

Onderwijsmiljarden verbeteren het onderwijs niet

Posted on 27 februari 2021 by Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink

De kwaliteit van het onderwijs in Nederland laat veel te wensen over. Al twintig jaar dalen de onderwijsprestaties, aldus de Onderwijsinspectie. Leerlingen in het basisonderwijs zijn steeds slechter gaan rekenen en lezen.

De laatste jaren komen er steeds meer leerlingen van de basisschool af die niet goed kunnen lezen. Zo'n 2.5 miljoen Nederlanders zijn laaggeletterd. Vergeleken met andere landen zijn de leerprestaties in ons land matig.

In de ranglijst van leerprestaties van leerlingen in welvarende landen staat Nederland inmiddels op de 26e plaats. De snelle daling van de kwaliteit van ons onderwijs is ook internationaal zichtbaar: in 2015 stonden we nog op de 11e plaats. Ook zijn nergens ter wereld leerlingen zo weinig gemotiveerd om naar school te gaan als in Nederland.

De 8,5 miljard van Slob en Van Engelshoven

Sinds de scholen vanwege Corona gesloten zijn, staat het onderwijs in het middelpunt van de belangstelling. Nu de scholen dicht zijn, is er extra geld voor onderwijs. De miljarden vliegen ons om de oren. Volgens minister Arie Slob is de investering van 8,5 miljard euro in het onderwijs “ongekend”.

En natuurlijk is er niemand die zegt daar niet blij mee te zijn. Meer is altijd beter dan minder. Het extra coronageld is wel incidenteel, na twee jaar stopt het. Of al die miljarden ook de kwaliteit van het onderwijs verbeteren of weggegooid geld zullen zijn, is een zorg voor later.

Veel weggegooid geld vat de geschiedenis van het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren goed samen. Bewindspersonen en Tweede Kamer trappen steeds weer in dezelfde val: als er een probleem is, gooi er geld tegen aan en dan denken dat het goed komt.

Miljarden worden opgepot

Maar met tijdelijk extra geld worden structurele problemen in het onderwijs niet opgelost. Incidenteel geld wordt meestal niet gebruikt om het onderwijs te verbeteren maar wordt door scholen opgepot omdat ze weten dat het maar tijdelijk is. Onzekerheid over de financiële toekomst maakt schoolbesturen zuinig en risicomijdend.

We weten heel weinig over de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen en over de reserves die hier en daar op de plank liggen. We weten ook niet of de investeringen in het onderwijs toereikend zijn en of het geld doelmatig wordt besteed.

Er is een vrij ingewikkelde lumpsumbekostiging voor het onderwijs. Lumpsumbekostiging is goed omdat het scholen autonomie geeft en te grote bemoeienis van ambtenaren en politici voorkomt. Met een lumpsum kunnen onderwijsinstellingen inspelen op de behoeften van de ”eigen” student en de lokale omstandigheden.

Meerdere keren is de Tweede Kamer en het ministerie van onderwijs geadviseerd om niet naast de lumpsumbekostiging onderwijsinstellingen ook nog incidenteel

geld te geven. In het verleden is dat meermaals gebeurd, bijvoorbeeld om meer jonge leraren aan te trekken, of om kansenongelijkheid en de werkdruk te verminderen. Achteraf is bijna altijd onduidelijk waar die incidentele gelden aan zijn besteed.

De evaluaties van de Rekenkamer geven aan, dat incidenteel geld bijna nooit wordt besteed aan de dingen waarvoor het is bedoeld. De verantwoordings- en evaluatieplicht was al onduidelijk, met de coronamiljarden heeft het ministerie de doelen ook nog eens afgeschaft: het geld wordt gegeven aan dingen die het onderwijs vooral zelf wil. Je kan de discussies de komende jaren in de Tweede Kamer al weer uittekenen, waar zijn de extra coronamiljarden voor het onderwijs gebleven?

De coronamiljarden zijn niet het enige middelen waar het onderwijs naar uitkijkt. Vrijwel alle politieke partijen zeggen in de komende kabinetsperiode te willen investeren in onderwijs.

Zelfs 50Plus, de partij die opkomt voor de ouderen, wil investeren in het onderwijs. Maar wel voor de ouderen. Zo wil 50Plus meer oudere ervaren docenten inzetten in het onderwijs en extra geld uittrekken voor het volwassenenonderwijs. Nu zal als het puntje bij paaltje komt de prioriteit van 50Plus niet bij beter onderwijs voor kinderen en studenten liggen. 50Plus is ook geen factor van betekenis in de politiek. We kunnen daarom beter kijken naar de beloftes die partijen doen die straks een kans maken in een nieuw kabinet te komen.

De miljarden van D66…

D66 is de zelfbenoemde onderwijspartij van Nederland. Hoewel D66-onderwijsminister Ingrid van Engelshoven de afgelopen vier jaar niet veel heeft bereikt voor het onderwijs en de achteruitgang in leerprestaties niet heeft weten te keren, denken kiezers dat D66 het meest opkomt voor het onderwijs.

Het ministerie van onderwijs wordt door de andere ministeries gezien als een zwak departement, met zwalkend beleid, dat altijd achteraan in de rij staat bij de verdeling van het geld. Nu wordt het als overwinning gezien van minister Ingrid van Engelshoven en haar ChristenUnie collega Arie Slob dat zij extra Coronagelden hebben gekregen voor onderwijs en cultuur. Echter, niet structureel. Zoals gezegd: geld toezeggen is een ding, geld goed besteden is iets anders.

Om haar onderwijsprofiel glans te geven presenteerde D66 twee weken geleden een plan om in de komende kabinetsperiode 10 miljard euro in onderwijs en kinderopvang te investeren. D66 wil het geld steken in gratis en betere kwaliteit kinderopvang, hogere lerarensalarissen, kleinere klassen van maximaal 23 leerlingen, minder lesuren voor leraren, meer conciërges in de school, een leerbudget voor leraren, meer gekwalificeerde leraren in het mbo, extra geld voor scholen met veel achterstandsleerlingen, sport, natuur, cultuur en huiswerkbegeleiding voor leerlingen, de inhuur van extra medewerkers voor zorgleerlingen in de school en een warme lunch en schoolfruit voor leerlingen op achterstandsscholen.

...maken het onderwijs niet beter

Als je het lijstje maatregelen waar onderwijspartij D66 geld aan wil besteden langsgaat, is het eerste dat opvalt, dat bijna geen enkele maatregel de kwaliteit van onderwijs direct verbetert. Leraren willen graag hogere lonen en kleinere klassen.

Echter, alleen als klassen echt drastisch kleiner worden en niet meer dan 15 leerlingen tellen, leidt dit tot betere leerprestaties. Een verkleining tot 23 leerlingen heeft weinig invloed op leerprestaties en kan zelfs de kwaliteit van onderwijs verslechteren. Dat komt doordat kleinere klassen betekent dat er meer leraren nodig zijn. Die zijn er niet.

Het gevolg is dat er meer jonge onervaren en onbevoegde leraren of zij instromers voor de klas worden gezet en dat is meestal niet goed voor de kwaliteit van het onderwijs. Hogere salarissen maken het lerarenberoep wel aantrekkelijker en dragen bij aan verkleining van het lerarentekort, maar met een hoger salaris gaan leraren niet direct beter onderwijs geven.

Vooral leraren zelf profiteren van hogere salarissen, kleinere klassen en minder lesuren. D66 lijkt hiermee vooral leraren te willen paaien. De tweede prioriteit bij D66 zijn achterstandsleerlingen. De scholen waar zij op zitten krijgen extra geld en gratis lunches en fruit.

Gelijke kansen bieden, ook al is het gelijke kansen op steeds minder goed onderwijs, wordt belangrijker gevonden dan verbetering van de onderwijskwaliteit. Hoewel, hier moet wel een kanttekening bij worden geplaatst. De duurste maatregel in het onderwijsplan van D66 is de gratis kinderopvang. En daar profiteren nou juist de midden en hogere inkomens van. Zij moeten nu een deel van de kosten van

kinderopvang zelf betalen terwijl voor ouders met lage inkomens die kosten vrijwel geheel door de kinderopvangtoeslag wordt gedekt.

Als kinderopvang 'gratis' wordt, verandert er voor ouders met lage inkomens weinig maar gaan ouders met midden en hogere inkomens er maandelijks honderden euro's op vooruit. Gratis kinderopvang vergroot juist de ongelijkheid tussen ouders met lage en ouders met hogere inkomens. De duurste maatregel in het D66 verkiezingsprogramma draagt daarnaast niets bij aan het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang, maar is een cadeautje voor de gezinnen met kinderen met hogere inkomens.

Bij het doorlezen van de verkiezingsprogramma's valt op dat veel linkse partijen zeggen dat verbetering van de kwaliteit van onderwijs prioriteit heeft, maar als het om concrete maatregelen gaat, is dit niet altijd het geval. Zo zijn de eerste vijf programmapunten in het onderwijs voor GroenLinks: gratis kinderopvang, kleinere klassen, hogere lerarensalarissen, meer kansengelijkheid in het basisonderwijs en minder werkdruk voor leraren.

En de twee belangrijkste onderwijsredenen om op de SP te stemmen zijn: hogere salarissen en lagere werkdruk voor docenten en kleinere klassen en een verbod op hoge ouderbijdragen. Voor de PvdA zijn meer geld voor onderwijs, hogere salarissen en kleinere klassen het belangrijkst.

Het CDA wil ook meer ruimte voor lesontwikkeling en een beter salaris voor leraren, maar voor het CDA staat eerherstel voor het gezag en respect voor de leraar bovenaan. Al deze maatregelen dragen weinig bij aan beter onderwijs.

De VVD heeft meer aandacht voor verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Zo wil de VVD excellente scholen en leraren meer geld en vrijheid geven en meer mogelijkheden voor de overheid om op te treden bij slecht of matig onderwijs. Deze wens van de VVD zal ongetwijfeld tijdens de formatie sneuvelen. Het past niet in de overheersende opinie dat de kansenongelijkheid moet worden verkleind vooral bij onderwijsinstellingen die onderaan de kwaliteitslijstjes bungelen.

Het 'onderwijsveld' – de kluwen van belangengroepen die het onderwijsbeleid bepalen – moet niets hebben van elkaar de maat nemen en van het 'bestraffen' van slecht presterende scholen. Zelfs de uitvoeringsorganen, zoals de Onderwijsinspectie en de NVAO, worden voortdurend door het ministerie van OCW

en de Tweede Kamer teruggefloten als zij kanttekeningen maken bij de kwaliteit van het onderwijs. En dan gaat het niet alleen om taal en rekenen als basisvaardigheden maar ook om de kwaliteit van het bredere vakkenaanbod in het basis- en voortgezet onderwijs en de kwaliteit van het mbo-, hbo-, en wetenschappelijk onderwijs.

Gelijkheid en kwaliteit gaan zelden samen

Wat in twintig jaar is afgebroken, bouw je niet in een kabinetsperiode weer op. Ook als er nu flink wordt geïnvesteerd in het onderwijs, zal de daling van de onderwijskwaliteit nog wel even aanhouden. De kansenongelijkheid en de positie van de leraar worden ook als belangrijker gezien dan de dalende kwaliteit van het onderwijs. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het vervolgonderwijs en loopbanen van leerlingen en studenten maar ook voor toekomstige innovaties en de verdiencapaciteit van Nederland. Goede en slechte prestaties komen niet in een dag tot stand, maar zijn het gevolg van jarenlang goed of slecht onderwijs.

Het onderwijs lijdt onder een gebrek aan heldere keuzes. We willen te veel van het onderwijs en durven het belang van kinderen, leerlingen en studenten niet voorop te stellen. Betere kwaliteit onderwijs, minder kansenongelijkheid, hogere salarissen en minder werkdruk van leraren gaan niet goed samen. Het onderwijsbeleid hangt te veel aan elkaar van korte termijn plannetjes en incidentele financiële pleisters waarbij achteraf in verwondering wordt omgekeken waar het geld is gebleven.