

Vergaderjaar 2010–2011

32 894

Verslag van een werkbezoek aan Finland

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 8 september 2011

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	2
2. Aanleiding voor het werkbezoek	3
3. Achtergrond informatie over Finland	4
– <i>Algemeen</i>	4
– <i>Staatsvorm</i>	4
– <i>Verkiezingen 2011</i>	4
– <i>Samen</i>	5
4. Samenvattend verslag van de diverse gesprekken	5
4.1 Het Finse onderwijsmodel	5
– <i>Voorschoolse opvang</i>	5
– <i>Basiseducatie</i>	5
– <i>Secundair en tertiair onderwijs</i>	6
– <i>Speciaal onderwijs</i>	6
– <i>Curriculum</i>	6
4.2 Leraar en lerarenopleiding	7
4.3 Fins onderwijstoezicht: cultuur van vertrouwen	8
4.4 Bedreigingen voor het Finse succes	9
4.5 Onderwijs in dunbevolkte gebieden	9
4.6 Rol van het Finse parlement	10
5. Tot slot: overwegingen van de delegatie	11

1. Inleiding

Een delegatie van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bracht van 9 tot en met 13 mei 2011 een bezoek aan Finland.

Tijdens dit werkbezoek hebben de leden diverse bezoeken afgelegd aan onderwijsinstellingen te Helsinki, Inari en Rovaniemi. Tevens is het Parlement van Finland (*Eduskunta*) en het Parlement van de Samen (*Sámediggi*) bezocht.

De delegatie bestond uit de leden Van Bochove (CDA, voorzitter), Van der Burg (VVD), Çelik (PvdA), Biskop (CDA), Smits (SP) en Klaver (GroenLinks). Van de zijde van de Kamer werd de delegatie begeleid door de adjunct-griffier van de commissie, mw. L. Boeve.

Het programma van het werkbezoek is in overleg met de Nederlandse ambassade te Helsinki opgesteld. De delegatie wenst op deze plaats nogmaals haar grote waardering en erkentelijkheid uit te spreken aan het adres van ambassadeur, dhr. N. Beets, voor de goed voorbereide ontvangst en de begeleiding tijdens het werkbezoek.

Het hierna volgende verslag is een weergave van opgedane indrukken tijdens de gesprekken en bezoeken op locatie, alsmede van ter hand gestelde stukken. Een programma van het werkbezoek en een overzicht van de gesprekspartners staat beschreven in de bijlage. Voorts liggen de tijdens het werkbezoek en later aangereikte documenten ter inzage op het commissiesecretariaat OCW.

De voorzitter van de delegatie,
Van Bochove

De adjunct-griffier van de delegatie,
Boeve

2. Aanleiding voor het werkbezoek

Op 7 december 2010 ontving de Kamer de resultaten van het PISA-onderzoek 2009, het onderzoeksprogramma van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar de praktische kennis en vaardigheden van 15-jarige leerlingen¹. Dit internationale onderzoek biedt inzicht in de prestaties van 15-jarige leerlingen op het gebied van leesvaardigheid, science en wiskunde in 65 landen. In elk van de drie onderzoeksgebieden eindigt Nederland ruim boven het gemiddelde van de OESO-lidstaten. Toch laten de scores van Nederlandse leerlingen bij science en wiskunde een dalende trend zien. Bij leesvaardigheid staat Nederland gemiddeld op de tiende plaats in de lijst van alle deelnemende landen. Zuid-Korea en Finland zijn de hoogst presterende landen. Bij wiskunde staat Nederland op de elfde plaats. De vijf best scorende landen zijn Aziatisch. Van de Europese landen scoort Finland, met een zesde plaats, het hoogst. Bij science staat Nederland ook op de elfde plaats van alle deelnemende landen. Vier van de vijf hoogst scorende landen zijn Aziatisch, van de Europese landen scoort alleen Finland zeer hoog: het staat op de tweede plaats.² Ondanks dat Nederland nog steeds goed presteert, verslechtert onze relatieve positie. Uit een studie van het Centraal Planbureau³ blijkt dat ook in andere internationaal vergelijkende toetsen (TIMSS⁴ en PIRLS⁵) dergelijke dalende trends zijn gemeten voor deze onderzochte vakken.

Tabel: Gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen van 2003 tot en met 2009²

Jaar	Leesvaardigheid	Wiskunde	Natuurwetenschappen
2003	513	538	–
2006	507	531	525
2009	508	526	522

In het Actieplan Beter Presteren VO dat op 23 mei jl. naar Kamer werd gestuurd, stelt de minister: «Ik wil dat Nederland met leesvaardigheid, rekenen en science de komende PISA-metingen (in 2015 en 2018), systematisch vooruitgang boekt.» Het actieplan bevat diverse maatregelen met als doel Nederland weer hoog in de PISA-ranglijst te krijgen. Daarbij gaat het om de gemiddelde score, en om het verhogen van met name de scores op de hoogste vaardigheidsniveaus. Bij *wiskunde* wordt gestreefd naar een vooruitgang van 5 punten per meting van 526 in 2009 naar 536 in 2015, en naar 541 in 2018, bij *lezen* een vooruitgang met 4 punten per meting van 508 in 2009 naar 516 in 2015, en naar 520 in 2018, en bij *science* een verhoging van 2 punten per meting: van 522 in 2009 naar 526 in 2015 en naar 528 in 2018.⁶

Daar waar de Nederlandse scores een dalende trend laten zien, scoort Finland onverminderd hoog in deze internationale ranglijst. Ook op een ander punt springt Finland er internationaal gezien uit: het lerarenberoep in Finland is erg populair en geniet een hoge status. Finland kent op dit moment geen echt lerarentekort. Dit staat in contrast met de Nederlandse situatie, waar vanuit het actieplan LeerKracht (november 2007) extra investeringen worden gedaan ten behoeve van het terugdringen van kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten. Het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep», dat eveneens op 23 mei jl aan de Kamer is gezonden⁶, geeft nog eens een extra impuls aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijspersoneel.

De leden van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben daarom besloten dat er aanleiding is om te onderzoeken welke elementen in het Finse onderwijssysteem bijdragen aan het Finse onderwijssucces. Hierbij wordt tevens het beleid inzake doorlopende leerlijnen en de hoge status van het lerarenberoep betrokken.

¹ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 76.

² Bron: Resultaten PISA-2009, Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen, Cito 2010.

³ Onderwijsprestaties Nederland in perspectief, N. Vermeer en M. van der Steeg, CPB Achtergronddocument bij CPB Policy brief 05, 2011, Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief, M. van der Steeg, N. Vermeer en D. Lanser.

⁴ TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) toetst de opgedane kennis van negen- en dertienjarigen op het gebied van wiskunde en natuurwetenschappen.

⁵ PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) toetst de opgedane kennis van negenjarigen op het gebied van leesvaardigheid.

⁶ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 176.

Voorts hebben de leden overwogen dat Finland vanwege haar lage bevolkingsdichtheid en ongelijke bevolkings spreiding zeer wel bekend moet zijn met het aanbieden van onderwijs in dunbevolkte gebieden. Verwacht wordt dat grote delen van Nederland de komende jaren te maken zullen krijgen met een bevolkingsdaling. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft berekend dat tussen 2006 en 2040 de leeftijdscategorie 0–20 jaar landelijk met bijna 7% zal krimpen. Dit vertaalt zich in sommige delen van het land (zoals Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg) in leerlingdalingen van 15% tot mogelijk 50%.¹ De leden hebben dan ook verzocht een programma op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de volgende doelstellingen: het Finse PISA-succes, doorlopende leerlijnen, de hoge status van het lerarenberoep, en onderwijs in dunbevolkte gebieden. Het programma van het werkbezoek waarin bovengenoemde doelstellingen tot uiting komt, is als bijlage opgenomen en toegevoegd aan dit verslag.

3. Achtergrond informatie over Finland

Algemeen

Finland is met 5.4 miljoen inwoners en met een bevolkingsdichtheid van 15,8 inwoners per vierkante kilometer een van de meest dunbevolkte landen van Europa. Daarnaast is de bevolking ook nog eens zeer ongelijk verdeeld: het grootste deel van de bevolking woont in de hoofdstedelijke regio rond Helsinki, terwijl in Lapland, met een bevolkingsdichtheid van minder dan 2 inwoners per km², grote delen nagenoeg onbewoond zijn.² Doordat Finland zeven eeuwen lang een deel van Zweden was, is een klein deel van de bevolking (6%) Zweedstalig. Het Fins en het Zweeds zijn dan ook beide officiële talen in Finland. Ongeveer 6 procent van de leerlingen in de basiseducatie bezoekt een school waar Zweeds de instructietaal is.³

De laatste 130 jaar heeft Finland zich ontwikkeld tot een van meest welvarende landen in Europa. Sinds de Finse onafhankelijkheid van Rusland in 1917 was het ontwikkelingsmodel gebaseerd op het gebruik van natuurlijke grondstoffen en grote investeringen in fysiek kapitaal. Vanaf midden jaren '70 vorige eeuw heeft Finland de omslag gemaakt naar groei door innovatie, gebaseerd op het benutten van human resources. Belangrijke sectoren in de Finse economie zijn de scheepsbouw, de houtindustrie en de telecommunicatie – het Finse bedrijf Nokia is een hoofdrolspeler op de telecom-markt.

Staatsvorm

Finland is een parlementaire republiek, waarin de president het staats-hoofd is. De president wordt sinds 1991 voor zes jaar rechtstreeks gekozen. Sinds 2000 is de sociaal-democrate Tarja Halonen president. In 2006 werd ze voor een tweede ambtstermijn gekozen. Het parlement (Eduskunta) telt één Kamer. De 200 leden worden via evenredige vertegenwoordiging gekozen in zestien kiesdistricten voor een periode van vier jaar. Het aantal afgevaardigden per district hangt af van het aantal inwoners. Parlementsleden hebben, net als de regering, het recht wetsvoorstellen in te dienen. De Eduskunta heeft verder controle-rende taken (vragenrecht, recht van interpellatie). Drie grote partijen beheersen de Finse politiek: de Finse Sociaal Democratische Partij (SDP), de Centruumpartij (Kesk) en Nationale Coalitiepartij (Kansallinen Kokoomus).

Verkiezingen 2011

Op 19 april 2011, ongeveer een maand voor het werkbezoek, vonden de Finse parlementsverkiezingen plaats. Grote winnaar werden de «True Finns», De partij kreeg met 19 procent (42 zetels) bijna vijf keer zoveel

¹ Bron: Position Paper «Krimp en Onderwijs», Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling Themagroep Krimp en Onderwijs (2009).

² Bron: Finland in facts (www.finland.fi).

³ Bron: Eurydice, national system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms (november 2010).

stemmen als in 2007 (4,1 procent). De Nationale Coalitiepartij werd met 20,4 procent de grootste (44 zetels). De sociaal-democratische partij SDP kreeg 19,1 procent van de stemmen (42 stemmen). Grote verliezer was de Centruumpartij die met 15,8 procent (35 zetels) van de stemmen daalde met 7,3 procent. Groot politiek issue ten tijde van het werkbezoek vormde het uitblijven van regeringsvorming en de beslissing over deelname aan EU-noodsteun aan Portugal. In juni 2011 is een brede coalitie¹ gevormd onder leiding van de liberaal Jyrki Katainen.

Samen

De oorspronkelijke bevolking van het Noorden van Lapland (Finland, Zweden en Noorwegen en Rusland) zijn de Samen. Er zijn ongeveer 70 000–100 000 Samen, waarvan er zo'n 9 000 in Finland wonen. De Samen hebben hun eigen talen en cultuur. Er zijn drie verschillende Sami-talen in Finland (North Sami, Inari Sami en Skolt Sami). Het North Sami wordt het meest gesproken.

Het behoud van de eigen taal en cultuur heeft in de loop der tijd onder grote druk gestaan. Tegenwoordig hebben Noorwegen, Zweden en Finland ieder een eigen Sami Parlement met beperkte bevoegdheden. Deze drie parlementen hebben in 2000 ook een gezamenlijke Parlementaire raad opgericht. Het doel van de samenwerking is om nog duidelijker een internationale stem te hebben. De 21 leden van het Sami Parlement in Finland (*Sámediggi*) worden elke vier jaar gekozen. In 2007 waren de laatste verkiezingen. De huidige president is Klemetti Näkkäljärvi.

Naast politieke vertegenwoordiging zijn ook regionale instituties ontstaan in Lapland met als doel het behoud van eigen cultuur en taal. Zo is er bijvoorbeeld een Sami radio- en televisiestation (YLE), een Sami museum en wordt er op scholen lesgegeven in het Sami. Minder dan 0.1% van de leerlingen volgt onderwijs op een school waar een van de Sami-talen de instructietaal is.² Het Finse ministerie van Onderwijs ondersteunt de Sami cultuur met 210 000 euro in 2011. Op dit moment vormt de bouw van een Sami Cultureel Centrum 2010–2012 een van de grootste projecten.³

4. Samenvattend verslag van de diverse gesprekken

4.1 Het Finse onderwijsmodel⁴

Voorschoolse opvang

Sinds 2000 is de Finse overheid verplicht om kinderen van nul tot zes jaar opvang aan te bieden in kinderdagverblijven of in gastgezinnen tegen inkomensafhankelijke kosten. Wanneer een kind zes jaar is, kan het voorschools onderwijs volgen ter voorbereiding op de instroom in de basiseducatie. Ongeveer 90 procent van de zesjarigen volgt een dergelijk voorschoolsjaar.

Basiseducatie

Sinds de jaren '70 kent Finland een systeem waar leerlingen van zeven tot en met vijftien jaar allen dezelfde basiseducatie volgen. Leerplicht geldt in Finland vanaf zeven jaar tot en met het jaar dat de leerling voldoet aan het eindniveau van de negenjarige school of nadat hij tien jaar onderwijs heeft genoten. Sinds de «Basic Education Act» in 1999 in werking is getreden wordt er geen onderscheid meer gemaakt in boven- en onderbouw. Wel stelt de wet dat de eerste zes jaar les wordt gegeven door een «klassenleraar» en de laatste drie jaar door «vakleraren». Dit betekent dat in de laatste drie jaren, de leerling de verschillende vakken van andere leraren krijgt.

¹ Behalve de conservatieven zitten er nog vijf andere partijen in de coalitie: de sociaaldemocraten, de groenen, de linkse alliantie, de christendemocraten en de vertegenwoordiging van de Zweedse minderheid.

² Bron: Ministerie van Onderwijs en Cultuur van Finland (www.minedu.fi).

³ Bron: Informatie van het Regional State Administrative Agency, uitgereikt aan de delegatie tijdens het gesprek op 13 mei 2011.

⁴ Bron: de informatie over het Finse onderwijsstelsel is o.a. gebaseerd op Eurydice, National system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms (november 2010).

Secundair en tertiair onderwijs

Na de basiseducatie gaan leerlingen ofwel naar het driejarige gymnasium of naar het driejarig voortgezet beroepsonderwijs. Het Finse hoger onderwijs wordt aangeboden in universiteiten of «polytechnics». Universiteiten hebben een meer wetenschappelijke inslag en de «polytechnics» een meer praktische. Universiteiten selecteren hun studenten door middel van een toelatingsexamen. Het behalen van een universitair diploma duurt 3 jaar (bachelor, 180 studiepunten), of 5 jaar (master, 120 studiepunten). Een studie aan een polytechnic duurt 2–4 jaar (210–240 studiepunten), afhankelijk van het vakgebied.

Speciaal onderwijs

De Finse wetgeving schrijft voor dat een kind met onderwijsachterstanden en/of problemen binnen de periode van leerplicht recht heeft op ofwel remedial teaching in het regulier onderwijs, dan wel een vorm van speciaal onderwijs kan volgen. Het speciaal onderwijs kan geïntegreerd zijn in het regulier onderwijs. Echter, wanneer een kind te ziek of te gehandicapt is, volgt het onderwijs op een speciale «hospital» school. De delegatie was in de gelegenheid om een bezoek af te leggen aan de Aurora Hospital School, een school voor speciaal onderwijs te Helsinki. Deze school biedt onderwijs aan leerlingen van zes tot en met achttien jaar die in het regulier onderwijs niet kunnen worden opgenomen vanwege ernstige psychiatrische problemen. Helsinki kent een aantal Hospital Schools, gespecialiseerd in specifieke aandoeningen, zoals neurologische of somatische problemen. Daarnaast is er ook een Zweedstalige Hospital School. Het onderwijsprogramma op de Aurora Hospital School volgt het Nationaal Curriculum en het gemeentecurriculum¹. Belangrijkste doelstellingen die de school in haar onderwijs wil bereiken zijn het verkleinen van leerobstakels bij de leerlingen en het leren om dagelijkse routines na te leven. De leraren die speciaal onderwijs geven zijn universitair geschoold en hebben na het behalen van hun master nog een aparte opleiding gevolgd om les te kunnen geven in het speciaal onderwijs. Zo mogelijk, keren leerlingen weer terug in het regulier onderwijs, soms aanvankelijk begeleid door een leraar vanuit de Hospital School.

In 2008 volgden 47 300 kinderen speciaal onderwijs. Dit is 8,4 procent van de leerlingen in de basiseducatie. Het aantal kinderen dat gedeeltelijk een beroep deed op speciaal onderwijs bedroeg in 2008 126 300, hetgeen 22,5 procent van de leerlingen in de basiseducatie is.²

Curriculum

In Finland is naast het ministerie van Onderwijs, het Nationale Bestuur voor Onderwijs verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijsbeleid op centraal niveau. Het Nationale Bestuur voor Onderwijs, een agentschap van het ministerie, ontwikkelt het kadercurriculum voor de basiseducatie, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het volwassenenonderwijs. Dit bevat naast doelstellingen ook evaluatiecriteria. Aan de hand van dit kadercurriculum stellen scholen en gemeenten hun eigen onderwijsdoelstellingen vast. Er zijn geen voorschriften voor schoolboeken, docenten zijn vrij in het kiezen van hun methodes. De gemeenten coördineren het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Het ministerie doet dat voor de universiteiten en de polytechnics. In het gesprek met dhr. R. Laukkanen van het Nationale Bestuur voor Onderwijs, wordt de delegatie gewezen op een serie hervormingen met betrekking tot het kadercurriculum die sinds de jaren '70 in hebben geleid tot de huidige set hanteerbare doelstellingen aan het Finse onderwijs. Het huidige kerncurriculum is in 2004 vastgesteld. Verplichte vakken voor de basiseducatie zijn onder andere taal (Fins of Zweeds) en literatuur, vreemde talen, milieuonderwijs, gezondheidson-

¹ «Gemeentecurriculum» wordt onder het kopje «curriculum» verder toegelicht.

² Bron: Eurydice, National system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms (november 2010).

derwijs, godsdienst of ethiek, geschiedenis, sociale studie, wis- en scheikunde, biologie, aardrijkskunde, lichamelijke opvoeding, muziek en kunst, handvaardigheid, economie en studiebegeleiding.

De basiseducatie, waarmee alle leerlingen na negen jaren op eenzelfde niveau worden gebracht, vormt mogelijk een van de sleutels tot het Finse onderwijssucces, aldus de heer Laukkanen. Het bieden van gelijke kansen ligt als stevig fundament onder het Finse onderwijs systeem. Dit betekent dat elke leerling, ongeacht afkomst, geslacht, financiële situatie, taal of culturele achtergrond, eenzelfde basiseducatie krijgt. Deze basiseducatie wordt volledig gefinancierd door de overheid, inclusief het lesmateriaal en vervoer. Daarnaast moet de school dagelijks een warme maaltijd aanbieden. Deze inzet op een voor ieder gelijke basiseducatie betaalt zich later uit in de vorm van vaardigheden waarmee men een «leven lang kan leren» en verklaart mogelijk de hoge PISA-scores op 15-jarige leeftijd. Ook professor Hautamäki van de Universiteit van Helsinki wijst de delegatie op de gemeenschappelijke basiseducatie. Hij stelt dat het niet «toevallig» is dat Finse leerlingen op 15-jarige leeftijd – het moment waarop de PISA-resultaten worden gemeten en het moment waarop de Finse leerlingen hun basiseducatie hebben afgerond – zo goed scoren. De timing waarop PISA wordt afgenomen is mogelijk gunstig voor Finse leerlingen. De heer Hautamäki was als onderzoeker nauw betrokken bij het PISA-onderzoek en probeert het Finse succes wetenschappelijk te verklaren.¹ Zo bleek bijvoorbeeld een hoge congruentie te bestaan tussen de doelstellingen van PISA 2006 en de doelstellingen die gelden binnen de Finse basiseducatie. Het PISA raamwerk en het Finse curriculum lijken sterk op elkaar. Mogelijk verklaart dit de hoge scores, aldus de wetenschappers van de Universiteit van Helsinki.

4.2 Leraar en lerarenopleiding

In Finland wordt onderscheid gemaakt tussen een klassenleraar en een vakleraar basiseducatie. De Universiteit van Helsinki biedt de volgende opleidingen aan voor leraar in de basiseducatie:

- Opleiding tot klassenleraar, bevoegd voor klas een tot en met zes van de basiseducatie en de voorschool voor zesjarigen. Klassenleraren hebben een master in Onderwijs gehaald (vijf jaar studie, 300 studiepunten).
- Vakleraren. Deze leraren hebben een master gehaald in een vak dat op school wordt onderwezen, aangevuld met een studie pedagogiek, bevoegd voor klas zeven tot en met negen van de basiseducatie.
- Leraren speciaal onderwijs. Deze leraren hebben een bachelor of master in onderwijs gehaald, uitgebreid met een studie voor speciaal onderwijs (één tot anderhalf jaar).²

Daarnaast is er nog een aparte opleiding tot kleuterleraar van 180 studiepunten.

In het gesprek met professor Lavonen van de Universiteit van Helsinki wordt benadrukt dat het leraar-zijn de Finse student een goed carrièreperspectief biedt, gelijkwaardig aan dat van een advocaat of een dokter. De Finse student wordt ook niet zomaar toegelaten op de lerarenopleiding. Toelating geschiedt door middel van een toelatingsexamen. Wanneer de student eenmaal de vijfjarige opleiding heeft doorlopen en een mastertitel heeft behaald, verschilt het salaris dat een beginnende docent verdient, niet veel van dat van een beginnende Nederlandse docent.³ Daarnaast is het de delegatie opgevallen dat het aantal lesuren in Finland ook laag zijn. Een schooljaar in de basiseducatie beslaat ongeveer 190 dagen (tussen half augustus en begin juni). Het minimum aantal lesuren per week bedraagt 19–30 uren, afhankelijk van het niveau en keuzevakken.⁴ Door dhr. Arra, van de Finse vakbond (OAJ) wordt de informatie over de salarissen en lesuren aangevuld met de volgende cijfers:

¹ Bron: o.a. The Finnish education system and PISA, How to explain Finnish students good performance, S. Kupianinen, J. Hautamäki, T. Karjalainen (2009).

² Bron: informatie van prof. Lavonen, Curriculum for teacher education 2008, University of Helsinki, uitgereikt tijdens het gesprek met de delegatie op 10 mei 2011.

³ In Nederland verdient een leraar basisonderwijs een startsalaris van 2 290 euro bruto per maand, een leraar speciaal onderwijs 2 354,- en een beginnende docent voortgezet onderwijs: 2 445,- Bron: Bruto begin- en eindsalarissen voor docenten in het voortgezet onderwijs, primair onderwijs (per 1 januari 2010) op www.rijksoverheid.nl.

⁴ Bron: Eurydice, National system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms (november 2010).

	Working days/weeks	Lessons/week	Salary €	Extra hour pay for one weekly lesson €/month
Class teacher, Master level degree	190 days/38 weeks	24 h	2 360–3 100	83,61
Special education teacher, Master level degree	190 days/38 weeks	22/24 h	2 658–3 462	99,19
Subject teacher, Master level degree	190 days/38 weeks	18–24 h 1)	2 550–3 348	108,36
Upper secondary school teacher, Master level degree	190 days/38 weeks	c. 14,5–21 h 1) 2)	2 627–3 546	117,54
Headmaster, comprehensive school	Annual vacation max 8 weeks	1–13 h	3 132–4 369	–
Headmaster, upper secondary school	Annual vacation max 8 weeks	4–11 h	3 705–4 813	–

Na vijf jaar komt een leraar in de basiseducatie in aanmerking voor een salarisstijging van 4%, na 8 jaar komt daar 6% bij. Vanaf 10 jaar in dienst komt daar elke vijf jaar 6% bij. Daarnaast kan het salaris kan hoger uitvallen door het geven van extra lessen en door toekenning van bonussen.

In diverse gesprekken die de delegatie heeft gevoerd komt de opvatting terug dat de belangrijkste sleutel tot het Finse onderwijssucces gevonden moet worden bij de leraar. Het vertrouwen in de leraar, die met een verplichte mastertitel academisch geschoold is, geeft het leraarsberoep een hoge status. Dr. P. Sahlberg, directeur van CIMO, benadrukt echter dat het verplicht stellen van een masteropleiding voor leraren niet zomaar de PISA-scores doet rijzen. Academisch geschoolde mensen werken, zijns inziens, niet graag in een overgereguleerde omgeving. In zijn visie dient het verhogen van beroepseisen samen te gaan met het vergroten van vertrouwen en instellen van minder toezicht. Dit is een proces dat jaren kan duren.

4.3 Fins onderwijstoezicht: cultuur van vertrouwen

Het vertrouwen dat Finland zijn docenten toekent weerklinkt ook uit het feit dat Finland geen Inspectie kent. Deze is twintig jaar geleden afgeschaft. De zeggenschap van de Finse docent over de invulling van zijn werk is hoog. Bovendien zijn er geen nationale testen; wel worden er «at random» scholen jaarlijks geselecteerd voor een soort nationale toets door het Nationale Bestuur voor Onderwijs. In het gesprek dat de delegatie voerde met mw. Vuorisalo, Planning Officer of Education, te Rovaniemi werd duidelijk dat sommige gemeenten, zoals Rovaniemi, deze toetsen ook verplicht opleggen aan de andere scholen, zodat men binnen de gemeente een vinger aan de pols houdt (benchmark). De cultuur van vertrouwen wordt ook door dhr. P. Sahlberg, directeur van CIMO, genoemd als een van de belangrijkste redenen voor het Finse succes. Toch waarschuwt dhr. Sahlberg de vele «onderwijstoeristen» in Finland voor het klakkeloos kopiëren van het Finse onderwijsmodel: het opbouwen van vertrouwen geschiedt niet zomaar door bijvoorbeeld de onderwijsinspectie af te schaffen, ook in Finland is het opbouwen van een vertrouwensband tussen overheid en scholen en ouders een *proces* van minstens 20 jaar geweest.

4.4 Bedreigingen voor het Finse succes

Finland kent naast het huidige onderwijssucces ook een aantal bedreigingen. De Finse bevolking vergrijsst en bovendien trekken steeds meer jongeren van het platteland naar de steden. Door deze verstedelijking zal de variatie tussen scholen groter worden en dit zal de volgende PISA-resultaten negatief beïnvloeden, aldus professor Hautamäki van de Universiteit van Helsinki. Dhr. Sahlberg benadrukt dat het ontbreken van een gemeenschappelijke toekomstvisie een serieuze bedreiging vormt voor een onderwijssysteem dat zich «baadt» in de luxe van huidig succes. Om toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden, kan men niet terug blijven grijpen op successen van weleer. Het is daarom van eminent belang om een gemeenschappelijke toekomstvisie op onderwijs te ontplooiën, vóór dat het te laat is, aldus de heer Sahlberg. Door de heer O. Luukkainen, voorzitter van de Finse vakbond OAJ, wordt de delegatie gewezen op een gemeenschappelijk probleem: de vergrijzing in het onderwijs. Ook in Finland is de gemiddelde docent betrekkelijk oud. Op dit moment maakt de bond zich hard voor een hoger salaris voor startende docenten. Als gevolg van de vergrijzing in het onderwijs, zal straks de groep docenten die op dit moment het hoogste salaris genieten, het onderwijs verlaten. De vakbond wil daarom nadrukkelijk inzetten op het behoud van het geld binnen het onderwijs door de beginsalarissen voor docenten te verhogen. Bij de vakbond, de OAJ, is 95% van de leraren aangesloten.

4.5 Onderwijs in dunbevolkte gebieden

In het noorden van Finland heeft men te maken met onderwijs aan leerlingen die in dunbevolkte gebieden wonen. Rovaniemi vormt het bestuurlijk centrum van de Finse regio Lapland. De stad, die vrijwel op de poolcirkel ligt, telt ongeveer 35.000 inwoners. Dhr. K. Torrika van het Educational Department of Lapland and Sami Region, maakt duidelijk voor welke onderwijsverantwoordelijkheden het lokaal bestuur zorg draagt. De gemeente is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijs, het afhandelen van klachten, het verzorgen van nascholing voor onderwijspersoneel, evaluatie van het onderwijs. Daarnaast heeft de gemeente een extra taak in het mogelijk maken van onderwijs in de Sami-taal. Op de basisschool te Inari wordt het onderwijs aangeboden in de drie Sami-talen: het North, Skolt en Inari. Het lokaal bestuur is verantwoordelijk voor de organisatie en bekostiging van het onderwijs in het Sami. De onderwijsuitgaven voor 2011 bedragen 1 683 000 euro, voor 29 087 uren.¹ Buiten Lapland financiert de centrale overheid maximaal twee lessen in het Sami per week. De kosten voor het ontwikkelen en uitgeven van het lesmateriaal worden volledig gefinancierd door het Sami Parlement.²

Leerlingvervoer

Gemeenten zijn sinds 2004 verplicht om gratis leerlingvervoer te aan te bieden aan leerlingen die verder dan 5 kilometer van school wonen. Daarmee is de toegankelijkheid tot het onderwijs in dunbevolkte gebieden gewaarborgd. Daarnaast is vastgelegd dat de reis van school naar huis maximaal 2,5 uur per dag mag bedragen. Vanaf de leeftijd van 13 jaar mag een leerling maximaal 3 uur reizen. Een van de overwegingen bij deze lange afstanden is dat het voor een leerling een sociale toegevoegde waarde heeft om naar school te gaan (omgang met leeftijdsgenoten) terwijl de leerling thuis bij zijn ouders kan blijven wonen. Dhr. Y. Musta, directeur van de basisschool in Inari benadrukt dat dit een verworvenheid is: een generatie geleden gingen dergelijke leerlingen naar een kostschool. Voor sommige kleine gemeenten vormt het leerlingvervoer een behoorlijke zware kostenpost.

¹ Bron: informatie van Regional State Administrative Agency, uitgereikt op 13 mei 2012. Niet bekend is om welke leerlingaantallen het gaat.

² Bron: sheets uitgereikt en toegelicht tijdens ontvangst Sami Parlement op 12 mei 2012.

School- en groepsgrootte

Scholen in Finland variëren nogal in grootte. Een school sluit wanneer er minder dan 35 leerlingen zijn. Sinds 2002 zijn er tien scholen in Rovaniemi en omgeving gesloten als gevolg van verdere ontvolking. Het Finse onderwijs kent geen voorschriften voor klassengrootte. In principe zitten leerlingen van dezelfde leeftijd samen in een groep. Echter, vooral op kleinere scholen in de dunbevolkte gebieden kan het voorkomen dat leerlingen van verschillende leeftijden samen in een klas zitten.

4.6 Rol van het Finse parlement

In het gesprek met mw. R. Vahasalo, voorzitter van de Finse commissie voor Onderwijs heeft de delegatie gesproken over de rol van het parlement bij onderwijswetgeving. Het Finse ministerie voor onderwijs kent een minister voor Onderwijs en Wetenschap en een minister voor Cultuur en Sport. Net als in het Nederlandse parlement vindt een groot gedeelte van het parlementaire werk plaats in vaste commissies. Behandeling van wetgeving begint met een openingsdebat in een plenaire sessie, waarna het onderwerp overgedragen wordt aan de betreffende vaste commissie. De vaste commissies vergaderen achter gesloten deuren, de verslagen zijn wel openbaar. Gewoonlijk begint een commissie met het horen van experts, organisaties en andere belanghebbenden over het onderwerp in kwestie. Daarna wordt een commissiestandpunt bepaald. Een commissie kan bijvoorbeeld gezamenlijk standpunt innemen over bepaalde aanpassingen in het wetsvoorstel of bepalen dat een wetsvoorstel moet worden ingetrokken. Een lid van het parlement kan echter ook een afwijkende standpunt innemen. Het standpunt van de commissie wordt in twee plenaire sessies bediscussieerd. Wanneer het omvangrijke wetgeving betreft wordt het standpunt gewoonlijk gepresenteerd door de voorzitter van de vaste commissie, gevolgd door een algemeen debat waar eventuele amendementen kunnen worden ingediend. In de tweede sessie wordt besloten of het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan wel verworpen.¹

Naast vaste commissies kent het Finse Parlement een Commissie van de Toekomst. In 1992 werd deze Commissie ingesteld nadat duidelijk werd dat men een langetermijnvisie nodig zou hebben om de recessie als gevolg van de economische crisis begin jaren '90 het hoofd te bieden. De Commissie voor de Toekomst beraadt zich, boven de vaste commissies, op toekomstgerelateerde zaken. De Commissie voert toekomststudies uit en functioneert als een parlementair orgaan dat de beoordeling van de technologische ontwikkeling en de effecten daarvan op de maatschappij uitvoert.

Tijdens een werklunch met de voorzitter mw. P. Lipponen en dhr. H. Jaskari, een van de 17 leden van de Commissie van de Toekomst, wordt de delegatie geïnformeerd over de taakstelling en werkzaamheden van deze Commissie. De Commissie voor de Toekomst stelt na elke verkiezing een programma vast waar zij de komende kabinetsperiode op focust. Een van de thema's voor de periode 2007–2011 richtte zich op het vraagstuk of Finland zich zelf kan vernieuwen door onderwijs: binnen een kennis-economie dient men constante vernieuwing na te streven om op een voorhoedepositie te blijven: dit geldt niet alleen voor bedrijven en universiteiten, maar ook voor de samenleving als geheel en het onderwijsniveau in het algemeen. Vraagstuk in deze studie is of het mogelijk is om constante vernieuwing na te streven en op welke wijze dat dient plaats te vinden. Andere thema's waar men zich afgelopen kabinetsperiode op toelegde waren «het gebruik van bossen in de toekomst en «de toekomst van de welvaartstaat».²

¹ Bron: Parliament of Finland Brochure, How a committee works, uitgereikt tijdens het bezoek aan het Finse parlement op 10 mei 2011.

Tevens te vinden op <http://web.eduskunta.fi>.

² Bron: Parliament of Finland Brochure, the Committee for the Future, uitgereikt tijdens het bezoek aan het Finse parlement op 10 mei 2011. Tevens te vinden op <http://web.eduskunta.fi>.

5. Tot slot: overwegingen van de delegatie

De delegatie van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het werkbezoek aan Finland als zeer zinvol en inspirerend ervaren. Ondanks dat elk lid van de delegatie eigen conclusies naar aanleiding van dit werkbezoek heeft getrokken, zijn er verscheidene opvattingen en indrukken die de leden van de delegatie delen.

Tijdens de gesprekken die de delegatie heeft gevoerd werden enkele «sleutels» tot het Finse succes veelvuldig genoemd:

- De hoogopgeleide leraar en de status van zijn beroep;
- De cultuur van vertrouwen in het Finse onderwijs waardoor de leraar veel zeggenschap heeft en nationale inspectie/ toetsen overbodig zijn;
- Het gelijke-kansen principe dat als cement onder het Finse onderwijs-systeem ligt waar leerlingen van 7–15 jaar alle dezelfde basiseducatie volgen (uitstel van keuze).

Met betrekking tot de Finse leraar heeft de delegatie geconstateerd dat deze in minder lesuren en met een hogere opleiding, betere PISA-scores neerzet dan zijn Nederlandse collega. Toch is de delegatie er niet van overtuigd dat het Finse systeem direct in Nederland toegepast zou moeten worden. De delegatie heeft op dat punt met interesse de uiteenzetting van dhr. Sahlberg waarin hij stelt dat het verhogen van beroepsvereisten samen dient gaan met het verhogen van vertrouwen, beluisterd. De vertrouwenscultuur in Finland is hoog, zo heeft de delegatie geconstateerd, maar het ontbreken van een onderwijsinspectie betekent niet dat er geen toezicht is, zo meent de delegatie. De evaluatie van onderwijs is in Finland op andere manier georganiseerd, vaak wordt er op lokaal niveau invulling aan gegeven. Bovendien hangt het ontbreken van nationaal toezicht mogelijk ook samen met het feit dat toelating tot een Finse universiteit of hoge school geschiedt door middel van een toelatingsexamen.

Een verschil met Nederland is de grote rol die Finse lokale autoriteiten toebedeeld hebben gekregen in de uitvoering van onderwijs. Dit geldt ook voor het geven van onderwijs in dunbevolkte gebieden in Finland. De leden hebben geconstateerd hoe hoog de toegankelijkheid van onderwijs in het Finse vaandel staat, zelfs als dit betekent dat een leerling ver moet reizen. Tot slot, met betrekking tot het onderwijssysteem en -programma delen de leden de opvatting dat het van belang is om een toekomstvisie op onderwijs te formuleren. Het is de delegatie opgevallen hoe Finland dit aanpakt: ondanks de PISA-successen van afgelopen jaren, heeft men in Finland zeker oog voor toekomstige bedreigingen zoals de vergrijzing en verstedelijking. Met belangstelling hebben de leden in dit kader ook de werkzaamheden van de Finse Commissie voor de Toekomst beschouwd. Het formuleren van een (politiek) breed gedragen visie op de toekomst van het onderwijs zou toekomstig onderwijsbeleid nog steviger kunnen neerzetten en daarmee de kwaliteit van onderwijs mogelijk nog verder kunnen verbeteren.

**VERSLAGLEGGING VAN HET WERKPROGRAMMA 9–13 MEI 2011
PER DAG****9 mei 2011**

Middag

- Reis van Amsterdam naar Helsinki

Avond

- Briefing en diner op de residentie van de ambassadeur te Helsinki, dhr. N. Beets, ambassadeur, dhr. T. van Leeuwen, ambassaderaad en mw. A. Vink, stagiaire

10 mei 2011

Ochtend

- Gesprek met Dr. R. Laukkanen, Head of International Relations, Nationaal Bestuur voor Onderwijs (National Board of Education)
- Bezoek aan het Finse Parlement
 - Ontvangst door dhr. S. Tiitinen, Secretary General
 - Ontvangst door mw. R. Vahasalo, lid parlement en voorzitter van de Finse vaste commissie voor Onderwijs en Cultuur.
 - Rondleiding door het parlamentsgebouw
 - Werklunch met de voorzitter van de Commissie van de Toekomst, mw. P. Lipponen en dhr. H. Jaskari, lid van het Parlement en lid van de commissie voor de Toekomst, ms. P. Tiihonen, Committee Counsel

Middag

- Bezoek aan de Universiteit van Helsinki
 - Gesprek met Prof. Lavonen, Hoofd van de sectie lerarenopleidingen
 - Gesprek met Prof. Hautamäki, special education en mw. Harjunen, lecturer didactic of First language and literature.

11 mei 2011

Ochtend

- Bezoek aan de Finse vakbond voor leraren, de OAJ, Ontvangst door dhr. O. Luukkainen, voorzitter en dhr. O. Arra, special advisor
- Bezoek aan de Aurora Hospital School te Helsinki, Ontvangst door schoolhoofd mw. S. Lautjarvi

Middag

- Bezoek aan het CIMO (Centre for International Mobility and cooperation), Ontvangst door Dr. P. Sahlberg, directeur
- Reis naar Inari

Avond

- Aankomst te Inari en diner aangeboden door de Vice-President van het Sami Parlement, mw. I. Seurujarvi-Kari.

12 mei 2012

Ochtend

- Bezoek aan school voor primair onderwijs te Inari, ontvangst door dhr. Y. Musta, schoolhoofd
- Presentatie in het van het Sami Parlement, door mw. U. Aikio-Puosari, secretaris; de commissie voor Onderwijs, voorzitter mw. L. Holmberg en de commissie voor Cultuur, voorzitter dhr. J. Ilmari Jomppanen
- Werklunch aangeboden door het Sami Museum

Middag

- Presentatie van het Sami Museum, dhr. T. Jomppanen, directeur
- Bezoek aan het Sami Education Insitute, mw. L. Holmberg
- Bezoek aan YLE, het Sami radiostation, presentatie van de Sami taalprogramma's, dhr. J. Nousuniemi

Avond

- Reis naar Rovaniemi per auto

13 mei 2012

Ochtend

- Werkontbijt met mw. T. Torvela, Honorair Consul
- Ontvangst op het gemeentehuis te Rovaniemi, door de locoburgemeester, dhr. M. Ansala Presentatie door Ms. T. Rintala-Gardin, Head of Tourism, Ms. M. Vuorisalo, Planning Officer of Education and Mr. K. Torrika, Inspector of Educational Department of Lapland and Sami Region

Middag

- Reis Rovaniemi-Amsterdam