

### Onderwijs in het zicht van de toekomst

#### R. Bronneman-Helmers

### 1 Inleiding

De Onderwijsraad (2005) schetst in zijn advies “De stand van educatief Nederland” op basis van historische ontwikkelingen en internationale vergelijking een dubbel beeld van de toestand waarin het Nederlandse onderwijs zich op dit moment bevindt: enerzijds redelijk goede prestaties, maar anderzijds ook zorgen over probleemgedrag van leerlingen, de veiligheid op scholen, het hoge aandeel voortijdig schoolverlaten en de positie van leraren.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) publiceerde een aantal maanden eerder het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport met als titel “In het zicht van de toekomst”, waarin onder andere een beredeneerde toekomstverkenning voor het onderwijs (tot 2020) is opgenomen. Daarin wordt allereerst gekeken naar de wijze waarop maatschappelijke ontwikkelingen (demografische, economische, bestuurlijke en sociaal culturele) doorwerken in het onderwijs, om vervolgens aan de hand van een achttal vragen na te gaan hoe het onderwijs zich de komende jaren verder zal ontwikkelen.<sup>1</sup> Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zullen het onderwijs ook de komende jaren niet onberoerd laten. Is de Onderwijsraad niet te optimistisch?

Ik stel met het oog op de toekomst drie vragen aan de orde:

- Gaat de toenemende beleidsaandacht voor kwantiteit niet ten koste van de kwaliteit?
- Moet het onderwijs meegaan met maatschappelijke ontwikkelingen of juist tegendruk geven?
- Wordt de bevolking slimmer of dommer?

### 2 Kwantiteit of kwaliteit?

Het onderwijsbeleid in Nederland is de afgelopen jaren in de ban geraakt van meetbare

doelstellingen en resultaatafspraken. Dat heeft twee achtergronden: ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse onderwijsbestel (meer autonomie voor scholen, maar ook meer verantwoordingsverplichtingen) en de toenemende invloed van Europa (Lissabonafspraken en ‘benchmarking’). Ik begin met het laatste.

De indirecte invloed van Europa op het onderwijs neemt toe. “Brussel” heeft weliswaar geen regelgevende bevoegdheden ten aanzien van de nationale onderwijssystemen – het onderwijs is zaak van de lidstaten zelf – maar Europa oefent indirect wel steeds meer invloed uit via de zogenoemde “open coördinatie methode”, waarin gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd (bijvoorbeeld ten aanzien van de deelname aan hoger onderwijs) en de onderwijsprestaties van de verschillende landen regelmatig onderling met elkaar worden vergeleken (benchmarking). Regeringen van de lidstaten zijn buitengewoon gevoelig voor de positie van hun land op de prestatieladder. Een hoge score levert internationaal prestige op, een middelmatige of lage score leidt al snel tot nationale doelstellingen om de positie van het eigen land te verbeteren.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de groei van de deelname aan hoger onderwijs in Nederland stagneert, terwijl die in andere landen juist toeneemt. Om die reden, maar ook vanwege het belang van hoger onderwijs voor economie en samenleving, stuurt de overheid niet alleen aan op een verdere verhoging van de deelname aan hoger onderwijs, maar ook op een toename van het aantal hoger opgeleiden. Daardoor ontstaat echter wel een trilemma, namelijk tussen het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, het verhogen van het rendement van die opleiding en het behoud van het niveau ervan. Deze drie doelstellingen kunnen moeilijk gelijktijdig worden gerealiseerd.

Verruiming van toegankelijkheid leidt bij een verhoging van het niveau al gauw tot daling van het rendement. Een combinatie

van ruime toegankelijkheid en sterke (financiële) prikkels om een hoog rendement te realiseren, gaat al gauw ten koste van het niveau van de afgestudeerden. De regelmatig terugkerende klacht over het lage niveau van het onderwijs op de lerarenopleiding voor het basisonderwijs (pabo) is in dit verband illustratief. Gevreesd moet worden dat er in het in omvang snel gegroeide hoger beroeps-onderwijs meer voorbeelden van niveaudaling te vinden zijn.

De ingezette ontwikkeling om binnen het hoger onderwijs meer variëteit in niveaus aan te brengen, biedt in principe een uitweg uit dit trilemma. Zo'n niveaudifferentiatie beweegt zich echter al gauw in neerwaartse richting, waardoor het gemiddelde niveau van de afgestudeerden afneemt. Vanuit een maatschappelijk gezichtspunt treedt dan de wet op de afnemende meeropbrengst in werking.

De bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel zijn de laatste jaren ingrijpend veranderd. Een ontwikkeling die het best kan worden gekenschetst aan de hand van een aantal trefwoorden: minder regels en meer ruimte voor scholen en instellingen, zodat zij zich beter op hun omgeving kunnen richten (marktwerking), maar ook meer rekenschap, verantwoordingsverplichtingen en toezicht (controle). Zo'n combinatie van autonomie en rekenschap blijkt in de praktijk niet zonder risico's. Ondernemende onderwijsinstellingen zoeken de grenzen van de regelgeving op, waardoor ze soms terecht, maar vaak ten onrechte in de beklagdenbank terechtkomen. De politiek reageert daar dan vervolgens weer op met nieuwe regelgeving, waarbij de achterliggende gedachte van de dereguleringsoperatie vaak weer uit het zicht verdwijnt.

Ook in het nationale begrotingsbeleid is de nadruk steeds meer komen te liggen op meetbare resultaten en prestaties (dit alles onder de noemer "van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording"). In de rijksbegroting wordt sinds enkele jaren consequent een drietal vragen gesteld: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? De prestatiedoelstellingen worden bij voorkeur in meetbare grootheden uitgedrukt en vervolgens doorvertaald naar

het onderwijsveld. In een recent rapport laat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2004) zich buitengewoon kritisch uit over nut en bruikbaarheid van prestatie-indicatoren: een eenzijdig gebruik ervan leidt in het onderwijs tot een fixatie op meetbare output en een dictatuur van de middelenmaat. Kern van de analyse is dat de relaties tussen overheid, instellingen, professionals en burgers worden gedomineerd door wederzijds wantrouwen. Het besturingsparadigma komt erop neer dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering en tussen doelen en middelen. Het betekent sturen op hoofdlijnen, afrekenen op resultaat, verscherpen van toezicht en het uit elkaar trekken van verantwoordelijkheden. Dat heeft tot gevolg dat bij problemen steeds de vraag wordt gesteld wie verantwoordelijk is, wie schuldig is, terwijl de vraag hoe het probleem kan worden opgelost veel minder aan de orde komt. Oplossingen worden voortdurend gezocht in verbetering van het besturingssysteem, waardoor de regeldruk alleen maar toeneemt. Putters (2003) heeft het in dit verband over een informatieparadox (meer meten leidt eerder tot minder dan tot meer weten) en een decentralisatieparadox (minder regels leidt tot meer regels).

Het WRR-rapport schetst een indringend beeld van de negatieve gevolgen van deze besturingwijze voor de verhoudingen binnen onderwijsinstellingen: tussen besturen en uitvoerende professionals.

### 3 Maatschappelijke ontwikkelingen: meegaan of tegendruk geven?

In Nederland zijn de opvattingen over goed onderwijs de laatste jaren sterk aan het veranderen. Nieuwe onderwijsconcepten, zoals het zogenoemde "nieuwe leren" of het denken in termen van competenties, vinden heel snel hun weg in beleidsnota's en in de onderwijspraktijk. Dat is opmerkelijk omdat de nieuwe terminologie in de regel buitengewoon vaag is en er vaak nog nauwelijks iets bekend is over mogelijke positieve en negatieve effecten van de gepropageerde innovaties. Er gaat kennelijk iets aantrekkelijks uit van een nieuw paradigma dat dan ook al

snel als modern en zelfs als onontkoombaar wordt voorgesteld.

Op pedagogisch-didactisch gebied wordt er in het Nederlandse onderwijs heel snel meegegaan met sociaal culturele ontwikkelingen als individualisering, informalisering en intensivering. De individuele leerling moet centraal staan (onderwijs op maat), de omgangsvormen in het onderwijs zijn vergeleken met andere landen buitengewoon egalitair (het is heel gewoon dat leerlingen hun leerkrachten tutoyeren), en het onderwijs moet niet alleen veel meer aansluiten bij de belevingswereld van het kind of de jongere, het moet ook leuk en afwisselend zijn, omdat jongeren zich nauwelijks meer gedurende langere tijd op één ding kunnen concentreren.

Met het nieuwe leren wordt in belangrijke mate aan deze sociaal-culturele ontwikkelingen tegemoet gekomen. Kenmerkend voor het nieuwe leren is dat er veel minder van de leerstof en veel meer van de belangstelling en behoeften van de leerlingen en studenten wordt uitgegaan. Van leerlingen wordt verwacht dat ze zelfstandig en actief bezig zijn met het verwerven van kennis en inzicht. De leraar vervult niet langer de rol van vakdeskundige die kennis overdraagt, maar veel meer de rol van begeleider die de leerling of student coacht bij zijn individuele leerproces.

Bij het nieuwe leren gaat het niet alleen om het leerproces, maar ook om de inhoud. Omdat het leren voor de leerling betekenisvol moet zijn, vindt het bij voorkeur plaats vanuit een context, een bepaald thema of een probleem. Het is ook sterk toepassingsgericht. Abstracte theorieën en feitenkennis staan niet langer centraal. Het leerproces zelf – onderzoek doen, oplossingen bedenken, kunnen reflecteren – wordt belangrijker gevonden dan het eindproduct van dat leerproces.

Langzamerhand worden ook enkele negatieve effecten zichtbaar. De overzichtskennis wordt minder en het abstractievermogen van leerlingen neemt af. Daarover wordt vooral vanuit het wetenschappelijk onderwijs geklaagd. Er wordt echter vanuit het beleid pas tegengas gegeven als de negatieve effecten al te zeer gaan domineren. Zo wordt er als reactie op de individualisering en informalisering in het onderwijs sinds kort weer aangedron-

gen op meer aandacht voor socialisatie en voor waarden en normen. Als reactie op het overwegend themagerichte geschiedenisonderwijs wordt momenteel het belang van overzichtskennis weer benadrukt.

Het Nederlandse onderwijs(beleid) is, kortom, buitengewoon gevoelig voor nieuwe denkbeelden. Er wordt heel snel met nieuwe ontwikkelingen meegegaan. Daarbij is er een sterke neiging tot doorslaan. In het “Sociaal en Cultureel Rapport 2004” heb ik geopperd dat die vernieuwingsdrang in het Nederlandse onderwijs niet alleen te maken heeft met de noodzaak in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen of veranderende eisen op de arbeidsmarkt, maar ook met een toegenomen invloed van de sterk in omvang gegroeide buitenuiversitaire kennissector: de wereld van de organisatieadviesbureaus, de pedagogische centra en de procesmanagers.

#### 4 Wordt de bevolking slimmer of dommer?

De onderwijsdeelname is de afgelopen decennia enorm gestegen. Maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook kenmerken van het onderwijsbestel, zoals de Mammoetwet met zijn vele doorstroombmogelijkheden, de studiefinanciering, en de enorme toename van het onderwijsaanbod hebben daaraan bijgedragen. Nu vrijwel alle jongeren met een havo- of vwo-diploma doorstromen naar het hoger onderwijs lijkt het verzadigingspunt aan de bovenkant van het onderwijsgebouw zo langzamerhand bereikt. Voor een verdere deelnamegroei zal eerst de deelname aan het havo/vwo moeten toenemen. Daar ligt in principe nog een belangrijk groeipotentieel bij de allochtone jongeren. Hun deelname aan havo en vwo neemt weliswaar toe, maar ligt toch nog steeds een stuk lager dan onder autochtone jongeren. Onder allochtone jongeren moet de onderwijsexpansie in feite nog beginnen. Ze wordt echter afgeremd door de stroomlijning en tweedeling die in de jaren negentig binnen het voortgezet onderwijs tot stand zijn gebracht. Kinderen gaan op twaalfjarige leeftijd naar het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (met uitzicht op middelbaar beroepsonderwijs) of naar het

havo/vwo (met een opleiding in het hoger onderwijs als logisch vervolg). Er zijn veel minder mogelijkheden dan vroeger om opleidingen te stapelen (van mavo naar havo of van havo naar vwo) of om omwegen door het onderwijs te maken (van mavo via havo naar mbo): mogelijkheden waarvan de autochtone middenklasse de afgelopen decennia sterk heeft geprofiteerd.

Deelnamegroei aan hoger onderwijs kan ook worden gerealiseerd door de doorstroom vanuit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar het hoger beroepsonderwijs (hbo) te vergroten. Steeds meer jongeren met een mbo-4-diploma vervolgen hun opleiding in het hbo. Intussen geldt dat al voor iets meer dan de helft van de gediplomeerden van de vierjarige mbo-opleidingen. Die toename in de doorstroom van mbo naar hbo heeft deels te maken met een verslechterde arbeidsmarktsituatie. Zodra de economie weer aantrekt zullen jongeren met een mbo-diploma vermoedelijk weer vaker kiezen voor een baan. Een vergroting van de doorstroom van mbo naar hbo wordt de laatste tijd van overheidsewege sterk gestimuleerd. Het is de vraag of dat verstandig is. Het mbo heeft zich de afgelopen 10 jaar steeds meer op de arbeidsmarkt gericht. Een verdere stijging van de doorstroom naar het hbo zou ertoe kunnen leiden dat de arbeidsmarktgerichtheid van het mbo onder druk komt te staan en het vierjarige mbo zich geleidelijk aan gaat ontwikkelen tot voorbereidend hoger beroepsonderwijs. Zo'n scenario is ongewenst. Er zou een aantrekkelijke opleidingsmogelijkheid verdwijnen, waaraan niet alleen op de arbeidsmarkt (vakmensen), maar ook onder jongeren grote behoefte bestaat. Het zou te betreuren zijn als het mbo, vanwege de sterke drang om de deelname aan het hoger onderwijs te vergroten, als middenkaderopleiding zou worden uitgehold.

Tegenover verzadigingsverschijnselen in de hogere regionen van het onderwijsgebouw staat een omvangrijke groep leerlingen die het onderwijs zonder enig diploma of zonder startkwalificatie verlaat. Van de jongeren tussen de 20 en 24 jaar had in het jaar 2000 ongeveer 25% geen startkwalificatie. Bij Turkse en Marokkaanse jongeren lagen die percentages rond de 60%. Sinds de jaren

negentig is er in het Nederlandse voortgezet onderwijs sprake van een zekere polarisatie: aan de ene kant groeide de deelname aan het havo en vwo, aan de andere kant is er sprake van een sterke toename van het aantal jongeren met leer- en gedragsproblemen. Daaronder bevinden zich naar verhouding veel allochtone leerlingen.

De combinatie van een stagnerende doorstroom naar het hoger onderwijs enerzijds, en een toename van het aantal zorgleerlingen dat vermoedelijk geen startkwalificatieniveau bereikt anderzijds, zet een rem op de verdere stijging van het opleidingsniveau van de Nederlandse schoolverlaters.

De prestaties van het Nederlandse onderwijsbestel worden in belangrijke mate bepaald door ontwikkelingen in de samenstelling van de bevolking. Bekend is dat de schoolprestaties van jongeren beter zijn naarmate hun ouders, en vooral hun moeders, hoger zijn opgeleid. Een verhoging van het opleidingsniveau van vrouwen resulteert echter niet automatisch in een verdere stijging van het opleidingsniveau van toekomstige schoolverlaters. Met de stijging van het opleidingsniveau van vrouwen neemt de kinderloosheid namelijk toe. Ligt de kinderloosheid bij de generatie vrouwen die na 1970 is geboren gemiddeld op 20%, van de vrouwen met een hbo- of universitaire opleiding krijgt maar liefst 30% geen kinderen. Dat komt mede doordat het in Nederland nog steeds moeilijk is om arbeid en zorgtaken te combineren.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verwacht dat er de komende jaren minder kinderen geboren zullen worden. Binnen die slinkende geboortecohorten neemt het percentage allochtone kinderen echter toe. De onderwijsprestaties van allochtone kinderen blijven tot dusver ver achter bij die van autochtone kinderen.

Het niveau van de Nederlandse schoolverlaters staat in de derde plaats onder druk door de toename van het aantal kinderen dat te maken krijgt met echtscheiding van ouders en vervolgens opgroeit in een eenoudergezin. Het CBS verwacht de komende decennia een verdere toename van het aantal eenoudergezinnen. Kinderen uit eenoudergezinnen lopen, zo blijkt uit onderzoek, tweemaal zoveel kans op voortijdig schoolverlaten.

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking stijgt nog steeds, maar wel een stuk minder dan in de jaren zeventig en tachtig. Het formele opleidingsniveau zal de komende 15 jaar ongetwijfeld verder stijgen, al was het maar omdat oudere geboortecohorten, die minder hoog zijn opgeleid, worden vervangen door jongere, hoger opgeleide cohorten. Door dat vervangingsproces steeg het percentage volwassenen met een succesvol afgeronde hogere opleiding in de jaren negentig van de vorige eeuw van 18% naar 23%, terwijl het aandeel laagopgeleiden (met niet meer dan basisonderwijs) afnam van 21% naar 15%.

Het niveau van kennis en vaardigheden nam de afgelopen decennia overigens niet in dezelfde mate toe als het via diploma's geïndiceerde, formele opleidingsniveau. Het niveau van oudere generaties wordt waarschijnlijk onderschat, omdat in het verleden lang niet iedereen die daartoe in staat was, kon doorstuderen. Onder oudere generaties zit veel talent dat niet tot uitdrukking komt in diploma's.

Het type kwalificaties waarmee jongeren het onderwijs verlaten, verandert eveneens. Als gevolg van het zogenoemde nieuwe leren, dat in Nederland de laatste jaren een hoge vlucht neemt onder noemers als "zelfstandig en actief leren" in het studiehuis en "competentiegericht leren" in het beroeps- onderwijs, zullen afgestudeerden van de toekomst vermoedelijk minder weten (minder feitenkennis, algemene ontwikkeling, diepgang en abstractievermogen), maar meer kunnen (in de zin van meer op de praktijk gericht zijn, beter communiceren, en zelfstandiger, zelfbewuster en flexibeler opereren).

Of ze daardoor slimmer, dan wel dommer zullen zijn dan hun voorgangers hangt van het gezichtspunt af: wetenschappers en oudere generaties zijn geneigd ze als dommer te bestempelen, terwijl werkgevers ze meestal slimmer vinden, in de zin van meer op de praktijk gericht.

## Noot

- 1 Het gaat om de volgende vragen: Komt er een einde aan de onderwijsexpansie?, Zal er in 2020 sprake zijn van een levenlang leren?, Wat en hoe leren jongeren in 2020?, Wordt

Nederland slimmer of dommer?, Zet het proces van functieverbreiding van scholen door?, Hoe belangrijk is de school nog in 2020 en hoe zal het lerarenberoep zich ontwikkelen?, Hoe ziet het onderwijsbestel er anno 2020 uit? en Hoe zullen de bestuurlijke en financiële arrangementen er anno 2020 uitzien? Voor de volledige tekst van het hoofdstuk wordt verwezen naar [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Literatuur

- Onderwijsraad. (2005). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Putters, K. (2003). Vraagsturing tussen feit en fictie. Stand van zaken in de gezondheidszorg. *Beleidswetenschap*, 2, 87-98.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2004). *In het zicht van de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociaal en Cultureel Rapport 2004).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag / Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.

Manuscript aanvaard: 1 oktober 2005

## Auteur

**Ria Bronneman-Helmerts** is hoofd van de Onderzoeksgroep Educatie en Minderheden van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

*Correspondentieadres:* R. Bronneman-Helmerts, SCP, Postbus 16164, 2500 BD Den Haag, e-mail: [r.bronneman@scp.nl](mailto:r.bronneman@scp.nl)

## Reacties op de discussiebijdrage

### Reactie J. Perquy

#### *Kwantiteit of kwaliteit?*

Bronneman heeft het over een trilemma, namelijk dat men moeilijk terzelfdertijd de toegang van het hoger onderwijs zou kunnen verbreden, het rendement verhogen en het opleidingsniveau minstens handhaven en

liefst nog verbeteren. Ze heeft overschot van gelijk om op de spanning tussen deze beleidsdoelstellingen te wijzen, maar of ze echt onverzoenbaar zijn, durf ik te betwijfelen.

Ze stelt in dit verband dat niveaudifferentiatie in het hoger onderwijs al gauw in neerwaartse richting gaat. Vanuit de Vlaamse onderwijscontext durf ik dit te bestrijden. Het Vlaamse hoger onderwijs wordt enerzijds gekenmerkt door een heel open toegangsbeleid, zowel wat diplomaverenissen betreft (in de regel een diploma secundair onderwijs, maar waarop uitzonderingen kunnen worden toegekend) als wat financiële bijdragen betreft. Dit betreft zowel de universiteiten als vooral de hogescholen (één- en twee-cyclus-opleidingen). Daarenboven bestaat in Vlaanderen ook de mogelijkheid om in het volwassenenonderwijs hoger onderwijs te volgen. De kern van mijn betoog is dat een andere leerweg en een andere organisatie van het aanbod niet noodzakelijk niveaudaling meebrengt. De (werk)situatie en het eigen profiel van de cursisten hebben in het volwassenenonderwijs van oudsher geleid tot een eigen aanpak. Dit is een leerweg waardoor mensen aangesproken worden tot hoger onderwijs die daar anders nooit zouden toe gekomen zijn. Dit is overigens ook het geval voor het aanbod van de hogescholen en meer bepaald van het één-cyclusaanbod. Ook daar stellen we een andere sociale samenstelling vast van de populatie. Beide onderwijsvormen hebben een belangrijke ontvoeringsfunctie vervuld, niet in het minst voor meisjes, en blijven mijns inziens deze functie vervullen ten aanzien van allochtonen. De oude discussie over niveauverschillen tussen de universiteiten en de hogescholen enerzijds en tussen het regulier en het volwassenenonderwijs zal pas op een zindelijke manier beslecht worden wanneer ze allen voorwerp vormen van eenzelfde beoordelingsprocedure. We kijken uit naar de resultaten van de accreditingsronde.

Een ander belangrijk punt dat Bronneman aansnijdt, gaat over de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. Alles wat zij in dit verband beschrijft, is herkenbaar, ook voor de Vlaamse situatie. In dit verband zouden in het spreekwoord "Als het in Parijs regent, druppelt het in Brussel" de woorden Parijs en Brussel best vervangen kunnen worden door

Den Haag en (Vlaams) Brussel. Erg belangrijk in haar analyse vind ik dat er meer aandacht gaat naar het zoeken van de schuldigen bij problemen, dan naar de vraag hoe het probleem het best wordt opgelost. Ik heb alleen de indruk dat de Vlaamse instellingen iets subversiever omgaan met de (vnl. Angelsaksische) roep naar indicatoren. Anderzijds wordt wel met trots gereageerd op de behaalde PISA-resultaten.

Ter aanvulling op de kritische benadering van Bronneman wil ik verwijzen naar stellingen van Vandenberghe onder meer in "De stuurbaarheid van het onderwijs"<sup>1</sup> waarin hij beschrijft hoe voorschrijvend gedrag de professionaliteit van leerkrachten en directies ondergraaft.

### *Meegaan met maatschappelijke ontwikkelingen of tegendruk geven?*

"Komt de hang naar modern en eigentijds zijn in het Vlaamse onderwijs(beleid) minder aan de orde?" is de volgende pertinente vraag. Ik zou geneigd zijn hierop bevestigend te antwoorden, maar of dit over heel de lijn een gunstige zaak is, is nog maar de vraag. Mijn analyse terzake is dat het, betreffende onderwijsbeleid en achterliggende visies, ontzettend moeilijk is om een maatschappelijke consensus te vinden, en het gevolg daarvan is ofwel halfslachtige beleidsmaatregelen of het ontbreken van een samenhangend beleid. Een voorbeeld van halfslachtige oplossingen is de uitvaardiging van een eenheidsstructuur in het secundair onderwijs om uit de impasse te geraken tussen de comprehensieve schoolafdelingen en de voorstanders van de categoriale onderwijsstructuur. Van recentere datum is de uitvaardiging van vakgebonden en van vakoverschrijdende eindtermen. Daar zitten twee verschillende onderwijsconcepten achter waartussen niet werd gekozen: ze staan nu naast elkaar met overvraging van de scholen als gevolg. Of dit beter is dan een duidelijke keuze voor een studiehuis dat gecontesteerd en nadien wordt afgezwakt, valt te betwijfelen.

Voor het overige meen ik dat de autonomie van scholen in Vlaanderen voornamelijk omwille van het overgrote marktaandeel van het vrij onderwijs van dien aard is dat er moeilijk kan worden gesproken van een homogeen onderwijsbeleid. Grote scholen (en

in het bijzonder grote technische scholen) zijn in vele betekenissen van het woord erg ondernemend en hebben een eigen schoolprofiel. Het antwoord op de vraag of ze dan slaafs de ontwikkelingen volgen, dan wel een zekere pedagogische onafhankelijkheid weten te bewaren, zou school per school moeten worden bekeken. Dit maakt het onderwijslandschap niet transparant en maakt het voor de ouders niet zo eenvoudig in het zoeken naar een geschikte school.

#### *Wordt de bevolking slimmer of dommer?*

In dit onderdeel van haar bijdrage heeft Bronneman het onder meer over verzadiging en polarisatie. Deze processen zijn in Vlaanderen eveneens herkenbaar, al valt de ongekwalificeerde uitstroom (geen diploma secundair onderwijs) nog mee, namelijk 11% (EU gemiddelde 18%). Er zijn grenzen aan het leervermogen van mensen en dus kan de toename van het aantal studenten aan hoger onderwijs niet eindeloos stijgen. Eerder heb ik gewezen op het nut van korte opleidingen en van volwassenenonderwijs voor nieuwe doelgroepen, en uiteraard is er nood aan mogelijkheden voor levenslang leren. Maar zoals dikwijls het geval, zullen hiervan vooral de hoger opgeleiden gebruikmaken (“Mattheuseffect”)<sup>2</sup>.

Het probleem dat zich ook in Vlaanderen stelt is dat door de “afoming” van de intellectuele middengroep door het hoger onderwijs, zich een niveaudaling voordoet in het technisch onderwijs en een kwantitatieve toename van het beroepsonderwijs. Deze tweespalt wordt nog verscherpt door de geringe tewerkstellingskansen voor jongeren uit het beroepsonderwijs, wat hun schoolmotivering zeker niet doet toenemen. Dit is heel sterk vaststelbaar bij allochtone jongens, mede door het ontbreken van schoolondersteunend gedrag vanwege de ouders. Dit fenomeen – dat zich overigens in vele landen stelt – is een ernstige bedreiging voor de sociale samenhang in de samenleving. Vandaar opnieuw het belang van kort hoger onderwijs en van de tweede leerweg voor volwassenen.

## Noten

- 1 Kelchtermans, G. (Red.). (2004). De stuurbaarheid van onderwijs: Tussen kunnen en willen, mogen en moeten. *Studia Paedagogica*, 37, Universitaire Pers Leuven.
- 2 Naar Prof. Deleeck die de bijbelspraak aanhaalt: “Aan wie heeft zal gegeven worden, aan wie niets heeft zal nog ontnomen worden”.

**Jacques Perquy** is Administrateur-generaal Vlaamse onderwijsraad. Bijdrage ten persoonlijke titel.

## Reactie R. Standaert

Ik wil mijn commentaar op de voortreffelijke analyse van Bronneman toespitsen op een drietal thematieken: de structuur van de schoolloopbanen, het nieuwe leren en de inzet van leerkrachten.

Vanaf het midden van de jaren zestig heeft het debat in Nederland niet opgehouden over een nieuw type school na de basisschool. Reeds vanaf de middenschoolexperimenten was er een zo grote diversiteit in inhoud en aanpak van de middenschool, dat je eigenlijk beter kon spreken van 20 soorten middenschool: erg verwarrend en ondoorzichtig. Na een ontwikkelingsplan in 1979 met een voorstel voor twee jaar, kwamen met de volgende regeringen de eerste en de tweede fase uit de bus en uiteindelijk de basisvorming van de WRR. De “tussenschool” blijft inmiddels een opgedeelde school met daarmee een vroege selectie op 12 jaar, die bepaalt wie er al of niet doctorandus (of master) kan worden. De inhoudelijke gelijkstelling van de (vrij vage) kerndoelen doet aan deze strikte scheiding op 12 jaar niets af. Laat me dus maar duidelijk zijn: een keuze waarbij ongeveer 65% van de kinderen na de basisschool naar een beroepsgerichte leerweg wordt georiënteerd, vind ik te vroeg. Dat er dan na een aantal jaren stapelingen komen in de schoolloopbaan, is logisch. Ook kijk ik met verbazing naar het havo en zijn kleine broertje, de theoretische leerweg, zeg maar mavo. Ik twijfel erg aan de functionaliteit van die vormen van onderwijs. Voor leerlingen die niet naar algemeen onderwijs willen, lijkt het mij beter niet zo lang

nog een afgezwakte en verdunde vorm van het vwo te volgen, vooraleer de toegepaste weg van het mbo in te gaan. Overigens vraagt het aanleren van een beroep ook tijd. Als je pas echt op 16 jaar een beroepsopleiding kan aanvatten, ben je gauw 20 jaar eer je een beroep aankan. In een tijd van levenslang leren kan een dergelijke, lange initiële scholing misschien met één of twee jaar worden ingekort. Je zou kunnen vertrekken na een soort tussenschool (eventueel een driejarige middenschool van 11 tot 14 jaar). Je bent dan 18 in plaats van 20 jaar om klaar te zijn voor het beroepsleven of eventueel verder te gaan in de beroepskolom. In deze redenering wordt de beroepskolom mbo-hbo gevaloriseerd. Waar ik in dit verband ook niet goed zicht op krijg, is dat een 17-jarige afgestudeerde van het havo aan het hoger onderwijs begint. Dit lijkt me dan weer een jaar te vroeg. Om toch nog in een universitaire weg te geraken, krijg je dan de vermelde sluiproutes van havo plus een jaar propedeuse, gevolgd door universiteit en daar is men in universitaire kringen niet erg gelukkig mee.

Zo kom ik aan het hoger onderwijs waar de Europese sirenes met hun gezang onderwijssystemen aanzetten om zoveel mogelijk studenten naar het hoger onderwijs te oriënteren. Daarbij wordt dan hoofdzakelijk gedacht in termen van 'bachelor' en 'master'. Dan komen we volop terecht in het geschetste trilemma. Meer toegang met dezelfde normen betekent noodzakelijkerwijze een niveaudaling, tenzij men nog een intellectuele reserve bij de allochtone jeugd aanspreekt. Het betekent ook meteen het onderwaarden van allerlei vormen van onderwijs die niet op de bachelor worden geënt. Men zal, denk ik, meer oog moeten hebben, zoals ook de analyse suggereert, voor alternatieve vormen van scholing en opleiding, wellicht binnen de beroepskolom. Het kunstmatig opvullen van de bachelor- en master-opleidingen met steeds meer studenten zal leiden tot oververzadiging en het creëren van hiaten in de arbeidsmarkt. Daar is voor heel wat functies een bachelor helemaal niet vereist, maar wel andere vormen van voortgezette opleiding. Een tweejarig hbo is een van de mogelijkheden. Kortom, men kan zeker denken aan een differentiatie in verdergezette opleidingen.

Een tweede reeks bedenkingen wil ik naar voor brengen rond het nieuwe leren en de inhoud van het onderwijs. Ik beaam de voorzichtige waarschuwing in de analyse van het Planbureau dat een al te sterke gerichtheid op procesleren uiteindelijk contraproductief kan werken door een gebrek aan ordeningskaders en overzichtskennis. Ik constateer ook dat er in de basisschool en de basisvorming een sterke beweging is naar het beperken van het aantal kerndoelen. Zij voldoen daarom mijns inziens niet als sturend mechanisme voor een gelijkwaardig aanbod voor alle leerlingen in de Nederlandse samenleving. Nochtans hoor ik vaak klachten over het overladen zijn van de programma's. De schijnbare paradox is dat vaagheid precies leidt tot een strategie van zeker spelen bij het operationeel maken van die kerndoelen. Om risico's op dekkingsgraad te vermijden, ligt dan een aanpak met een veelvoud aan leerinhouden voor de hand ("je weet maar nooit of dit of dat er ook niet bij hoort"). Die vaagheid wijst op onzekerheid en een zekere angst bij het onderwijsbeleid om concreet en duidelijk aan te duiden welke de minima zijn (dat minimum hoeft overigens niet al te uitgebreid te zijn). Zekerheid komt dan evenwel via andere wegen tot stand. Als een parlement (of een andere vorm van breed draagvlak) de concrete basisvorming niet afbakent, dan zullen andere deelinstanties van de maatschappij die verduidelijking overnemen: schoolboeken en voornamelijk toetsinstituten. Het nadeel daarvan is evenwel dat de zo ontstane stroomlijning (bijvoorbeeld de Cito-toets basisonderwijs) te weinig voorwerp is geweest van een maatschappelijke discussie over wat belangrijk is om te leren op school. De technocraten vervangen de politici en ik weet niet of dit zo een goede evolutie is. Heb ik het fout voor dat de Nederlanders meer vertrouwen hebben in toetsen dan in doelstellingen? Ik heb de indruk dat dat zo is. De schroom om kerndoelen te bepalen, is niet terug te vinden in de gastvrijheid waarmee een leger centrale toetsen in het onderwijs ontvangen wordt. Misschien druk ik het wat sterk uit, maar het heeft iets te maken met een overheid die vaandelvlucht pleegt en het bepalen van wat op school wordt geleerd, in feite overlaat aan toetsmakers. Toetsen-



makers zijn beperkt door hun specialistische achtergrond, door de grenzen van meetbaarheid en door hun neutrale ingesteldheid. Zij verzamelen wat er gebeurt, halen er de meetbare aspecten uit en zetten die om in toetsvormen. Het bestaande wordt niet alleen de norm, maar wordt ook gereduceerd tot toetsbaarheid.

Als derde aandachtspunt bij de analyse van het Planbureau wil ik even stilstaan bij de inzetbaarheid en de beroepsuitoefening van de leraar. Uit de analyse van Bronneman blijkt dat door specialisering en taakverdeling het aantal "ondersteuners" toeneemt (onderwijsassistenten, ict-experts, begeleiders, coördinatoren...). Ook hier moet men, naar mijn mening, beducht zijn voor de neveneffecten. De leraar als generalist, gaat steeds meer taken afstoten naar de specialisten. Daarnaast gaat het aantal beschikbare uren voor het gewone lesgeven achteruit, aangezien heel wat uren in de ondersteuners worden geïnvesteerd (volgens de analyse reeds 20% in het voortgezet onderwijs). Bovendien moet een dergelijke specialisatie opgevangen worden door bijkomende vergader- en afstemmingsmomenten en door niet altijd tijdsbesparende informatielijnen en -verplichtingen. Die verschuiving zou ertoe kunnen leiden dat zorgverbredende activiteiten in de gewone klas doorgespeeld worden naar een tweede gespecialiseerde lijn, waardoor de inbedding van leerlinggedrag in een pedagogische relatie aan efficiëntie gaat inboeten. Eerstelijnsaanpak blijft mijns inziens nog steeds te verkiezen boven een tweedelijnsaanpak.

**Prof. dr. Roger Standaert** is hoogleraar comparatieve pedagogiek aan de Universiteit Gent en Directeur Onderwijsontwikkeling van het Vlaams Ministerie van Onderwijs