer mogelijkheid te geven de verplichte onderwijstijd in te plannen.

Het Nederlandse schooljaar in het primair onderwijs duurt minimaal 200 dagen. Dit is een langer schooljaar dan die in de referentielanden Frankrijk, Vlaanderen, Duitsland en Engeland (180 tot 190 dagen). De zomervakantie in Nederland duurt zes weken; dat is relatief kort. In alle referentielanden duurt de schoolvakantie in het primair onderwijs net zo lang als de schoolvakantie in het voortgezet onderwijs. In Nederland duurt de schoolvakantie in het voortgezet onderwijs zeven weken.⁷⁵

De leerlingen in het primair onderwijs gaan in Nederland over het algemeen vijf dagen per week naar school met op woensdag een halve dag. De scholen in Nederland zijn vrij om het lesrooster naar eigen inzicht aan te passen. De meeste scholen geven de eerste vier groepen de vrijdagmiddag vrij of een vrijdag per maand. De referentielanden verschillen in de mate waarin de schoolbesturen invloed kunnen uitoefenen op en de scholen vrijheid hebben om invulling te geven aan de organisatie van de schooldagen. In deze landen duurt een schoolweek over het algemeen vijf hele of negen halve dagen.⁷⁶

Lesuitval in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs

Uit onderzoek van de inspectie in het schooljaar 2005/2006 bleek dat zo'n 40% van de scholen in de onderbouw voldeed aan de wettelijk geprogrammeerde onderwijstijd. In de bovenbouw gold dit voor 70% van de scholen. Ongeveer een kwart van de scholen haalde zowel in de onder- als in de bovenbouw de vereisten. Verder bleef 70% van de scholen binnen het door de inspectie vastgestelde maximum aantal dagen structureel uitval. Wanneer ook de (incidentele) lesuitval aan het eind van het schooljaar werd meegerekend, voldeed bijna geen enkele school aan de wettelijke vereisten.⁷⁷ Gemiddeld bleek 6,7% van de lessen in het voortgezet onderwijs te vervallen.⁷⁸ In het middelbaar beroepsonderwijs voldeed 28% van de onderzochte opleidingen niet aan de norm van 850 uren gerealiseerde onderwijstijd.⁷⁹

Sinds augustus 2006 gelden er in het onderwijs nieuwe normen voor de onderwijstijd (onderbouw vo van 1.067 naar 1.040 uren). De inspectie deed in 2007 onderzoek specifiek gericht op de scholen (in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) die problemen hadden met het realiseren van onderwijstijd. Nog niet al deze scholen blijken erin geslaagd beter te voldoen aan de urennorm dan in de vorige meting.⁸⁰ In het onderzoek naar de onderwijstijd en de lesuitval van de scholen voor voortgezet onderwijs werd halverwege het schooljaar 2006-2007 gekeken naar de gerealiseerde onderwijstijd. Het aantal scholen dat het minimum aantal uren inroosterde en realiseerde bleek onverminderd laag. Wel werd er een groter percentage van de wettelijke norm aan uren ingeroosterd.⁸¹ In de *Onderwijsmeter 2007* noemen ouders lesuitval en onderwijstijd als belangrijkste zorgpunten in het onderwijs, behalve in het basisonderwijs.⁸² Aan het eind van het schooljaar 2006-2007 signaleert de inspectie dat mbo-scholen en scholen voor voortgezet onderwijs zich bewuster worden van het belang van onderwijstijd. Er wordt enige vooruitgang geboekt in het realiseren ervan.⁸³

Hoewel er voor het hoger onderwijs geen wettelijke normen zijn geformuleerd, deed de inspectie eind 2007 onderzoek naar de onderwijstijd in het hoger onderwijs.⁸⁴ De geprogrammeerde onderwijstijd door de opleidingen is vergeleken met de gerealiseerde onderwijstijd volgens de studenten. De geprogrammeerde onderwijstijd (contacttijd en stage) ligt met gemiddeld 36 uur gelijk op het hoger beroeps- en het

75 European Commission, 2005; Eurydice, 2007.

76 Eurydice, 2007. Eurybase Duitsland (2006/2007); Frankrijk (2006/2007); Zweden (2006/2007); Engeland, Wales and Noord-Ierland (2007/2008), zie www.eurydice.org.

77 Inspectie van het Onderwijs, 2006c.

78 Berndsens e.a., 2006.

79 Inspectie van het Onderwijs, 2006a.

80 Inspectie van het Onderwijs, 2007c en 2007e.

81 Berndsens e.a., 2007.

82 Gemmeke e.a., 2007.

83 Inspectie van het Onderwijs, 2007e.

84 Inspectie van het Onderwijs, 2007d.

wetenschappelijk onderwijs. Lesuitval komt echter beduidend vaker voor in het hoger beroepsonderwijs dan in het wetenschappelijk onderwijs. Een kwart van de eerstejaars hbo-studenten geeft aan dat de lesuitval meer dan 10% bedraagt. In het wetenschappelijk onderwijs meldt in alle leerjaren slechts 5% van de studenten een lesuitval van meer dan 10%.

Groepsgrootte en aantal leerlingen per docent

Nederland heeft geen wettelijk vastgelegd minimum of maximum voor de klassengrootte.⁸⁵ In de bekostigingssystematiek zijn wel aanwijzingen te vinden voor het aantal leerlingen per docent. Zo wordt in de berekening van de 'lumpsum' die basisscholen krijgen toegekend, rekening gehouden met een verhouding leerkracht-leerlingen in de onderbouw van 1:20. Sinds het schooljaar 1997/1998 krijgen scholen bovendien middelen van de overheid om de groepsgrootte in de onderbouw te verkleinen. Vanaf oktober 2003 mogen deze middelen ook in de bovenbouw worden ingezet.⁸⁶

Figuur 7 toont duidelijk het effect van de inzet van deze middelen voor klassenverkleining in het primair onderwijs. Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs is daarentegen nog steeds relatief hoog. In het hoger onderwijs is het aantal studenten per docent gestegen naar een niveau dat vergelijkbaar is met de referentielanden.

Figuur 7 Aantal leerlingen per docent



Bron: OECD, 2008

Het aantal leerlingen per docent ligt in het primair onderwijs in Nederland met 15,3 leerlingen per docent iets onder het gemiddelde van de referentielanden (16,5). Engeland heeft met 19,8 de meeste leerlingen per docent. België en Zweden hebben het minste aantal leerlingen per docent (respectievelijk 12,6 en 12,1).

⁸⁵ European Commission, 2005.

⁸⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2007b.

De klassen in het primair onderwijs bestaan in Nederland gemiddeld uit 22,4 leerlingen (in 2002 was dit nog 23,9). Daarmee zit de klassengrootte op het niveau van referentielanden als Duitsland en Frankrijk. Engeland heeft met 24,5 leerlingen iets grotere klassen. Voor België en Zweden is de exacte klassengrootte onbekend, maar deze is waarschijnlijk iets kleiner gezien het lage aantal leerlingen per docent.⁸⁷

Binnen het voortgezet onderwijs zijn er in Nederland 15,8 leerlingen per docent; dat is meer dan gemiddeld in de referentielanden (12,6). Daar varieert het aantal leerlingen per docent van 9,9 (België) tot 15,1 (Duitsland).

In het hoger onderwijs loopt Nederland met het gemiddeld aantal studenten per docent vrijwel in de pas met de referentielanden (14,9 tegen 14,7). Vier jaar geleden was het aantal studenten per docent in Nederland met 13 echter nog aanzienlijk kleiner. Ook is er een groot verschil tussen sectoren.

Verschillen in ratio student/docent

Bij psychologie is er, inclusief studentassistenten, ongeveer 1 docent per 40 studenten beschikbaar. Zonder student-assistenten wordt dit 1 per 55. Bij biologie en scheikunde bedraagt deze ratio ongeveer 1 per 10-15.

Bron: <http://inspraak.sgsutrecht.nl/>

Afsluiting en examinering primair onderwijs

Het primair onderwijs wordt niet met een examen afgesloten. Wel maakt het merendeel van de scholen gebruik van een eindtoets voor het basisonderwijs. Die van het Cito is het meest gebruikt. Omdat de resultaten op deze toets steeds vaker voor andere doeleinden wordt gebruikt (ranglijsten in weekbladen, minimale testcores als toelatingseis voor het voortgezet onderwijs en gebruik van deze gegevens door de inspectie) hangt er niet alleen voor leerlingen, maar ook voor scholen steeds meer van af. In 2004 leidde een krantenbericht in het *Parool* over de praktijk waarin zwakke leerlingen werden uitgesloten van deelname aan de toets, tot Kamervragen.⁸⁸ De minister van Onderwijs heeft op 10 februari 2006 aan de inspectie gevraagd onderzoek te doen naar scholen die leerlingen niet laten meedoen aan de Cito-toets. Leerlingen zouden niet op deze wijze buiten de kwaliteitszorg gehouden moeten worden.⁸⁹

De raad adviseerde in *Presteren naar vermogen* dat de onderwijstijd in groep 8 beter benut zou kunnen worden door het eindrapport van de basisschool meer gewicht te geven. De po-raad stelde voor om scholen de Cito-eindtoets pas aan het einde van het schooljaar af te nemen.⁹⁰ Een voorstel dat veel neveneffecten kan hebben. De staatssecretaris heeft de sectororganisaties gevraagd hun voorstel verder uit te werken.

Afsluiting en examinering voortgezet onderwijs

In de verkenning *Doorstroom en talentontwikkeling* deed de raad verslag van de discussie die is ontstaan naar aanleiding van een onderzoek van De Lange & Dronkers (2006) naar het grote verschil in cijfers tussen het schoolexamen en het eindexamen.⁹¹ Uit dit onderzoek bleek dat schoolexamens op veel scholen ho-

⁸⁷ Voor het voortgezet en hoger onderwijs bestaan geen OECD-indicatoren van de klassengrootte. In deze sectoren zouden dergelijke indicatoren ook minder informatief zijn vanwege de grote variatie aan schooltypen, vakken en onderwijsvormen.

⁸⁸ Vragen van het lid Hamer (PvdA) aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het niet afnemen van de Cito-toets in Amsterdam bij achterstandsl leerlingen (ingezonden 6 juli 2004). TK 2003-2004, 173 50.

⁸⁹ OCW, 2008q.

⁹⁰ Uitspraken gedaan in het *NOS Journaal* van 12 december 2008.

⁹¹ De Lange & Dronkers, 2006.

gere cijfers opleveren dan het centraal eindexamen. In 2007 concludeerde de inspectie dat deze verschillen over de tijd stabiel zijn gebleven. In december 2008 reageerde de staatssecretaris door voor te stellen zowel de kwaliteit van de schoolexamens beter te borgen, als ook te eisen dat het eindcijfer voor het centraal examen gemiddeld een voldoende is.⁹² Daarnaast mogen examenkandidaten van havo en vwo maximaal één 5 binnen de vakken Nederlands, Engels en wiskunde als eindcijfer halen. Met deze maatregelen volgt de staatssecretaris voor een groot deel het advies van de raad uit *Doorstroom en talentontwikkeling* en sluit zij aan bij de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem. De PO-Raad is voorts bezig een standaard te ontwikkelen voor het schoolexamen.

Kwalificatiedossiers middelbaar beroepsonderwijs

Voor ieder mbo-curriculum zijn in principe drie eisen leidend: vereisten voor het beroep, algemene eisen van burgerschap en eisen voor de doorstroom naar lang mbo of naar hbo. De eisen voor het beroep worden vastgesteld in overleg tussen werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen. Deze beroepseisen worden per opleiding vastgelegd in een kwalificatiedossier (KD). De opleidingsoverstijgende eisen – waarvan iedere mbo-gediplomeerde dient te voldoen – staan in het brondocument *Leren, Loopbaan en Burger-schap* (LLB). Sinds 1 augustus 2008 zijn alle mbo-opleidingen verplicht de eisen die dit document noemt na te streven. Het brondocument en het kwalificatiedossier geven dus samen aan wat verwacht wordt van iemand die een diploma kort of lang mbo behaalt.

Vanaf 2010 krijgen alle eerstejaars studenten die starten in het middelbaar beroepsonderwijs een op de nieuwe kwalificatiedossiers gerichte opleiding aangeboden. De meeste opleidingen zijn in de afgelopen jaren bezig geweest zich hierop voor te bereiden. Momenteel is 60% van de nieuwe opleidingen klaar of grotendeels klaar.⁹³ De kwalificatiedossiers zijn in feite een nieuwe generatie eindtermen (met kerntaken, werkprocessen en competenties). Het is aan de scholen om te bepalen met welke didactische mix ze deze willen realiseren, op welk niveau, voor welke doelgroep studenten. Voor deze loskoppeling van doel en didactiek heeft de raad al eerder gepleit.⁹⁴

Met ingang van 2011 krijgen de mbo-opleidingen meer speelruimte om studenten te bedienen die nog niet precies weten welk beroep ze willen gaan uitoefenen. Dit gebeurt op verzoek van het onderwijsveld.⁹⁵ De opleidingen krijgen meer programmeerruimte om studenten breed in te laten stromen in opleidings-domeinen (clusters van meerdere kwalificatiedossiers met bijbehorende uitstroombifferentiaties).

Toezicht op examens middelbaar beroepsonderwijs naar inspectie

Onder de WEB zijn de mbo-instellingen zelf verantwoordelijk geworden voor de examens van de beroeps-opleidingen die zij verzorgen. Omdat het toezicht door het in 2002 opgezette Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) niet naar behoren werkte, is dit sinds november 2007 overgeheveld naar de inspectie. De inspectie werkt met proportioneel toezicht waarbij zij instellingen die aantonen het onderwijs en de examinering op orde te hebben minder intensief bezoekt dan instellingen waarbij dat niet het geval is. Dit vergt overigens wel een andere verhouding tussen instelling en toezichthouder. De instelling moet immers zelf verantwoorden dat de kwaliteit op orde is. Dit stelt hogere eisen aan de interne toezichthouder.⁹⁶

⁹² TK 2008-2009, 31289, nr. 44.

⁹³ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

⁹⁴ Onder andere in Onderwijsraad, 2008g.

⁹⁵ TK 2007-2008, 31289, nr. 39.

⁹⁶ Hooge e.a., 2006.

Wegvallen overheidstoezicht educatie

Door het wegvallen van een wettelijke basis voor vaststaande voorzieningen bij alle roc's gefinancierd door de gemeente, vervalt per 1 januari 2011 ook de verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de kwaliteit, toegankelijkheid en deugdelijkheid van het educatieaanbod.⁹⁷ De inspectie oefent er dan ook geen toezicht meer op uit. Onzekerheid over de toekomst van het educatieaanbod wordt versterkt doordat de interesse van de lokale politiek in dit aanbod niet altijd aanwezig is.⁹⁸

Staatsecretaris Van Bijsterveldt heeft aangegeven dat de kwaliteit van de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs de komende jaren nog verder verhoogd moet worden.⁹⁹ Drie ontwikkelingslijnen zijn hiervoor beschreven: introductie van centrale examinering van de Nederlandse taal en het rekenen/wiskunde, standaardisering van de examinering van beroepsgerichte vakken, en stimulering van een verdere vergroting van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering.

Rekentoetsen in het hoger beroepsonderwijs

Vanaf september 2006 toetsen pabo's de rekenvaardigheid van studenten. Studenten die op een diagnostische toets aan het begin van het eerste jaar het vereiste niveau niet halen, kunnen in het eerste jaar worden bijgespijkerd. Aan het einde van het eerste jaar maken zij opnieuw een rekentoets. Pas als zij die met voldoende resultaat hebben afgelegd, kunnen zij naar het tweede jaar van de opleiding. De rekentoets blijkt voor een deel van de studenten een groot struikelblok te zijn. In 2007 haalde bijna een kwart van de studenten de rekentoets niet.¹⁰⁰

Examinering in het kader van levenslang leren

In de afgelopen periode is het systeem van elders verworven competenties (EVC) verder tot ontwikkeling gebracht. In oktober 2006 heeft een groot aantal instellingen een kwaliteitscode ondertekend die is opgesteld door het kenniscentrum EVC in nauw overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voorts is de deelname aan het staatsexamen gestegen.

De Examenkamer (certificering van private examens) heeft een steeds belangrijker functie. De Examenkamer is een onafhankelijke toezichthoudende instelling voor beroepskwalificerende en/of functiegerichte examens. Maar ook examens die door het bedrijfsleven als zeer belangrijk worden gekwalificeerd kunnen voor toezicht van de Examenkamer in aanmerking komen. De criteria waaraan exameninstellingen en examens dienen te voldoen kunnen worden opgevraagd bij de Examenkamer. Diploma's die gekoppeld zijn aan de betreffende examens worden vervolgens door de Examenkamer erkend.¹⁰¹

Internationalisering (taal, structuur, inhoud van opleidingen)

In 2005 stonden 17.500 studenten uit andere EU-landen in Nederland ingeschreven, terwijl 10.500 Nederlanders in andere EU-landen studeerden. Van de Nederlandse studenten in het buitenland blijven de meesten relatief dicht bij huis: in 2002 ging 22% naar België, 19% naar het Verenigd Koninkrijk en 16% naar Duitsland. Daarna waren de VS de belangrijkste bestemming, met 15% van de uitwisselingsstudenten.¹⁰²

De studenten uit het buitenland maakten in 2002 nog geen 4% uit van alle studenten aan Nederlandse instellingen (aio's niet meegeteld). De meeste buitenlandse studenten komen uit de buurt, zij het relatief

97 De bestedingsverplichting bij roc's wordt vanaf 2011 gefaseerd afgebouwd, tenzij de resultaten van het evaluatieonderzoek (verwacht in april 2009) uitwijzen dat dit beter anders kan. (TK 2007-2008, 29461, nr. 48)

98 Van Schoonhoven, 2008.

99 OCW, 2008y.

100 Uitval op pabo door toets in rekenen. *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2007.

101 Meer informatie over de Stichting Examenkamer is te vinden op www.examenkamer.nl

102 OECD, 2008. De cijfers die de OECD hierin gebruikt dateren uit 2002.

vaker uit Duitsland (22%) en minder vaak uit België (10%) en het Verenigd Koninkrijk (3,3%). Verder is Nederland een populaire bestemming voor studenten uit Spanje (5,4%), Turkije (4,8%) en China (4,3%). Slechts 1,3% komt uit de VS.¹⁰³

Dit betekent dat Nederland netto-exporteur is van hoger onderwijs. Dit is op zich goed nieuws. Daarbij geldt de kanttekening dat de buitenlandse studenten maar een klein deel van de rekening betalen. De Nederlandse overheid dekt het grootste deel van de opleidingskosten van zowel Nederlandse studenten als studenten uit andere EU-landen.

Dit zou veranderen wanneer de eigen bijdrage van studenten in de vorm van collegegelden werd verhoogd. Om de toegankelijkheid te waarborgen zal dit geleidelijk moeten gebeuren en vooral in de masterfase. In het advies *Doelgericht investeren in onderwijs* heeft de raad (2006a) gepleit voor het geleidelijk verhogen van de eigen bijdrage van 20% nu naar 30% voor bacheloropleidingen en 40% voor masteropleidingen.

Vreemde taal als instructietaal

Op termijn spreekt ten minste driekwart van de Nederlandse burgers twee vreemde talen op een niveau waarmee zij zich in de praktijk in uiteenlopende situaties kunnen redden, althans dat is de Europese en Nederlandse ambitie. Nederlanders hebben meer en een betere taalbeheersing nodig om deze ambitie te kunnen halen en te kunnen blijven meekomen in een internationale economie.

In het Nederlandse onderwijs is onderdompelingsonderwijs niet de norm, maar de belangstelling ervoor groeit. Twee soorten zijn in opkomst: het vroeg vreemdetalenonderwijs (vvto) en het tweetalig onderwijs (tto). Vroeg vreemdetalenonderwijs vindt plaats op de basisschool. Basisscholen die kiezen voor vroeg vreemdetalenonderwijs bieden leerlingen al vroeg activiteiten in een vreemde taal aan, soms al vanaf groep 1. Op deze leeftijd is een kind nog niet bekend met grammaticale structuren. De vreemde taal wordt direct geleerd door deze te gebruiken, bijvoorbeeld bij het samen zingen van liedjes, voorlezen, enzovoort. In 2007 boden 121 basisscholen in Nederland vroeg vreemdetalenonderwijs aan, dat wil zeggen al eerder dan groep 7, activiteiten in een vreemde taal, meestal het Engels en via onderdompeling.

Bij tweetalig onderwijs wordt een deel van de zaakvakken (bijvoorbeeld geschiedenis en wiskunde) in de nationale taal (het Nederlands) gegeven, een ander deel in de vreemde taal. In een tweetalige klas spreken docenten en leerlingen op dat moment geen Nederlands: de doeltaal is de voertaal. Tot slot betekent versterkt talenonderwijs (vto) niets anders dan dat een school voor voortgezet onderwijs extra aandacht schenkt aan taalonderwijs. De school geeft bijvoorbeeld meer uren taalonderwijs dan verplicht, biedt talen aan die normaliter niet in het curriculum voorkomen, gebruikt vernieuwende methoden, of richt een topklas in voor getalenteerde leerlingen.

In het basisonderwijs vindt de raad het van belang eerder te beginnen met een vreemde taal. Engels zal vaak de meest aangewezen taal zijn omdat de meeste kinderen van jongs af aan met deze taal in aanraking komen. In de grensstreken geldt dit voor het Duits en Frans. Wanneer het basisonderwijs gebruikmaakt van onderdompelingsmethoden hoeft het leerplan hiervoor niet te worden uitgebreid. De raad stelt in zijn advies *Vreemde talen in het onderwijs* (2008h) voor om het Engels in het basisonderwijs via een wetswijziging tot mogelijke deelvtaal te maken voor ten hoogste 15% van de onderwijstijd.

Verengelsing van het hoger onderwijs

De universiteiten scheppen een internationaal klimaat door het curriculum te richten op internationale vraagstukken, door studenten met een verschillende culturele achtergrond te laten samenwerken, maar

¹⁰³ OECD, 2008.

ook door het onderwijs steeds meer Engelstalig te maken. Nederland biedt, de Engelstalige landen niet meegeteld, het meeste onderwijs in het Engels aan. Meer dan 50% van de masteropleidingen is al in de Engelse taal.¹⁰⁴

De drempel voor buitenlandse studenten is daarmee mogelijk weliswaar verlaagd. De vraag is hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de wettelijke taak van universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van onderwijs voor Nederlandstalige studenten mede te richten op de 'bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands'.¹⁰⁵ Bovendien bestaat het gevaar dat er een onacceptabele tweedeling gaat ontstaan tussen de Engelstalige opleidingen en de opleidingen in het Nederlands, tussen A- en B-merken.

Naar een eentalige universiteit?

Per 11 januari 2008 naamswijziging: Maastricht University

De Universiteit Maastricht heeft ervoor gekozen zich te ontwikkelen tot een volledig tweetalige universiteit (Engels-Nederlands). Het is de bedoeling dat de universiteit probleemloos toegankelijk wordt voor medewerkers en studenten die alleen Engels beheersen. Voor de masteropleidingen geldt het beginsel 'Engels, tenzij'. Bij bacheloropleidingen is de aard van de opleiding of het vakgebied richtinggevend voor het gebruik van het Engels. Het taalgebruik in de ondersteunende organisatie sluit hierbij aan. Dat wil zeggen dat bestuur en beheer in principe de Engelse taal gebruiken waar dit doelmatig is met het oog op onderwijs en onderzoek (Universiteit Maastricht, Strategisch Programma 2007-2010).

Bron: website Maastricht University

4.2

Mesoniveau

Bureaucratie

De verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs*¹⁰⁶ en de politieke discussie die daarop volgde heeft ertoe geleid dat verschillende onderwijssectoren gestart zijn met het benchmarken van de (ondoelmatige) inzet van overhead. De aanpak en praktische bruikbaarheid voor instellingen verschillen daarbij echter sterk van sector tot sector en kennen beperkingen. Het is de bedoeling dat deze benchmarkstudies de komende jaren periodiek worden herhaald en daarbij zo mogelijk verder worden verbeterd.¹⁰⁷ Ondanks de geavanceerdheid van enkele studies blijven een directe waarneming en meting van de middelen besteed aan het primaire proces van groot belang.

Uit de benchmarks voor primair en voortgezet onderwijs komt naar voren dat de overhead daar relatief laag is. Voor zover sprake is van een teveel aan overhead is dat vooral een gevolg van de ondeelbaarheid van de manager in het basisonderwijs: alle basisscholen hebben een volledige directeur.¹⁰⁸ In kleine basisscholen is deze weliswaar volledig als directeur aangesteld, maar hij of zij staat vaak ook een deel van de tijd voor de klas. Dit zorgt voor een relatief grote overhead.

¹⁰⁴ VSNU, 2007.

¹⁰⁵ Zie artikel 1.3 van de Wet op het Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

¹⁰⁶ Onderwijsraad, 2004a.

¹⁰⁷ TK 2007-2008, 29546, nr. 15.

¹⁰⁸ Blank e.a., 2008.

Ict gereedschap en vak

In het primair onderwijs in Nederland en Engeland is ict een gereedschap voor de andere vakken, en wordt het ook als apart vak gegeven. In de overige referentielanden is ict in het primair onderwijs alleen een gereedschap. In het voortgezet onderwijs wordt ict in de referentielanden ook als apart vak gegeven.¹⁰⁹

Het aantal computers verschilt per land. Op de openbare scholen in België is het aantal 15-jarigen per computer het laagst (5,7 in 2003). Nederland is met 8,3 leerlingen per computer in 2003 een middenmoter. In Duitsland is in 2003 het aantal leerlingen per computer met 16,8 het hoogst. Op de private scholen doet Nederland het met 7,8 leerlingen (2003) per computer beter. Het privaat onderwijs in Engeland heeft opvallend weinig leerlingen per computer (in 2000: 69). In Duitsland is in het privaat onderwijs het aantal leerlingen per computer het hoogst (15,8).¹¹⁰

In Nederland wordt in vergelijking met de referentielanden (behalve Vlaanderen, geen data) bij 9- à 10-jarigen weinig gebruikgemaakt van de computer om hen te leren lezen, schrijven, communiceren of zoeken. De percentages leerlingen die in Nederland gebruikmaken van de computer om in groep 6 te leren lezen, schrijven, zoeken of communiceren zijn met respectievelijk 5,9 %, 16,2%, 15,4% en 0% het laagst van alle referentielanden. Vooral het verschil met Zweden en Engeland is groot. Zoeken en schrijven worden in deze landen het meest toegepast (>40%).¹¹¹

De meest recente monitor van Kennisnet meldt dat respectievelijk 81% van de leraren in het basisonderwijs en 86% van de leraren in het voortgezet onderwijs ict in hun lessen gebruiken in een gevorderd of vergevorderd stadium.¹¹² Deze percentages zijn gebaseerd op de mening van ict-managers. De leraren zelf zijn aanmerkelijk kritischer over hun gebruik van ict. Slechts 46% van de po-docenten en 30% van de vo-leraren vindt dat hij/zij ict in een (ver)gevorderd stadium gebruikt voor onderwijsdoelen. Ict-managers zijn dus aanzienlijk positiever over het gebruik van ict en digitale leermiddelen dan leraren; binnen het voortgezet onderwijs blijkt er zelfs een verschil van 56% te bestaan tussen beide groepen. Basisschoolleraren blijken ict aanmerkelijk vaker voor onderwijsdoelen te gebruiken dan hun collega's in het voortgezet onderwijs.

Gebruik van ict in de les neemt in het voortgezet onderwijs maar langzaam toe. De afgelopen tien jaar is het aantal vo-leraren dat ict gebruikt jaarlijks gegroeid met minder dan 3%. Kennisnet concludeert op basis van deze gegevens dat de aansluiting van het voortgezet onderwijs op de digitale leefwereld van tieners beperkt blijft. Wanneer de trend van de laatste tien jaar zich voortzet, duurt het nog tien tot vijftien jaar voordat alle vo-leraren digitale leermiddelen gebruiken in hun lessen. Uit cijfers van de inspectie blijkt bovendien dat havo/vwo-leraren aanmerkelijk minder vaak digitale leermiddelen gebruiken dan hun collega's in het vmbo. Van de havo/vwo-leraren gebruikt 29% regelmatig digitale leermiddelen; binnen het vmbo geldt dit voor 60% van de leraren.

4.3

Macroniveau

Veiligheid steeds beter gemonitord

Sinds 2006 laat het ministerie van OCW elke twee jaar onderzoek doen naar de veiligheidssituatie in scholen voor voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. De eerste meting in 2006 wijst uit dat meer dan 90% van de leerlingen en het personeel zich veilig voelt in en rond de school. Daarbij bestaan wel verschillen tussen onderwijstypen. De relatief grootste veiligheidsproblemen doen zich voor in de 'laag-

¹⁰⁹ European Commission, 2005.

¹¹⁰ European Commission, 2005.

¹¹¹ Eurydice, 2004.

¹¹² Kennisnet, 2007.

ste' schooltypen. De meest voorkomende vormen van geweld die leerlingen feitelijk ervaren zijn verbaal geweld (16%), licht lichamelijk geweld (14%) en sociaal geweld (11%). Personeel voelt zich relatief het meest slachtoffer van verbaal geweld (30%), materieel geweld (11%) en sociaal geweld (10%).¹¹³

Daarnaast zijn in het hele land risicosignalen voor veiligheidsproblemen waarneembaar, zoals spijbelen en de aanwezigheid van drugs en wapens op school. 20% van de leerlingen geeft aan zelf wel eens te spijbelen, terwijl 10% wel eens ziet dat andere leerlingen in de klas drugs of wapens bij zich hebben. Deze risicosignalen komen zowel voor in de grote steden als daarbuiten, maar variëren wel sterk tussen onderwijstypen.¹¹⁴

Ook in het beroepsonderwijs bestaat een monitor sociale veiligheid. Het veiligheidsgevoel van de deelnemers varieert van 94% in de klas tot 82% in de schoolomgeving. Er bestaan wel grote verschillen tussen locaties. Het veiligheidsgevoel blijkt sterk samen te hangen met de mate waarin iemand feitelijk geconfronteerd is met geweld. 10% van de deelnemers is in de eerste vier maanden van het schooljaar slachtoffer geweest van materieel geweld (diefstal of vandalisme). Eenzelfde percentage had te maken met psychisch-fysiek geweld (zoals pesten of lichamelijk geweld). Een kwart van de deelnemers had te maken met verbaal geweld.¹¹⁵

Kijken we naar de vormen van ongewenst gedrag, dan komt spijbelen het meest voor, met name in de beroepsopleidende leerweg (bol), waar bijna de helft van de leerlingen aangeeft wel eens te spijbelen. In de beroepsbegeleidende leerweg (bbl: vier dagen werken en één dag naar school) geldt dit voor een kwart van de leerlingen. In de meeste gevallen gaat het om incidenteel spijbelgedrag, bij 5-10% van de deelnemers is sprake van matig tot zwaar spijbelgedrag. Bij circa 5% (vooral jongens) is sprake van wapenbezit, drugsgebruik of handel in drugs, terwijl 8-9% betrokken is bij handel in gestolen waar en illegale cd's en software.¹¹⁶

Toezicht & governance: wat is de rol van de minister

Er is een wetsvoorstel goed bestuur po/vo in voorbereiding, waarin onder meer de (functionele) scheiding tussen bestuur en toezicht zal worden geregeld. Daarin zullen ook verdere interventiemogelijkheden van de minister worden aangegeven.¹¹⁷ Goed bestuur is een mogelijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van de prestaties, in de beleidsoptiek van governance.¹¹⁸

De Rekenkamer concludeert in een onderzoek naar goed bestuur in het onderwijs, de zorg en de woningbouwcoöperaties dat de uitvoering van intern toezicht in de praktijk kwetsbaar is, mede door de hooggespannen verwachtingen.¹¹⁹ Risico's hiervan zijn:

- de interne toezichthouder vervult verschillende rollen die met elkaar kunnen conflicteren;
- raden van toezicht zijn onafhankelijk, maar voor hun informatievoorziening wel afhankelijk van het bestuur; en
- formeel kan niemand ingrijpen als de raad van toezicht niet goed functioneert.

¹¹³ Mooij e.a., 2006.

¹¹⁴ Mooij e.a., 2006.

¹¹⁵ Neuvel, 2005.

¹¹⁶ Neuvel, 2005.

¹¹⁷ Het wetsvoorstel ligt momenteel voor advisering bij de Raad van State.

¹¹⁸ Zie voor een overzicht van ontwikkelde initiatieven rond governance en toezicht: TK 2007-2008, 30-183, nr. 21.

¹¹⁹ Algemene Rekenkamer, 2008.

In zijn advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* (2008g) suggereert de raad om voor het bijzonder onderwijs een wettelijke taakverwaarlozingsregeling in het leven te roepen, analoog aan de regeling die bestaat voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs.¹²⁰

Bij de horizontale verantwoording zijn de identificatie van relevante belanghebbenden, en verwachtingen-management twee belangrijke aandachtspunten, aldus de Rekenkamer.¹²¹

Bestuurlijke variëteit nog voldoende, maar wel zorgelijk

In het primair onderwijs lijkt de bestuurlijke variëteit in de meeste gevallen nog voldoende gegarandeerd. Het aantal besturen is tussen 1999 en 2006 wel fors gedaald van 2.100 naar 1.400.¹²² In de meeste gevallen gaat het daarbij om fusies tussen scholen van dezelfde denominatie zodat binnen de meeste gemeenten nog steeds besturen van verschillende denominaties actief zijn. Een zorgelijke ontwikkeling is de groei van het aantal gemeenten waar al het basisonderwijs fuseert tot één samenwerkingsbestuur, ook wanneer daarvoor niet direct een demografische noodzaak lijkt te bestaan. Voorbeelden van dergelijke gemeenten met één schoolbestuur zijn Landgraaf, Venray en Wijchen.¹²³

In het voortgezet onderwijs is het aantal besturen sinds begin jaren negentig afgenomen met circa een derde. Daarbij gaat het net als in het primair onderwijs vaak om fusies tussen scholen van eenzelfde denominatie, zodat de bestuurlijke variëteit meestal gewaarborgd blijft. Ook hier neemt echter het aantal gemeenten waar alle scholen onder één samenwerkingsbestuur vallen toe. Voorbeelden van grotere gemeenten met slechts één vo-schoolbestuur zijn Deventer, Lelystad, Maastricht, Roermond en Venlo. Bovendien lijkt sprake van een voortgaand fusieproces, ook met aangrenzende sectoren (zoals primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) zonder dat daar in beginsel wettelijke beperkingen voor bestaan. Bovendien is er in de meeste gevallen geen weg terug.¹²⁴

In het middelbaar beroepsonderwijs vormen de roc's in veel gevallen regionale monopolies, met name buiten de Randstad. Het totaal aantal bve-instellingen schommelt de laatste jaren rond de 60, waaronder ruim 40 roc's en 13 vakinstellingen. Roc's komen nog geregeld in het nieuws met fusieplannen.¹²⁵ In een aantal gevallen gaat het daarbij zelfs om fusies met vo-instellingen. Dergelijke fusies worden mede bevorderd door het beleid gericht op de verbetering van de aansluiting tussen vmbo en mbo in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.¹²⁶

In het hoger onderwijs is het aantal instellingen met name in het hoger beroepsonderwijs sterk afgenomen van 56 in 1999 tot 41 in 2006. Het aantal instellingen in het wetenschappelijk onderwijs is daarentegen constant. Tegenover beperkte keuzemogelijkheden voor sommige opleidingen in bepaalde regio's staan meestal ruime keuzemogelijkheden op landelijk (of internationaal) niveau.¹²⁷

120 Voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs is in de wet geregeld dat de gemeenteraad bij taakverwaarlozing door het verzelfstandigd bestuur van de stichting bevoegd is zelf weer te voorzien in het bestuur (artikel 48, lid 11, WPO).

121 Algemene Rekenkamer, 2008.

122 Als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs valt echter nog een verdere bestuurlijke schaalvergroting te verwachten.

123 Onderwijsraad, 2008b.

124 Onderwijsraad, 2008b.

125 Zie bijvoorbeeld kamervragen van de leden De Rooij en Van Dijk over het fusievoornemen van twee mbo-instellingen. TK 2008-2009, 134, ingediend op 11 september 2008.

126 Onderwijsraad, 2008b.

127 Onderwijsraad, 2008b.

Openbaar/bijzonder onderwijs: steeds meer samenwerkingsscholen

Binnen het openbaar onderwijs vindt een bestuurlijke verzelfstandiging ten opzicht van de gemeente plaats. Tussen 2004 en 2008 is het aandeel door de gemeente bestuurd scholen ongeveer gehalveerd: in het basisonderwijs van ruim 20% naar 8% en in het voortgezet onderwijs van 12% naar 6% van alle scholen (inclusief het bijzonder onderwijs, dat altijd al een zelfstandig bestuur had). Van alle openbare scholen is driekwart daarmee op dit moment bestuurlijk gezien verzelfstandigd.¹²⁸

Daarnaast zijn er ongeveer veertig scholen die zich als samenwerkingsschool afficheren. Juridisch zijn deze scholen echter openbaar of bijzonder. Artikel 23 in de Grondwet is gewijzigd om de samenwerkingsschool mogelijk te maken. Een wettelijke regeling is tot nu toe echter niet getroffen.

Onderwijsstructuur: relatief vroege selectie in het voortgezet onderwijs

In vergelijking met andere landen valt op dat het Nederlandse onderwijssysteem als gevolg van een relatief sterk gedifferentieerd stelsel van voortgezet onderwijs sterk kapitaliseert op het middelbaar beroepsonderwijs als draaischijf van het onderwijs. In veel andere westerse landen kent het voortgezet onderwijs een minder gedifferentieerde structuur of vindt differentiatie pas plaats in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Empirisch gezien ontbreekt het vooralsnog aan harde gegevens over de precieze effecten van de onderwijsstructuur op leerprestaties. Recente evaluaties van onderwijshervormingen in Engeland en Zweden suggereren dat mogelijk sprake is van een 'afruïl' tussen verschillende groepen leerlingen: bepaalde leerlingen zouden baat hebben bij selectiviteit terwijl anderen er juist nadeel van ondervinden.¹²⁹ De vroege selectie in het Nederlands voortgezet onderwijs zou in dat licht een belemmering kunnen vormen voor bepaalde groepen, zoals achterstandsleerlingen en laatbloeiers, om door te stromen naar hoger onderwijs. In dat verband is het van groot belang dat leerlingen de ruimte wordt geboden om naar hogere onderwijstypen door te stromen, bijvoorbeeld door het stapelen van opleidingen.¹³⁰ De deelname aan het hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs) is intussen behoorlijk hoog. Dit is in ieder geval deels toe te schrijven aan het middelbaar beroepsonderwijs dat latere doorstroom naar het hoger onderwijs mogelijk maakt.¹³¹

¹²⁸ CBS, 2008h.

¹²⁹ Onderwijsraad, 2007b.

¹³⁰ Onderwijsraad, 2005b en 2007b.

¹³¹ Van de Werfhorst & Mijs, 2007.

Dit hoofdstuk behandelt de opbrengsten van onderwijs. De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds behoorlijk, maar tegelijkertijd is op een aantal punten reden tot bezorgdheid. Zo is het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid de laatste jaren gegroeid. Ook zijn de rekenprestaties in het basisonderwijs licht gedaald, evenals de wiskundeprestaties van meisjes in het voortgezet onderwijs. Daarnaast bestaat nog steeds een forse deelnameachterstand van allochtone Nederlandse studenten in het hoger onderwijs, al groeit de deelname van deze groep wel en behalen ze in één generatie zeer aanzienlijke resultaten.

5 Opbrengsten

In andere landen is het gebruikelijker om na de leerplichtige leeftijd naar school te gaan. Met name boven de 30-jarige leeftijd volgen in Nederland relatief weinig mensen een reguliere (deeltijd)opleiding. De deelname aan korte cursussen is nog wel relatief hoog, maar het is opvallend dat de scholingsdeelname de laatste jaren stagneert en dat Nederland is ingehaald door de referentielanden.

De bestrijding van het aantal voortijdig schoolverlaters lijkt redelijk succesvol. Tegelijkertijd worden leerlingen en studenten aan de bovenkant nog onvoldoende uitgedaagd om hun talenten te ontwikkelen. Prestaties van Nederlandse leerlingen blijven aan de bovenkant achter, terwijl Nederland wel relatief goed scoort als het gaat om de onderkant van de prestatieverdeling.

Het aantal hoger opgeleiden is gestegen en ligt nu op het niveau van de buurlanden, hoewel Nederland nog vrijwel geen korte ho-opleidingen kent zoals het buitenland. Voor alle opleidingsniveaus zijn de arbeidsmarktperspectieven in Nederland relatief gunstig. Lager opgeleiden zijn echter twee keer zo vaak werkloos als hoger opgeleiden.

5.1 Onderwijsdeelname

Deelname aan kinderopvang en peuterspeelzalen voor 0- tot 4-jarigen

Momenteel zijn er ruim vierduizend peuterspeelzalen, die worden bezocht door ongeveer 230.000 kinderen (60% van alle 2- en 3-jarigen).¹³² Dit percentage daalt wel, vermoedelijk omdat steeds meer kinderen naar de veelal goedkopere kinderopvang gaan.

De deelname aan kinderopvang blijft groeien. Sinds 2004 is het aandeel gegroeid van 27,4 naar 32,5% in 2007. In 1989 was dit nog geen 5% (figuur 8).

¹³² Van der Vegt e.a., 2007.

Figuur 8 Ontwikkeling kinderopvang 0- tot 4-jarigen

Jaar	Aantal kinderen	Als percentage van de bevolking tussen 0 en 4
1989	34.783	4,7
1993	87.955	11,2
1998	130.828	16,9
2001	164.967	20,4
2004	196.401	24,0
2006	214.648	27,4
2007	255.000	32,5

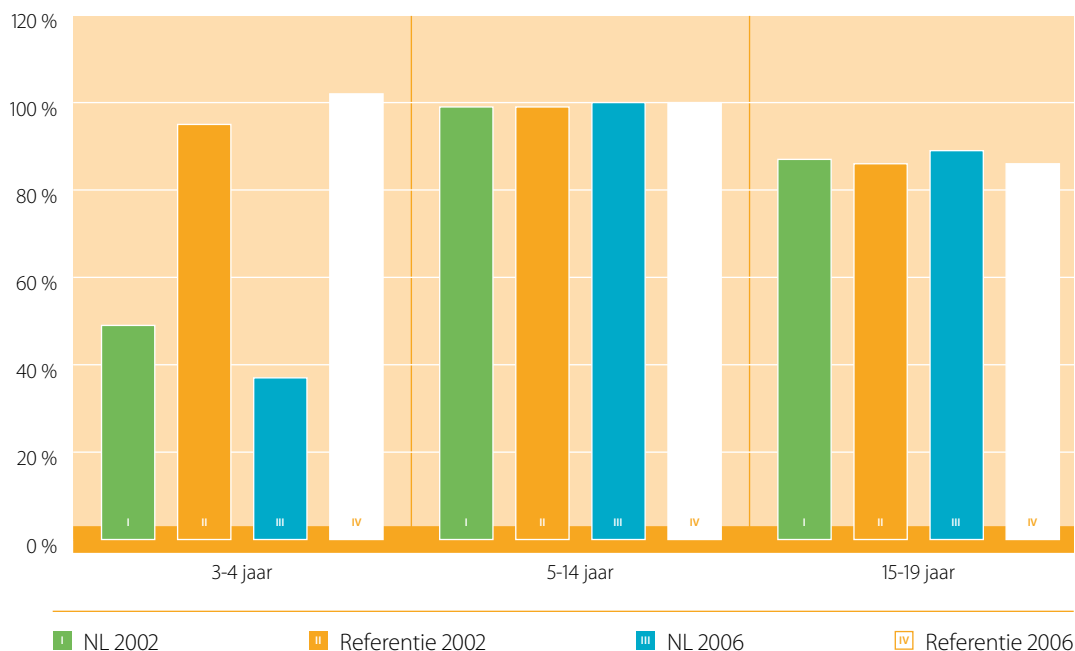
Bronnen: SGB0; Kinderopvang in gemeenten; CBS; OCW, 2006

Onderwijsdeelname 3- tot 19-jarigen

De deelname in de leerplichtige leeftijd en direct daarna is vrijwel gelijk aan andere landen (zie figuur 9 op pagina 50). De deelname van 3-4-jarigen in Nederland is relatief laag omdat 3-jarigen hier nog niet naar de (kleuter)school gaan, terwijl dat in de meeste referentielanden al wel het geval is. In Nederland zijn 4-jarigen ook niet leerplichtig maar ze gaan vrijwel allemaal naar school. Figuur 9 suggereert overigens ten onrechte dat de deelname van 3-4-jarigen is gedaald. Dit is het gevolg van een andere telwijze.¹³³

¹³³ De cijfers van de OESO in Education at a Glance zijn gebaseerd op de gegevens die CBS en OCW leveren in de zogenoemde UOE-datalevering aan internationale organisaties. Het CBS neemt voor de Enrolment-datalevering het aantal leerlingen in het basisonderwijs de tellingen van OCW-CFI over. Het gaat daarbij alleen om leerlingen in het basisonderwijs. De teldatum daarvan is 1 oktober. De leeftijd van de leerlingen wordt echter, conform de andere onderwijsstatistieken van het CBS als de leeftijd op 31 december bepaald. Voor de 4-jarigen treedt daardoor een vertekening op: de 3-jarigen die in de periode van 2 oktober – 31 december 4 jaar worden, mogen naar de basisschool, maar zijn op 1 oktober nog niet aanwezig. De 1 oktobertelling van schooljaar T / T+1 (met de leeftijd bepaald op 31 december) mist dus ongeveer een kwart van de leerlingen die in kalenderjaar T 4 jaar worden. Tot en met schooljaar 2001/2002 hoogde het CBS de cijfers van OCW-CFI op tot een fictieve stand van de 4-jarige leerlingen op 1 januari.

Figuur 9 Onderwijsdeelname 3- tot 19-jarigen (in procenten van leeftijdscategorie)



Bron: OECD, 2008

Deelname aan 'uitwijkonderwijs' in kaart gebracht

De meeste kinderen in Nederland in de leerplichtige leeftijd bezoeken een door de overheid bekostigde onderwijsinstelling voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Sommige ouders echter zoeken naar vervangend onderwijs. Hun kinderen ontvangen bijvoorbeeld onderwijs op een particuliere school of via thuisonderwijs. Verder gaat een groep leerlingen woonachtig in de grensgebieden niet naar een Nederlandse school, maar naar een school in België of Duitsland. Een deel van de leerlingen volgt wel door de overheid bekostigd onderwijs, maar wordt bijvoorbeeld buiten de verplichte lesuren begeleid bij het maken van huiswerk, zogenoemd aanvullend onderwijs. Leerplichtige leerlingen die aanvullend of vervangend onderwijs volgen worden hier gevangen in de term 'uitwijkleerlingen'.

Het onderzoeksbureau IVA heeft in opdracht van de raad een studie naar uitwijkonderwijs gedaan en onderscheidt vier soorten: particulier onderwijs, thuisonderwijs, onderwijs over de grens en naschoolse begeleiding of huiswerkbegeleiding.¹³⁴ Uit het onderzoek blijkt dat het aantal leerlingen dat uitwijkt naar aanvullend of vervangend onderwijs niet precies is vast te stellen doordat officiële en betrouwbare registraties van deze leerlingen ontbreken. Wel doet het IVA enkele beredeneerde schattingen.

¹³⁴ Sontag, Siesling, Mariën & Kolen-van Loon, 2009.

Figuur 10 **Deelname per soort uitwijkonderwijs**

Soort uitwijkonderwijs	Aantal deelnemers	Percentage van de betreffende populatie
Particulier	2.350	0,1
België	4.623	0,7
Thuisonderwijs	235	0,01
Aanvullend onderwijs	60.000-110.000	6-11

Bron: Gebaseerd op schattingen in rapport IVA, 2008

Particulier onderwijs

Aan particulier leerplichtig onderwijs nemen ongeveer 2.350 leerlingen deel, dit is bijna 0,1% van het totaal aantal leerlingen in het regulier bekostigde onderwijs.¹³⁵ Het aantal B3-scholen is de laatste jaren redelijk stabiel.¹³⁶ Dit schommelt tussen de 40 en 45 scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Wel is het verloop onder de scholen groot; ze worden snel geopend en ook weer snel gesloten, waardoor de huidige groep scholen niet dezelfde is als die van een aantal jaren geleden. De scholen zijn vaak klein en in totaal gaat het om ongeveer 1.000 tot 1.200 leerlingen in de leerplichtige leeftijd.

Daarnaast zijn er particuliere onderwijsinstellingen, die met een groeiend aantal vestigingen (tussen 2006 en 2007 van 28 naar 38 vestigingen) een steeds grotere groep leerlingen in het voortgezet onderwijs bedienen (in 2006/2007 bijna 3.000 leerlingen, waarvan 840 leerplichtig). Het aantal Nederlandse leerlingen dat een internationale school bezoekt ligt naar schatting tussen de 300 en 600 in 2006.

Onderwijs over de grens: deelname in België

Het aantal leerlingen dat onderwijs over de grens in België volgt, is groter dan het aantal leerlingen in het particulier onderwijs en thuisonderwijs.¹³⁷ Dit aantal lag tussen 1995/1996 en 2000/2001 redelijk stabiel op ruim 3.000 leerlingen. Sinds 2001 vertoont het een stijgende trend. Volgens de meest recente cijfers waren er in het schooljaar 2004/2005 4.623 leerlingen die onderwijs over de grens volgen. Toch gaat het ook hier niet om een substantieel aantal. Uitgaande van 4.623 leerlingen in de leerplichtige leeftijd uit de betreffende provincies volgt ongeveer 0,7% onderwijs over de grens. Een overzicht van de Belgische kinderen op Nederlandse scholen is niet beschikbaar.

¹³⁵ Particulier onderwijs is hierbij onderwijs op particuliere (B3-) scholen, particuliere exameninstellingen en internationale scholen.

¹³⁶ B3-scholen zijn particuliere scholen die door de leerplichtambtenaar zijn aangemerkt als 'school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet'.

¹³⁷ Het IVA heeft ervoor gekozen alleen deelname aan onderwijs over de grens in België te onderzoeken. Onderwijs over de grens in Duitsland is niet meegenomen in het onderzoek.

Ouders zoeken structuur in Vlaanderen

Een groep ouders kijkt bewust uit naar België voor onderwijs dat beter past bij hun wensen. Nederlandse ouders kiezen voor een Belgische school omdat daar meer structuur, orde en discipline zou heersen. Kinderen leren in België bovendien beter om respect te hebben voor docenten en elkaar, vinden deze ouders.

Ze stellen dat de kwaliteit van het onderwijs beter is in België, vooral op het gebied van taal en rekenen. Verder is er volgens hen meer persoonlijke begeleiding, zijn de klassen doorgaans kleiner en krijgen de kinderen vanaf groep 5 al Frans. Ouders vinden het ook prettig dat kinderen op sommige scholen in België warm eten krijgen. Een ander voordeel is dat kinderen al vanaf 2,5 jaar naar de (peuter)school kunnen. Ook leren kinderen al vroeg huiswerk maken.

Een voorbeeld is de middenschool Leopoldsborg, die hoort bij Scholengroep 15, een instelling waarbij 22 scholen in Lommel, Neerpelt, Hamont, Leopoldsborg en nog enkele andere plaatsen zijn aangesloten. Het aantal Nederlandse leerlingen bedraagt circa 6% en stijgt jaarlijks met kleine aantallen. Het zijn vooral kinderen van wie de ouders een huis net over de grens kopen. Het internaat dat bij de school hoort biedt kinderen onderdak, eten en huiswerkbegeleiding voor 193 euro, 50 euro (voortgezet onderwijs) of 162 euro (basisonderwijs) per maand. Vlaanderen telt ruim honderd internaten. "In Nederland vinden ze het wat ouderwets, maar bij ons zit het terug in de lift." School en internaat tellen al diverse Nederlandse kinderen.

Bron: NOS Journaal, www.nos.nl, 15 januari 2008 en Eindhoven Dagblad, www.ed.nl, 31 januari 2008

Thuisonderwijs: een kleine harde kern

In het schooljaar 1996/1997 zijn er 149 leerlingen die vrijstelling van de leerplicht hebben (richtingsbezwaaar) en thuisonderwijs mogen ontvangen. Na dat jaar daalt het aantal leerlingen tot rond de 100, om in het schooljaar 2001/2002 weer te stijgen tot 157. Het aantal blijft daarna weer redelijk stabiel. In het schooljaar 2006/2007 is het aantal leerlingen met een vrijstelling echter weer gestegen tot 235, bijna 0,01% van de populatie.

Het aantal ouders dat thuisonderwijs verzorgt zonder officiële ontheffing is niet bekend omdat er geen registratie bestaat van deze doelgroep.

Deelname aan vervangend onderwijs: huiswerkinstituten

Voor de naschoolse begeleiding lijkt de deelname wel substantieel. Van aanvullend onderwijs in de vorm van naschoolse begeleiding via een huiswerkinstituut maken vooral leerlingen in het voortgezet onderwijs gebruik. Uitgaande van de schattingen tussen de 60.000 en 110.000 leerlingen in de middelbare schoolleeftijd betekent dat een deelname tussen de 6% en 11%.

Zorgleerlingen

De stijging van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs heeft zich de afgelopen vier jaar verder voortgezet. In totaal volgen nu 65.000 leerlingen speciaal basis- of voortgezet onderwijs. De stijging is vooral sterk in het voortgezet onderwijs. Sinds 2003 zijn de speciale scholen verdeeld in vier clusters. Bij cluster 1 (visuele beperkingen) gaat het om een heel kleine groep, bij cluster 2 (auditieve en communicatieve beperkingen) betreft het circa 15%. Ruim 80% van de leerlingen in het speciaal onderwijs valt in cluster 3 (lichamelijke en verstandelijke beperkingen) en cluster 4 (ernstige ontwikkelingsstoornissen). De grootste groep hierbinnen betreft zeer moeilijk opvoedbare jongens.¹³⁸

De groeiende vraag heeft geleid tot wachtlijsten voor indicatiestelling, voor ambulante begeleiding (zeven rec's, regionale expertisecentra, hebben wachtlijsten, waarvan drie met meer dan honderd leerlingen¹³⁹) en voor plaatsing op cluster 4-scholen. Het heeft, kortom, geleid tot capaciteitsproblemen op het terrein van

¹³⁸ CBS, 2008a.

¹³⁹ WEC-Raad, 2006.

huisvesting (243 klaslokalen tekort), leraren en ambulante begeleiders, tot een toename van leerlingen die geen onderwijs kunnen volgen ('thuiszitters') en natuurlijk tot hogere (overheids)kosten.

Tegelijkertijd is ook de vraag naar ambulante begeleiding in het regulier onderwijs (leerlinggebonden financiering middels een zogenoemd rugzakje) sterk gegroeid.¹⁴⁰ De groei doet zich ook hier met name voor in cluster 4. Het aantal cluster 4-leerlingen dat met een rugzak in het regulier onderwijs zit, groeide tussen 2000 en 2005 in het basisonderwijs van 457 naar 4.564, en in het voortgezet onderwijs van 562 naar 3.573.¹⁴¹

Uit een veldraadpleging in het kader van de invoering van Passend Onderwijs bleek dat de verzwarende van de problematiek alle betrokkenen zorgen baart.¹⁴² Tijdens deze bijeenkomsten werd het gevoel uitgesproken dat het regulier onderwijs in staat is leerlingen met leerproblemen redelijk op te vangen, maar bij kinderen met gedragsproblemen tegen grenzen aan loopt. Men is bang voor nog meer verzwarende voor de leraren in het regulier onderwijs.¹⁴³ Daarnaast vroeg men zich af of een teveel aan zorgleerlingen in een klas niet ten koste gaat van de overige leerlingen.

Ook zijn er vraagtekens bij de hulp die deze leerlingen krijgen. Uit een onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding in speciale en reguliere scholen bleek dat deze vaak niet aan de eisen voldoet.¹⁴⁴ Een ander onderzoek van de Landelijke Vereniging Cluster 4 een jaar later gaf overigens een tegenovergesteld beeld.¹⁴⁵

Weinig veranderingen aandeel gekleurde basisscholen

Tussen 2003 en 2006 is de kleur van de basisscholen niet veel veranderd. In 2006 was 14% van de leerlingen in het basisonderwijs van niet-westers allochtone afkomst. In de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, was dit aandeel gemiddeld 49% en in de rest van het land 10%. In de vier grote steden kan ruim de helft van de basisscholen als een 'gekleurde' school worden aangemerkt: meer dan 50% van de leerlingen op deze scholen is van niet-westers allochtone herkomst. Bij een derde van de scholen behoort zelfs meer dan 80% van de leerlingen tot de niet-westerse allochtonen. In de rest van Nederland heeft 4% van de basisscholen meer dan 50% niet-westerse allochtonen.¹⁴⁶

Veel allochtone Nederlandse leerlingen op vo-scholen in de vier grote steden

Tussen 2003 en 2006 is ook de gemiddelde schoolkleur in het voortgezet onderwijs niet veel veranderd. In het voortgezet onderwijs is het gemiddelde aandeel scholen met meer dan 50% allochtone Nederlandse leerlingen 8%, net als in het primair onderwijs. In de vier grote steden was het aandeel gekleurde vo-scholen iets lager dan in het primair onderwijs: 46%. In de rest van Nederland was dat 2%. Dat de segregatie in het voortgezet onderwijs iets minder groot is dan in het primair onderwijs is toe te schrijven aan het feit dat het verzorgingsgebied van middelbare scholen veel groter is.¹⁴⁷ De invloed van de buurt op de verhouding in po-scholen is dus blijkbaar groter dan in het voortgezet onderwijs. Dit heeft ook te maken met het feit dat

¹⁴⁰ In het werkprogramma van de Onderwijsraad staat voor 2009 het advies met de werktitel *Zorg en medicalisering van leerlingen met leer- en gedragsproblemen: vraag en aanbod van speciale voorzieningen voor po, vo en mbo* aangekondigd. De raad zal zich dan verder in deze ontwikkeling verdiepen.

¹⁴¹ TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 267.

¹⁴² Deze veldraadpleging is opgezet in samenwerking tussen de organisaties voor bestuur, management en personeel, de ouderorganisaties en het ministerie van OCW (OCW, 2006f).

¹⁴³ Een deelnemer aan het debat dat rond dit advies is gehouden beaamt dit: 'In het Verenigd Koninkrijk zijn er permanente ondersteuners in de klas. Die paar uurtjes ondersteuning die een docent nu krijgt, zetten geen zoden aan de dijk. In het passend onderwijs bijvoorbeeld krijg je per kind een rugzakje voor een paar uur per week, maar de rest van de week sta je er als leraar alleen voor. Wie bewaakt eigenlijk de grens voor de leraren?' Debat gehouden op 6 november 2008 in Utrecht. Zie de lijst met geraadpleegde deskundigen achterin dit advies.

¹⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

¹⁴⁵ Landelijke Vereniging Cluster 4, 2008.

¹⁴⁶ Hartgers, 2007.

¹⁴⁷ Hartgers, 2007.

de herkomstgroeperingen andere schoolsoorten volgen en dus naar andere schoolvestigingen gaan. Deze laatste verschillen blijken wel heel groot te zijn: autochtonen gaan vaker naar havo en vwo, terwijl niet-westers allochtone Nederlandse leerlingen vaker naar de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo gaan. Daarnaast zijn de allochtone Nederlandse vo-leerlingen binnen de grote steden niet gelijk over de wijken verspreid, terwijl ook de bewuste keuze van 'witte' ouders voor een minder gekleurde school van hun kind een rol speelt.¹⁴⁸

Deelname aan educatie

Het aantal deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs is de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar het aantal deelnemers aan educatie (basiseducatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) is gedaald (zie figuur 11).

Figuur 11 Deelname mbo, basiseducatie, vavo

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Middelbaar beroeps- onderwijs	479.000	474.000	482.000	496.000
Basiseducatie	132.000	140.000	104.000	99.000
Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs	14.000	13.000	15.000	10.000

Bron: CBS, CFI¹⁴⁹

Het aantal deelnemers aan de basiseducatie is in 2006 met ongeveer 5.000 afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor. In 2005 was de afname veel groter (ruim 35.000). Dit verklaart het CBS door de introductie van een nieuwe Opleidingenstructuur Educatie.¹⁵⁰ De afgelopen twee jaar is vooral het aantal ingeschrevenen tot 30 jaar afgenomen, waardoor de helft nu tussen de 30 en de 50 jaar oud is. Tweederde van de deelnemers aan de basiseducatie is vrouw.

De deelname aan het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) is het afgelopen jaar met een derde gedaald: van 15.000 naar 10.000 deelnemers. De afgelopen elf jaar vond de grootste daling plaats bij de theoretische leerweg van het vmbo (de vroegere mavo), maar ook de belangstelling voor havo en vwo is steeds verder afgenomen. Bij alle drie de schoolsoorten lieten vooral de vrouwen het afweten. Niet alleen daalt het aantal vavo-deelnemers, ook de populatie verandert. Vanaf het moment dat het vavo bij de WEB is ondergebracht blijkt het aandeel jongeren, de zogenoemde 'tweede weggers', in verhouding te stijgen. Dit terwijl het vavo oorspronkelijk is bedoeld voor volwassenen van 18 jaar en ouder. Voor de jongeren die aan het vavo deelnemen is sinds 2005 een regeling van kracht: alleen jongeren die minimaal een opleiding theoretische leerweg vmbo volgen en die kans lopen het onderwijs voortijdig te verlaten, mogen in plaats van

¹⁴⁸ CBS, 2007c.

¹⁴⁹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/cijfers/default.htm>, geraadpleegd op 21 juli 2008.

¹⁵⁰ CBS, 2008d.

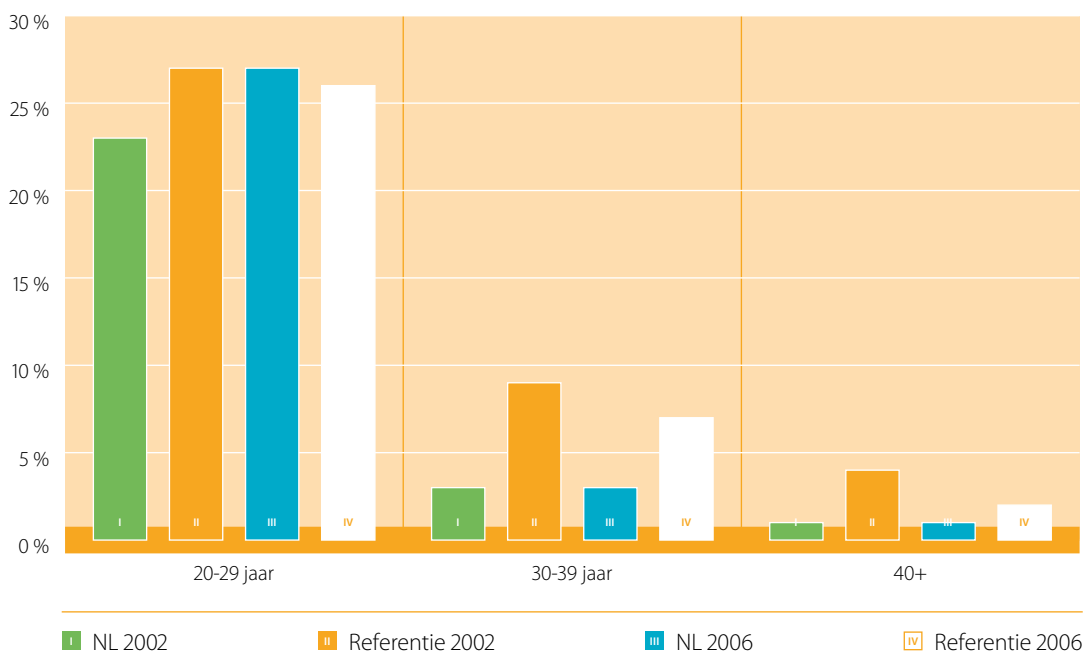
het voortgezet onderwijs deelnemen aan het vavo.¹⁵¹ De vo-school blijft wel eindverantwoordelijk en regelt de bekostiging met het roc. Dit bedrag ligt echter vaak lager dan een vavo-deelnemer via de WEB-regeling meekrijgt.¹⁵² De financiering van het vavo wordt al met al steeds meer afhankelijk van onderhandelingen met het voortgezet onderwijs in de regio over de financiering van de uitbestede vo-leerlingen.

Een verklaring voor de afname van het aantal educatiedeelnemers zoekt Van Schoonhoven in het gestegen opleidingsniveau van de totale Nederlandse bevolking en in de onderwijsinhaal van vrouwen in het bijzonder.¹⁵³ Daarnaast is het aantal cursisten dat de gemeenten aanleveren voor de inburgeringscursussen tegengevallen. Roc's hebben daarom maatregelen moeten nemen om deze ongevraagde risico's af te dekken en de educatiepoot te verkleinen. Educatie lijkt zo steeds vaker een activiteit in de marge van grote mbo-opleidingen.

Deelname lange opleidingen in het na-leerplichtig onderwijs

De deelname aan lange opleidingen in het na-leerplichtig onderwijs van 20-29-jarigen is in Nederland iets sterker gestegen dan in de referentielanden, zodat de achterstand kleiner is geworden (figuur 12). Er zijn weinig mensen van 30 jaar en ouder die nog een lange opleiding volgen. In andere landen ligt de deelname van deze groep fors hoger.¹⁵⁴ Een voor de hand liggende verklaring is de gestegen initiële deelname aan hoger onderwijs (zoals te zien in figuur 13).¹⁵⁵ Hierdoor wordt de potentiële groep 'tweede kansstudenten' steeds kleiner.

Figuur 12 Deelname post-leerplichtig onderwijs



Bron: OECD, 2008

¹⁵¹ Besluit samenwerking vo-bve (citeertitel) gepubliceerd in het *Staatsblad*, december 2005, nr. 642.

¹⁵² Van Schoonhoven, 2008.

¹⁵³ Van Schoonhoven, 2008.

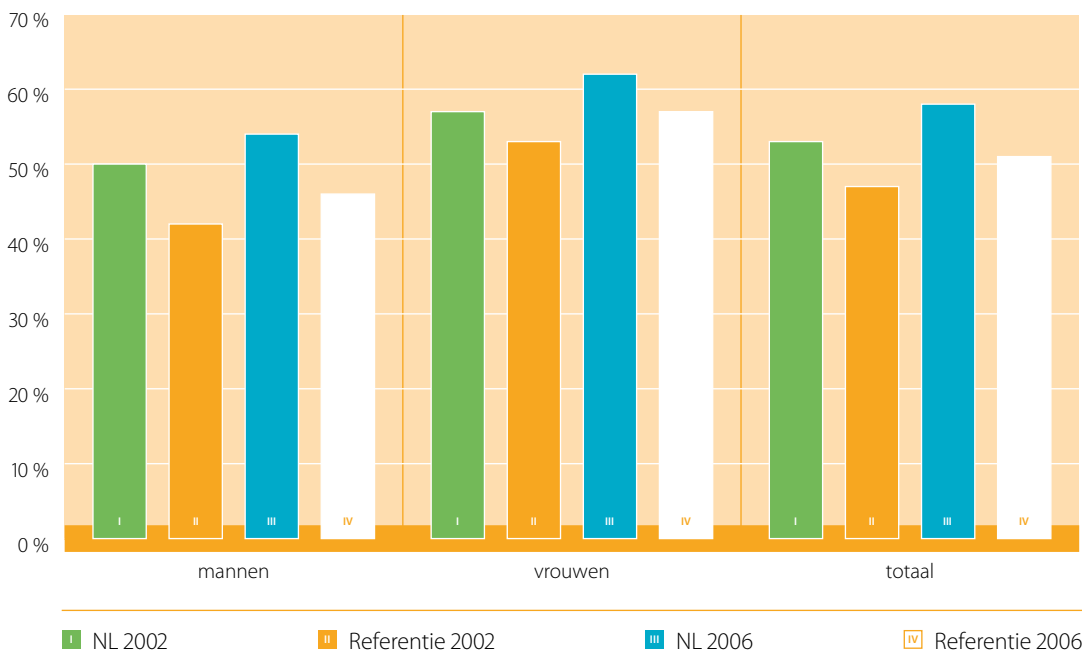
¹⁵⁴ Voor Frankrijk zijn geen gegevens beschikbaar van de scholingsdeelname boven de 40 jaar. Bij het berekenen van de referentiescore voor deze groep is Frankrijk dan ook niet meegeteld.

¹⁵⁵ Voor Frankrijk zijn geen gegevens beschikbaar van de instroom in het hoger onderwijs. Bij het berekenen van de referentiescores in figuur 13 is Frankrijk dan ook niet meegeteld.

Meer vrouwelijke dan mannelijke studenten in het hoger onderwijs

Figuur 13 laat een groeiend verschil zien tussen mannen en vrouwen bij de instroom in het hoger onderwijs. Van de mannen uit een bepaalde leeftijdsgroep begint ruim de helft aan een opleiding in het hoger onderwijs, terwijl dit voor bijna tweederde van de vrouwen geldt.¹⁵⁶ De prestaties van jongens raken al in het voortgezet onderwijs achter bij de meisjes. Zij gaan minder vaak naar havo en vwo.¹⁵⁷

Figuur 13 Instroom lang hoger onderwijs (in procenten van leeftijdscategorie)



Bron: OECD, 2008

Deelname allochtone Nederlandse studenten

Het aantal studenten van niet-westerse afkomst onder de eerstejaars in het hoger onderwijs is tussen 2003 en 2007 gestegen van circa 14.000 naar ruim 17.000. Doordat het aantal autochtone eerstejaars echter ook is toegenomen is de stijging van het aandeel niet-westerse eerstejaars minder groot: van 13% naar circa 14%. Het aandeel niet-westerse studenten is iets hoger in het hoger beroepsonderwijs dan in het wetenschappelijk onderwijs, maar het verschil is relatief klein. Ter vergelijking, in het middelbaar beroepsonderwijs is circa 20% van de deelnemers van niet-westerse afkomst.

Scholingsdeelname stagneert

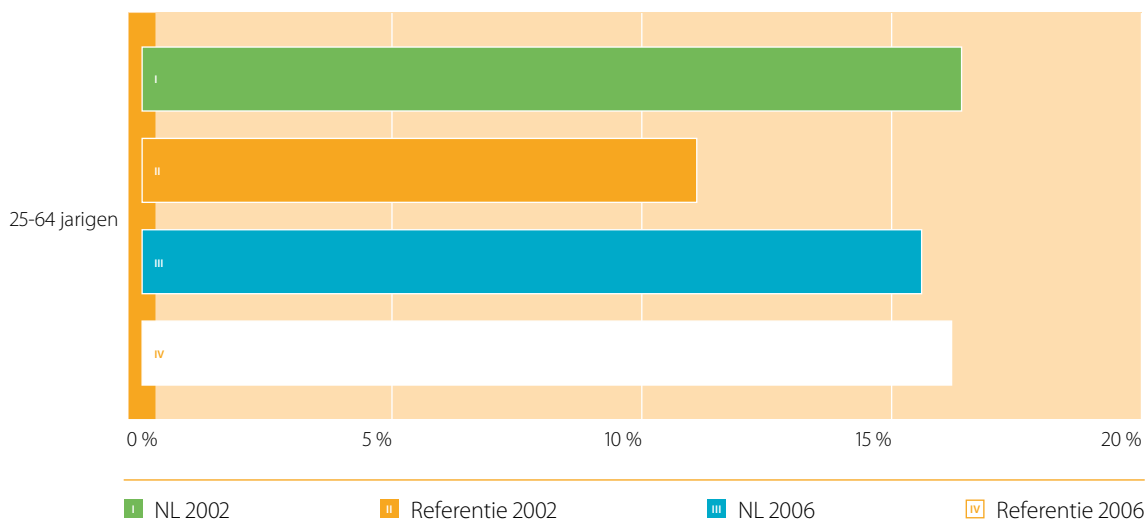
Hoger opgeleiden nemen relatief vaak deel aan scholing, maar zij hebben daarbij een voorkeur voor korte cursussen. Het is wel opvallend dat de scholingsdeelname in Nederland stagneert en Nederland lijkt te zijn ingehaald door de referentielanden.¹⁵⁸ Figuur 14 toont het percentage respondenten dat in de maand ervoor aan scholing had deelgenomen.

¹⁵⁶ Uit een intern onderzoek van InHolland naar de uitval van bachelorstudenten blijkt dat mannelijke studenten ook vaker stoppen met hun studie na één jaar. Dit verschil loopt bij InHolland op van 5,8% in 2004 naar 7,5% in 2006. Bron: interne rapportage uitval Bachelorstudenten InHolland uit juli 2008 (niet openbaar).

¹⁵⁷ OCW, 2008u.

¹⁵⁸ Eurostat, 2008.

Figuur 14 Scholingsdeelname in afgelopen vier weken (in procenten van leeftijdscategorie)



Bron: Eurostat, 2008

De totale deelname aan onderwijs door volwassenen is licht afgenomen door de dalende conjunctuur.¹⁵⁹ Het reguliere bekostigde aanbod is klein. De vraag naar regulier aanbod is ook beperkt, omdat deze trajecten vaak lang duren en intensief zijn. Daar staat tegenover dat het leidt tot een diploma met civiel effect.¹⁶⁰ Bedrijfsopleidingen en korte cursussen zijn vaak duurder en hebben over het algemeen een kleiner civiel effect, maar zijn aan de andere kant korter dan reguliere trajecten, en toegesneden op de kennis die nu of in de nabije toekomst nodig is bij de uitoefening van het beroep. De deelname aan dit type opleidingen is dan ook veel groter dan aan reguliere, bekostigde trajecten.

5.2 Opbrengsten op korte termijn

Zorgen over ontwikkeling niveau kennis en vaardigheden

De voorsprong van Nederland in internationale vergelijkingen neemt af. Uit de resultaten van TIMSS 2007 blijkt dat de rekenprestaties in het basisonderwijs licht zijn gedaald. Al staat Nederland internationaal gezien nog steeds op de negende plaats. In vergelijking met de deelnemende referentielanden moet Nederland nu Engeland laten voorgaan, terwijl Duitsland en Zweden lager scoren. De prestaties op het gebied van het natuuronderwijs in het basisonderwijs zijn constant, maar hier is Nederland wel ingehaald door Engeland, Italië en de VS. Ook de referentielanden Duitsland en Zweden scoren hoger. Daarbij moet worden aangetekend dat Nederland in het basisonderwijs ook veel minder tijd besteedt aan onderwerpen op het gebied van natuuronderwijs dan de referentielanden.¹⁶¹

Figuur 15 laat een andere ontwikkeling zien die aandacht vraagt, namelijk dat het aantal 15-jarigen met een beperkte leesvaardigheid tussen 2003 en 2006 is toegenomen. Dit geldt in iets mindere mate overigens ook

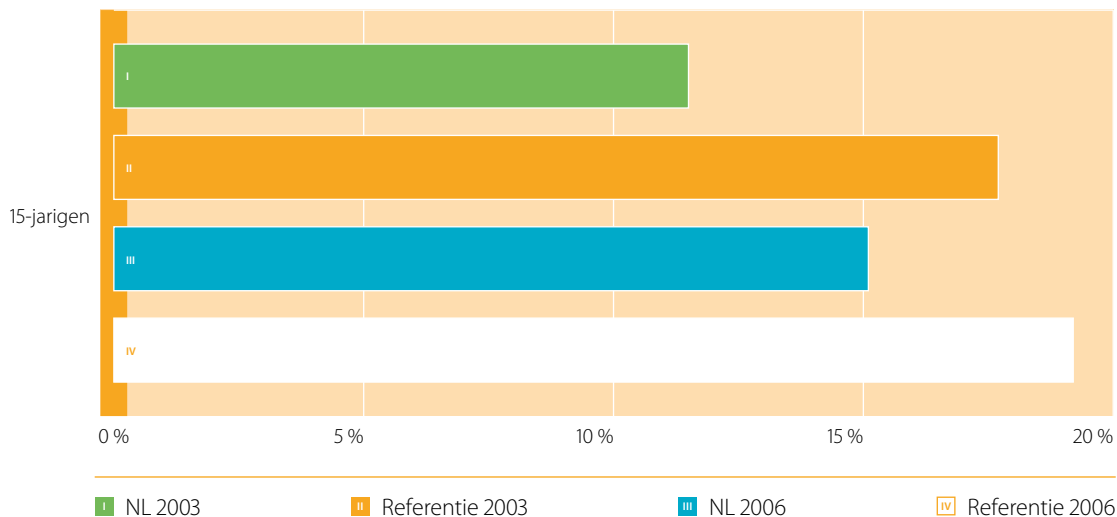
¹⁵⁹ OCW, 2008u, p. 34.

¹⁶⁰ Civiel effect heeft betrekking op de rechten (bijvoorbeeld toelating tot beroepsgroepen, toelating tot opleidingen, inschaling binnen een cao) die aan een certificaat ontleend kunnen worden op de arbeidsmarkt. Het civiel effect wordt vooral bepaald door de acceptatie van en het draagvlak voor de gehanteerde beoordelingsstandaard of meetlat en door de kwaliteit van de gehanteerde beoordelingsprocedures.

¹⁶¹ Meelissen e.a., 2008.

voor de referentielanden, met uitzondering van Duitsland, dat iets beter scoort dan in 2003 (maar nog steeds beduidend slechter dan Nederland). Nederland scoort nog steeds op een vergelijkbaar niveau als Zweden (het beste referentieland) maar de voorsprong die Nederland in 2003 nog op dat land had is verdwenen.¹⁶²

Figuur 15 Leerlingen met lage leesvaardigheid (in procenten van leeftijdscategorie)



Bron: OECD, 2008

In het algemeen geldt dat Nederlandse leerlingen bij PISA het hoogst scoren voor wiskunde (zie kader). In 2003 scoorde Nederland op een aantal onderdelen zelfs het best van alle 41 landen. Vergeleken met 2003 zijn de wiskundeprestaties in 2006 echter licht gedaald, met name bij meisjes.

Goede prestaties maar geen medailles voor Nederland bij PISA 2006¹⁶³

Internationaal hoort Nederland in veel van de PISA-rangschikkingen bij de beste 10 (van de 57 deelnemende landen), maar op geen enkel onderdeel staat Nederland in de top-3:

- 9^e plaats gemiddelde score natuurwetenschappen
- 7^e plaats minste aantal leerlingen met laag niveau natuurwetenschappen
- 13^e plaats grootste aantal leerlingen met hoog niveau natuurwetenschappen
- 10^e plaats gemiddelde score leesvaardigheid
- 16^e plaats minste aantal leerlingen met laag niveau leesvaardigheid
- 14^e plaats grootste aantal leerlingen met hoog niveau leesvaardigheid
- 5^e plaats gemiddelde score wiskunde
- 4^e plaats minste aantal leerlingen met laag niveau wiskunde
- 9^e plaats grootste aantal leerlingen met hoog niveau wiskunde

¹⁶² Voor het Verenigd Koninkrijk zijn geen gegevens beschikbaar voor 2003. Bij het berekenen van de referentiescore voor deze groep is het Verenigd Koninkrijk dan ook niet meegeteld. In 2006 bedroeg het aandeel 15-jarigen met een lage leesvaardigheid overigens 19%. Voor België waren geen aparte resultaten voor Vlaanderen beschikbaar.

¹⁶³ De Knecht-van Eekelen e.a., 2007

In natuurwetenschappen doet Nederland het iets beter dan in leesvaardigheid. Verder geldt (met uitzondering van de leesvaardigheid) dat het Nederlands onderwijs voor leerlingen tot 15 jaar relatief goed lijkt in het bedienen van de gemiddelde leerlingen en de leerlingen aan de onderkant van de prestatieverdeling.

Op het eerste gezicht lijkt dit in tegenspraak met het feit dat de scores van allochtone Nederlandse leerlingen flink achterblijven bij die van de autochtonen. Allochtone Nederlandse leerlingen blijken echter behoudend hoger te scoren dan hun allochtone leeftijdgenoten in België en Duitsland. Dit suggereert dat het Nederlands onderwijs voor deze groep relatief meer weet te bereiken. Tegelijkertijd is een zorgelijke constatering dat 10-jarige allochtone Nederlandse meisjes in TIMSS relatief slecht presteren, zowel ten opzichte van autochtone meisjes als ten opzichte van allochtone Nederlandse jongens. Ook scoren zij onder het internationale TIMSS-gemiddelde en lager dan in 2003.¹⁶⁴

Achterblijvende prestaties aan de bovenkant

De prestaties van Nederlandse leerlingen op 10- en 15-jarige leeftijd blijven met name achter aan de bovenkant.¹⁶⁵ De Nederlandse rekenprestaties van 10-jarigen aan de onderkant zijn beter dan in de deelnemende referentielanden (Engeland, Duitsland en Zweden), terwijl de prestaties achterblijven bij bijvoorbeeld Engeland en de VS. Slechts 2% van de leerlingen haalt het laagste basale kennisniveau in rekenen niet. Daar staat tegenover dat slechts 7% van de leerlingen het hoogste niveau bereikt. Ook in het natuuronderwijs doet Nederland het relatief beter aan de onderkant van de prestatieverdeling: Nederland heeft minder laag-presteerders en minder hoogpresteerders dan de deelnemende referentielanden.¹⁶⁶

Als gekeken wordt naar het percentage 15-jarige leerlingen met een score op het hoogste niveau op de schaal natuurwetenschappen bij PISA, moet Nederland van de referentielanden het Verenigd Koninkrijk en Duitsland voor laten gaan. Bij leesvaardigheid scoren meer leerlingen in België, Zweden en Duitsland op het hoogste niveau, bij wiskunde in België.¹⁶⁷

Ook heerst er bezorgdheid over het niveau van de taal- en rekenvaardigheid van eerstejaars studenten in het hoger onderwijs. Instellingen in het hoger onderwijs nemen daarom steeds vaker voorafgaand aan of aan het begin van de opleiding instellings- en opleidingsspecifieke toetsen van de taal- en rekenvaardigheid af.¹⁶⁸ De implementatie van de eerder genoemde referentieniveaus voor taal en rekenen in primair en voorgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs die de commissie-Meijerink heeft voorgesteld zouden verbetering moeten brengen in het niveau.

In zijn advies *Partners in onderwijsopbrengsten* heeft de raad een studie laten opnemen door het Cito naar referentieniveaus en een geheel aan toetsen ten behoeve van aankomende studenten vóór aanvang van het hoger onderwijs.¹⁶⁹

Examen voortgezet onderwijs niet ingezet als instrument voor streven naar excellentie

Op basis van de cijfers voor het centraal examen concludeert de inspectie dat vooral op havo-scholen (en afdelingen) een zesjescultuur heerst: bij 94% van de scholen ligt het gemiddelde cijfer tussen de 6,0 en 6,5 (zie figuur 16).¹⁷⁰ Vmbo- en vwo-scholen slagen er vaker in hun leerlingen hoger te laten scoren op het centraal examen.

¹⁶⁴ Meelissen & Drent, 2008.

¹⁶⁵ Zie ook Minne e.a., 2007.

¹⁶⁶ Meelissen & Drent, 2008.

¹⁶⁷ De Knecht-van Eekelen e.a., 2007.

¹⁶⁸ Zie hiervoor onder andere Onderwijsraad 2006f en Van Weeren, 2008.

¹⁶⁹ Van Weeren, 2008.

¹⁷⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

Figuur 16 Cijfer centraal examen over drie jaar (2004-2006, percentage scholen)

Cijfer centraal examen	Vmbo basis-beroepsgericht	Vmbo kader-beroepsgericht	Vmbo gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	0,3	1,3	3,9	5,1	3,0
6-6,5	47,6	77,7	83,9	94,0	77,6
> 6,5	52,1	21,0	12,2	0,9	19,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Een deel van de vwo-scholen stelt echter te lage eisen aan het schoolexamen. Vooral in het vwo, en dan vooral bij Latijn en Grieks, krijgen leerlingen namelijk vaak hogere cijfers voor het schoolexamen dan voor het centraal examen.

De inspectie constateert dat op alle scholen 10% of meer van de leerlingen lager dan een 6 voor het centraal examen scoort, terwijl slechts op een kleine groep scholen (14%) 10% of meer leerlingen hoger dan 7,5 scoren. Dat roept de vraag op of het voortgezet onderwijs voldoende streeft naar excellentie.¹⁷¹

De afgelopen decennia steeg het aandeel jongeren dat een havo- of vwo-diploma haalt naar meer dan 40%. Een afnemend percentage leerlingen gaat naar het vmbo (exclusief lwoo). Tien jaar geleden was het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar voor het vmbo (exclusief lwoo) koos nog ruim 10% hoger dan voor havo/vwo. In 2007 zijn de verhoudingen omgekeerd en gaan er iets meer leerlingen naar het havo/vwo dan naar het vmbo (exclusief lwoo).¹⁷² Dit is echter niet ten koste gegaan van de slaagpercentages havo/vwo.¹⁷³ De verwachte kans dat een leerling of student die instroomt uiteindelijk ook een diploma haalt in de betreffende onderwijssector staat voor de afgelopen jaren weergegeven in figuur 17.

Figuur 17 Verwachte slaagkans (in procenten) ¹⁷⁴

	2004	2005	2006	2007
Voortgezet onderwijs	79	82	84	85
Middelbaar beroepsonderwijs	--	74	71	74
Hoger beroepsonderwijs	74	73	72	69
Wetenschappelijk onderwijs	74	70	69	71

Bron: OCW, 2008u

¹⁷¹ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

¹⁷² OCW, 2008o.

¹⁷³ Inspectie van het Onderwijs, 2006b.

¹⁷⁴ De verwachte slaagkans is het verwachte percentage van de ingestroomde leerlingen/studenten dat uiteindelijk een diploma haalt in de betreffende onderwijssector. Deze kans wordt berekend door vermenigvuldiging van uit de onderwijsmatrix afgeleide stroomcoëfficiënten betreffende doorstroom/diplomerings/uitstroom per leerjaar/inschrijvingsjaar. Deze inschatting wijkt niet veel af van de rendementen die uit cohortstudies naar voren komen.

De slaagkans van leerlingen in het voortgezet onderwijs is dus langzaam gestegen van 79% in 2003 naar 85% in 2007. Voor leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs schommelt de slaagkans tussen de 71 en 74%. Ten opzichte van 2003 is de verwachte slaagkans in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs afgenomen.

Euroskills: 'Be the best of the Best in Europa op jouw vakgebied'

Euroskills is een nieuw Europees beroepsevenement waar jongeren op een aansprekende manier kennis kunnen maken met beroepen en opleidingen. Tijdens de eerste editie in Rotterdam vonden wedstrijden in meer dan vijftig beroepen plaats. Zo'n 420 jonge mensen uit 29 landen streden daar om de titel in hun vakgebied door in teamverband of individueel een praktijksituatie te laten zien.

Team Nederland boekte goede resultaten op EuroSkills: de 61 Nederlandse deelnemers wonnen in totaal 31 medailles. Ze sleepten maar liefst 18 gouden, 8 zilveren en 5 bronzen medailles in de wacht. Er waren 14 medailles voor de deelnemers van de Bouw, Infra en Installatietechniek, 2 medailles voor Creatieve Technieken & Mode, 4 voor Informatie & Communicatietechnologie, 7 voor de Industriële Productie- & Onderhoudstechnologie en 4 voor de deelnemers van Verzorging & Dienstverlening. Nederland was met 61 deelnemers ook wel oververtegenwoordigd.

Het doel van het evenement is om jongeren met beroepen en opleidingen kennis te laten maken. Op den duur kunnen de uitslagen van de wedstrijden wellicht een beeld geven van het resultaat van bepaalde (vak)opleidingen in internationaal perspectief.

Bron: www.euroskills2008.nl, geraadpleegd op 1 oktober 2008

Burgerschapscompetenties in primair en voortgezet onderwijs gemeten

Naast een kwalificerende functie heeft het onderwijs ook een socialiserende functie: onderwijs draagt bij aan de sociale en morele ontwikkeling van leerlingen en aan sociale cohesie. Over de socialisatie-effecten van onderwijs is weinig bekend; wel is in 2007/2008 een meting verricht naar burgerschapscompetenties.

Het cohortonderzoek COOL (Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen) onder leerlingen van 5 tot 18 jaar volgt deze leeftijdscategorie in zijn schoolloopbaan. De meting van de burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs (groep 8) en het voortgezet onderwijs (klas 3) over 2007-2008 is daarvan een onderdeel.¹⁷⁵ In de meting staan vier sociale taken centraal die representatief zijn voor burgerschap van jongeren: democratisch handelen, maatschappelijk verantwoord handelen, omgaan met conflicten en omgaan met verschillen. Voor iedere sociale taak worden de benodigde competenties gemeten via de componenten kennis, reflectie, vaardigheid en attitude.¹⁷⁶

Meisjes blijken iets hoger te scoren dan jongens op alle vier de componenten. Naarmate de omgeving van de school minder stedelijk is, scoren de leerlingen iets hoger op de kennistoets, terwijl leerlingen uit een stedelijkere schoolomgeving beter presteren op vaardigheden en attitude. Leerlingen van het basisonderwijs scoren lager op kennis dan leerlingen van het voortgezet onderwijs, maar hoger op attitude, vaardigheid en reflectie. De kennisscores van leerlingen blijken echter vooral samen te hangen met het cognitief prestatieniveau van leerlingen (afgemeten aan het – geadviseerde – schooltype).

Uit verdere analyse van de scores van basisschoolleerlingen die aan het onderzoek hebben meegedaan komt naar voren dat allochtone Nederlandse leerlingen iets lager scoren op burgerschapskennis dan

¹⁷⁵ De Onderwijsraad definieert burgerschap als: de bereidheid en het vermogen van mensen om deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren (Onderwijsraad, 2003b); Ledoux e.a., 2008..

¹⁷⁶ Ten Dam e.a., 2008.

autochtone leerlingen. Hun scores op attitude, vaardigheden en reflectie zijn daarentegen weer iets hoger dan die van autochtone leerlingen. Verder verschillen de scores gemiddeld tussen basisscholen die verschillen in denominatie, tussen basisschoolleerlingen uit hoger en lager opgeleide milieus, en tussen stedelijke en niet-stedelijke basisscholen.

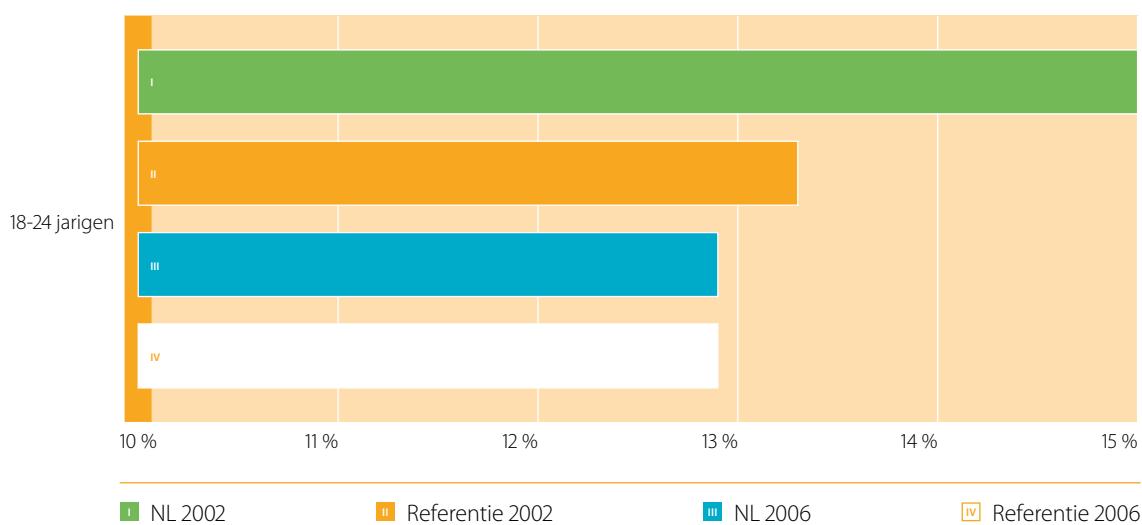
Een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs en burgerschap in het middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs is de socialiserende functie van de school in elk geval besloten in het brondocument *Leren, Loopbaan en Burgerschap*. In dit document staan eisen met betrekking tot het functioneren van deelnemers in het politieke domein, het economische domein en het sociaal-culturele domein. Opleidingen moeten zich sinds 1 augustus 2008 aan dit document houden.

Uitval teruggebracht naar niveau referentielanden

Het aantal leerlingen dat voortijdig uitvalt is gedaald naar het niveau van ons omringende landen.¹⁷⁷ Het aantal mensen met een startkwalificatie is ook fors gegroeid.¹⁷⁸ Of de beoogde doelstellingen gehaald gaan worden, is echter de vraag. Het blijft daarbij van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen vmbo-gediplomeerden en schoolverlaters zonder vmbo-diploma.

Figuur 18 Voortijdig schoolverlaters (in procenten van leeftijdscategorie)



Bron: OECD, 2008

Ook uit het recente rapport van het SCP blijkt dat de bestrijding van voortijdig schoolverlaten nog geen gelopen race is.¹⁷⁹ Van de 53.000 voortijdig schoolverlaters in 2005/2006 zijn er 35.000 afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs en 18.000 uit het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs is het risico van uitval hoog op het laagste niveau van het vmbo en bij leerlingen die vanwege leerachterstanden extra ondersteuning nodig hebben. In het middelbaar beroepsonderwijs vallen veel leerlingen uit op de twee laagste niveaus.

¹⁷⁷ Een voortijdig schoolverlater is een jongere die zonder startkwalificatie (diploma havo, vwo of mbo-2) uit het onderwijs vertrekt.

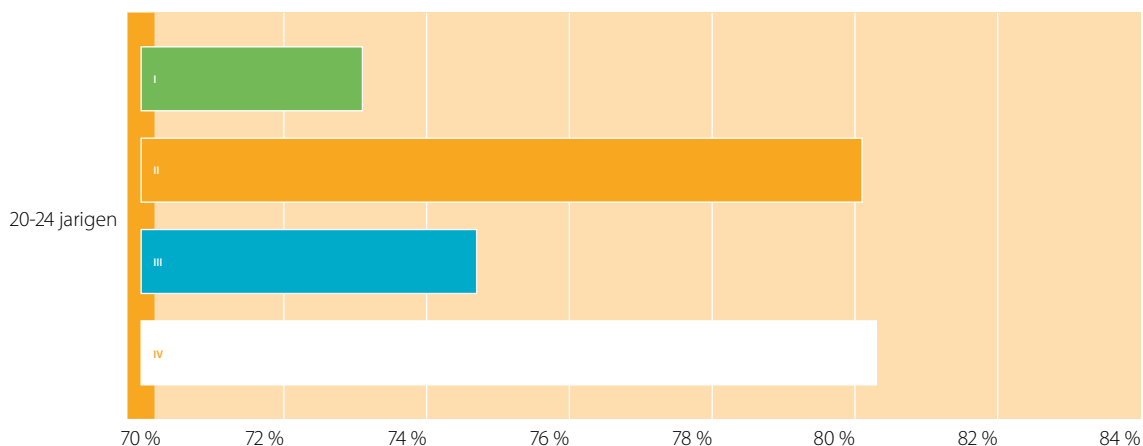
¹⁷⁸ In hoeverre deze daling samenhangt met het door de overheid gevoerde beleid blijft nog onduidelijk. De uitval is in de regio's waarin een convenant tegen voortijdig schoolverlaten is afgesloten, valt niet lager uit dan in de regio's waar geen convenant bestaat (Van der Steeg, 2008).

¹⁷⁹ Herweijer, 2008.

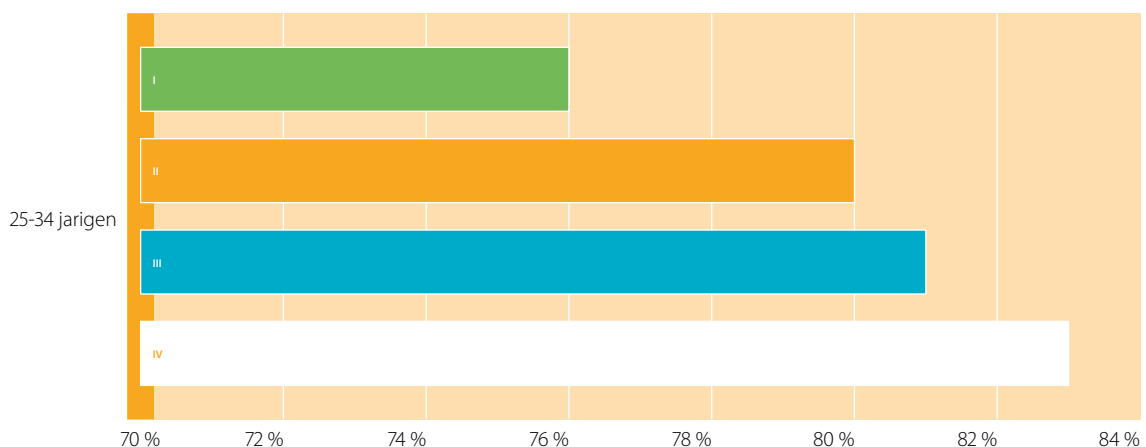
Het op ruime schaal toelaten van leerlingen zonder vmbo-diploma tot het middelbaar beroepsonderwijs werkt uitval uit het middelbaar beroepsonderwijs in de hand. Ruim de helft van alle leerlingen uit het vmbo-leerjaar 4 die in 2005/2006 geen diploma haalden, maakte gebruik van de drempelloze doorstroom. Het aantal voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs blijft hierdoor laag, maar in het middelbaar beroepsonderwijs hebben deelnemers zonder vmbo-diploma vervolgens weer een grotere kans op uitval.

In vergelijking met andere EU-landen presteert Nederland bij het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten gemiddeld. Het aantal Nederlandse jongeren met een startkwalificatie ligt onder het EU-gemiddelde. Vo-scholen met veel allochtone Nederlandse leerlingen hebben een grotere kans op uitval, net als leerlingen uit eenoudergezinnen en leerlingen in de vier grote steden.

Figuur 19a Gediplomeerden hoger secundair onderwijs (20-24-jarigen)



Figuur 19b Gediplomeerden hoger secundair onderwijs (25-34-jarigen)



I NL 2002

II Referentie 2002

III NL 2006

IV Referentie 2006

Bron: OECD, 2008

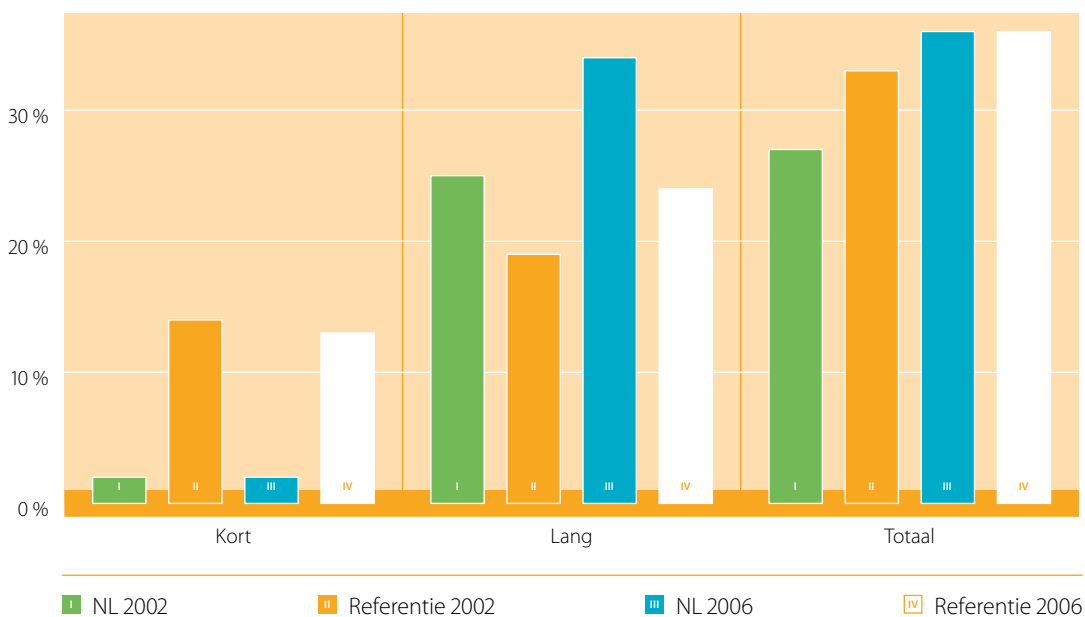
Opleidingsniveau en aantal gediplomeerden stijgt

Figuur 20 laat zien dat het aandeel 25-34-jarigen met een hoger onderwijsdiploma tussen 2002 en 2006 is gestegen van 27% naar 36% en daarmee op het niveau van de referentielanden ligt. Een uitsplitsing naar korte en lange opleidingen laat zien dat Nederland bijzonder veel mensen met een lange ho-opleiding heeft, en nog steeds weinig mensen met een korte opleiding (zoals de Associate Degree).

Het aantal (niet-westerse) allochtone Nederlandse studenten met een hoger onderwijsdiploma blijft daar nog ver bij achter: het aandeel 25-34-jarige niet-westerse allochtone Nederlanders in het bezit van een ho-diploma is ongeveer 17%.¹⁸⁰ De uitval onder allochtone Nederlandse studenten is in de eerste twee studie-jaren niet veel anders dan onder autochtone studenten. De uitval onder allochtone Nederlandse studenten is in het wetenschappelijk onderwijs vergelijkbaar met die van autochtone studenten. In het hoger beroeps-onderwijs blijft het opleidingsrendement van allochtone Nederlandse studenten na vijf jaar sterk achter bij dat van autochtone studenten.¹⁸¹ De uitval onder allochtone Nederlandse vrouwelijke studenten is minder dan die onder autochtone mannelijke studenten. Wel blijft de allochtone Nederlandse studentengroep later in de studie enigszins achter qua rendementen. Autochtone studenten die de wo-opleiding niet voltooien, halen vaker dan allochtone Nederlandse studenten later alsnog een hbo-diploma.¹⁸²

Figuur 21 geeft een beeld van de Lissabon-indicator van het aantal bèta- en techniekafgestudeerden als promillage van de 20-29-jarigen. Daaruit blijkt dat het aantal bèta-afgestudeerden in Nederland weliswaar is toegenomen, maar nog steeds ver achterblijft bij het gemiddelde van de referentielanden.

Figuur 20 **Gediplomeerden hoger onderwijs** (25-34-jarigen, in procenten van leeftijdscategorie)



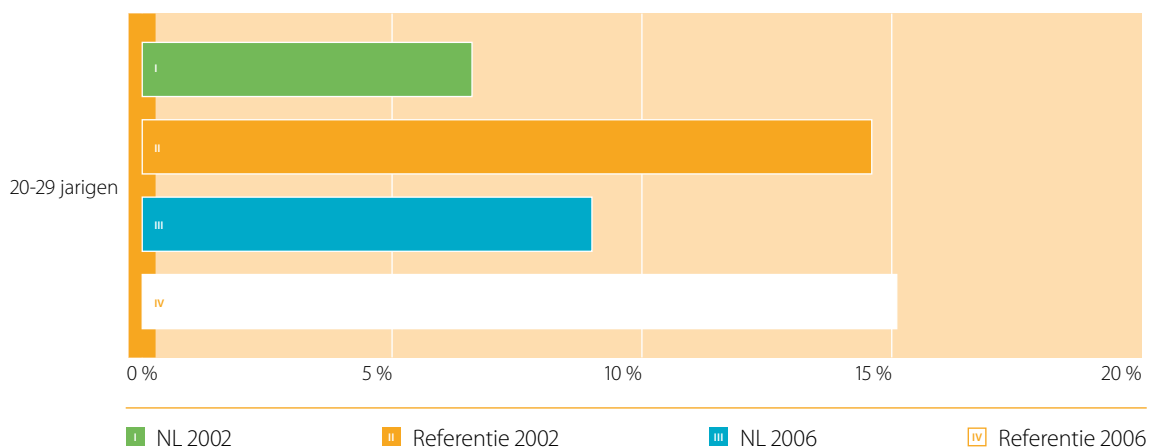
Bron: OECD, 2008

¹⁸⁰ CBS Enquête Beroepsbevolking 2006.

¹⁸¹ HBO-raad, 2009.

¹⁸² Onderwijsraad, 2008d.

Figuur 21 Afgestudeerden hoger onderwijs in exacte richting



Bron: Eurostat, 2008

Diplomaverstrekking in het kader van een leven lang leren

In het kader van een leven lang leren wordt momenteel veel moeite gestoken in het van de grond krijgen van de erkenning van eerder (of elders) verworven competenties (EVC). EVC beoogt de erkenning, waardering en verdere ontwikkeling van wat een individu heeft geleerd in elke mogelijke leeromgeving: in formele omgevingen zoals op school, maar ook in niet-formele of informele omgevingen zoals de werkplaats of thuis.¹⁸³ Tegenwoordig wordt dit ook wel het ervaringscertificaat genoemd. In 2007 had de Projectdirectie Leren & Werken van de ministeries van OCW en SZW de ambitie om 20.000 extra evc-trajecten voor werkenden en werkzoekenden tot stand te brengen.¹⁸⁴ Hiervan is uiteindelijk ruim de helft daadwerkelijk tot stand gekomen. De evc-trajecten concentreren zich op daarbij op niveau 2 (50% van de trajecten). Een substantieel deel van de trajecten wordt dus gebruikt om werkenden of werkzoekenden te kwalificeren op het startkwalificatieniveau. In vergelijking met de totale Nederlandse beroepsbevolking zijn in de trajecten 25-44-jarigen oververtegenwoordigd en 45-plussers ondervertegenwoordigd. Op 703 personen na (7%) zijn de evc'ers 23 jaar of ouder; iets meer dan 0,5% van de evc'ers is jonger dan 18. Daarbij heeft 90% van de evc'ers een betaalde baan. De grootste groep trajectdeelnemers bestaat daarmee uit werkende autochtone mannen (52%). Op de tweede plaats staat de groep werkende autochtone vrouwen, met 24%. De andere combinaties blijven ver achter met een score die nooit boven de 10% komt.

Deze trajecten zijn echter maar een klein deel van het onderwijs in het kader van een leven lang leren. Het grootste deel vindt plaats via een scala van private aanbieders. Ongeveer 1,1 miljoen mensen tussen 17 en 65 jaar, oftewel 11% van alle mensen in deze groep, volgden in 2006 een of meer niet door de overheid bekostigde opleiding(en).¹⁸⁵ Deze aanbieders leiden deels op tot diploma's met een civiel effect, vaak binnen een bepaalde branche. Voor een ander deel betreft het cursussen zonder civiel effect die al dan niet met een diploma of certificaat worden afgesloten. Voor de diploma's met een civiel effect speelt de eerdergenoemde Stichting Examenkamer een steeds grotere rol. Een duidelijk overzicht van de door de verschillende instanties afgegeven diploma's in het kader van een leven lang leren is op dit moment niet te verkrijgen. Wel is bekend dat van de 1,1 miljoen mensen ongeveer 230.000 een diplomagericht traject (mbo, hbo, wo en avo) volgden.¹⁸⁶

¹⁸³ www.kenniscentrumevc.nl.

¹⁸⁴ Westerhuis & Huisman, 2008.

¹⁸⁵ Ter vergelijking: het totale bekostigde onderwijs telde toen ruim 3,6 miljoen deelnemers (CBS Statline).

¹⁸⁶ CBS Statline.

In een advies in 2009 gaat de raad nader in op het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen.

5.3

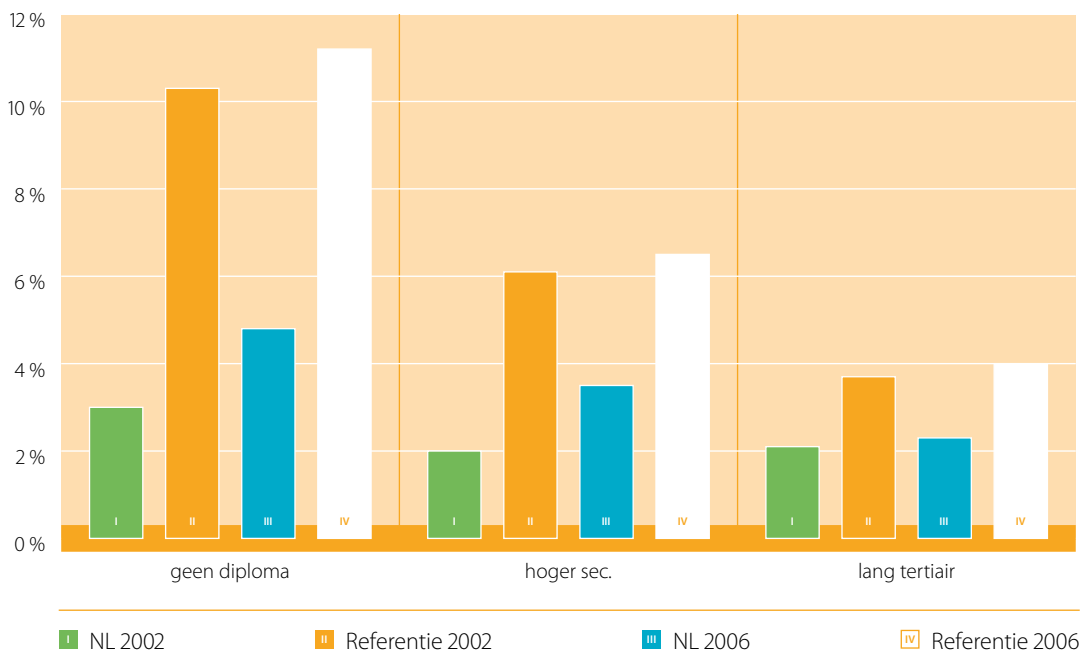
Opbrengsten op lange termijn

Privaat rendement

Onderwijs heeft een hoog privaat rendement. Investeren in onderwijs loont en draagt bij aan een hoger inkomen. In het algemeen wordt in internationaal onderzoek een privaat rendement van onderwijs gevonden tussen 5 en 15% per jaar onderwijs. Dat wil zeggen dat elk extra jaar genoten onderwijs een inkomensgroei van 5 tot 15% oplevert.¹⁸⁷ In Nederland is het private rendement op onderwijs – na een lange tijd van daling tot 5% in 1989 – vanaf de jaren negentig gestegen naar 6% in 1996 en 7,5% in 2002.¹⁸⁸ De stijging van de private rendementen van onderwijs is ook gevonden in andere landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.¹⁸⁹ Als mogelijke oorzaak wordt de ‘skill biased technological change’ genoemd; de technologische ontwikkeling gaat gepaard met een relatieve stijging van de vraag naar hoger opgeleiden.

Ook neemt de kans op werkloosheid fors af met het opleidingsniveau, zoals figuur 22 laat zien. Daarbij is het opvallend dat ook de kans op werkloosheid van lager en middelbaar opgeleiden in Nederland relatief klein is. Middelbaar opgeleiden hebben in Nederland zelfs meer kans op een baan dan hoger opgeleiden in sommige referentielanden.

Figuur 22 Werkloosheid naar opleidingsniveau



Bron: OECD, 2008

¹⁸⁷ Minne e.a., 2007.

¹⁸⁸ Jacobs & Webbink, 2006.

¹⁸⁹ Katz & Autor, 1999.

Maatschappelijk rendement

Grotere kansen op de arbeidsmarkt zijn niet alleen in het belang van het individu, maar ook van de samenleving die minder hoeft uit te geven aan bijvoorbeeld sociale zekerheid. Het maatschappelijk rendement van onderwijs is hoger dan het privaat rendement doordat sprake is van positieve externe effecten. Voorbeelden hiervan zijn technologische vooruitgang die niet in het privaat rendement tot uitdrukking komt en lagere kosten van sociale zekerheid en criminaliteit. Onderwijs kan ook leiden tot een grotere maatschappelijke participatie en betere deelname aan politieke besluitvorming.¹⁹⁰ Vooral in het funderend onderwijs is het maatschappelijk belang van onderwijs onomstreden: de samenleving heeft er baat bij dat zo veel mogelijk mensen kunnen lezen, schrijven en rekenen.

Een onlangs verrichte inventarisatie van het Centraal Planbureau (CPB) laat zien dat volgens recente onderzoeken er ook verband is tussen de kwaliteit van het onderwijs, gemeten op basis van internationale toetsscores, en economische groei.¹⁹¹ Deze studies vinden omvangrijke effecten van onderwijskwaliteit op economische groei. Daarnaast wijst het CPB op enkele studies die suggereren dat de opbrengsten van onderwijs afhangen van het niveau van het onderwijs (hoger of lager onderwijs) en van het productiviteitsniveau van een land. Daarbij tekent het CPB aan dat het zich vooral baseert op studies over het buitenland, vooral de Verenigde Staten. Het aantal studies naar de opbrengsten van onderwijs in Nederland gebaseerd op (natuurlijke) experimenten is beperkt. Het is niet zonder meer duidelijk of de buitenlandse resultaten ook van toepassing zijn op Nederland.

¹⁹⁰ Groot & Maassen van den Brink, 2003.

¹⁹¹ Minne e.a., 2007.

Slecht gaat het zeker niet in het Nederlandse onderwijs, maar het lijkt erop dat onze comfortabele positie aan de top afkalft. Ook de absolute top wordt niet gehaald. Aan de hand van de criteria kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale cohesie gaat de raad na welke indicaties er zijn op basis van de internationale en historische vergelijking. Het hoofdstuk sluit af met een vooruitblik naar de volgende delen van dit advies.

6 Signaleringen en aandachtspunten

De inventarisatie van gegevens over educatief Nederland leidt tot het onderstaande overzicht van prestaties op de indicatoren die de raad van belang acht (figuur 23).

Figuur 23 Ontwikkelingen in het onderwijs (2005-2009)

Indicator	Indicatie richting
<i>Input</i>	
• Onderwijsuitgaven	Weinig verandering, als percentage van het bbp nog steeds laag ten opzichte van referentielanden, per leerling vergelijkbaar.
• Onderwijsgeventen	Salaris gestegen, lesuren per leraar vooral in voortgezet onderwijs afgenomen, impuls kwaliteit door scholingsafspraken convenant <i>LeerKracht</i> . Nog steeds lerarentekort, vooral in tekortvakken en tekortregio's.
• Inzet van leerlingen en studenten	Inzet van leerlingen en studenten voor studie beperkt, tijd neemt af, prikkel om te excelleren ontbreekt.
• Maatschappelijke steun	Tevredenheid over onderwijs blijft gelijk, veel aandacht in de pers voor (vermeende) misstanden, ouderparticipatie (primair onderwijs) neemt af.
<i>Proceskenmerken</i>	
<i>Microniveau</i>	
• Onderwijstijd (inclusief contacturenproblematiek)	Onderwijstijd nog steeds gunstig ten opzichte van referentielanden, handhaving strenger.
• Groepsgrootte & leerling-docentratio	Effect klassenverkleining primair onderwijs duidelijk zichtbaar, aantal leerlingen per docent in voortgezet onderwijs nog steeds hoog, hoger onderwijs gestegen naar niveau referentielanden.
• Examinering en tussen-tijdse (voortgangs)toetsing	Voortgezet onderwijs: nieuwe eisen centraal examen, ontwikkeling van een standaard voor het schoolexamen; middelbaar beroepsonderwijs: centrale examens in de maak voor NL/WI/EN; aanvangstoetsing hoger onderwijs voor sommige opleidingen.

Indicator	Indicatie richting
Internationalisering (taal, structuur, inhoud van opleidingen)	Nederland is netto exporteur van hoger onderwijs; aandacht voor internationalisering in het beroepsonderwijs groeit; oppassen voor Nederlandstalige B-merken.
<i>Mesoniveau</i>	
Veiligheid	Meeste scholieren en docenten voelen zich veilig maar er zijn grote verschillen tussen schooltypen.
Bureaucratie	Achterhalen uitgaven primair proces blijft probleem.
Huisvesting	Opkomst verbrede school (primair onderwijs), toenemende doordecentralisatie (primair/voortgezet onderwijs).
Ict	Nederlandse leraren staan in Europa op de vierde plaats wat betreft gebruik van computers in de lessen, gebruik neemt maar langzaam toe, vooral in het voortgezet onderwijs is het computergebruik laag.
<i>Macroniveau</i>	
Toezicht & governance	Invoering risicogericht toezicht inspectie, codes goed bestuur middelbaar/hoger beroepsonderwijs.
Keuzevrijheid	Aantal scholen door fusies fors gedaald, in primair onderwijs variëteit nog voldoende gegarandeerd.
Speciaal onderwijs	Stijging aantal leerlingen in het speciaal onderwijs zet door.
<i>Opbrengsten</i>	
<i>Onderwijsdeelname</i>	
Leerplichtig onderwijs	Onderwijsdeelname over het algemeen gelijk.
Niet-leerplichtig onderwijs	Onderwijsdeelname over het algemeen gelijk, stijging bij kinderopvang en lange opleidingen postleerplichtig onderwijs.
Uitwijkonderwijs	Deelname particulier onderwijs stabiel, wel groei particuliere examen- en onderwijsinstellingen. Grote stijging deelname naschoolse huiswerkbegeleiding.
<i>Opbrengsten op korte termijn</i>	
Kennis en vaardigheden	De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds behoorlijk, maar op een aantal punten is er reden tot bezorgdheid, het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid is de laatste jaren gegroeid, de rekenprestaties in het basisonderwijs zijn licht gedaald, evenals de wiskunde-prestaties van meisjes in het voortgezet onderwijs.
Uitval	De bestrijding van het aantal voortijdig schoolverlaters lijkt redelijk succesvol, het aantal leerlingen dat voortijdig uitvalt is gedaald naar het niveau van ons omringende landen, het aantal mensen met een startkwalificatie is fors gegroeid. Of de beoogde doelstellingen gehaald gaan worden is echter de vraag.
Opleidingsniveau en -richting	Het aantal hoger opgeleiden is gestegen en ligt nu op het niveau van de buurlanden, hoewel Nederland nog vrijwel geen korte ho-opleidingen kent zoals het buitenland, het aantal afgestudeerden in exacte richting is gestegen maar blijft nog ver achter bij de meeste referentielanden.

Indicator	Indicatie richting
<i>Opbrengsten op lange termijn</i>	
• Privaat rendement (onder meer werkloosheid)	De kans op werkloosheid van lager en middelbaar opgeleiden in Nederland is relatief klein, middelbaar opgeleiden hebben in Nederland zelfs meer kans op een baan dan hoger opgeleiden in sommige referentielanden.
• Maatschappelijk rendement	Recente (buitenlandse) studies wijzen op een effect van de kwaliteit van onderwijs op economische groei.

Wanneer we met de vijf criteria van de raad naar deze gegevens kijken, geeft dat het volgende beeld.

Bezorgdheid over de ontwikkeling van de kwaliteit

Er is aanleiding voor bezorgdheid over de afkalving van onze positie in de internationale top als het gaat om het niveau van kennis en vaardigheden. De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk (subtop), maar de rekenprestaties in het basisonderwijs en de wiskunde-prestaties van met name meisjes in het voortgezet onderwijs zijn licht gedaald. Daarnaast is het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid in het voortgezet onderwijs de laatste jaren gegroeid. Ook de bezorgdheid over het niveau van de taal- en rekenvaardigheden van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs is toegenomen.

De bestrijding van het aantal voortijdig schoolverlaters lijkt redelijk succesvol. Het aantal leerlingen dat voortijdig uitvalt is gedaald tot het niveau van ons omringende landen. Het aantal mensen met een startkwalificatie is fors gegroeid. Of de beoogde doelstellingen gehaald gaan worden is echter de vraag.

Het Nederlands onderwijs lijkt vooral leerlingen en studenten aan de bovenkant nog onvoldoende uit te dagen om hun talenten te ontwikkelen. Prestaties van Nederlandse leerlingen blijven aan de bovenkant achter, terwijl Nederland wel relatief goed scoort aan de onderkant van de prestatieverdeling. Voor groepen leerlingen en studenten die in het reguliere programma onvoldoende resultaten behalen zijn er aanvullende mogelijkheden. Leerlingen en studenten die in achterstandssituaties verkeren komen in de thuissituatie soms mogelijkheden en stimulatie tekort. Een aantal voorzieningen is dan ook in eerste instantie juist voor deze groepen opgezet (verlengde schooldag, weekendschool, naschoolse activiteiten). Een dergelijk uitgebreid onderwijs heeft verschillende voordelen.

Getalenteerde leerlingen en studenten hebben eveneens baat bij een uitgebreider programma dan de school hen kan bieden. Met name door extracurriculair aanbod en toegang tot open leermiddelen worden deze leerlingen en studenten extra gestimuleerd.

Het aantal hoger opgeleiden is gestegen en ligt nu op het niveau van de buurlanden, ook al kent Nederland nog vrijwel geen korte ho-opleidingen zoals het buitenland. Ook het aantal afgestudeerden in exacte richting is gestegen maar blijft nog ver achter bij de meeste referentielanden.

Voor alle opleidingsniveaus zijn de arbeidsmarktperspectieven in Nederland relatief gunstig. Lager opgeleiden zijn echter twee keer zo vaak werkloos als hoger opgeleiden.

Doelmatigheid nog steeds hoog maar onder druk

De publieke onderwijsuitgaven zijn nog steeds relatief laag. Daarnaast is de private inbreng bescheiden en compenseert daarmee onvoldoende voor de lage publieke uitgaven. Het totale budget voor het onderwijs kan gezien de opbrengsten (individueel en maatschappelijk) hoger, zowel publiek als privaat. Een ruimere

toevoer van private middelen naar opleidingen verdient de aandacht. De publieke uitgaven per leerling liggen met name in het voortgezet onderwijs lager dan in de ons omringende landen. Dit komt niet zozeer door het niveau van de salarissen maar vooral door de hoge productiviteit: veel lesuren en relatief grote klassen. De keerzijde van de hoge doelmatigheid is dan ook een relatief hoge werkdruk. De voor de komende jaren afgesproken salarisverbeteringen moeten docenten daarvoor compenseren.

Toegankelijkheid: mogelijkheid om opleidingen te stapelen van groot belang

Allochtone Nederlandse leerlingen doen het in Nederland relatief goed in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in België en Duitsland. Toch hebben allochtonen Nederlandse leerlingen nog steeds een forse achterstand op autochtone Nederlandse leerlingen. Allochtone Nederlandse leerlingen volgen bijvoorbeeld minder vaak hoger onderwijs dan autochtonen, al wordt die achterstand langzaam kleiner. Vergeleken met hun ouders is de afgelegde onderwijsweg in één generatie overigens formidabel. De instroom van allochtone Nederlandse studenten in het hoger onderwijs moet omhoog, maar voortijdige uitval lijkt voor deze groep het grootste knelpunt. De uitval onder allochtone Nederlandse studenten is op dit moment groot, zodat de achterstand in opleidingsniveau nog aanzienlijk blijft.

De vroege selectie in het Nederlands voortgezet onderwijs kan een belemmering vormen voor bepaalde groepen zoals achterstandsleerlingen en laatbloeiers om door te stromen naar hoger onderwijs. Het is daarom van groot belang dat leerlingen de ruimte wordt geboden om naar hogere onderwijstypen door te stromen, bijvoorbeeld door het stapelen van opleidingen.¹⁹² De functie van het kort en lang mbo is in ons onderwijssysteem om die reden cruciaal.

Een nieuwe ontwikkeling is dat het opleidingsniveau van jonge mannen achterop dreigt te raken bij dat van vrouwen. De instroom van vrouwen in het hoger onderwijs is inmiddels duidelijk hoger dan van mannen. De prestaties van jongens raken al in het voortgezet onderwijs achter bij de meisjes; zij gaan minder vaak naar havo en vwo.

Keuzevrijheid

In het Nederlands onderwijs bestaat van oudsher een grote keuzevrijheid. In de meeste onderwijssectoren lijkt die keuzevrijheid ook nog steeds voldoende aanwezig. De tendens naar grotere bestuurlijke eenheden hoeft hier geen afbreuk aan te doen. In bepaalde gebieden leidt de bestuurlijke schaalvergroting echter tot monopolievorming die wel een bedreiging voor de keuzevrijheid vormt. Om die reden heeft de raad in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008b) gepleit voor een fusietoets om een minimale bestuurlijke variëteit te waarborgen.

In het primair en voortgezet onderwijs lijkt de bestuurlijke variëteit in de meeste gevallen nog voldoende gegarandeerd. Het aantal besturen is de laatste jaren sterk gedaald maar in de meeste gevallen gaat het daarbij om fusies tussen scholen van dezelfde denominatie, zodat binnen de meeste gemeenten nog steeds besturen van verschillende denominaties actief zijn. Een zorgelijke ontwikkeling is de groei van het aantal gemeenten waar al het basisonderwijs fuseert tot één samenwerkingsbestuur, ook wanneer daarvoor geen demografische noodzaak bestaat. De basale variëteit van openbaar en bijzonder onderwijs komt daarmee onder druk te staan. Bovendien lijkt sprake van een voortgaand fusieproces, ook met aangrenzende sectoren zoals primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, zonder dat daar in beginsel wettelijke beperkingen voor bestaan. Bovendien is er in de meeste gevallen geen weg terug.

In het middelbaar beroepsonderwijs vormen de roc's in veel gevallen (door de overheid bewust gecreëerde) regionale monopolies, vooral buiten de Randstad. In het hoger onderwijs is het aantal instellingen

¹⁹² Onderwijsraad, 2007b.

met name in het hoger beroepsonderwijs sterk afgenomen; het aantal instellingen in het wetenschappelijk onderwijs is daarentegen constant. Tegenover beperkte keuzemogelijkheden voor sommige hbo- en wo-opleidingen in bepaalde regio's staan meestal ruime keuzemogelijkheden op landelijk (of internationaal) niveau.

Sociale cohesie

Sinds 2004 en vooral sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende IV is er veel nadruk gekomen op het belang van Nederlands en rekenen en taal als onderdeel van de kwalificerende functie van het onderwijs. Daarnaast zijn er diverse ontwikkelingen die de socialiserende functie moeten versterken. Allereerst is in 2006 de Wet Bevordering actief burgerschap en sociale integratie in werking getreden. Scholen in basis- en voortgezet onderwijs zijn daarmee verplicht om aandacht te besteden aan burgerschap. Tevens is er in het voortgezet onderwijs een maatschappelijke stage ingevoerd, die ervoor moet zorgen dat leerlingen in ieder geval in aanraking komen met het doen van vrijwilligerswerk.

In het middelbaar beroepsonderwijs is de socialiserende functie van de school besloten in het document *Leren, Loopbaan en Burgerschap*. In dit document staan eisen met betrekking tot het functioneren van deelnemers in het politieke domein, het economische domein en het sociaal-culturele domein. Het document heeft voor scholen sinds augustus 2008 een verplichtend karakter. Daarmee is het hoger onderwijs nu nog de enige sector waar geen officiële verplichting is om te werken aan burgerschap, anders dan via de wettelijke opdracht ten aanzien van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Desondanks is systematische aandacht voor burgerschap nog onderontwikkeld in het onderwijs.

In deel B gaat de raad na in hoeverre deze aandachtspunten in de hand worden gewerkt door gemaakte beleidskeuzen. Dat gebeurt aan de hand van vier bestuurlijk-organisatorische en onderwijsinhoudelijke dimensies: publiek – privaat, centrale aansturing – decentrale autonomie, uniformiteit – differentiatie, en kwalificatie – socialisatie. De raad onderzoekt in hoeverre de balans op deze dimensies de afgelopen jaren verschoven is, en tot welke aandachtspunten voor beleid dit leidt.

In deel C zal de raad nader inzoomen op het debat over onderwijs in Nederland. Met name kijkt de raad naar een kanalisering van de expansie van het onderwijs en naar de manier waarop de Nederlandse samenleving zich verhoudt tot het onderwijs. De samenleving kan meer verantwoordelijkheid nemen voor het onderwijs. Daartoe moeten zowel het onderwijs als delen van de samenleving stappen ondernemen. De raad doet daartoe enkele voorstellen

Deel B

Dimensies in het onderwijsbeleid

Vier jaar geleden beschreef de raad vier dimensies die aan de basis liggen van het Nederlandse onderwijssysteem: publiek – privaat, centraal – decentraal, uniformiteit – differentiatie en kwalificatie – socialisatie. Dit deel van het advies gaat na welke ontwikkelingen zich de afgelopen jaren op deze dimensies hebben voorgedaan, en tot welke aandachtspunten voor beleid deze ontwikkelingen leiden. Welke strategieën heeft de overheid de afgelopen vier jaar voor het onderwijsbeleid gehanteerd?

7

Dimensies in het onderwijsbeleid

Deel A van dit advies heeft laten zien dat het op verschillende punten goed gaat met het Nederlandse onderwijs, maar dat er ook aandachtsgebieden zijn. De doelmatigheid van het publiek gefinancierde onderwijs staat onder druk, het aandeel van private financiering is laag en het gebrek aan keuzevrijheid voor leerlingen en ouders is in sommige regio's zorgelijk. Verder richt het Nederlandse onderwijs zich onvoldoende op de toplaag en lijkt de segregatie in het onderwijs eerder toe dan af te nemen.

Deze ontwikkelingen hebben een plaats in vier dimensies die de raad ook in 2004 hanteerde om het onderwijssysteem te analyseren. In dit deel van het advies herhaalt de raad deze exercitie met een beschouwing over de ontwikkelingen in de afgelopen vier jaar. Feitelijk gaat het steeds om het zoeken naar een balans tussen twee mogelijkheden.

De dimensies komen in vier hoofdstukken aan de orde.

- Hoofdstuk 8 gaat in op *publieke en private financieringsbronnen* van het onderwijs. Wat is de huidige publiek-private financieringsbalans en welke actuele ontwikkelingen zijn hierop van invloed? Daarnaast kijkt het advies naar de manier waarop zaken publiek of privaat geregeld zijn.
- Hoofdstuk 9 heeft als thema *centrale en decentrale aansturing*. Deze dimensie brengt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de landelijke overheid, lokale overheden en onderwijsinstellingen en -besturen in kaart. De focus ligt op de kernvoorwaarden voor goed onderwijs: huisvesting, arbeidsvoorwaarden, financiering en organisatie van het onderwijs.
- In hoofdstuk 10 staat de verhouding tussen *uniformiteit en differentiatie* centraal. De laatste jaren zijn er interessante ontwikkelingen geweest in de richting van meer differentiatie en maatwerk. Hier en daar is echter ook sprake van meer uniformiteit.
- Hoofdstuk 11 gaat over de verhouding tussen twee hoofddoelen van onderwijs: *kwalificatie en socialisatie*. Bij kwalificatie gaat het om voorbereiding op een vervolgopleiding en/of arbeid, bij socialisatie om voorbereiding op de maatschappij. Daarnaast zijn kansen voor individuele ontwikkeling van belang.

Leeswijzer

Elke bespreking begint met een inleidende paragraaf en een beknopt overzicht van de standpunten van de raad op het betreffende terrein (paragraaf 2). Vervolgens worden relevante ontwikkelingen van de afgelo-

pen vier jaar in politiek, beleid en maatschappij geschetst. Om het beknopt te houden worden onderwijssectoren niet allemaal apart te beschreven, maar zijn ze als volgt gebundeld.

- Paragraaf 3 van elke dimensie gaat over de kinderopvang, peuterspeelzalen (kleuteronderwijs, voor-schoolse educatie), de basisschool en het voortgezet onderwijs.
- Paragraaf 4 heeft betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Deze sectoren worden samen beschreven omdat zij vaak door dezelfde organisatie (roc) worden vormgegeven.
- Paragraaf 5 gaat over het hoger onderwijs en een leven lang leren; het gaat dan om opleidingen, cursussen en trainingen zowel op het gebied van educatie, als voorzieningen voor hoger opgeleide volwassenen. Bij een aantal dimensies zijn de ontwikkelingen in een leven lang leren zo omvangrijk dat ervoor gekozen is hieraan een extra paragraaf te wijden.
- Elke dimensie sluit af (paragraaf 6 of 7) met een of twee aandachtspunten voor het beleid waarvoor de raad de speciale belangstelling van de minister vraagt.

Er zijn twee ontwikkelrichtingen waarneembaar als het gaat om de balans tussen publieke en private bijdragen aan het onderwijs. Ten eerste nemen sommige private investeringen in het onderwijs toe en andere af. Ten tweede krijgt een deel van de publiek gefinancierde scholen in sterkere mate te maken met private financiering. Aandachtspunt van de raad is het bevorderen van de totale investeringen in onderwijs, door meer publieke én private bijdragen. Hierin is ook aandacht voor de combinatie van publieke en private bijdragen in de leerloopbaan van jongeren en volwassenen.

8

Publiek – privaat

8.1

Publiek en privaat

Hoewel de termen publiek en privaat ingeburgerd zijn hebben zij een nadere aanduiding nodig. Gaat het om de rechtsvorm, eigendom, autonomie ten opzichte van de minister, financiering of waardeoriëntatie?¹⁹³ In dit advies heeft het onderscheid met name betrekking op de financiering van onderwijs en om niet-financiële bijdragen aan onderwijs. Daarbij kijkt het advies ook naar de manier waarop zaken publiek of privaat geregeld zijn.

Publieke en private uitgaven aan onderwijs

In 2006 hebben de publieke en private sector samen 29,9 miljard euro aan onderwijs uitgegeven. Daarvan ging 26,4 miljard euro naar onderwijsinstellingen. Per hoofd van de bevolking is 1.833 euro uitgegeven aan onderwijs. Ruim 85% van dit geld stroomde rechtstreeks naar de instellingen, de rest kwam via de gemeenten bij de instellingen terecht. Naast de uitgaven aan onderwijsinstellingen besteedde het rijk 3,8 miljard euro aan scholieren en studenten in de vorm van studiefinanciering.

De private sector heeft in 2006 in totaal 2,3 miljard euro besteed aan onderwijs. Bedrijven (en de non-profit sector) gaven 1 miljard euro uit aan onderwijs. Het grootste deel van de uitgaven van bedrijven aan onderwijsinstellingen betreft uitgaven in het kader van het duale onderwijs voor de begeleiding van duale leerlingen en stagiairs tijdens het praktijkgedeelte van hun opleiding. In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zijn de uitgaven hiervoor het hoogst. In mindere mate komen ze ook voor in het hoger beroeps- en voortgezet onderwijs.

Bron: CBS, 2008d

Verschuiving in private bijdragen

In de periode 2001-2003 leidde een stijging in de vrijwillige ouderbijdrage en de boekenkosten in het voortgezet onderwijs tot hogere kosten voor ouders en leerlingen. Na 2003 heeft deze lijn zich doorgezet en

¹⁹³ Van Montfoort, 2008.

zijn zowel de ouderbijdrage als de kosten voor boeken en leermiddelen toegenomen. De afschaffing van het lesgeld in het voortgezet onderwijs en voor 16- en 17-jarigen in het beroepsonderwijs (wijziging in de Les- en cursusgeldwet, 2005) zorgde echter voor een daling in de private bijdragen aan onderwijs (les- en collegegeld).

In 2006 hebben Nederlandse huishoudens in totaal 1 miljard euro betaald aan les- en collegegeld en 0,3 miljard euro aan ouderbijdragen. Aan boeken en leermiddelen waren huishoudens in totaal 1,6 miljard euro kwijt (zie figuur 24).

Figuur 24 **Overzicht onderwijsuitgaven door huishoudens in Nederland** (in miljarden euro's)

	Les- en collegegeld	Vrijwillige ouderbijdrage	Boeken en leermiddelen	Totaal
2003	1,2	0,2	1,2	2,6
2005	1,0	0,3	1,3	2,6
2006	1,0	0,3	1,6	2,9

Bron: CBS, 2006, 2007c en 2008d

Commerciële activiteiten van publiekbekostigde instellingen

De centrale vraag als het gaat om private bijdragen aan publiek bekostigde onderwijsinstellingen past in een jarenlange discussie over de commerciële nevenactiviteiten van onderwijsinstellingen.¹⁹⁴ Hoe vrij is een instelling in het geven van onderwijs? Mag de instelling bijvoorbeeld onderwijsactiviteiten opzetten die niet door het ministerie van OCW worden bekostigd? Zo ja, binnen welke randvoorwaarden? Sommige instellingen zijn huiverig geworden voor het opzetten van commerciële activiteiten. Dit heeft te maken met de rapportages van de commissie-Schutte die onregelmatigheden rond de bekostiging in met name het hoger beroepsonderwijs heeft onderzocht. Op basis van de aanbevelingen van de commissie-Schutte heeft het ministerie van OCW regels opgesteld die voorschrijven dat private activiteiten apart verantwoord moeten worden. Sommige instellingen, vooral roc's, hebben hun commerciële activiteiten een tijd lang beperkt om ervoor te zorgen dat zij niet in de problemen komen door ongewilde vermenging van commercieel en overheidsbekostigd onderwijs.¹⁹⁵

Overregulering privéonderwijs?

Om aan leerplichtige leerlingen les te mogen geven moeten particuliere (B3-)scholen wat betreft de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheid van de leraren aan dezelfde eisen voldoen als bekostigde scholen.¹⁹⁶ Voor de niet-bekostigde aanbieders in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs geldt dat zij na opname in het Centraal Register Beroepsonderwijs (CREBO) respectievelijk het Centraal Register Hoger Onderwijs (CROHO) aan een aantal van de eisen moeten voldoen die ook gelden voor bekostigde onderwijsinstellingen.

¹⁹⁴ Honingh & Hooge, 2002.

¹⁹⁵ Eshuis, Weijnen & Stroeker, 2009.

¹⁹⁶ Deze eisen gelden sinds de wijziging van de Leerplichtwet ten aanzien van het particulier onderwijs, die op 31 augustus 2007 in werking is getreden.

Niet-financiële bijdragen

Publieke en private investeringen in onderwijs hebben niet uitsluitend een financieel karakter. De tijd die ouders investeren in activiteiten voor de school en die bedrijven besteden aan stages zijn eveneens private bijdragen aan onderwijs. De bereidheid om tijd te besteden aan onderwijs is bovendien een uiting van de betrokkenheid van ouders. Deze bereidheid is in de achterliggende jaren afgenomen, vooral door de toegenomen werkdruk van ouders, maar is nog steeds aanzienlijk.¹⁹⁷

Bovenstaande ontwikkelingen roepen vragen op. Wat is er veranderd aan de publiek-privaatbalans? Wie investeren er in onderwijs? Worden bestaande mogelijkheden maximaal benut en hebben de investeringen een toegevoegde waarde?

8.2 Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?

Meer investeringen nodig: publiek én privaat

Nederland wil tot de Europese top behoren als het om onderwijs gaat. Dat kan alleen als overheid, bedrijven en organisaties en particulieren tezamen méér investeren in het onderwijs dan nu gebeurt, aldus de raad.¹⁹⁸ De ambitie om een onderwijsvoorloper te zijn in Europa wordt niet weerspiegeld in het huidige investeringsniveau.

De maatschappij heeft profijt van onderwijs. Dat is de belangrijkste reden om forse publieke investeringen te doen in onderwijs. Maar de onderwijsdeelnemer heeft ook persoonlijk veel te winnen bij het volgen van onderwijs. Mensen met een diploma verdienen vaak meer. Daarnaast draagt het volgen van onderwijs bij aan de culturele ontwikkeling en het welzijn van mensen. Het helpt iemand volwaardig deel te nemen aan de maatschappij en heeft zelfs (indirecte) positieve effecten op de gezondheid. Bedrijven, organisaties en instellingen hebben eveneens baat bij onderwijs. Zij zijn hierdoor in staat goed opgeleide professionals aan te stellen. Nederlandse particulieren, instanties en onderwijsdeelnemers betalen momenteel echter in directe zin relatief weinig mee aan het onderwijs dat zij benutten. De raad zou het rechtvaardig vinden als deze bijdragen, vooral in de hogere vormen van onderwijs, omhoog gaan.

Voorschoolse periode: meer publieke bekostiging

Ten aanzien van de voorschoolse periode heeft de raad voorgesteld om (alle) ouders vier dagdelen publiek bekostigde opvang te geven, waarbinnen een breed, onder meer onderwijsvoorbereidend, programma wordt aangeboden.¹⁹⁹ De raad stelt voor om ook 3-jarigen in het bereik van de kleuteronderwijsperiode op de basisschool te brengen, ook al heeft dat belangrijke financiële en programmatische gevolgen.

Leerplichtig onderwijs publiek bekostigen

In het leerplichtige onderwijs zijn de mogelijkheden van private bijdragen beperkt. Bovendien acht de raad het ongewenst dat private bijdragen voor de kernactiviteiten van het leerplichtige onderwijs gebruikt worden: bekostiging hiervan is een kerntaak van de overheid, mede met het oog op de toegankelijkheid. De private bijdragen horen een aanvullend projectmatig karakter te hebben. Wel zouden bijdragen in natura aan het onderwijs meer moeten worden aangemoedigd (beschikbaar stellen van bijvoorbeeld tijd en expertise). Zie hiervoor ook deel C van dit advies.

¹⁹⁷ Eshuis e.a., 2009.

¹⁹⁸ Onderwijsraad, 2006a.

¹⁹⁹ Onderwijsraad, 2008c.

Meer private bijdragen in niet-leerplichtig onderwijs (vooral hoger onderwijs)

De overheid kan private partijen aanmoedigen om te investeren in vooral het niet-leerplichtige onderwijs. Van deelnemers en bedrijven kan soms een grotere eigen bijdrage gevraagd worden voor het volgen van opleidingen op maat. Voorbeelden daarvan zijn flexibele en versnelde trajecten, 'honours'-programma's en exclusieve masteropleidingen.

De eigen bijdrage van studenten aan het hoger onderwijs kan worden verhoogd door collegegelden te differentiëren (vooral in de masterfase) en geleidelijk te verhogen.²⁰⁰ Vanaf 2007 verkent het ministerie van OCW de mogelijkheden hiertoe. De overheid heeft daarbij de taak om de toegankelijkheid te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door het verstrekken van beurzen en het aanbieden van studieleningen.

Daarnaast kan de overheid private bijdragen van derden stimuleren door fiscale maatregelen, zoals een verruiming van de aftrekbaarheid van giften aan onderwijsinstellingen, maar ook van beurzen die bedrijven verlenen aan bijvoorbeeld getalenteerde studenten.

Ook is het van belang na te gaan of wet- en regelgeving op dit gebied nog altijd voldoet. Met de toenemende gelijkstelling van niet-bekostigde erkende onderwijsinstellingen in het middelbaar beroeps- en het hoger onderwijs hebben de niet-bekostigde onderwijsinstellingen te maken gekregen met verdergaande regulering vanuit de overheid. Niet-bekostigde onderwijsinstellingen ervaren dan ook een toename in regeldruk. Zij achten de regelgeving niet altijd even logisch en relevant.²⁰¹

Toename particulier onderwijs voor leerplichtigen niet wenselijk

Vanzelfsprekend is ook het aantal publieke en private onderwijsaanbieders van invloed op de publiek-privaatbalans. Ouders die investeren in particulier onderwijs voor hun leerplichtige kinderen (met vaak hoge schoolgelden) zullen minder snel bereid zijn veel te investeren in het publieke onderwijs. Zij maken daar immers zelf geen gebruik van. De omvang van het particulier onderwijsaanbod voor leerplichtigen is dus te beschouwen als indicator voor het maatschappelijk draagvlak voor publieke investeringen in onderwijs. Het is daarom van belang de omvang van het particulier onderwijs voor leerplichtigen blijvend te monitoren.

Het aantal deelnemers aan particulier onderwijs en de kosten per deelnemer zijn toegenomen in de afgelopen tien jaar. In 2006 volgden ongeveer 183.000 mensen een particuliere opleiding. In 2006 bedroegen de uitgaven aan particulier onderwijs bijna 1,1 miljard euro.²⁰² In 1996 was dat nog 561 miljoen euro.²⁰³

8.3 Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs

Publieke bemoeienis toegenomen in vve en kinderopvang

In de voor- en voerschoolse educatie (vve) en in de kinderopvang is de publieke bemoeienis in de afgelopen jaren toegenomen. In 2005 is de Wet op de kinderopvang ingetreden die de financieringssystematiek van de kinderopvang regelt. Na een aanpassing van deze wet in 2007, waardoor werkgevers meebetalen aan kinderopvang, steeg het aantal ouders dat in aanmerking kwam voor kinderopvangtoeslag. Hierdoor groeide het aantal kinderen in de formele kinderopvang van 20% naar een kwart van alle kinderen onder de

²⁰⁰ Onderwijsraad, 2006a.

²⁰¹ Honingh, 2008.

²⁰² Onder particulier onderwijs vallen hier alle opleidingen die ook onder de internationale definitie vallen. Dat betekent dat zij opleiden voor een algemeen erkend diploma, relevant zijn voor de arbeidsmarkt, meer dan 400 uur studiebelasting opleveren, minimaal een half jaar duren en geen interne bedrijfsopleiding zijn. De opleidingen van politie en Defensie maken onderdeel uit van dit particulier onderwijs. De internationale scholen vallen buiten het particulier onderwijs.

²⁰³ CBS, 2008g.

13 jaar.²⁰⁴ De publieke bijdrage aan deze voorzieningen is daarmee sterk toegenomen. De maatregel bleek zo succesvol dat het budget ontoereikend was. Daarop is besloten de regeling weer te versoberen. In juni 2008 heeft het kabinet toegezegd tot 2011 1,6 miljard euro extra te investeren in kinderopvang.²⁰⁵ De ouderbijdrage wordt weer verhoogd.

Een ander gevolg van de wijzigingen is dat ook voorheen informele vormen van opvang (bijvoorbeeld oppassen door opa's en oma's) steeds meer publiek gereguleerd en betaald worden.

Vanaf 2006 is de financiering van vve-onderwijs niet meer geheel in handen van de gemeente. In de lumpsumfinanciering die basisscholen sinds 1 augustus 2006 ontvangen is een niet-geoomerkte bijdrage opgenomen voor het vroegschoolse deel van de vve.²⁰⁶ Voor de financiering en uitvoering van voorschoolse educatie zijn de gemeenten verantwoordelijk. In de afgelopen periode is niet alleen de omvang van publieke financiering toegenomen maar ook de publieke bemoeienis met de kwaliteit en de effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie.²⁰⁷

Private bijdragen aan het primair en voortgezet onderwijs

Op de publiek-privaatbalans in het primair en voortgezet onderwijs hebben zich geen grote wijzigingen voorgedaan. Wel zijn er ontwikkelingen gaande die hierin kunnen doorwerken. De eerste is de ouderbijdrage: de vrijwillige financiële bijdrage van ouders aan de school van hun kind. De hoogte en besteding van de ouderbijdrage worden door het bevoegd gezag vastgesteld, met instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad. Meestal worden deze bijdragen besteed aan extra activiteiten en faciliteiten buiten het gewone lesprogramma om, zoals excursies en culturele activiteiten en aanvullend lesmateriaal. Ook zijn er steeds meer scholen die zich willen onderscheiden door extra klassen aan te bieden, bijvoorbeeld in kunst, sport en dans, of tweetalig onderwijs. Hiervoor wordt vaak een hogere bijdrage gevraagd (zie ook de dimensie uniformiteit-differentiatie in hoofdstuk 10).

In 2006 ontvingen scholen voor primair onderwijs in totaal 26,2 miljoen euro aan ouderbijdragen.²⁰⁸ Dit is 0,3% van de bekostiging door het ministerie van OCW. Scholen in het voortgezet onderwijs ontvingen 122 miljoen euro aan ouderbijdragen in 2005, waar dit in 2000 nog 85 miljoen euro was. In 2005 ontving bijna de helft van de scholen een bedrag tot 100 euro per leerling per jaar; 14% van de scholen vroeg per leerling zelfs meer dan 300 euro.²⁰⁹ De discussie spitst zich toe op de omvang en verschillen in hoogte van de ouderbijdrage tussen scholen en de mogelijke invloed op schoolkeuze en toegankelijkheid van scholen.²¹⁰

Uit onderzoek blijkt dat de hoogte van de ouderbijdrage volgens 98-99% van de ouders zelf geen invloed had op de keuze voor de school.²¹¹ Hier is echter sprake van selectie: ouders met hogere inkomens die voor een bepaalde school kiezen, weten van tevoren ook dat de vrijwillige ouderbijdrage hoog is en klagen daarom niet. Andersom sluiten sommige arme gezinnen een dergelijke school van te voren al uit, mede vanwege de hogere ouderbijdrage. Kortom: het is vooralsnog niet aannemelijk dat de toegankelijkheid van scholen in gevaar komt door een hoge ouderbijdrage, maar helemaal zeker is dat niet. Nader onderzoek (een herhaling van het onderzoek uit 2000-2001) is toegezegd door de staatssecretaris.²¹²

204 CBS, 2008c.

205 Onderwijsraad, 2008c.

206 TK 2004-2005, 27020, nr. 45.

207 TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 214.

208 Eshuis e.a., 2009.

209 CBS, 2007b.

210 TK 2007-2008, 2437. Kamervragen ingediend op 8 april naar aanleiding van een artikel in het Parool.

211 Herweijer & Vogels, 2004. Genoemde cijfers zijn van een in het SCP-rapport aangehaald ouder onderzoek uit 1995.

212 Vogels, 2002.

De omvang van niet-financiële private bijdragen (vrijwilligerswerk en bijdragen in natura door ouders, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en stagiairs) varieert tussen scholen. In kleinschalige scholen is de private tijdsinvestering vaak groter dan in scholen die in groter verband georganiseerd zijn. Verder liggen de private bijdrage in natura in het openbaar onderwijs lager dan in het bijzonder onderwijs. In het voortgezet onderwijs ligt de gemiddelde bijdrage per leerling als het om vrijwilligerswerk gaat aanzienlijk lager dan in het primair onderwijs. En opvallend genoeg zijn er gemiddeld hogere private bijdragen in sterk stedelijk ontwikkelde gebieden dan in meer rurale omgevingen.²¹³

Recentelijk zijn de kosten voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs verschoven van het private naar het publieke domein. Dit is dus geen extra investering in het onderwijs maar een verschuiving naar een andere bron van financiering. Het totale budget neemt niet toe. Waarschijnlijk heeft deze maatregel geen noemenswaardig effect op de toegankelijkheid, omdat die reeds gewaarborgd is door een financiële tegemoetkoming voor de lagere inkomensgroepen. De Raad van State heeft kritisch over deze maatregel geoordeeld.²¹⁴

Private fondsen en loterijen investeren relatief weinig in onderwijs. Als voorbeeld wijst de raad op de loterijen die zijn verenigd in de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen NV (De Nationale Postcode Loterij, de Sponsor Loterij en de BankGiro Loterij). De grootse ontvangers van deze (grote) charitatieve verenigingen zijn instellingen op het gebied van kerk en levensbeschouwing (20%) en sport (16%). Alleen de Sponsorloterij reserveert een deel van de opbrengst voor onderwijs en (vooral) onderzoek. Het ging in 2003 om 5% van de opbrengsten, oftewel 300 miljoen euro.²¹⁵

Keuze voor uitwijkonderwijs

Sommige ouders zoeken onderwijs buiten de reguliere sector om. Het kan gaan om vervangend onderwijs (privéschool, thuisonderwijs of onderwijs over de grens) of aanvullende voorzieningen (huiswerk- en exameninstituten). Dit aanvullende en vervangende onderwijs wordt hier gevangen onder de noemer 'uitwijkonderwijs'. Voor dit advies is de omvang van het uitwijkonderwijs nader onderzocht.²¹⁶ Daaruit blijkt dat ongeveer 2.350 leerlingen in de leerplichtige leeftijd deelnemen aan uitwijkonderwijs anno 2008. Dit is nog geen 0,1% van het totaal aantal leerplichtige leerlingen.²¹⁷ Het aantal privaat gefinancierde onderwijsinstellingen voor leerplichtige leerlingen ligt anno 2008 rond de 40 tot 45 scholen. Eén op de drie scholen biedt primair en voortgezet onderwijs aan. Dat de deelname aan deze instituten beperkt blijft kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit de hoge kosten die variëren tussen 800 en 18.000 euro.²¹⁸

De omvang van het particulier voortgezet onderwijs is wel gegroeid in de afgelopen jaren, maar is met circa 3.500 leerlingen (waarvan ongeveer 28% leerplichtig is) nog steeds zeer klein. De groei komt vooral voor rekening van het Luzac Lyceum. In 2005/2006 stonden bij de 28 vestigingen 2.587 leerlingen ingeschreven en in 2007 waren dat er bij 38 vestigingen bijna 3.000.²¹⁹ Ook bij Stebo, een particuliere school voor vmbo, havo en vwo, is het aantal leerlingen gegroeid van 162 in 2006, naar 206 in 2007. Opvallend is dat Stebo ook een topklas aanbiedt die bedoeld is voor leerlingen die met een 8 of hoger willen slagen voor het eindexamen. Een deel daarvan wil dat om rechtstreeks toegelaten te worden tot de studies geneeskunde, tandheelkunde of diergeneeskunde.

²¹³ Eshuis e.a., 2009.

²¹⁴ Hard oordelen over gratis schoolboeken. *Trouw*, 30 januari 2008.

²¹⁵ http://www.sponsorloterij.nl/upload/92749_8966_1201263070091-Beleidsplan_Sponsor_Bingo_Loterij.pdf

²¹⁶ Sontag e.a., 2009.

²¹⁷ Sontag e.a., 2009.

²¹⁸ Van der Meer & Van der Ploeg, 2008.

²¹⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

De keuze voor een vorm van uitwijkonderwijs is veelal gebaseerd op het feit dat ouders ontevreden zijn over het aanbod aan regulier bekostigd onderwijs. Zij missen een door regels en structuur gekenmerkt klimaat, individuele aandacht en begeleiding en/of vinden dat er in het regulier onderwijs te veel een beroep gedaan wordt op zelfstandig leren. Ook wijst een aantal ouders op kenmerken van hun kind, zoals gebrek aan motivatie en fysieke of gedragsmatige beperkingen, waardoor zij zich genoodzaakt voelen uit te wijken.²²⁰

Publieke bemoeienis privatonderwijs groeit

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Momenteel volgt een kleine groep kinderen onderwijs aan een zogenoemde B3-school. Dit zijn particuliere scholen die door de leerplichtambtenaar zijn aangemerkt als 'school in de zin van de wet'. Sinds de laatste wijziging in 2007 noemt de wet niet alleen de criteria waaraan de B3-scholen moeten voldoen, maar stelt de wet ook dat de leerplichtambtenaar het advies van de inspectie over de geïnspecteerde onderwijsinstellingen moet volgen. De pedagogisch-didactische uitgangspunten van B3-scholen verschillen. Er zijn B3-scholen die met min of meer hetzelfde concept werken als de bekostigde scholen, maar ook scholen met een heel ander concept, zoals de lederwijsscholen.

Sterke groei huiswerkinstituten

Een private onderwijsactiviteit die wel sterk groeit zijn de voorzieningen voor extra huiswerk- of studiebegeleiding. Volgens de Landelijke Vereniging Studiebegeleidingsinstituten (LVSII) zijn er inmiddels meer dan 200 commerciële instituten in Nederland actief op dit terrein.²²¹ Op de website marktplaats.nl zijn nog meer (ruim 500) aanbieders te vinden. Zij variëren sterk naar organisatievorm en omvang. Leerlingen kunnen op reguliere onderwijsinstellingen soms tegen een kleine vergoeding (rond 2 euro per week) hun huiswerk op school maken. De kosten van een commercieel instituut liggen aanzienlijk hoger, gemiddeld rond de 200 euro per maand.²²²

Sommige leerlingen kunnen niet plannen

Op het Barlaeus Gymnasium gaat inmiddels een op de acht leerlingen naar een huiswerkinstituut, en na de kerst zelfs een op de vijf. Het gymnasium verhuurt zelfs leslokalen aan een huiswerkinstituut. "Sommige leerlingen kunnen niet plannen en overzien het werk niet. Het is dan aan de ouders of ze ingaan op ons advies voor een huiswerkinstituut. Zij betalen ervoor", aldus conrector Zoë Kwint. Op het Montessori Lyceum Amsterdam (MLA) gaan een tot twee kinderen uit elke klas naar een huiswerkinstituut, waar maandtarieven tussen de 200 euro (voor 45 minuten studiebegeleiding per week) en ruim 500 euro (voor drie dagen per week) worden gevraagd.

Bron: Dure huiswerkklassen steeds voller. Parool 27 november 2008

Schattingen van de deelname liggen tussen de 60.000 en 110.000 leerlingen in de middelbare schoolleeftijd, ofwel 6 tot 11% van de leerlingen.²²³ Een deel van deze groei is waarschijnlijk te verklaren uit de groei van het aantal tweeverdieners met kinderen tussen de 12 en 18 jaar. Huiswerkinstituten bieden in dat geval tevens een alternatief voor buitenschoolse opvang (dat doorgaans te weinig plaatsen heeft). Er zijn vijf veelgenoemde motieven voor ouders om hun kinderen te laten deelnemen aan activiteiten van huiswerkinstituten:²²⁴

²²⁰ Sontag e.a., 2009.

²²¹ Onderwijsraad, 2005c, bijlage 5.

²²² Onderwijsraad, 2005c, bijlage 5.

²²³ Sontag e.a., 2009.

²²⁴ Sontag e.a., 2009.

- algemene achterstand op school;
- specifieke achterstand bij bepaalde vakken;
- naschoolse opvang voor met name 12-15-jarigen;
- ouders hebben geen zin om als politieagent op te treden als het gaat om huiswerk; en
- leerlingen zijn gemotiveerder dan op school.

Examens houden ouders in Vlaanderen thuis

De examenperiode is niet alleen voor de scholieren doorbijten, ook voor de ouders is het meestal aanpassen. Zo zeggen bijna vier op de tien ouders in Vlaanderen al een of meerdere keren verlof te hebben opgenomen toen hun kind examens had. Dat blijkt uit een enquête van TNS Media in opdracht van *De Standaard* bij 993 gezinnen in Vlaanderen.

Ouders blijven in de eerste plaats thuis om hun kinderen op te vangen en te steunen. Ze willen niet dat hun kind alleen thuis blijft en willen een oogje in het zeil houden om te controleren of hun kind met de neus in de boeken zit en niet chat of speelt. Het is onbekend hoeveel Nederlandse ouders rond de examens verlof opnemen, maar het is aannemelijk dat dit ook in Nederland speelt.

Bron van het onderzoek: De Standaard, www.standaard.be, 16 mei 2008

Meer regulering en bekostiging?

Voor huiswerkinstituten bestaan vooralsnog geen kwaliteitsnormen. Een soort regulering is ingevoerd door de LVSI waarbij 35 instituten zijn aangesloten, die aan de kwaliteitseisen van de LVSI voldoen. De groei van deze instituten roept de vraag op of het wenselijk is meer te reguleren op dit terrein, bijvoorbeeld door een kwaliteitskeurmerk in te stellen of door reguliere onderwijsinstellingen te stimuleren zelf huiswerkbegeleiding te bieden. Verschillende leerlingen die huiswerkinstituten bezoeken krijgen een publieke bekostiging via de leerlinggebonden financiering (rugzakje) en zorgarrangementen, waarmee deze instituten meer en meer in de publieke sfeer komen.

8.4

Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Private aanbieders

In het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn van oudsher meer private partijen actief dan in het primair en voortgezet onderwijs. Het initiële onderwijs (aan deelnemers voordat zij de arbeidsmarkt opgaan) wordt voornamelijk verzorgd door de reguliere onderwijsinstellingen (roc's en aoc's) en is publiek gefinancierd. Maar postinitieel onderwijs (aan al werkende deelnemers) wordt doorgaans privaat gefinancierd en aangeboden. Een deel van de opleidingen van private aanbieders zijn opgenomen in het Centraal Register Educatie en Beroepsonderwijs (CREBO). Deze opleidingen bereiden voor op hetzelfde diploma als bekostigde onderwijsinstellingen. Hun belangen worden behartigd door het Platform van aangewezen/erkende particuliere onderwijsinstellingen Nederland (PAEPON). Het aanbod van particuliere onderwijsinstellingen is doorgaans minder breed dan dat van reguliere onderwijsinstellingen en is geconcentreerd in een aantal sectoren. Zo zijn er tal van particuliere instellingen op het terrein van economische, administratieve, ict- en veiligheidsberoepen, uiterlijke verzorging, gezondheidszorg, welzijn, sport en dienstverlening.

Lesgeld afgeschaft tot 18 jaar

In tegenstelling tot het voortgezet onderwijs blijven in het middelbaar beroepsonderwijs de kosten van boeken en lesmateriaal voor de deelnemers en/of hun ouders. Ouders van minderjarige leerlingen op het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kunnen een tegemoetkoming in de schoolkos-

ten aanvragen op basis van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs van 18 jaar en ouder hebben recht op studiefinanciering; hun ouders komen niet in aanmerking voor een tegemoetkoming in de schoolkosten. Wel is het lesgeld voor deelnemers jonger dan 18 sinds 2005 afgeschaft. Dit betekent een afname van de totale private bijdrage aan het onderwijs en geen verhoging van de totale investering in onderwijs.

Gedeelde financiering

Feitelijk is er in het middelbaar beroepsonderwijs dus sprake van gedeelde financiering. Enerzijds wordt het reguliere onderwijs publiek bekostigd en draagt de overheid ook bij aan de beroepspraktijkvorming via de fiscale faciliteit leerlingwezen. Anderzijds betalen bedrijven een groot deel van de kosten; hun bijdrage komt grotendeels voor rekening van stageplaatsen. In 2006 hebben bedrijven 1,7 miljard euro besteed aan stages en andere vormen van leren en werken van leerlingen in het beroepsonderwijs. Bijna driekwart van deze uitgaven hangt samen met duaal onderwijs. Dat zijn de opleidingen waarbij leerlingen gedurende het hele schooljaar een aantal dagen in de week werken combineren met een aantal dagen school. Hieronder vallen de leerwerktrajecten van het vmbo, de beroepsbegeleidende leerweg van het middelbaar beroepsonderwijs en de duale opleiding in het hoger beroepsonderwijs. Leerlingen die deze opleidingen volgen, worden vaak gezien als reguliere werknemers, waarin bedrijven bereid zijn te investeren. Aan stages in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs geven bedrijven veel minder uit (28%) dan aan duaal onderwijs. Stages zijn vaak van kortere duur. Bovendien lopen leerlingen niet elk schooljaar stage. Bedrijven zijn dus minder tijd aan begeleiding kwijt. In 2006 werd gemiddeld 8.400 euro per duale leerling uitgegeven. De gemiddelde uitgaven per stagiair bedroegen 1.750 euro.²²⁵ In de komende jaren zal geëxperimenteerd worden met een verdergaande samenwerking tussen bedrijven en scholen in zogenoemde bedrijfsscholen.²²⁶

Volwasseneneducatie: toename concurrentie met private aanbieders

Educatie is een verzamelnaam voor uiteenlopende onderwijstrajecten voor volwassenen die regionale opleidingencentra (roc's) aanbieden. Het gaat onder andere om voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), inburgeringstrajecten en diverse korte cursussen en trainingen. Sinds kort hebben gemeenten de vrijheid zelf educatiebeleid te ontwikkelen. Hierdoor zijn in de afgelopen tijd grote regionale verschillen ontstaan in het aanbod.²²⁷ Bovendien is de verhouding tussen gemeenten en scholen veranderd van overleg op gelijkwaardige basis naar een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Onduidelijk is of de cursist hierdoor beter af is. Door deze aanpassing is een wettelijke taak van roc's (educatie) naar de markt gebracht. Waarom dit noodzakelijk was is niet geheel duidelijk.

Gemeenten kunnen sinds de inwerkingtreding van de Wet inburgering ervoor kiezen de inburgeringscursussen bij andere partijen dan roc's af te nemen. Roc's zijn hiermee hun vaste instroom aan inburgeringscursisten kwijtgeraakt en diverse private partijen hebben zich gemeld met een inburgeringsaanbod. In de daaropvolgende concurrentieslag hebben roc's veel opdrachten binnengesleept, maar bleken gemeenten niet in staat cursisten aan te leveren. Over de tekorten die hierdoor bij de roc's zijn ontstaan lopen juridische procedures. Een en ander heeft geleid tot een verkleining van de educatiepoot van roc's. In de strategische agenda *Werken aan vakmanschap* heeft het ministerie van OCW het voornemen opgenomen om gemeenten een minimumpercentage van het aanbod bij roc's te laten afnemen in de komende jaren.²²⁸

Daarnaast zal in 2009 het participatiebudget ingevoerd worden. Hierin worden verschillende geldstromen aan gemeenten gecombineerd (zie hoofdstuk 1). De bedoeling is dat zij zo meer ruimte krijgen om te bepalen hoe zij deze middelen inzetten. Tot 2011 zijn gemeenten, als overgangsregeling, verplicht het WEB-

²²⁵ CBS, 2008b.

²²⁶ OCW, 2008w.

²²⁷ OCW, 2008w.

²²⁸ OCW, 2008w.

budget bij roc's aan te besteden. Als onderzoek naar de effecten van de marktwerking positieve resultaten laat zien, zijn gemeenten daartoe na 2011 wellicht niet meer verplicht. Roc's hebben hoe dan ook te maken met een toenemende concurrentie om WEB-gelden, ook met private aanbieders. De vraag is of dat alles ook een goed publiek onderwijsbestel voor deze categorieën cursisten bevordert.

Private middelen uit contractactiviteiten nemen toe

De opbrengst die roc's genereren uit werkzaamheden voor derden is in de periode 2002-2006 toegenomen met 13% en bedroeg in dat laatste jaar ruim 125 miljoen euro.²²⁹ Deze inkomsten zijn voor roc's een belangrijke private inkomstenbron, met gemiddeld 3,9% van het totaal aan baten. Voor de vakscholen nam de opbrengst uit activiteiten voor derden ook met 13% toe en deze ligt in 2006 op 7,7% van de totale baten. Daarmee zijn deze opbrengsten voor vakscholen relatief belangrijker dan voor roc's.

De regelgeving omtrent het ontwikkelen van contractactiviteiten is niet makkelijk te doorgronden voor scholen. Het minister van OCW heeft in 2007 daarom een Expertisecentrum Publiek-Privaat (EPP) opgericht. Dit heeft als taak onderwijsinstellingen duidelijkheid te geven over wat wel en niet mag als het gaat om de besteding van publiek geld. Het centraliserende effect van zo'n voorziening is duidelijk (zie ook hoofdstuk 9 over centrale en decentrale aansturing).

8.5 Hoger onderwijs en een leven lang leren

In het Nederlandse hoger onderwijs hebben de afgelopen jaren geen grote verschuivingen plaatsgevonden op de dimensie publiek-privaat. Sterker dan in het funderend onderwijs speelt in het hoger onderwijs de discussie over de bekostigingsverantwoordelijkheid vanuit de overheid. De vraag is dan welke (delen van) opleidingen de overheid direct of indirect zou moeten financieren.

Parallel aan de opkomst van huiswerkinstituten in het voortgezet onderwijs bieden enkele universitaire opleidingen extra studiebegeleiding tegen betaling.²³⁰ Het gaat om specifieke examentrainingen, om een schakeljaar voor studenten die van het hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs gaan, maar ook om reguliere begeleiding. Dit gebeurt deels als nevenactiviteiten in bv's rond de universiteiten en is bedoeld om extra inkomsten te generen (contractactiviteiten) en om aankomende studenten aan de universiteit te binden.

Het debat over differentiatie van collegegelden en het stimuleren van kwaliteit in het hoger onderwijs is momenteel in volle gang. Om de kwaliteit te verhogen en excellentie te stimuleren is een grotere private bijdrage gewenst.²³¹ Ook het forse private rendement van hoger onderwijs rechtvaardigt een verhoging van de private bijdrage van studenten, bijvoorbeeld door het toestaan van meer differentiatie in collegegelden. Wel zal hier, vooral in de bachelorfase, voorzichtig mee omgegaan moeten worden om de toegankelijkheid te waarborgen.²³² Momenteel verkent het ministerie van OCW de mogelijkheden om de private bijdrage aan het onderwijs vooral in de masterfase te verhogen via differentiatie van collegegelden.²³³

Voor de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs geldt in sterkere mate dan voor die in het middelbaar beroepsonderwijs (en zeker het primair en voortgezet onderwijs) dat zij tal van extra contractactiviteiten ontplooiën. Hogescholen en universiteiten brengen deze contractactiviteiten meestal onder in aparte bv's.

²²⁹ Eshuis e.a., 2009.

²³⁰ Vergelijk het systeem van 'repetitoren' in het wetenschappelijk onderwijs.

²³¹ Onderwijsraad, 2006a.

²³² Zie ook Oosterbeek & Van den Broek (in press).

²³³ OCW, 2007e.

De meeste hiervan zijn gericht op de postinitiële markt. In de afgelopen jaren is in het hoger onderwijs heel voorzichtig een ontwikkeling ingezet naar een meer functioneel gelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde erkende aanbieders. In het hoger onderwijs wordt hiermee geëxperimenteerd in het kader van de openbesteldiscussie. De uitkomsten daarvan laten echter nog even op zich wachten: in 2010 verschijnt een tussenevaluatie en in 2015 een eindevaluatie.²³⁴

Leven lang leren: alleen private partijen?

Niet-bekostigde onderwijsinstellingen verzorgen op de totale postinitiële markt circa 85% van de scholing. De deelname van reguliere instellingen voor middelbaar en hoger onderwijs op de postinitiële markt lijkt de afgelopen jaren licht te groeien.²³⁵ Investerings in het kader van een leven lang leren lijken op het eerste gezicht grotendeels een zaak van private partijen, omdat de publieke subsidies relatief beperkt zijn. Wanneer echter rekening wordt gehouden met de uitgaven voor scholing van (semi)overheidspersoneel en werkzoekenden blijken de uitgaven redelijk gelijk verdeeld over publiek en privaat.

8.6 Aandachtspunten

In Nederland liggen de totale (publieke en private) uitgaven aan onderwijs nog altijd onder het EU-gemiddelde (en OESO-gemiddelde).²³⁶ De raad heeft al eerder betoogd dat de overheid, bedrijven en organisaties en particulieren tezamen meer moeten investeren in het onderwijs dan nu gebeurt.²³⁷ Dit is noodzakelijk wil Nederland zijn ambities om tot de Europese top te behoren echt waarmaken.

Relatief meer publieke gelden naar voorschools en leerplichtig onderwijs

Het is een goede zaak dat de publieke uitgaven aan voor- en voerschoolse educatie en kinderopvang in de afgelopen jaren zijn toegenomen. Dit opent de weg voor een kleuteronderwijsperiode met inbegrip van de 3-jarigen.²³⁸ Publieke bekostiging moet zeker in het leerplichtig onderwijs voldoende zijn en blijven om de kosten te dekken. Deelname hieraan is immers verplicht en het is daarom niet billijk te verwachten dat de individuele gebruikers (kinderen en hun ouders) het (deels) zelf bekostigen. Bovendien heeft deelname aan leerplichtig onderwijs hoge maatschappelijke baten waardoor ook een forse financiële bijdrage van de samenleving logisch is. Het structureel inzetten van private middelen voor kernactiviteiten moet in deze onderwijssectoren dan ook niet nodig zijn. Gezien het belang van de eerste jaren van een kind voor zijn verdere ontwikkeling en levensloopbaan pleit de raad ook voor ruime publieke financiering in de voerschoolse fase in de vorm van een kleuteronderwijsperiode voor 3-, 4- en 5-jarigen. Daarnaast kan de overheid maatregelen nemen om parallelvoorzieningen te stimuleren, zoals huiswerkinstituten, ict-cursussen, muziek scholen en taalscholen. Deze privaat bekostigde voorzieningen zijn een interessante aanvulling op het onderwijs.

Private bijdragen stimuleren in niet-leerplichtig en met name hoger onderwijs

Meer investeren is ook noodzakelijk in het niet-leerplichtige onderwijs, maar daar zal het vooral gaan om meer private investeringen. Er zijn vele motieven voor ouders, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om iets te doen voor onderwijs. Dat kunnen motieven zijn zoals: het dragen van (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke welzijn of algemeen belang, verwantschap altruïsme, eigen belang,

234 OCW, 2006d.

235 OCW, 2008w.

236 Zoals eerder aangegeven lijken de uitgaven door een wijziging in de berekeningssystematiek van het CBS het afgelopen jaar te zijn gestegen en lijkt Nederland voor 2007 op het OESO-gemiddelde te zitten. De meeste OESO-landen maken echter gebruik van een systematiek die eerder lijkt op de oude door het CBS gebruikte systematiek. Zouden die landen ook de nu in Nederland gehanteerde systematiek gebruiken, dan zou Nederland relatief gezien waarschijnlijk weer onder het gemiddelde zitten.

237 Onderwijsraad, 2005c.

238 Onderwijsraad, 2008c.

status en aanzien, deugd van naastenliefde, verbeelding, het bieden van de beste kansen aan het eigen kind, het krijgen van publiciteit, het geven van een invulling aan maatschappelijke waarden in de bedrijfsfilosofie, het doen van schenkingen vanuit een maatschappelijk bewustzijn, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het verwerven van een betere positionering van de school.

De bestaande publieke investeringen blijven echter bitter nodig om onderwijs van minimale kwaliteit toegankelijk te houden voor getalenteerden uit alle lagen van de bevolking. De overheid moet daarom niet alleen een breed onderwijsaanbod garanderen, maar ook een sociaal beurzenstelsel bieden. Tegelijkertijd is een behoorlijke financiële bijdrage van individuele deelnemers aan het hoger onderwijs goed verdedigbaar – de individuele baten van vooral hoger onderwijs zijn immers groot (betere positie op de arbeidsmarkt). Bovendien zijn deze studenten inmiddels (jong)volwassenen die in staat zijn tot deelname aan de arbeidsmarkt. Daarmee kunnen zij een eigen financiële bijdrage bekostigen, op het moment zelf of achteraf, bijvoorbeeld via een belastingmaatregel of via het terugbetalen van een lening. Deze private bijdragen kunnen als positieve injecties werken ter verbetering van de kwaliteit, en ze houden de onderwijsinstellingen scherp als het gaat om de wensen van studenten en deelnemers.

Dit alles zou betekenen dat de eigen bijdrage van deelnemers aan het hoger onderwijs omhoog kan, met name in de masterfase van het wetenschappelijk onderwijs. Programmatische differentiatie vraagt om financiële differentiatie. Om de mogelijkheden van differentiatie in collegegelden in het hoger onderwijs te inventariseren lopen er momenteel al enkele experimenten. De overheid blijft wel een belangrijke speler, ondermeer om basiskwaliteit te garanderen (via bekostiging en toezicht) en om de toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen.²³⁹ De overheid kan vrijwillige private bijdragen in het niet-leerplichtig onderwijs verder stimuleren door fiscale maatregelen. Bijvoorbeeld door een verruiming van de aftrekbaarheid van giften, maar ook door het fiscaal aantrekkelijk maken van beurzen die bedrijven verlenen aan getalenteerde studenten.

Met name interessant is de vraag hoe publieke financiering kan worden ingezet om private bijdragen aan het onderwijs te stimuleren. Zo kan het totale budget voor onderwijs verder stijgen.

²³⁹ Hierbij hoeft het niet altijd om geld van het ministerie van OCW te gaan. Sommige masters kunnen bijvoorbeeld ook worden bekostigd door vakdepartementen.

De bestuurlijke inrichting van het Nederlandse onderwijs is gebaseerd op de relatieve zelfstandigheid van het bevoegd gezag. Deze zelfstandigheid komt tot uitdrukking in onderwijsinhoudelijke zaken, maar vooral in drie majeure zaken: bekostiging, arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Heldere regelgeving op deze gebieden vormt de context waarin autonome onderwijsinstellingen goed onderwijs kunnen vormgeven. De raad stelt voor twee landelijke voorzieningen op te richten: een voor onderwijsbekostiging en een voor onderwijshuisvesting. Doelen: uitwisseling van kennis en ervaringen en het bespreken van nieuwe ontwikkelingen tussen de onderwijssectoren onderling en met het ministerie.

9

Centraal – decentraal

9.1

Centraal en decentraal

Decentralisatie als governancestrategie

In het Nederlandse onderwijsbeleid zijn de afgelopen decennia verantwoordelijkheden en middelen overgedragen naar lokale overheden, instellingen en schoolbesturen (decentralisatie). Relatieve zelfstandigheid is geen algehele zelfstandigheid: totale decentralisatie is niet aan de orde. Immers, de overheid heeft grondwettelijke kernverantwoordelijkheden voor het onderwijs. Overigens is – als over bestuurlijke verhoudingen gesproken wordt – het begrip governance gangbaar. Hoewel de raad in eerdere adviezen voorgesteld heeft deze term te vervangen door degelijk onderwijsbestuur, sluit hij zich voorlopig aan bij de term governance.²⁴⁰

Voorwaarden scheppen en toezicht achteraf

In de jaren tachtig werden de ideeën over deregulering uitgewerkt en toegepast – eerst in het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, later (in de jaren negentig) ook in de andere sectoren. Regelgeving en beleid werden minder voorschrijvend. De nadruk kwam te liggen op het scheppen van voorwaarden en het achteraf controleren op opbrengsten: examens, kwalificatiedossiers, kerndoelen, eindtermen, kwaliteitszorg, verantwoording afleggen. De overheid paste dit beleid vooral toe op financieel en materieel terrein en later ook op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid.

Autonomievergroting

Het onderwijsbeleid in Nederland heeft zich dus steeds meer richting deregulering en autonomievergroting ontwikkeld. Dit beleid stond in de eerste helft van de jaren negentig vooral in dienst van de versterking van de positie van lokale overheden in het onderwijsbeleid. Maar dit veranderde, met name voor het primair en voortgezet onderwijs, in een sterkere nadruk op de autonomievergroting van scholen en hun besturen. In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve-sector) en het hoger onderwijs richtte het

²⁴⁰ De term degelijk onderwijsbestuur is voor de raad een parallelbegrip van 'deugdelijk onderwijs'.

beleid zich al eerder op de versterking van de instellingen en op het verminderen en vereenvoudigen van de regels. In *Het Hoogste Goed – strategische agenda voor het hoger onderwijs, onderzoek- en wetenschapsbeleid* wordt hierbij aangesloten, zij het dat de minister een wat actiever rol voor zichzelf ziet.²⁴¹

Autonomie van onderwijsbesturen en -instellingen blijft ook de komende jaren het uitgangspunt, maar tegelijkertijd vragen de hoge onderwijsambities om een sterke betrokkenheid van de overheid. Daarom wil de huidige minister de inzet van de overheid meer richten op afspraken over opbrengsten, proportioneel toezicht en activering van belanghebbenden.

Meer afstandelijke rol externe toezichthouder

Zowel extern overheidstoezicht als intern toezicht (door de onderwijsinstelling zelf) wordt belangrijker bij een strategie van deregulering en autonomievergroting. De overheid heeft stappen gezet om het externe toezicht te intensiveren waar dat nodig blijkt, terwijl het minder mag waar dat kan op basis van 'verdiend vertrouwen'. Het externe toezicht komt meer op afstand van de onderwijsinstelling te staan, tenminste als onderwijsinstellingen een voldoende kwaliteitsniveau weten te handhaven en kunnen aantonen. Dit principe geldt ook bij de vernieuwing van het accreditatiesysteem: de rollen van de verschillende toezichthouders worden duidelijker onderscheiden. Uit de strategische agenda voor het hoger onderwijs blijkt een aanscherping van beleid en meer overheidsbetrokkenheid. In het voorstel voor een WHOO was een versterking van de positie van de student – en na interventie van de raad ook die van de docent – voorzien.²⁴²

Bij het beschrijven van deze dimensie ligt de nadruk op drie zaken: bekostiging, arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Wetgeving en regelgeving op deze gebieden vormen immers de opmaat tot goed decentraal vormgegeven onderwijs. Daarnaast wordt ingegaan op enkele schaaaspecten. De inhoud en de didactiek van het onderwijs komen aan bod bij de dimensie differentiatie–uniformiteit.

9.2 Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?

Redelijke balans tussen centrale en decentrale sturing

In de vorige *Stand van educatief Nederland* (2005d) meldde de raad dat Nederland een redelijke balans heeft gevonden tussen centrale en decentrale aansturing.²⁴³ De relatief grote autonomie van instellingen stelt hen in staat 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 arbeidsvoorwaardenbeleid naar het veld voortzetting, vond de raad. Scholen en overheid moeten samen zorgen voor een verbetering van de condities waaronder leraren en docenten hun werk uitvoeren. Daarvoor is voldoende aandacht voor scholing en opleiding nodig en moet er verder gewerkt worden aan de vernieuwing van het opleidingsstelsel.

Voor een aantal andere zaken blijft de overheid echter primair verantwoordelijk, zoals de vaststelling van diploma-eisen en het toezicht door de inspectie. Daarnaast waarborgen de examens in het voortgezet onderwijs dat het onderwijsniveau op peil blijft. Om onderwijsinstellingen te prikkelen blijvend kwalitatief goed onderwijs te bieden, wees de raad op het belang van het vergroten van de transparantie van het onderwijsaanbod.

²⁴¹ OCW, 2007e.

²⁴² Onderwijsraad, 2005e. De raad voelde overigens weinig voor de consumentachtige benadering van studenten. Hij ziet studenten liever als coproductanten.

²⁴³ Onderwijsraad, 2005d.

Raadsadviezen over governance

De raad heeft in de afgelopen periode vier adviezen uitgebracht rondom governance. Het advies *Degelijk onderwijsbestuur* (2004a) schetst de richting waarin bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs zich volgens de raad zouden moeten ontwikkelen. *Doortastend onderwijstoezicht* (2006b) beschrijft de rol en de functie van het externe toezicht met een belangrijke, primair informerende, rol voor de inspectie. In dit advies zijn de grenzen van het toezicht op onderwijsinstellingen verkend en de contouren geschetst van een doelmatige en doeltreffende inrichting van het extern toezicht. Het advies *Duurzame onderwijsrelaties* (2006c) gaat in op de vraag hoe ouders en andere belanghebbenden vruchtbare partnerschappen kunnen opbouwen met de school.

Aansluitend heeft de raad in 2006 via een briefadvies zeven aanbevelingen geformuleerd waarmee de overheid haar governancestrategie verder kan invullen.²⁴⁴ De overheid zou allereerst het doel en de reikwijdte van het governancebeleid moeten inperken tot het zodanig verdelen van de bevoegdheden dat het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen gewaarborgd is en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden wordt tegengegaan. Binnen dat kader kan de overheid de ruimte voor bestuurlijke variëteit handhaven en waar mogelijk uitbreiden. Ook zou de overheid een aantal niet-onderhandelbare normen moeten vaststellen voor het inspectietoezicht op het primair onderwijs, voorgezet onderwijs en de bve-sector. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht kan wettelijk vastgelegd worden voor het primair en voortgezet onderwijs. Ook heeft de raad geadviseerd om het toezicht op de horizontale verantwoording van de instelling als wettelijke taak van elke onderwijsinstelling op te nemen in de verschillende sectorwetten.

Tot slot zou de overheid de ontwikkeling van de codes goed bestuur in de verschillende onderwijssectoren goed moeten monitoren. In de bve-sector en het hoger onderwijs hebben brancheorganisaties het voortouw genomen om governancecodes op te stellen waaraan de individuele onderwijsinstellingen in een sector zich verbinden. In de afgelopen jaren zijn deze codes verder uitgewerkt en aangepast. De raad heeft aangegeven deze ontwikkeling niet zonder meer gewenst te vinden.²⁴⁵ De brancheorganisatie vervult zo een indirecte rol van toezichthouder en dat kan het behartigen van belangen van de achterban in het gedrang brengen. Daarnaast kunnen instellingen de brancheafspraken ervaren als extern opgelegde (overheids)regels. Zo kan onbedoeld een nieuwe, bureaucratische, toezichthoudende tussenlaag ontstaan.

Bestuurlijke schaal

Scholen en besturen kunnen deels vrij, deels onder voorwaarden tot fusie besluiten. In het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* beschrijft de raad (2008b) hoe scholen en besturen bestuurlijke schaalvergroting inzetten om opleidingen te kunnen blijven aanbieden. Tegelijkertijd gaan er geluiden op die pleiten voor een kleinschaligere organisatie van onderwijs, ook binnen grootschalige bestuurlijke fusies. Zo zou de keuzevrijheid van ouders en leerlingen behouden worden en blijft er voldoende inspraak mogelijk. In bepaalde gebieden dreigt nog maar één aanbieder over te blijven. De raad acht dat een risicovolle situatie. Hij heeft de overheid dan ook geadviseerd om, gegeven de mogelijke risico's van bepaalde fusies, een verplichte fusietoets in te voeren voor grootschalige fusies.²⁴⁶ De minister heeft deze aanbeveling overgenomen en is voornemens een wetgevingstraject te starten dat rond 2010 tot resultaat moet leiden.²⁴⁷

Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

De raad heeft gepleit voor arbeidsvoorwaardenbeleid dat past bij de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale overheid en decentrale partners.²⁴⁸ Om toekomstige lerarentekorten tegen te gaan, zijn

²⁴⁴ Onderwijsraad, 2006i.

²⁴⁵ Onderwijsraad, 2006b, p. 47.

²⁴⁶ Onderwijsraad, 2008b.

²⁴⁷ OCW, 2008.

²⁴⁸ Onderwijsraad, 2006g.

arbeidsvoorwaarden nodig die kunnen concurreren met andere sectoren. Cao-partijen moeten meer financiële ruimte krijgen om een aantrekkelijk arbeidsvoorwaardenpakket te realiseren. Inmiddels zijn de primaire arbeidsvoorwaarden in alle sectoren behalve het primair onderwijs gedecentraliseerd.

9.3

Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs

Decentrale bekostiging

Decentrale bekostiging voor- en vroegschoolse fase

De overheidsbekostiging van de verschillende educatieve mogelijkheden in de voor- en vroegschoolse periode zijn decentraal geregeld. Het publieke geld loopt via gemeenten (voorschoolse educatie, vele peuterspeelzalen), schoolbesturen (vroegschoolse educatie) en ouders (kinderopvang).

De bekostiging van *voorschoolse* educatie is de afgelopen jaren toegenomen, met name als het gaat om kinderen met (taal)achterstanden. Het huidige kabinet streeft ernaar alle kinderen tussen 2,5 en 4 jaar met een taalachterstand in 2011 aan voorschoolse educatie deel te laten nemen (dit komt neer op ongeveer 15% van de leeftijdsgroep). Deze educatie moet kwalitatief goed en financieel toegankelijk zijn. Het totale budget hiervoor loopt op tot 210 miljoen euro in 2011. Ondanks deze landelijke doelstelling zijn het de gemeenten die een regierol binnen de voorschoolse educatie hebben. Zij beheren de financiën, bepalen wie tot de doelgroep behoren, welke programma's worden aangeboden, voor hoeveel dagdelen per week dat gebeurt en door welke instellingen.²⁴⁹ Verschillende gemeenten laten een eigen programma maken, bijvoorbeeld door een schoolbegeleidingsdienst. Door de lokale aansturing kan een gemeente rekening houden met plaatselijke omstandigheden. Echter, het ontbreken van centrale sturing maakt dat het onduidelijk is of de zelfgemaakte programma's ook effectief zijn en het is moeilijker om de programma's en resultaten onderling te vergelijken.

Het *vroegschoolse* deel van de vve is sinds augustus 2006 een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en niet meer van de gemeenten. Vooral gemeenten zijn niet blij met deze 'knip' tussen voor- en vroegschoolse educatie. Hierdoor is de doorgaande lijn lastiger te bewaken en hebben gemeenten geen zeggenschap over de invulling van de vroegschoolse educatie. Via een verplicht 'lokaal educatief' overleg moeten gemeenten en schoolbesturen afspraken maken over de doorgaande lijn. Omdat dit overleg beperkt kan worden tot eenmaal per jaar en er geen harde afspraken zijn over de resultaten, is het de vraag of dit voldoende is.

Instellingen voor kinderopvang zijn private instellingen op een open markt, die door ouders en verzorgers bekostigd worden. De overheid draagt echter fors bij aan de bekostiging van kinderopvang via een fiscale maatregel voor alle ouders die werken of een opleiding volgen en gebruikmaken van kinderopvang.

Het peuterspeelzaalwerk, ten slotte, valt grotendeels onder de Wet maatschappelijke ondersteuning. Er zijn verschillende financieringstromen: 71% van de peuterspeelzalen valt onder (brede) welzijnsorganisaties (financiering via gemeente), 19% onder instellingen voor kinderopvang (financiering via ouders) en 10% valt onder een school (de vroegschoolse periode; financiering via school en eventueel extra overheidssubsidies).²⁵⁰

²⁴⁹ In de AMvB bij de Wet op het onderwijsachterstandenbeleid is bepaald dat gemeenten zelf de doelgroep vaststellen. Tot de wijziging in de gewichtenregeling in het primair onderwijs per 1 augustus 2006 gebruikten gemeenten meestal deze regeling om de doelgroep te bepalen. Na de wijziging zijn gemeenten nog op zoek naar de beste manier hiervoor. Overigens is wel vastgelegd dat een vve-programma minimaal drie dagdelen per week gedurende een jaar moet omvatten.

²⁵⁰ Onderwijsraad, 2008c.

Lumpsum: decentrale bekostiging in primair en voortgezet onderwijs

Vanaf augustus 2006 ontvangen alle schoolbesturen in het primair onderwijs de 'lumpsum': één budget voor personeel en materieel.²⁵¹ Bij het primair onderwijs is de overheidsaansturing hierdoor decentraler geworden. In de andere sectoren was de lumpsum al eerder ingevoerd. Wel lijken er gaandeweg enkele zaken buiten de lumpsum om geregeld te worden. Dat gaat via geoormerkte extra gelden bestemd voor de bestrijding van segregatie of voor activiteiten voor hoogbegaafden. De minister en evenzeer de Kamer worstelen duidelijk met het spanningsveld tussen sturing willen geven aan de inhoud van het onderwijs enerzijds en ruimte laten voor autonomie anderzijds.

Veel basisschooldirecteuren en locatieleiders zijn voorzichtig tevreden over de financiële keuzevrijheid die ze hebben sinds de invoering van de lumpsumfinanciering.²⁵² Van de schoolleiders denkt 42% dat een grotere vrijheid leidt tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel de helft laat weten dat de vrijheid nog beperkt is, is een derde toch tevreden omdat ze nu de prioriteiten van de eigen school kunnen bepalen, ook op het gebied van onderwijsontwikkeling. Nog altijd bijna een derde van de respondenten denkt dat de nieuwe wetgeving de kwaliteit van het onderwijs geen goed doet. In vergelijking tot het jaar ervoor zijn schoolbesturen opmerkelijk positiever over de lumpsum.²⁵³ De verwachte risico's zijn meegevalven, waardoor ze nu vooral de ruimte waarderen voor het voeren van een eigen personeels- en financieel beleid. Ook het SCP concludeert dat de meeste schoolbesturen positief zijn, al vrezen ze een toename van de administratieve lasten en een gebrek aan financiële middelen.²⁵⁴

Naar decentrale arbeidsvoorwaarden

Voorschoolse fase: geen overheidsaansturing

De kinderopvang kent geen overheidbekostiging en de arbeidsvoorwaarden worden niet aangestuurd door de overheid. Er zijn twee cao's voor de arbeidsvoorwaarden in de sector kinderopvang: van de MOgroep (de grootste werkgeversorganisatie) en de BKN (Branchevereniging ondernemers in de Kinderopvang). Bij de laatste cao zijn ook aangesloten: de vakvereniging De Unie, CNV Publieke Zaak en Abvakabo FNV. CNV Publieke Zaak geeft op zijn website aan het jammer te vinden dat er sprake is van twee cao's in de sector. "Wij willen zo snel mogelijk één cao voor de hele kinderopvang", aldus bestuurder Anselma Zwaagstra op de site.²⁵⁵

Naar decentrale arbeidsvoorwaarden voor primair en voortgezet onderwijs

In beide sectoren is er gewerkt aan decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Voor het voortgezet onderwijs zijn sinds 1 juli 2007 de primaire arbeidsvoorwaarden volledig gedecentraliseerd.²⁵⁶ Dit betekent dat de bevoegdheden die de minister van OCW heeft om met personeelsorganisaties tot een centrale cao te komen voor het voortgezet onderwijs, overgeheveld zijn naar de schoolbesturen en hun werkgeversorganisatie. Op dit moment voert de VO-raad het overleg met de centrales van het onderwijspersoneel over bijvoorbeeld de algemene arbeidsduur, de salarisontwikkeling en het bovenwettelijk deel van de sociale uitkeringen.

In het primair onderwijs zijn vooralsnog alleen de secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd (sinds 1 augustus 2006) en geregeld in de decentrale CAO PO. Momenteel wordt gewerkt aan doordecentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden.²⁵⁷ Deze wordt gezien als een logische vervolgstap op de invoering van de lumpsum. Een definitief besluit hierover volgt medio 2009. Het ministerie van OCW stelt als randvoorwaar-

251 <http://www.lumpsumportaal.nl/index.php?p=18262>, geraadpleegd op 3 december 2008.

252 Schoolleiders verdeeld over Lumpsum. Persbericht EDventure van 20 mei 2008. Geraadpleegd via <http://www.goedvooronderwijs.nl/EDventure> op 3 december 2008, en samenvatting rapportage door Duo Market Research.

253 Van der Boom e.a., 2007.

254 Turkenburg, 2008.

255 <http://www.cnvpubliekezaak.nl/eCache/DEF/10/550.html>, geraadpleegd op 3 december 2008.

256 SBO, 2008.

257 TK 2007-2008, 27923, nr. 62.

den dat er een krachtige werkgeversvereniging is die representatief is voor het po-veld (in januari 2008 is hier-toe de PO-Raad opgericht) en dat doordecentralisatie de positie van kleine schoolbesturen niet verzwakt.

Deze ontwikkelingen nemen niet weg dat de overheid nog steeds invloed heeft op de arbeidsvoorwaar-denvorming. Zo stelt de overheid de loonruimte beschikbaar, is zij verantwoordelijk voor het algemeen ver-bindend verklaren van een cao op een sector in zijn geheel, dus ook voor niet-leden van bonden en werk-geversorganisaties. Ook kan zij specifieke doeluitkeringen opnemen.

Een voorbeeld van een recente directe centrale interventie zijn de afspraken die de minister met de so-ciale partners in het onderwijs in het convenant *LeerKracht van Nederland* heeft gemaakt over een betere beloning, minder werkdruk, meer scholingsmogelijkheden en meer zeggenschap voor leraren in het hele onderwijs. Van het bedrag dat hiervoor extra geïnvesteerd moet worden, gaat het merendeel naar meer carrièremogelijkheden en de verhoging van het salaris van leraren.

Nascholing dwingender

De nascholing van docenten is momenteel decentraal geregeld. Hierdoor is nascholing een schoolkwestie. Na- en bijscholing zouden daarom een meer verplichtend karakter moeten krijgen en moeten worden bij-gehouden in een (centraal) register, zoals in de medische sector gebeurt, aldus de raad (2006g). Een regis-ter kan bijdragen aan een hogere kwaliteit van het beroep en kan daarmee ook statusverhogend werken. Aan opname in dit register dienen consequenties te zijn verbonden, bijvoorbeeld een scholingstoeslag. De Commissie Leraren (commissie-Rinnooy Kan) bepleitte eveneens een basisregister voor bevoegde leraren. Hierin zou een portfolio van elke leraar moeten zitten met hun werkervaring en de manier waarop ze hun bekwaamheid onderhouden. Gebeurt dit laatste onvoldoende, dan vervalt de registratie.

Wel register, maar decentraal opgezet

Het kabinet is van mening dat het tot stand komen van een register de verantwoordelijkheid is van de be-roepsgroep zelf.²⁵⁸ Periodieke (her)registratie op vrijwillige basis kan leraren stimuleren om hun bekwaam-heid op niveau te houden en te verbeteren. Dit is geen nieuw standpunt. Al eerder was sprake van het opzetten van een register voor leraren, maar dit kwam er niet omdat een centraal opgezet register onvol-doende zou aansluiten bij de eigen verantwoordelijkheid van scholen en leraren. Het voornemen om te komen tot een basisregister is opgenomen in het convenant *LeerKracht van Nederland*. Echter, het gaat niet om een publiekrechtelijk register, maar om het stimuleren van de totstandkoming van een privaatrechtelijk register in samenwerking met de nieuw op te richten beroepsvereniging van leraren. De minister heeft de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) in 2006 gevraagd de weg naar een register voor leraren te coördineren. De SBL is inmiddels een traject gestart om te komen tot een beroeps-register in het voortgezet onderwijs. Voor een aantal vakken is recent een pilot proefregistratie gestart. De verwachting is dat er in 2010 een initieel register ('diplomaregister') zal zijn.²⁵⁹ De volgende stap is dan de inrichting van het eigenlijke beroepsregister voor leraren met minimaal zo'n vier jaar ervaring. De minister verwacht dat daarmee in 2011 een begin kan worden gemaakt. In 2009 wordt gestart met de voorberei-dingen voor een register voor het primair onderwijs. Voor schoolleiders in het primair onderwijs heeft de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA) overigens al een beroepsstandaard ontwikkeld en wordt een register voor schoolleiders onderhouden.²⁶⁰ Voor de beroepsgroep uit het middelbaar beroepsonderwijs wordt nog gezien hoe zij door de SBL kunnen worden bediend.²⁶¹

²⁵⁸ OCW, 2007c.

²⁵⁹ TK 2008-2009 27923, nr. 70.

²⁶⁰ OCW, 2007c.

²⁶¹ TK 2008-2009 27923, nr. 70.

De verantwoordelijkheid voor nascholing ligt bij de leraar/docent en zijn werkgever. Alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangen sinds 1 augustus 2006 extra geld voor de professionalisering en begeleiding van hun personeel. In het convenant *Professionele school* staan afspraken tussen het ministerie van OCW en scholen over het opleidingsbeleid voor leraren en de inzet van de scholingsmiddelen. Het beleid moet stimuleren tot verdere scholing en vermelding in een basis- en/of excellentieregister.²⁶² Hoewel uit voorgaande afspraken de opvatting blijkt dat de verantwoordelijkheid voor nascholing decentraal dient te liggen, spreken hieruit ook een expliciete zorg bij de rijksoverheid, en de bereidheid actief op te treden.

Deels decentrale huisvesting

Voorschoolse fase: geen overheidsaansturing

De landelijke overheid stuurt de huisvesting van de (private) voorzieningen voor kinderopvang niet aan. Peuterspeelzalen zijn op diverse plaatsen ondergebracht, bijvoorbeeld bij club- en buurthuizen en bij basisscholen. Vaak heeft de gemeente een rol in de aansturing van de huisvesting.

Primair en voortgezet onderwijs: decentraal via gemeente

Op 1 januari 1997 heeft het rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeenten.²⁶³ In de praktijk betekent dit dat de bedragen ten behoeve van onderwijshuisvesting overgeboekt zijn van de begroting van het ministerie van OCW naar die van het gemeentefonds. Het gemeentefonds verdeelt het geld verder over de gemeenten.

De wetgeving biedt de mogelijkheid tot doordecentralisatie van de gelden voor onderwijshuisvesting van de gemeente naar schoolbesturen.²⁶⁴ Deze komen dan overeen dat het schoolbestuur de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de huisvesting overneemt. Deze ontvangt hiertoe jaarlijks middelen van de gemeente. De gemeente mag hierbij voorwaarden stellen aan de school. Doordecentralisatie is dus geen recht voor schoolbesturen. Wel moet een gemeente een afwijzing van een verzoek tot doordecentralisatie motiveren. Wettelijk is er niets bepaald over de inhoud en omvang van de over te dragen verantwoordelijkheden voor huisvesting. In de praktijk gaat het om overheveling van huisvestingstaken, met een daaraan gekoppelde (jaarlijkse) vergoeding. Over de hoogte van die vergoeding moeten gemeente en school zelfstandig afspraken maken; een wettelijk kader ontbreekt.²⁶⁵

Doordecentralisatie kan in verschillende maten. Het kan gaan om reeds bestaande huisvestingsvoorzieningen (renovaties, aanpassingen, herstel, enzovoort) en ook om nieuwbouw. In de totaalvariant kan de gemeente besluiten wel of niet over te gaan tot decentralisatie van het economisch claimrecht. Dat recht bepaalt of de gebouwen en terrein volledig onder de beschikkingsmacht van scholen vallen, en daarmee of scholen bij een eventuele verkoop de opbrengst zelf mogen houden en bestemmen.²⁶⁶

Verplichte doordecentralisatie naar schoolbesturen?

In en rondom het voortgezet onderwijs vinden verschillende belanghebbenden dat een verplichte doordecentralisatie van gelden naar schoolbesturen zou moeten plaatsvinden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) constateert dat op steeds meer plekken sprake is van (vormen van) deze doordecentralisatie, ook gekoppeld aan samenwerking tussen onderwijs en private partijen, zoals woningcorporaties.²⁶⁷ Totale doorcentralisatie (met economisch claimrecht) is met name wenselijk als schoolbesturen de vrijheid willen hebben om innovatieve aanbestedings- en financieringsvormen in de scholenbouw te benutten. Het

²⁶² OCW, 2006e.

²⁶³ Van der Aa e.a., 2009.

²⁶⁴ Voor het primair onderwijs vastgelegd in de WPO en voor het voortgezet onderwijs in de WVO.

²⁶⁵ Van der Aa e.a., 2009.

²⁶⁶ Schraven, 2004.

²⁶⁷ Kuiper, 2007.

gaat hier bijvoorbeeld om vormen van publiek-private samenwerking bij het bouwen van onderwijshuisvesting, of constructies waarbij een school grote delen van het huisvestingsbeleid contractueel uitbesteedt aan derden, zoals een woningcorporatie of andere private partij.²⁶⁸

Er zijn veel varianten van doordecentralisatie denkbaar en mogelijk. Regulering hiervan zou gedetailleerde regelgeving impliceren. Hiervan is juist afgezien omdat de decentralisatie moet leiden tot flexibiliteit en maatwerk. Vooralsnog is het onduidelijk of de huidige regeling waarbij de gemeente gelden beheren de gewenste resultaten heeft. Zo zijn er geen recente gegevens beschikbaar over het aantal gemeenten dat vergaande doordecentralisatie toepast. Gegevens uit 2000 laten zien dat 7,6% van de gemeenten op dat moment waren overgegaan op doordecentralisatie, vooral bij scholen voor voortgezet onderwijs.²⁶⁹ Het aantal doordecentralisaties groeide. Maar er zijn in 2000 meer verzoeken tot doordecentralisatie afgewezen dan dat er daadwerkelijk zijn doorgedecentraliseerd.

Governance en schaal

Schaalgrootte en verantwoordelijkheden

Terwijl het aantal scholen voor primair en voortgezet onderwijs vrijwel gelijk bleef, nam het aantal schoolbesturen tussen 2003 en 2005 met bijna een kwart af.

Figuur 25 Aantal schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs

	2003	2005/2006
Primair onderwijs	1.722	1.416 (2006)
Voortgezet onderwijs	397	361 (2005)

Bron: OCW, 2007; Turkenburg, 2008

In 2005 hadden de 1.416 schoolbesturen in het primair onderwijs 6.849 scholen onder hun hoede met 7.141 vestigingen. In het voortgezet onderwijs ging het om 361 schoolbesturen die 550 scholen met 667 vestigingen bestuurden. De helft van de besturen hanteerde een raad van beheermodel. Dat wil zeggen: de raad stuurt op afstand en laat de besteding van lumpsummiddelen over aan de schooldirecties. Een raad van toezichtmodel kwam bij 11% van de besturen voor. Hierbij is er een strikte scheiding in verantwoordelijkheden tussen toezicht en bestuur. Deze besturen oormerken bedragen vanuit de lumpsum: de schooldirectie mag ze niet vrij besteden.

Een niet goed functionerende schoolleider in combinatie met een grote afstand van het schoolbestuur is een belangrijke risicofactor voor zwak presterende scholen, zo blijkt uit onderzoek.²⁷⁰ Directe contacten tussen schoolbestuur en vestigingen zijn in dat geval vaak onvoldoende geborgd.

²⁶⁸ Van der Aa e.a., 2009.

²⁶⁹ Lubberman e.a., 2001.

²⁷⁰ Beek, 2007.

Recht om uit fusie te stappen?

In het Kamerdebat naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dijsselbloem heeft de minister laten weten het wenselijk te vinden dat schoolbesturen zo veel mogelijk taken leggen bij de vestigingen.²⁷¹ Dit schept ruimte voor verschillende schoolculturen, didactische aanpakken en leerlingpopulaties per vestiging. De minister heeft aangekondigd te zullen nagaan of het mogelijk is ouders in het primair en voortgezet onderwijs een initiatiefrecht te geven om uit het bestuurlijke verband te treden.²⁷² Daarnaast kijkt hij naar mogelijkheden om het in stand houden van kleine scholen te vergemakkelijken en eventueel te experimenteren met nieuwe toetreders in gebieden waar een bestuurlijk monopolie is.

Schaalgrootte en medezeggenschap

Schaalvergroting leidt tot complexe organisatiestructuren. De betrokkenheid van studenten, docenten, ouders en werkgevers is dan van nog groter belang, evenals medezeggenschap.²⁷³ Immers, een toename van autonomie vraagt om 'checks and balances' op decentraal niveau.

Ook de invoering van lumpsumbekostiging heeft voor veranderingen gezorgd als het gaat om inspraak door belanghebbenden. Financiën worden nu in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad besproken.²⁷⁴ In reactie op de steeds complexere organisatiestructuren is in de Wet medezeggenschap scholen (WMS), die per 1 januari 2008 is ingevoerd, expliciet de mogelijkheid opgenomen om medezeggenschap ook op vestigingsniveau te organiseren.²⁷⁵

9.4

Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Lumpsumbekostiging

Onderwijsinstellingen ontvangende een lumpsumvergoeding. Zij beslissen zelf hoe zij deze inzetten, en verantwoorden dit achteraf aan de interne accountant. Deze situatie is in de afgelopen vier jaar gelijk gebleven. Ook de totstandkoming van arbeidsvoorwaardenbeleid voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is volledig gedecentraliseerd. Werkgevers onderhandelen zelf met de vakbonden over hun primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Het ministerie van OCW stelt voor deze sectoren van te voren de bestedingsruimte vast. Werkgevers en werknemers bepalen vervolgens in onderling overleg welke wijzigingen ze willen aanbrengen in de bestemming van de middelen.

Governancecode

In 2006 heeft de MBO Raad een eigen governancecode uitgebracht om zelfregulering van de sector vorm te geven. Deze codes hebben betrekking op het bestuur, het interne toezicht en de manier waarop de relatie met de belanghebbenden (horizontale verantwoording) moet worden vormgegeven. Beide codes zijn normerend van aard en hebben tot doel instellingen beter te doen functioneren en de aansturing via toezicht door het rijk te verminderen.²⁷⁶ De mbo-instellingen hebben zich gecommitteerd om vanaf 2008 aan deze Governance Code BVE te voldoen.

271 Voortzetting van het debat over het eindrapport *Tijd voor Onderwijs* van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (TK 2007-2008, 31007, nr. 6). Handelingen 2007-2008, nr. 98, Tweede Kamer, pag. 6925-6986.

272 TK 2008-2009, 31135, nr. 16.

273 Onderwijsraad, 2006c.

274 <http://www.infowms.nl/http://www.infowms.nl/>, geraadpleegd op 16 juni 2008.

275 De WMS is daarmee de vervanger van de WMO. Deze wet is van toepassing op het primair onderwijs, de expertisecentra en het voortgezet onderwijs.

276 Hooge e.a., 2006.

Bekostiging van educatie

Bij de invoering van de WEB in 1996 werd een decentraal bekostigings- en aansturingsmodel voor educatie ingevoerd. Beleidsinhoudelijk zijn gemeenten verantwoordelijk voor de aansturing van het educatiebudget; de rijksoverheid zorgt alleen voor de juiste randvoorwaarden voor volwasseneneducatie. Middelen voor educatie zijn uitgekeerd aan de gemeenten, die – zoals beschreven in paragraaf 8.4 – een eigen educatiebeleid mogen voeren.

Per januari 2007 is educatie nog verder gedecentraliseerd nu gemeenten door de Wet inburgering de mogelijkheid gekregen hebben om inburgeringscursussen voor nieuwkomers ook aan andere partijen dan roc's uit te besteden. Mede door een stroperig traject van invoering van de Wet inburgering leidt dit tot tegenvallende aanmeldingen (gemeenten leveren de cursisten niet) en bijgevolg financiële tegenvallers voor veel roc's. De educatiemiddelen binnen het totale participatiebudget dat gemeenten per 1 januari 2009 zullen ontvangen, zijn deel geoormerkt voor roc's. Gemeenten moeten de komende jaren een minimumpercentage van het aanbod bij roc's afnemen. Dit om te voorkomen dat roc's het educatieaanbod gedwongen verder moeten beperken. In een aankomend advies over het mbo- en roc-concept (gepland voor 2009) zal de raad aandacht besteden aan deze verandering. Verder is er steeds minder sprake van een basisfinanciering van het vavo en de overige trajecten in de sector educatie. De nieuwe budgetregeling kan die trend nog eens versterken.

Decentrale arbeidsvoorwaarden

Sinds 2003 is de verantwoordelijkheid voor de vorming van de arbeidsvoorwaarden grotendeels gedecentraliseerd naar de bve-sector. Enkele onderwerpen (pensioenregelingen) worden nog wel op centraal niveau overeengekomen voor overheid en onderwijs als geheel. De MBO Raad voert namens mbo-werkgevers onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden met de vakbonden.

Decentrale huisvesting

In de bve-sector zijn de huisvestingstaken en -bevoegdheden in 1997 gedecentraliseerd. In deze sector zijn de taken en bevoegdheden, in tegenstelling tot in het primair en voortgezet onderwijs, direct overgedragen aan de scholen (functionele decentralisatie). Deze decentralisatie staat bekend als de 'operatie omkering kapitaalsdienst financiering' (OKF), waarbij het economisch claimrecht werd overgedragen aan de school. Juridisch was het vastgoed al eigendom van de scholen, zij mochten deze echter niet vervreemden. Sinds de OKF-operatie mogen instellingen zelf over hun huisvesting beslissen en zijn ze zelf verantwoordelijk voor de financiering van de huisvesting. Kortom: roc's en aoc's beslissen zelf of ze gebouwen aankopen, verkopen en/of (ver)bouwen. Ze hebben daarbij natuurlijk rekening te houden met (lokale) regelgeving rondom bijvoorbeeld bestemmingsplannen, milieuwetgeving en bouwbesluiten.

Sinds de roc-vorming hebben veel instellingen ervoor gekozen hun oude locaties en grondposities af te stoten en activiteiten onder te brengen in een of meer nieuwe gebouwen. Enerzijds leidt dit tot aanzienlijke fysieke concentratie, anderzijds gaat het bij nieuwbouw om moderne en goed geoutilleerde huisvesting. Met name roc's grijpen de kans aan om hun onderwijsaanbod op een locatie te concentreren, bijvoorbeeld in Apeldoorn, Dordrecht, Hengelo en Leiden.²⁷⁷ Deze roc's zijn vaak ontstaan na fusies en kiezen nu voor een unilocatie. Deze beweging naar concentratie lijkt in te gaan tegen de huidige discussie in met name de politiek en de media dat grote scholen passé zijn en dat het onderwijs kleinschaliger moet worden. Ook studenten geven overigens geregeld aan hun onderwijslocatie te groot te vinden.²⁷⁸

²⁷⁷ Onderwijsraad, 2007c.

²⁷⁸ JOB, 2007.

Governance en schaal

Schaalvergroting

Sinds de vorming van de roc's in het kader van de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 hebben zich bestuurlijke fusies voorgedaan en samenwerkingsverbanden gevormd in deze sector. Tussen 2001 en 2006 is het aantal grote bve-instellingen (meer dan 10.000 leerlingen) gestegen van zeventien naar twintig, ten koste van het aantal middelgrote instellingen (5.000-10.000 leerlingen). Het aantal kleine instellingen (minder dan 5.000 leerlingen) bleef met 26 gelijk. In totaal hebben de bve-instellingen meer dan 1.000 vestigingen, zodat het gemiddeld aantal deelnemers per locatie onder de 500 ligt.

Tussen opleidingen bestaan echter grote verschillen in deelnemersaantal. De roc's vormen in veel gevallen regionale monopolies, vooral buiten de Randstad. Het totaal aantal instellingen schommelt de laatste jaren rond de 60, waaronder ruim 40 roc's en 13 vakinstellingen.²⁷⁹

Medezeggenschap gewijzigd

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is in 2008 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend met betrekking tot het wijzigen van de Wet educatie en beroepsonderwijs, en de Wet op de ondernemingsraden.²⁸⁰ Het wetsvoorstel herstructureert de medezeggenschap van de bve-sector. Hiermee wordt beoogd de positie van de deelnemers en het personeel te versterken. Ten eerste door invoering van een gedeelde medezeggenschapsstructuur (met een ondernemingsraad voor het personeel, en een deelnemersraad voor de deelnemers). Ten tweede door invoering van een medezeggenschapsstatuut. Hierin legt het bevoegd gezag met instemming van deelnemers en personeel vast hoe de medezeggenschap is vormgegeven. Ten derde door een professioneel statuut waarin afspraken worden gemaakt op landelijk niveau tussen werkgevers en werknemers over onder andere deskundigheidsbevordering. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs is in het middelbaar beroepsonderwijs dus wel gebruik gemaakt van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De raad heeft zich tegen deze wijziging uitgesproken: een uitwerking volgens de WOR past niet bij de situatie in het onderwijs. In de WOR gaat het immers om werkgevers en werknemers, en in het onderwijs gaat het om de verhouding leraren/docenten en leerlingen/studenten en niet primair om die van werkgevers en werknemers en voorts om de driehoek bestuurder/manager – leraar/docent – leerling/student. Het gebruik van de WOR is binnen het onderwijsveld overigens ook een anomalie. Alle andere sectoren beschikken over onderwijsspecifieke medezeggenschapsmodellen.

9.5 Hoger onderwijs en een leven lang leren

Lumpsumbekostiging

In het hoger onderwijs hebben de universiteiten van oudsher meer vrijheid in beleidskeuzen dan andere sectoren. Dat geldt ook voor de hogescholen die vanaf 1985 zijn ontstaan. Onderwijsinstellingen ontvangen een lumpsumvergoeding. Zij beslissen zelf hoe zij deze inzetten en verantwoorden dit aan hun raad van toezicht. Deze situatie is in de afgelopen vier jaar gelijk gebleven. Zowel de HBO-raad als de VSNU (universiteiten) heeft in 2007 een code goed bestuur uitgebracht om zelfregulering van de sector vorm te geven.²⁸¹

Decentrale arbeidsvoorwaarden

Het arbeidsvoorwaardenoverleg in het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs en de onderzoeksinstituten is volledig gedecentraliseerd. Werkgevers onderhandelen zonder tussenkomst van de overheid met de vakbonden over de secundaire en primaire arbeidsvoorwaarden. De arbeidsvoorwaarden

²⁷⁹ Onderwijsraad, 2008b.

²⁸⁰ <http://www.minocw.nl/actueel/wetgevingskalenders/39/Wetsvoorstel-tot-wijziging-van-de-Wet-educatie-en-beroepsonderwijs-en-de-Wet-op-de-ondernemingsraden-31-266.html>, geraadpleegd op 3 december 2008.

²⁸¹ VSNU, 2007.

in hoger onderwijs en wetenschap zijn geregeld in cao's, waarbij de universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen als onderzoeksinstituten elk een eigen cao hebben. Het ministerie van OCW stelt voor deze sectoren vooraf de bestedingsruimte vast.

Decentrale huisvesting

In het hoger beroepsonderwijs zijn de huisvestingstaken en -bevoegdheden in 1994 gedecentraliseerd in het kader van de OKF. Na deze operatie mochten instellingen zelf over hun huisvesting beslissen en zijn ze daarmee verantwoordelijk voor de financiering van de huisvesting. Ze hebben daarbij net als roc's en aoc's uiteraard rekening te houden met (lokale) regelgeving rondom bestemmingsplannen, milieuwetgeving, bouwbesluiten, enzovoort. Het eigendom van universiteitsgebouwen is in 1995 door de overheid overgedragen aan de universiteiten. Deze overdracht vond plaats in het kader van de operatie IHV (Integrale Huisvesting Verantwoordelijkheid).

Governance en bestuurlijke schaal

In het hoger beroepsonderwijs heeft voorafgaand aan de OKF de operatie schaalvergroting, taakverdeling en concentratie (STC) plaatsgevonden. Deze heeft geleid tot een groot aantal fusies. In 1986 bestonden er 82 instellingen, in 1996 waren er nog 59 over en in 2007 is het aantal instellingen verder gedaald tot 41. Het gemiddelde aantal studenten is gestegen van 5.200 naar ruim 8.700. Deze fusiegolf lijkt voorlopig voorbij. In het wetenschappelijk onderwijs is het aantal instellingen de afgelopen tien jaar gelijk gebleven. Wel is de gemiddelde studentenpopulatie per instelling gestegen van ruim 13.000 naar bijna 17.000 als gevolg van een groeiend aantal studenten.²⁸²

Unilocaties maar ook vestigingen

In het hoger onderwijs kent de fysieke allocatie verschillende verschijningsvormen. Het kan gaan om een unilocatie, meerdere centrale gebouwen, een hoofdvestiging met nevenvestigingen of een aantal gelijkwaardige vestigingen. Er is geen algemene trend te ontdekken waaruit vooral concentratie of juist verspreiding van activiteiten blijkt. Wel zijn er in het hoger beroepsonderwijs veel voorbeelden van concentratie (Haagse Hogeschool, Hogeschool Zuyd, Hogeschool Arnhem en Nijmegen).²⁸³

9.6

Aandachtspunten

De tendens om de autonomie van instellingen te vergroten zette ook de afgelopen jaren door. Dat past binnen de bredere maatschappelijke ontwikkeling naar nieuwe vormen van openbaar bestuur. Daarbij wordt deels aangestuurd op een meer bedrijfsmatige en resultaatgerichte publieke sector en deels op een meer klassieke overheidscultuur.²⁸⁴ De overheid heeft hierdoor minder manieren waarop en wegen waarlangs zij (direct) kan ingrijpen in de onderwijspraktijk. In sommige gevallen wil de overheid dit toch of krijgt de minister vanuit de Kamer de opdracht ergens 'iets aan te doen'. Dan handelt de minister specifiek op ad hoc basis, en dat hoeft niet altijd te stroken met vigerend beleid. Bijvoorbeeld door extra geormerkte gelden ter beschikking te stellen (soms via derden, zoals de gemeente), door extra registraties of door de inspectie een aanvullende opdracht tot toezicht te verstrekken. Zo is bij het voortgezet onderwijs in de afgelopen jaren intensiever toegezien op de naleving van de urennorm, is bij het middelbaar beroepsonderwijs apart toezicht gekomen op examinering, en moeten niet-bekostigde instellingen zich nu ook naar externe toezichthouders verantwoorden.

²⁸² Onderwijsraad, 2008b.

²⁸³ Van der Aa e.a., 2009.

²⁸⁴ Zie ook Van Oers, 2007.

Oprichten landelijke voorzieningen beleidsvorming onderwijsbekostiging en -huisvesting

Mede na het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwing in het voortgezet onderwijs overheerst de wens om onderwijsinstellingen duidelijkheid te geven over wat moet en welke vrijheid zij hebben.²⁸⁵ Daarom is het van belang na te gaan op welke punten centrale interventie cruciaal is, en de mogelijkheden daarvoor ook te behouden. Is er een goede balans tussen centraal en decentraal aansturen? De raad heeft hierover twijfels, ook als het gaat om bekostiging, arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Op deze drie terreinen is zichtbaar hoe de overheid worstelt om centrale sturingsmogelijkheden te behouden en tegelijkertijd de bereikte decentralisatie niet onnodig in gevaar te brengen. Het is zoeken naar een precare balans tussen de autonomie van onderwijssectoren en -instellingen, en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Dat is voor de minister respectievelijk het departement een moeilijke taak. Hetzelfde geldt voor de onderwijssectoren en instellingen en besturen; ook zij moeten leren omgaan met autonomie in wisselwerking met landelijke stelselverantwoordelijkheden van de minister.

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden is er, nu ook de primaire arbeidsvoorwaarden naar de sectoren zijn overgedragen, behoefte aan een orgaan waarin de sectoren met elkaar en met de minister in gesprek zijn. Prijzenswaardig zijn daarom de afspraken die in april 2008 in het convenant *Actieplan LeerKracht van Nederland* zijn gemaakt tussen de minister van OCW en de sociale partners over de oprichting van een Stichting van het Onderwijs, een landelijk overlegorgaan voor werkgevers en werknemers in het onderwijs die regelmatig met de overheid overlegt.²⁸⁶ Als voorbeeld dient de bestaande Stichting van de Arbeid, een overleg van vakbewegingen en werkgevers (met de overheid). Met de Stichting van het Onderwijs willen werkgevers en werknemers in het onderwijsveld zich sterker manifesteren in de maatschappelijke discussie over onderwijs. De stichting wil een gemeenschappelijke basis formuleren van waaruit onderwijsbrede arbeidsvoorwaardelijke vraagstukken beantwoord kunnen worden. De stichting zal zich in elk geval buigen over het thema onderwijsarbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden.

Ook waar het gaat om onderwijsbekostiging en onderwijshuisvesting is er volgens de raad behoefte aan een dergelijk kennis- en discussiepunt. Ten aanzien van de onderwijsbekostiging wordt een lang proces van harmonisatie tussen de sectoren afgerond met de invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Tegelijkertijd zien we een tendens om een aantal zaken buiten de lumpsum te bekostigen, bijvoorbeeld enkele afspraken in het kader van het convenant *LeerKracht*. Wat kunnen de sectoren elkaar leren als het gaat om dergelijke bewegingen en hoe eenvormig moet de algehele onderwijsbekostiging zijn? Dat zijn vragen waar een landelijk kennis- en discussiepunt Onderwijsbekostiging een functie heeft.

Met betrekking tot de onderwijshuisvesting doen zich vergelijkbare vragen voor. De minister heeft stelselverantwoordelijkheid en stelt daartoe middelen beschikbaar voor personeel, materiële exploitatie en huisvesting. Het is moeilijk om een onderwijskundige visie te vertalen in een gebouw. Scholen willen meervoudig gebruik van de onderwijsruimten mogelijk maken. Er is veel aandacht voor duurzaamheid (CO₂-neutraal is de trend) van het casco, de materialen en de minimale compensatie door installaties. De stichting zou zich daarnaast kunnen buigen over een op onderzoek gebaseerde basis voor bijvoorbeeld een ruimtenorm en een exploitatienorm (en een financiële norm) die relevant zijn voor het stelsel. Die normen bedenken de instellingen nu zelf, of ze werken met verouderde normen die resultaat zijn van een politiek compromis.

285 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

286 OCW, 2008p.

In de laatste jaren bieden onderwijsinstellingen in alle sectoren meer differentiatie en maatwerk aan. Ze profileren zich ook met extra onderwijsactiviteiten. In het hoger onderwijs ontstaan nieuwe opleidingsvarianten. Tegelijkertijd is er een roep om uniformering, vooral als het gaat om de kern van de onderwijsinhoud: taal en rekenen. Deze geluiden komen vanuit diverse geledingen van de samenleving: politiek, arbeidsmarkt, scholen, leraren, ouders en leerlingen. Aandachtspunt van de raad bij deze dimensie: een uitgebreide vorm van onderwijs met ruimte voor differentiatie.

10 Uniformiteit – differentiatie

10.1 Uniformiteit en differentiatie

Uniformering van procesinrichting en afsluiting

Onder uniformering (ook standaardisering genoemd) verstaat de raad veranderingen die zijn ingezet om te komen tot een meer uniforme procesinrichting en afsluiting per sector en opleidingstype. Het onderwijs in Nederland is er traditioneel op gericht gelijke onderwijskansen bij gelijke capaciteiten te creëren. Het principiële uitgangspunt van deze insteek is dat het onderwijs toegankelijk moet zijn voor iedereen, ongeacht sociale en etnische achtergrond of financiële situatie. Het streven is tevens dat zo veel mogelijk mensen de minimaal noodzakelijk geachte kennis en vaardigheden opdoen om in de maatschappij goed te kunnen functioneren: een diploma vmbo en indien mogelijk de startkwalificatie. Dit is terug te zien in de opbouw van het onderwijs, in de extra bekostiging van bepaalde schoolsoorten en groepen leerlingen in het achterstandenbeleid.

Daarnaast heeft uniformering tot doel het bevorderen van de transparantie van het onderwijssysteem voor deelnemers, hun ouders, bedrijven, organisaties en vervolgopleidingen. Uniformering van de procesinrichting en afsluiting maakt de verschillende partijen duidelijk wat een bepaalde opleiding precies inhoudt. Bovendien schept uniformering duidelijkheid over het civiel effect van een diploma: welke waarde moet aan een bepaalde diploma worden toegekend en wat kan en weet de houder van een dergelijke diploma.

De afgelopen jaren laten twee bewegingen zien. De eerste beweging is naar standaardisering en uniformering. De overheid heeft de afgelopen jaren in alle onderwijssectoren (met uitzondering van het hoger onderwijs) pogingen ondernomen om te komen tot meer uniformiteit. De sectorparagrafen gaan hierop nader in.

Differentiatie van inhoud, niveau en eisen

De tweede beweging in ons onderwijs is juist minder uniformering, maar meer differentiatie. Het onderwijs in Nederland is niet alleen gericht op het creëren van gelijke onderwijskansen. Daarbovenop is er het streven dat ieder individu het hoogste diploma kan halen dat past bij zijn of haar capaciteiten. Hiertoe is het noodzakelijk dat het stelsel ook voldoende niveaudifferentiatie kent, met diploma's voor oplopende

niveaus. Om ervoor te zorgen dat verschillende talenten zich kunnen ontwikkelen is daarnaast inhoudsdifferentiatie nodig.

Het Nederlandse onderwijssysteem is inherent gedifferentieerd naar niveau in de zin dat selectie van leerlingen al in groep 8 van de basisschool plaatsvindt. Dit is vroeg in vergelijking met veel andere westerse landen. Daar bestaat naast een ongedifferentieerd basisonderwijs vaak ook een aantal jaren van voortgezet onderwijs zonder externe differentiatie. Vooralsnog zijn er geen harde gegevens voorhanden over de effecten van de Nederlandse onderwijsstructuur op leerprestaties. Uit een internationale overzichtsstudie van Van de Werfhorst en Mijs (2007) blijkt dat onderwijisdifferentiatie leidt tot grotere spreiding in leerprestaties, maar dat in Nederland deze spreiding kleiner is dan men op grond van het onderwijssysteem zou verwachten. Ook scoren Nederlandse leerlingen op de onderste prestatieniveaus beter dan in veel andere landen.²⁸⁷ Ook de kansongelijkheid neemt internationaal af met onderwijsdifferentiatie. Wanneer we echter naar de volwassen bevolking kijken, is de kansongelijkheid in Nederland juist klein, en in de twintigste eeuw zelfs gehalveerd. Ook is de deelname aan het hoger onderwijs (hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs) met circa 40% behoorlijk hoog.²⁸⁸ Van de Werfhorst en Mijs schrijven dit in ieder geval deels toe aan het lang mbo dat latere doorstroom naar het tertiaire onderwijs mogelijk maakt.

Drie ontwikkelingen zijn zichtbaar als het gaat om differentiatie. Ten eerste is er in toenemende mate aandacht voor inhoudsprofilering in de verschillende onderwijssectoren. Dit wordt enerzijds ingegeven door het feit dat de verschillen tussen leerlingen groot zijn en toenemen, anderzijds door de wens zich als onderwijsinstelling te kunnen onderscheiden van andere en zo te kunnen concurreren om de steeds kleinere groep leerlingen of studenten. Ten tweede is de aandacht voor de zogenoemde bovenkant in alle onderwijssectoren de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Het gaat dan om leerlingen en studenten die meer willen en kunnen dan de basisinhoud. Deze ontwikkeling is mede ingegeven door de ambitie te komen tot 50% hoger opgeleiden en is gebaseerd op uitkomsten van internationale peilingen. Daaruit blijkt dat Nederland aan de onderkant van de prestatieverdeling relatief goed scoort, maar dat leerlingen aan de bovenkant juist minder goed scoren.²⁸⁹ Ten slotte is er in de afgelopen jaren meer ruimte voor differentiatie gekomen in de vmbo-examens. Deze ontwikkelingen worden per sectorparagraaf beschreven.

10.2 Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?

Uniformering door leerstandaarden

In verschillende adviezen heeft de raad aangegeven dat uniformering (standaardisering) van bepaalde onderdelen van de inhoud van het onderwijs wenselijk is. Een manier om dit te bereiken is via de vaststelling en invoering van zogeheten leerstandaarden in verschillende sectoren van het onderwijs. In leerstandaarden zijn de niveaus omschreven waarop leerstof op een bepaald moment beheerst dient te worden.²⁹⁰ Deze zouden voor het basisonderwijs en de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een plaats moeten krijgen. In de afgelopen jaren heeft de raad dit voorstel uit 1999 opnieuw onder de aandacht gebracht en verder uitgewerkt.²⁹¹ Per leerstandaard zouden drie niveaus (basis, voldoende en gevorderd) in de wet moeten worden vastgelegd. De raad heeft daarnaast concrete manieren aangegeven waarop het gewicht van het eindrapport basis-

²⁸⁷ OESO, 2008b.

²⁸⁸ In internationale vergelijkingen scoort Nederland zelfs 58% op de deelname aan hoger onderwijs, omdat daarin het mbo-4-niveau vaak wordt meegeteld; zie ook deel A.

²⁸⁹ Minne e.a., 2007.

²⁹⁰ Onderwijsraad, 1999.

²⁹¹ Onderwijsraad, 1999.

onderwijs vergroot kan worden. Bijvoorbeeld door het weergeven van de resultaten van de theorie- en praktijktoetsen in groep 6, 7 en 8 van rekenen en taal.²⁹²

Kerncurricula vastleggen

De raad heeft geadviseerd de kerncurricula van het primair en voortgezet onderwijs vast te leggen om duidelijkheid te krijgen over 'wat moet' en meer ruimte te maken voor 'wat kan'.²⁹³ Om de overgang naar het hoger onderwijs te versoepelen ziet de raad graag een afspraak over het aanvangsniveau van het hoger onderwijs (aaho).²⁹⁴ Hierin staat wat een aankomende student moet kunnen om een bepaalde opleiding in het hoger onderwijs met succes te kunnen starten. Deze afspraak komt tot stand door havo, vwo, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs samen en bestaat uit een geheel van internetzelftoetsen.²⁹⁵

Examens voortgezet onderwijs versterken

Examens in het voortgezet onderwijs zijn een belangrijk instrument voor uniformering. De raad heeft in verschillende adviezen gepleit voor het behoud van het vertrouwen in examens en diploma's.²⁹⁶ Voor het voortgezet onderwijs gaat het dan vooral om versterking van het schoolexamen en verbetering van de verhouding tussen schoolexamen en centraal examen.²⁹⁷ De aanbevelingen van de raad zijn inmiddels deels overgenomen door de staatssecretaris van OCW.²⁹⁸

Meer uniformiteit in examens middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs kent op dit moment geen centrale examens. Om de doorstroom naar het hoger onderwijs te bevorderen, adviseerde de raad om de mogelijkheden tot deelname aan havo-examens voor deelnemers aan mbo-4-opleidingen te verruimen. Daarnaast kan de examinering van basiskennis in het middelbaar beroepsonderwijs meer uniform worden.²⁹⁹ Zo ontstaat duidelijkheid over het niveau waarop deelnemers hun opleiding binnen het middelbaar beroepsonderwijs afsluiten (en dus eventueel een opleiding in het hoger onderwijs kunnen starten). Voor het beroepsgerichte deel van de mbo-opleidingen is meer afstand tussen de opleiding en de examens nodig dan nu gebruikelijk is. Het zou goed zijn als externen bij de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs betrokken zijn of als de examinering zelf meer extern wordt belegd.³⁰⁰ Dit om de betrouwbaarheid van examens te vergroten en tegelijkertijd het ontstaan van gescheiden school- en branche-examens te voorkomen. De raad liet in ditzelfde advies weten een voorstander te zijn van een integratieve afsluiting van mbo-opleidingen, bij voorkeur extern of in samenwerking ontwikkeld.

Maatwerk waar mogelijk

Wat betreft maatwerk is volgens de raad bijzondere aandacht vereist voor leerlingen aan de 'bovenkant en onderkant' van het onderwijsstelsel.³⁰¹ De raad heeft gepleit voor creatieve vormen van maatwerk en een uitbreiding van de effectieve leertijd als antwoord op het onderpresteren van verschillende groepen leerlingen.³⁰² Dit vraagt ook om creatieve oplossingen, zoals samenwerking tussen verschillende opleidingen en het slim benutten van de mogelijkheden van ict.³⁰³ In dit licht past ook het voorstel van de raad om het

292 Onderwijsraad, 2007b.

293 Onderwijsraad, 2006f.

294 Onderwijsraad, 2007i en 2008d.

295 Zie ook: Van Weeren e.a., 2008.

296 Onderwijsraad, 2006h, 2007b en 2007i.

297 Onderwijsraad, 2007i.

298 TK 2008-2009, 31289, nr. 44.

299 Onderwijsraad, 2008g.

300 Onderwijsraad, 2006d.

301 Onderwijsraad, 2005d.

302 Onderwijsraad, 2007f.

303 Onderwijsraad, 2007b.

Internationaal Baccalaureaat (IB) open te stellen voor een grotere groep leerlingen in het voortgezet onderwijs.³⁰⁴ Het interessante van het IB is dat een leerling examenvakken op verschillende niveaus kan afsluiten. Zo kan recht worden gedaan aan de verschillende talenten van de leerling.

10.3

Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs

Kleuteronderwijs naar meer uniformiteit?

Instellingen voor kinderopvang bepalen zelf welke dagindeling en welk (educatief) programma zij hanteren. Tussen de programma's en tussen voorzieningen zijn grote verschillen. Vve-programma's zijn inhoudelijk te verdelen in gezinsgerichte en instellingsgerichte programma's. De meest gebruikte programma's integreren beide aspecten (bijvoorbeeld Piramide). De sectoren kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kennen geen centraal afgesproken 'eindniveaus'. Het grote aantal programma's – die bovendien op allerlei verschillende manieren worden uitgevoerd – maakt een goede vergelijking en effectonderzoek uitermate lastig. Momenteel zijn vve-programma's alleen bedoeld (en toegankelijk) voor kinderen die in een achterstandspositie verkeren. Dat geldt naar schatting voor 15% van alle kinderen. De raad is echter van mening dat een eenvoudiger, betere en waarschijnlijk ook onvermijdelijke oplossing ligt in een vrijwillige publiek bekostigde kleuteronderwijsperiode voor alle 3- tot 5-jarigen.³⁰⁵

In de voorschoolse periode zijn de afgelopen tijd pogingen ondernomen om tot meer uniformiteit in de inhoud te komen. Sinds juni 2008 bestaat hiertoe een landelijk curriculum voor kinderopvang, ontwikkeld met een subsidie van het ministerie van SZW.³⁰⁶ Dit is tot stand gekomen op initiatief van een verband van pedagogen werkzaam in de kinderopvang (Landelijk Pedagogienplatform Kinderopvang). Het curriculum bestaat uit een theoretisch kader (pedagogische uitgangspunten, doelen en middelen), een praktisch deel (het plannen van spelactiviteiten en leeractiviteiten) en de randvoorwaarden (waaronder samenwerking met andere instellingen). Het biedt leidsters handvatten voor een meer planmatige en uniforme werkwijze. Het is vooralsnog onduidelijk hoeveel instellingen voor kinderopvang daadwerkelijk met het curriculum werken. De raad adviseerde eerder om het landelijke curriculum voor kinderopvang een plaats te geven in het nascholingsaanbod voor zittend personeel in de kinderopvang, en het opleidingsaanbod voor toekomstige leidsters.³⁰⁷

Hoewel er dus gewerkt wordt aan een meer uniform niveau van de voorschoolse periode, profileren steeds meer instellingen voor kinderopvang zich ook met een eigen inhoudelijke identiteit. Zij wijzen op hun kleinschaligheid, op contact met de natuur of kunstzinnige activiteiten. Deze profilering vindt al plaats bij de opvang van 0-4-jarigen, maar vooral bij de buitenschoolse opvang voor 4-12-jarigen.

Primair onderwijs: referentieniveaus en eindtoets?

De kerndoelen van het primair onderwijs beschrijven welke leerinhouden een school voor basisonderwijs een leerling moet aanbieden. Deze zijn weliswaar deels specifiek, maar deels ook zeer globaal geformuleerd en kennen geen gewenste beheersingsniveaus. Hierdoor kunnen de bereikte eindniveaus sterk verschillen van school tot school. Welke inhoud een school daadwerkelijk aanbiedt wordt nu vaak bepaald door methodemakers van educatieve uitgeverijen. Daarom streeft de overheid samen met het veld in de afgelopen jaren naar meer uniformiteit in het (eind)niveau. De raad pleit al langer voor de invoering van leerstandaarden die op een aantal vaste momenten het gewenste beheersingsniveau van leerlingen aangeven.³⁰⁸ Ook

304 Onderwijsraad, 2006e,

305 Onderwijsraad, 2008c.

306 www.curriculumkinderopvang.nl, geraadpleegd op 3 december 2008.

307 Onderwijsraad, 2008c.

308 Onderwijsraad, 1999.

de inspectie vindt dat leraren in het primair en het voortgezet onderwijs gebaat zijn bij duidelijkheid over het prestatieniveau dat van leerlingen verwacht mag worden.³⁰⁹ Het belang hiervan is in 2008 nog eens onderstreept door de commissie-Dijsselbloem en uitgewerkt door de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.³¹⁰ Er is met name discussie over het verplichten van een eindtoets basisonderwijs en een verankering van referentieniveaus voor taal en rekenen.³¹¹ De bewindslieden zijn inmiddels voornemens de referentieniveaus voor taal en rekenen vast te leggen in wet- en regelgeving. De voorlopige planning is dat de referentieniveaus in december 2008 worden vastgesteld en na pilots op 1 augustus 2010 verankerd worden in wetgeving.³¹² Om vast te stellen of de referentieniveaus ook worden behaald zijn straks ook gestandaardiseerde toetsen nodig, het liefst op verschillende momenten, aldus de kwaliteitsagenda *Scholen voor morgen* van de staatssecretaris van OCW.

Voortgezet onderwijs: uniformiteit door kerndoelen en examens

In de inhoud van het voortgezet onderwijs zitten in vergelijking tot de andere sectoren meer uniforme aspecten. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn per 1 augustus 2006 58 globaal geformuleerde kerndoelen van kracht. Voor de bovenbouw zijn er examenprogramma's met eindtermen. Ook de afsluiting met een schoolexamen en een centraal examen werkt uniformerend en waarborgt het eindniveau. Dit alles is niet veel veranderd in de afgelopen vier jaar. Wel is er een maatschappelijke tendens om de vergelijkbaarheid van het behaalde niveau te willen vergroten en uit te breiden, om zo de aansluiting met het vervolgonderwijs te verbeteren. Dit is zichtbaar in de plannen om taal en rekenen ook in het voortgezet onderwijs een prominenter rol te geven. Dit gebeurt door invoering van leerlijnen voor taal en rekenen en door later en op een nog vast te stellen manier na te gaan of scholen erin geslaagd zijn dit daadwerkelijk bij te brengen.³¹³ Inmiddels hebben ook de po-, vo- en mbo-sector positief gereageerd op de plannen om de referentieniveaus in te voeren.³¹⁴

Daarnaast is er in het veld en onder beleidsmakers consensus dat de school- en centrale examens in het voortgezet onderwijs versterkt kunnen worden. De staatssecretaris heeft een standpunt ingenomen in dit lang lopend debat.³¹⁵ Zij zet in op twee lijnen. Ten eerst het verbeteren van de betrouwbaarheid van zowel de schoolexamens – de VO-raad ontwikkelt een standaard – als het centrale examen. De inspectie zal hier toe onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van schoolexamens, en ook wordt nagedacht over een deugdelijkheidseis. Ook wordt het inspectietoezicht intensiever op scholen waar grote verschillen bestaan tussen de cijfers op het schoolexamen en op het centraal examen. De tweede lijn die de staatssecretaris wil uitzetten, is gericht op het beter bewaken van het eindniveau van Nederlands, Engels en rekenen.

Uniformiteit lesuren: verscherpt toezicht

Zoals paragraaf 4.1 beschrijft is het aantal uren dat een instelling onderwijs dient te verzorgen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs uniform geregeld. In het basisonderwijs is de verdeling van het verplichte aantal uren in de tijd, na lang aandringen door de sector, vanaf 2006 versoepeld. De school moet er nu voor zorgen dat een leerling in acht jaar tijd minimaal 7520 uren les krijgt.³¹⁶ De school is daardoor bijvoorbeeld vrijer in de verdeling van het aantal uren les aan kinderen in de onderbouw en bovenbouw. De

309 Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

310 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008; Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

311 Ambities zoals geformuleerd in de kwaliteitsagenda *Scholen voor morgen*, geraadpleegd op 3 december 2008 via <http://www.minocw.nl/documenten/49767a.pdf>.

312 TK 2007-2008, 31332, nr. 3.

313 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008; OCW, 2008m.

314 'Onderwijsveld positief over niveaus voor rekenen en taal'. Nieuwsbericht op www.minocw.nl, van 18 december 2008.

315 TK 2008-2009, 31289, nr. 44.

316 De wet op het primair onderwijs is hierop per 1 augustus 2006 aangepast.

inspectie onderzoekt in 2009 de geprogrammeerde onderwijstijd en vervolgens ook de gerealiseerde onderwijstijd binnen het voortgezet onderwijs.³¹⁷

In het voortgezet onderwijs is de norm in de onderbouw 1.040 uur. Dat betekent dat een leerling gemiddeld 5,4 uur per dag op school zit. In juni 2006 bleek slechts 40% van de scholen te voldoen aan de wettelijke eisen die aan de onderwijstijd voor de onderbouw zijn gesteld.³¹⁸ Daarop heeft de inspectie de naleving onderzocht. Scholen blijken zich wel bewuster te zijn geworden van het belang van voldoende onderwijstijd, maar 43% kan niet verantwoorden dat de school aan de minimale norm voldoet. Bij 13% van de scholen is de onderwijstijd zo ver beneden de norm dat een sanctietraject is gestart.³¹⁹ Alle andere scholen die onvoldoende lessen hadden geprogrammeerd of gerealiseerd, zijn inmiddels onder verscherpt toezicht geplaatst.

De in november 2007 aangekondigde strengere inspectiecontrole heeft tot protest van scholieren geleid. Zo eiste het LAKS (Landelijk Aktie Komitee Scholieren) namens middelbare scholieren een verlaging van de norm naar 960 uur en op termijn een vervanging van de urennorm door een systeem waarbij scholen op kwaliteitsindicatoren beoordeeld worden.³²⁰ Ook scholen protesteerden daarna tegen de urennorm. Zo riep de AO_b (Algemene Onderwijsbond) scholen op zich achter het protest van het LAKS te scharen en stelde een petitie op die door ruim drieduizend leraren is ondertekend.³²¹ De VO-raad eiste een onderzoek naar de urennorm. Dit zou duidelijk moeten maken of de huidige overheidsfinanciering voldoende is voor scholen om de urennorm te halen. Het eindrapport van de daarvoor ingestelde commissie pleit voor een verlaging van de urennorm naar 1.000 uur, en een inkorting van de zomervakantie met een week. In ruil daarvoor krijgen scholen tien voor leerlingen roostervrije dagen, die zij zelf over het jaar mogen verdelen, bijvoorbeeld voor opstart- en afrondingswerkzaamheden of voor collectieve scholing. Docenten zijn op deze dagen wel beschikbaar. De commissie verwacht dat deze maatregelen het beter mogelijk maken om het verplichte aantal uren in te plannen, en de werkdruk voor docenten te verlagen, omdat deze nu gelijkmatiger over het jaar verdeeld kan worden. In plaats van gemiddeld 43 uur in 38,5 onderwijsweken werken docenten bij een voltijdsaanstelling dan ruim 40 uur in 40,8 werkweken.³²² De verscherpte controle op de programmering en realisering van de urennorm heeft verschillende scholen in de problemen gebracht. Noodoplossingen, door de leerlingen vaak afgedaan als 'ophokuren', hebben het aanzien van het onderwijs geen goed gedaan.

Vmbo-programma en examens: meer ruimte voor differentiatie

De overheid heeft zich in de afgelopen jaren afgevraagd hoe zij eraan kan bijdragen dat er ook in het vmbo meer ruimte komt voor scholen om hun onderwijsprogramma flexibel in te vullen. Vmbo-scholen hebben behoefte om inhouden af te stemmen op regionale vragen en ontwikkelingen en om maatwerk te bieden aan leerlingen. Per september 2005 stelde de minister een Adviesgroep vmbo in (commissie-Van der Spoel). Deze had als opdracht na te gaan waar mogelijkheden liggen voor de verruiming van wet- en regelgeving, en de minister hierover te adviseren. In 2006 bracht de commissie-Van der Spoel het advies *Voortvarend vmbo* uit en haar eindadvies verscheen in september 2008.³²³ In haar tussenrapportage uit 2006 stelde de adviesgroep voor om van het tweede verplichte sectorvak een keuzevak te maken. Daarnaast moesten scholen het recht krijgen om leerlingen vanuit een gemengde leerweg door te laten stromen naar het havo, zonder tussenkomst van de inspectie. Tot slot zouden nieuwe programma's in nauwe samenwerking met

³¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2008a.

³¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2006c.

³¹⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

³²⁰ Scholen en ouders protesteren tegen 1040 urennorm. *Elsevier*, 11 november 2007.

³²¹ www.aob.nl.

³²² Commissie Onderwijstijd, 2008.

³²³ Adviesgroep vmbo, 2008b.

het middelbaar beroepsonderwijs moeten worden ontwikkeld. In haar beleidsreactie op het eerste advies geeft de staatssecretaris aan het eens te zijn met de meeste aanbevelingen en kondigt een aantal acties aan³²⁴:

- wijziging van de Wet op het voorgezet onderwijs (WVO) om het aantal verplichte sectorvakken te beperken tot één en de keuze voor het tweede vak over te laten aan de leerling;
- wijziging van de WVO om de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning te vergroten;
- wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO om het vereiste van toestemming van de inspectie voor doorstroom van de gemengde leerweg naar de havo te laten vervallen; en
- gebruik van de door de Adviesgroep vmbo voorgestelde criteria bij nieuwe experimentele programma's.

De voorgestelde wijziging van de WVO is inmiddels in gang gezet en het inrichtingsbesluit is gewijzigd. Leerlingen kunnen nu dus zonder toestemming van de inspectie met een diploma van de gemengde leerweg doorstromen naar het havo.³²⁵ De wijziging van de WVO om de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning te vergroten is op 1 augustus 2008 in werking getreden.

In het eindadvies *Vensters op het vmbo* doet de commissie-Van der Spoel vier voorstellen die tot de gewenste kwaliteitsverbetering van het vmbo kunnen leiden:

- een krachtige impuls aan loopbaanoriëntatie en -begeleiding;
- een transparanter en flexibeler programmastructuur;
- versterking van de functie van de examinering op landelijk en regionaal niveau; en
- zorgen dat de inrichting van de theoretische leerweg (tl) meer ruimte biedt om leerlingen voor te bereiden op uiteenlopende vervolgtrajecten.

Wat betreft de flexibilisering van het programma schetst de adviesgroep als langetermijnperspectief een structuur van kern- en keuzeprogramma's. Voor de beroepsgerichte vakken wordt een beperkt aantal kernprogramma's ontwikkeld die aansluiten op de bijbehorende mbo-opleidingen. Voor de algemene vakken (in elk geval Nederlands, Engels en rekenen) is er ook een kernprogramma. De kernprogramma's kunnen worden gecombineerd met keuzemodulen; de school heeft hierin een bepaalde vrijheid. De kernprogramma's worden getoetst in het centraal examen. De staatssecretaris geeft in een reactie aan dat zij vanwege de impact van dit voorstel zich hierover eerst nader wil beraden. Zij zal de Stichting Platforms VMBO (SPV) vragen haar concreet te adviseren waar programmatische vereenvoudiging mogelijk en wenselijk is, in overleg met vmbo-docentennetwerken, de MBO Raad, de AOC Raad en de HBO-raad. Eind 2009 verwacht zij een eerste resultaat.

Van de uitkomst van dit advies hangt ook af of en in welke mate de examenprogramma's moeten worden herzien. Wel zijn de centrale examenprogramma's vmbo als experiment vanaf augustus 2008 meer globaal opgezet. Hierdoor hebben scholen meer ruimte om zelf regionaal accenten te leggen en inhoudelijk keuzen te maken (meer cognitief of meer vaardigheden). De extra mogelijkheden tot differentiatie zijn gecreëerd om in te spelen op de grote verschillen tussen de vmbo-leerlingen en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Dit werkt niet alleen motiverend voor de leerlingen, maar ook voor de docenten in het vmbo: zij kunnen zo beter aansluiten bij de omgeving en bij de leefwereld van leerlingen.

Scholen moeten vooralsnog wel obstakels overwinnen: de nieuwe programmastructuur is eigenlijk nog te complex. Ook het centrale examen en onderwijslogistieke zaken kunnen belemmerend werken op de uitvoering.³²⁶ In het vmbo is ook op een andere manier gezorgd voor meer differentiatiemogelijkheden. Leer-

324 TK 2008-2009, 31289, nr. 44.

325 TK 2008-2009, 30079, nr.12.

326 Adviesgroep vmbo, 2008a.

lingen kunnen sinds kort een of meer vakken uit een andere (opvolgende) vmbo-leerweg volgen en afsluiten of zelfs een havo- of vwo-vak. Dat kan in plaats van het vak van de eigen leerweg, of als extra vak.³²⁷

Differentiatie vereist mogelijkheid tot stapelen

Talenten worden in een gedifferentieerd stelsel als het Nederlands voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs beter benut indien het goed mogelijk is om binnen en tussen onderwijssectoren en -niveaus door en op te stromen. Bijvoorbeeld van vmbo naar havo, van vmbo naar kort of lang mbo, of van havo naar vwo. Het Nederlandse onderwijsstructuur kent een zogenoemde 'tweewegenoplossing'. Dat wil zeggen dat het hoger onderwijs langs twee wegen bereikbaar is: het algemeen voortgezet onderwijs (havo en vwo) en het middelbaar beroepsonderwijs.

Uit een onderzoek naar het stapelen van diploma's en het doorstromen binnen het voortgezet onderwijs bleek dat scholen enkele wettelijke, maar ook programmatische en organisatorische belemmeringen ondervinden.³²⁸ De staatssecretaris heeft in een reactie aangegeven de wettelijke belemmeringen uiterlijk per 1 augustus 2011 te willen opheffen.³²⁹ De programmatische en organisatorische problemen zal zij verder bespreken met het veld.³³⁰

Inhoudelijke differentiatie door profilering in het primair en voortgezet onderwijs

Tussen scholen ontstaan de afgelopen vier jaar vaker inhoudelijke verschillen doordat een school zich profileert op bepaalde extra inhouden om zich te onderscheiden van andere scholen, en zo leerlingen of studenten te trekken. Voorbeelden zijn scholen die extra aandacht besteden aan kunst, dans of sport (zie kader), bèta en techniek, en ondernemerschap.³³¹ En in het voortgezet onderwijs bieden inmiddels 99 scholen tweetalig onderwijs aan.³³²

Topsport op de Highschool in Almere

Op de Highschool van Echnaton staat wekelijks vier uur voor voetbal, dans, handbal, tennis of buitensportlessen op het rooster. Daarnaast krijgt de leerling twee uur algemeen bewegingsonderwijs, met vaardigheden als spelregels, tactiek, coachen en samenwerking. Bij de vaklessen staan ook sportieve elementen op het programma, zoals gezonde voeding en blessures. De school bereidt de leerling voor op mbo-opleidingen als Sport en Bewegen en het Johan Cruijff College. Op hbo-niveau kan men doorstromen naar de sportacademies of de Johan Cruijff University.

Bron: <http://www.echnaton.nl/onderwijs.php?taalid=1>, geraadpleegd op 11 april 2008

Ook komt er door inhoudelijke profilering meer aandacht voor leerlingen die gemotiveerd zijn en meer aankunnen dan de gemiddelde leerstof (zie kader). Via verrijksstof en plusklassen wordt aan de behoefte van deze leerlingen tegemoet gekomen. Juist de groep excellente leerlingen/studenten wordt door het Nederlands onderwijs tot dusver slecht bediend. Dit klopt met het beeld dat uit internationale peilingen bekend is: het Nederlands onderwijs is met name voor de laagpresterende leerling en student goed. Voor

327 Voorhang besluit van 31 maart 2008, houdende wijziging van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. en enige andere besluiten in verband met het afleggen van centraal examen in een vak op hoger niveau, de vereenvoudiging van aanwijzing van geïnteresseerden en enige andere aanpassingen, geraadpleegd via http://www.minocw.nl/documenten/4954%20_2_.pdf op 3 december 2008.

328 Dekker e.a., 2008.

329 TK 2008/2009, 30079, nr.15.

330 Daarnaast heeft de minister tijdens de begrotingsbehandeling voor 2009 in de Kamer aangegeven de Onderwijsraad om advies te willen vragen naar het onderwerp vroege selectie.

331 <http://oudersvo.kennisnet.nl/themas/oudersenkeuzes/profielcholen#ce843223>, geraadpleegd op 3 december 2008.

332 Europees platform, 2007.

de gemiddelde leerling, en zeker voor excellente leerling en student, presteert het Nederlandse onderwijs-systeem minder goed.³³³ In de kwaliteitsagenda's primair onderwijs en voortgezet onderwijs staan daarom doelen die verband houden met het stimuleren van talent.

Differentiatie via maatwerk in de klas beperkt

De verschillen tussen leerlingen in de klas en binnen een reguliere school nemen toe. Kinderen groeien op in meer verschillende leefsituaties dan enkele decennia geleden. Zij hebben uiteenlopende capaciteiten en leerstijlen, waarmee het onderwijs via maatwerk rekening wil houden. Bovendien neemt het aantal probleemleerlingen toe. Scholen hebben leerlingen met uiteenlopende (medische) diagnoses die wijzen op leer- en/of gedragsproblemen. Daarnaast is er de groep van hoogbegaafde leerlingen, voor wie de gemiddelde leerstof te eenvoudig is. Ten slotte zijn ook leerlingen met een handicap sinds 2003 op een reguliere school welkom als de ouders dit wensen. De leerlingen krijgen dan een 'rugzak' met geld mee en ontvangen steun van een ambulante begeleider vanuit het speciaal onderwijs.

Dit alles verloopt niet zonder problemen. Scholen en leraren zoeken in de schoolorganisatie en de manier van onderwijzen wegen om goed om te gaan met de uiteenlopende capaciteiten en mogelijkheden. Maar soms vinden zij de verscheidenheid aan leerlingen te groot om er in de praktijk mee te kunnen werken.

Ongewenste differentiatie: segregatie

Allochtone Nederlandse leerlingen nemen relatief vaker deel aan minder hoge opleidingstypen dan autochtone leerlingen. En in het basisonderwijs is er nog altijd veel segregatie tussen 'witte en zwarte' scholen. Dit is ongewenst: scholen dienen jongeren toe te rusten voor participatie in de samenleving met de verschillende etnische en sociale groepen daarbinnen. Dit onderwerp wordt verder behandeld bij de dimensie kwalificatie-socialisatie (hoofdstuk 11).

10.4 Middelbaar beroepsonderwijs en educatie

Kwalificatiedossiers: naar meer uniformiteit

Op 1 augustus 2010 moeten alle mbo-opleidingen gebaseerd zijn op competentiegerichte kwalificatiedossiers. Aanvankelijk werd gedacht dat dit ook een bepaalde didactiek zou moeten inhouden. Deze gedachte is gaandeweg verlaten. Didactiek wordt niet gestandaardiseerd maar overgelaten aan de onderwijsinstelling. In plaats van competenties (die een bepaalde didactiek noodzakelijk maken) lijkt het beter suggesties te geven of goede voorbeelden te presenteren. Docenten (en onderwijsinstellingen) kunnen op basis daarvan hun onderwijs inrichten. De 25 competenties blijken moeilijk examineerbaar, opleidingen kiezen er meestal voor op de kerntaken en werkprocessen uit de kwalificatiedossiers te examineren en bijgevolg verschuiven de competenties naar de ventweg.

Ondanks vaststelling van de kwalificatiedossiers door de minister is het niveau van de opleidingen op de vier mbo-niveaus nog altijd niet per se uniform. De mate waarin de dossiers een gelijk niveau over opleidingen heen waarborgen verschilt per opleiding, omdat de beheersingscriteria niet in alle dossiers duidelijke niveauaanduidingen bevatten. Wel nemen mbo-opleidingen, mede vanwege het verminderde toezicht, steeds vaker toetsen af die extern zijn ontwikkeld.³³⁴ Omdat deze toetsen door meer opleidingen worden gebruikt, is meer vergelijkbaarheid in niveau mogelijk.

Om onduidelijkheid over het gewenste niveau van Nederlands en de moderne vreemde talen in het middelbaar beroepsonderwijs te voorkomen, zijn taalcompetentieprofielen opgesteld voor leren, loopbaan en

³³³ Minne e.a., 2007.

³³⁴ TK 2007-2008, 27451, nr. 88.

burgerschap, met de minimumeisen ten aanzien van Nederlands.³³⁵ Dit kan worden opgevat als een verdergaande uniformering van het mbo-eindniveau. De profielen zijn opgesteld vanwege de gepercipieerde noodzaak om het dalende niveau van taalvaardigheid een halt toe te roepen.³³⁶

Uniforme urennorm middelbaar beroepsonderwijs

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is, net als voor het primair en voortgezet onderwijs, een centrale (studiefinancierings)norm voor lestijd van kracht: 850 uur per jaar. Uit onderzoek van de inspectie in 2006 bleek dat 20% van de opleidingen onvoldoende lestijd programmeerde. Dit gold vooral voor opleidingen die niet eerder door de inspectie waren beoordeeld. De inspectie vond het opvallend hoe vaak opleidingen onvoldoende zicht bleken te hebben op onderwijsactiviteiten om de realisatie van de onderwijstijd te kunnen verantwoorden.³³⁷ Een jaar later was er maar een beperkte verbetering zichtbaar. De inspectie blijft om die reden ook in 2007/2008 verscherpt toezien op het voldoen aan de norm van onderwijstijd bij mbo-opleidingen.

Uniformiteit eindeisen door centrale examens middelbaar beroepsonderwijs?

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is de discussie over het uniformeren van de eindeisen actueel. De minister heeft inmiddels besloten om de basisbagage van deelnemers te waarborgen door centrale examens in te voeren voor Nederlands en rekenen/wiskunde in de mbo-4-opleidingen.³³⁸ Om te bezien of op termijn ook centrale examinering mogelijk is op andere mbo-niveaus gaat de staatssecretaris de komende jaren na welk niveau haalbaar is voor deelnemers aan deze opleidingen.³³⁹ Het besluit is mede tot stand gekomen na een voorstel van de MBO Raad en Colo (samenwerkingsverband van kenniscentra). Zij maakten zich zorgen over het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van de examinering en in het maatschappelijke effect van de mbo-diploma's.³⁴⁰

Mbo: differentiatie via maatwerk

De kwalificatiedossiers bieden mbo-opleidingen de ruimte zich aan te passen aan de regionale context. Het middelbaar beroepsonderwijs biedt ook op andere manieren maatwerk. Om de overgang van het vmbo naar het mbo en van het mbo naar het hbo te versoepelen, kennen roc-opleidingen bijvoorbeeld versnelde aansluitingstrajecten met zowel vmbo als hbo. Zo is op 1 augustus 2008 gestart met experimenten met een geïntegreerd traject vmbo-mbo.³⁴¹ Het doel is meer vmbo-leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg te leiden naar een startkwalificatie en zo voortijdig schoolverlaten terug te dringen.³⁴² Het experiment vindt plaats op verzoek van het onderwijsveld. In het experiment volgen de leerlingen één programmatisch geïntegreerd traject van de bovenbouw vmbo basisberoepsgerichte leerweg tot en met mbo-niveau 2 op één school (een 'leergang vmbo-mbo') en met één pedagogisch-didactische aanpak.

Educatie: te gedifferentieerd en te weinig

De afgelopen jaren is er veel veranderd in de organisatie en bekostiging van educatie.³⁴³ Er is geen zicht op de invloed van deze ontwikkelingen op de didactiek, inhoud en het niveau van het aanbod. Omdat de overheid zich terugtrekt van educatie en over een paar jaar dit onderwijsaanbod volledig aan de markt overlaat,

335 De minimumeisen ten aanzien van moderne vreemde talen zijn (nog) niet beschreven, omdat er nog geen besluit is genomen over het verplichten van een moderne vreemde taal voor alle mbo-opleidingen en niveaus.

336 Driessen e.a., 2004.

337 Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

338 TK 2007-2008, 31332, nr. 3.

339 TK 2007-2008, 27451, nr. 88.

340 MBO Raad/Colo, 2008.

341 Persbericht ministerie van OCW van 31 juli 2008. Eerste leerlingen van start met experiment vmbo-mbo 2.

342 In 2007 schreven ruim 7.000 jongeren met een vmbo-diploma zich niet in voor een vervolgopleiding (TK 2007-2008, 31289, nr. 31).

343 Zie paragraaf 4.

kunnen deze verschillen toenemen door vrijheid als gevolg van verminderde regels en sturing, of juist afnemen door een smaller aanbod.

Wat heeft de overheid de afgelopen paar jaar gedaan om het volgen van een opleiding door een volwassene naast een loopbaan aantrekkelijker te maken? Allereerst is in 2005 de projectdirectie Leren & Werken gestart op initiatief van de ministeries van OCW en SZW. Deze directie moet de aansluiting tussen leren en werken verbeteren. Daarnaast lopen er acties om opleidingen die niet bekostigd zijn door de overheid, en andere leerervaringen officieel te erkennen. Bijvoorbeeld het convenant *Kwaliteit voor EVC* dat onder andere de sectorraden en de staatssecretaris in 2006 ondertekenden om hun achterban te stimuleren de EVC-code toe te passen.³⁴⁴ Het gebruik van de code wordt tevens gestimuleerd door de belastingaftrek die bedrijven en individuen sinds 1 januari 2007 krijgen als ze een EVC-procedure doorlopen die voldoet aan de code EVC. In 2008 zijn de ministeries van OCW en SZW een publiekscampagne 'Vraag je ervaringscertificaat' gestart om een groter publiek bekend te maken met EVC. Onlangs is door de ministeries van OCW en SZW ook de denktank Leven Lang Leren in het leven geroepen, onder voorzitterschap van oud-minister van Grotestedenbeleid Roger van Boxtel, die een voorstel moet doen voor een aanpak om werknemers van een startkwalificatie te voorzien en bedrijven meer gebruik te laten maken van instrumenten als een ervaringscertificaat.³⁴⁵

10.5

Hoger onderwijs

Niets geregeld over uniformiteit inhoud of niveau

In het hoger onderwijs zijn er geen wettelijke afspraken over een uniform basisniveau of leerinhouden. Het niveau kan dus wisselen per opleiding en – zeker in de masterfase – zelfs per docent. Een uitzondering vormen de hbo-lerarenopleidingen. Zij moeten namelijk op korte termijn gezamenlijk eindtermen ontwikkelen en waar het gaat om de vakinhoud een gezamenlijk eindexamen of eindtoetsen opstellen.³⁴⁶ Voor universitaire lerarenopleidingen zijn er eindtermen; de faculteiten zijn zelf verantwoordelijk voor borging van het niveau.

Voorstellen voor gezamenlijke eindtermen en toetsen moeten de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen uiterlijk in het studiejaar 2008/2009 ter goedkeuring aan de staatssecretaris voorleggen. Voor de pabo's gaat het in eerste instantie alleen om rekenen en taal. De opleidingen zullen de goedgekeurde gezamenlijke examens/toetsen uiterlijk in het schooljaar 2009/2010 invoeren. Slagen lerarenopleidingen er niet in tijdig gezamenlijke eindtermen en examens te ontwikkelen, dan neemt de overheid initiatieven om instellings-onafhankelijke examinering wettelijk mogelijk te maken.

Uniforme urennorm hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs

Zoals in paragraaf 4.1 besproken is, kent het hoger onderwijs geen wettelijke eis voor het minimum aantal contacturen.³⁴⁷ Vooral in het eerste studiejaar blijken er weinig contacturen te zijn; gemiddeld zijn er dertien contacturen per week; een derde van de opleidingen roostert zelfs minder dan tien uur in. Dit blijkt uit een onderzoek in het schooljaar 2006/2007 van de inspectie.³⁴⁸ Er zijn grote verschillen in geprogrammeerde contacttijd tussen sectoren en studierichtingen. Dit komt ook doordat het aandeel stages en zelfwerkzaamheidsonderwijs toeneemt naarmate de studie vordert. In zijn reactie op het onderzoek geeft de minister aan

³⁴⁴ OCW & SZW, 2006.

³⁴⁵ Nieuwsbericht van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 juni 2008. Van Boxtel voorzitter denktank Leven Lang Leren.

³⁴⁶ OCW, 2007c.

³⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

³⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2007.

daarom niet te willen streven naar een wettelijk vastgestelde urennorm voor het hoger onderwijs, maar vijftien contacturen wel een minimum te vinden voor het eerste jaar.³⁴⁹

Veel ruimte voor differentiatie

In het hoger onderwijs was de mate waarin gedifferentieerd wordt naar inhoud tussen studenten altijd al afhankelijk van de opleiding, de docent en de fase. In de bachelorfase is er keuzeruimte en ook in de afstudeerfase is er veel ruimte om te differentiëren naar inhoud, niveau en didactiek. Dit is de afgelopen jaren niet veranderd. Wel is de afgelopen jaren het aantal deelnemers aan het hoger onderwijs toegenomen en daarmee ook de behoefte aan een duidelijk gedifferentieerd aanbod, zowel naar inhoud als naar niveau. Ook door de komst van de 'university colleges' is de differentiatie iets toegenomen. Studenten kiezen hierbinnen niet voor een concrete studie, maar voor een beperkt aantal brede vakgebieden zoals 'sciences of liberal arts'. Tegelijkertijd kiezen zij uit een breed aanbod van vakken datgene wat hen het meest aanspreekt.

Differentiatie ten dienste van talentontwikkeling

Er zijn altijd studenten die meer willen en kunnen dan het reguliere programma. Om deze extra getalenteerde en gemotiveerde (aankomende) studenten aan te trekken en geïnteresseerd te houden bieden steeds meer universiteiten 'honours'-onderwijs aan gericht op studenten met bovengemiddeld academisch talent en inzet. Naast intelligentie spelen hierin creativiteit en doorzettingsvermogen een rol. Honoursprogramma's zijn er in diverse vormen: studenten nemen deel aan (of organiseren) seminars, er is aandacht voor 'academic leadership' of er is nadruk op de beheersing van algemene academische vaardigheden. Door het innovatieve karakter zijn deze programma's ook 'laboratories of change' door nieuwe manieren om onderwijs te verzorgen met nieuwe inhoud.³⁵⁰

Differentiatie in de masterfase

Voor masterstudenten is er sinds 2003 op universiteiten de onderzoeksmaster (researchmaster). Dit programma is specifiek gericht op onderzoekscompetenties; er is een academische context en er worden studenten geselecteerd met bovengemiddelde academische prestaties en ambities. Universiteiten willen de instroom van deze masterprogramma's graag vergroten. Dit wordt echter belemmerd door de beperkte bekendheid en een imago van 'prepromotieklas', waarmee instroom niet aantrekkelijk is voor studenten die niet denken te gaan promoveren.³⁵¹ Om het onderscheid met de reguliere master zichtbaar te maken is al eens gepleit voor een andere titel. NVAO pleit ervoor met name in de bèta- en technische wetenschappen een meer op onderzoek toegesneden opleidingstype in te voeren. Dit mede na aanleiding van het CPB-rapport waaruit blijkt dat hoge niveaus van kennis en vaardigheden belangrijk zijn voor productiviteit, en dat Nederland op dit allerhoogste kennisniveau achterblijft.³⁵²

Ook hogescholen bieden voornamelijk privaat bekostigde professionele masteropleidingen aan. Sommige van deze opleidingen worden ook publiek bekostigd (zie kader).

349 TK 2006-2007, 30800 VIII, nr. 129.

350 Van Eijl e.a., 2007.

351 NVAO, 2007.

352 Minne e.a., 2007.

Professionele master Leren & Innoveren

Met de master Leren & Innoveren richten de hogeschool Edith Stein/OCT (Hengelo) en de Marnix Academie (Utrecht) zich op zogenaemde excellente leraren. Dat zijn leraren die “op basis van inhoudelijk gezag samen met collega’s zorg dragen voor verbeteringen en vernieuwingen in de onderwijspraktijk”. Ten opzichte van de initiële lerarenopleiding is hier sprake van een verbreding en verdieping van het competentieprofiel. De ‘leraar innovator’ past in het door de commissie-Rinnooy Kan onlangs geschetste beeld van de zich professionaliserende leraar.

Deze opleidingen zijn in september 2008 gestart voor leraren uit het primair, voortgezet en beroepsvoorbereidend onderwijs met minstens twee jaar werkervaring. Het opleidingsprogramma kent drie programmalijnen: Leren en Innoveren, Leidinggeven aan veranderen en Ontwerpen en Onderzoeken. De professionele masteropleiding duurt twee jaar in deeltijd (totale studiebelasting 60 ECTS).

De hogescholen sluiten met dit initiatief aan bij de actuele discussie over de positie van de leraar en de plannen van minister Plasterk (*Actieplan LeerKracht van Nederland*). Het ministerie van OCW heeft besloten om in totaal acht opleidingsplaatsen te financieren met een totale jaarlijkse capaciteit voor 400 studenten.

Bron: <http://www.paboweb.nl/index.php?action=of&type=nieuws&iid=1548> en <http://www.edith.nl/geraadpleegd> op 12 augustus 2008

Differentiatie vanuit de wens zich te onderscheiden

Universiteiten gaan na hoe zij zich van de professionele hbo-masters, maar ook van masters op andere universiteiten (internationaal) kunnen onderscheiden. Ze zetten daarbij in op de ‘graduate school’: een opleidingsinstituut dat tevens gericht is op een verdieping en verbreding rond wetenschappelijk onderzoek.³⁵³ Hoewel alleen topstudenten aan de graduate school kunnen deelnemen, worden alle masters gekoppeld aan het onderzoeksprogramma van de universiteit. Daarmee ontstaat een soort PhD-klasje in plaats van een individueel afstudeertraject.

De komst van nieuwe opleidingen maken de instroomeisen onduidelijk. Bij de ene universiteit kan een student met elk bachelordiploma een masteropleiding instromen zonder een remediërend programma te volgen. Een andere universiteit stelt voor een master met dezelfde naam wel extra eisen. Op den duur leidt dit ertoe dat het niveauverschil groter wordt in Nederland en dat het straks uitmaakt of een student een master aan universiteit x of y heeft gevolgd, net als in de VS. Dit was voorheen niet of minder het geval.

De toegankelijkheid kan door deze keuzen van een instelling in gevaar komen. Met een bachelor doorstromen naar een andere universiteit wordt soms bemoeilijkt. Enkele jaren geleden is er bijvoorbeeld een poging gedaan te komen tot een convenant over de inhoud van de bachelor psychologie. Het doel was de overstap naar andere masters te vergemakkelijken. Het convenant is echter niet van de grond gekomen. Opleidingen willen ruimte voor profilering, bijvoorbeeld door een eigen accent op cultuurpsychologie of klinische psychologie in de master te leggen. Dit vereist echter aansluiting op de bacheloropleiding. Nu is vaak een soort schakeljaar nodig tussen de bacheloropleiding van de ene en een masteropleiding van de andere universiteit. Om deze reden heeft de raad de mogelijkheid van een (deels) gezamenlijk bachelorexamen voor een aantal opleidingen geopend.³⁵⁴ Het is nu de kunst om ondanks de komst van nieuwe opleidingen (zie kader) de vergelijkbaarheid en daarmee de transparantie van het aanbod in stand te houden.

³⁵³ De minister heeft aangegeven voorstander te zijn van het Amerikaanse systeem van ‘graduate schools’.

³⁵⁴ Onderwijsraad, 2006d.

Nieuwe masters toch niet zo nieuw

Universiteiten en hogescholen bieden het komende studiejaar zeventig nieuwe bachelors en masters aan. Voor een deel doen instellingen dit om beter aan te sluiten bij de arbeidsmarkt, maar voor een deel ook om studenten te trekken. Dat gaat dan vaak samen met modern bedoelde namen als 'public international law' en 'master of environmental and energy management'. Uit onderzoek van CHOICE blijkt dat vooral deze 'hippe' studies van hbo-masters en ongesubsidieerd onderwijs hun naam niet altijd kunnen waarmaken. Het is dan slechts een nieuw etiket op een bestaande opleiding. De nieuwe studies bieden wel vaak een goede kans op een eerste baan.

Bron: Castagna, 2008

10.6 Een leven lang leren

Weinig uniformiteit

Het grootste deel van het aanbod op het terrein van een leven lang leren voor volwassenen is te vinden in de private sector. De OESO is wat dit betreft kritisch ten aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs.³⁵⁵ De deelname van mensen tussen de 30 en 40 jaar ligt 3% onder het OESO-gemiddelde van 5,4%. De OESO ziet een oorzaak in de geringe differentiatie in het hoger onderwijs. De OESO uitte in 2007 ook kritiek op de ontoegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs voor volwassenen.³⁵⁶ Volgens de OESO hadden veel meer leerlingen een hogere opleiding in Nederland kunnen volgen als ze niet op jongere leeftijd al uit het onderwijs gestapt waren. De weg terug is volgens de OESO dan een moeilijke door de beperkte mogelijkheden om op te stromen en door te weinig voorzieningen voor een leven lang leren. De raad is echter van mening dat de OESO over het hoofd ziet dat veel leerlingen in Nederland via het middelbaar beroepsonderwijs alsnog terechtkomen in het hoger onderwijs. Wel is de raad het met de OESO eens dat de deelname aan een leven lang leren-trajecten in Nederland vergroot moet worden, willen we de helft van Nederland hoger op-leiden, zoals afgesproken in het Lissabon-akkoord.

Werken aan toegankelijkheid

De rijksoverheid heeft het afgelopen jaar in bijna alle regio's afspraken gemaakt met het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en lokale overheden over leerwerktrajecten of duale opleidingen en trajecten voor erkenning van eerder verworven competenties (EVC). Daarnaast worden pilots met Associate degree-programma's (AD) uitgevoerd in het hoger beroepsonderwijs, die interessant kunnen zijn voor werkenden. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de brancheorganisaties kondigden in februari 2008 de ontwikkeling aan van een 'tweede leerweg' om het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking te verhogen.³⁵⁷ Via deze initiatieven wordt gewerkt aan de toegankelijkheid en mogelijkheden voor volwassenen om zich te kwalificeren. Veel EVC-trajecten ontwikkelen zich onafhankelijk van bestaande onderwijsinstellingen die onder toezicht van de inspectie respectievelijk de NVAO staan.³⁵⁸ De door bedrijven of brancheorganisaties uitgereikte diploma's, die expliciet geduid worden als diploma's op mbo- of hbo-niveau, zijn veelal sterk functiegericht. De raad vraagt zich af of deze diploma's gelijkwaardig zijn aan die van de bekostigde of erkende/aangewezen instellingen. Een basisvoorwaarde zou in ieder geval moeten zijn dat de organisaties geaccrediteerd worden op basis van dezelfde criteria als reguliere opleidingen.³⁵⁹

³⁵⁵ OESO, 2007b.

³⁵⁶ OESO, 2007a.

³⁵⁷ Projectdirectie Leren & Werken, 2007.

³⁵⁸ Onderwijsraad, 2008g.

³⁵⁹ Onderwijsraad, 2008g.

Er is veel gaande op de in dit hoofdstuk behandelde dimensie. Er zijn daarbij zowel ontwikkelingen die meer standaardisatie inhouden als ook ontwikkelingen die meer differentiatie inhouden. In het voorgaande is aangegeven dat er enerzijds de afgelopen jaren veranderingen zijn aangekondigd en doorgevoerd om enkele aspecten van procesinrichting en van het eindniveau verdergaand te uniformeren in het voorschoolse onderwijs, het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat steeds meer instellingen niet volstaan met een standaardprogramma. Door profilering en keuzen op instellingsniveau wordt het onderwijsaanbod meer divers.

Deze diversiteit is ook nodig om recht te doen aan de verschillen tussen leerlingen. Daarbij zou ook meer gebruik gemaakt kunnen worden van leren buiten de reguliere lestijd. Hierin kunnen ook andere instellingen en extracurriculaire projecten een rol hebben. Door deze instellingen (zoals huiswerkinstituten, muziek scholen, vervolgonderwijsinstellingen, vrijwilligersprojecten, educatieve naschoolse opvang en zomeronderwijskampen) meer bij het onderwijs te betrekken kan de effectieve leertijd van leerlingen worden vergroot. In eerdere adviezen heeft de raad al bepleit dat dit zinvol kan zijn, met name voor leerlingen aan de onderkant en de bovenkant van de prestatieverdeling. Daarbij valt te denken aan het versterken van het basisoniveau rekenen en taal (primair onderwijs), het stimuleren van leerlingen met extra talenten, en specifieke projecten zoals meisjes in techniek of het tegengaan van laaggeletterdheid.

Zowel standaardisatie als differentiatie laten zien dat niet meer volstaan kan worden met een gefixeerd tijdsbeslag. Om de standaarden te halen zullen sommige doelgroepen meer leertijd nodig hebben; om de differentiatie mogelijk te maken zal eveneens meer leertijd beschikbaar moeten komen. Daarom kan systematischer worden omgegaan met leertijduitbreiding in het gehele onderwijs. Welke rol de minister daarbij kan spelen (eindverantwoordelijke, stimulator, subsidiegever) is afhankelijk van de doelstellingen van het onderwijs in kwestie.

Socialiseren en kwalificeren zijn de twee hoofddoelen van onderwijs. Deze doelen hoeven elkaar niet in de weg te zitten, maar kunnen wel met elkaar in competitie zijn. Onderwijs moet namelijk steeds de afweging maken waaraan de schaarse onderwijstijd en middelen besteed worden. De raad wil meer aandacht voor de inhoudscomponent van beide functies, en de relatie tussen beide. Dit om een gefundeerd debat te stimuleren over wat de samenleving belangrijk vindt dat een jongere leert.

11 Kwalificatie – socialisatie

11.1 Twee hoofddoelen

Onderwijs kent twee hoofddoelen.³⁶⁰ Ten eerste bereidt het leerlingen voor op hun (later) zelfstandig functioneren in de maatschappij: *socialisatie*. Deze socialisatiefunctie omvat zowel de bijdrage van het onderwijs aan maatschappelijke integratie en het bewerkstelligen van sociale cohesie, als de bijdrage aan de persoonsvorming (identiteitsontwikkeling) van leerlingen. Ten tweede bereidt onderwijs leerlingen voor op een vervolgopleiding en/of hun (latere) deelname aan arbeid: *kwalificatie*. Met een diploma kan een leerling vorm geven aan zijn of haar verdere onderwijs- en arbeidsloopbaan.

De twee onderwijstaken bijten elkaar niet. Immers de kennis en vaardigheden die iemand nodig heeft om (later) goed te kunnen functioneren in een baan of als zelfstandige ondernemer, zijn ook van belang om goed te functioneren als betrokken burger buiten het werk. En andersom zijn sociale vaardigheden en algemeen geldende normen en waarden altijd van belang wil iemand kunnen functioneren in een werkomgeving.

Een strikte inhoudelijke scheiding tussen kwalificeren en socialiseren is in veel gevallen moeilijk aan te brengen. Behoort het foutloos leren schrijven van het Nederlands tot socialiseren of kwalificeren? Zich goed kunnen uitdrukken is zowel van belang om in een vervolgopleiding en werkkring te kunnen participeren, als om te kunnen meedoen aan het openbare leven. In feite omvat de opdracht tot kwalificatie elementen van socialisatie en andersom: socialisatie kent ook meer kwalificerende elementen.

Verschillende partijen, verschillende wensen

Kwalificeren en socialiseren lopen in het onderwijs vaak in elkaar over en zitten elkaar niet in de weg. Toch kan de 'dubbele functie' van het onderwijs problemen opleveren. Want het onderwijs moet steeds de afweging maken waaraan de schaarse onderwijstijd en middelen besteed worden. Dan kunnen de twee hoofdtaken weleens met elkaar in competitie komen. Is het van groter belang dat een jongere na zijn mbo-opleiding meteen in staat is als werknemer aan de slag te gaan, goed 'een hamer kan vasthouden'. Of is het belangrijker dat het onderwijs veel tijd steekt in het bijbrengen van kennis en vaardigheden op een breder beroepsterrein, en waarden en normen waarmee iemand zich als burger in een ingewikkelde samenleving staande kan houden?

³⁶⁰ In de verkenning *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken* (2007g) spreekt de raad van een derde hoofddoel: selectie/allocation. Voor deze paragraaf is het doel selectie/allocation opgenomen als onderdeel van kwalificatie gericht op doorstroom.

Verskillende partijen denken hier anders over en hebben andere belangen. Werkgevers willen graag direct inzetbare werknemers, met een voor het beroep adequate kennisbasis en benodigde vaardigheden. Toch klinken er vanuit de arbeidsmarkt ook geluiden dat men vooral werknemers wil die basale sociale en communicatieve vaardigheden beheersen, “we leren ze zelf wel de hamer vast te houden”. De samenleving als geheel en de overheid willen op hun beurt graag dat het onderwijs ook burgers aflevert die voldoen aan ‘postbus 51-wensen’: zich aan de wet houden, een sociale opstelling, goed voor zichzelf zorgen (gezondheid), sociaal betrokken zijn en in staat en gemotiveerd om te participeren in de samenleving (politiek en milieubewust zijn, vrijwilligerswerk verrichten, enzovoort).

In de *Stand van educatief Nederland* (2005d) concludeert de raad dat, hoewel in Nederland een sterke nadruk ligt op de kwalificerende functie van het onderwijs, er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zijn die meer aandacht vragen voor de socialiserende rol van het onderwijs. Ondanks deze groeiende aandacht geven Nederland en andere westerse landen doorgaans nog altijd prioriteit aan de kwalificerende functie via kennisoverdracht en diploma’s. Socialiseren gebeurt wel ‘tussen de regels door’. Ook ontstaat er bij de overheid en in de samenleving een steeds grotere behoefte aan het vaststellen van prestaties waarover verantwoording moet worden afgelegd, en worden scholen daarop afgerekend. Dit laatste kan een risico vormen voor de socialisatiefunctie. De sociale en morele ontwikkeling van leerlingen is immers moeilijker te toetsen dan de cognitieve ontwikkeling en is daarnaast een domein dat van de staat vraagt enige afstand te bewaren.

2009: Samen leren leven én stevige kennisbasis

In de afgelopen vier of vijf jaar zijn er twee belangrijke ontwikkelingen waar te nemen. Ten eerste is de aandacht die in de jaren daarvoor al groeide voor de sociale opvoeding van jongeren verder toegenomen en – voor het funderend onderwijs – in wet- en regelgeving vastgelegd. Ten tweede is er hernieuwde belangstelling voor het opdoen van basiskennis via het onderwijs.

Wat de eerste ontwikkeling betreft: leerlingen moeten thuis en op school ‘samen leren leven’, ofwel: maatschappelijk worden opgevoed.³⁶¹ Pas dan kunnen zij door hun houding en gedrag, als individu en generatie, nu en in de toekomst meekomen met en bijdragen aan de samenleving. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar is het niet. Vanaf de democratiseringsbewegingen in de jaren zeventig tot in de jaren negentig van de twintigste eeuw stond vooral het belang van het individuele kind centraal in de opvoeding en het onderwijs. Zelfverwezenlijking en autonomie werden als hoofddoelen van de opvoeding aangemerkt. In de afgelopen tien jaar is echter een verschuiving in het denken waarneembaar. Het maatschappelijke belang van opvoeden is terug van weggeweest. Zelfverwezenlijking is de helft van het verhaal; daarnaast wil de samenleving jongeren opvoeden tot goede burgers die zich sociaal gedragen. Als eerste zijn en blijven de ouders verantwoordelijk voor de sociale vorming van jongeren. Maar dat het onderwijs hierin een aanvullende verantwoordelijkheid heeft, is algemeen aanvaard.

De tweede ontwikkeling is de nadruk op het leggen van een goede kennisbasis via het onderwijs. Dit kennisdebat is een reactie op de aandacht voor vaardigheden en competenties in het onderwijs van de jaren daarvoor. Alhoewel het onderwijs in grote lijnen de vastgestelde leerinhouden realiseert lijkt de positie van feitenkennis in het onderwijs onder druk te staan. Zo bezet Nederland in de laatste internationale peilingen nog wel een plaats in de subtop, maar worden we door andere landen ingehaald, en scoort Nederland op een aantal punten zelfs slechter (zie ook hoofdstuk 6). Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat instituten voor huiswerkbegeleiding als paddenstoelen uit de grond schieten, studenten gemiddeld maar een gering aantal uren studeren en zowel leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs als studenten in het hoger onderwijs het moeten doen met uit een teruglopend aantal contacturen.

³⁶¹ Onderwijsraad, 2002.

Kennis voor socialisatie én kwalificatie van belang

Deze twee ontwikkelingen kunnen met elkaar op gespannen voet staan, zowel in meettechnische als in pluriformiteitszin. Aangezien de aangescherpte doelstellingen voor rekenen en taal zowel makkelijker te meten als ook levensbeschouwelijk neutraler zijn dan de doelstellingen op het gebied van het 'samen leren leven', zullen scholen in eerste instantie aandacht schenken aan de kwalificatiekant.³⁶²

Kennis bijbrengen betekent in verschillende sectoren verschillende dingen. In algemene zin maakt ook kennis deel uit van de socialisatie van jongeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis over democratische principes, kennis van de grondwet, kennis van sociale regels en van culturele verschillen en sociale gedragsregels.³⁶³ Maar ook de Canon van Nederland is een kennisaspect van socialisatie. Op dezelfde manier maken ook andere kennisgebieden deel uit van de socialisatie van jongeren. De talen van het land (Nederlands en Fries), kennis over de geografische ligging, de topografie, de relaties met omliggende landen en de positie in de wereld economie zijn alle relevant voor de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en voor hun functioneren in de samenleving. Maar delen van deze kennis zijn ook te rekenen tot de kwalificatiefunctie: het goed beheersen van het Nederlands is van belang voor de meeste werkkringen. En economische of geografische kennis is in bepaalde beroepen onontbeerlijk. Kortom: de nadruk op kennis betekent niet per se meer nadruk op kwalificatie of juist op socialisatie.

Bij de toegenomen nadruk op kennis is het wel van belang dat het debat over de inhoud op een goede manier gevoerd wordt. Alleen dan kan worden bereikt dat het onderwijs goed aansluit bij de behoeften van zowel leerlingen als de samenleving.

11.2

Wat heeft de Onderwijsraad geadviseerd?

Toen de raad enkele jaren geleden in *Stand van educatief Nederland* (2005d) een balans opmaakte, was de conclusie dat het Nederlandse onderwijs redelijk goede prestaties leverde, maar dat er te weinig aandacht voor de socialisatetaak bestond, waaronder het bijbrengen van cultureel en historisch besef. Tegelijkertijd verlieten te veel mensen het onderwijs zonder startkwalificatie en werden talenten soms onvoldoende uitgedaagd. In de afgelopen vier jaren heeft de raad diverse aanbevelingen gedaan ten aanzien van kwalificatie enerzijds en socialisatie anderzijds.

Borging basiskennis

De raad heeft verschillende bijdragen geleverd aan de discussie over kennis in het onderwijs.³⁶⁴ Hij stelt hierin dat de rol van kennis in alle onderwijssectoren verstevigd kan worden. Mensen met onvoldoende kennis blijven achter en ook beter opgeleiden kunnen door onvoldoende kennis terrein verliezen. De raad heeft aanbevelingen geformuleerd om de positie van kennis in het onderwijs te verstevigen. Onder ander zou de inhoud van het onderwijs, zeker in het funderend onderwijs, moeten voldoen aan minimale kwaliteitseisen. Deze eisen worden omschreven in zogenoemde leerstandaarden. Leerstandaarden geven aan over welke (minimale) basisbagage leerlingen dienen te beschikken aan het eind van elk onderwijstype. Ook zouden de eisen ten aanzien van de havo- en vwo-examens Nederlands, Engels en wiskunde moeten worden aangescherpt: elke leerling zou een voldoende voor deze vakken moeten halen om te kunnen doorstromen naar het hoger onderwijs. Inmiddels heeft het gesprek over het belang van een goede kennisbasis geleid tot een nieuwe overheidsvisie en bijpassend beleid in de verschillende sectoren.

³⁶² SCP, 2008.

³⁶³ Zie Ten Dam e.a., 2008.

³⁶⁴ Zie onder andere Onderwijsraad, 2004d, 2006f en 2007i.

Een andere aanbeveling die de raad in dit kader deed was dat er een systematiek moet komen voor het bepalen van de onderwijsinhouden, die periodiek meer mensen bij de inhoud van het onderwijs betreft en daardoor meer ruimte geeft voor afwegingen over het belang van leerinhouden.³⁶⁵

Afspraak aanvang hoger onderwijs

De raad heeft geadviseerd de aankomende student te ondersteunen door een afspraak aanvang hoger onderwijs (aaho) in te richten voor Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde en studievoordigheden. Deze afspraak is bedoeld om aankomend studenten de mogelijkheid te bieden na te gaan of ze vereiste inhouden voldoende beheersen, ook als ze op grond van hun diploma al toegang hebben tot de betreffende opleiding. De aanleiding hiertoe is dat betrokkenen bij het hoger onderwijs aangeven dat het diploma dat wetmatig gezien recht geeft tot toelating niet meer altijd toereikend is om een opleiding in het hoger onderwijs goed te kunnen starten. De scores op de aaho-toetsen laten studenten zien of ze adequaat zijn voorbereid op het hoger onderwijs. Bij eindexamens nemen anderen in zekere zin beslissingen voor de leerling/student (slagen/zakken), bij de aaho-toetsen neemt de aankomende student zelf een beslissing. De aaho krijgt gestalte in een vrijwillig op elk moment af te nemen geheel van toetsen op internet, met aansluitende voorstellen voor bijspijkerprogramma's.³⁶⁶

Culturele canon

Een culturele canon van het onderwijs zou de relevantie van het onderwijs voor de samenleving versterken, aldus de raad in de vorige *Stand van educatief Nederland* (2005d). Deze canon bevat idealiter waardevolle onderdelen van onze cultuur en geschiedenis die nieuwe generaties via het onderwijs meekrijgen. Deze kennisbasis helpt jongeren bij het proces van ingroeien in een samenleving en bevordert hun 'persoonswording'. Dit advies heeft uiteindelijk geresulteerd in de cultuurhistorische canon voor 8-14-jarigen met vijftig vensters, goed koppelbaar aan de indeling in tien tijdvakken.³⁶⁷ De bewindslieden kondigden vervolgacties aan: het opnemen van de canon in de kerndoelen van het onderwijs, het periodiek herijken van de canon, het ontwikkelen van nascholing voor leraren, het makkelijker maken voor scholen om excursies te organiseren, en de invoering van een dag van de canon.³⁶⁸ Inmiddels heeft vrijwel elke stad of regio een canon die het onderwijs ter plekke inspiratie kan bieden.

Burgerschapsvorming

De verkenning *Samen leren leven* uit 2002 legt de basis voor de verdere gedachtevorming van de raad op het terrein van burgerschap. De hoofdboodschap was eenvoudig: sociale vorming is een belangrijk opvoedingsdoel, en het onderwijs heeft hierin een taak. In het vervolgadvis *Onderwijs en burgerschap* (2003b) heeft de raad het idee van burgerschapsvorming uitgewerkt. Er zijn drie niveaus van burgerschapsvorming: schoolburgerschap (in de school als gemeenschap), maatschappelijk burgerschap (in de lokale gemeenschap) en staatsburgerschap (in de politieke gemeenschap). De raad geeft aan het weinig zinvol te vinden om de onderwijsinstellingen en lokale overheden te belasten met hoog gegrepen, moeilijk in praktijk te brengen idealen. De voorstellen in het advies zijn daarom beperkt tot een doelbepaling in alle sectorwetten (het onderwijs is mede gericht op het bevorderen van burgerschap) en een nadere uitwerking van burgerschap in de kerndoelen, eindtermen en kwalificatiestructuur van verschillende onderwijssectoren.

Het advies *Europees burgerschap* (2004c) onderzoekt hoe de Europese dimensie van burgerschap in het onderwijs kan worden versterkt. De Europese dimensie maakt momenteel officieel onderdeel uit van het onderwijsprogramma van alle onderwijssectoren. Maar in praktijk gebeurt hier nog te weinig mee. De raad wil de aandacht hiervoor stimuleren. Dat kan ondermeer via de ontwikkeling van een Europa-competentie

³⁶⁵ Onderwijsraad, 2006f.

³⁶⁶ Zie ook: Van Weeren e.a., 2008.

³⁶⁷ <http://entoen.nu/>.

³⁶⁸ TK 2006-2007, 30800 VIII, nr. 162.

op basis van de kerndoelen primair en voortgezet onderwijs en de exameneisen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

De raad spreekt zich ook uit over burgerschapsvorming in het hoger onderwijs.³⁶⁹ Hij acht de wettelijke eis aan het hoger onderwijs om een bijdrage te leveren aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef een te smalle invulling van burgerschapsvorming. Hoogopgeleiden zouden moeten beschikken over een brede maatschappelijke, nationale en internationale oriëntatie op samenlevingen.

Tegengaan segregatie

Het zou burgerschapsvorming ten goede komen wanneer er geen 'witte' en 'zwarte' scholen zouden zijn, maar etnisch gemengde scholen. Een wachtlijst of spreiding op basis van etnische afkomst is echter juridisch onhoudbaar door internationale regelgeving.³⁷⁰ Wel is er ruimte om andere – ook dwingende – maatregelen tegen segregatie te nemen. De overheid zal moeten aangeven waar de juridische grenzen liggen en welke bevoegdheden gemeenteraden krijgt om lokale afspraken in een plan vast te leggen. Op lokaal vlak zullen de betrokkenen de praktische grenzen van wat mogelijk is verkennen. Veel scholen, ongeacht hun etnische samenstelling, bezinnen zich al op hun taak op het gebied van sociale integratie. Zij ondernemen concrete stappen, bijvoorbeeld het organiseren van uitwisselingen tussen leerlingen van verschillende scholen.

In de grote steden lijkt segregatie nog altijd toe te nemen, al zijn hierover weinig precieze gegevens voorhanden. Dit heeft te maken met gebrek aan onderzoek maar ook met het feit dat er verschillende definities van segregatie in omloop zijn.³⁷¹ Wel lijken er in de afgelopen jaren meer scholen te zijn ontstaan met een multi-etnische leerlingenpopulatie. Dit is het resultaat van de vele initiatieven die de tweedeling tussen witte en zwarte scholen willen bestrijden. Toch bezoekt in de grote steden bijna 60% van de niet-westerse Nederlandse allochtonen een basisschool waar weinig gelegenheid tot contact is met autochtone leerlingen.³⁷² Datzelfde geldt omgekeerd voor 40% van de autochtone leerlingen in Amsterdam en Rotterdam, en in Den Haag en Utrecht zelfs voor twee op de drie autochtone leerlingen.

Hoe komt op een school een (school)cultuur tot stand die de verschillende etnische groepen aan zich bindt? In het advies *De verbindende schoolcultuur* (2007h) geeft de raad multi-etnische scholen hierover het woord. Deze wijzen op de gezamenlijkheid, het 'wij-gevoel' op school. Iedereen maakt deel uit van *deze* school, met *deze* waarden, normen, gewoonten en activiteiten. Gemengde scholen lijken vooral succesvol als zij een visie hebben op de meerwaarde en het multiculturele karakter van de school. Op basis hiervan ontstaat één schoolbeeld, dat de school uitdraagt naar samenwerkingspartners en ouders. De raad beschrijft in *De verbindende schoolcultuur* drie praktijkroutes die scholen nemen naar gezamenlijkheid en waarmee ze vormgeven aan burgerschapsvorming op het niveau van de school.

Meer voorbereiding op school en kwalificatie in kinderopvang

De raad pleit ervoor de verschillende opvoedingsvoorzieningen voor kinderen op termijn beter op elkaar te laten aansluiten door te werken aan de totstandkoming van een rijk programma voor 0-12-jarigen.³⁷³ Drie voorwaarden zijn daarbij van belang: een sterkere pedagogische identiteit van de kinderopvang; een lokale invulling van het programma; en niet te veel voorzieningen bij elkaar. De prioriteit zou de komende jaren moeten liggen bij programma's voor 0-6-jarigen. Deze leeftijdsperiode is bepalend voor de verdere ontwikkeling, zowel voor socialisatie (persoonsontwikkeling) als de latere kwalificatie (cognitieve ontwikkeling). Momenteel zijn de voorzieningen voor 0-4-jarigen echter vooral gericht op opvoeding en socialisatie. De

369 Onderwijsraad, 2007i.

370 Onderwijsraad, 2005a.

371 Onderwijsraad, 2007e.

372 SCP, 2008.

373 Onderwijsraad, 2008c.

raad meent ook dat school een rol zou moeten vervullen in de afstemming tussen de verschillende voorzieningen. Dit met het oog op een geleidelijke uitbouw van de kleuteronderwijsperiode in de basisschool tot een voorziening voor alle 3-5-jarigen.³⁷⁴

Sturen van aandacht voor socialisatie in vernieuwingen

Na jaren waarin de vernieuwing van het onderwijs door de overheid werd aangestuurd liggen het initiatief en de invulling momenteel vrijwel geheel bij lokale partijen. In de verkenning *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken* (2007g) gaat de raad na of onderwijspraktijken hierdoor nog wel in lijn liggen met wat het rijk met het onderwijs beoogt. Uit analyses van vernieuwingen blijkt dat onderwijsvernieuwingen zich doorgaans concentreren op kwalificatie of op een bredere taakopvatting waarin ook socialisatie doelen nadrukkelijk worden nagestreefd.³⁷⁵ Soms druisen initiatieven gericht op kwalificatie in tegen het versterken van de socialisatiefunctie, en andersom. De raad doet een aantal aanbevelingen aan de overheid gericht op het sturen van vernieuwingen met behoud van de autonomie van instellingen. Ten eerste herhaalt de raad het pleidooi om leerstandaarden voor het funderend onderwijs in te voeren. Ten tweede kan de overheid innovatie van de socialisatiefunctie sterker stimuleren door een deel van de innovatiegelden hiervoor te reserveren. Ten derde zouden resultaatafspraken een belangrijker accent kunnen krijgen bij het toekennen van budgetten voor innovatie, en ten slotte wijst de raad op het belang van monitoring en een databank met empirische gegevens over wat werkt.

11.3 Voorschoolse fase, primair en voortgezet onderwijs

Het voorschools onderwijs in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen heeft voornamelijk vooral pedagogische doelen. Daar waar het gaat om gerichte scholing om (taal)achterstanden aan te pakken speelt de latere kwalificatie natuurlijk ook een rol, maar dat geldt slechts voor een beperkte doelgroep. Wat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs leren en de vorming die ze daarmee krijgen, vormt een belangrijke basis voor hun verdere levensloop en toetreding tot de arbeidsmarkt. Deze onderwijstypen kwalificeren echter niet in die zin dat leerlingen een diploma halen dat direct bedoeld is als toegang tot de arbeidsmarkt. Kortom: het funderend onderwijs is doorgaans het meest gericht op socialisatie en het 'aanbrengen' van een brede basis aan kennis waarop het kwalificerende vervolgonderwijs kan voortbouwen.

In het funderend onderwijs zijn er veel ontwikkelingen geweest rondom burgerschapsvorming. Als het om kwalificatie gaat is er aandacht voor een geconstateerd 'kennisgebrek', en van daaruit ook voor doorlopen- de leerlijnen. Hieronder worden de ontwikkelingen nader toegelicht.

Wet op actief burgerschap en sociale integratie

Waar het socialiseren op school voorheen als het ware 'tussen de regels' vorm kreeg, is nu in wetgeving vastgelegd wat basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs op dit gebied moet doen. De Wet op actief burgerschap en sociale integratie in het primair en voortgezet onderwijs is op 1 februari 2006 in werking getreden. Deze legt scholen een inspanningsplicht op. In de sectorwetten (WPO en WVO) wordt dit nader uitgewerkt. De wettelijke opdracht luidt: "het onderwijs a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten".

Scholen mogen zelf kiezen hoe zij aandacht geven aan burgerschap en sociale integratie. Vanaf het schooljaar 2006-2007 ziet de inspectie via het reguliere onderwijstoezicht toe op de uitvoering van de wet. De

³⁷⁴ Onderwijsraad, 2008a.

³⁷⁵ Onderwijsraad, 2007g.

inspectie heeft een toezichtkader ontworpen en wil het toezicht terughoudend invullen. Ze gaat na of de school zegt wat hij doet (visie) en doet wat hij zegt (uitvoering en resultaten), en ze kijkt naar de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De inspectie kijkt onder andere of de school “basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat bevordert”. De inspectie verwacht dat door de nieuwe wet de oriëntatie van scholen op de socialisatiefunctie zal toenemen.

Experimenteren in de praktijk

Scholen steunen de gedachte dat het onderwijs burgerschap en integratie zou moeten bevorderen en zien dit al veel langer als hun taak. Ook ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs onderstrepen het belang van de socialiserende functie door sociale vaardigheden, orde, netheid en discipline te noemen in de *Onderwijsmeter*.³⁷⁶ De inspectie concludeert dat de meeste scholen inmiddels op de goede weg zijn maar dat verdere ontwikkeling nodig is.³⁷⁷ Sommige instellingen profileren zich zelfs door extra aandacht aan deze onderwijstaak te besteden (bijvoorbeeld brede scholen). De meeste scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs (80-90%) hebben inmiddels een visie op burgerschap geformuleerd. Deze is vaak nog in algemene termen verwoord, rond een vijfde van de scholen heeft de visie uitgewerkt naar leergebied en/of leerjaar. De inhoud van de visies is vaak weinig informatief (wij respecteren elkaar zoals we zijn) en dat laat zien dat de gedachtevorming over burgerschapsvorming verdere ontwikkeling vraagt. In de visie staat doorgaans (voorlopers uitgezonderd) niet wat de school onder burgerschap verstaat en hoe de school daarmee wil omgaan. Ook zetten de meeste scholen hun visie nog niet om in concrete doelen.

Wel zijn de meeste scholen (rond driekwart) begonnen met de praktische invulling van de visie. Dit gebeurt niet altijd planmatig. Vaak is er geen gestructureerd onderwijsaanbod rondom burgerschapsvorming en sociale integratie.³⁷⁸ Van de verschillende aspecten van burgerschap vinden scholen sociale vaardigheden, het aanleren van beleefdheid en fatsoen, en het bevorderen van basiswaarden het meest van belang. Die komen in de praktijk ook het meest (volgens schoolleiders wekelijks) aan de orde. Er is minder aandacht voor sociale integratie: kennis van de democratie en kennismaking met andere culturen.³⁷⁹

Scholen ervaren verschillende belemmeringen bij het bevorderen van burgerschap en integratie in het onderwijs. De scholen wijzen onder meer op gebrek aan tijd, het ontbreken van geschikt lesmateriaal, en onvoldoende deskundigheid van leraren. Andere factoren kunnen zijn een gebrekkige aansluiting tussen school en thuis en de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Over de effecten van (verschillende vormen van) burgerschapsvorming is nog weinig bekend.³⁸⁰ Verschillende intermediairs en voorlopende scholen zijn begonnen meer structuur aan te brengen in de inhoud en het proces van burgerschapsvorming. Sommigen leggen zich toe op het ontwikkelen van een inhoudelijke aanpak. Andere intermediairs laten de inhoud bewust aan de scholen over en proberen vooral het proces te structureren.³⁸¹ De centrale overheid kan zo'n ontwikkelingsplan ondersteunen en laten coördineren. De raad acht de tijd rijp voor een systematisch meerjaren ontwikkelingsplan gericht op een kleine voor iedereen gelijke kern van burgerschap met daaromheen een ruim aanbod waaruit scholen vrij kunnen kiezen.

³⁷⁶ Gemmeke e.a., 2007.

³⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

³⁷⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

³⁷⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

³⁸⁰ Torrance & Huisman, 2007.

³⁸¹ Torrance & Huisman, 2007.

Scholenpanels

Het leveren van een actieve bijdrage aan burgerschapsvorming is voor de meeste scholen een leerproces. Wat werkt wel, wat niet, waar liggen de belemmeringen, waar de springplanken? Om dit uit te vinden zijn zogeheten Scholenpanels van start gegaan in 2007. Schoolpanels vormen een samenwerkingsverband van 45 scholen voor basis- en voortgezet onderwijs (vmbo en havo/vwo), de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO), de inspectie, en onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en de Rijksuniversiteit Groningen. Vier jaar lang werken de partners aan het ontwikkelen van visies op burgerschapsvorming en aan manieren om daaraan gestalte te geven. De inspectie maakt 'portretten' van de scholen, en de onderzoekers evalueren jaarlijks de resultaten. Het meetinstrument Burgerschap is een van de instrumenten.

Bron: www.scholenpanels.nl

Maatschappelijke stage

Eén maatregel om juist de socialiserende taak van het onderwijs gestalte te kunnen geven is de invoering van een maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Doel hiervan is dat jongeren tijdens hun schooltijd kennismaken met een onbetaalde bijdrage leveren aan de samenleving. De maatschappelijke stage sluit aan bij een aantal punten uit het regeerakkoord: versterking van de sociale samenhang enerzijds en van de pijlers veiligheid, stabiliteit en respect anderzijds.³⁸² Leerlingen kunnen hun maatschappelijke stage lopen op een van de brede scholen, bij sportverenigingen of culturele instellingen.

Socialisatie onder druk door zorgleerlingen

De socialisatietask is voor scholen zwaarder geworden door de toename van zorgleerlingen. Een enquête van de AOb in 2003 wees uit dat leraren toen al van mening waren dat een kwart van de leerlingen op de basisschool als zorgleerling getypeerd kon worden.³⁸³ En een onderzoek van de Algemene Rekenkamer van 2005 wees uit dat 20% van de leerlingen op de reguliere basisschool als zorgbehoevend geregistreerd stond.³⁸⁴ Ook in het vmbo is het percentage zorgleerlingen groot, bijna 20% van de ruim 550.000 leerlingen had op het vmbo in 2005 een indicatie voor extra zorg.³⁸⁵ Zorgleerlingen zijn ook aanwezig in het havo/vwo, al zijn de raad geen nadere gegevens bekend over de omvang van deze groep. De omgang met zorgleerlingen stelt extra eisen aan docenten. Daar komt bij dat het lerarentekort oploopt. Vooral het voortgezet onderwijs kampt vanaf 2010 met een grote uitstroom van (pensioengerechtigd) personeel. Het gaat dan vooral om academisch opgeleide leraren. De raad zal over deze problematiek in 2009 een advies uitbrengen.

Bestrijden segregatie: ouderinitiatieven en brede brugklassen

De wetgever heeft in 2005 een bepaling opgenomen in de Wet primair onderwijs die gemeenten en schoolbesturen verplicht gezamenlijk overleg te voeren over (onder andere) het tegengaan van segregatie. Het overleg moet resulteren in niet-vrijblijvende afspraken. Daarnaast wil de overheid ouders aanmoedigen te kiezen voor een gemengde school, door het ondersteunen van de uitwisseling van goede praktijken op dit terrein.

³⁸² Geraadpleegd via <http://www.samenlevenkunjeleren.nl>, op 3 december 2008.

³⁸³ Sikkes, 2006.

³⁸⁴ Algemene Rekenkamer, 2005a.

³⁸⁵ Algemene Rekenkamer, 2005b.

Sindsdien heeft het ministerie van OCW het initiatief genomen om een Kenniscentrum gemengde scholen op te richten.³⁸⁶ Op de website biedt het kenniscentrum handreikingen en stappenplannen voor ouders, scholen en gemeenten die willen werken aan de totstandkoming van etnisch gemengde scholen. Daarnaast is er informatie over (ouder)initiatieven in binnen- en buitenland, kunnen nieuwe initiatieven worden aangemeld en is er een virtuele ontmoetingsplaats.

Ouders hebben vrijheid van schoolkeuze en kunnen daarom een belangrijke invloed hebben op het tegengaan van segregatie. De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven geweest van ouders om een zwarte basisschool in de buurt gemengd te maken, onder andere in Utrecht, Rotterdam en Amsterdam.³⁸⁷ En enkele ouders richtten in 2006 samen de Stichting Kleurrijke Scholen op. De stichting steunt ouders die actief zijn om het leerlingenbestand op scholen in hun woonplaats evenwichtiger te maken.³⁸⁸ In praktijk komen de meeste initiatieven neer op groepen ouders die hun (witte) kinderen gezamenlijk aanmelden op een zwarte school. Dat gebeurt soms uit ideële overwegingen, maar ook vaak uit welbegrepen eigenbelang. Ouders willen hun kind doorgaans liever naar een school dichtbij sturen dan elke dag naar een verder weg liggende (witte) school. Gemeenten doen er goed aan ouderinitiatieven te stimuleren, maar doen dat vaker niet dan wel.³⁸⁹ Toch zijn er gemeenten die ouders wél ondersteunen. Rotterdam is hierin een voorloper. In de praktijk blijkt dat er nog geen model beschikbaar is waarin neveneffecten op alle betrokken scholen verdisconteerd kunnen worden.

Rotterdamse ouders werken online samen

De gemeente Rotterdam streeft naar zo veel mogelijk gemengde scholen. Initiatieven van ouders die hieraan bijdragen worden ondersteund. De website eenschooldichtbij.nl is een van de middelen waarmee Rotterdam het de ouders gemakkelijk wil maken. De website bevat veel informatie van en voor ouders over succesvolle initiatieven. Ouders kunnen hier ook online samenwerken om van hun initiatief een succes te maken.

Bron: www.eenschooldichtbij.nl

De meningen zijn overigens verdeeld over de vraag of het segregatieprobleem voldoende wordt bestreden door ouderinitiatieven van onderop, of dat de (lokale en landelijke) overheid hierin een taak heeft die verder gaat dan stimuleren en ondersteunen. Bijvoorbeeld dwingende afspraken tussen gemeenten en scholen over het bereiken van gemengde scholen, zoals bepleit door Operatie Jong. Volgens sommigen is segregatie in het voortgezet onderwijs deels tegen te gaan wanneer het keuzemoment uitgesteld wordt.³⁹⁰

Doorlopende leerlijnen vooral zaak van experts

Aan de kant van de kwalificatie is er de afgelopen jaren vooral aandacht geweest voor de doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Deze beginnen al in het voorschoolse onderwijs, en lopen door tot het middelbaar beroepsonderwijs en/of de overgang naar het hoger onderwijs (zie ook hoofdstuk 10 over de verhouding tussen uniformiteit en differentiatie). Deze leerlijnen komen op dit moment vooral tot stand in onderlinge discussie tussen (vak)experts en (een meestal selecte groep) docenten. In hoeverre een grotere groep docenten betrokken is, is afhankelijk van hoe dit debat per vak georganiseerd is.³⁹¹ Het geïnteresseerde publiek krijgt van dit debat weinig mee, behalve wanneer enkele experts elkaar in de krantenkolommen bestrij-

³⁸⁶ www.gemengdescholen.nl

³⁸⁷ Weel, 2006.

³⁸⁸ Op initiatief van dhr. L. Sondorp, directeur van de nieuwe stichting.

³⁸⁹ Peters, 2006.

³⁹⁰ Peters e.a., 2008.

³⁹¹ SLO, 2009.

den, bijvoorbeeld op het gebied van (realistische) wiskunde of in de economie (Arnold Heertje versus Coen Teulings).

Een onderwerp dat wél veel (publieke) aandacht krijgt, is de recente maatschappelijke en politieke zorg om het niveau van het reken- en taalonderwijs. Deze heeft geleid tot het besluit om voor essentiële momenten in de opleidingscarrière van leerlingen/studenten vast te leggen welk niveau van beheersing vereist is. Uiteraard is in deze gevallen de precieze meettechnische invulling van de beheersingsniveaus uitbesteed aan deskundigen.

11.4 Middelbaar beroepsonderwijs en educatie

Meeste aandacht naar kwalificatie

In het middelbaar beroepsonderwijs is het gebruikelijk dat de kernkwalificaties tot stand komen in samenwerking met toekomstige werkgevers. Hiermee gaat automatisch veel aandacht uit naar kwalificatie voor het beroep. Over deze eisen is er dan ook uitgebreid overleg tussen opleidingen en afnemers. Lang niet alle docenten zijn echter bij dit debat betrokken, en vaak is het voor opleidingen om financiële redenen ook lastig aan de eisen voor werknemers te voldoen.³⁹² Zeker in de technische vakken is de stand van de techniek voor opleidingen vaak niet bij te houden.

De opleidingsoverstijgende eisen – waaraan iedere mbo-gediplomeerde dient te voldoen – staan in het brondocument *Leren, Loopbaan en Burgerschap*.³⁹³ Sinds 1 augustus 2008 zijn alle mbo-opleidingen verplicht de eisen die in dit document zijn genoemd na te streven. Dit brondocument is in het leven geroepen om de kwalificatie voor doorstroom naar het vervolgonderwijs en de socialisatiefunctie te bewaken. Om de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs verder te versterken heeft de staatssecretaris aangekondigd centrale examens in te willen voeren voor de basiskennis, taal en rekenen van de mbo-4-opleidingen (zie hoofdstuk 10 over de dimensie uniformiteit-differentiatie).³⁹⁴

Evenals bij het funderend onderwijs laten media, politiek en samenleving zich vaak negatief uit over het kennisniveau in het middelbaar beroepsonderwijs. Sommige werkgevers hechten op mbo-niveau vooral waarde aan competenties als omgangsvormen en op tijd komen; de beroepsspecifieke vaardigheden leren jongeren wel in de praktijk. Maar evengoed zijn er personen (docenten) met de tegenovergestelde mening: het middelbaar beroepsonderwijs moet, zoals vroeger, meer een vakschool worden en niet gedwongen worden (via burgerschapvorming) “de probleem van de maatschappij” op te lossen.³⁹⁵ Het grote publiek neemt nauwelijks deel aan het debat. Hun rol beperkt zich tot opinies als: “ze kunnen tegenwoordig niet eens meer een hamer vasthouden”, en “we hebben geen goede vaklui meer”.

Socialisatie via burgerschap en taaleisen

In de beleidsvoornemens voor het middelbaar beroepsonderwijs, zoals verwoord in de strategische agenda, gaat weinig expliciete aandacht uit naar de socialiserende taak van het middelbaar beroepsonderwijs.³⁹⁶ Maar burgerschapvorming is wel degelijk een onderdeel van de maatschappelijke opdracht voor deze sector. Dat blijkt uit de totstandkoming van het brondocument. De eisen op het gebied van burgerschap die hierin staan hebben betrekking op het functioneren van deelnemers in het politieke, economische en sociaal-culturele domein. In het *politieke domein* gaat het om het zich oriënteren op politieke besluiten, het vor-

³⁹² Kerkhoffs, Mulder & De Vries, 2009.

³⁹³ Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs, 2007.

³⁹⁴ TK 2007-2008, 27451, nr. 88.

³⁹⁵ www.beteronderwijsnederland.nl, geraadpleegd op 3 december 2008.

³⁹⁶ Onderwijsraad, 2008h.

men van een mening en het ondernemen van acties naar aanleiding van eigen keuzen. In het *economische domein* gaat het om het gedrag als werknemer enerzijds en het functioneren als kritisch consument anderzijds. In het *sociaal-culturele domein* gaat het enerzijds om deelname aan sociale verbanden en bijdragen aan de leefbaarheid van de sociale omgeving, en anderzijds om de zorg voor de eigen gezondheid.

De nieuwste versie van het brondocument van april 2007 gaat in op de eisen op het gebied van de beheersing van het Nederlands, omdat dit beschouwd wordt als een elementaire vaardigheid voor het functioneren als burger in de samenleving. Vanaf 2008/2009 moet het brondocument eveneens basiseisen bevatten voor vreemde talen en rekenen/wiskunde. Vooralsnog ontbreken eisen ten aanzien van vreemde talen. Hierover heeft de raad voorstellen gedaan in het advies *Vreemde talen in het onderwijs* (2008b).

De praktijk

Voor veel docenten in het middelbaar beroepsonderwijs lijkt burgerschapsvorming een moeilijke opgave. Sommige roc's roosteren burgerschapsvorming als apart vak in, bijvoorbeeld gegeven door een docent levensbeschouwing of omgangskunde.³⁹⁷ Andere roc's combineren burgerschapsvorming met de beroepspraktijkvorming van een mbo-opleiding. Zo krijgen leerlingen die de opleiding tot verzorgende volgen op het opleidingscentrum Landstede in Zwolle les in zaken als stervensbegeleiding en zingeving.³⁹⁸ De ene opleiding lijkt zich hiervoor makkelijker te lenen dan de andere. In dienstverlenende beroepen zijn sociale vaardigheden cruciaal om succesvol te zijn, terwijl deze vaardigheden in technische beroepen minder tot de kern van het vak behoren.³⁹⁹

Het Procesmanagement MBO 2010 heeft de nieuwe kwalificatiedossiers en daarmee ook het brondocument *Leren, Loopbaan en Burgerschap* in 2008 geëvalueerd.⁴⁰⁰ Volgens de betrokkenen is het aantal kerntaken (zeven) te veel in verhouding tot het aantal beroepsgerichte kerntaken in het kwalificatiedossier (meestal drie à vier). Bovendien is er geen niveau gekoppeld aan burgerschapstaken, maar moet een opleiding enkel aantonen dat leerlingen een bepaalde groei hebben doorgemaakt. De kwalificatie-eisen zijn dus minder toetsbaar dan die in het kwalificatiedossier. De omvang van het onderdeel burgerschap vindt men verder te groot voor bbl-opleidingen (vier dagen werken, een dag naar school). Over de niveau-eisen ten aanzien van Nederlands in het brondocument zijn de meningen verdeeld.⁴⁰¹

Voortijdig schoolverlaten

Een hardnekkig probleem voor delen van het middelbaar beroepsonderwijs betreft de groep voortijdig schoolverlaters. Beide onderwijsfuncties (kwalificatie en socialisatie) komen hierdoor in het gedrang. In het schooljaar 2005/2006 verlieten ruim 56.000 jongeren tussen 12 en 22 jaar het voltijdsonderwijs zonder een startkwalificatie te hebben gehaald, dat wil zeggen zonder een diploma op mbo 2-niveau of havo-vwo-niveau. Het onderscheid tussen vmbo-gediplomeerden en diplomaloze uitstromers is hier zoals gezegd van groot belang. Deze laatste categorie jongeren missen veelal niet alleen de aansluiting met de arbeidsmarkt, maar ook met de samenleving. Nederland wil het aantal voortijdig schoolverlaters tussen 2002 en 2010 halveren. Hoewel het aantal voortijdig schoolverlaters sinds 2002 is gedaald, is het onzeker of het streefcijfer in 2010 gehaald zal worden. In principe is het mogelijk dat jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten op latere leeftijd alsnog een mbo- of andere opleiding voltooien. Het risico dat dit niet gebeurt, is echter groot bij deze groep. De problematiek is het grootst in het praktijkonderwijs, in bepaalde leerwegen van het vmbo (de basisberoepsgerichte en de kadergerichte leerweg) en op scholen voor leerlingen met gedragproblemen (cluster 4-scholen).

397 Mbo. Goed burgerschap niet te toetsen. *Trouw*, 11 maart 2008.

398 *Trouw*, 11 maart 2008.

399 Onderwijsraad, 2007h.

400 Kanters, 2008.

401 Kanters, 2008.

Een van de initiatieven om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan zijn de projecten waarbij vmbo en mbo het onderwijs integreren (vm2-trajecten). In de praktijk betekent dit meestal dat de leerling tot en met de afronding van de mbo-2-opleiding in de vmbo-achtige omgeving kan blijven, waarbij de diplomering onder verantwoordelijkheid van de mbo-opleiding valt.

Een maatregel van andere orde om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan is de kwalificatieplicht die per 1 augustus 2007 van kracht is geworden.⁴⁰² Vanaf deze datum moeten alle jongeren tot hun 18e verjaardag een onderwijsprogramma volgen, gericht op het behalen van een startkwalificatie. De Leerplichtwet uit 1969 is aangepast om dat mogelijk te maken. De gedeeltelijke leerplicht voor 17-jarigen is daarmee gewijzigd in een kwalificatieplicht voor leerlingen tot 18 jaar. De invoering van de kwalificatieplicht is een eerste stap op weg naar de invoering van de leerwerkplicht tot en met 27 jaar. Een wetsvoorstel hierover is op 18 november 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Educatie: socialisatie en kwalificatie voor doorstroom

Educatietrajecten zijn vooral gericht op socialisatie (inburgering, Nederlands, alfabetisering). Daarnaast vormen ze vaak de basis voor een vervolg in het reguliere onderwijs (bijvoorbeeld een cursus Nederlands voor toelating tot de universiteit), en zijn in die zin 'kwalificerend voor doorstroom'. Voor educatie worden in de kwalificatiestructuur eindtermen voor een aantal leergebieden op de lagere niveaus aanbevolen. Voor de opleidingen breed maatschappelijk functioneren (gericht op doorstroming) en de opleiding sociale redzaamheid zijn eindtermen vastgesteld.

Kwalificatie meer centraal bij inburgering

Een beleidsplan van de minister van Wonen, Wijken en Integratie zou, bij uitvoering, kwalificatie een meer centrale plaats geven in educatietrajecten. Dit deltaplan Inburgering (*Vaste voet in Nederland*) wil de kwaliteit van de inburgering van nieuw- en oudkomers verbeteren. Dit wordt beoogd door de invoering van duale inburgeringsprogramma's. Dat wil zeggen dat inburgering gekoppeld wordt aan onderwijs, werk of deelname aan het maatschappelijke leven. In de afgelopen jaren zijn roc's al begonnen met de ontwikkeling en het aanbod van dergelijke geïntegreerde trajecten (GIT's). Hierbij wordt het leren van de Nederlandse taal gecombineerd met het volgen van een beroepsopleiding. Het aandeel van deze programma's in het hele aanbod is beperkt (4%). Het deltaplan wil dat 80% van de inburgeringsprogramma's in 2011 een dergelijke duaal karakter heeft.

Laaggeletterdheid: socialisatie centraal

Alfabetiseringsonderwijs en onderwijs voor laaggeletterden vormen een werkerrein dat feitelijk gericht is op kwalificatie op het laagste niveau, en instroom in het reguliere onderwijs, maar ook op socialisatie. Door de focus op inburgering is in het beleid in de afgelopen jaren veel minder aandacht geweest voor andere onderdelen van de sector educatie.

In 2004 is de Stichting Lezen & Schrijven opgericht op initiatief van prinses Laurentien en ondersteund door het ministerie van OCW. De stichting wil aandacht vestigen op het probleem van analfabetisme, en oplossingen aandragen. Omdat het doel van 12.500 cursisten niet gehaald wordt, is het ministerie van OCW in 2005 gekomen met het *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. De gedachte achter het plan is dat laaggeletterdheid voorkomen beter is dan laaggeletterdheid genezen. Daarom wordt het onderwijs, van vroegschoolse educatie tot hoger onderwijs, bij de strijd betrokken. Ook werkgevers (cursussen laaggeletterde werknemers) en gemeenten (regie) hebben een rol.

⁴⁰² 'Kwalificatieplicht van kracht'. Nieuwsbericht ministerie van OCW van 1 augustus 2007.

Vavo: een tweede kans op kwalificatie

Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) is sterk gericht op kwalificatie voor instroom in het reguliere onderwijs. Nu vooral jongeren het vavo doorlopen (zie paragraaf 4.1) komt een deel van de kwalificatieopdracht van het reguliere voortgezet onderwijs ook hier te liggen.

11.5 Hoger onderwijs en een leven lang leren

Nadruk op kwalificatie

Ook het hoger onderwijs heeft de wettelijke opdracht te werken aan zowel kwalificatie als socialisatie. De balans slaat echter vaak door naar de kwalificerende functie. In het hoger onderwijs spitst de discussie over kennis zich toe op de bijdrage die studies leveren aan de kenniseconomie. Ook de kwaliteit van kennis in het onderwijs is niet onomstreden. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het tekortschietende taal- en rekenniveau van veel pabo-studenten. Naar aanleiding daarvan is in 2007 een verplichte taaltoets ingesteld.⁴⁰³ Dit heeft tot gevolg gehad dat de kennis in het hoger onderwijs ook in bredere kring onderwerp van gesprek is geworden. Het debat is echter nauwelijks gekanaliseerd en vindt met name plaats via (niet altijd even goed geïnformeerde) discussie op de opiniepagina's van de kranten.

Burgerschapsvorming ook onderdeel hoger onderwijs

Een onderdeel van de meerjarenafspraken (in de strategische agenda voor het hoger onderwijs) is stimulering van de academische gemeenschap door nieuwe vormen van binding, onder meer door te werken aan bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De raad heeft in 2003 voorgesteld deze bepaling te vervangen door een die geldt voor alle onderwijssoorten van primair tot wetenschappelijk onderwijs, namelijk: "Het onderwijs bevordert mede de vorming van burgerschap".⁴⁰⁴ De wettelijke opdracht van de universiteit omvat al een verwijzing naar "de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef". Burgerschap biedt hiervoor een passend kader.

Instellingen voor hoger onderwijs kunnen burgerschapsvorming stimuleren door een Studium Generale en door studenten te activeren maatschappelijk en in verenigingsverband actief te zijn. Op alle universiteiten en sommige hogescholen is inmiddels een afdeling Studium Generale. Deze organiseert lezingen, discussies, cursussen en programma's op het gebied van wetenschap, kunst en cultuur.

Leven lang leren: vooral kwalificerend

Er is een breed maar onoverzichtelijk aanbod voor mensen die naast of tijdens hun werk willen bijleren of zich willen omscholen. Dit onderwijs bereikt echter nog lang niet de groepen in de maatschappij die dat leren hard nodig hebben om hun persoonlijke ontwikkeling en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Kwalificatie staat doorgaans centraal in postinitieel onderwijs op een hoger niveau, zeker als het om complete opleidingen met diplomering gaat. Steeds vaker vragen werkgevers en werknemers om kortdurende cursussen en trainingen, direct gericht op het werk dat zij doen. Het civiel effect staat hierbij niet centraal, wel kwalificatie in de zin van een bijdrage leveren aan de vaardigheden en kennis die noodzakelijk zijn voor een beroep. De inhoud van deze cursussen zal dan ook in goed overleg tussen opleidingen en werkgevers worden ontwikkeld om optimaal aan te sluiten bij de bestaande behoefte. De raad is voornemens hierover een advies uit te brengen in het voorjaar van 2009.

Naast werkgerelateerde opleidingen en cursussen zijn er ook instellingen die zich met non-formeel leren bezighouden, zoals de Nederlandse Volksuniversiteiten en de educatieve omroepen met een grotere nadruk op de socialiserende taak. Veel van dit aanbod speelt zich af op het niveau van educatie, zoals beschre-

403 TK 2005-2006, 27923, nr. 31.

404 Onderwijsraad, 2003b.

ven in paragraaf 8.4. Een kleiner deel wordt verzorgd op postsecundair niveau (mbo+). Dit aanbod richt zich vooral op kwalificatie voor in- of doorstroom in het reguliere onderwijs.

11.6

Aandachtspunt

Het Nederlands onderwijssysteem is sterk gericht op kwalificatie en dat is begrijpelijk. Scholen worden met name beoordeeld op het aantal leerlingen dat zij tot een diploma brengen. Kwalificatie gericht op doorstroom is met name van belang in het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (bachelorfase). Hoewel socialisatie eveneens in alle sectoren een belangrijke rol hoort te spelen, kan de verhouding tussen de socialiserende en de kwalificerende functie evenwichtiger. De onevenwichtigheid valt vooral op bij het hoger onderwijs. De socialiserende en de kwalificerende taak van het onderwijs kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Een toename van aandacht voor de kwalificerende taak legt druk op de ruimte die het onderwijs heeft om de socialiserende taak uit te voeren. Een complicerende factor is de mate waarin vooruitgang is vast te stellen: dat is voor kwalificatie gemakkelijker dan voor socialisatie. Bovendien heeft het onderwijs van oudsher meer ervaring met het nastreven van kwalificerende doelstellingen en zijn deze ook met minder controversen te sturen vanuit de overheid. In het hoger onderwijs kan de taakstelling gericht op burgerschap en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef sterker worden aangezet. Met name van hogeropgeleiden mag een verantwoordelijkheid worden verwacht die meer omvat dan het eigen wereldje, een verantwoordelijkheid voor het land en voor de samenleving.

Kwalificatie en socialisatie versterken elkaar

In feite omvat de opdracht tot kwalificatie elementen van socialisatie en andersom kent ook socialisatie kwalificerende elementen. De inhoud van het onderwijs is zowel voor de kwalificerende functie als voor de socialiserende functie van belang. Als het om kwalificatie gaat is doorstroom naar vervolgonderwijs en/of de arbeidsmarkt pas mogelijk wanneer iemand zowel voldoende basisbagage als de juiste specialistische kennis en vaardigheden heeft verkregen. Gaat het om socialisatie dan kan iemand minder ingroeien in de samenleving wanneer hij minder kennis heeft van bijvoorbeeld de Nederlandse taal en de culturele canon. En ook sociale vaardigheden en algemeen geldende normen en waarden moeten op school een plek krijgen en behoren tot de inhoud van het onderwijs. We zien dan ook dat in het onderwijs vakinhouden zowel worden aangewend voor kwalificatie als voor socialisatie.

Vakinhouden buitengewoon belangrijk

De inhoud van de verschillende vakken is dan ook voor beide functies van de school buitengewoon belangrijk. De kwalificatiekant van het onderwijs vraagt meer aandacht voor de inhoud van het onderwijs en hetzelfde geldt voor de meer cognitieve kanten van de socialisatiefunctie. Dit vraagt om een debat dat niet alleen plaatsvindt in een kleine kring van experts, maar onder een veel breder geïnteresseerd publiek.

De raad vraagt dan ook aandacht van de minister voor het versterken van het vakgenotendebat over, en publieksaandacht voor de leerinhouden van zowel de kwalificatiekant als de socialisatiekant van het onderwijs. In dit debat over de inhoud van het onderwijs kan worden nagedacht over wat 'wij' belangrijk vinden dat iemand leert.

Deel C

Onderwijs en Nederland

Hoe staat het onderwijs ervoor? Onderwijs omvat veel leeftijdsgroepen, schoolsoorten, vakken en opleidingen die verschillende resultaten laten zien. Het totaalbeeld is gunstig, met enkele kanttekeningen. Leerlingen tot 15 jaar zitten bijvoorbeeld in de internationale top, maar die positie brokkelt af, en het hoger onderwijs is niet tevreden over de binnenkomende studenten. De raad ziet mogelijkheden om de maatschappij meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs te laten nemen. Dit kan door het concept van Uitgebreid Onderwijs als leidraad voor beleid te nemen, door een breed debat te voeren over de inhoud van het onderwijs en door aan te sporen tot 'koestering' van ons onderwijs.

12 Identificatie met onderwijs

12.1 Een gemengd beeld van ons onderwijs

In de voorgaande delen is duidelijk geworden dat de stand van educatief Nederland een gemengd beeld laat zien.

In deel A concludeerde de raad dat de ontwikkeling van het niveau van kennis en vaardigheden aanleiding geeft tot bezorgdheid. De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk (subtop), maar het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid is volgens PISA-onderzoek de laatste jaren gegroeid. Daarnaast zijn de wiskundeprestaties de afgelopen tien jaar gedaald. Ook de resultaten van taal- en rekenvaardigheidstoetsen van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs zijn een reden tot zorg. Ten opzichte van het buitenland presteren Nederlandse leerlingen tot 15 jaar nog steeds goed. Op enkele ranglijsten zijn we echter wel gezakt ten opzichte van een aantal jaren geleden.

Oplaaierende discussie over kwaliteit

Deze resultaten hebben de laatste jaren aanleiding gegeven tot een behoorlijk opgelaaide discussie over onderwijs. De krantenberichten over misstanden in het onderwijs buitelen over elkaar heen en de commissie-Dijsselbloem zorgde voor een hausse in mediaberichtgeving. Dat er over onderwijs gepraat wordt is een goede zaak. Het is belangrijk te discussiëren over hoe er met de vorming van (jonge) mensen moet worden omgegaan en welke dingen ze moeten leren. De discussie die bijvoorbeeld gevoerd wordt in de media gaat vooral over de vraag of het niveau voor- dan wel achteruit is gegaan ten opzichte van 'vroeger'. Er is hiervoor echter niet veel evidentie. Het niveau in Nederland is nog steeds behoorlijk, en algemeen geldige conclusies over niveaudaling zijn niet te trekken.⁴⁰⁵ Wel blijkt uit inspectieonderzoek een achteruitgang in taal en rekenen (zie kader), en geven de eerstejaarstoetsen in het hoger onderwijs treurige resultaten. De vraag is echter of deze resultaten te wijten zijn aan het onderwijs of aan de verwachtingen die in de leerplannen zijn vastgelegd. En of belangstellenden en belanghebbenden voldoende alert waren toen het

405 Zie bijvoorbeeld: Borghans e.a., 2008; Webbink & Van der Steeg, 2008; Nederlandse scholen staan wereldwijd aan de top, opinieartikel op 14 april 2008 in *Trouw* door R. Sikkes, hoofdredacteur *Onderwijsblad*.

leerplan werd vastgelegd. Een definitief oordeel over kwaliteitsveranderingen vraagt een absolute norm. Met de beoogde leerstandaarden en referentienormen zijn die in aantocht. En via het beleid voor rekenen en taal zijn de teugels inmiddels al wat aangehaald.

Niveau rekenvaardigheid laag

Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat 27% van de basisscholen slecht presteert met rekenen. Het aandeel 'taal-zwakke' scholen bedraagt zelfs 12%. Er is zo veel aandacht naar taal gegaan dat rekenen er mogelijk bij is ingeschooten. Andere mogelijke oorzaken zijn dat de gebruikte methoden voor rekenen niet 'evidence based' zijn. Er bestaat onder de experts sowieso een methodenstrijd tussen het 'realistische' rekenonderwijs (van het Freudenthal Instituut) en de klassieke sommen, maar de inspectie kan niet vaststellen welke methode het best is. Wel schiet de hbo-lerarenopleiding tekort, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Bron: Rekenen onvoldoende, Volkskrant 5 augustus 2008

Ook de toename van 'uitwijkonderwijs' duidt op een zekere ontevredenheid met het reguliere onderwijs.⁴⁰⁶ Leerlingen verlaten het reguliere onderwijs, en 'wijken uit' naar bijvoorbeeld private scholen, of onderwijs in België of Duitsland (zie ook de dimensies uniformiteit-differentiatie en publiek-privaat). Daarnaast neemt het aanvullend onderwijs door bijvoorbeeld huiswerkinstituten toe.

Ouders en leerlingen kiezen om verschillende redenen voor een bepaalde vorm van uitwijkonderwijs, zoals is aangegeven in hoofdstuk 8 over de dimensie publiek-privaat. Deze redenen kunnen zowel positief zijn (betere begeleiding), als negatief (hoge lesuitval). Er zijn geen betrouwbare gegevens over deelname aan deze vormen van uitwijkonderwijs. Uit schattingen lijkt het alleen om substantiële aantallen te gaan bij naschoolse begeleiding via een huiswerkinstituut. Uitgaand van een geschatte deelname van 60.000 tot 110.000 leerlingen in de middelbare schoolleeftijd betekent dat een deelname van 6 à 11%. Voor de andere vormen van uitwijkonderwijs ligt de deelname onder de 1%.

Sinds 2004 en met name sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende IV is er veel nadruk gekomen op het belang van Nederlands en rekenen en taal als onderdeel van de kwalificerende functie van het onderwijs. Daarnaast zijn er diverse ontwikkelingen die de socialiserende functie van het onderwijs versterken. Op dit moment kent alleen het hoger onderwijs geen officiële verplichting om aan burgerschap te werken. Desondanks is systematische aandacht voor burgerschap nog onderontwikkeld in het onderwijs. Het traject naar een inhoudvaststelling bevat een (klein) verplicht deel. Een (groter) vrij deel zou met meer regie ter hand genomen kunnen worden. De dimensie kwalificatie-socialisatie (hoofdstuk 11) beschrijft dat de socialiserende en de kwalificerende taak van het onderwijs soms op gespannen voet met elkaar staan. De raad zou dan ook graag de nadruk leggen op die punten waar socialisatie en kwalificatie elkaar kunnen versterken.

Daarnaast blijkt uit diverse onderzoeken dat Nederland het relatief goed doet als het gaat om de onderkant van de prestatieverdeling, maar dat prestaties van Nederlandse leerlingen aan de bovenkant achterblijven. De afgelopen tijd is wel beleid ingezet om ook die bovenkant meer te stimuleren. In hoofdstuk 10 over de dimensie uniformiteit-differentiatie beschrijft de raad verschillende ontwikkelingen op dit gebied. Door beter gebruik te maken van de mogelijkheden om leertijd in te zetten, kan zowel de onderkant als de bovenkant van de prestatieverdeling nog beter bediend worden.

406 Sontag e.a., 2009.

Mogelijkheid om opleidingen te stapelen van groot belang

De raad concludeert in deel A dat allochtone Nederlandse leerlingen relatief goed presteren in vergelijking met hun leeftijdgenoten in België en Duitsland. Toch hebben allochtone leerlingen nog steeds een forse achterstand op autochtonen. Allochtone leerlingen volgen bijvoorbeeld minder vaak hoger onderwijs, al wordt die achterstand wel langzaam kleiner. Hoewel de instroom van allochtone Nederlandse studenten in het hoger onderwijs omhoog moet, lijkt voortijdige uitval voor deze groep het grootste knelpunt. De uitval onder allochtone Nederlandse studenten is op dit moment erg groot, zodat de achterstand in opleidingsniveau aanzienlijk blijft.

Daarbij kan de vroege selectie in het Nederlands voortgezet onderwijs een belemmering vormen voor bepaalde groepen, zoals achterstandsleerlingen en laatbloeiers, om door te stromen naar hoger onderwijs. Het is van groot belang dat leerlingen de ruimte krijgen om naar hogere onderwijstypen door te stromen, bijvoorbeeld door het stapelen van opleidingen.⁴⁰⁷ De positie van het middelbaar beroepsonderwijs is in dit opzicht als doorstroombmogelijkheid van lang mbo naar het hoger beroepsonderwijs van onschatbare betekenis.

Keuzevrijheid waarborgen

De raad beschrijft in deel A ook dat er een tendens bestaat naar grotere bestuurlijke eenheden. Zolang de keuzevrijheid gewaarborgd blijft die in het Nederlands onderwijs van oudsher bestaat, hoeft dit geen probleem te zijn. In de meeste onderwijssectoren lijkt de keuzevrijheid ook nog steeds voldoende aanwezig. In bepaalde gebieden leidt de bestuurlijke schaalvergroting echter tot monopolievorming, die wel een bedreiging voor de keuzevrijheid vormt. Om die reden heeft de raad in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008b) gepleit voor een fusietoets om een minimale bestuurlijke variëteit te waarborgen.

Meer publieke én private investeringen nodig

Een andere conclusie uit deel A is dat de publieke onderwijsuitgaven nog steeds relatief laag zijn. Daarnaast is de private inbreng bescheiden en compenseert daarmee onvoldoende voor de lage publieke uitgaven. Het totaal aan investeringen in het onderwijs kan gezien de opbrengsten (individueel en maatschappelijk) hoger, zowel publiek als privaat. De publieke uitgaven per leerling liggen met name in het voortgezet onderwijs lager dan in de ons omringende landen. In zijn beschouwing over de verhouding tussen publiek en privaat (hoofdstuk 8) pleit de raad er dan ook voor dat zowel publiek als privaat meer geïnvesteerd wordt in het onderwijs. Daarnaast moeten jongeren meer begeleiding krijgen bij het leren omgaan met zowel publieke als private geldbronnen voor hun eigen onderwijsloopbaan.

Overheid verliest grip op onderwijs

De lijn van autonomievergroting in het onderwijs is doorgezet met bijvoorbeeld de doordecentralisatie van arbeidsvoorwaarden in primair en voortgezet onderwijs (zie de dimensie centraal-decentraal in hoofdstuk 9). Daardoor stelt de overheid op steeds meer gebieden wel de centrale randvoorwaarden vast, maar heeft ze minder middelen om richting te geven dan voorheen. De vraag is dan ook of de overheid nog wel van voldoende betekenis is in het onderwijs.

12.2

Een grotere betrokkenheid bij onderwijs organiseren

Een positief bijeffect van de discussie over onderwijs is dat in 2008 meer Nederlanders dan voorheen zeggen redelijk tot (zeer) goed op de hoogte te zijn van wat leerlingen op school leren (72%).⁴⁰⁸ Hier tegenover

⁴⁰⁷ Onderwijsraad, 2005b en 2007b.

⁴⁰⁸ Plantinga e.a., 2008.

staat een kwart van de ondervraagden die zegt hiervan niet of nauwelijks op de hoogte te zijn (27%). In 2008 wordt beduidend vaker aangegeven dat men redelijk tot (zeer) goed op de hoogte is ten opzichte van het jaar ervoor. In 2007 gaf nog ongeveer de helft van de ondervraagden aan minimaal redelijk op de hoogte te zijn. Ook kunnen in 2008 beduidend meer mensen spontaan aangeven wat er goed gaat en welke zorgpunten er zijn in het onderwijs.

Daarnaast zijn burgers redelijk tevreden over het onderwijs in Nederland. Ouders van leerlingen in het basisonderwijs geven het onderwijs een ruime 7 en de leraren een 7,5. Ook over de aandacht voor verschillende programmaonderdelen en aandachtsgebieden zijn zij over het algemeen redelijk tevreden. De waardering van ouders is stabiel over de afgelopen jaren. Nederlanders in het algemeen zijn iets minder positief over het Nederlandse onderwijs. Zij beoordelen het Nederlandse onderwijs en de leraren in 2008 gemiddeld met een ruime 6.⁴⁰⁹ Het oordeel van Nederlanders over het onderwijs en de leraren is de afgelopen jaren telkens gedaald, maar bleef in 2008 gelijk.

Deze discrepantie tussen het oordeel over de eigen school en het onderwijs in het algemeen suggereert dat de vermeende toename van problemen in het onderwijs vooral te maken heeft met een negatievere beeldvorming bij het algemene publiek.

Volgens een lerarenpanel bij de AOb berichten de media in het algemeen negatief over onderwijs en leraren. Bij radio en publiekstijdschriften overheerst nog een neutrale toon, maar bij kranten en televisie is de toon van de berichtgeving volgens het overgrote deel van het AOb-panel overdreven negatief. De panelleden zouden meer aandacht willen voor geslaagde onderwijsprojecten en minder voor incidenten “die als standaard worden gepresenteerd”. Ze hekelen de overheersend negatieve toon in de media over onderwijs; mag het misschien een onse vrolijkere?

De belangstelling van de samenleving voor het onderwijs is momenteel dus groot, maar wordt deels bepaald door een negatieve beeldvorming. Er zijn ook punten waarover men zich terecht zorgen maakt. Op dit moment doet Nederland het niet slecht, maar wanneer we kijken naar de ambities zoals die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld de *Kennisinvesteringensagenda* van het Innovatieplatform mogen we met de huidige min of meer gelijkblijvende prestaties niet tevreden zijn.⁴¹⁰ De raad pleit er daarom voor na te denken hoe de belangstelling van de samenleving het onderwijs het meest ten goede kan komen.

Het zou volgens de raad goed zijn als er een ruimere maatschappelijke identificatie met onderwijs ontstaat. Zorgen voor goed onderwijs wordt dan een verantwoordelijkheid van alle burgers. Uiteraard zal deze verantwoordelijkheid door verschillende groepen in de samenleving anders ingevuld moeten worden. En de betrokkenheid zal ook niet uit zichzelf ontstaan; daarvoor is organisatie vanuit de overheid en het onderwijsveld nodig. Wat betreft het oppakken van de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs heeft de raad vijf aanbevelingen die hij in dit deel C verder uitwerkt.

1. *Meer publiek en privaat geld nodig*

Om de ambities geformuleerd in onder meer de *Kennisinvesteringensagenda* te realiseren is er een ruimer budget nodig voor onderwijs. Dat vergt een optimalere combinatie van publieke en private investeringen. De raad nodigt de minister uit een meerjarenschema op te stellen waarin publiek geld uitdrukkelijk wordt gebruikt om privaat geld te genereren. Zo kan zowel meer publiek geld als privaat geld in onderlinge samenhang worden geactiveerd en effectief ingezet.

409 Plantinga e.a., 2008.

410 Innovatieplatform, 2006.

2. *Breng enkele passende elementen tot ontwikkeling*

Het Nederlandse onderwijs kent vanouds een decentrale opzet; de afgelopen twintig jaar is deze tendens nog versterkt. De opgave is nu om binnen de gedecentraliseerde inrichting enkele passende centrale elementen tot ontwikkeling te brengen. De raad stelt de minister voor een Landelijke Expertisegroep Onderwijsbekostiging in te stellen en een Landelijk Forum Onderwijshuisvesting in te richten. Deze kunnen zorgen voor uitwisseling van informatie, ervaringen en inzichten binnen de sector en over de sectoren van het onderwijs heen. En ze kunnen relaties tussen bekostiging/huisvesting en onderwijsontwikkelingen bespreken. De minister kan beide instellingen stimuleren en optreden als gesprekspartner.

3. *Onderwijsinhoud in het centrum van de aandacht*

De huidige discussie concentreert zich veelal op het al dan niet achterblijvende kennisniveau in het onderwijs. De raad is van mening dat een intenser maatschappelijk debat gevoerd zou moeten worden over de inhoud van ons onderwijs. Daarbij zijn er rollen voor zowel vakgenoten als voor het geïnteresseerde publiek. Het kennisfundament van het debat over en in het onderwijs kan sterker. Daartoe kunnen verenigingen van leraren en docenten rond een vak of leergebied het initiatief nemen, samen met discussiepartners en journalisten.

4. *Concept van Uitgebreid Onderwijs (UO) als uitgangspunt van beleid*

Scholen zijn niet in hun eentje verantwoordelijk voor ons onderwijs en zij moeten die verantwoordelijkheid ook niet alleen hoeven dragen. Niet alles hoeft opgelost te worden in 1.000, 1.040 of 850 uren. Er is ruimte naast het onderwijs. De verantwoordelijkheid hiervoor kan worden verdeeld over meerdere partijen. Daarbij valt te denken aan huiswerkinstituten, werkplaatsen, ateliers, zomerkampen, extracurriculair onderwijs, leeropvang, een verlengde schoolweek, sportverenigingen en club- en buurthuizen.⁴¹¹ Om deze voorzieningen goed met elkaar te laten samenwerken is afstemming nodig. De raad onderscheidt hiervoor drie vormen van wat hij noemt *Uitgebreid Onderwijs*, afhankelijk van de inbreng van de minister van Onderwijs.

5. *Zorg voor een grotere identificatie van maatschappelijke voorhoedes met onderwijs*

Onderwijs is in een kennismaatschappij als de onze buitengewoon belangrijk. Daarom moeten meer mensen zich inzetten voor goed onderwijs. Een speciale rol is daarbij weggelegd voor maatschappelijke voorhoedes, die volgens de raad ook op dit gebied een voortrekkersrol kunnen vervullen. Maatschappelijke voorhoedes kunnen zich meer verantwoordelijk voelen voor onderwijs, zich pedagogisch opstellen en zich publiekelijk uitlaten over onderwijskwesties. Het hoger onderwijs maakt daartoe een begin en de minister helpt scholen en hogescholen met voorzieningen. De raad maakt zelf ook een begin.

12.3

Aanbeveling 1: Met publiek geld meer privaat geld voor onderwijs activeren

Om de ambities waar te maken die onder meer in de *Kennisinvesteringsagenda* geformuleerd zijn, is er een ruimer onderwijsbudget nodig. Dat vraagt een optimalere combinatie van publiek en privaat geld. Zie hier voor ook hoofdstuk 8 over de verhouding tussen publiek en privaat. Hiermee sluit de raad aan bij het *Sociaal en Cultureel Rapport 2006*, waarin het SCP betoogt dat ook kinderen uit lageropgeleide milieus tegenwoordig meer en meer geneigd zijn in hun eigen onderwijs te investeren.⁴¹²

Tegelijkertijd sluit de raad aan bij het pleidooi van onder meer de WRR om de publieke investeringen in onderwijs te verruimen, gezien het belang van de verhoging van het opleidingsniveau in het licht van de in-

⁴¹¹ Onder leeropvang verstaat de raad een educatief gericht programma dat toegankelijk is voor alle kinderen van ongeveer 2,5 tot 4 jaar. Zie ook het advies *Een rijk programma voor ieder kind* (2008c).

⁴¹² SCP, 2006.

ternationale concurrentie.⁴¹³ De combinatie van publieke en private middelen maakt het mogelijk optimaal te investeren in opleiding. De raad blijft hierbij van mening dat private middelen in het funderend onderwijs niet mogen worden ingezet ten behoeve van onderwijsinhoudelijke taken en dat de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle groepen voldoende gewaarborgd moet blijven.⁴¹⁴

Er zijn vele motieven voor ouders, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om iets te doen voor onderwijs.⁴¹⁵ Dat kunnen motieven zijn zoals: het dragen van (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke welzijn of algemeen belang, verwantschapsaltruïsme, eigen belang, status en aanzien, deugd van naastenliefde, verbeelding, het bieden van de beste kansen aan het eigen kind, het binden van relaties voor maatschappelijke organisatie, het krijgen van publiciteit, het geven van een invulling aan maatschappelijke waarden in de bedrijfsfilosofie, het doen van schenkingen vanuit een maatschappelijk bewustzijn, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, en het verwerven van een betere positionering van de school.

In zijn advies *Publiek en privaat* (2001) heeft de raad aangegeven dat bij het zoeken naar mogelijkheden voor het inzetten van private financiering in het publieke onderwijs de overheid rekening moet houden met de verschillende opbrengsten die onderwijs voor individu en maatschappij heeft, maar ook met het feit dat deze opbrengsten vaak moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Verder zal de overheid private financiering vanuit de maatschappelijke context van de 'civil society' moeten benaderen. Ouders, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn in een groot aantal gevallen betrokken bij het publieke onderwijs en tonen de wil zich voor dat publieke onderwijs in te zetten. De overheid kan deze groepen hiertoe meer gelegenheid bieden.

De raad nodigt de minister uit een meerjarenschema op te stellen waarin publiek geld uitdrukkelijk wordt gezien als middel om privaat geld te genereren. Het gaat erom meer publiek geld en privaat geld in onderlinge samenhang te activeren en effectief in te zetten. De raad denkt daarbij aan het verstrekken van leningen en het stimuleren van door het bedrijfsleven gefinancierde beurzen. Het geldt dat deze extra investeringen genereren, kan worden ingezet voor de acht ambities die de raad in zijn advies *Doelgericht investeren in onderwijs* (2005c) formuleerde, namelijk: het stimuleren van gezins- en kindvriendelijke voorzieningen, het voorkomen van achterstanden, het versterken van de functie van de leraar, het benutten van talenten door maatwerk en differentiatie, het integreren van internationalisering in het onderwijs, het verstevigen van de cultureel-pedagogische taak van het onderwijs, het bevorderen van een leven lang leren en het opwaarderen van de onderwijsinfrastructuur. Het private geld dient daarbij met name te worden ingezet in de masterfase van het hoger onderwijs.

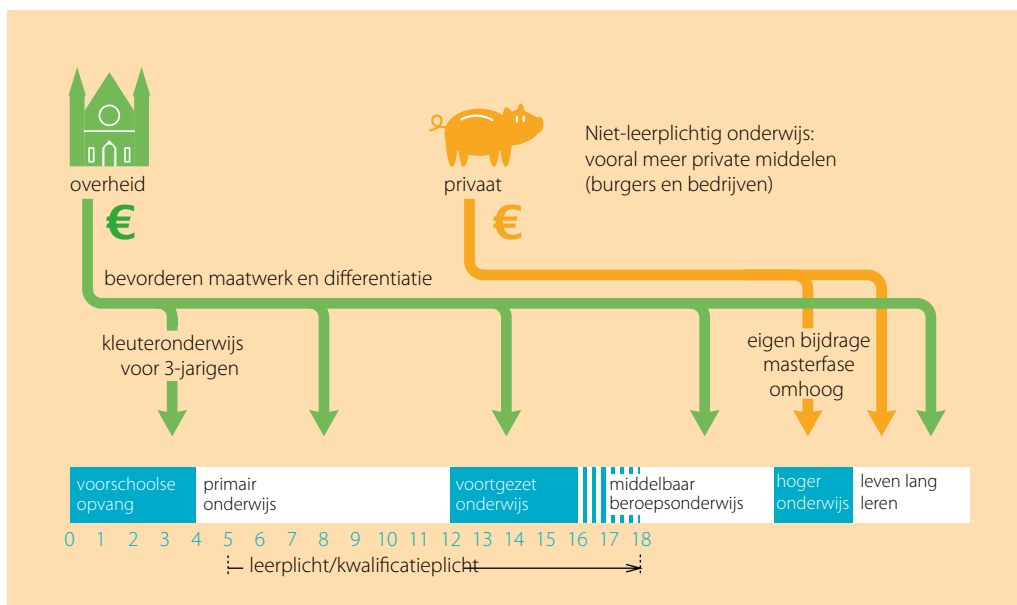
413 WRR, 2006.

414 Onderwijsraad, 2001.

415 Zie ook paragraaf 8.6.

Figuur 26 Extra geld voor onderwijs

Er moet meer geld naar het onderwijs. Niet alleen publiek geld maar ook private bronnen.



© Schwandt infographics

De raad brengt twee punten concreet onder de aandacht van de minister.

1. Om te bevorderen dat private middelen op een ruimere schaal worden ingezet, met behoud van het huidige niveau van publieke bekostiging, adviseert de raad de minister een meerjarenschema op te stellen waarin vooral de interacties en combinaties tussen bepaalde private bronnen en publieke middelen worden uitgewerkt. Het schema dient helderheid te verschaffen over de mechanismen waarlangs private bijdragen naar het onderwijs kunnen toevloeien. Daarbij valt te denken aan bijdragen in natura, eigen bijdragen van directe betrokkenen, zoals schoolgeld, onderwijsgeld en collegegeld, maar ook aan steunverbanden zoals steunstichtingen en steunfondsen en een reactivering van contractactiviteiten door instellingen.

De inzet van dergelijke middelen in het onderwijs is uiteraard gebonden aan bepaalde regels. Het uitvoeren van verplichte kernactiviteiten zoals vastgelegd in wettelijke regelgeving in ieder geval in het leerplichtige onderwijs mag niet afhankelijk wordt gemaakt van private inzet. Dit betekent ook dat private bijdragen onder geen beding kunnen fungeren als toelatingsvoorwaarde voor deelname aan verplichte kernactiviteiten in het leerplichtige onderwijs.

2. Er zijn private bijdragen in elk onderwijssoort, variërend van leesmoeders tot aan eigen bedragen van studenten in het hoger onderwijs. Het is van belang dat jongeren dit investeringsfacet van onderwijs beter gaan beseffen. Ten eerste moeten jongeren en volwassenen zich bewust worden dat onderwijs vanuit verschillende bronnen betaald wordt en kan worden. Ten tweede moeten ze zich realiseren dat ze zich met eigen aanvullende middelen onderwijs kunnen verschaffen. Zij leren dat het van belang is eigen middelen te reserveren en in te zetten voor hun leerloopbaan, en dat zij op zoek kunnen naar een bijdrage van

derde partijen als zij later plannen maken om zich verder te scholen. Daarbij kan het gaan om publiek geld vanuit verschillende bronnen (de ministeries van OCW en SZW, gemeenten, enzovoort) en om private bijdragen (geld en stageplekken van het bedrijven, genoeg nemen met een lager beginsalaris omdat een bepaalde baan in de beginjaren veel leermogelijkheden bevat, eigen bijdragen verdiend via afwisseling van werk en studie, beurzen). Als onderdeel van het onder 1 genoemde meerjarenschema kunnen activiteiten opgenomen worden die jongeren en volwassenen expliciet laten zien welke combinaties van publieke en private bijdragen in hun eigen leerloopbaan nu en straks een rol (kunnen) spelen.

12.4 **Aanbeveling 2: Landelijke voorzieningen creëren voor beleid rond bekostiging en huisvesting**

Het Nederlandse onderwijs kent vanouds een decentrale opzet. De afgelopen twintig jaar is deze tendens jaarlijks versterkt. De opgave is nu de overheid niet betekenisloos te laten zijn in zo'n opzet, en binnen de gedecentraliseerde inrichting enkele passende centrale elementen tot ontwikkeling te brengen.

Twee onderwerpen die zich hiervoor lenen zijn onderwijsbekostiging en onderwijshuisvesting. Volgens de raad is er voor beide zaken behoefte aan een overlegpunt waarin informatie binnen en tussen sectoren kan worden uitgewisseld en gegenereerd. De raad stelt daarom voor dat de minister een Landelijke Expertisegroep Onderwijsbekostiging instelt en een Forum Onderwijshuisvesting initieert en daarin deelneemt. De minister heeft daar geen sturende rol, maar is deelnemer en gesprekspartner. Dit vraagt van het departement ook een nieuwe rol, die past in een gedecentraliseerd stelsel, waarin de minister en het departement via informatie-uitwisseling signaleren en waar nodig suggesties doen en de aandacht vestigen op mogelijke ongewenste aspecten. Daarnaast heeft de minister ook een faciliterende rol.

Landelijke Expertisegroep Onderwijsbekostiging

In elke sector van het onderwijs zijn inmiddels ervaringen opgedaan met budgetbekostiging (lumpsumfinanciering). De overgang naar budgetbekostiging heeft positieve gevolgen gehad zoals een verhoogd kostenbesef en doelmatigheid, maar heeft ook geleid tot de vorming van grotere eenheden en verbanden om risico's af te dekken. Een – door de sectoren én de minister – op te richten Landelijke Expertisegroep Onderwijsbekostiging zou de voor- en nadelen per sector en in het algemeen op een rij kunnen zetten. Daarnaast kan de expertisegroep ervaringen met de lumpsumfinanciering bespreken, en nagaan of daarbinnen ook ruimte is voor geoormerkte gelden voor specifieke politieke doelen. De expertisegroep dient als een platform om ervaringen uit te wisselen over de sectoren heen, met deelname van het departement.

Doelen van de expertisegroep:

- het uitwisselen van informatie, ervaringen, inzichten met betrekking tot de onderwijsbekostiging per sector en over de sectoren van het onderwijs heen;
- het betrekken van externe deskundigen en waar dat zinvol is ook een ruimer publiek bij vragen en oplossingen op het gebied van de onderwijsbekostiging;
- het bespreken van ervaringen met lumpsumbekostiging en geoormerkte gelden; en
- het bespreken van relaties tussen bekostiging en onderwijsontwikkelingen.

Landelijk Forum Onderwijshuisvesting

Sinds de jaren negentig is onderwijshuisvesting niet langer de directe verantwoordelijkheid van de minister van OCW, maar van schoolbesturen (bij middelbaar en hoger beroepsonderwijs, en wetenschappelijk onderwijs) en gemeenten (basisonderwijs, vmbo, havo en vwo). Er zijn dus nieuwe actoren op het gebied van de onderwijshuisvesting. De afgelopen jaren is gebleken dat schoolbesturen in het middelbaar en ho-

ger beroepsonderwijs, en wetenschappelijk onderwijs daarmee om kunnen gaan. Twintig jaar na de decentralisatie zijn er geen scholen in problemen gekomen door deze decentralisatie.

De rol van het departement is daarmee veranderd, maar niet uitgespeeld. Decentraal huisvestingsbeleid betekent niet dat er op landelijk niveau geen voorziening nodig is rondom onderwijshuisvesting. Op dit moment bestaan er veel informele netwerken en bureaus die zich specifiek op de scholenbouw richten. De netwerken bestaan tussen gemeenten en binnen de brancheorganisaties. Er is bijvoorbeeld een kennisplatform huisvesting hoger onderwijs met actieve participatie van een aantal onderzoekers van de TU Delft. In deze markt is een aantal architectenbureaus actief, zoals Atelier PRO en ICS, PRC en Van Aerle de Laet. De Scholenbouwprijs is inmiddels uitgegroeid tot een instituut. Deze netwerken zijn echter niet sectoroverstijgend, en baseren zich meestal niet op uitkomsten van onderzoek naar relaties tussen huisvesting en onderwijs.

Het is moeilijk om een onderwijskundige visie te vertalen in een gebouw. Scholen willen meervoudig gebruik van de onderwijsruimten mogelijk maken. Met de ingezette daling van het aantal leerlingen/studenten zijn besturen voorzichtig om al te veel een korset van hun gebouwen te maken. Daarom zien we veel open ruimten, geen cellenkantoor voor de onderzoeker, klaslokalen die gemakkelijk zijn om te bouwen tot woningen, projectruimten, dagbesteding. Er is veel aandacht voor duurzaamheid (CO₂-neutraal is de trend) van het casco, de materialen en de minimale compensatie door installaties.

De raad stelt voor een Forum Onderwijshuisvesting te vormen, een landelijk informatie- en gespreksforum voor decentrale huisvestingsdeskundigen, de minister en het departement en geïnteresseerde leden van het algemene publiek. De minister en zijn departement zijn uitdrukkelijk deelnemers aan het forum, geen leidinggevend. Het forum biedt een sectoroverstijgende context voor het bespreken van ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting met meer betrokkenen. Een voorbeeldthema is doordecentralisatie van huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs.

Zoals in paragraaf 9.6 is aangegeven kan een dergelijk forum een belangrijke functie krijgen in het nagaan van de effecten van decentralisatie in alle onderwijssectoren, de waardering van de voorraad aan onderwijsgebouwen, het wijken respectievelijk het vervangen van onderwijsvoorschriften/opvattingen voor/door algemene voorschriften rond zaken als duurzaamheid, CO₂ en flexibiliteit, het ontbreken van op evidenties gebaseerde gebruiksnormen en de empirische relatie tussen ruimtelijke inrichting en onderwijsopbrengsten. Geven we te veel geld uit aan gebouwelijke voorzieningen die weinig of niets bijdragen aan betere leerprestaties? Wat is de betekenis van studieplekken, open leercentra, ontmoetingsplekken voor studenten buiten de reguliere lokalen, allerlei combinaties van functies in één gebouw voor het leerproces? Gaat het daardoor beter? Wordt er meer geleerd?

Opzet en taken forum

Belangrijke taken van het forum zijn informatie-uitwisseling en (het uitzetten van) onderzoek. Het departement en de minister krijgen bijvoorbeeld informatie over de gevolgen van ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting voor beleidsterreinen waarvoor de minister wel verantwoordelijkheid draagt. Omgekeerd hebben beleidsthema's die op het ministerie spelen gevolgen voor onderwijshuisvesting en degenen die daar op decentraal niveau mee bezig zijn. De overheid vervult hierbij geen sturende rol, maar informeert en stimuleert. Het forum kan onder meer voortbouwen op de sectorale aanzetten in het Onderwijspaleis. Deze website is een initiatief van de gezamenlijke besturenorganisaties die kennis en voorbeeldprojecten over onderwijshuisvesting willen delen, de Stichting Architecten Research Onderwijsgebouwen (Staro) en de werkverbanden binnen de AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders) en het kennisplatform huisvesting hoger onderwijs.

Het forum heeft in ieder geval de volgende taken:

- uitwisselen van informatie, ervaringen en inzichten met betrekking tot de onderwijshuisvesting per onderwijssector en over de sectoren heen;
- vergaren en bespreken van kennis over de empirische relaties tussen ruimte en leerresultaten; kennis die kan dienen om bijvoorbeeld een ruimtenorm, een exploitatienorm (en een financiële norm) die relevant zijn voor het stelsel beter te onderbouwen; die normen worden nu door elke instelling ontwikkeld, dat zijn deels verouderde normen en deels normen die voortkomen uit een politiek compromis; relevante kengetallen als referentiekader voor besturen die verantwoordelijk zijn voor de onderwijshuisvesting kunnen een zeer wenselijke uitkomst zijn;
- uitzetten van onderzoek naar en bespreken van nieuwe ontwikkelingen in de empirische relatie tussen huisvesting, ruimtegebruik en leerresultaten, en
- betrekken van een ruimer publiek bij vragen en oplossingen op het gebied van de onderwijshuisvesting.

Twee onderwerpen voor het Forum Onderwijshuisvesting

Er zijn vele onderwerpen voor het forum. De raad suggereert er twee:

1. Aansprekende en herkenbare onderwijshuisvesting

Een schoolgebouw was nog niet zo heel lang geleden vaak een karakteristiek gebouw met een herkenbare en aansprekende uitstraling en status, net als de leraren die er werkten. Het was een gebouw waar duidelijk iets belangrijks gebeurde: het geven van onderwijs. Ook hogescholen en universiteiten hadden deze uitstraling. Het schoolgebouw droeg als zodanig bij aan het aanzien van het onderwijs. Veel van deze schoolgebouwen hebben inmiddels hun oorspronkelijke bestemming verloren.

Tegenwoordig hebben onderwijsgebouwen doorgaans niet meer die karakteristieke uitstraling. Vaak is aan de buitenkant van een nieuwe school, roc of hogeschool zelfs niet goed te zien dat het een school betreft. De raad vindt dat jammer. Het forum zou zich kunnen buigen over de vraag hoe opnieuw aansprekende en herkenbare onderwijshuisvesting tot stand kan komen.

2. Studentenhuisvesting en onderwijshuisvesting combineren

Studentenhuisvesting en onderwijshuisvesting zijn sterk gescheiden gebieden. Er is waarschijnlijk veel te winnen door beide domeinen meer op elkaar te betrekken. De raad pleit er daarom voor bij het ontwerpen en plannen van toekomstige huisvesting en renovatie op grotere schaal nadrukkelijk te onderzoeken hoe de functie van de studentenhuisvesting kan worden verbreed om de verbinding tussen leren en wonen te versterken.

Hogescholen en universiteiten zouden onderwijsvoorzieningen mede kunnen beoordelen op de mogelijkheden voor een combinatie met wonen door studenten. Hiervoor zijn vernieuwende en creatieve oplossingen nodig. Uiteraard kunnen dergelijke plannen alleen op de langere termijn gerealiseerd worden: investeringen in gebouwen hebben een lange looptijd en ook het wijzigen van bestemmingsplannen vraagt tijd.

Maar wat eerst en vooral aandacht vraagt is conceptontwikkeling: hoe ziet een optimale activiteitenmix van een groep studenten en docenten eruit die gezamenlijk een onderwijsprogramma uitvoeren en welke woon- en onderwijsvoorzieningen zijn daarvoor in welke combinatie nodig? In het Forum Onderwijshuisvesting kan dit onderwerp uitgewerkt worden.

12.5

Aanbeveling 3: Naar een vakgenoten- én publiek debat over de inhoud

In zijn verkenning *Versteviging van kennis in het onderwijs* stelt de raad dat de discussie over de kwaliteit van het onderwijs deels voortkomt uit de maatschappelijke onbekendheid met hoe leerinhouden tot stand ko-

men.⁴¹⁶ De betrokkenheid bij de huidige leerinhouden kan een stuk beter, bijvoorbeeld door het geïnteresseerde publiek veel meer bij de totstandkoming van de leerinhouden te betrekken.

Een debat over de inhoud van het onderwijs heeft nog meer voordelen:

- het laat zien waarover onderwijs gaat;
- het betreft burgers inhoudelijk bij het onderwijs;
- het motiveert leraren; en
- het debat vormt onderdeel van een soort maatschappelijk scholingsproces.

In het debat over de inhoud van het onderwijs kan worden nagedacht over wat 'wij' belangrijk vinden dat een leerling of student leert op school of hogeschool. Moeten leerlingen leren staartdelen? Wat moet een installatietechnicus eigenlijk kunnen en weten? Vakken vernieuwen zich geregeld en soms heel sterk zoals biologie op dit moment. Het zou mooi zijn als daar veel meer mensen bij betrokken zijn, die op die manier blijf geven van een diepgaande belangstelling voor onderwijs.

Een hernieuwde focus op de onderwijsinhoud is ook terug te zien in het Coalitieakkoord (2007): "Wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan zal duidelijk worden vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs". In de wat mopperige woorden van Jan Blokker (de Oude): "Het einde van de ambachtelijkheid is ingetreden in dit land. Wie nog een vak leert, is gek. Iedereen mag een column schrijven, iedereen kan acteren, iedereen is journalist, iedereen kan met zijn doe-het-zelf-doos al bijna een blindedarmoperatie uitvoeren, iedereen mag beroemd zijn en iedereen is ook beroemd. Mensen zien niet meer het verschil tussen Ko van Dijk en een 'Idol' die gisteravond nog borden stond te wassen."⁴¹⁷

De canon als voorbeeld

Een onderwerp waarover vakgenoten en publiek wel uitvoerig hebben gediscussieerd is de canon voor de Nederlandse cultuurgeschiedenis voor 8-14-jarigen. Naar aanleiding van een voorstel van de raad in zijn eerste *Stand van educatief Nederland* heeft de canoncommissie onder leiding van prof. dr. Frits van Oostrom de officiële Canon van Nederland opgesteld (Entoen.nu). Deze bevat vijftig vensters met personen en gebeurtenissen, goed combineerbaar met een indeling in de eerder voorgestelde tien tijdvakken, die elke 8-14-jarige zou moeten kennen.

Inmiddels blijkt er veel behoefte te zijn aan een canon van gemeenschappelijke kennis. De canon is blijkbaar een passende vorm, een geschikt vehikel om een nieuwe verbinding te leggen tussen lokale en regionale cultuurgeschiedenis en het onderwijs. Verschillende steden en regio's zijn bezig met het ontwikkelen van een eigen canon. Amsterdam heeft bijvoorbeeld een officiële canon opgesteld onder leiding van geschiedenishoogleraar Piet de Rooy. Niemand kan blijkbaar om canons heen. Er komt een watercanon en onlangs is een bètacanon gepresenteerd. De canon van het Nederlandse Landschap is gemaakt in opdracht van de provincies: een verzameling van zestig landschapstypen die de Nederlander gezien moet hebben. Over de verschillende canons wordt vaak publiekelijk een geanimeerd debat gevoerd. Het debat gaat vaak over de waarde van de canon in kwestie voor het onderwijs. Hieruit blijkt dat er een kanaal dient te zijn waarop experts, geïnteresseerd publiek en onderwijs elkaar kunnen ontmoeten.

⁴¹⁶ Onderwijsraad, 2006f.

⁴¹⁷ Groot talent voor verdringen. *De Volkskrant*, 27 september 2008, p. 37.

De canonmethode toegepast met het oog op onderwijs

De Historische Canon van Leiden: geschreven met onderwijs in gedachten

Leiden heeft net als veel andere gemeenten een eigen historische canon. Maar: "De Leidse Canon is anders dan andere canons", meent redacteur Rudi van Maanen, bijzonder hoogleraar Stadsgeschiedenis. Volgens Van Maanen is de Leidse canon een onmisbaar standaardwerk voor de Leidenaar. "Wil je je verbonden voelen met een stad en er volwaardig in meedraaien, dan is het belangrijk om de historische achtergrond van die stad te kennen. De wereld waarin wij wonen is niet uit het niets ontstaan. Door je te verdiepen in de geschiedenis van je omgeving, leer je je eigen denkbeelden relativeren en begrijp je meer van de mensen met wie je samenleeft. Ik vind het daarom ook leuk te zien dat er buurten zijn waar allochtone Nederlanders belangstelling tonen voor de buurthistorie."

Ook het onderwijs moet de Leidse canon benutten. Maanen is niet bang dat leraren de canon links laten liggen omdat die te specifiek op Leiden gericht zou zijn. "We hebben verwijzingen opgenomen naar de tien tijdvakken die landelijk structuur geven aan het geschiedenisonderwijs. Ook staan er verwijzingen in naar de Canon van Nederland van de commissie-Van Oostrom. We hebben er als redactie alles aan gedaan om een document te maken waarmee allerlei groepen in de samenleving makkelijk aan de slag kunnen."

De Canon van Friesland: met aanbevelingen voor implementatie in het onderwijs

De Canon van Friesland in elf en dertig vensters is in opdracht van de Provincie Fryslân ontwikkeld door een onafhankelijke commissie onder eindredactie van prof. dr. Goffe Jensma. De Friese canon is bedoeld als een (gedeeltelijke) aanvulling op en vervanging van de Canon van Nederland. De belangrijkste reden om een Friese canon te laten maken is een educatieve. De Provincie Fryslân stelt zich ten doel leerlingen en docenten van het basis- en voortgezet onderwijs in Friesland middelen aan te reiken voor het geschiedenisonderwijs. Met een selectie van onderwerpen uit de Friese geschiedenis kunnen leerlingen historisch leren denken.

De commissie doet zestien aanbevelingen aan de provincie om tot een goede implementatie en verankering van de canon in het onderwijs te komen. Enkele aanbevelingen springen in het oog.

- Provincie en rijk doen in het kader van de in te stellen stuurgroep Ruimte, regie en rekenschap op korte termijn onderzoek naar de mogelijkheid tot verplichte gedeeltelijke invoering van de Canon van Friesland in het onderwijscurriculum.
- De Provincie Fryslân stelt op korte termijn middelen ter beschikking voor educatieve uitbreiding van de canon op de website www.11en30.nu. Door hier lespakketten en achtergrondliteratuur aan te bieden, wordt op korte termijn de verankering van de canon in het onderwijs gestimuleerd.
- Provincie, schoolbesturen, lerarenopleidingen en andere betrokken instellingen sluiten een convenant af om in de komende vijf jaar te werken aan de verdere invoering van de canon.

De Canon van Tilburg: allereerst een onderwijsproject

De Tilburgse canon belicht vijftig onderwerpen over de plaatselijke geschiedenis vanaf de prehistorie tot heden. Het verschil met andere lokale canons is dat de onderwerpen zo zijn gepresenteerd dat het verleden niet iets geïsoleerds is, maar iets wat je ook nu nog kunt zien en ervaren. Deze opzet is van belang om vooral bij de jongere generaties het erfgoed onder de aandacht te brengen. Zij zullen er straks voor moeten zorgen dat het erfgoed goed onderhouden wordt. De Tilburgse canon is allereerst een onderwijsproject voor leerlingen van het basis-onderwijs (vanaf groep 5) en het voortgezet onderwijs. Een canon is een manier om richting te geven aan het geschiedenisonderwijs.

Bronnen: <http://www.nieuws.leidenuniv.nl/de-historische-canon-van-leiden-anders-dan-andere-canons.jsp>; www.tresoar.nl;
<http://www.stadsmuseumtilburg.nl/content/view/84/>

Canon wordt praktijk in het onderwijs

Het debat over de canon lijkt niet voor niets te zijn gevoerd. Het is een fraai voorbeeld van een breed gedragen ontwikkeling waarin veel steden en dorpen, regio's en landschappen hun canon hebben opgesteld, altijd met het uitzicht op opname in het onderwijs. Het is geen exclusief debat onder vakhistorici en vakdidactici geschiedenis, maar een debat onder alle belangstellende burgers. De Canon van Nederland is be-

doeld voor het onderwijs aan 8-14-jarigen. Het is denkbaar, zo stelde de raad in zijn advies *De verbindende schoolcultuur* (2007a), een voortgezette canon te ontwerpen. Over een aantal jaren zal 50% van een leeftijdsgroep bestaan uit hoger opgeleiden. Deze zullen een brede culturele bagage nodig hebben. Het hoger onderwijs heeft daarmee een duidelijk taak in het verder brengen van algemene ontwikkeling.

Debat nu sterk verschillend per vak

Het aanzwengelen van het debat over de inhoud van het onderwijs is echter niet altijd even gemakkelijk. De populariteit van het canondebat kan voor een deel zijn veroorzaakt door de voortgaande worsteling rondom de Nederlandse identiteit. In de meeste vakken wordt ook niet zo duidelijk het publiek gezocht als bij de canon van de Nederlandse cultuurgeschiedenis.

In de praktijk is het debat over de inhoud van vakken voornamelijk een debat van vakgenoten. Hoewel er publiekelijk en in de politiek veel discussie wordt gevoerd over het onderwijs in Nederland, gaat deze discussie zelden over de specifieke inhoud van vakken of programma's. Vaak gaat de maatschappelijke discussie over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen, de algemene doelstellingen van het onderwijs of de randvoorwaarden die voor het onderwijs moeten gelden. Het maatschappelijk debat heeft geen directe invloed op de inhoud van vakken. Het recente maatschappelijke en politieke debat over het reken- en taalonderwijs is daar een uitzondering op (zie paragraaf 10.3).

Bij veel vakgebieden vinden inhoudelijke veranderingen in de centrale concepten voornamelijk plaats als gevolg van veranderingen in de wetenschap of als gevolg van technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is het geval bij biologie, de beroepsgerichte technische vakken (metaaltechniek, elektrotechniek, installatietechniek, instalektro, metalektro; de zogenoemde MEI-vakken) en in zekere mate bij het vak wiskunde in het middelbaar beroepsonderwijs. Bij het vak wiskunde in de tweede fase havo/vwo zijn veranderingen meestal ingegeven door het streven het vak wiskunde beter te laten aansluiten op de eisen die vervolgopleidingen stellen. Bij de vakken wiskunde en biologie in de tweede fase hebben ook veranderingen in het aantal beschikbare uren invloed gehad op de inhoud. Bij economie waren inhoudelijke veranderingen ingegeven door een gewijzigde visie op de doelstellingen van het vak in de tweede fase. De opleiding sociaal pedagogisch werk veranderde omdat de maatschappij andere eisen is gaan stellen aan bijvoorbeeld de kinderopvang. Het vak wiskunde in het middelbaar beroepsonderwijs veranderde inhoudelijk door de invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur.

Veranderingen in vastgelegde leerinhouden leiden lang niet altijd tot veranderingen in de onderwijspraktijk. Bij een aantal vakken blijken echte veranderingen pas op te treden als er centrale toetsing plaatsvindt. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de invoering van het CAD (Computer Aided Design) tekenen in de MEI-vakken. In de onderwijspraktijk werd daaraan pas serieus aandacht besteed toen de eerste examenopgave over dit onderwerp verscheen. Hetzelfde geldt voor het aanleren van een professionele houding of professionele vaardigheden in de beroepsgerichte technische vakken. Docenten zijn geneigd daaraan minder aandacht te besteden dan aan beroepsvaardigheden. Bij wiskunde in de tweede fase havo/vwo en bij biologie bleken bepaalde onderwerpen minder aandacht te krijgen als ze niet in het centraal examen werden getoetst maar in het schoolexamen, waarvoor de school verantwoordelijk is.

Casus biologie: debat steeds diffuser

Bij het vak biologie hebben vakdidactici bijvoorbeeld steeds een entamerende en uitvoerende rol gehad in het vernieuwingsproces van het curriculum, vanaf 1975 ondersteund door professionele leerplanontwikkelaars van de SLO, en door het Nederlands Instituut voor Biologie (NIBI), de beroepsvereniging voor biologen.⁴¹⁸ In de onderwijscommissie van het NIBI, actief tot aan 2006, waren docenten vertegenwoordigd

⁴¹⁸ Kerkhoffs e.a., 2009.

uit havo, vwo en vmbo, en partijen als de inspectie (tot halverwege de jaren negentig), vakdidactici uit het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, en een vertegenwoordiger van de biologiesectie van de Nederlandse Vereniging voor het Onderwijs in de Natuurwetenschappen (NVON).

Op dit moment is het debat echter diffuus. Er is geen forum waar het debat wordt gevoerd. Wel laat de kerncommissie van de Commissie Vernieuwing Biologie Onderwijs (CVBO) zien wat er in het nieuwe programma van docenten te verwachten is aan concepten en contexten (bijvoorbeeld in het vaktijdschrift *Bionieuws*, en op conferenties).

Voor het geïnteresseerde publiek vond het debat veelal buiten het zicht plaats. Slechts op bepaalde punten haalde het debat de media, en dan lang niet altijd gebaseerd op feiten. Zo was ten tijde van een actueel debat over 'intelligent design' de evolutietheorie een onderwerp van gesprek.⁴¹⁹ Daarbij werd onder meer naar voren gebracht dat evolutie in het centraal examen moet, terwijl dit onderwerp al in het examenprogramma zit.

Casus economie: vakgenotendebat toegenomen

In het economieonderwijs is het vakgenotendebat de afgelopen tijd geïntensiveerd. In het verleden was er weinig overleg tussen de verschillende onderwijslagen in het economieonderwijs. Tijdens de ontwikkeling van een nieuw examenprogramma voor het vak economie is echter een intensieve samenwerking ontstaan tussen het wetenschappelijk onderwijs en het voortgezet onderwijs. Deze kruisbestuiving leidde tot meer betrokkenheid van verschillende professoren zoals Heertje, Teulings, Hinloopen, van Damme, Boot en Theeuwes. Deze betrokkenheid heeft belangrijk bijgedragen aan de verschuiving van de specifieke leerinhouden. Tevens vormen enkelen nu de zogenoemde vakraad die het economieonderwijs in de tweede fase havo/vwo ondersteunt.

De adviezen van de commissies-Teulings hebben in het vakgenotendebat geleid tot een intensieve discussie. In verschillende vakbladen zoals het *Tijdschrift van het Economieonderwijs* (het orgaan van de vakvereniging), *Factor D* (orgaan van de Landelijke Werkgroep Economieonderwijs), *ESB*, en ook in dagbladen zoals *de Volkskrant*, *Trouw* en het *NRC Handelsblad* zijn enkele stukken verschenen. Er zijn vele raadgevingen en bijeenkomsten georganiseerd waar docenten en anders betrokkenen in de gelegenheid zijn gesteld om in debat te gaan met commissieleden. Maar het landelijke nieuws berichtte slechts mondjesmaat over de ontwikkeling van een nieuw economieprogramma en de discussie vond vooral onder vakgenoten plaats.

Beroepsgerichte vakken: met name belang werkgevers

In de meer beroepsgerichte vakken zoals de MEI-vakken op het vmbo en mbo spelen ook de werkgevers en werknemers een belangrijke rol bij het debat over de inhoud van het onderwijs. Maar ook hier is het vooral een vakgenotendebat. Docenten worden veel minder dan in het algemeen vormend onderwijs betrokken bij dit debat. Bij bezoeken aan bedrijven of beurzen zien zij hoe de techniek zich ontwikkelt. In de media wordt over specifieke vakinhouden nauwelijks gedebatteerd. Wel wordt er vaak gesproken over algemene beroepsvaardigheden (omgangsnormen, op tijd komen, enzovoort).

Momenteel zijn veel van de vwo- en havo-programma's in herziening. De procedure verschilt van vak tot vak. Ook de verantwoordelijkheid voor de invoering van de nieuwe programma's is verschillend geregeld.

⁴¹⁹ Intelligent design wordt door sommige wetenschappers gezien als een alternatief voor de evolutietheorie. Intelligent design stelt ontwerp als centraal onderliggend thema, naast het concept van wanorde en toeval, dat centraal staat in het darwinistische denken. Daarmee laat het meer ruimte voor een 'schepper'.

In het voor de raad uitgevoerde onderzoek onderscheidt de SLO de volgende procedures:⁴²⁰

- er is een commissie die het terrein in kaart brengt en advies uitbrengt, waarna een andere commissie, de discussie gehoord, een nieuw programma ontwerpt (procedure bij de vakken geschiedenis, economie);
- een commissie brengt het terrein in kaart, en gaat vervolgens modules ontwerpen en in het onderwijs uittesten (scheikunde);
- een commissie ontwerpt een nieuw programma met wat modelmateriaal (natuurkunde, biologie);
- een commissie stelt een aantal subcommissies in die elk een of meer programma's opstellen (wiskunde); en
- een commissie ontwerpt een programma (maatschappijleer).

Eigenlijk doen geen twee commissies het op dezelfde manier. Ze zijn ook op telkens verschillende wijze samengesteld, de rol van Cito en de SLO verschilt, en het aandeel van vo- en ho-vertegenwoordigers is niet constant. De SLO adviseert om bij toekomstige vernieuwingen (zoals de vernieuwingen in het vmbo die eraan zitten te komen) aan één organisatie te vragen een samenhangend programma voor de verschillende vernieuwingen op te stellen.⁴²¹

Publieke debat vind nauwelijks plaats

Geconcludeerd kan worden dat het debat op dit moment vooral plaatsvindt onder vakgenoten.⁴²² Daarbij wordt het deels gevoerd via vaktijdschriften en via bijvoorbeeld seminars, studiedagen, discussiemiddagen, fora, conferenties, symposia en masterclasses over onderwijs. Deze bijeenkomsten hebben deels een inhoudelijk, deels een netwerkgericht karakter. Docenten zijn maar ten dele betrokken bij het debat over de onderwijsinhoud. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat docenten op middelbare scholen zeggen te verdrinken in de ruimte die er is ontstaan door de recente globalisering van de eindtermen.⁴²³

Het publieke debat over de inhoud van het onderwijs vindt op dit moment nauwelijks plaats. En daar waar het wel plaatsvindt lijkt het vooral gebaseerd op emotie en meestal niet op kennis van zaken. Om het debat te stimuleren moet er daarom heldere informatie beschikbaar komen voor het geïnteresseerde publiek over wat op welk moment de inhoud van het onderwijs zijn. Vervolgens zou het debat kunnen worden gestimuleerd door hiervoor fora open te stellen. De verschillende inhoudelijke vakverenigingen kunnen in de debatten apart en ook gezamenlijk aandacht besteden aan het overzicht over vakken en de plaats in het hele curriculum.⁴²⁴

Wat stelt de raad voor?

De raad zou onderwijsinhouden meer in het centrum van de aandacht willen stellen, zowel bij vakgenoten (alle docenten, hoogleraren/lectoren en branche) als bij het geïnteresseerde publiek (ouders en jongeren; overige burgers). Het debat over de inhoud van het onderwijs zou veel meer op het publieke podium gevoerd moeten worden. Hiermee beoogt de raad in eerste instantie een leerproces te faciliteren – het debat heeft namelijk ook een maatschappelijk vormende waarde. Daarnaast kunnen op termijn verbanden worden gelegd tussen ontwikkeling van de inhoud, het gebruik en vervolgens de verbetering van inhoud. Op deze manier kan het debat op termijn wellicht gebruikt worden om te helpen bij de het bepalen van de inhoud van het onderwijs.⁴²⁵

⁴²⁰ Kerkhoffs e.a., 2009.

⁴²¹ Kerkhoffs e.a., 2009.

⁴²² Kerkhoffs e.a., 2009.

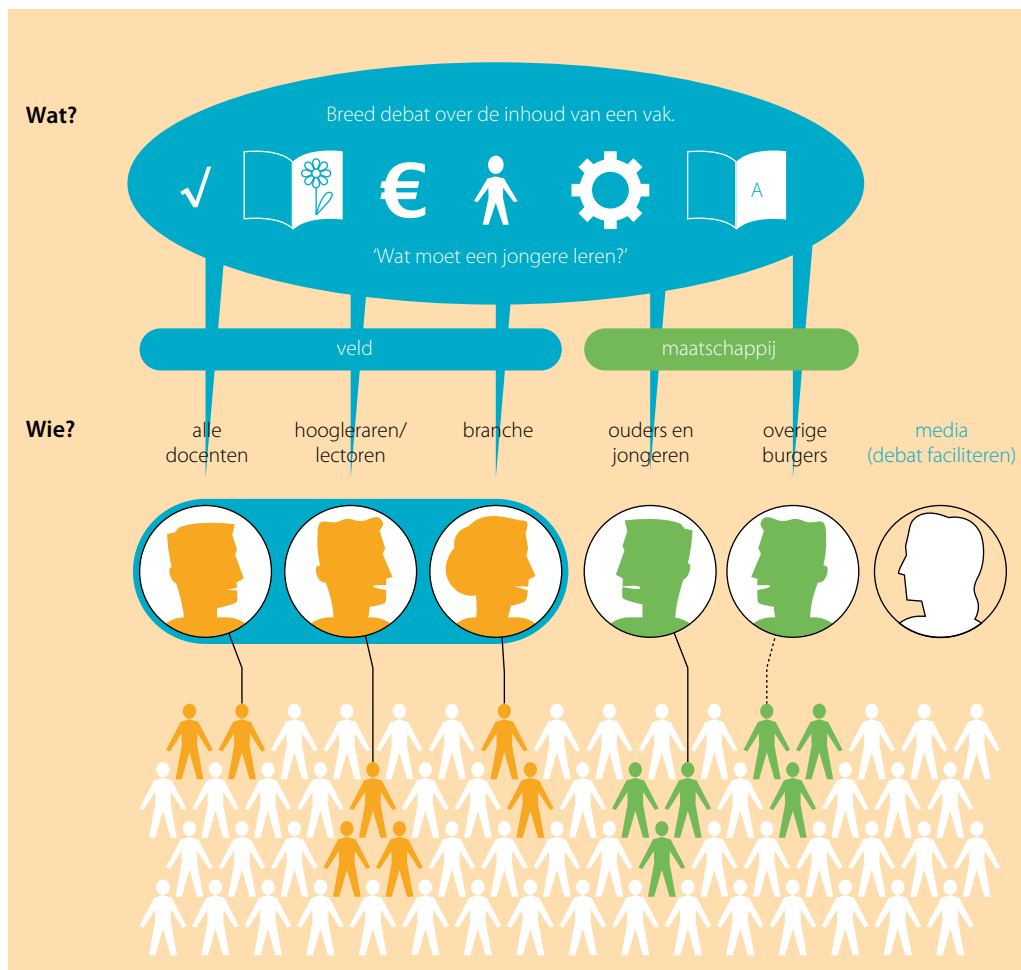
⁴²³ SLO, 2008.

⁴²⁴ Zie ook: Onderwijsraad, 2006f.

⁴²⁵ Dit adviseerde de raad eerder in de verkenning *Versteviging van kennis in het onderwijs* (2006f).

Figuur 27 Meepraten over onderwijs

Debat over vakinhouden is een goede manier om betrokkenheid bij het onderwijs te vergroten en kennis op te doen.



© Schwandt infographics

De raad stelt voor het debat als volgt verder vorm te geven.

- Inhoudelijke vakorganisaties die daarvoor belangstelling hebben organiseren het debat in hun eigen kring systematischer en geven vooral systematischer aandacht aan de activering en verwerking van de bijdragen van geïnteresseerde burgers.
- Inhoudelijke vakorganisaties die daarvoor opteren kunnen een stap verder gaan en naast het debat in eigen kring een parallel publieksdebat organiseren. Deze vakorganisaties in ruime zin vinden we in elke onderwijssoort; vaak zijn ze landelijk opgezet maar vooral in het hoger onderwijs bestaan ze per opleiding per instelling.
- De minister toont belangstelling voor deze debatten en faciliteert waar nodig bepaalde vormen. Het gaat om bescheiden bedragen: voor circa 10.000 euro kan een debat met een geïnteresseerd publiek worden opgezet. Omdat het gaat om een brede activering rond inhouden van vakken en leergebieden zijn tientallen debatten ook wel nodig om deze insteek tot uitdrukking te brengen.

- Koepels van inhoudelijke vakverenigingen zoals het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (VVVO) of de Stichting Platforms VMBO (SPV) ondersteunen de debatten door bijvoorbeeld inhoudelijke en organisatorische uitwisseling. Hierbij zou ook de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) een rol kunnen spelen, aangezien de debatten ook kunnen bijdragen aan inhoudelijke scholing van docenten.
- Ondersteuning vindt daarnaast plaats via debatten op televisie, die daarna via internet, lokale televisiezenders en in bijvoorbeeld onderwijsbijlagen bij dagbladen worden voortgezet door een algemeen publiek.⁴²⁶ Hierbij kunnen ook voorzieningen als Kennisnet behulpzaam zijn.

12.6

Aanbeveling 4: Naar een infrastructuur voor Uitgebreid Onderwijs

Scholen en andere onderwijsinstellingen spelen bij het leren een belangrijke rol, maar leren en onderwijs vindt op veel meer plekken en tijden plaats dan de formele schooltijd. Het beperkt zich niet tot de 1.040 uren voor brugklassers, de 940 uren in de basisschool, of de 850 uren in het middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast worden scholen ook geconfronteerd met veel en uiteenlopende maatschappelijke verwachtingen.⁴²⁷ Al eerder pleitte de raad ervoor om de effectieve leertijd van leerlingen te verlengen om zo alle talenten beter te kunnen benutten.⁴²⁸ Deze leertijd kan worden vergroot door scholen en onderwijsinstellingen zelf (verlengde schooldag, plusklassen, hounourstrajecten, Studium Generale) en door andere instellingen en organisaties.

Daarbij valt te denken aan vervolgonderwijs (pre-gymnasium, pre-university college) en aan organisaties buiten het formele onderwijs (muziekscholen, taalscholen, educatieve naschoolse opvang, zomeronderwijskampen en non-formele educatie voor volwassenen). Tot slot zijn er nog mogelijkheden die open leer-middelen bieden, zowel binnen als buiten het reguliere onderwijs. Het samenspel van al deze vormen van leren vat de raad onder de noemer Uitgebreid Onderwijs (UO).

De activiteiten van de voorzieningen voor Uitgebreid Onderwijs kunnen vallen onder de noemer van formeel leren, in de zin dat zij bijdragen aan het behalen van erkende diploma's en kwalificaties gerelateerd aan een bepaald maatschappelijk effect. Andere vormen vallen eerder onder de noemer van non-formeel leren. Deze activiteiten zijn wel bedoeld voor intentioneel en systematisch leren, maar spelen zich af in een andere setting dan de school en leiden niet tot een erkend diploma of kwalificatie.⁴²⁹ Informeel leren dat is ingebed in activiteiten die niet intentioneel op 'leren' zijn gericht wordt in deze analyse buiten beschouwing gelaten, omdat dit niet (of minder makkelijk) door de op educatie gerichte instellingen te organiseren is. Figuur 28 geeft een (niet uitputtend) overzicht van onderwijsactiviteiten die buiten het reguliere onderwijs om georganiseerd worden, geordend naar de drager van deze activiteiten.

⁴²⁶ Overigens is de bijlage Wetenschap en Onderwijs van *NRC Handelsblad* onlangs gerestyled in een bijlage Wetenschap. Onderwijs komt volgens *NRC Handelsblad* aan de orde op de redactionele pagina's, en in de bijlage Zaterdags Bijvoegsel.

⁴²⁷ Onderwijsraad, 2008e.

⁴²⁸ Onderwijsraad, 2007f.

⁴²⁹ Doets e.a., 2008.

Figuur 28 **Vormen van Uitgebreid Onderwijs naar drager**

Drager	Vorm van Uitgebreid Onderwijs
Door onderwijsinstellingen georganiseerd	• Voorschool, leeropvang, 3-jarigen in kleuteronderwijsperiode • Verlengde schooldag • Honourstrajecten • Plusklassen • Studium Generale
Door vervolgonderwijs georganiseerd	• Pre-promotietraject • Junior college • Pre-university college • Pre-gymnasium • PhD traject (Leiden)
Door andere instellingen georganiseerd	• Huiswerkinstituten (extern, maar ook intern door de school zelf of een nevenstichting van de school aangeboden) • Weekendschool • Extracurriculair aanbod • Sport- & cultuurcentra kunnen gekoppelde curriculumextensies bieden (op het gebied van muziek, sport, beeldende kunsten) • Taalschool • Muziekschool • Naschoolse activiteiten (vso, tso, nso) • Zomeronderwijskamp • Non-formele (volwassenen)educatie
Individuele mogelijkheden door ict	• Toegang tot open leermiddelen • 'Gamebased learning'

Hieronder lichten we enkele voorbeelden van deze activiteiten toe.

Verlengde schooldag

In het kader van een verlengde schooldag (vsd) krijgen leerlingen op een of twee middagen na schooltijd activiteiten aangeboden, zoals kunstzinnige vorming, sport en spel, wetenschap en techniek, of natuur en milieu.⁴³⁰ De activiteiten worden meestal ontwikkeld in samenwerking met instellingen voor sociaal-cultureel werk, sportverenigingen, centra voor kunstzinnige vormgeving, bibliotheken, enzovoorts. De gemeente biedt vaak ondersteuning. Tussen 1997 en 2001 is onder leiding van het Expertisecentrum Brede School van het toenmalige Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) het Landelijk Experiment Verlengde Schooldag vo uitgevoerd. Dit project had tot doel programma's voor de verlengde schooldag te ontwikkelen die bijdragen aan de sociale competentie van leerlingen, en die hun binding met school en de omgeving versterken. Momenteel is er geen landelijk beleid dat de organisatie van verlengde schooldagen stimuleert en het vormt geen kernelement van cultuur-, sport- of onderwijskansenbeleid.

Kleuteronderwijsperiode

Het huidige kabinet streeft ernaar alle kinderen tussen 2,5 en 4 jaar met een taalachterstand in 2011 aan voor-schoolse educatie deel te laten nemen. Deze educatie moet kwalitatief goed zijn en financieel toegankelijk.

⁴³⁰ <http://www.bredeschool.nl/bibliotheek/themas-en-beleidsreinen/verlengde-schooldag.html>.

Het totale budget loopt op tot 210 miljoen euro in 2011. Ondanks deze landelijke doelstelling hebben de gemeenten een regierol bij de voorschoolse educatie. Zij beheren de financiën, bepalen wie tot de doelgroep behoren, welke programma's worden aangeboden, voor hoeveel dagdelen per week dat gebeurt en door welke instellingen.

In zijn advies *Een rijk programma voor ieder kind* adviseerde de raad onlangs scholen voor basisonderwijs ook een grotere rol te laten spelen in meer pedagogisch gerichte programma's voor het jonge kind (vanaf 3 jaar). De raad is dan ook voorstander van een publiek bekostigde kleuteronderwijsperiode voor 3-5-jarigen, voor de 3- en 4-jarigen op vrijwillige basis.

Honourstrajecten en plusklassen

Voor begaafde leerlingen organiseren onderwijsinstellingen de laatste tijd steeds meer extra activiteiten (zie ook hoofdstuk 10 over uniformiteit en differentiatie). Zo worden er in het basisonderwijs plusklassen georganiseerd en kunnen gemotiveerde en begaafde studenten op de universiteit deelnemen aan honourstrajecten. Deze trajecten worden momenteel gefinancierd uit de lopende middelen.⁴³¹ Voor het bevorderen van excellentie op de universiteiten heeft de minister onlangs 40 miljoen euro subsidie uitgetrokken. Toekenning vindt plaats in het kader van het Sirius-programma.

Activiteiten voor getalenteerden door het vervolgonderwijs

Het (potentiële) vervolgonderwijs organiseert diverse programma's die met name bedoeld zijn voor extra getalenteerde leerlingen. Hierbij is er in principe geen bemoeienis vanuit het ministerie van OCW. Zo mogen op diverse universiteiten scholieren alvast ruiken aan het studeren in zogenoemde Junior of Pre University Colleges.⁴³² Deze activiteiten worden met name georganiseerd voor de bètavakken. Op het Utrechtse Junior College volgen vwo'ers twee jaar lang exacte vakken op de universiteit. Groningen heeft het bèta-steunpunt, waar scholieren hulp kunnen krijgen bij het maken van een profielwerkstuk. De universiteit stelt ook de laboratoria open voor vwo-scholieren en geeft ze examentraining in exacte vakken.

Een relatief nieuwe activiteit is het pre-gymnasium. Bijvoorbeeld bij het Stedelijk Gymnasium te Leiden kunnen leerlingen uit het basisonderwijs die behoefte hebben aan meer uitdaging en verdieping opdrachten uitvoeren onder begeleiding van leerlingen en docenten van het gymnasium. Deze activiteiten zijn aanvullend aan de reguliere onderwijstijd. Ze worden in principe volledig gefinancierd door het vervolgonderwijs, aangezien ze ook een vorm van leerling/studentwerving zijn.

Huiswerkbegeleiding

Zoals uit het onderzoek van het IVA in opdracht van de raad bleek, maakt inmiddels zo'n 6 à 11% van alle scholieren gebruik van huiswerkbegeleiding.⁴³³ Deze vindt veelal plaats in commerciële huiswerkinstituten. Maar huiswerkinstituten worden inmiddels ook gedeeltelijk betaald uit de zogenoemde rugzakjes en uit fondsen voor achterstandsbestrijding.

Soms bieden scholen voor voortgezet onderwijs ook zelf huiswerkbegeleiding aan. Een voorbeeld is het Haagse Zandvlietcollege, waar leerlingen vier middagen in de week onder toezicht van een docent en met hulp van enkele bovenbouwleerlingen huiswerk kunnen maken en zich kunnen laten overhoren.

Zomeronderwijskamp

Zomeronderwijskampen, waarbij leerlingen in de zomermaanden optioneel onderwijs volgen, worden door veel verschillende instellingen georganiseerd. Zo houdt IBM jaarlijks een zomeronderwijskamp voor

431 Persbericht OCW van 10 november 2008. Gezamenlijke investering van ruim 56,5 miljoen voor excellentie in het hoger onderwijs.

432 Zie ook het advies *Een succesvolle start in het hoger onderwijs* (2008d).

433 Sontag e.a., 2009.

meisjes.⁴³⁴ IBM hoopt op deze manier meisjes te interesseren voor techniek. Afgelopen jaar bouwden de meisjes in teams Legorobots die opdrachten moesten kunnen uitvoeren. Ook organisaties van in Nederland levende minderheden organiseren dit soort activiteiten. De boeddhistische tempel in Amsterdam organiseert bijvoorbeeld al sinds 1997 een zomerkamp over Chinese taal en cultuur.⁴³⁵ Doelgroep van dit kamp zijn vooral Chinees-Nederlandse kinderen en jongeren van 7 tot 16 jaar.

Daarnaast zijn er onderwijsinstellingen die onderwijsactiviteiten in de zomermaanden organiseren. Zo heeft de Universiteit Twente een week voor allochtone Nederlandse mbo-scholieren op niveau 4. Niet om ze direct te werven, maar om hun ambitie te prikkelen.⁴³⁶

Naast kampen die iets extracurriculairs bieden, zijn er zogenoemde bijspijkerkampen. Een voorbeeld zijn de kampen die in alle vakanties door stichting Anderwijs worden georganiseerd voor scholieren uit het voortgezet onderwijs. Anderwijs draait geheel op vrijwilligers, veelal studenten, tussen de 20 en 30 jaar. Anderwijs is niet gericht op winst, maar wil puur kostendekkend werken. Ouders wordt een (inkomensafhankelijke) bijdrage van 200 tot 400 euro per week gevraagd. Ook op een aantal universiteiten kunnen examenkandidaten worden 'bijgespijkerd'. Vaak vinden deze activiteiten vlak voor het centraal schriftelijk examen plaats.

Talenonderwijs

Ook onderwijs in talen wordt voor een deel buiten de school gevolgd. In totaal bieden 54 instellingen (17%) cursussen aan die specifiek bedoeld zijn voor kinderen en jongeren tot 18 jaar.⁴³⁷ Ze volgen deze cursussen om de taal van het land van herkomst van ouders of grootouders te leren, omdat het gezin wil emigreren of als bijles voor het schoolonderwijs. Kindercursussen worden door commerciële bureaus gegeven en ook vaak door belangenverenigingen en particuliere stichtingen van verschillende bevolkingsgroepen in Nederland. Een kindercursus kost gemiddeld 210 euro.

Brede ontwikkeling in Studium Generale

Op alle universiteiten in Nederland en op sommige hogescholen is een afdeling met een Studium Generale-achtige doelstelling actief. Studium Generale organiseert lezingen, discussies, cursussen en podiumprogramma's op het gebied van wetenschap, kunst en cultuur. Daarmee proberen de afdelingen Studium Generale zich in te zetten voor een brede academische vorming van studenten. De programma's zijn allemaal vrijwillig. Financiering komt voor rekening van de universiteiten.

Wat stelt de raad voor?

Op dit moment zijn initiatieven op het terrein van Uitgebreid Onderwijs met name privaat geïnitieerd. Zij komen vaak voort uit betrokkenheid bij de ontwikkeling van jongeren. De raad juicht deze betrokkenheid van harte toe, en zou deze graag verder stimuleren. Om recht te doen aan de bijdrage van deze voorzieningen zou het in een aantal gevallen goed zijn deze te stroomlijnen en af te stemmen met het reguliere onderwijs. In zijn verkenning *Leren in samenspel* (2003a) adviseerde de raad om meer open, interactieve leerarrangementen binnen en buiten de school te realiseren. Deze lijn vervolgt de raad in zijn huidige pleidooi voor een concept van Uitgebreid Onderwijs, waarin plaats is voor verschillende voorzieningen die samen zorgen voor een optimaal leerklimaat voor jongeren. Dit betekent niet dat deze activiteiten een verplichtend karakter moeten krijgen. Activiteiten die onder Uitgebreid Onderwijs vallen zijn in principe aanvullend aan het reguliere onderwijs. Het gaat daarbij om het scheppen van voorwaarden, het stimuleren van talenten en het bij elkaar brengen van voorzieningen.

434 http://www.almerevandaag.nl/nieuws/almere/article3662552.ece/Meisjes_bouwen_eigen_Legorobot_tijdens_ict-zomerkamp.

435 <http://www.ibps.nl/nl/hehuaactiviteit.htm>.

436 http://punt.avans.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=5607.

437 Zie ook: Onderwijsraad, 2008h.

De raad pleit ervoor het concept van Uitgebreid Onderwijs (UO) tot leidraad van toekomstig onderwijsbeleid te maken. Het concept UO beoogt verschillende zaken onder één noemer te brengen en systematischer in te zetten voor onderwijsdoelen. De raad wil daarbij nadrukkelijk de private initiatieven niet ontmoedigen, maar er veeleer voor zorgen dat deze de erkenning krijgen die hen toekomt, als leverancier van een belangrijke bijdrage aan ons onderwijs. Het concept UO is van toepassing op zowel leerplichtig onderwijs als niet-leerplichtig onderwijs en het dient zowel de kwalificerende als de socialiserende functie van onderwijs. De school kan hierbij ook zorgen voor een platform voor de noodzakelijke reflectie op de elders ondernomen activiteiten.⁴³⁸ De raad stelt voor het concept van Uitgebreid Onderwijs in drie vormen nader gestalte te geven: (1) Uitgebreid Onderwijs dat direct bijdraagt aan een basisniveau taal & rekenen; (2) Uitgebreid Onderwijs dat bijdraagt aan vakken rondom deze basisvakken; en (3) Uitgebreid Onderwijs voor speciale inhoud-doelgroepcombinaties. Bij elke vorm van UO verschilt de verantwoordelijkheid van de minister en past een andere financiering.

In de *eerste vorm* draagt de minister directe verantwoordelijkheid voor de inzet van UO om te bereiken dat circa 90% van de leerlingen het basisniveau haalt in de vakken taal en rekenen in het basisonderwijs en de vakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen in het voortgezet onderwijs. Hieronder vallen op dit moment voorschoolse educatie (straks samenhangende kleuteronderwijsperiode voor 3-5-jarigen), vroegschoolse educatie, onderwijsgebonden naschoolse opvang, verlengde schooldag, schakelklassen en huiswerkvoorzieningen. Deze vormen van UO vallen in de visie van de raad in principe onder publieke bekostiging. Dat geldt dus ook voor huiswerkvoorzieningen. Over de bijzondere oogmerken en wijze van bekostiging kan in 2009 een gerichte discussie plaatsvinden. Zo'n debat gaat dan niet alleen over één enkele vorm van UO (bijvoorbeeld huiswerkvoorzieningen), maar zal ook moeten kijken naar wat er nog meer aan UO van belang is. Het voordeel van een concept als UO is dat een mogelijke bekostiging van huiswerkvoorzieningen geplaatst kan worden in een breder kader: voor wie, met welke oogmerken en met welke bedragen zal een huiswerkvoorziening opgenomen kunnen worden in het bredere verband en afgewogen tegen andere vormen van UO.

De *tweede vorm* van UO heeft betrekking op de vakken en leergebieden die rond deze basale vakken liggen. De extra leertijd kan benut worden door leerlingen/studenten uit achterstandsgroepen, door reguliere leerlingen en door leerlingen met speciale talenten. Scholen en ho-instellingen voorzien al regelmatig in extra leertijd voor deze categorieën leerlingen/studenten binnen de mogelijkheden die ze hebben. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om plusklassen, pre-university colleges en Studium Generale. Deze vormen van UO kunnen onder verantwoordelijkheid van de minister vallen, wanneer deze bijdragen aan het behalen van formele diploma's uit het leerplichtig onderwijs, maar dat is niet noodzakelijk. Wel kan de minister de budgettaire ruimte die instellingen hiervoor hebben, verruimen via een gericht projectenbeleid.

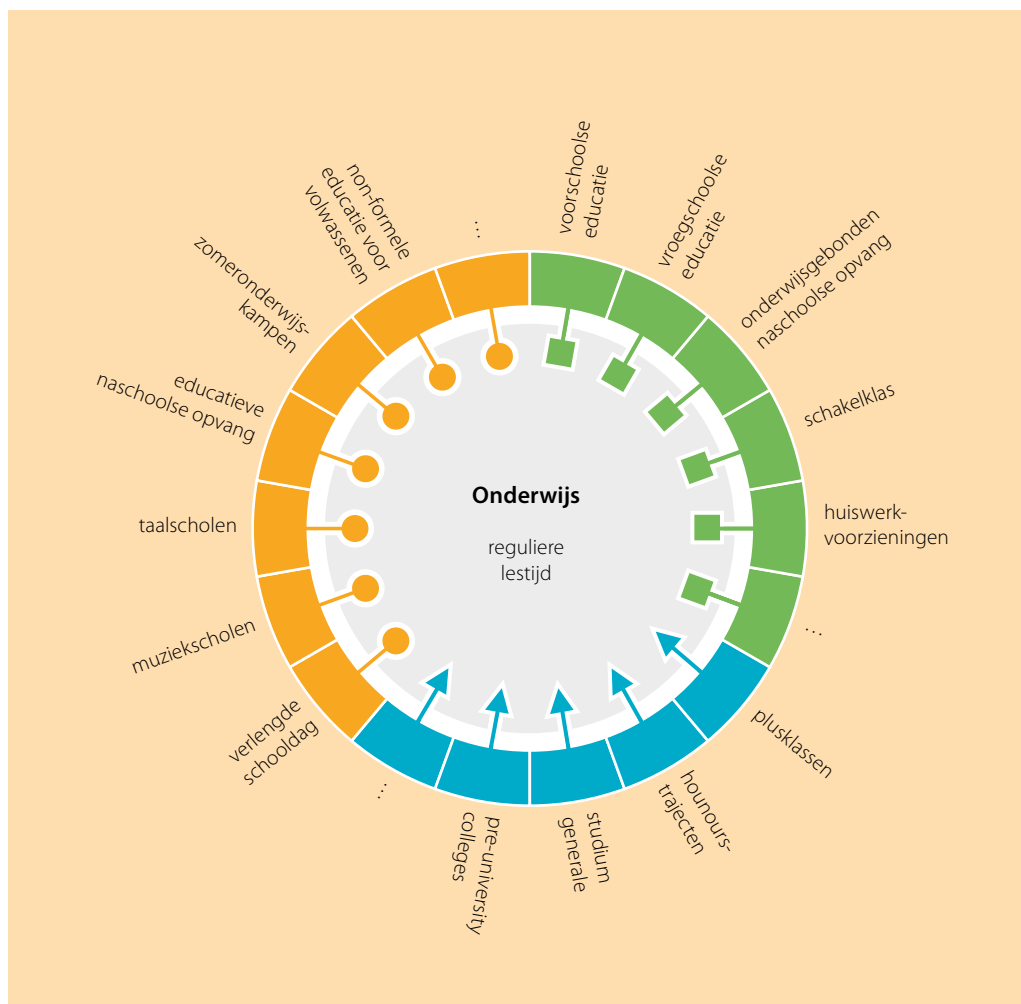
De *derde vorm* van UO ten slotte betreft uiteenlopende inhoud-doelgroepcombinaties waaraan de minister al dan niet samen met andere financiers in het kader van een gericht projectenbeleid aandacht wil besteden. Het kan gaan om inhoud-doelgroepcombinaties in het jongerenonderwijs en in het volwassenenonderwijs. In het kader van landelijke of lokale/regionale prioriteiten kunnen hiervoor middelen beschikbaar komen. Het zal dan in principe gaan om tijdelijke middelen via projectenbeleid. Voorbeelden van dergelijke prioriteiten kunnen zijn (anti)alcoholeducatie, techniek voor meisjes en alfabetiseringsprogramma's.

De voorbeelden van voorzieningen die bij de verschillende vormen van UO zijn genoemd, kunnen al naar gelang van de inzet ook onder een andere vorm vallen. Zo kunnen zomerscholen worden ingezet om een basisniveau in de vakken taal en rekenen te helpen bereiken (eerste vorm), maar kunnen zij ook bijdragen aan het vergroten van de interesse voor techniek bij meisjes (derde vorm).

438 Ten Dam, 2007.

Figuur 29 Streven naar uitgebreid onderwijs

Beter benutten van talenten door effectieve leertijd van leerlingen te verruimen.



Uitgebreid Onderwijs (UO):

■ Basisvakken

- inzet om basisniveau vakken te halen
- verantwoordelijkheid minister
- publieke bekostiging

▲ Overige vakken/ extra inhouden

- erkende diploma's en kwalificaties
- budget kan door minister worden verruimd, via projectenbeleid

● Inhoud-doelgroep-combinaties

- aanvullende diploma's en kwalificaties
- minister geeft soms tijdelijk middelen, via projecten-beleid

De verschillende vormen van UO geven aan dat het gaat om initiatieven van instanties buiten het formele onderwijs, van onderwijsinstellingen zelf, van gemeenten, van projectfinanciers voor bepaalde doelgroepen en van de bewindslieden van onderwijs. De bewindslieden staan er dus zeker niet alleen voor als het gaat om Uitgebreid Onderwijs.

12.7

Aanbeveling 5: Het onderwijs meer koesteren

Tot slot ziet de raad het belang van wat hij aanduidt als: koestering van het onderwijs. Onderwijs is een kostbaar iets waar we niet lichtvaardig mee moeten omgaan. Het is belangrijk dat het onderwijs niet wordt overvraagd.⁴³⁹ In het publieke debat moeten opinieleiders het belang van onderwijs sterker benadrukken.

De beeldvorming over onderwijs lijkt nu veelal negatief te zijn. In overeenstemming met het adagium ‘goed nieuws is geen nieuws’, worden vooral de misstanden breed uitgemeten en gaan we aan de goede dingen van het onderwijs vaak voorbij. Door het onderwijs te koesteren en het positieve aandacht te geven kan het zelfvertrouwen van het onderwijsveld tot grotere bloei komen.

De koestering van het onderwijs wil de raad langs twee lijnen verder uitwerken:

- de eerste lijn betreft de oriëntatie van ons onderwijs, die zowel lokaal als internationaal moet zijn, en in samenhang hiermee de verantwoordelijkheden van hoogopgeleiden voor laagopgeleiden;
- de tweede lijn sluit daarop aan en beziet vooral de inbreng van maatschappelijke voorhoedes in het onderwijs.

Een plaatselijke en een buitenwaartse oriëntatie voor ons onderwijs

De raad acht het van belang de jeugd niet alleen een lokale, maar ook een kosmopolitische oriëntatie mee te geven. Het bekende onderscheid tussen *locals* en *cosmopolitans* is afkomstig van Robert K. Merton (1910-2003).⁴⁴⁰ Hij onderkende dat invloedrijke mensen in te delen zijn in ‘kosmopolitische invloedrijken’, die zich gewoonlijk breed oriënteren met betrekking tot de rest van de wereld, en lokale ‘invloedrijken’ die zich vooral oriënteren met betrekking tot hun eigen omgeving en stad. Kosmopolitische invloedrijken hebben de neiging hun successen te verbinden met hun algemene, soms zelfs mondiale kennis, terwijl de lokalen vooral kijken naar hun plaatselijke vriendschappen en relaties. De lokalen spreken liefdevol over hun stad of dorp, als was het een unieke plek, en stellen dat ze de stad eigenlijk nooit lang achter elkaar willen verlaten. De kosmopolieten spreken alsof ze elk moment hun koffers kunnen pakken.

Voor het onderwijs acht de raad het van belang zicht te hebben op de krachten van lokale binding, thuis voelen, herkomst, traditie en blijvendheid aan de ene kant en van mobiliteit, ruimte, verten en transformatie aan de andere kant. Kunnen we, zo stelt de raad, als het om onze jeugd gaat niet gebruikmaken van beide begrippen. Is het noodzakelijk een keuze te maken? In de optiek van de raad is het aantrekkelijk om onze jeugd zowel een lokale oriëntatie als een kosmopolitische oriëntatie mee te geven. Is deze combinatie eigenlijk ook niet de essentie van de Nederlandse identiteit? De geschiedenis van Nederland speelt zich immers voor een flink deel af buiten de landsgrenzen.

Zoals vaker zijn het halve buitenstaanders c.q. binnenstaanders die ons hier het best de weg kunnen wijzen. Zo stelt prof. James Kennedy: “Het voordeel van de verzuilingsperiode was dat Nederland een land van minderheden was. Die volksdelen konden niet van elkaar eisen dat de ander zich aanpaste. In de jaren negentig ontstond er een dominante cultuur: liberaal, seculier, blank. Het leek het ‘einde van de geschiedenis’. In het huidige decennium klinkt vanuit die meerderheid: het is dan misschien toch niet het einde van de

⁴³⁹ Onderwijsraad, 2008e.

⁴⁴⁰ Merton, 1968.

geschiedenis geworden, maar jullie moeten je wel aan ons aanpassen. (...) Maar een diverse samenleving is hard werken. Dat betekent aanpassen over en weer. Het zoeken naar een gemeenschappelijke identiteit is legitiem, maar houd de uitkomst open.⁴⁴¹

Groeiende kloof tussen hoog- en laagopgeleid

In de afgelopen decennia zijn steeds meer mensen uit lager opgeleide milieus een hogere opleiding gaan volgen. Door deze grote opwaartse mobiliteit werd het ongeschoolde milieu niet alleen steeds kleiner, de samenstelling van de resterende groep lageropgeleiden werd eenzijdiger.⁴⁴² Deze groep is steeds meer aangewezen op banen op de lagere functieniveaus, en met een toenemende kans op werkloosheid. Een lage opleiding valt hierdoor steeds meer samen met andere ongunstige kenmerken. Dit kan negatief doorwerken in het opvoedingsklimaat, in de onderwijsambities die ouders voor hun kinderen koesteren, in de mogelijkheid ze te steunen in het onderwijs, en in de sociale en culturele bagage die ouders hun kinderen meegeven.⁴⁴³

Dit geldt overigens met name voor het lageropgeleide autochtone milieu. Onder lageropgeleide Nederlandse allochtonen is de groei van de hogeronderwijsdeelname nog maar redelijk recent begonnen, en deze vertoont momenteel een snelle groei.⁴⁴⁴ Dit wijst erop dat er onder deze groep nog veel verborgen potentieel is dat richting het hoger onderwijs geleid zou kunnen worden.

Het eenzijdiger worden van de groep lageropgeleiden kan leiden tot een culturele kloof tussen hoog- en laagopgeleiden. In 2007/2008 zijn dan ook verschillende boeken en essays verschenen die over deze kloof spreken.⁴⁴⁵

Kaapse Chardonnay versus de 'getatoeëerde klasse'

"Ook groeit momenteel in Vlaanderen en Nederland de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden. Aan de ene zijde nippen kosmopolieten aan hun glas Kaapse Chardonnay terwijl ze de lof van de globalisering bezingen, aan de andere zijde luistert de 'getatoeëerde klasse' naar het Nederlandstalige lied en schaart men zich achter nieuwe vormen van nationalisme." Aldus de tekst op de achterzijde van David van Reybroucks *Pleidooi voor populisme*.

"Hoogopgeleiden," zo schrijft Van Reybrouck, "zijn nauwelijks doordrongen van de cultuurkloof die hen scheidt van laagopgeleiden. Wie een hogere studie heeft volbracht staat anders in het leven, koestert andere idealen, houdt van andere muziek, andere kledij, andere voeding, auto's en vakantiebestemmingen dan wie dat niet heeft gedaan. Hij of zij lijkt wel in een ander land te wonen dan wie enkel de lagere of middelbare school heeft kunnen bezoeken. Ook in Nederland zie je de tweedeling tussen het VPRO-NRC-Radio 4-kamp en het SBS6-Telegraaf-Radio 538-kamp. Er loopt een kloof tussen het algemeen secundair onderwijs en de technische en beroepsscholen. Aan de ene kant... mensen die vertrouwensvol naar de toekomst blikten, jonge multiculturele kosmopolieten die uitkeken naar wat de wereld hun te bieden had. Aan de andere kant... wantrouwen, cynisme, negativisme en xenofobie, ruwweg de normen en waarden die het electoraat van de populistische partijen kenmerken. Die breuk (is) ook weerspiegeld in smaakvoorkeuren op het vlak van muziek, televisie en media. Het gaat hier werkelijk om vrij homogene subculturen die bepalen wie je bent en wat je denkt. In het beoogde debat kan juist de vraag gesteld worden wat ons bindt, waardoor de kloof kan worden verkleind."

Bron: Van Reybrouck, 2008

441 Kennedy, 2008. p. 4-5.

442 SCP, 2006.

443 Vogels & Bronneman-Helmers, 2003.

444 SCP, 2006.

445 Bijvoorbeeld de beschouwing 'De diplomademocratie' (Swierstra & Tonkens, 2008).

Hier ligt een culturele verantwoordelijkheid van hoogopgeleiden voor laagopgeleiden, van het ene deel van de bevolking voor het andere deel in het voorkomen van het ontstaan van een onoverbrugbare kloof. Burgerschap en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs kunnen mede in dit perspectief invulling krijgen.

Een rol voor maatschappelijke voorhoedes

Naast hoogopgeleiden is er nog een andere groep aan te wijzen die naar de opvatting van de raad meer kan betekenen voor het onderwijs. Zij kunnen door hun publieke rol een voortrekkerspositie innemen en zo anderen entameren zich in te zetten voor het onderwijs.

Maatschappelijke voorhoedes omschrijft de raad als de bovenlagen van bepaalde maatschappelijke sectoren. De raad is niet zozeer geïnteresseerd in sociologische aspecten van maatschappelijke voorhoedes, maar in de pedagogische en onderwijsoriëntaties. Een maatschappelijke voorhoede is voor het doel van de raad van belang als deze met zo veel woorden ook een pedagogische en onderwijsopvatting tot uitdrukking brengt. Het gaat niet om maatschappelijke voorhoedes als geheel maar om individuele bekleders van maatschappelijke voorhoedeposities. Brengen deze iets pedagogisch tot uitdrukking, iets van beschaving in relatie tot het onderwijs? Als maatschappelijke voorhoedes definieert de raad de mensen die in Nederland beeldbepalend zijn, en die ook een bepaalde boodschap hebben. In dat kader zijn er verschillende soorten maatschappelijke voorhoedes te onderscheiden.

- *economisch*: top van het bedrijfsleven (zowel industrie als bijvoorbeeld banken & verzekeringen), vakbeweging, werkgeversverenigingen;
- *(nieuwe) media*: zowel publiek als privaat, inclusief internet;
- *kunst en cultuur*: oude en nieuwe kunstvormen, bijvoorbeeld de top-100 van Nederlandse Kunstenaars die jaarlijks wordt gepubliceerd door *Elsevier*;
- *intellectueel*: wetenschappers en andere intellectuelen die zich mengen in het publiek debat; via publicaties waaronder opiniestukken zoals columns;
- *politiek*: Eerste en Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraad, partijbesturen;
- *bestuurlijk*: Kabinet, Gedeputeerde Staten, Colleges van B&W, bestuurders van publieke instellingen (ziekenhuizen, nutsbedrijven, scholen, enzovoort).

Een van de taken van maatschappelijke voorhoedes zou zijn om mede vorm te geven aan het proces van Nederlandse identiteitvorming, en daarin ook toekomstige generaties mee te nemen. Om als samenleving te garanderen dat toekomstige maatschappelijke voorhoedes hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, moeten mechanismen worden onderhouden die ervoor zorgen dat binnen of buiten het reguliere onderwijs aandacht wordt besteed aan burgerschapsvorming in het algemeen en het kweken van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het bijzonder. Het is goed denkbaar dat de ontwikkeling van burgerschap voor een belangrijk deel – en wellicht meer dan in het verleden – buiten het reguliere onderwijs plaatsvindt. Waarom de ene vertegenwoordiger uit een maatschappelijke bovenlaag zich wel sterk met onderwijs identificeert en de andere (uit dezelfde bovenlaag met dezelfde onderwijs carrière) niet, kan waarschijnlijk (deels) verklaard worden uit kenmerken die buiten het onderwijs liggen, bijvoorbeeld persoonlijkheidskenmerken, de eigen opvoeding en ervaringen in de loopbaan na het voltooien van het reguliere onderwijs.

Hoewel de maatschappelijke voorhoede zich momenteel niet breed inzet voor het onderwijs, zijn er wel enkele goede voorbeelden te noemen. In opdracht van de raad heeft het ITS/IOWO gesproken met enkele vertegenwoordigers van deze voorhoede.

Geïnterviewden ITS/IOWO over betrokkenheid bij het onderwijs

John Leerdam, lid Tweede Kamer, zet zich met name in voor allochtoon Nederlands talent:

"Het is opmerkelijk hoe weinig actief het hoger onderwijs mensen als mij benadert. In de VS is dat ondenkbaar. Daar worden alumni, zeker als ze nationaal actief zijn in de politiek, voortdurend teruggehaald naar hun universiteiten en colleges voor lezingen of discussies. Het is toch gek dat ik meer uitnodigingen uit de VS en uit Zuid-Afrika krijg dan uit Nederland. We moeten praktijk en wetenschap veel meer aan elkaar koppelen om de toekomstige maatschappelijke voorhoede te interesseren, kennis te laten maken met elkaar, te inspireren om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen."

Hans de Boer, tot voor kort voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkloosheid en mede-initiatiefnemer van de vmbo-vakcolleges: "Er zijn natuurlijk ook een heleboel mensen uit de maatschappelijke voorhoede die zeer betrokken zijn en veel doen, maar er is in Nederland wel een cultuur die rapporten en papier meer waardeert dan feitelijk iets doen of aanpakken. Het uitdragen van een mening ziet men in Nederland als een vorm van daadkracht, bijvoorbeeld uitlatingen over allochtone jongeren. Ondertussen is er niets gebeurd. Daarom moet de maatschappelijke voorhoede van Nederland bij zichzelf te rade gaan of zij meegaat met rapporten, meningen en standpunten, of daadwerkelijk de handen uit de mouwen steekt."

Frank Sanders, directeur van de Frank Sanders Akademie voor musicaltheater in Amsterdam neemt onder eigen collega's veel betrokkenheid waar, maar hij betreurt het dat met name de economische maatschappelijke voorhoede in Nederland, die hij regelmatig bij voorstellingen ontmoet, weinig of niets doet met onderwijs. In een theaterschool zijn ze niet geïnteresseerd: "Je kunt ook niet met Rabo op je borst de rol van Hamlet spelen". Als het hem lukt sponsors voor zijn school te werven gaat dat op zijn naam, "niet omdat de interesse van de economische voorhoede in het onderwijs nu zo groot is". De maatschappelijke voorhoede in Nederland ziet volgens Sanders best het belang van mooie voorstellingen ("voorafgaand aan zo'n voorstelling is er geen tafeltje meer vrij in alle restaurants van de buurt"), maar waardeert te weinig het initiatief en het onderwijs dat nodig is om die voorstellingen te kunnen spelen.

Bron: Onderzoek ITS/IOWO

In het onderzoek zijn drie motieven te onderscheiden om een bijdrage te leveren aan onderwijs.

- *Belang van het vak voorop.* Voor een deel van de geïnterviewden staat het belang van 'hun' vak voorop. Zo richtte Frank Sanders een academie op voor musicaltheater omdat hij de huidige opleidingen onder de maat vindt. Een zelfde redenering geldt voor Cas Spijkers, die zijn naam heeft verbonden aan de Cas Spijkers Academie voor culinair talent.
- *Algemeen onderwijsbelang.* Andere geïnterviewden willen een bijdrage leveren aan onderwijs in het algemeen, vanuit een betrokkenheid bij kinderen/jongeren, of vanuit een gevoel dat er iets in het onderwijs misgaat.
- *Betrokkenheid bij een speciale groep.* Een derde motief is een sterke betrokkenheid bij een bepaalde groep kinderen/jongeren. Zo ijvert John van Leerdam vooral voor allochtonen, en is voor Ali B. een belangrijk motief dat hij zich herkent in een deel van de jongeren die hij op scholen tegenkomt.

De geïnterviewden geven op verschillende manieren uiting aan hun betrokkenheid bij het onderwijs. Denk aan het oprichten van een opleiding, het inrichten van een website, het geven van onderwijs, en het opzetten van een platform.

Toekomstige maatschappelijke voorhoedes pedagogisch vormen

Een taak van met name het hoger onderwijs kan zijn de onderwijspedagogische oriëntatie van toekomstige leden van maatschappelijke voorhoedes te versterken. Daarbij gaat het om het oefenen van burgerschaps-

vaardigheden en de gedachte de verantwoordelijkheid te hebben om anderen op weg te helpen een veilige maatschappelijke positie te bereiken ('giving back'-gedachte en besef van voorbeeldfunctie).⁴⁴⁶

Wanneer het gaat om het bijbrengen van moreel verantwoordelijkheidsbesef valt te denken aan allerlei bestaande initiatieven, zoals:

- gerichte voorzieningen binnen en rond scholen, roc's en hogescholen die de inzet van toppers vergemakkelijken;
- mentorprogramma's (zowel geslaagden die scholieren/leerlingen/studenten op weg helpen, als mentoring van studenten onderling);
- rolmodellen in beeld brengen waar leerlingen/studenten zich aan kunnen optrekken;
- maatschappelijke stageachtige activiteiten (bijvoorbeeld verdienen van studiepunten in de vrije ruimte door het uitvoeren van vrijwilligerswerk);
- bijbrengen van burgerschap, moreel verantwoordelijkheidsbesef bij getalenteerden/potentiële leden van de maatschappelijke voorhoede.

ITS/IOWO deed in opdracht van de raad onderzoek naar programma's op universiteiten en hogescholen die een pedagogische oriëntatie van toekomstige maatschappelijke voorhoedes kunnen bevorderen. Ze blijken de volgende kenmerken te vertonen:

- ze beperken zich niet tot het gangbare en verplichte curriculum; de programma's bieden vaak mogelijkheden tot het ontwikkelen van competenties en talenten die studenten niet in de opleiding of reguliere projecten leren;
- er wordt expliciet gewerkt aan het ontwikkelen van een hechte gemeenschap onder studenten;
- er zijn contacten met de huidige maatschappelijke voorhoede in het vakgebied;
- deelnemers bouwen al tijdens de studie een netwerk op dat relevant kan zijn voor de latere beroepspraktijk;
- studenten wordt gevraagd eigen initiatief te tonen, waardoor zij zelfsturend vermogen en leiderschap ontwikkelen;
- zeker waar studenten de 'lead' hebben bij de opzet en uitwerking van projecten is 'empowerment', een toename van zelfbewustzijn en het ontwikkelen van leiderschap, zichtbaar.

⁴⁴⁶ Zie ook: HBO-raad, 2009, p.16.

Geïnterviewden ITS/IOWO over de rol van het hoger onderwijs

Gerlach Cerfontaine is oud-president-directeur van Schiphol en een van de initiatiefnemers van het Schiphol-college. Dit is een nieuw opgezette interne bedrijfsschool van Schiphol met duale leertrajecten en stages voor onder andere jongeren zonder mbo-diploma met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Cerfontaine ziet graag een grotere rol voor het hoger onderwijs weggelegd, maar ziet dat nog maar weinig gebeuren. Zo vindt hij het University College in Utrecht te veel gericht op het kweken van een nieuwe generatie kenniswerkers. Hij verwacht meer van initiatieven in het hoger onderwijs die de breedte stimuleren en daarmee ook tegemoetkomen aan de wens van nieuwe lichten studenten. Die vinden volgens Cerfontaine steeds vaker geld minder belangrijk en vragen weer meer aandacht voor de wereld om hen heen.

Robbert Dijkgraaf, president van de KNAW, is oprichter van de stichting proefjes.nl, voor het bieden van oefenstof voor scholieren in de bètavakken en het in de media populariseren van zijn eigen en aanverwante vakgebieden. "Ik zie al een aantal jaren – en zeker bij de huidige 20'ers en 30'ers aan de universiteiten – een duidelijke toename van het maatschappelijke verantwoordelijkheidsbesef. Dat is zeker groter dan bij voorgaande generaties. Wetenschap en maatschappij horen bij elkaar, beseft men heel goed. Ik vind het momenteel helemaal niet moeilijk om jongere lichten studenten en onderzoekers te interesseren voor projecten om op scholen of op popconcerten te vertellen wat natuurkunde inhoudt. Welke wetenschappelijke problemen bestudeer ik en wat is de relatie met de maatschappij waarin we leven; de studenten van tegenwoordig hebben behoefte dat te vertellen aan niet-vakgenoten."

Prof. Dijkgraaf noemt in dit verband het succes van de bètagammabachelor aan de Universiteit van Amsterdam, die in korte tijd meer dan 140 studenten trok, waarbij velen na de bachelor voor een bètamaster kiezen. Het illustreert volgens Dijkgraaf hoe zinvol het is om, net als in de Verenigde Staten, meer breedte aan te bieden in het curriculum. Dat zou volgens hem op veel meer plekken kunnen, wanneer Nederland bereid is een systeemfout in het onderwijs te herstellen. "We organiseren nu maatschappelijke betrokkenheid als een 'dingetje eromheen' (...) Maar je zou het systeem willen veranderen. Met brede opleidingen met studenten en medewerkers (...) die ook oog hebben voor de omgeving waarin ze verkeren (...) er zijn in Nederland voldoende redenen om je met onze samenleving te bemoeien."

Bron: Onderzoek ITS/IOWO

Wat stelt de raad voor?

De raad stelt twee zaken voor die een zekere koestering van onderwijs door de samenleving kunnen teweegbrengen.

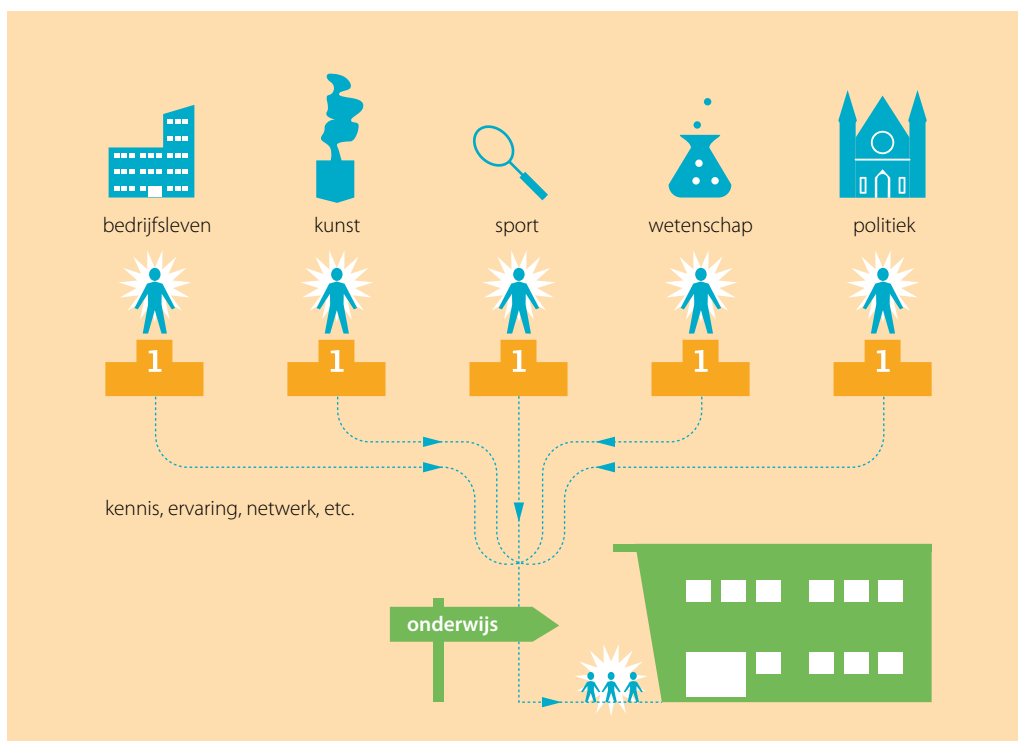
- In de eerste plaats kunnen in elke onderwijssector, van primair onderwijs tot hoger beroepsonderwijs, scholen en hogescholen het initiatief nemen om een voorziening te treffen, een ontvangststructuur op te zetten waardoor interessante hoog aangeschreven deskundigen en vaklieden, en opinieleiders van lokale en regionale maatschappelijke voorhoedes de mogelijkheid krijgen iets inhoudelijks voor de school, het roc of de hogeschool te betekenen. Denk aan het opzetten van eigen schoolspecifieke voorzieningen, zoals een miniweekendschool, een vakantieprogramma, of een kleine reeks samenhangende presentaties en excursies op een bepaald gebied. Voor verschillende onderwijsinstellingen kan zo'n ontvangststructuur het spiegelbeeld zijn van voorzieningen opgezet voor horizontale verantwoording. Heeft een roc bijvoorbeeld per groep van opleidingen een adviescommissie ingesteld met vertegenwoordigers van het beroepenveld, dan kan het die adviescommissies ook benutten als de hier beoogde ontvangststructuur. Instellingen merken dat burgers graag deze vorm van burgerschap uitoefenen. De organisatielast en het zorgen voor leerlingen en studenten die meedoen liggen dan wel bij de instelling. Zo'n ontvangststructuur voorziet in een behoefte. Deze maakt het makkelijker een bijdrage te leveren: er ligt een vorm klaar die daarbij helpt, maar het vraagt wel een afweging van de kant van de instelling.⁴⁴⁷
- In de tweede plaats kan in het hoger onderwijs de taakstelling gericht op burgerschap en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef sterker worden aangezet. Een verantwoordelijkheid die zich ook uit-

⁴⁴⁷ Het opzetten van een dergelijke ontvangststructuur vraagt een kosten-batenafweging van de onderwijsinstelling, er is een behoorlijke inspanning van de betrokken onderwijsinstellingen nodig en daar moeten herkenbare en communiceerbare baten tegenoverstaan.

strekt tot hoogopgeleiden om een cultuurskloof met laagopgeleiden te voorkomen. Dit is een algemene taakstelling voor het hele hoger onderwijs. Daarnaast kan het hoger onderwijs adequaat voorhoede gedrag bevorderen. Specifieke programma's kunnen hier nuttig zijn. Ook hier is het geen zaak van opleggen of afdwingen. Het gaat om het aanmoedigen van enkele universiteiten en hogescholen en hun betrokken hoogleraren respectievelijk lectoren om de gerichtheid op burgerschap, op verantwoordelijkheid voor het land meer naar voren te halen in zo veel mogelijk programma's en om adequaat voorhoede gedrag in meer specifieke programma's vorm te geven.

Figuur 30 Onderwijs kan inbreng maatschappij beter benutten

De maatschappelijke voorhoedes hebben het onderwijs veel te bieden. Het onderwijs moet daar meer gebruik van maken.



© Schwandt infographics

Om deze twee zaken in gang te zetten zou het goed zijn dat initiatiefrijke lokale en regionale verbanden van onderwijsbestuurders en schoolleiders landelijke en regionale debatten organiseren waarin vertegenwoordigers van de maatschappelijke voorhoede met elkaar en anderen in debat gaan over hun onderwijs-pedagogische verantwoordelijkheid. Bewindslieden kunnen blijf geven van hun verbondenheid met een dergelijke inzet van landelijke en regionale maatschappelijke voorhoedes voor de zaak van het onderwijs. Dat kunnen ze onder meer doen door samen met de betrokken sectororganisaties goede voorbeelden van ontvangststructuren op instellingsniveau onder de aandacht te brengen. De raad maakt hiermee zelf een start door twee regionale debatten te organiseren in 2009 met lokale/regionale voorhoedes en onderwijsinstellingen die bezig zijn met het opzetten van een structuur binnen de school om de inbreng van deze voorhoedes eenvoudiger te maken.

Afkortingen

aaho	afpraak aanvang hoger onderwijs
ALL	Adult Literacy and Lifeskills Survey
AOb	Algemene Onderwijsbond
aoc	agrarisch opleidingen centrum
bama	bachelor-master
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bbp	bruto binnenlands product
bol	beroepsopleidende leerweg
bsm	bekostigingsstelsel materieel
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COOL	Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen
CPB	Centraal Planbureau
CPS	Christelijk Pedagogisch Studiecentrum
CREBO	Centraal Register Educatie en Beroepsonderwijs
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CVBO	Commissie Vernieuwing Biologie Onderwijs
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EPP	Expertisecentrum Publiek-Privaat
EU	Europese Unie
EVC	erkenning van eerder/elders verworven competenties
goa	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
hbo	hoger beroepsonderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
IALS	International Adult Literacy Survey
ict	informatie- en communicatietechnologie
ipb	integraal personeelsbeleid
ISCED	International Standard Classification of Education
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
ivbo	individueel voorbereidend beroepsonderwijs
KBB	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
KCE	Kwaliteitscentrum Examinering
KNAW	Koninklijk Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LLB	Leren, Loopbaan, Burgerschap
LOB	Landelijke Organen Beroepsonderwijs
lom	leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MEI	de vakken elektrotechniek, metaaltechniek, installatietechniek, instalektro en metalektro
mkb	midden- en kleinbedrijf
mlk	moeilijk lerende kinderen
NT2	Nederlands als tweede taal
NIBI	Nederlands Instituut voor Biologie
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie

NVON	Nederlands Instituut voor Onderwijs in de Natuurwetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKF	omkering kapitaalsdienst financiering
PAEPON	Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
pbm	prestatiebekostigingsmodel
PISA	Program for Individual Student Assessment
po	primair onderwijs
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
rec	regionaal expertisecentrum
roc	regionaal opleidingen centrum
SER	Sociaal-Economische Raad
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
SPV	Stichting Platforms VMBO
stabek	stabiele bekostiging
STC	schaalvergroting, taakverdeling en concentratie
svm	sectorvorming en modernisering beroepsonderwijs
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
tto	tweetalig onderwijs
tvwo	tweetalig vwo
UO	Uitgebreid Onderwijs
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
VSD	verlengde schooldag
VSNU	Vereniging van Nederlandse universiteiten
VVVO	Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap scholen
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOB	Wet op het basisonderwijs
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSNS	Weer samen naar school
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WVO	Werkgeversverbond voortgezet onderwijs
vsd	verlengde schooldag
vto	versterkt talenonderwijs
vvto	vroeg vreemde talenonderwijs
zmlk	zeer moeilijk lerende kinderen
zmok	zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Figurenlijst

Figuur 1	Onderwijsuitgaven (in procenten bbp)	25
Figuur 2	Onderwijsuitgaven per leerling	26
Figuur 3	Salaris leraren met vijftien jaar ervaring	27
Figuur 4	Lesuur per leraar	28
Figuur 5	Salaris per lesuur per leerling in primair onderwijs	29
Figuur 6	Leerlinginstructie (uren per jaar)	36
Figuur 7	Aantal leerlingen per docent	38
Figuur 8	Ontwikkeling kinderopvang 0- tot 4-jarigen (1989-2007)	49
Figuur 9	Onderwijsdeelname 3- tot 19-jarigen	50
Figuur 10	Deelname per soort uitwijkonderwijs	51
Figuur 11	Deelname mbo, basiseducatie, vavo	54
Figuur 12	Deelname post-leerplichtig onderwijs	55
Figuur 13	Instroom lang hoger onderwijs	56
Figuur 14	Scholingsdeelname in afgelopen vier weken (in procenten van leeftijdscategorie)	57
Figuur 15	Leerlingen met lage leesvaardigheid (in procenten van leeftijdscategorie)	58
Figuur 16	Cijfer centraal examen over drie jaar (2004-2006) per schoolsoort (2004-2006 percentage scholen)	60
Figuur 17	Verwachte slaagkans (in procenten)	60
Figuur 18	Voortijdig schoolverlaters (in procenten van leeftijdscategorie)	62
Figuur 19a	Gediplomeerden hoger secundair onderwijs (20-24-jarigen)	63
Figuur 19b	Gediplomeerden hoger secundair onderwijs (25-34-jarigen)	63
Figuur 20	Gediplomeerden hoger onderwijs (25-34-jarigen)	64
Figuur 21	Afgestudeerden in exacte richting (20-29-jarigen)	65
Figuur 22	Werkloosheid naar opleidingsniveau	66
Figuur 23	Ontwikkelingen in het onderwijs (2005-2009)	68
Figuur 24	Overzicht onderwijsuitgaven door huishoudens in Nederland (in miljarden euro's)	77
Figuur 25	Aantal schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs	95
Figuur 26	Extra geld voor onderwijs	138
Figuur 27	Meepraten over onderwijs	147
Figuur 28	Vormen van Uitgebreid Onderwijs (UO) naar drager	149
Figuur 29	Streven naar uitgebreid onderwijs	153
Figuur 30	Inbreng maatschappij	160

Literatuur

- Aa, R. van der, Hulst, B. van & Thio, V. (2009). *Baas over eigen school*. Onderzoek door Ecorys naar door-decentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad. Rotterdam: Ecorys.
- Adviesgroep vmbo (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesgroep vmbo (2008a). *Ruimte gewaarborgd*. Onderzoeksrapportage aanvullende opdracht Adviesgroep vmbo. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesgroep vmbo (2008b). *Vensters op de toekomst van het vmbo*. Eindadvies adviesgroep vmbo. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid/Onderwijsraad (2001). *Hógeschool van kennis. Kennis-uitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen*. Den Haag: AWT/Onderwijsraad.
- Algemene Rekenkamer (2005a). *Weer samen naar school*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beek, S. & Heuvel, P. van den (2007). *Het stoplicht sprong op rood! Verslag van onderzoek naar bestuurlijke interventies naar zeer zwakke scholen*. Den Bosch: KPC groep.
- Berkel, H. van (2008). Zelfstudietijd, een ongrijpbaar fenomeen. *Onderzoek van Onderwijs*, 37, oktober 2008.
- Berndsen, F.E.M., Otterloo, S.G. van, Cooten, E.S. van & Ploeg, S.W. van der (2006). *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2005-2006*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van ministerie van OCW. Amsterdam: Regioplan.
- Blank, J., Hulst, B. van & Koot, P. (2008). Onderwijsbureaucratie in perspectief. *ESB*, 93, 4527, 40-43.
- Boom, E. van der, Uwland, A. & Siegert, J. (2007). *Slotmonitor invoering lumpsum po. Resultaten april 2007*. Rotterdam: Ecorys.
- Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, C., Coenen, J. & Meng, C. (2008). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Onderzoek door het ROA uitgevoerd in opdracht van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. TK 2007-2008, 31 007, nr. 9.
- Boyle, G. (2008). Pay Peanuts and Get Monkeys? Evidence from Academia. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1), Article 21.
- Broekkamp, H. & Hout-Wolters, B. van (2006). Over de kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk: een veelzijdig perspectief. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 24(4), 201-218.
- Brouwers, B. (2008). *Toelichting op de revisie van de onderwijsuitgaven*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Castagna, G. (2008). Nieuwe opleidingen vragen om kritische blik. *Spits*, 28 juli 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). Forse groei aantal eenoudergezinnen. *CBS Webmagazine*, 26 september 2005.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2006). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007a). Een op de twintig leerlingen voortijdig van school. *CBS Webmagazine*, 19 maart 2007.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007b). Grote verschillen in ouderbijdragen in voortgezet onderwijs. *CBS webmagazine*, 17 oktober 2007.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007c). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007d). Opleiden van werknemers flink duurder. *CBS Webmagazine*, 5 december 2007.

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008a). Aantal leerlingen op speciale scholen bijna verdubbeld. *CBS Webmagazine*, 2 juli 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008b). Bedrijven besteden 1,7 miljard euro aan beroepsonderwijs. *CBS Webmagazine*, 28 juli 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008c). Flinke groei kinderopvang in 2007. *CBS Webmagazine*, 23 april 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008d). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2008*. Voorburg/Heeren: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008e). Jongeren uit eenoudergezin stappen vaker over naar lager schoolniveau. *CBS Webmagazine*, 4 februari 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008f). *Landelijke Jeugdmonitor. Jaarrapport 2008*. Uitgevoerd in opdracht van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Voorburg/Heeren: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008g). Particulier onderwijs groeit sneller dan gesubsidieerd onderwijs. *CBS Webmagazine*, 3 september 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008h). Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door. *CBS Webmagazine*, 26 mei 2008.
- Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2008). *Decemberraming 2008: zwaar weer op komst*. Memorandum 209. Den Haag: CPB. Geraadpleegd via http://www.cpb.nl/nl/news/2008_37.html op 8 januari 2008.
- Centre for Educational Research and Innovation (2008). *Trends Shaping Education*. Parijs: OECD.
- Claessen, J. & Nieuwboer, J. (2007). Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten. *CBS Sociaaleconomische trends*, 4e kwartaal 2007, 46-53.
- Clotfelter, C.T., Ladd, H.F. & Vigdor, J.L. (2007). *Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-subject Analysis with Student Fixed Effects*. NBER Working Paper 13617 (November 2007).
- Commissie Leraren (2007). *LeerKracht!* Advies van de Commissie Leraren in opdracht van het ministerie van OCW. Den Haag: Commissie Leraren.
- Commissie Onderwijstijd (2008). *De waarde van een norm*. Den Haag: Commissie Onderwijstijd.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Dam, G. ten (2007). Bekwamen, boeien en binden. Over levensecht leren en het pedagogisch kapitaal van de school. In Reijnders, L., Reuver, B. de & Tellegen, E. (red.). *Toekomst in het groot*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dam, G. ten, Geijssels, F., Ledoux, G., & Reumerman, R. (2008). *Meetinstrument Burgerschapscompetenties*. Amsterdam: UvA/Instituut voor de Lerarenopleiding, SCO Kohnstamm Instituut.
- De Knecht-van Eekelen, A., Gille, E. & Rijn, P. van (2007). *Resultaten PISA-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.
- Dekker, B., Esch, W. van, Leenen, H. van & Krooneman, P. (2008). *Doorstroom en stapelen in het onderwijs*. Onderzoek door Regioplan in opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam: Regioplan.
- Doets, C., Esch, W. van, Houtepen, I., Visser, K. & Sousa, J. de (2008). *Palet van de non-formele educatie in Nederland*. Den Bosch: CINOP.
- Driessen, M., Liemberg, E., Leenders, E., Exter, H. den & Kleunene, E. van (2004). *Referentiedocument Talen in de competentieprofielen*. Den Bosch: CINOP.
- Dure huiswerkklassen steeds voller. *Parool*, 27 november 2008.
- Eijl, P. van, Wolfensberger, M., Schreve-Brinkman, L., Pilot, A. (2007). *Honours, tool for promoting excellence*. Eindrapport van het project 'Talentontwikkeling in Honoursprogramma's en de meerwaarde die dat oplevert'. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Eshuis, P., Weijnen, Th. & Stroeker, N. (2009). *Private bijdragen aan publieke onderwijs*. Onderzoek uitgevoerd door IOO in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- European Commission (2005). *Key Data on Education in Europe 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Europees Platform (2007). *Overzicht scholen primair onderwijs en voortgezet onderwijs met vroeg vreemdetalen-onderwijs, versterkt talenonderwijs en tweetalig onderwijs in Nederland 2007-2008*. Den Haag: Europees Platform.
- Eurostat (2008a). *Structural indicators: Lifelong learning by gender*. Geraadpleegd via <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> op 10 december 2008.
- Eurostat (2008b). *Structural indicators: Science and technology graduates by gender*. Geraadpleegd via <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> op 18 december 2008.
- Eurydice (2004). *Key Data on Information and Communication Technology in Schools in Europe 2004*. Geraadpleegd via www.eurydice.org op 18 augustus 2008.
- Eurydice (2005). *National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms*. Geraadpleegd via www.eurydice.org op 21 juli 2008.
- Eurydice (2007). *Eurybase: Organisatie van het onderwijssysteem in Nederland, 2006/2007*. Geraadpleegd via www.eurydice.org op 21 juli 2008.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs: onderwijs met ambitie, samen werken aan de kwaliteit van het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd via: http://www.minocw.nl/documenten/OCW_Onderwijs%20met%20ambitie.pdf (23 december 2008).
- Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs (2007). *Brondocument Leren Loopbaan en Burgerschap*. Ede: Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs
- Gemmeke, M., Otterloo, S.G. van & Wel, J.J. van der (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan.
- Green, F., Machin, S., Murphy, S. & Zhu, Y. (2008). *Competition for Private and State School Teachers*. London: Centre for the Economics of Education.
- Groot talent voor verdringen. *De Volkskrant*, 27 september 2008.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Hard oordeel over gratis schoolboeken. *Trouw*, 30 januari 2008.
- Hartgers, M. (2007). Scholen in de Randstad sterk gekleurd. *Socialeconomische trends, 3e kwartaal 2007*. Heerlen: CBS.
- HBO-raad (2009). *Naar een nieuwe verenigingsagenda. Green Paper*. Den Haag: HBO-raad.
- Herweijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: SCP.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: SCP.
- Heyma, A., Graaf, D. de & Klaveren, C. van (2006). *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*. Amsterdam: SEO.
- Honingh, M.E. & Hooge, E.H. (2002). Uitvoering van contractactiviteiten, voor wie of wat heeft het zin? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 14(4), 139-150.
- Honingh, M.E. (2008). *Beroepsonderwijs tussen Publiek en Privaat*. Academisch proefschrift. Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E., Nusink, F. & Sluis, M. van der (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: MGK.
- Idenburg Ph.J. (1964). *Schets van het Nederlandse Schoolwezen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Innovatieplatform (2006). *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016. Nederland, hèt land van talenten*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Inspectie van het Onderwijs (2006a). *850 uur in de BVE. Onderzoek naar het voldoen aan de urennorm*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006c). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2006d). *Wachlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Cluster 4, de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007b). *Groepsgrootte en personele inzet in het basisonderwijs 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007c). *Meer onderwijstijd in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007d). *Onderwijstijd in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007e). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Jaarwerkplan 2009. Activiteiten Inspectie van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Inspectieverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ITS (2006). *Studentenmonitor hoger onderwijs 2005*. Nijmegen: ITS.
- Jacobs B. & Webbink, H.D. (2006). Rendement onderwijs blijft stijgen, *Economisch Statistische Berichten*, 24 augustus.
- Jong, H. de & Jager, G. de (2007). Van Hogeschool naar kennisorganisatie. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management, Thema 3-07*, 25-28.
- Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (2007). *JOB-monitor 2007*. Onderzoeksresultaten Odin 4. Amsterdam: JOB.
- Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (2008). *JOB-monitor 2008*. Onderzoeksresultaten ODIN 5. Amsterdam: JOB.
- Kanters, P. (2008). *Kwalificatiedossiers nieuwe stijl: zijn ze werkbaar in de praktijk?* Rapportage over de evaluatie van 51 kwalificatiedossiers volgens het vernieuwde format. Ede: Mbo2010.
- Katz, F. & Autor, D. (1999). Causes in the wage structure and earnings inequality. In Ashenfelter, O. & Card, D. (eds.). *Handbook of Labor Economics, Volume 3, North Holland*.
- Kennedy, J. (2008). Nederland is te ordentelijk. *NRC Handelsblad*, 23/24 augustus 2008.
- Kennisnet Ict op school (2007). *Vier in Balans Monitor 2007*. Zoetermeer: Stichting Kennisnet Ict op school.
- Kerkhoffs, J., Mulder, H. & Vries, J. de (2009). *Zeven schoolvakken in historisch perspectief*. Studie door het SLO uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Kessel, N. van, Kurver, B. & Wartenbergh-Cras, F. (2007). *Aandachtsgroepenmonitor 2006*. Nijmegen: ITS.
- Knecht-van Eekelen, A., Gille, E. & Rijn, P. van (2007). *Resultaten PISA-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.
- Kuiper, W. (2007). Scholenbouw. *VNG magazine*, 29/30.
- Landelijke Vereniging Cluster 4 (2008). *Ambulante begeleiding cluster 4*. Onderzoek naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met een indicatie cluster 4 in opdracht van de WEC-raad. Hoorn: LVC4.
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2006). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Ledoux, G., Reumerman, R., Geijssel, F., & Dam, G. ten (2008). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: UvA/Instituut voor de Lerarenopleiding, SCO Kohnstamm Instituut.
- Lieshout, P.A.H. van, Meij, M.S.S. van der, Pree, J.C.I. de (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR Verkenningen 15. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Lubberman, H.J.H., Kemp, S.A. van der & Klein, A.S. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van OCW. Leiden: Research voor Beleid.

- Marginson, S., Weko, T., Channon, N., Luukkonen T. & Oberg, J. (2008). *Reviews of Tertiary Education Netherlands*. Paris: OESO.
- Mbo. Goed burgerschap niet te toetsen. *Trouw*, 11 maart 2008.
- MBO Raad/Colo (2008). Memo aan staatssecretaris Bijsterveld, d.d. 28 januari 2008, kenmerk MWE/74100/2008. Te raadplegen via: <http://www.minocw.nl/documenten/6342dd.pdf>.
- Meelissen, M.R.M. & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basis-onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.
- Meer, M. van der & Ploeg, S.W. van der (2008). *Particuliere B3-scholen 2007-2008*. Amsterdam: Regioplan.
- Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. Enlarged Edition. New York: The Free Press.
- Ministerie van Algemene Zaken (2003). *Beleidsprogramma 2004-2007*. Geraadpleegd via www.minaz.nl op 8 juli 2008.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). Aanpak onderwijsachterstanden. Brief van de minister van OCW over nieuwe gewichtenregeling in het basisonderwijs, d.d. 27 mei 2005. TK 2004-2005, 27020, nr. 45.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). Brief minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de verbetering van de reken- en taalvaardigheid van vwo-, havo- en mbo-leerlingen d.d. 2 juni 2006. TK 2005-2006, 27923, nr. 31.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs d.d. 28 augustus 2006. TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 267.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006c). Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over voor- en vroegschoolse educatie, d.d. 31 maart 2006. TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 214.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006d). *Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel*. Staatscourant 10 november 2006, nr. 220.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006e). *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het po en vo*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006f). *Opbrengsten veldlijn Passend Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). Brief van de minister en staatssecretarissen van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over een canon van Nederland, d.d. 3 juli 2007. TK 2006-2007, 30800 VIII, nr. 162.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het onderzoek van de inspectie naar onderwijstijd in het hoger onderwijs, d.d. 16 mei 2007. TK 2006-2007, 30800 VIII, nr. 129.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007d). Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over benchmarkonderzoeken naar bureaucratie in het onderwijs, d.d. 7 december 2007. TK 2007-2008, 29546, nr. 15.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007e). *Het Hoogste Goed. Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). Brief van de minister en staatssecretarissen van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de 'menselijke maat' in het onderwijs, d.d. 28 november 2008. TK 2008-2009 31135, nr. 16.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b). Brief van de minister en staatssecretarissen van OCW aan voorzitter van de Tweede Kamer over doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen, d.d. 28 april 2008. TK 2007-2008, 31332, nr. 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008c). Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake standpunten over en beweegredenen bij de belangrijkste issues van goed bestuur, d.d. 1 februari 2008. TK 2007-2008, 30183, nr. 21.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008d). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over geïntegreerde leerroute vmbo - mbo2, d.d. 7 maart 2008. TK 2007-2008, 31289, nr. 31.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008e). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over doordecentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming, d.d. 3 juli 2008. TK 2007-2008, 27923, nr. 62.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008f). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over examinering voortgezet onderwijs, d.d. 23 oktober 2008. TK 2008-2009, 31289, nr. 44.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008g). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over handhaving afspraken over educatie inburgeraars, d.d. 18 juli 2008. TK 2007-2008, 29461, nr. 48.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008h). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het Cito-onderzoek naar de mogelijkheden om het centraal examen in het voortgezet onderwijs anders te wegen, d.d. 23 oktober 2008. TK 2008-2009, 31289, nr. 44.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008i). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het competentieleren in het mbo, d.d. 3 juni 2008. TK 2007-2008, 31289, nr. 39.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008j). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het gebruiken van het toetsingskader van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (POO) voor de invoering van competentiegericht onderwijs d.d. 03 juni 2008. TK 2007-2008, 31289, nr. 39.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008k). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het stapelen van diploma's en het doorstromen naar hogere schoolsoorten, d.d. 2 december 2008. TK 2008/2009, 30079, nr. 15.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008l). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer ter aanbieding van het Eindadvies Adviesgroep VMBO 'Vensters op de toekomst', d.d. 18 september 2008. TK 2008-2009, 30079, nr. 12.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008m). *Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs: onderwijs met ambitie, samen werken aan de kwaliteit van het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008n). *Werken in het onderwijs*. Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het privaatrechtelijk lerarenregister, d.d. 5 december 2008. TK 2008-2009 27923, nr. 70.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008o). *Bestel in Beeld 2007*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008p). *Convenant Actieplan LeerKracht van Nederland 16 april 2008*. Geraadpleegd op 3 december 2008 via de website van het Ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/convenant_160408.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008q). *Deelname Cito-toets*. Geraadpleegd via www.minocw.nl op 4 augustus 2008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008r). *Definitief akkoord Convenant LeerKracht van Nederland. Sector Hoger Beroepsonderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008s). *Definitief akkoord Convenant LeerKracht van Nederland. Sectoren Primair en Voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008t). *Dossier leerplicht. Kwalificatieplicht*. Geraadpleegd via <http://www.minocw.nl/leerplicht/452/Kwalificatieplicht.html> op 21 juli 2008.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008u). *Kerncijfers 2003-2007*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008v). Koers bve. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 18 maart 2008. TK 2007-2008, 27451, nr. 88.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008w). *Werken aan vakmanschap. Strategische agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008x). *Midterm Review: het beste onderwijs*. Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over een samenhangende visie op de stand van het onderwijs d.d. 4 december 2008. TK 2008-2009, 31700 VIII, nr. 82.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008y). *Dossier examens mbo*. Geraadpleegd via <http://www.minocw.nl/examensmbo/index.html> op 18 augustus 2008.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008z). Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over examinering mbo op de korte en lange termijn, d.d. 28 april 2008. TK 2007-2008, 27451, nr. 88.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006). *Convenant Een kwaliteitscode voor EVC*. Staatscourant 13 december 2006, nr. 243. Geraadpleegd via <http://www.kenniscentrumevc.nl/>.

Minne, B., Rensman, M., Vroomen, B. & Webbink, D. (2007). *Excellence for productivity?* Den Haag: CPB.

Minne, B., Steeg, M. van der & Webbink, D. (2007). *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW voor de Kenniskamer OCW. Den Haag: CPB.

Montfoort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Lemma.

Mooij, T., Sijbers, R. & Sperber, M. (2006). *Resultaten van de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2007). *Research Master Review 2007. De verkenning van een nieuw domein*. Den Haag: NVAO.

Neuvel, J. (2005). *Monitor sociale veiligheid in de BVE-sector 2004. Deel 1: Deelnemers*. Den Bosch: CINOP.

Nibud (2008). *Financieel gedrag van jongeren. Achtergronden en invloeden*. Den Haag: Nibud.

Oers, J. van (2007). Interview met M. Honingh. Elkaars bril durven opzetten. *Schoolbestuur*, 1, februari 2007.

Onderwijsraad (1999). *Zeker weten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2001). *Publiek en privaat*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2002). *Samen leren leven*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003a). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003b). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004a). *Bureaucratisering in onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004b). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004c). *Europees burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005a). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005b). *Betere overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005c). *Doelgericht investeren in onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005d). *Stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005e). *Waardering voor hoger onderwijs*. Advies over het voorstel van Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006a). *Doelgericht investeren in onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006b). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2006c). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Internationale leerwegen en het internationaal baccalaureaat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006f). *Versteviging van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006g). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006h). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006i). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Doorstroom en talentontwikkeling. Onderwijs van 12-18-jarigen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Leerwerklandschappen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007e). *Onderwijs en sociale samenhang: een stand van zaken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007f). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007g). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007h). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007i). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Commentaar bij wetsvoorstel 'Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie'*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008c). *Een rijk programma voor ieder kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008d). *Een succesvolle start in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008e). *Onderzoek en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008f). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008g). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008h). *Vreemde talen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Uitwijken en inbrengen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H. & Broek, A. van den (in press). An empirical analysis of borrowing behaviour of higher education students in the Netherlands. *Economics of Education Review* doi:10.1016/j.econedurev.2008.01.005.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2006). *Schooling for Tomorrow: Demand-Sensitive Schooling*. Parijs: Centre for Educational Research and Innovation.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2007a). *Review of Tertiary Education The Netherlands*. Parijs: OESO.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2007b). *Thematisch rapport hoger onderwijs- en onderzoeksbeleid*, 15 mei 2007, ho/AME/2007/14717.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008a). *Education at a Glance 2008*. Paris: OESO.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008b). *PISA*. Parijs: OESO.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008c). *Trends Shaping Education*. Parijs: OESO.
- Overmaat, M. & Boogaard, M. (2004). *Neemt ouderparticipatie af? Stand van zaken en tips voor scholen en ouder-raden*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Peters, D. (2006). *Tot elkaar veroordeeld. Een aanpak van de voorsnog vrijblijvende aanpak van etnische segregatie in het onderwijs*. Enschede/Utrecht: Universiteit Twente/Sardes.
- Peters, D., Haest, M. & Walraven, G. (2008). *Perspectieven voor het tegengaan van etnische segregatie van het voortgezet onderwijs*. Walraven & Haest, in opdracht van Kenniscentrum Gemengde Scholen.
- Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*. Den Haag: PL/CBS.

- Plantinga, S., Diepen, M. van, Schildmeijer, R., Bruxvoort, M. van (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Projectdirectie Leren & Werken (2007) *Doorpakken met leren en werken. Plan van Aanpak 2008-2011*. Den Haag: Ministeries van OCW en SZW.
- Researchned (2008). *Tabellen studentenmonitor 2007*. Geraadpleegd via: http://www.studentenmonitor.nl/2006/welkom.php?action=start_tabellen&year=2007.
- Reybrouck, D. van (2008). *Pleidooi voor populisme*. Amsterdam-Antwerpen: Querido's Uitgeverij.
- SBO (2008). *Nota Werken in het onderwijs 2009*. Den Haag: SBO.
- Scheerens, J. (2007). *Review of research on school and instructional effectiveness*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Schoonhoven, R. van (2008). *Educatie een tak apart?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Schraven, J. (2004). *Doordecentralisatie doel of middel; een verkenning van de mogelijkheden van doordecentralisatie*. Den Haag: BKO.
- Sikkens, R. (2006). De spankracht van de school. *Het Onderwijsblad*, 24 juni 2006.
- Sikkens, R. (2008). Nederlandse scholen staan wereldwijd aan de top. *Trouw*, 14 april 2008.
- Smit, F., Driessen, G., Sluiter, R. & Brus, M. (2007). *Ouders, scholen en diversiteit. Ouderbetrokkenheid en -participatie op scholen met veel en weinig achterstandsl leerlingen*. Nijmegen: ITS.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Investeren in vermogen: sociaal en cultureel rapport 2006*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Tijd als spiegel*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie: sociaal en cultureel rapport 2008*. Den Haag: SCP.
- Sontag, L., Siesling, M., Mariën, H. & Kolen-van Loon, D. (2009). *Uitwijken of invoegen? De omvang en vormen van aanvullend of vervangend onderwijs en de keuzemotieven van ouders*. Studie uitgevoerd door het IVA in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Steeg, M. van der, Elk, R. van & Webbink, D. (2008). *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?* Den Haag: CPB.
- Stichting Leerplanontwikkeling (2008). *Samenhang nastreven, diversiteit koesteren. Jaarbericht 2007/2008*. Enschede: SLO.
- Stinebrickner, R. & Stinebrickner, T.R. (2008). The Causal Effect of Studying on Academic Performance. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy: Vol. 8: Iss. 1 (Frontiers)*, Article 14.
- Swierstra, T. & Tonkens, E. (2008). *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tempelaar, D., Rienties, B. & Gijselaers, W.H. (2007). Internationalisering: leerbenadering van Nederlandse en Duitse studenten. *Onderzoek van Onderwijs*, 36(1), 4-9.
- Torrance, K. & Huisman, P. (2007). *Acquis sociale taak van het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer (2008). Voortzetting van het debat over het eindrapport 'Tijd voor Onderwijs' van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (31007, nr. 6) (debat met de regering). *Handelingen 2007-2008*, nr. 98, Tweede Kamer, pag. 6925-6986.
- Uitval op pabo door toets in rekenen. *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2007.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2007). *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*. Report Card 7.
- Vegt, A.L. van der, Studulski, F. & Klopogge, J. (2007). *Voorschoolse voorzieningen en onderwijskansen*. Review van de onderzoeksliteratuur. Utrecht: Sardes.
- Verheij, O. & Bergen, C.T.A. van (2006). *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

- Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les*. Den Haag: SCP.
- VSNU (2007). *Code goed bestuur universiteiten 2007*. Geraadpleegd via: <http://www.vsnunl.nl/web/show/id=100311/lanqid=43> op 3 december 2008.
- VSNU (2007). *Met deze wetenschap! Branchejaarverslag universiteiten 2007*. Den Haag: VSNU.
- Waterreus, I. (2007). Can we stimulate teachers to enhance quality? In: Hartog, J. & Maassen van den Brink, H. (Eds.). *Human Capital: Advances in Theory and Evidence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Webbink, D. & Steeg, M. van der (2008). *Leren van beleid*. Essay van het CPB in opdracht van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. TK 2007–2008, 31 007, nr. 9.
- WEC-raad (2006). Inventarisatie wachtlijsten ambulante begeleiding. Brief WEC-raad aan minister van OCW d.d. 13 oktober 2006.
- Weel, I. (2006). Zwarte scholen/ouders als zendeling. *Trouw*, 16 oktober 2006.
- Weeren, J. van, Hermans, P. & Sluijter, C. (2008). *Referentieniveaus en aanvang hoger onderwijs. Bijspijkeren bij de overgang naar hoger onderwijs*. Onderzoek uitgevoerd door het Cito in opdracht van de Onderwijsraad. Arnhem: Cito.
- Werfhorst, H.G. van de & Mijs, J.J.B. (2007). *Onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid; Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.
- Westerhuis, A. & Huisman, T. (2008). *Kwantitatieve monitoring duale en EVC-trajecten projectdirectie Leren & Werken*. Onderzoek uitgevoerd door CINOP in opdracht van de projectdirectie Leren & Werken. Den Bosch: CINOP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Den Haag: WRR.
- Zeijl, E., Crone, M., Wiefferink, K., Keuzenkamp, S. & Reijnevelde, M. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag/Leiden: SCP/TNO.

Geraadpleegde deskundigen

Bij de totstandkoming van dit advies is gesproken met de volgende deskundigen.

Algemeen

Mevrouw drs. M.T.C. Blom, Bureau Christelijk Onderwijs Utrecht, Utrecht

Mevrouw prof. dr. H.P.J.M. Dekkers, hoogleraar/directeur, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen

De heer drs. P.W. Doop, vicevoorzitter College van Bestuur, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

De heer dr. R. Maslowski, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

De heer prof. dr. J.M. Pieters, hoogleraar, Universiteit Twente, Enschede

De heer prof. dr. T.A.J. Toonen, staf decaan, Technische Universiteit Delft, Delft

Panelbijeenkomst 6 november 2008

Mevrouw drs. A.J.M. Bakker, directeur, PAEPON, Utrecht

De heer R. van den Boezem, senior beleidsadviseur, VO-raad, Utrecht

Mevrouw J.M. Hommel, Platform VVVO; leraar vo, CSG De Lage Waard, Papendrecht

Mevrouw mr. drs. C. Kervezee, bestuurslid, PO-Raad, Utrecht

Mevrouw drs. A.M.E. Kil-Albersen, voorzitter, Stichting Beroepskwaliteit Leraren, Utrecht

Mevrouw E. Nelissen, voorzitter, Landelijke Vereniging van Studiebegeleidingsinstituten, Den Bosch

De heer J. van Nierop, voorzitter, Stichting Platforms VMBO, Ootmarsum

De heer L.M. Vencken, Vereniging Beter Onderwijs Nederland, Asten

Mevrouw F. ter Wal, voorzitter, De Groene Golf; lerares basisonderwijs, Berkel en Rodenrijs

Mevrouw dr. M. van der Weiden, manager, MBO Raad, De Bilt

Mevrouw L. Westerveld, voorzitter, Landelijke Studenten Vakbond, Utrecht