

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 achterstandsléerlingen 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 inhouden van het onderwijs.

Een positief bijeffect van de discussie over onderwijs is dat in 2008 meer Nederlanders dan daarvoor zegen 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 *Kennisinvesteringsagenda* 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 blij 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.