

UNIVERSITEIT TWENTE.

VISIES OP ONDERWIJSKWALITEIT

**MET ILLUSTRATIEVE GEGEVENS OVER DE
KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE PRIMAIR
EN SECUNDAIR ONDERWIJS^[1]**

Jaap Scheerens, Hans Luyten en Jan van Ravens

^[1] Dit onderzoek is gesubsidieerd door NWO/PROO (dossiernummer 411-08-201)

Inhoud

Hoofdstuk 1:	Perspectieven op kwaliteit <i>Jaap Scheerens</i>	1
Hoofdstuk 2:	Meting van onderwijskwaliteit aan de hand van indicatoren <i>Jaap Scheerens</i>	21
Hoofdstuk 3:	De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs uitgedrukt in achievement en attainment indicatoren <i>Hans Luyten</i>	37
Hoofdstuk 4:	De selectiviteit en beroepsgerichtheid van onderwijssystemen <i>Jan van Ravens</i>	65
Hoofdstuk 5:	Samenvatting en afsluitende discussie <i>Jaap Scheerens</i>	87

HOOFDSTUK 1: PERSPECTIEVEN OP KWALITEIT

Jaap Scheerens

Inleiding

Op het moment dat dit geschreven wordt woedt de verkiezingsstrijd. Onderwijs is voor veel partijen een issue dat zo belangrijk is dat wordt bepleit er meer in te investeren; bepaald indrukwekkend in een bestek van ingrijpende bezuinigingen. In de debatten valt veelvuldig de term kwaliteit. Vrijwel iedereen in Nederland lijkt het er over eens te zijn dat het met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs beroerd is gesteld. Misschien dat de teneur van het rapport van de Parlementaire Enquête Commissie Dijsselbloem nog nagalmt; een rapport waarin talloze gegevens werden aangedragen die er op wezen dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs zeer goed is, maar waarin toch geconcludeerd werd dat dit niet het geval is. Wat precies bedoeld wordt met de term kwaliteit wordt er niet altijd bijgezegd. Over kwaliteit kan men ingewikkelde filosofische beschouwingen houden (zie bijvoorbeeld het prachtige boek van Robert Pirsig (1999), *Zen of de Kunst van het Motoronderhoud*). Ook komt het voor dat kwaliteit van onderwijs als vrijwel ondefinieerbaar wordt voorgesteld of, in ieder geval als iets dat zodanig complex en esoterisch is dat men er een *Kenner* voor nodig heeft om er een oordeel over te kunnen geven (vergelijk het idee van Elliott Eisner, van *Educational Connoisseurship*). In dit hoofdstuk wordt een analytisch kader gepresenteerd dat laat zien dat het goed mogelijk is om onderwijskwaliteit helder te definiëren, en dat de belangrijkste facetten ervan tevens meetbaar zijn. Verschillende perspectieven op onderwijskwaliteit kunnen op basis van dit kader nader geplaatst en onderling vergeleken worden.

Anatomie van onderwijskwaliteit

Kwaliteit zou men, in de meest algemene zin, en vrij naar Van Dale, kunnen omschrijven als een hoedanigheid waaraan een positieve waardering wordt gegeven. Drie vragen moeten vervolgens gesteld worden om dit wat verder te concretiseren en toe te passen op het onderwijs:

- a. Kwaliteit van wat? (wat is het object waarvan de hoedanigheid gewaardeerd wordt);
- b. Kwaliteit zoals beoordeeld door wie? (welke actor is gerechtigd het kwaliteitsoordeel te vullen);
- c. Hoe is "een positieve waardering" nader te typeren? (op welke criteria beoordeelt men kwaliteit).

Ad a.

Hier kan een onderscheid naar organisatorisch niveau worden gemaakt. Het ligt voor de hand om in het Nederlandse bestel, gekenmerkt door grote autonomie van scholen, de school of onderwijsinstelling als geheel, dat wil zeggen de schoolorganisatie qua opbouw en functioneren, als een belangrijke focus van kwaliteitsbeoordeling te zien. Tegelijkertijd blijven vanzelfsprekend vragen over die gesteld kunnen worden over de kwaliteit van het nationale onderwijsstelsel als geheel of belangrijke deelprogramma's daarbinnen. Tenslotte kan stil worden gestaan bij kwaliteitsbeoordeling van subsystemen binnen de school, bijvoorbeeld de leerkrachten.

Ad b.

De vraag "kwaliteit voor wie?" wordt doorgaans beantwoord door de directe afnemers van het product of de dienst in kwestie als de beoordelende actor te beschouwen. In het geval van scholen hebben we het dan over leerlingen en ouders, maar zeker ook over verder verwijderde afnemers zoals het vervolgonderwijs, werkgevers en eventueel de maatschappij en de cultuur in z'n volle breedte, zoals vertegenwoordigd door de rijksoverheid.

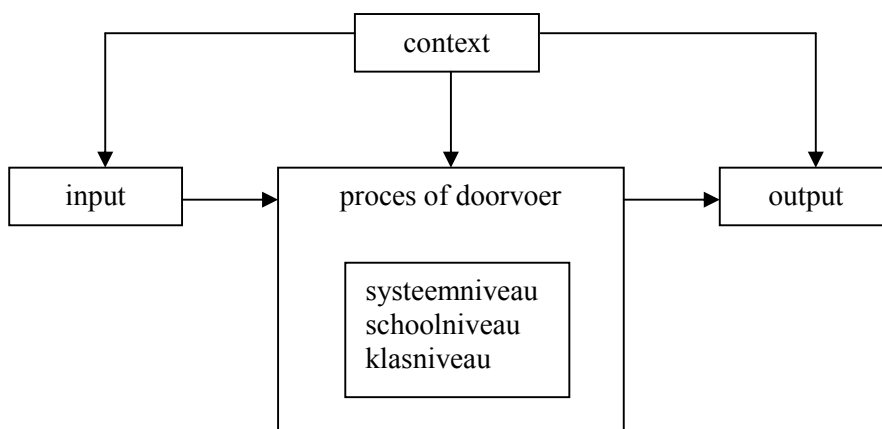
Ad c.

Een aangrijpingspunt om de vraag naar de waarderingsdimensies of -criteria van kwaliteit te beantwoorden is het gebruik van iets minder algemene typeringen van "positieve waardering", zoals deugdelijkheid, gezondheid of effectiviteit van organisaties. Maar dit is vooral het terrein waarop specificatie nodig is.

In de volgende paragraaf wordt een analytisch kader gepresenteerd dat vooral een nadere uitwerking is van verschillende criteria of waarderingsdimensies (aspect c). Door het model op meerdere niveaus en geledingen van het onderwijs toe te passen wordt tevens aspect a verdisconteerd. Verderop zal afzonderlijk worden ingegaan op actor perspectieven bij het centraal stellen van waarderingsdimensies (aspect b).

Analytisch kader

Het analytisch kader is gebaseerd op een systeemmodel van het onderwijs, zie figuur 1:



Figuur 1: Een eenvoudig systeemmodel van het functioneren van onderwijs

Volgens dit model kan het onderwijs worden weergegeven als een transformatie of "productie"proces, waarin invoer (input), door middel van een centraal productieproces (proces, doorvoer of *throughput*) resulteert in bepaalde uitkomsten of opbrengsten. Dit alles vindt plaats in een omgeving of context, die leverancier is van invoer en die eisen stelt aan de uitkomsten of opbrengsten. De centrale "zwarte doos" in dit model kan worden gedefinieerd op het niveau van het nationale onderwijsbestel, de school of de klas, c.q. leergroep, en zelfs op het niveau van de individuele leerling.

Het is bekend dat de gebruikte terminologie in onderwijskundig/pedagogische kring weerstanden oproept. Door "de leerling" in deze te plaatsen als onderdeel van de invoer of als ruw onbewerkt materiaal wordt olie op het vuur gegooid. Toch kan men zich dit voorstellen als leerlingen die de

school binnenkomen met bepaalde karakteristieken en er na enige tijd weer uitstromen met op bepaalde gebieden veranderde karakteristieken. Eenvoudiger gezegd: aan het begin van het proces weten ze wat minder, aan het eind wat meer.

Gevoelige kwesties in deze zijn gedachten over maakbaarheid, een technocratische of mechanistische inslag en reductionisme in de betekenis van een overdreven focus op meetbare opbrengsten. Echter het algemene en abstracte karakter van het kader biedt ruimte voor brede interpretatie. Het is geen probleem te erkennen dat leerlingen eerder als primaire producent dan als consument of passieve grondstof van kennis worden gezien; te erkennen dat er veel onzekerheid bestaat over de effectiviteit van processen op het terrein van onderwijsbestuur en organisatie en lesgeven en onder ogen te zien dat moeilijk meetbare gewenste opbrengsten niet principieel worden uitgesloten.

Op basis van dit analytische kader is het mogelijk om belangrijke facetten van onderwijskwaliteit nader te preciseren. Dat gebeurt door het accentueren van bepaalde onderdelen en door het bezien van specifieke relaties tussen de onderdelen.

a) *Productiviteit (accent op opbrengsten)*

Volgens dit gezichtspunt wordt het succes van het systeem als geheel bepaald door het opleveren van de gewenste opbrengsten of uitkomsten. Bijvoorbeeld in de zin van een bevredigend percentage schoolverlaters dat, zonder studievertraging, het diploma behaald, of in de zin van een voldoende gering niveau van werkloosheid onder degenen die een bepaald diploma behaald hebben. Een derde voorbeeld is een voldoende geachte gemiddelde score van een land op een internationaal vergelijkende studietoets (vergelijk de resultaten van projecten als PISA en TIMSS). In het Engels wordt onderscheid gemaakt tussen *achievement outputs* (prestaties op studietoetsen), *attainment outcomes* (indicatoren die te maken hebben met gerealiseerd onderwijsniveau en numeriek rendement van opleidingen) en *impact* indicatoren (die effecten op de verdere school – of maatschappelijk loopbaan aangeven). Een benadering, waarin in het bijzonder wordt gekeken naar de verhouding tussen *attainment* en *achievement* indicatoren, wordt verderop in dit rapport (hfst. 4) uitgewerkt.

Opgemerkt moet worden dat het model openlaat welke opbrengstindicatoren gekozen worden. Vooral als het gaat om de leerresultaten die aan het eind van een opleiding gemeten worden, zijn er vele mogelijkheden. Doorgaans ligt het accent op cognitieve prestaties in basisvakken als rekenen, taal en lezen. Het is echter ook denkbaar dat er een ruimer geheel aan cognitieve leerresultaten wordt gemeten, dat er meer nadruk ligt op algemene cognitieve vaardigheden dan op vakgebonden kennis, en dat aan attitudes grenzende concepten als bijvoorbeeld “burgerschap” en sociale competenties worden gekozen.

b) *Effectiviteit (causale relatie tussen input, processen en context enerzijds, en opbrengsten anderzijds)*

Effectiviteit betekent doeltreffendheid. Binnen het effectiviteitsperspectief staat de vraag centraal welke context, input en proces factoren doeltreffend zijn, dat wil zeggen een positieve samenhang vertonen met opbrengsten, in de zin van in een bepaalde mate gerealiseerde onderwijsdoelstellingen. Kennis over onderwijseffectiviteit is van grote beleidsmatige en praktische betekenis, omdat er informatie geboden wordt over in principe beheersbare factoren die tot betere onderwijsopbrengsten leiden. Men zou kunnen volstaan met het meten van input en proces indicatoren, als volledig bekend zou zijn, welke processen tot maximale doelbereiking leiden. Dit is in feite het ideaal van *total quality management*, dat verderop behandeld wordt. In werkelijkheid is er slechts beperkte

kennis over dit soort instrumentele relaties, maar dit neemt niet weg dat het een verstandige aanpak is om zich te richten op die beheersbare factoren die, zoals blijkend uit onderzoek, doorgaans een positieve associatie met onderwijsopbrengsten hebben.

c) *Onderwijs(on)gelijkheid (de verdeling van middelen, goede onderwijspraktijk en onderwijsopbrengsten)*

Hier gaat het om een eerlijke verdeling van middelen, goed onderwijs en onderwijsopbrengsten tussen verschillende groepen, bijvoorbeeld leerlingen uit milieus met verschillende sociaal economisch, of sociaal culturele status, jongens en meisjes, en autochtone en allochtone leerlingen. Ideaal is dat alle groepen in gelijke mate van het onderwijs kunnen profiteren, en dat verschillen in opbrengsten niet, of in zo gering mogelijke mate, zijn toe te schrijven aan dit soort achtergrondkenmerken van leerlingen. Structuurkenmerken van onderwijsstelsels, zoals de leeftijd waarop gekozen moet worden voor een bepaald soort vervolgonderwijs, en de verscheidenheid van schoolsoorten in het voortgezet onderwijs blijken een behoorlijke invloed te hebben op de selectiviteit van het onderwijs en op de clustering van minder bevoorrechte groepen in de lagere tracks (zie verder hoofdstuk 4).

d) *Efficiency (doeltreffendheid tegen de laagst mogelijke kosten)*

Efficiency of doelmatigheid gaat om de meest economische keuze van op zich doeltreffende middelen om relatief hoge opbrengsten te verkrijgen. Meer doelmatigheid kan worden bereikt door met dezelfde middelen meer opbrengsten te behalen, of door met minder middelen dezelfde opbrengstniveaus te realiseren. Ter illustratie, klassenverkleining heeft doorgaans een geringer effect dan verbetering van onderwijsleermateriaal, maar is ook nog eens veel duurder. Reductie van de gemiddelde klassengrootte met enkele leerlingen heeft een verwaarloosbaar effect op de leeropbrengsten, maar levert flinke bezuinigingen op.

Opgemerkt moet worden dat bij sommige auteurs het element van kosteneffectiviteit al wordt meegenomen in de typering van productiviteit en effectiviteit (zie bijvoorbeeld Borghans et al. 2007).

e) *Het aanpassingsperspectief (gewenste opbrengsten, c.q. doelstellingen, aanpassen aan de vragen vanuit de omgeving)*

Dit perspectief gaat minder dan de eerdere behandelde gezichtspunten uit van gegeven doelstellingen, maar gaat juist over de vraag welke prioriteiten en doelstellingen het onderwijs zou moeten kiezen, gegeven een bredere sociaal, cultureel en economische maatschappelijke context. Voor een deel kan dit inderdaad in termen van adaptatie en aanpassing gezien worden, waarbij het onderwijs geacht wordt om functioneel te zijn ten opzichte van ruimere maatschappelijke ontwikkelingen. Het economisch perspectief en de kenniseconomie zijn hierbij zeer nadrukkelijk aanwezig. Vergelijk ook recente publicaties waarbij effecten van verbetering van leerprestaties en numerieke rendementen in miljarden economische groei op termijn worden uitgedrukt (vgl. Hanushek en Woessmann, 2005, 2009). Andere maatschappelijke impulsen stellen juist weer eisen aan sociale ontwikkeling en internationaal burgerschap. Op dit niveau van analyse zijn allerlei visies op de relatie tussen onderwijs en de ruimere maatschappelijk context aan de orde, bijvoorbeeld de vraag hoe nauwgezet men concrete eisen van de arbeidsmarkt moet zien te vertalen in “educational objectives”, de keuze voor een gerichtheid op meer algemene disposities en “competenties”, alsmede het belang van “nutteloze kennis”, in de zin van kennis en vaardigheden die minder direct op economische utiliteit zijn gericht. Vanuit bepaalde gezichtspunten wordt ook

de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijs als een bron voor maatschappijkritiek, creativiteit en innovatie onderstreept. Visies dus, waarvoor de term aanpassingsperspectief minder op zijn plaats is (zie verderop de discussie over alternatieve visies op kwaliteit).

Als het gaat om het meetbaar maken van condities die te maken hebben met het aanpassingsperspectief kan gedacht worden aan nationale voorzieningen die maatschappelijke eisen aan onderwijs continue peilen (bijvoorbeeld onderzoek naar de relatie onderwijs-arbeidsmarkt) en op schoolniveau aan activiteiten als school marketing en contacten met lokale stakeholders.

- f) *Een gefragmentariseerde benadering van onderwijskwaliteit (afzonderlijke onderdelen van het model worden op zichzelf staand op hun kwaliteit beoordeeld)*

De eerst in aanmerking komende kandidaat voor een dergelijke ontkoppelde aanpak van onderdelen uit het model is het productiviteitsperspectief, waarbij gekeken wordt naar het niveau van de onderwijsopbrengsten, zonder dat er verbanden worden gelegd met input of proces condities. Andere voorbeelden zijn: het beoordelen van de kwaliteit van scholen op basis van niet alleen opbrengstcriteria, maar tevens proces criteria. In het werk van de Onderwijsinspectie zijn hier voorbeelden van, het beoordelen van onderwijsbeleid aan de hand van de gedane investeringen, het beoordelen van de kwaliteit van leerkrachten en het beoordelen van kwaliteit in de context van certificering op basis van het naleven van een aantal procedures. Als we kijken naar uiteenlopende praktijken, zoals het gebruik van onderwijsindicatoren, kwaliteits-certificering, onderwijsinspectie en de schoolkeuze van ouders dan moet geconstateerd worden dat de gefragmentariseerde benadering sterk de overhand heeft. Het relateren van processen, inputs en opbrengsten (het effectiviteitsperspectief) is niet alleen onderzoekstechnisch gecompliceerd, maar communicatief uiterst moeilijk over te brengen. De gefragmentariseerde benadering van onderwijskwaliteit heeft het voordeel van de betrekkelijke eenvoud, maar het nadeel van de betrekkelijke willekeur, wanneer andere dan opbrengstindicatoren worden gebruikt.

Kwaliteit als functionaliteit

In de onderwijssociologie wordt de kwaliteit van het onderwijs getypeerd door na te gaan of het in de maatschappij bepaalde kernfuncties vervult (Peschar en Wesselingh, 1985). Deze kernfuncties zijn de kwalificatie, de selectie en de allocatie functie. De kwalificatie functie wijst op de betekenis van het onderwijs voor de toerusting van studenten voor vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het onderwijs dient op de juiste vaardigheden en competenties gericht te zijn, en leerlingen moeten deze vaardigheden en competenties ook daadwerkelijk beheersen. De kwalificatie functie is dus in verband te brengen met wat in de vorige paragraaf is aangeduid als de adaptiviteit van het onderwijs (de juiste doelen kiezen) en de productiviteit (het realiseren van die doelstellingen).

De selectiefunctie heeft betrekking op het toewijzen van leerlingen aan de leerwegen en schoolsoorten die bij hun passen, zodat leerlingen op hun eigen niveau een diploma kunnen verwerven. De selectiefunctie impliceert dat leerlingen verschillende vaardigheidsniveaus hebben en dat het onderwijs een zodanig gelede structuur heeft dat hierop “gesorteerd” kan worden. De vraag is of gelede structuren, oftewel categorale onderwijsstelsels, in het voortgezet onderwijs wel optimaal zijn om zo hoog mogelijke gemiddelde prestatieniveaus te bereiken, en of deze stelsels niet juist afkomstig gerelateerde prestaties en “ongelijkheid” stimuleren. De selectiefunctie heeft te maken met landelijke onderwijsstructuren, analytisch gezien, binnen het eerder gepresenteerde kader, gaat het daarbij om de *throughput* van het systeem, gedefinieerd op macro niveau.

De allocatie functie is te zien als een combinatie van kwalificatie en selectie, dat wil zeggen een zodanige differentiatie in vaardigheidsniveaus dat maatschappelijke taken en rollen zo goed mogelijk bediend worden.

Als het gaat om de bovengenoemde functies te vervullen spelen zowel prestatie als rendements-indicatoren een centrale rol.

Samenvattend kan worden gesteld dat opbrengstrealisatie (productiviteit) van centrale betekenis is voor deze visie op het typeren van onderwijskwaliteit. Verder is er een relatie gelegd met adaptiviteit (in de zin van het kiezen van de juiste doelstellingen) en gelijkheid, waarbij het de vraag is of stelsels met veel selectie drempels afkomstgerelateerde clustering van leerlingen in de “lagere” schoolsoorten en tracks niet juist zou stimuleren.

Door Borghans et al. (2007) wordt een bredere interpretatie van de drie functies gegeven, waarin ook aspecten van doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) een plaats hebben (zie ook de uitvoeriger Engelstalige versie van dit hoofdstuk).

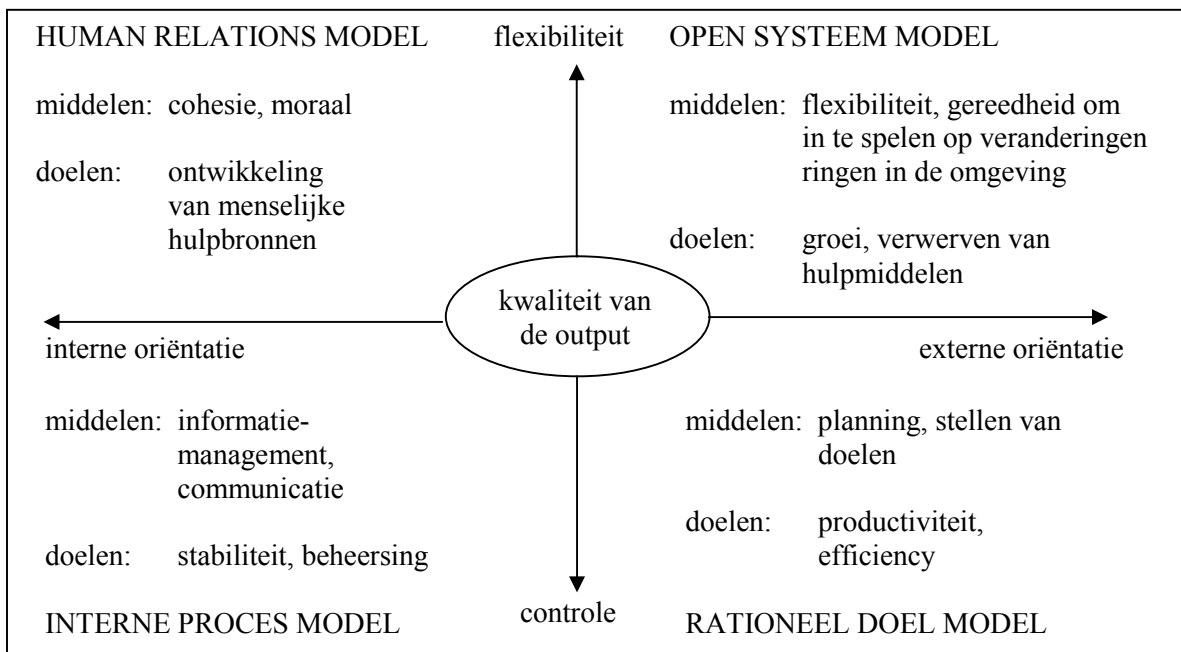
Schoolkwaliteit

De kwaliteit van de school als organisatie, kan nader worden uitgewerkt door aan te sluiten bij literatuur over organisatie effectiviteit.

In deze literatuur worden meerdere effectiviteitsperspectieven onderscheiden, die bepaald worden door een accentuering van verschillende soorten doelen en van daaraan ten grondslag liggende verschillende oriëntaties. Quinn en Rohrbaugh (1983) onderscheiden vier effectiviteitsperspectieven, die bepaald worden door twee onafhankelijke dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de interne dan wel externe oriëntatie van de organisatie.

De tweede dimensie heeft te maken met de mate van structurering: oriëntatie op controle en beheersing enerzijds versus gerichtheid op flexibiliteit en verandering anderzijds.

Door deze twee dimensies met elkaar te kruisen ontstaan vier kwadranten. Elk ervan representeert volgens Quinn en Rohrbaugh een effectiviteitsmodel.



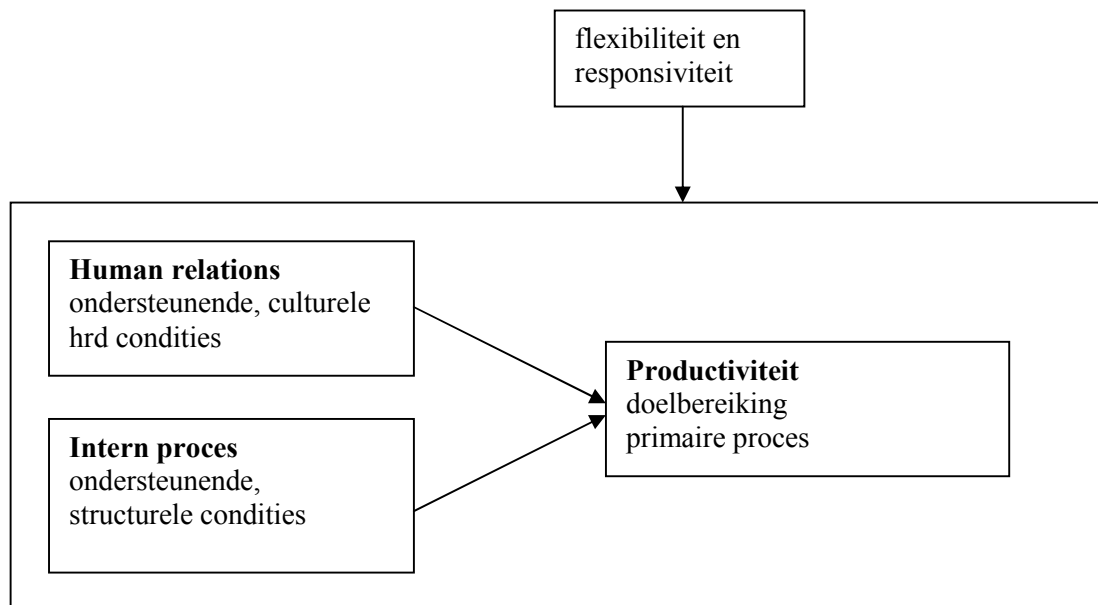
Figuur 2: Typologie van effectiviteitsmodellen, naar: Quinn & Rohrbaugh, 1983

Voor een nadere bespreking van deze modellen zij verwezen naar Scheerens (1996).

Bij verdere analyse van deze vier modellen valt op dat zij onderling van nogal uiteenlopende aard zijn.

In het "open systeem model" wordt in feite de vraag centraal gesteld of de organisatie is toegerust voor het op een juiste wijze kiezen van doelen. De oriëntatie is hier meer op gericht op "doing the right things" dan op "doing things right". Het model is het meest relevant in situaties waarin de organisatie in een dynamische omgeving verkeert. De oriëntatie op doelkeuze binnen dit model is in verband te brengen met het beeld van de lerende organisatie en met het concept van "double-loop" learning, waarbij een organisatie de eigen doelen ter discussie stelt (vgl. Morgan, 1986, p. 88).

"Doing things right" is veeleer de oriëntatie van het rationele doel model, waarin een spaarzame en trefzekere keuze van middelen ter bereiking van de primaire productiedoelen van de organisatie centraal staat. Het "formatief" evalueren van alternatieve middelen is een voorbeeld van "single loop learning", zoals dat in de conceptualisering van de lerende organisatie wordt behandeld. De beide modellen aan de linkerkant van figuur 3, het "human relations model" en het "interne proces model" hebben ontwikkeling van "human resources", respectievelijk stabiliteit en beheersing als doelen. Men zou deze zaken echter ook kunnen opvatten als een soort ondersteunende condities of middelen ten dienste van de productiviteit van de organisatie. Op deze wijze wordt er een middel-doel ordening tussen de vier opvattingen van organisatorische effectiviteit aangebracht.



Figuur 3: Nadere onderlinge relatering van effectiviteitsmodellen

Schooleffectiviteitsonderzoek is vooral onder te brengen in het rationele doel model. De kernvraag is welke door de school beheersbare condities een positieve invloed hebben op de leerresultaten, nadat gecontroleerd is voor, zo mogelijk, de prestaties aan het begin van een bepaalde leerperiode en andere achtergrondkenmerken van leerlingen (Scheerens, 1992; Scheerens en Bosker, 1997).

Kwaliteitsindicatoren die gebruikt kunnen worden om de verschillende kwadranten van het model van Quinn en Rohrbaugh te meten, zijn samengevat in figuur 4; belangrijke proces indicatoren afkomstig uit schooleffectiviteitsonderzoek zijn opgenomen onder de noemer van het rationele doelmodel.

<p>Human relations model</p> <ul style="list-style-type: none"> - onderling respect - participerende besluitvorming - professionele interactie - feedback op werkgedrag en prestaties - gelegenheid om vaardigheden toe te passen - overeenkomst tussen persoonlijke en organisatie doelen - professionele ontwikkeling 	<p>Open Systeem model</p> <ul style="list-style-type: none"> - ondernemerschap - collegialiteit - openstaan voor zelfevaluatie en leren - school marketing - ouderparticipatie - belang van “boundary spanning positions” - samenwerking met externe ondersteuners van vernieuwing - kerngetallen over instroom en uitstroom van leerlingen - adequate materiele middelen en voorzieningen
<p>Interne proces model</p> <ul style="list-style-type: none"> - gebruik van planningsdocumenten - toepassing van Management Informatie Systemen - formalisering van taken en aanstellingen - continuïteit en stabiliteit in personeel en leiding - goed onderling afgestemde leergangen - het bijhouden van aanwezigheid en absentie - registratie van lesuitval 	<p>Rationeel doel model (schooleffectiviteitsonderzoek)</p> <ul style="list-style-type: none"> - onderwijskundig leiderschap - prestatiegerichtheid - het bijhouden van de vorderingen van de leerlingen - leertijd - correspondentie leeraanbod en toetsing (opportunity to learn) <p>(bredere verzameling van leerdoelen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - lesgeven in teams - individualisering en differentiatie - tijd voor sociale, emotionele, creatieve en morele ontwikkeling - “leren leren” - diagnostisch toetsen

Figuur 4: *Proces indicatoren van schoolkwaliteit op basis van het model van Quinn en Rohrbaugh en schooleffectiviteitsonderzoek*

Kwaliteit vanuit het gezichtspunt van verschillende belanghebbenden

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de accenten die verschillende actoren of belanghebbenden leggen bij het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de ouders van leerlingen, de overheid, c.q. het Ministerie van OC&W, de onderwijsinspectie en de certificering business.

Ouders

Onderzoeksgegevens die iets laten zien over de wijze waarop ouders tegen de kwaliteit van scholen aankijken hebben betrekking op de schoolkeuze. Volgens Dulmers (1988) hangen schoolkeuzemotieven af van het profiel van de school (het onderwijsconcept en de denominatie), pragmatisme (nabijheid, veiligheid) en onderwerpen die te maken hebben met kwaliteit. Daarbij wordt dan, als

het gaat om het basisonderwijs, vooral gedacht aan een kindvriendelijk pedagogisch klimaat en aan onderwijsresultaten.

Andere auteurs, bijvoorbeeld Pannecoucke, 2005, hanteren een input, proces, output kader om kwaliteitsoverwegingen bij schoolkeuze door ouders te definiëren. *Input* criteria hebben betrekking op het schoolgebouw, de kwaliteit van de leerkrachten en het overige personeel, en de kwaliteit van het onderwijsleermateriaal. *Proces* criteria zijn ondermeer de breedte van het pedagogische aanbod, de didactische aanpak en het pedagogische klimaat. *Output* criteria zijn indicatoren die iets zeggen over de leerprestaties. Een criterium dat door deze auteur wordt gezien als zowel pragmatisch als betrekking hebbend op onderwijskundige overwegingen is de samenstelling van de schoolbevolking, qua leerlingen en leerkrachten. In Vlaanderen bleek de etnische samenstelling van de leerlingenpopulatie een belangrijke overweging voor ongeveer 50% van de ouders. Samenstelling bleek voor ouders van etnische minderheden nog belangrijker, waarbij voorkeur bestond voor een uniculturele in vergelijking met een multiculturele samenstelling. Door de geciteerde onderzoekers wordt gewezen op het feit dat de schoolkeuzemotieven variëren met de sociale status en het opleidingsniveau van de ouders. Ouders met een lager opleidingsniveau geven de voorkeur aan de meer “traditionele” aspecten van kwaliteit (orde, kleine klassen en prestatiegerichtheid). Ouders met een hoger opleidingsniveau vinden autonomie, creativiteit en sociaal emotionele ontwikkeling van belang.

Het feit dat pragmatische overwegingen de overhand hebben bij de schoolkeuze kan voor een deel worden verklaard uit het gegeven dat ouders het meestal moeilijker zullen vinden om schoolkwaliteit te beoordelen dan pragmatische zaken, zoals afstand, reputatie van de school en denominatie. Kennelijk maken alleen hoog opgeleide ouders goed gebruik van relevante publicaties over de kwaliteit van scholen. Dit wordt onderstreept in een recent onderzoek van Janssens (2010, in druk) dat betrekking heeft op het gebruik van de zogenoemde kwaliteitskaarten in het Nederlandse onderwijs. Geconcludeerd wordt dat prestatie indicatoren van scholen weinig invloed hebben op de schoolkeuze, zowel als het gaat om de initiële schoolkeuze als in situaties waarin men van school wil veranderen. Uit de onderzoeksliteratuur over motieven bij schoolkeuze ontstaat het beeld dat profiel en pedagogisch klimaat voor ouders nog belangrijker zijn dan het niveau van de leerprestaties.

De kwaliteitsagenda's van het Ministerie van OC&W

Voor het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs zijn door de verschillende directies van OC&W recentelijk kwaliteitsagenda's gepubliceerd (OC&W, 2007, 2008 en 2009).

De kwaliteitsagenda voor het basisonderwijs is sterk gericht op het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen. Hoewel Nederlandse leerlingen het best goed doen in internationale assessment onderzoeken, wordt verdere verbetering nodig geacht, zeker als het gaat om de proportie studenten dat in het top segment van de verdeling van de internationale toetsen scoort. Een eerste stap om de gewenste verbetering tot stand te brengen bestaat uit het formuleren van leerstandaarden voor taal en rekenen. De groep leerlingen die beneden hun kunnen presteert, en die op 10% van de totale leerlingenpopulatie wordt geschat, zou met 40% naar beneden moeten. Ook het gemiddelde prestatie niveau moet omhoog. Het aantal scholen dat door de inspectie als “zwak” wordt gekwalificeerd moet met 50% gereduceerd worden. Tenslotte wordt gesteld dat in 2011 80% van de scholen een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg zou moeten hebben.

De volgende maatregelen om een en ander tot stand te brengen worden gepropageerd en financieel ondersteund:

- een effectief gebruik van de officiële schooltijd;
- het stimuleren van een opbrengstgerichte schoolcultuur;
- het gebruik van leerlingvolgsystemen;
- de toepassing van schoolverbeteringsprogramma's die wetenschappelijk onderbouwd zijn (evidence based), speciaal in scholen met veel achterstandsleerlingen;
- het creëren van rijke leeromgevingen (ICT toepassingen);
- het stimuleren van ouderbetrokkenheid;
- disseminatie van goede praktijken op het terrein van lesgeven;
- vrijheid en autonomie voor de scholen bij het tot stand brengen van hun pogingen tot verbetering;
- professionele ontwikkeling van de leerkrachten en het organiseren van schoolnetwerken;
- hogere eisen (c.q. standaarden) bij het rekenonderwijs op de Pedagogische Academies.

De Kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs legt de nadruk op hogere test scores op internationale toetsen op het gebied van wiskunde en taal, optimale prestaties van alle leerlingen, het behoren tot de top in de Internationale Kennissamenleving, het scheppen van een aantrekkelijke werkomgeving voor docenten en ervoor zorgen dat het publiek weer vertrouwen krijgt in het voortgezet onderwijs (na alle kritiek van de Commissie Dijsselbloem).

Er worden zeven beleidsprioriteiten gesteld:

- rekenen en taal;
- hoger rendement;
- stimuleren dat burgerschap een volwaardig schoolvak wordt;
- ruimte voor de leerkracht, "eigenaarschap", maar met een duidelijk accent op leerinhouden met lesgeven als kernactiviteit van leerkrachten;
- goede en betrouwbare examens;
- een verbeter cultuur op scholen, onder meer gestimuleerd door goed leiderschap, en geleid door concrete *targets*; hetgeen moet leiden tot een geringer percentage zwakke scholen;
- toename van het aantal scholen die een goed systeem van interne kwaliteitszorg gebruiken.

De nota gaat ervan uit dat de hoge mate van autonomie van de Nederlandse scholen optimaal is voor het realiseren van de kwaliteitsagenda (Ministerie OC&W, 2007, p. 9).

De "Strategische Agenda voor het Beroepsonderwijs en de Volwassenen Educatie", voor de periode van 2008 tot 2011, zoekt de verbetering van het beroepsonderwijs binnen de volgende vijf thema's:

- verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (door middel van vernieuwde kwalificatie dossiers, goede beheersing van taal en rekenen, 850 uren per jaar, standaardisering van examens in de beroepsgerichte vakken en mogelijke vereenvoudigingen in de structuur van het beroepsonderwijs);

- betere aansluiting binnen de beroepsgerichte kolom (lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs);
- actieve en duurzame deelname in zowel het onderwijs, het werk en de maatschappij (hierbij gaat het om maatregelen om ongediplomeerd schoolverlaten tegen te gaan);
- betere consistentie in het beleid, waarbij het ondermeer gaat om een heroverweging van de budgettaire verantwoordelijkheden van gemeentes.

Een belangrijke innovatie op het terrein van het beroepsonderwijs is de introductie van competentiegericht onderwijs, als onderdeel van de vernieuwde kwalificatie structuur. Deze nieuwe structuur zou in 2011 formeel ingevoerd moeten zijn.

In vergelijking met de kwaliteitsagenda's voor basis- en voortgezet onderwijs legt de kwaliteitsagenda voor het beroepsonderwijs een aanvullend accent, namelijk de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Evaluatief gezien betekent dit een focus op *impact* naast rendement en prestatie indicatoren.

Een rode draad door de drie kwaliteitsagenda's is de aandacht voor verbetering van de prestaties in de basisvakken, taal en rekenen. Nieuwe onderwijsopbrengsten, die worden nagestreefd, zijn burgerschap in het voortgezet onderwijs en beroepsgerichte competenties in het beroepsonderwijs. Numeriek rendement en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten hebben ook hun plaats in de kwaliteitsagenda's. De proces factoren die de verbeterde opbrengsten teweeg zouden moeten brengen liggen vooral op het terrein van professionalisering van leerkrachten en de schoolorganisatie. De Onderwijsinspectie heeft een belangrijke rol bij het vaststellen van de kwaliteit van scholen. In de kwaliteitsagenda's worden ook meer specifieke categorieën van "hefbomen" voor kwaliteitsverbetering genoemd: toetsen, monitoring van leerprestaties, examens, kwaliteitszorg, de opleiding van leerkrachten, continue professionele ontwikkeling, "evidence based" innovatie, en een betere aansluiting tussen de diverse schooltypen. Belangrijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel, zoals het feit dat we wereldkampioen schoolautonomie zijn en een sterk gedifferentieerde schoolstructuur hebben in het voortgezet onderwijs worden omarmd (wat betreft de autonomie) of geheel onbesproken gelaten, als het gaat om de sterk gesegmenteerde schoolstructuur. Een laatste kenmerk van het Nederlandse onderwijs dat minder uitgewerkt wordt in de kwaliteitsagenda's is de uitgebreide ondersteuningstructuur, waarin zo'n miljard EURO per jaar omgaat (voor een kritische bespreking zij verwezen naar Scheerens, 2009).

Schoolkwaliteit volgens de toetsingskaders van de Onderwijsinspectie

Vanaf 2007 is het schooltoezicht van de Inspectie veranderd. Het Nieuwe Inspectie Toezicht begint met een risico-analyse, die vooral gebaseerd is op de beoordeling van onderwijsresultaten. Op die manier worden zwakke en zeer zwakke scholen geïdentificeerd. Deze scholen worden onderworpen aan nader onderzoek. En hiervoor wordt een uitgebreide verzameling kwaliteitsaspecten en indicatoren gebruikt. Voorheen werden alle scholen eens in de vier jaar bezocht en op hun kwaliteit beoordeeld met behulp van dit gedetailleerde instrumentarium. Thans worden ook alle scholen eens in de vier jaar bezocht, maar dit gebeurt aan de hand van een wisselend thematisch onderwerp. Een ander punt waarop het nieuwe toezicht verschilt van de eerdere aanpak is dat schoolbesturen, in plaats van het schoolmanagement, als eerste aangesproken worden op de resultaten van de beoordeling.

In het kader van deze studie is vooral de inhoud van het meer gedetailleerde instrumentarium van belang, dat nog steeds gebruikt wordt bij het nader onderzoek van zwakke scholen. Dit instrument geeft een beeld van de invulling die de inspectie geeft aan schoolkwaliteit.

De centrale vraag naar de kwaliteit van het onderwijs in een bepaalde school, wordt uiteengelegd in drie deelvragen (Onderwijsinspectie, 2002, p. 9):

- 1) Hoe functioneert de kwaliteitszorg?
- 2) Hoe is het gesteld met de kwaliteit van onderwijzen en leren?
- 3) Wat is de kwaliteit van de leerresultaten?

Deze vragen staan voor drie domeinen in de toezichtkaders voor basis en voortgezet onderwijs.

In de onderstaande tabel is aangegeven welke kwaliteitsaspecten binnen de domeinen onderscheiden worden.

Kwaliteitsdomein	Kwaliteitsaspect per domein
<i>Kwaliteitszorg</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Systematische kwaliteitszorg 2. Toetsen
<i>Onderwijs en Leren</i>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Leerstofaanbod 4. Tijd 5. Een stimulerende en ondersteunende manier van onderwijs geven 6. Een veilig, ondersteunend en stimulerend school klimaat 7. Speciale zorg voor leerlingen met leermoeilijkheden
<i>Opbrengsten</i>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Leerresultaten in de basisvakken

Voor elk van deze kwaliteitsaspecten zijn een aantal indicatoren uitgewerkt, bijvoorbeeld:

- De school kent de eigen beginsituatie.
- De school evalueert systematisch de kwaliteit van de leeropbrengsten en het onderwijs leerproces.
- De school garandeert de kwaliteit van de toetsen aan het eind van de basisschool periode.
- Het onderwijsaanbod heeft een geïntegreerd karakter.
- De leertijd is voldoende om de leerlingen in de gelegenheid te stellen de leerstof te beheersen.
- De verschillende leergangen bieden voldoende leertijd.
- De onderwijsactiviteiten zijn goed gestructureerd en effectief.
- De onderwijsgevendenden zorgen ervoor dat het onderwijs past bij de leerbehoeften van de leerlingen.
- De leerkrachten en de leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om.

- De school stimuleert betrokkenheid van de ouders.
- De school staat borg voor veiligheid.
- De school zorgt voor een prettig en stimulerende omgeving voor de leerlingen.
- De school zorgt voor een prettige en stimulerende omgeving voor de staf.

In 2005 werd het stelsel van indicatoren aangepast. De volledige lijst van indicatoren binnen het toetsingskader voor het voortgezet onderwijs is weergegeven in de uitvoeriger Engelstalige versie van dit hoofdstuk.

De toezichtkamers van de Onderwijsinspectie bestaan uit input-, proces- en output-indicatoren. De manier waarop ze toegepast worden komt overigens overeen met de gefragmentariseerde benadering, die aan het begin van dit hoofdstuk is geschetst. Dat wil zeggen dat indicatoren “naast elkaar” gezien worden, en dat er geen kwantitatieve analyses worden uitgevoerd waarin input en procesfactoren gerelateerd worden aan prestatiegegevens. Op schoolniveau zijn dergelijke kwantitatieve analyses ook niet direct een eenvoudige zaak, vergelijk Bosker en Scheerens, 1995. Bij een kwalitatieve weging van proces- en opbrengstindicatoren per school, kan het voorkomen dat hoog wordt gescoord op de procesindicatoren, maar minder hoog op de opbrengstindicatoren, en vice versa. Overigens is de keuze van procesindicatoren sterk geïnspireerd op de resultaten van schooleffectiviteitsonderzoek, zodat de procesindicatoren wel een zeker voorspellend vermogen hebben ten opzichte van de prestaties (Scheerens en anderen, 2005). Bij het Nieuwe Inspectietoezicht zijn opbrengstindicatoren, in het bijzonder leerprestaties, van doorslaggevende betekenis, omdat de selectie van zwakke scholen erop berust.

Schoolkwaliteit vanuit het gezichtspunt van de certificeringindustrie

De missie van systemen voor kwaliteitsborging, zoals ISO 9001, is ervoor te zorgen dat organisaties kwaliteitsmanagement systemen hebben die aan zeer precieze standaarden voldoen. Organisaties moeten bewijzen dat hun voorzieningen voor kwaliteitsmanagement volgens een geheel aan standaard procedures verlopen. Dit wordt getoetst door externe auditoren, die zelf weer gecertificeerd zijn om organisaties te certificeren (de vraag blijft wie de certificeerders van de certificering certificeert).

Het basis conceptuele kader voor dit kwaliteitsmanagement heeft twee hoofdelementen:

- het beschrijven van de kernprocessen van de organisatie
- het toepassen van een bepaalde methodologie voor kwaliteitsborging op elk van deze processen (bijvoorbeeld resource management en productrealisatie), volgens de PDCA (Plan-Do-Check-Act) methode.

Zo gaat het ISO 9001 model uit van een primair productieproces dat uiteindelijk bepaald wordt door de wensen van de klanten. De productie is op te vatten als het omzetten van hulpbronnen, of inputs, in producten of output. De primaire processen worden onderzocht op hun effectiviteit en het bieden van toegevoegde waarde. Kwaliteitsmanagement heeft drie ondersteunende processen: (1) het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging door het management; (2) resources management en (3) meting, analyse en verbetering.

Het leren op basis van feedback is een centrale gedachte achter deze aanpak. In het ISO model is de feedback enerzijds gebaseerd op het monitoren van het productie proces, maar ook op het meten van klant behoeften en klanttevredenheid.

Kwaliteitsmanagement systemen berusten op de premisse dat primaire productieprocessen volledig in hun werking bekend zijn, waardoor bij een nauwgezette monitoring van inputs en processen de verwachte opbrengsten gegarandeerd zijn. Deze premisse is niet vervuld voor de primaire processen van scholen, in het bijzonder onderwijs en leerprocessen. Volgens de terminologie van onderwijs economen is de onderwijs productiefunctie niet bekend, hoewel er wel duidelijke gedachten en empirische gegevens zijn over wat meestal werkt; het geheel aan resultaten van onderzoek en meta-analyses op het terrein van onderwijseffectiviteit is hierbij de relevante kennisbasis (Scheerens en anderen, 2007; Hattie, 2009). Een onkritisch gebruik van dit soort kwaliteitsmanagement benaderingen in het onderwijs kan leiden tot een bureaucratisch ritueel van uitgebreide beschrijvingen van minder centrale processen of kenmerken die niet, of alleen maar losjes, gekoppeld zijn aan opbrengsten.

Alternatieve visies op onderwijskwaliteit

In het “Education for All Global Monitoring Report” van de UNESCO voor het jaar 2005 (UNESCO, 2004), getiteld “The Quality Imperative”, worden opvattingen over kwaliteit in verband gebracht met onderwijstradities. Bij nader inzien blijken deze “tradities” voor een te bestaan uit filosofische, psychologische en sociologische benaderingen (humanisme, behaviorisme, kritische theorie) en voor een ander deel uit meer pragmatische keuzes die bepaald worden door specifieke contextuele condities of de specifieke onderwijssoort waar ze op worden toegepast (kwaliteit in de inheemse traditie en kwaliteit in het volwassenenonderwijs). De belangrijkste kenmerken van vijf alternatieve benaderingen worden hieronder aangehaald uit het rapport (*ibid*, 32-35).

Kwaliteit in de *humanistische traditie* wordt als volgt gekenmerkt:

- Gestandaardiseerde, voorgeschreven en extern bepaalde of gecontroleerde curricula worden verworpen. Deze worden gezien als ondermijnend voor de mogelijkheden van leerlingen om hun eigen betekenissen te construeren en als schadelijk voor programma's die willen aansluiten bij de omstandigheden en behoeften van individuele studenten of deelnemers.
- *Assessment* is bedoeld om leerlingen en deelnemers feedback te geven over de kwaliteit van hun individuele leren. Het wordt als een integraal onderdeel van het leerproces gezien. Zelfbeoordeling en beoordeling door mede leerlingen worden toegejuicht als manieren om een diepere bewustwording van het leren tot stand te brengen.
- De rol van de leerkracht is meer die van begeleider dan van instructeur.
- Sociaal constructivisme wordt omarmd, omdat het de bovenstaande uitgangspunten deelt, en leren opvat als een sociaal proces, in plaats van het resultaat van individuele inbreng.

Volgens de *behavioristische benadering*, wordt aangenomen dat onderwijs objectief getoetst kan worden en gestimuleerd wordt door duidelijk gestructureerde externe inputs:

- Gestandaardiseerde, voorgeschreven en extern bepaalde of gecontroleerde curricula, gebaseerd op extern voorgeschreven doelstellingen, en vastgesteld zonder inspraak van de lerende, worden onderschreven.
- Assessment, gebruik makend van vooraf vastgestelde criteria en standaarden, wordt als een objectieve meting van aangeleerd gedrag gezien.
- Toetsen en examens worden als centrale kenmerken van leren gezien en tevens beschouwd als middel voor planning en het toekennen van beloning en straf.

- De leerkracht dirigeert het leerproces, als een expert die stimuli en response controleert.
- Aan incrementele leertaken die gewenste associaties in de geest zouden versterken worden, wordt de voorkeur gegeven.

Kwaliteit volgens de *kritische traditie* biedt plaats aan een breed scala van benaderingen, variërend van de Marxistische ideologie tot de visie van “ontscholers” als Illich en Freire. Volgens het EFA Global Monitoring Report ligt de focus bij de kritische theorie op ongelijkheid in deelname en onderwijsopbrengsten en de rol die het onderwijs speelt bij het legitimeren en in stand houden van sociale structuren en kennis die bepaalde groepen bevoorrecht. Aanhangers stellen kwaliteit van het onderwijs gelijk aan:

- onderwijs dat tot sociale verandering leidt;
- een curriculum en een wijze van lesgeven die kritische analyse van sociale machtsrelaties hoog houden;
- actieve deelname van de lerende aan het ontwerp van de eigen leerervaringen.

Omdat het EFA Global Monitoring Report bedoeld is voor ontwikkelingslanden, wordt er een vierde visie op kwaliteit besproken die kritisch staat tegenover de adoptie van Westerse concepten, en die zich richt op zelfbeschikking, gelijkheid en werkgelegenheid op het platteland. Deze traditie wordt aangeduid als kwaliteit volgen de *inheemse traditie* en zou de volgende implicaties hebben:

- Mainstream benaderingen, geïmporteerd uit Europa, zijn niet noodzakelijkerwijs relevant in totaal andere economische omstandigheden.
- Het verzekeren van relevantie van het onderwijs vraagt om lokaal ontwerp van curriculummateriaal, pedagogische aanpak en van leerlingevaluatie (assessment).
- Alle leerlingen bezitten rijke bronnen van eerder verworven kennis, die gevormd is door tal van ervaringen; opvoeders moeten daarbij aansluiten en deze kennis verder voeden.
- Leren zou verder moeten gaan dan het klaslokaal, door middel van niet-formeel en levenslang leren.

Een vijfde perspectief is gekoppeld aan *benaderingen in het volwassenenonderwijs*. “Volgens de traditie van het volwassenenonderwijs zijn allerlei ervaringen en kritische reflectie bij het leren belangrijke kwaliteitsaspecten. Radicale denkers zien de lerende als sociaal gesitueerd met de potentie om hun ervaring en leren te gebruiken als uitgangspunt voor sociale actie en sociale verandering” (p. 34).

Sleuteldimensies bij deze alternatieve visies op kwaliteit zijn: de soort onderwijsdoelstellingen die centraal gesteld worden, overwegingen betreffende wenselijk geachte proceskenmerken van onderwijs en leren en premissen die betrekking hebben op de leertheorie. Om met de laatste te beginnen, constructivisten benadrukken bijvoorbeeld het belang van aanvangskennis en actief leren. Ook wanneer dit in verband wordt gebracht met het gebruik van levensechte leersituaties zou men dit kunnen zien als een didactisch principe dat in elk van de tradities een plaats zou kunnen hebben. Het is namelijk niet dwingend noodzakelijk om dit soort onderwijs altijd als “open” en niet voorgestructureerd op te vatten, hoewel dit in de humanistische traditie wel zo wordt opgevat. In de kritische, inheemse en volwassenen educatie traditie is het aansluiten bij de lokale situatie en het dagelijks leven van de leerlingen meer dan een didactisch principe, maar eerder een doel op zich. Het is maar de vraag of de vijf tradities werkelijk radicaal verschillende onderwijsopbrengsten

nastreven. Wel is er sprake van graduele verschillen in accent. Sociale vaardigheden passen vooral bij de humanistische traditie, terwijl het aanbrengen van een maatschappijkritische benadrukt worden in de kritische, inheemse en volwassenen onderwijs traditie. Tegelijkertijd is niet aannemelijk, met uitzondering misschien van de inheemse traditie, dat veel van de alternatieve tradities zouden willen afzien van het belang van cognitieve vaardigheden en basisvakken. Met de opkomst van internationaal vergelijkende assessment studies, zoals TIMSS en PISA, krijgt de globalisering verder voet aan de grond in het onderwijs. Omdat veel ontwikkelingslanden hebben besloten om deel te nemen aan deze projecten bestaat kennelijk de wens om zich volgens dezelfde criteria en standaarden te meten met de geïndustrialiseerde wereld.

Integratie

Alles bij elkaar genomen overheerst het beeld dat kwaliteit moet blijken uit de onderwijsopbrengsten, in de zin van leerprestaties, numeriek rendement en langere termijn “impact”. Daarbij zijn er onderlinge verschillen tussen de behandelde kwaliteitsperspectieven naar gelang het accent ligt op een van deze drie categorieën van opbrengstindicatoren, en, als het gaat om de leerprestaties of daarbij een wat bredere of smallere range aan kennis en vaardigheden wordt gepropageerd. In de praktijk ligt er vaak een accent op basisvakken, taal en rekenen, maar nieuwe gebieden, zoals burgerschap en allerlei beroepsgerichte competenties worden daar soms aan toegevoegd. Vanuit verschillende actor perspectieven (ouders, certificering, onderwijsinspectie) wordt ook belang gehecht aan input en proces facetten van kwaliteit. Bij het gebruik van input en proces indicatoren, naast opbrengstindicatoren, worden deze “op zichzelf” beoordeeld, volgens wat eerder is aangeduid als het gefragmenteerde gebruik van kwaliteitsindicatoren. Kwaliteitsbeoordeling op basis van effectiviteit en efficiency komt eigenlijk alleen voor in de vorm van programma-evaluaties en achtergrondstudies van internationale assessment programma’s. In dergelijke analyses neemt de gerichtheid op vraagstellingen betreffende gelijkheid (equity) trouwens steeds meer toe (vgl. Causa en Chapuis, 2009; OESO, 2007; Woessmann en anderen, 2009).

In het onderstaande schema is geprobeerd om de verschillende perspectieven op kwaliteit af te zetten tegen de elementen en combinaties daartussen van het input- proces- output kader.

Facetten van kwaliteit volgens het input/proces/output/context kader	Onderwijs-functies	School organisatorische visies op kwaliteit	Actor perspectieven	Alternatieve visies op kwaliteit
<i>input</i>		onderwijs productiefuncties	ouders, overheid, inspectie, kwaliteitsmanagement	behavioristische perspectief
<i>proces</i>	differentiatie	human resources interne processen rationale doelmodel	inspectie kwaliteitsmanagement	alle alternatieve visies
<i>Output cognitief</i>	kwalificatie	rationele doelmodel value-added	alle actoren	behavioristisch perspectief
<i>Output non-cognitief</i>	kwalificatie selectie		ouders	humanistisch perspectief, kritische theorie
<i>Rendement</i>	kwalificatie selectie allocatie		Overheid Kwaliteitsmanagement	behavioristisch perspectief, kritische theorie VET benadering
<i>Impact</i>	allocatie	open systeem model	overheid	behavioristisch perspectief
<i>Effectiviteit/efficiency</i>		rationele doelmodel schooleffectiviteit	overheid (evidence based policy)	behavioristisch perspectief
<i>Responsiviteit</i>	kwalificatie allocatie	open systeem model	overheid schoolbesturen	inheemse perspectief VET benaderingen

Verder valt bij het schema op te merken dat kwaliteit in de zin van leerprestaties vooral centraal staat in het basis en voortgezet onderwijs, terwijl rendement en impact vooral de nadruk krijgen in het beroepsonderwijs en de volwassenen educatie. Sommige van de alternatieve visies op kwaliteit onderscheiden zich door het benadrukken van andere dan cognitieve opbrengsten.

Effectiviteit, efficiency en responsiviteit zijn analytisch ingewikkelde verschijnselen, die voor veel actoren eigenlijk te hoog gegrepen zijn. Dit onderstreept de eerdere conclusie dat kwaliteitsoordelen meestal het karakter hebben van het los naast elkaar bezien van afzonderlijke kwaliteitsfacetten, meestal “ruwe”, ongecorrigeerde opbrengstindicatoren. “Netto-effecten” van scholing, in de zin van indicatoren van de toegevoegde waarde (*value-added*), zijn eveneens moeilijk te begrijpen voor de meeste actoren.

Dit hoofdstuk lijkt uit te monden in een nadrukkelijke bevestiging van de stelling dat onderwijskwaliteit moet blijken uit de onderwijsresultaten. Deze stelling werd decennia geleden al met verve naar voren gebracht door A. D. de Groot (De Groot, 1983).

In zijn behandeling van de vraag “is de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen”, werd door hem in de eerste plaats gewezen op de risico’s van het begrip kwaliteit; “..het is een bedrieglijk vangnet.... het kan werken als een soort vluchthaven voor wie de discussie in open water over meer concrete zaken te moeilijk en te onbevredigend is geworden..”(ibid, p. 124). Echter, met het credo “kwaliteit moet blijken” gaf hij al twee pagina’s verder zijn oplossing: “Bij onderwijs gaat het uiteindelijk niet om de vraag hoe mooi we het geven maar om wat het uiteindelijk uithaalt, om wat leerlingen ervan meenemen.” In andere publicaties uit die periode gaf De Groot verder een proeve van concretisering van het criterium “wat neemt de leerling mee van het onderwijs” (De Groot, 1978). Deze omvatte niet alleen toetsbare kennis en vaardigheden, maar een bredere range van leerervaringen, waarvoor hij later de zogenoemde “learner report”- methode ontwikkelde.

Toch zal er in het volgende hoofdstuk ook uitvoerig worden ingegaan op allerlei context- input en procesindicatoren. Het belang daarvan is, zoals hierboven aangegeven, mogelijk beperkt wat betreft kwaliteitsbeoordeling, maar is des te belangrijker als het gaat om kwaliteitsverbetering. Bij kwaliteitsverbetering gaat het vooral om de vraag, welke veranderbare condities kunnen worden ingezet om tot hogere opbrengsten te komen. Het opnemen van context, input en procesindicatoren in beleidsevaluaties, school monitoring systemen, zelf evaluatie instrumenten, audits en inspectiekaders kan behulpzaam zijn bij het geven van inhoud aan verbeterprocessen.

Referenties

- Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, C., Coenen, J., & Meng, C. (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Deelonderzoek uitgevoerd door Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Maastricht: Universiteit Maastricht, ROA.
- Bosker, R.J. & Scheerens, J. (1995). A self-evaluation procedure for schools using multilevel modelling. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20(2), 154-164.
- Causa, O., & Chapuis, C. (2009). *Equity in Student Achievement Across OESO Countries: An investigation of the role of policies*. OESO Economics Department Working Papers, No. 708. OESO Publishing. Doi: 101787/223056645650
- Dulmers, R.J. (1988) (Red.). *Marketing voor scholen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Groot, A.D. de (1978). Wat neemt de leerling mee van Onderwijs? Gedragsrepertoires, programma’s, kennis-en-vaardigheden. In *Handboek voor de onderwijspraktijk*. 2.3. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Groot, A.D. de (1983). Is de kwaliteit van onderwijs te beoordelen? In B. Creemers, W. Hoeben en K. Koops (red.), *De kwaliteit van het onderwijs*. Groningen : RION; Wolters-Noordhoff.
- Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2005). Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences- in-Differences Evidence across Countries. NBER Working Paper, No. 11124.
- Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2009). *Do better schools lead to more growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER, Cambridge, MA, WP 14633, National Bureau of Economic Research (January).
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. Abingdon: Routledge.
- Janssens, F.J.G. (2010, in druk). The impact of the publication of school performance indicators in the Netherlands.

- Ministerie van OCW (2007). *Krachtig meesterschap*. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2007). *Tekenen voor Kwaliteit*. Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2007). *Scholen voor morgen*. Kwaliteitsagenda PO. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2008). *Werken aan vakmanschap*. Strategische agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie 2008-2011. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW (2009). *Bestel in beeld 2008*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. Beverly Hills: Sage.
- OESO (2007). *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OESO.
- Onderwijsinspectie (2002). *Waarderingskader voor het PO en VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Pannecoucke, I. (2005). *Gewikt en gewogen: Schoolkeuze tussen principe en feiten*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen, OASES – Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad.
- Peschar, J.L., & Wesselingh, A.A. (1985). *Onderwijs sociologie: een inleiding*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Pirsig, R.M. (1999). *Zen and the art of motor cycle maintenance*. London: Vintage.
- Quinn, R.E., & J. Rohrbaugh (1983). Spatial model of effectiveness criteria towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, 363-377.
- Scheerens, J. (1992). *Effective Schooling, Research, Theory and Practice*. London: Cassell.
- Scheerens, J. (1996). Beoordeling en evaluatie in het kader van kwaliteitszorg in het onderwijs. [Judgement and evaluation within the framework of the monitoring of quality in education] In J. Scheerens (ed), *Kwaliteitszorg in het onderwijs* [Monitoring quality in education]. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.
- Scheerens, J. (2009). Het innoverend vermogen van de onderwijssector en de rol van de ondersteuningsstructuur. Notitie en presentatie in opdracht van het Ministerie van OCW. Enschede: Vakgroep Onderwijsorganisatie en –management.
- Scheerens, J., & Bosker, R.J. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B, Hendriks, M., & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: University of Twente.
- Scheerens, J., Luyten, H., Steen, R., & Luyten-de Thouars, Y. (2007). *Review and Meta-Analyses of School and Teaching Effectiveness*. Enschede: University of Twente, Department of Educational Organization and Management. 374 pp.
- UNESCO (2004). *The Quality Imperative*. EFA Global Monitoring Report 2005. Paris: Unesco.
- Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G., & West, M.R. (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*. Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

HOOFDSTUK 2: METING VAN ONDERWIJSKWALITEIT AAN DE HAND VAN INDICATOREN¹

Jaap Scheerens

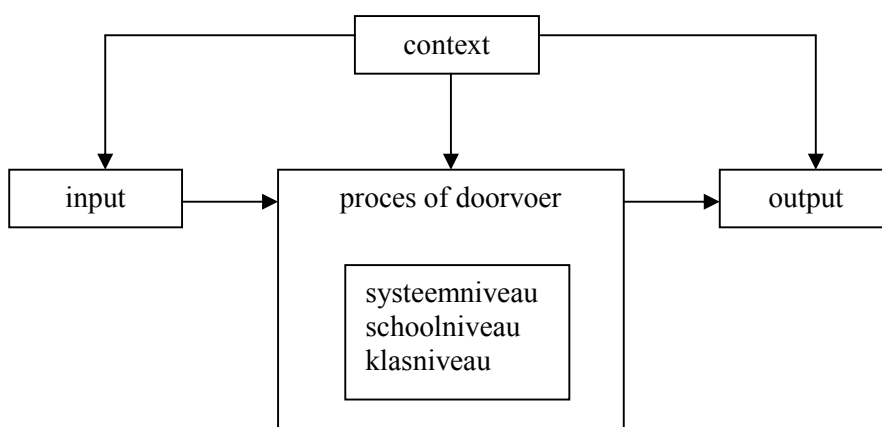
Het in hoofdstuk 1 geïntroduceerde kader volgens het stramien 'input-proces-opbrengst-context' wordt gebruikt voor het categoriseren en beschrijven van inputindicatoren, procesindicatoren, outcome-indicatoren en contextindicatoren. In dit hoofdstuk wordt het kader herzien en nader toegelicht, en worden de verschillende indicatoren besproken die ermee kunnen worden gegenereerd.

Een beknopte recapitulatie van het kader

Invalshoeken met betrekking tot onderwijskwaliteit kunnen worden verduidelijkt aan de hand van een conceptueel kader dat onderwijs beschrijft. Volgens de methode die hiervoor het meest wordt gebruikt wordt onderwijs beschouwd als een productief systeem, waarbinnen input wordt omgezet in opbrengst. Dit basisschema kan worden uitgewerkt in een aantal stappen:

- toevoeging van een contextdimensie die functioneert als bron van input en randvoorwaarden, maar tegelijk als generator van de te produceren output;
- onderverdeling van opbrengst in directe output, opbrengst voor de lange termijn en de uiteindelijke maatschappelijke impact;
- erkenning van de hiërarchische aard van voorwaarden en processen, wat neerkomt op het beschouwen van goed functionerend openbaar onderwijs als een voorbeeld van *multilevel governance*.

Het model uit figuur 1 (zie ook hoofdstuk 1) geeft de basisonderdelen van dit kader weer.



Figuur 1: Een eenvoudig systeemmodel van het functioneren van onderwijs

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op een ongepubliceerde paper die in 2005 is opgesteld voor de UNESCO.

De schematische weergave van het kader in figuur 1 biedt verschillende keuzemogelijkheden voor het niveau waarop de centrale ‘black box’ wordt beschreven. Bij de analyse van de impact van beleidsmaatregelen op landelijk niveau kan het onderwijssysteem van een land als centrale black box worden gebruikt. In gevallen waarbij de kwaliteit van scholen het voornaamste aandachtspunt is, kan de school worden gekozen als het niveau waarop de transformatie van input in output wordt bestudeerd. Maar het is wellicht interessanter om verschillende niveaus binnen de centrale black box te onderscheiden, bijvoorbeeld het nationale onderwijssysteem, het niveau van de school en het niveau van de groep waar het onderwijs en het leren op school plaatsvinden (traditioneel gezien is dat het niveau van de klas). Maar er zijn nog andere opties: leerlingen kunnen expliciet als afzonderlijk niveau worden opgenomen, en het kan ook wenselijk zijn om de lokale gemeenschap als niveau toe te voegen. Als laatste kan de context worden uitgebreid met een of meer controleniveaus.

Hierbij moet worden benadrukt dat het opnemen van een contextdimensie het kader aanzienlijk flexibeler en breder toepasbaar maakt. Zoals al is aangegeven, kan de context worden beschouwd als een generator van input, als een niveau dat (mede) de definitie bepaalt van de gewenste te genereren opbrengst én als een niveau dat de kwaliteit beoordeelt en feedback verschaft. In praktische termen maakt een contextdimensie situationele aanpassing aan lokale omstandigheden mogelijk.

Als laatste kwalificatie van de impact van de context moet er analytisch onderscheid worden gemaakt tussen door het beleid of het management beïnvloedbare factoren en ‘vaststaande’ randvoorwaarden uit de omgeving, ook wel ‘antecedente omstandigheden’ genoemd. Beïnvloedbare factoren kunnen worden gecontroleerd door de ter plaatse optredende partijen, zoals beleidsmakers op nationaal niveau, plaatselijke kiezers, schoolbesturen en docenten. Antecedente omstandigheden ‘bestaan’ al. Voorbeelden van dergelijke ‘gegeven’, ‘vaststaande’ factoren zijn de cognitieve vermogens en de sociaal-economische achtergrond van leerlingen. Op een hoger niveau, bijvoorbeeld op school- of systeemniveau, vervaagt het onderscheid. Zo kan bijvoorbeeld de grootte van de school als vaststaand gegeven worden beschouwd, maar op lange termijn ook als variabele die kan veranderen als gevolg van nationaal beleid met betrekking tot de gewenste schaal van onderwijsvoorzieningen.

Een ander voorbeeld is de samenstelling van de leerlingenpopulatie van een school in termen van bijvoorbeeld gemiddelde sociaal-economische status. Deze variabele wordt meestal als ‘vaststaand’ beschouwd, onttrokken aan de invloed van beleid gericht op verbetering van de primaire processen onderwijs en leren. Een school kan echter een expliciet beleid hanteren bij de werving, selectie en toelating van leerlingen om de samenstelling van de leerlingenpopulatie te beïnvloeden.

Nu de elementaire werking van het ‘input-proces-output-context’-kader is verduidelijkt, kan worden geconcludeerd dat dit kader vrij algemeen is, en flexibel wat betreft de beschrijving van het functioneren van het onderwijs.

In de rest van dit hoofdstuk zullen de volgende indicatorcategorieën aan bod komen:

- outcome-indicatoren, onderverdeeld in output-, opbrengst- en impactindicatoren;
- procesindicatoren, onderverdeeld in drie aggregatieniveaus: nationaal systeem, school, en onderwijs in de klas;
- inputindicatoren, onderverdeeld in de niveaus nationaal systeem, school en onderwijs;
- contextindicatoren, onderverdeeld in twee niveaus: nationaal systeem en school.

Meting van onderwijsopbrengst

Outcome-indicatoren zijn essentieel voor het beoordelen van onderwijskwaliteit in termen van productiviteit en effectiviteit, en spelen tevens een onmisbare rol bij de evaluatie van de kansengelijkheid, efficiëntie en responsiviteit van onderwijs. Er wordt onderscheid gemaakt tussen output-, outcome- en impactindicatoren. Outputindicatoren worden beschouwd als de meest directe opbrengst van onderwijs, en in de meeste gevallen gemeten aan de hand van een studietoets, zoals bijvoorbeeld gebruikt worden bij schoolonderzoeken. Attainmentindicatoren, zoals het aantal leerlingen dat zonder vertraging een schooljaar afrondt, zijn eerder administratief van aard. Impactindicatoren zijn indicatoren die betrekking hebben op de maatschappelijke status van leerlingen die een bepaald onderwijsniveau hebben bereikt.

Een van de dimensies waarop onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende typen output indicatoren is de mate waarin de toetsen bepaald worden door leerstofinhouden, dan wel gericht zijn op meer algemene vaardigheden. Competenties kunnen ergens binnen een spectrum van verschillende soorten leeropbrengsten worden geplaatst, variërend van specifiek inhoudelijk tot 'inhoudsloze' disposities en persoonlijkheidskenmerken. Verschillende posities binnen dit spectrum zijn aangegeven in figuur 2:

- opbrengsten gemeten aan de hand van toetsen in schoolboeken
- opbrengsten gemeten aan de hand van het geïmplementeerde curriculum (door docenten ontwikkeld)
- opbrengsten gemeten aan de hand van toetsen op basis van het nationaal beoogde curriculum
- opbrengsten gemeten aan de hand van internationale toetsen waarin de gemeenschappelijke kern van een spectrum aan nationale curricula aan bod komt (zoals TIMSS)
- toetsen gericht op het meten van de lees-, reken- en denkvaardigheid (zoals PISA)
- competenties als pluriforme eigenschappen van individuen, waaronder cognitie, motivatie en eventuele andere aspecten
- persoonlijkheidskenmerken, zoals een interne of externe locus van controle, onafhankelijkheid, algemene intelligentie

Figuur 2: *Een spectrum aan onderwijsopbrengsten, van sterk inhoudsgebonden tot persoonlijkheidsafhankelijk*

In tabel 1 hieronder wordt een overzicht gegeven van de verschillende categorieën opbrengst (outcome)-indicatoren die kunnen worden gebruikt voor de controle van kwaliteitsaspecten met betrekking tot de productiviteit, effectiviteit en kansengelijkheid van onderwijs.

Tabel 1: *Overzicht van onderwijsoutcome-indicatoren*

Hoofdcategorie opbrengst-indicator	Subcategorieën	Technische aspecten
Output-indicatoren	Prestatiemeting <ul style="list-style-type: none"> - inhoudelijk - lees-, reken- en denkvaardigheid - competenties (Bijvoorbeeld ‘leren leren’) 	<ul style="list-style-type: none"> - Meting toegevoegde waarde; groeicurven - Evaluatiemethodologie (variërend van multiplechoicetoets tot authentieke evaluatie) - Criteriumgericht dan wel normgericht toetsen
Outcome-/ attainment indicatoren	Meting opleidingsniveau <ul style="list-style-type: none"> - slagingspercentages - percentage geslaagde leerlingen zonder vertraging - aantal ongekwalificeerde schoolverlaters - percentage zittenblijvers 	Controlefactor: op selectie gericht schoolbeleid
Impact-indicatoren	Sociale participatiegraad <ul style="list-style-type: none"> - (voor elk scholingsniveau) percentage met betaald werk op bepaald niveau - percentage werklozen - (voor lagere opleidingsniveaus) percentage ingeschrevenen bij vervolgopleiding - sociale participatiegraad (sociaal kapitaal) - alfabetiseringsniveau - gemiddeld inkomen voor elk attainmentniveau; inkomstenverschillen - tekort/overschot vaardigheden 	Beschikbaarheid nationale onderwijs- en arbeidsmarkt cijfers metingen van sociaal kapitaal en alfabetiseringsniveau

Procesindicatoren

Hoewel indicatoren voor processen in het onderwijs afzonderlijk kunnen worden gebruikt (wat in hoofdstuk 1 werd aangeduid als de “gefragmentariseerde benadering van onderwijskwaliteit”) is het verstandiger om ze te beschouwen als onderdeel van *indicatorsystemen*, in combinatie met outcome-, input- en contextindicatoren. In dit onderdeel zullen procesindicatoren worden besproken in het kader van indicatorsystemen op macroniveau (bijvoorbeeld op landelijk niveau), en daarnaast als onderdeel van indicatorsystemen met meerdere niveaus, waarvan het hart wordt gevormd door de transformatieprocessen op schoolniveau.

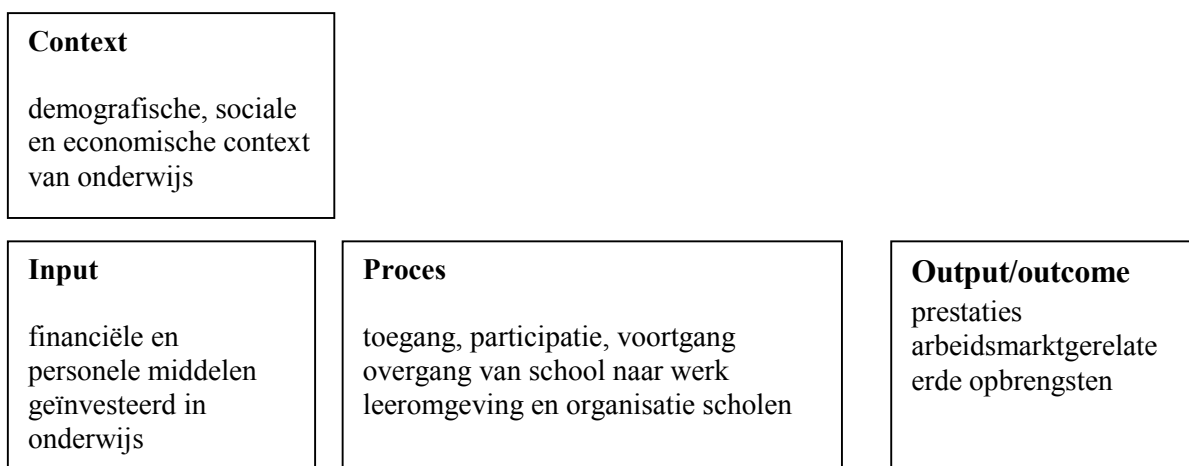
Indicatorsystemen op systeemniveau

INES, het project voor onderwijsindicatoren van de OESO (zie de reeks *Education at a Glance*) maakt gebruik van de volgende categorieën, zoals blijkt uit de inhoudsopgave van de reeks *Education at a Glance* (OESO, 1998).

De hoofdcategorieën zijn:

- A) De demografische, maatschappelijke en economische context van onderwijs (bijvoorbeeld het alfabetiseringsniveau van de volwassen bevolking)
- B) De in onderwijs geïnvesteerde financiële en personele middelen (bijvoorbeeld de onderwijsuitgaven per leerling)
- C) Toegang tot onderwijs, deelname en voortgang (bijvoorbeeld de totale deelname aan formeel onderwijs)
- D) De overgang van school naar werk (bijvoorbeeld jeugdwerkloosheid en werkloosheid naar bereikt onderwijsniveau)
- E) De leeromgeving en de organisatie van scholen (bijvoorbeeld het totaal aantal geplande lessen voor leerlingen in het lager secundair onderwijs)
- F) De prestaties van leerlingen en de maatschappelijke en arbeidsmarktgerelateerde opbrengsten van het onderwijs (bijvoorbeeld de rekenvaardigheid van leerlingen in de vierde en achtste groep of inkomens naar opleiding)

Deze zes categorieën kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. De meest voor de hand liggende manier is volgens het stramien 'context-input-proces-opbrengst' zoals dat ook in de rest van dit hoofdstuk wordt gehanteerd. Volgens die indeling heeft A betrekking op de context, verwijst categorie B naar input, verwijzen categorieën C, D en E naar verschillende interpretaties van de procesdimensie, en verwijst categorie F naar een output/outcome-dimensie. Zie figuur 3.



Figuur 3: *Indeling van de onderwijsindicatoren van INES (OESO) volgens het stramien 'context-input-proces-opbrengst'*

In figuur 3 zijn de pijlen tussen de vakken weggelaten omdat deze categorieën naar verwachting slechts een zeer zwak causaal verband zullen vertonen. In feite wordt elke categorie beschrijvend gebruikt en zijn de onderlinge verbanden tussen indicatoren nog nauwelijks geanalyseerd.

In tabel 2 hieronder worden voorbeelden gegeven van procesindicatoren op systeemniveau.

Tabel 2: *Voorbeelden van procesindicatoren op systeemniveau*

Procesindicatoren gedefinieerd op het niveau van het nationaal onderwijsstelsel
<ul style="list-style-type: none">• Aantal lessen per vak• Totaal aantal lessen per jaar per klas in het primair en secundair onderwijs• De gelegenheid om te leren (“opportunity to learn”, in de vorm van een beoordeling door deskundigen van de overlap tussen de te toetsen curricula• De locus van besluitvorming in het onderwijs, per onderwijsniveau (deze indicator geeft aan op welk bestuursniveau de besluitvormingbevoegdheid ligt op subdomeinen van het onderwijs – curriculum, personeelsmanagement, en de inzet van financiële en materiele “resources”)• Autonomie van de school (deze indicator maakt deel uit van het concept van de locus van besluitvorming)• Prestatienormen of standaarden per niveau (bijvoorbeeld targets voor het slagingspercentage of het percentage leerlingen dat een bepaald prestatieniveau bereikt of overtreft)• Of er al dan niet formele toetsing plaatsvindt aan het einde van elke schoolcategorie• De mate waarin er sprake is van “streaming” of differentiatie in schoolsoorten (vergelijk het Nederlandse categorale stelsel) in het voortgezet onderwijs• De evaluatiemogelijkheden van het systeem (gedefinieerd als de hoeveelheid en intensiteit van bepaalde vormen van evaluatie, zoals nationale toetsingsprogramma’s, tentamens, schoolinspectie, een beheersysteem voor onderwijsinformatie, etc.)• De omvang en diversificatie van de onderwijs ondersteunende structuur in een land (mogelijk bestaande uit een eenheid die curricula ontwikkelt, ICT-services, schooladvies, een eenheid die het onderwijs evalueert en toetst, etc.)• De verhouding van particulier onderwijs en door de overheid gesubsidieerd onderwijs Beleed waarbij stimulansen worden gebruikt om de prestaties van de school te verbeteren• De mate waarin de schoolkeuze vrij is

Geïntegreerde indicatorsystemen, inclusief procesindicatoren met betrekking tot het functioneren van een school

Onderwijssystemen hebben een hiërarchische structuur met ‘geneste’ administratieve niveaus. Indicatorsystemen kunnen deze hiërarchische structuur omzeilen door statistische gegevens te gebruiken die op landelijk niveau zijn gedefinieerd, of de formele kenmerken van het systeem. Voorbeelden daarvan zijn: de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal docenten uitgedrukt als de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal docenten in een land als geheel, en de salarissen van onderwijzend personeel gedefinieerd op basis van landelijk vastgestelde salarisschalen.

In vergelijking met het gebruik op alleen nationaal niveau, zijn er twee grote voordelen verbonden aan het gebruik van indicatoren die op lagere aggregatieniveaus gedefinieerd zijn:

- met behulp van niet-geaggregeerde gegevens is het mogelijk om verschillen tussen eenheden in kaart te brengen, bijvoorbeeld de verschillen in slagingspercentages tussen scholen;

- met niet-geaggregeerde gegevens worden betere bijstellingen en causale inferenties mogelijk (het beste voorbeeld daarvan met betrekking tot onderwijs is het gebruik van zogenaamde prestatie-indicatoren voor ‘toegevoegde waarde’, waarvoor wordt uitgegaan van de prestaties van leerlingen die zijn bijgesteld aan de hand van eerdere prestaties en/of andere achtergrondkenmerken van leerlingen).

Als bijvoorbeeld de kenmerken van de organisatie van de school moeten worden gerelateerd aan de prestaties van leerlingen, zijn er niet-geaggregeerde gegevens op leerlingenniveau nodig om de juiste analyse op meerdere niveaus te kunnen uitvoeren.

Een laatste extra voordeel is dat de relevantie van indicatorsystemen voor lagere administratieve niveaus (dat wil zeggen, schooldistricten en individuele scholen) toeneemt als er niet-geaggregeerde gegevens beschikbaar zijn.

In tabel 3 en 4 wordt een overzicht gegeven van procesindicatoren op school- en klasniveau.

Tabel 3: *Voorbeelden van procesindicatoren met betrekking het functioneren van een school*

Procesindicatoren gedefinieerd op schoolniveau
<p><i>Betrokkenheid van de gemeenschap</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • de mate van daadwerkelijke betrokkenheid van ouders bij diverse schoolactiviteiten (onderwijs- en leerproces, buitenschoolse activiteiten en ondersteunende activiteiten) • het percentage van de onderwijsbegroting op jaarbasis dat afkomstig is uit de plaatselijke gemeenschap • de mate van zelfbeschikking die lokale schoolbesturen hebben met betrekking tot de werkomstandigheden van docenten <p><i>Financiële en personele “resources” van de school</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • gemiddeld aantal jaren leservaring van docenten per school • verhouding aantal leerlingen/aantal docenten op schoolniveau • gemiddelde grootte klas per school • percentage formeel gekwalificeerde docenten per school • ‘overhead’ van de schooldirectie (aantal fte’s voor directeur en onderdirecteur per 1.000 leerlingen) <p><i>Prestatiegericht beleid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • of een school al dan niet prestatienormen hanteert • de mate waarin de school de (onderwijs-)loopbaan van leerlingen volgt nadat zij de school hebben verlaten • of scholen al dan niet de prestatie-/attainment outcomes rapporteren aan externe instanties en de ouders <p><i>Leiderschap op onderwijsgebied</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • de hoeveelheid tijd die directeurs besteden aan onderwijskwesties in plaats van bestuurstaken en andere taken • of directeuren al dan niet de prestaties van docenten evalueren • de hoeveelheid tijd die tijdens personeelsvergaderingen wordt besteed aan lesproblematiek <p><i>Continuïteit en consensus tussen docenten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • het aantal personeelwisselingen gedurende een bepaalde periode • het al dan niet bestaan van werkgroepen of afdelingen (vaksecties) die zijn ingedeeld per schoolvak (secundair onderwijs) • frequentie en duur van formele en informele personeelsvergaderingen

Ordelijke en veilige omgeving

- statistische gegevens over verzuim, en ongeoorloofd gedrag
- beoordelingen van de discipline op school door directeuren, docenten en leerlingen

Efficiënt gebruik van tijd

- het totale aantal (les-)uren per vak
- de hoeveelheid tijd die gemiddeld per lesuur verloren gaat (als gevolg van de organisatie, lokaal- en locatiewijzigingen, incidenten)
- het percentage lessen op jaarbasis dat uitvalt

Gelegenheid om te leren

- beoordeling door docenten of leerlingen of elk getoetst onderdeel wel is onderwezen

Evaluatie van de voortgang van leerlingen

- de frequentie van aan het curriculum gekoppelde toetsen per groep
- de frequentie van standaardtoetsen
- de mate waarin docenten toetsuitslagen daadwerkelijk gebruiken

Beoordeling van de leskwaliteit

- de kwaliteit van de lessen volgens collega's (andere docenten)
- de kwaliteit van de lessen volgens leerlingen

Tabel 4: *Overzicht van effectieve onderwijs- en leervariabelen*

Effectieve onderwijsvariabelen	
<i>Voornaamste onderwijsfactoren</i>	
<ul style="list-style-type: none">• gelegenheid om te leren• structuur en onderbouwing (cognitieve structurering)• stimulerende betrokkenheid (motiverende structurering)• omgeving: - taakgerichtheid - wederzijds respect - ordelijkheid, veiligheid• observeren en vragen• feedback en bevestiging• modellering van leerstrategieën en strategieën voor zelfregulering• 'authentieke' toepassingen• adaptief onderwijs	
<i>Leerstrategieën van leerlingen</i>	
zichtbaar:	actief betrokken lestijd gebruik van middelen door leerling coöperatief leren
onzichtbaar:	zelfdiscipline zelfcontrole metacognitieve 'handelingen' leerstijlen

Inputindicatoren

Volgens het gehanteerde 'input-proces-opbrengst-context'-kader bepaalt de *input* de materiële en immateriële voorwaarden voor de centrale transformatieprocessen binnen organisaties. Als de school wordt getypeerd als het niveau waarop onderwijs en leren plaatsvinden als primair

transformatieproces, kan de input voor onderwijs worden opgedeeld in de volgende hoofdcategorieën:

- financiële en materiële middelen
- personele middelen
- achtergrondkenmerken van de leerlingen

Financiële en materiële middelen

Voor de financiële en materiële middelen kunnen indicatoren worden gedefinieerd op systeem- en schoolniveau. Financiële indicatoren voeren vooral op systeemniveau de boventoon, terwijl indicatoren voor materiële middelen bij voorkeur worden geformuleerd op schoolniveau. In tabel 5 hieronder staan voorbeelden van indicatoren van financiële en materiële middelen, gedefinieerd op systeem- en schoolniveau.

Tabel 5: *Indicatoren van financiële en materiële middelen op systeemniveau*

Indicatoren van financiële en materiële “resources” op systeemniveau
<ul style="list-style-type: none"> • percentage van bbp (bruto binnenlands product) dat wordt besteed aan onderwijs • onderwijsuitgaven per leerling • verhouding publieke/particuliere investeringen in onderwijs • publieke investering in onderzoek en ontwikkeling op het gebied van onderwijs • totale uitgaven aan programma’s en speciale voorzieningen voor kansarme leerlingen • aanbod aan ondersteunende diensten door de overheid • particuliere bestedingen en overheidssteun aan ouders • percentage dat wordt besteed aan salarissen voor administratief personeel • percentage dat wordt besteed aan pensioenen voor onderwijzend personeel • percentage dat wordt besteed aan salarissen voor docenten
Indicatoren van financiële en materiële middelen op schoolniveau
<ul style="list-style-type: none"> • percentage van schoolbudget afkomstig uit andere dan publieke middelen • faciliteiten schoolgebouw(en) • voorzieningen in klaslokaal (meubilair, computers, etc.) • schoolmaterialen zoals potloden, papier, schoolborden, flip-overs • beschikbaarheid van schoolboeken voor de belangrijkste vakken • basisvoorzieningen, zoals afzonderlijke toiletten voor jongens en meisjes, water, elektriciteit, verwarming, telefoon, en de levering van ondersteunende diensten op het gebied van voeding, gezondheid en vervoer

Personele middelen

Hooggekwalificeerd, gemotiveerd onderwijzend personeel moet worden beschouwd als een van de belangrijkste factoren voor onderwijskwaliteit. Indicatoren voor afzonderlijke docenten of het gehele docentencorps in een land kunnen op verschillende manieren worden opgedeeld.

In de tabel hieronder wordt onderscheid gemaakt tussen descriptieve achtergrondkenmerken van docenten, kennis en vaardigheden, houding en moreel met betrekking tot de algemene werkomstandigheden en houding met betrekking tot de werksituatie op school en de verhouding tussen de aantallen leerlingen en docenten.

Tabel 6: *Categorieën docentindicatoren*

Achtergrondkenmerken docent
<ul style="list-style-type: none"> • verdeling naar leeftijd, geslacht en etnische achtergrond • verhouding fulltime/parttime • diploma's/bevoegdheid • formele kwalificaties • aantal jaren ervaring • taal • bijscholingsachtergrond
Professionele kennis en vaardigheden docent
<ul style="list-style-type: none"> • algemene ontwikkeling • vakinhoudelijke kennis • kennis van pedagogische en didactische strategieën • kennis over leerlingen • overtuigingen en houdingen met betrekking tot onderwijs • flexibiliteit bij aanpassing lesinhoud
Werkomstandigheden docent
<ul style="list-style-type: none"> • salaris (in vergelijking met andere professionals) • werktijden • gemiddelde omvang klas • stimulansen op basis van verdienstelijkheid • overig stimuleringsbeleid • loopbaanstructuur • vereisten opleiding/diploma's docent • autonomie docent • docentenevaluatie op basis van normen • secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld vakanties) • onderwerping aan externe inspectie
Houding en status docent
<ul style="list-style-type: none"> • meningen over loopbaan en beroepsmobiliteit • moreel docent • perceptie maatschappelijk onmisbaar te zijn • perceptie van status als docent • waardering van algemene arbeidsomstandigheden • waardering van werksituatie op huidige school • beroepsmobiliteit • gevoel van doeltreffendheid (efficacy)
Verhouding aantal docenten/aantal leerlingen
<ul style="list-style-type: none"> • verhouding aantal leerlingen/aantal docenten op systeemniveau • verhouding aantal leerlingen/aantal docenten op schoolniveau • verhouding aantal ondersteunend medewerkers/aantal leerlingen (systeem- en schoolniveau) • 'overhead' schoolbestuur in verhouding tot aantal leerlingen

Slechts een deel van deze indicatoren zullen op basis van landelijke cijfers beschikbaar zijn, afhankelijk van de beschikbaarheid van school- of docentenquêtes.

Achtergrondkenmerken leerling

Leerlingen volgens de economische metafoor beschouwen als ‘grondstof voor het productieproces dat onderwijs heet’ gaat sommigen te ver. Analisten met een meer psychologische invalshoek zouden kunnen stellen dat leerlingen de voornaamste producten zijn van leren en de verwezenlijking van leerresultaten. Voor een analyse is het echter verstandig om te erkennen dat de thuissituatie en intellectuele vermogens van leerlingen van grote invloed zijn. Als het gaat om een interpretatie van kwaliteit in de zin van effectiviteit en productiviteit, wordt het meestal als zinvol beschouwd om prestatie-indicatoren voor de toegevoegde waarde te construeren – dat wil zeggen, indicatoren die het effect van maakbare onderwijsfactoren zichtbaar maken, nadat op statistische wijze gecontroleerd is voor de effecten van achtergrondkenmerken. Als kwaliteit wordt geïnterpreteerd in termen van kansgelijkheid, worden meestal verschillende groepen van leerlingen met elkaar vergeleken kunnen vergelijken (bijvoorbeeld jongens en meisjes, ‘witte’ en ‘zwarte’ scholen, etc.). In tabel 7 wordt een overzicht gegeven van relevante achtergrond- en indelingskenmerken van leerlingen.

Tabel 7: *Achtergrondkenmerken leerling*

Algemene achtergrondkenmerken leerling
<ul style="list-style-type: none"> - algemene intelligentie of aanleg - sociaal-economische status - opleidingsniveau van de moeder - geslacht - etniciteit
Achtergrondkenmerken van leerlingen die verband houden met specifieke situationele condities (N.B. de voorbeelden hebben vooral betrekking op ontwikkelingslanden)
<ul style="list-style-type: none"> - discrepantie tussen de thuis gesproken taal en de taal op school - de afstand die een leerling naar school moet afleggen - de hoeveelheid tijd die een leerling buiten school moet werken - of de leerling bij aankomst op school heeft gegeten - een plek om thuis te leren - aantal boeken thuis - computer(s) thuis - ondervoeding - gezondheidsproblemen/hiv

Contextuele factoren en contextindicatoren

Binnen het ‘input-proces-opbrengst-context’-kader wordt de *context* bepaald door het niveau waarop het centrale transformatieproces is gedefinieerd. In dit hoofdstuk zijn twee interpretaties aan bod gekomen. In de meeste gevallen is er gekeken naar transformatieprocessen op schoolniveau. Transformatieprocessen op school kunnen verder worden opgedeeld in primaire onderwijsprocessen op klasniveau en secundaire, ondersteunende directie- en organisatieprocessen op schoolniveau. Er ontstaat dan een model met meerdere niveaus, waarin alles ‘buiten’ de school als context wordt

gedefinieerd. Binnen een dergelijk concept kan ‘context’ verder worden onderverdeeld in de directe omgeving, de lokale gemeenschap en lokaal/regionaal bestuur enerzijds en de nationale context anderzijds. Bij de tweede manier om het model te interpreteren wordt onderwijs slechts op één niveau bekeken, namelijk op nationaal systeemniveau. Bij deze manier van interpreteren wordt de context gedefinieerd als de relevante maatschappelijke omgeving van de ‘onderwijsprovincie’ als geheel. Daardoor kunnen de welvaart in een land, demografische trends, cultuuraspecten die gevolg hebben voor de waarden die een rol spelen in het onderwijs, en de institutionele infrastructuur van een land worden beschouwd als de context van het onderwijs. In de tabellen hieronder wordt een overzicht gegeven van de verschillende soorten contextindicatoren.

Tabel 8: *Verschillende soorten maatschappelijke omstandigheden die relevant zijn voor onderwijs*

Contextuele omstandigheden van onderwijssystemen
<ul style="list-style-type: none"> • Demografische ontwikkelingen • De arbeidsmarkt (bijvoorbeeld tekorten of overschotten in bepaalde sectoren) • De algemene toestand van de economie • Inkomensongelijkheid • Relevante culturele aspecten • De institutionele infrastructuur • De volksgezondheid in een land • Natuurrampen en oorlog

Sommige van de maatschappelijke dimensies uit bovenstaande tabel kunnen worden vertaald naar specifieke omstandigheden binnen het onderwijssysteem. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van aspecten die relevant zijn voor beschrijving en de ontwikkeling van indicatoren.

Tabel 9: *Antecedente omstandigheden binnen het onderwijssysteem*

Demografie
<ul style="list-style-type: none"> • vraag naar en aanbod van docenten in een land • het percentage docenten ouder dan 50 • de verdeling naar geslacht van het docentencorps op schoolniveau • het percentage leerlingen op een school waarvan de leeftijd afwijkt van de indeling in groepen • heterogeniteit van de leerlingenpopulatie, culture herkomst, etniciteit
Culturele aspecten
<ul style="list-style-type: none"> • de perceptie van de status van docenten door het grote publiek • waardering voor onderwijs en les krijgen • verwachtingen met betrekking tot de pedagogische functies van de school (bijvoorbeeld staatsburgerlijke vorming, ethische vorming, les over democratie) • cultureel bepaalde ideeën met betrekking tot autoriteit en leiderschap binnen het onderwijs

Institutionele infrastructuur
<ul style="list-style-type: none"> • de mate van formalisering van de werkomstandigheden van docenten • de formalisering van de rechten van docenten, leerlingen en ouders (bijvoorbeeld vrije schoolkeuze) • formele controle en inspectie op scholen • regels, en toezicht op de naleving daarvan, met betrekking tot verzuim van docenten • regelgeving met betrekking tot privéonderwijs door docenten uit het openbaar onderwijs • maatregelen voor fraudebestrijding in het onderwijs • kader voor vaststelling en evaluatie van het curriculum

Tabel 10: *De organisatorische infrastructuur van de lokale gemeenschap*

De organisatorische infrastructuur van de lokale gemeenschap
<ul style="list-style-type: none"> - het bestaan van een schoolbestuur waarin de lokale gemeenschap is vertegenwoordigd - de beschikbaarheid van een lokaal of regionaal centrum met onderwijsfaciliteiten (dat bijvoorbeeld ICT-faciliteiten aanbiedt aan scholen in de gemeenschap) - de bereidheid van lokale bedrijven en industrie om samen te werken met scholen en leerlingen gelegenheid te geven een vestiging te bezoeken of een speciale opleiding te volgen - de rol van de gemeenschap bij de financiering van de school; steun in natura

Culturele aspecten die in de lokale gemeenschap een rol spelen, weerspiegelen in veel gevallen regionale, nationale en zelfs wereldwijd verspreide culturele tradities. De keuze om deze omstandigheden op nationaal dan wel lokaal niveau te behandelen is dan ook enigszins arbitrair. De reden om daarvoor te kiezen is in dit geval dat het lokale niveau het dichtst bij het schoolniveau ligt, en de aspecten die in overweging moeten worden genomen voornamelijk worden beschouwd als contextuele beperkingen op het functioneren van scholen. Fuller en Clarke (1994) onderscheiden verschillende types culturele beperkingen op het effectief functioneren van scholen.

Tabel 11: *Voorbeelden van lokale culturele omstandigheden die functioneren als lokale contextuele randvoorwaarden*

Lokale culturele omstandigheden
<ul style="list-style-type: none"> - de waarden die ouders hanteren met betrekking tot de onderwijsparticipatie van hun kinderen - de discrepantie tussen de traditioneel aanwezige kennis en 'schoolkennis' - de discrepantie tussen de lokale denkbeelden over autoriteit en ideeën over de actieve deelname van leerlingen aan de les - de cultureel bepaalde betekenis van scholing

Binnen ons kwaliteitskader is 'context' opgevat als bron van directe invloed en controle, als bron van input en als bron van meer algemene bevorderende en beperkende condities, die kunnen interacteren met stuurmaatregelen.. Bij al deze interpretaties oefent de context invloed uit op het

onderwijs (school of nationaal onderwijssysteem) en niet andersom. Er is in dit hoofdstuk echter één invalshoek met betrekking tot kwaliteit genoemd waarbij de invloed in omgekeerde richting verloopt. Als wordt gekozen voor een invalshoek op basis van adaptief vermogen of *responsiviteit* proberen scholen en nationale onderwijssystemen te voldoen aan de eisen van de relevante context, de lokale gemeenschap of de samenleving als geheel. Dat betekent dat ernaar gestreefd wordt om de beoogde opbrengsten (doelen en doelstellingen) overeen te laten komen met de externe verwachtingen en deze vervolgens ook daadwerkelijk te realiseren.. Het eerste is een kwestie van effectiviteit en het tweede gaat over responsiviteit.. Als onderwijskwaliteit wordt geïnterpreteerd in termen van responsiviteit is de belangrijkste vraag dan ook of om te beginnen wel de ‘juiste’ doelen worden gekozen om aan de externe eisen te kunnen voldoen. Voor ons is hier de belangrijkste vraag of een onderwijssysteem beschikt over een infrastructuur en mechanismen voor om op de omgevingsverwachtingen in te spelen, en dan niet alleen wat betreft de eisen op de arbeidsmarkt, maar ook met betrekking tot andere eisen die door de maatschappij aan onderwijs worden gesteld, zoals bijvoorbeeld staatsburgerlijke vorming en “goed burgerschap”.

In tabel 12 hieronder wordt een overzicht gegeven van verschillende aspecten van de beschrijving van ‘contextuele responsiviteit’ op systeem- en schoolniveau.

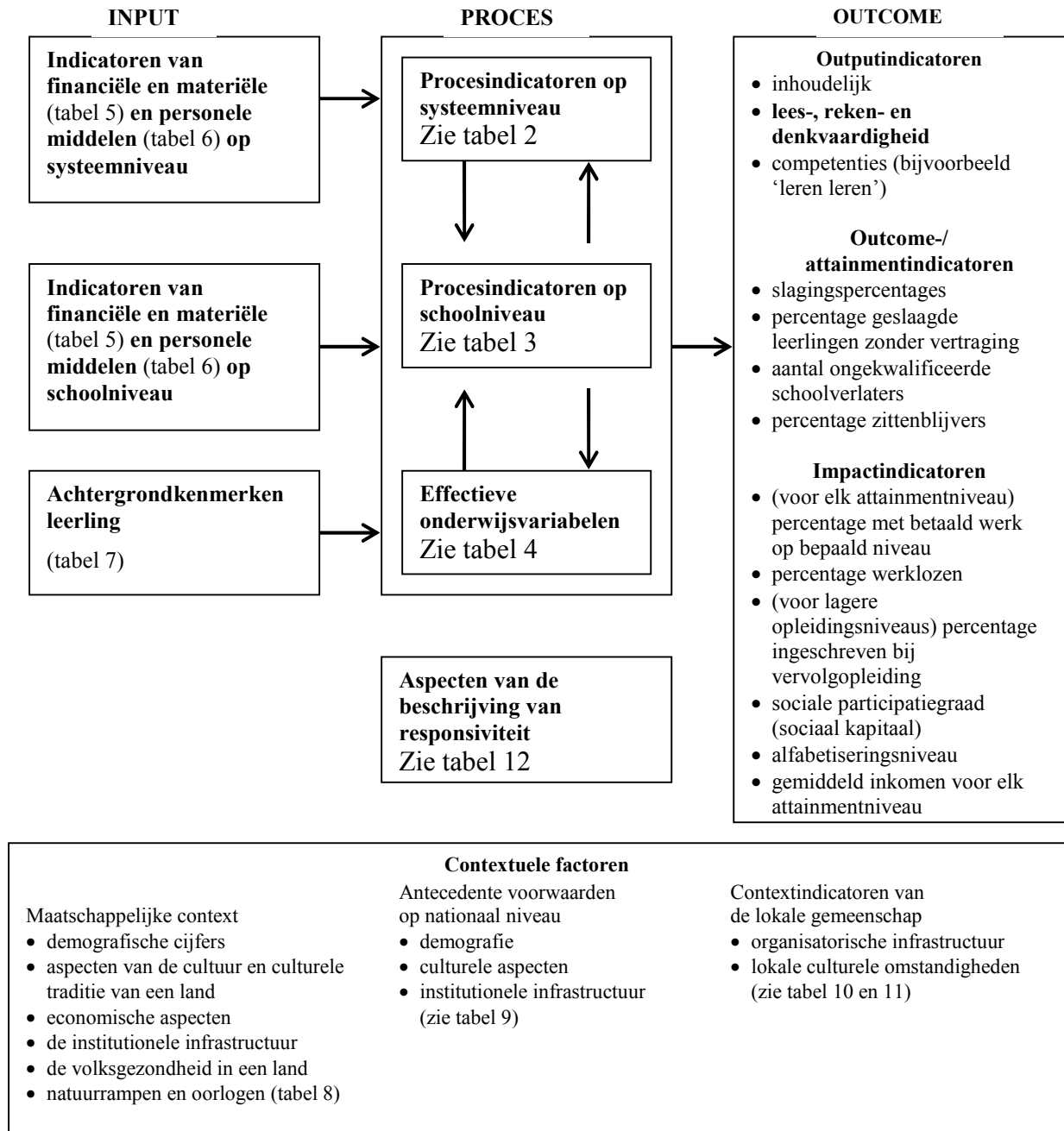
Tabel 12: *Aspecten van contextuele responsiviteit op systeem- en schoolniveau*

<p>Aspecten van de beschrijving van contextuele responsiviteit op systeemniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - de beschikbaarheid van een institutionele infrastructuur voor de ontwikkeling van curricula - handhavingsmechanismen voor de controle op de ontwikkeling en implementatie van curricula - verbindingsfuncties tussen onderwijsautoriteiten en maatschappelijke organisaties - analyse- en onderzoeksinstanties die proberen de eisen op de arbeidsmarkt te voorspellen - duale systemen in het beroepsonderwijs
<p>Aspecten van de beschrijving van de responsiviteit van de school ten opzichte van de lokale gemeenschap</p> <ul style="list-style-type: none"> - externe contacten schoolbestuur - beleid voor ‘schoolmarketing’ - actieve rol voor de school bij het betrekken van ouders - gebruik van ‘authentieke’ voorbeelden tijdens de les, met medewerking van leden van de lokale gemeenschap

Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is het bekende stramien ‘input-proces-opbrengst-context’ gebruikt om verschillende invalshoeken met betrekking tot onderwijskwaliteit te onderscheiden: productiviteit, effectiviteit, efficiëntie, kansengelijkheid, responsiviteit en het gebruik van gemengde kwaliteitsindicatoren (voor input, proces, opbrengst en context met betrekking tot onderwijs), die in de rest van het hoofdstuk verder zijn beschreven en uitgewerkt. De verschillende indicatoren zijn in tabel 13 hieronder samengevat.

Tabel 13: Synthetisch overzicht van input-, proces-, outcome- en contextindicatoren voor het onderwijs



Referenties

- Fuller, B., & Clarke, P. (1994). Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy. *Review of Educational Research*, 64, 119-157.
- OESO (1998). *Education at a Glance*. Paris: OESO.

HOOFDSTUK 3: DE KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS UITGEDRUKT IN ACHIEVEMENT EN ATTAINMENT INDICATOREN

Hans Luyten

De resultaten van Nederland op onderscheiden internationale assessment onderzoeken, (TIMSS, PISA en PIRLS)

Omdat Nederland, sinds de jaren negentig, ruim heeft deelgenomen aan internationaal vergelijkend onderzoek naar de leerprestaties van leerlingen in het primair onderwijs en het secundair onderwijs zijn er op dit punt veel gegevens beschikbaar. In deze surveys worden aan leerlingen uit tientallen verschillende landen dezelfde toetsen op het gebied van leesvaardigheid, wiskunde, natuuronderwijs en probleem oplossen voorgelegd. Resultaten van deze surveys maken ook een vergelijking in de tijd mogelijk. De conclusies met betrekking tot veranderingen in de tijd worden vergeleken met bevindingen uit het Periodiek Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau in Nederland (Van der Schoot, 2008) en bevindingen van onderzoek door de inspectie voor het onderwijs.

De IEA (international Association for the Evaluation of Educational Achievement) organiseert sinds 1995 vierjaarlijks een survey naar de leerprestaties op het gebied van wiskunde en natuuronderwijs (TIMSS) en sinds 2001 vijfjaarlijks een survey naar leesvaardigheid (PIRLS). De OESO organiseert sinds 2000 iedere drie jaar een survey onder 15-jarige leerlingen (PISA) naar hun prestaties op het gebied van lezen, wis- en natuurkunde en probleem oplossen².

PIRLS heeft betrekking op de leerlingen in groep 6 van het primair onderwijs. De TIMSS-surveys hebben zowel betrekking op leerlingen in het primair onderwijs als het secundair onderwijs. In 1995 deden in het primair onderwijs de groepen 5 en 6 mee aan TIMSS (internationaal aangeduid als grade 3 en grade 4). In het secundair onderwijs waren dat de leerjaren 1 en 2 (grade 7 en grade 8). In de latere surveys zijn alleen leerlingen uit groep 6 van primair onderwijs en leerjaar 2 van het secundair onderwijs betrokken. In 1999 deed Nederland alleen mee met het secundair onderwijs (leerjaar 2) en in 2007 alleen met leerlingen uit het primair onderwijs (groep 6). In 2003 deden zowel leerlingen mee uit het primair onderwijs als uit het secundair onderwijs. Nederland heeft meegedaan aan allebei de PIRLS-onderzoeken en ook aan alle PISA-surveys.

Internationaal onderzoek; beperkingen en problemen

Alvorens de uitkomsten van deze surveys te bespreken wordt kort ingegaan op enkele belangrijke problemen die haast onlosmakelijk verbonden zijn met dergelijke internationale vergelijkingen. Het gaat dan om test-curriculum overlap, en het definiëren en operationaliseren van de onderzoekspopulatie. Een specifiek probleem waarmee Nederland vaak te kampen heeft is de geringe bereidheid van scholen om mee te werken aan dergelijke surveys. De hoge non-respons die dit oplevert kan tot ernstige vertekeningen leiden.

² TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study; PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study; PISA: Programme for International Student Assessment.

Test-curriculum overlap

Het grote voordeel van de TIMSS-, PIRLS- en PISA-surveys is dat in alle landen dezelfde test wordt afgenomen. Toch betekent dit niet dat een vergelijking tussen landen zonder problemen is. Het is onvermijdelijk dat het curriculum in sommige landen beter aansluit bij de internationale test dan in andere landen. Dit probleem lijkt het sterkst te spelen bij de TIMSS-surveys. In PIRLS en PISA worden meer algemene vaardigheden getest die minder sterk aan een schools curriculum zijn gebonden. Voor de toetsen op het gebied van wiskunde en natuurkennis die in TIMSS worden afgenomen is sprake van een meer expliciete relatie met de beoogde leerdoelen en onderwezen leerinhouden in de diverse landen. Gegeven het grote aantal deelnemende landen is het echter onvermijdelijk dat in elk land de leerlingen geconfronteerd worden met opgaven die een beroep doen op kennis en vaardigheden die (nog) niet op school zijn onderwezen. Het adagium van TIMSS is om na te streven dat de toets voor alle landen even oneerlijk is. Bovendien wordt elk land in de gelegenheid gesteld om op basis van oordelen door nationale curriculumexperts aan te geven welke items uit de toets wel en welke niet aansluiten bij het nationale curriculum. Zodoende kan elk land voor zichzelf nagaan hoe goed de leerlingen het doen op die punten die in hun eigen nationale curriculum centraal staan. De meest opmerkelijke uitkomst van dergelijke exercities is dat ze keer op keer nauwelijks leiden tot veranderingen in de internationale rangorde. Ook als een land zijn internationale positie louter baseert op items die door hun nationale experts als relevant worden aangemerkt, ligt deze positie dicht in de buurt van de positie die is gebaseerd op scores waarbij geen rekening is gehouden met de test-curriculum overlap.

Definiëring en operationalisering van onderzoekspopulatie

De vergelijkbaarheid van toetsscores in uiteenlopende landen komt ook in gevaar als de onderzoekspopulaties van land tot land op belangrijke punten verschillen. Zo kan de participatiegraad met name in het secundair onderwijs flink variëren per land. Dit probleem is vooral aan de orde indien ook niet-geïndustrialiseerde landen in de vergelijking betrokken worden en dan vooral voor het secundair onderwijs. Vanuit Nederlands oogpunt zijn vergelijkingen met landen van een vergelijkbaar economisch ontwikkelingsniveau doorgaans relevanter. Leerlingpopulaties uit verschillende landen kunnen ook van elkaar verschillen wat betreft gemiddelde leeftijd. Dit probleem speelt alleen een rol in de TIMSS- en PIRLS-surveys. In PISA is de onderzoekspopulatie gedefinieerd in termen van leeftijd. Elke deelnemende school wordt verzocht om bij al hun leerlingen die in een bepaald jaar geboren zijn de toets af te nemen, ongeacht hun leerjaar. In de TIMSS- en PIRLS-surveys worden complete klassen geselecteerd, ongeacht de leeftijd van de leerlingen. Dit heeft tot gevolg dat in landen met een relatief hoog percentage vertraagde leerlingen (zoals Nederland) de leerlingensteekproef veelal wat oudere leerlingen bevat, zodat de gemiddelde leeftijd hoger komt te liggen.

Een andere factor die van invloed kan zijn op de internationale vergelijkbaarheid is de omvang van het speciaal onderwijs. Leerlingen in het speciaal onderwijs behoren niet tot de onderzoekspopulatie, maar de percentages leerlingen in het speciaal onderwijs variëren wel van land tot land. De reden dat in PISA 2000 de Nederlandse leerlingen opvallende hoge gemiddelden hebben behaald (zie tabel 1) is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat leerlingen op lom- en mlk-scholen niet aan het onderzoek hebben meegedaan (Knecht-Van Eekelen, Gille & Van Rijn, 2007). Vanaf 2002 zijn deze scholen omgezet in leerwegondersteunend en praktijkonderwijs. In PISA 2003 en 2006 hebben zijn leerlingen op deze scholen ook in het onderzoek betrokken.

Lage respons in Nederland

De bereidheid van scholen om deel te nemen aan onderzoek is in Nederland nooit groot. Als gevolg daarvan zijn de responspercentages voor Nederland in internationaal vergelijkend vaak opvallend laag. Het is goed mogelijk dat door een lage respons de onderzoeksresultaten vertekend worden. Dat kan het geval zijn als vooral scholen die verwachten dat hun leerlingen slecht zullen scoren op de toets hun medewerking weigeren. De lage respons in PISA 2000 (25%) heeft er zelfs toe geleid dat de Nederlandse resultaten niet in de internationale rapporten zijn opgenomen. Uit aanvullend onderzoek van Wijnstra (2001) is echter gebleken dat de deelnemende scholen nauwelijks afweken van het nationaal gemiddelde wat betreft de cijfers op de centrale examens. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de resultaten in PISA 2000 om andere redenen een vertekend beeld geven. De stellige indruk van betrokken onderzoekers is dat scholen meestal hun medewerking weigeren omdat men de belasting voor personeel en leerlingen te groot vindt gezien de (geringe) tegenprestatie die ertegenover staat. Angst voor slechte scores speelt nauwelijks een rol, ook al omdat scholen niet worden afgerekend op de scores die hun leerlingen behalen in TIMSS, PIRLS of PISA.

Nederland in TIMSS, PIRLS en PISA

In tabel 1 worden voor Nederland de belangrijkste resultaten weergegeven uit de diverse TIMSS-, PISA- en PIRLS-surveys. Voor elk survey wordt per vakgebied aangegeven wat de gemiddelde score was voor de Nederlandse leerlingen. Daarnaast wordt de relatieve positie van de Nederlandse leerlingen aangegeven. Tussen haakjes staat steeds het aantal deelnemende landen vermeld. De toetsscores zijn zodanig berekend dat het internationale gemiddelde steeds gelijk was aan 500 met een standaarddeviatie van 100. In TIMSS-95 geldt dit voor de scores in groep 6 (grade 4) en leerjaar 2 (grade 8).

Tabel 1: *Resultaten in voor Nederland in TIMSS, PIRLS en PISA*

Survey	Wiskunde		Natuur- Onderwijs		Lezen		Probleem- oplossen	
	Score	Positie	Score	Positie	Score	Positie	Score	Positie
TIMSS 95 - 3	493	6 (24)	499	6 (24)				
TIMSS 95 - 4	577	5 (26)	557	6 (26)				
TIMSS 95 - 7	516	7 (39)	517	10 (39)				
TIMSS 95 - 8	541	9 (41)	560	6 (41)				
TIMSS 99 - 8	540	7 (39)	545	6 (39)				
TIMSS 03 - 4	540	6 (25)	525	10 (25)				
TIMSS 03 - 8	536	7 (45)	536	8 (45)				
TIMSS 07 - 4	535	9 (36)	523	17 (36)				
PIRLS 01					554	2 (35)		
PIRLS 06					547	12 (45)		
PISA 00	564	1 (42)	529	6 (42)	532	3 (42)		
PISA 03	538	4 (40)	521	8 (40)	513	9 (40)	520	12 (40)
PISA 06	531	5 (57)	525	9 (57)	507	10 (57)		

Uit de cijfers in tabel 1 kan men aflezen dat scores van de Nederlandse leerlingen in internationaal onderzoek altijd (ver) boven het gemiddelde liggen. Zeker in vergelijking met de andere Europese landen doet het Nederland het meestal erg goed. Op de internationale, mondiale ranglijst staat Nederland vaak wat lager vanwege de hoge scores in landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan. Voor natuuronderwijs zijn de scores van de Nederlandse leerlingen meestal iets lager dan voor lezen en wiskunde. De cijfers in tabel 1 lijken te wijzen op een (licht) neergaande trend voor Nederland voor wiskunde, natuuronderwijs en lezen. De cijfers uit de diverse rapporten zijn echter niet zonder meer vergelijkbaar omdat de berekening van de scores van jaar tot jaar toch steeds weer iets anders wordt gedaan. In de meest recente TIMSS-, PIRLS- en PISA-rapporten zijn wel resultaten gepresenteerd van analyses naar de ontwikkelingen van de scores per land (zie tabel 2 voor meer details).

In dit verband dient de conclusie van Rindermann (2007) niet onvermeld blijven. In zijn onderzoek zijn de correlaties onderzocht tussen nationale scores in een groot aantal internationaal vergelijkende surveys (TIMSS, PIRLS, PISA en enkele andere). Voor veel landen zijn gemiddelde scores beschikbaar die betrekking hebben op uiteenlopende vaardigheden (bijvoorbeeld wiskunde vs. lezen), uiteenlopende populaties (leerlingen uit primair onderwijs vs. secundair onderwijs) en verschillende tijdstippen. Rindermann rapporteert (zeer) sterke correlaties (vaak hoger dan 0.90) tussen de verschillende landgemiddelden. Zijn conclusie is dat ondanks de verschillen in opzet tussen de diverse surveys met de gemiddelde scores per land toch steeds in grote lijnen een zelfde construct wordt gemeten, namelijk een algemene cognitieve vaardigheid op nationaal niveau. Als in een land de leerlingen een hoge score voor leesvaardigheid halen, zal ook de score voor wiskunde relatief hoog zijn. Als de basisschoolleerlingen het goed doen, geldt dat meestal ook voor de leerlingen in het secundair onderwijs. Bovendien zijn de scores erg stabiel in de tijd.

Ontwikkelingen in de tijd

In tabel 2 worden de veranderingen in prestaties van de Nederlandse leerlingen zoals die naar voren komen in de herhaalde TIMSS-, PIRLS- en PISA-metingen gerapporteerd. De cijfers in de tabel geven het verschil weer tussen twee metingen alsmede de bijbehorende standard errors. De meeste verschillen zijn statistisch gezien niet significant ($\alpha < 0.05$ in een tweezijdige toets), maar de drie significante resultaten duiden wel allemaal op een (lichte) achteruitgang. Ook is het zo dat twaalf van de vijftien gerapporteerde verschillen op een achteruitgang wijzen. Het gaat te ver om met grote stelligheid te concluderen dat uit het internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de prestaties van de Nederlandse leerlingen zijn verslechterd, maar de resultaten wijzen in ieder geval niet op een positieve ontwikkeling.

Er is weinig verschil te zien in de ontwikkelingen tussen vakgebieden en leeftijdsgroepen. Voor zover er sprake is van een teruggang in leerprestaties lijkt die zowel te gelden voor het primair onderwijs en het secundair onderwijs. De recente kritiek (in de politiek en de media) op de kwaliteit van het onderwijs is in de eerste plaats gericht op het secundair onderwijs, maar juist voor deze sector laat tabel 2 geen statistisch significante achteruitgang zien. Binnen het primair onderwijs richt de kritiek zich in de eerste plaats op het rekenonderwijs. De cijfers wijzen echter eveneens op een achteruitgang in leesvaardigheid. Overigens is het opmerkelijk dat de aanwijzingen voor een teruggang in leerprestaties zoals die naar voren komen in de internationale surveys, weinig bevestiging vinden in de meer gedetailleerde nationale peilingonderzoeken (PPON) die sinds 1987 worden uitgevoerd door het CITO. Voor meer details over PPOON wordt verwezen naar de volgende paragraaf. De tweejaarlijkse PRIMA cohortonderzoeken laten zelfs een stijging zien van het taalrekenvaardigheidniveau tussen 1994 en 2002 (Mulder, Roeleveld, Van der Veen & Vierke, 2005).

De dataverzameling in PRIMA omvat steeds twee steekproeven van scholen. De eerste is representatief voor heel Nederland. Daarnaast wordt ook nog een aanvullende steekproef getrokken van scholen met veel achterstandsleerlingen. Deze laatste steekproef maakt het mogelijk om de achterstanden van autochtone en allochtone leerlingen met laagopgeleide ouders nauwgezet in kaart te brengen. Reken- en taaltoetsen worden afgenomen bij leerlingen in de groep 2, 4, 6 en 8. De gesignaleerde verbeteringen zijn het sterkst in de lagere groepen. Met ingang van 2007 is een nieuw cohortonderzoek (COOL⁵⁻¹⁸) van start gegaan.

Tabel 2: *Veranderingen in Nederlands leerprestaties*

	Wiskunde		Natuur		Lezen	
	Vershil	S.E.	Vershil	S.E.	Vershil	S.E.
<i>TIMSS</i>						
99-95 (leerjaar 2 VO)	11	9.5	3	9.1		
03-99 (leerjaar 2 VO)	-4	8.1	-9	7.6		
07-03 (gr. 6 basisschool)	-5	3.0	-2	3.1		
03-95 (gr. 6 basisschool)	-9	3.7	-5	3.5		
03-95 (leerjaar 2 VO)	7	7.3	-6	6.8		
07-95 (gr. 6 basisschool)	-14	3.7	-7	4.0		
<i>PIRLS</i>						
01-06 (gr. 6 basisschool)					-7	2.9
<i>PISA</i>						
06-03 (15-jarigen)	-7	4.3			-6	6.1

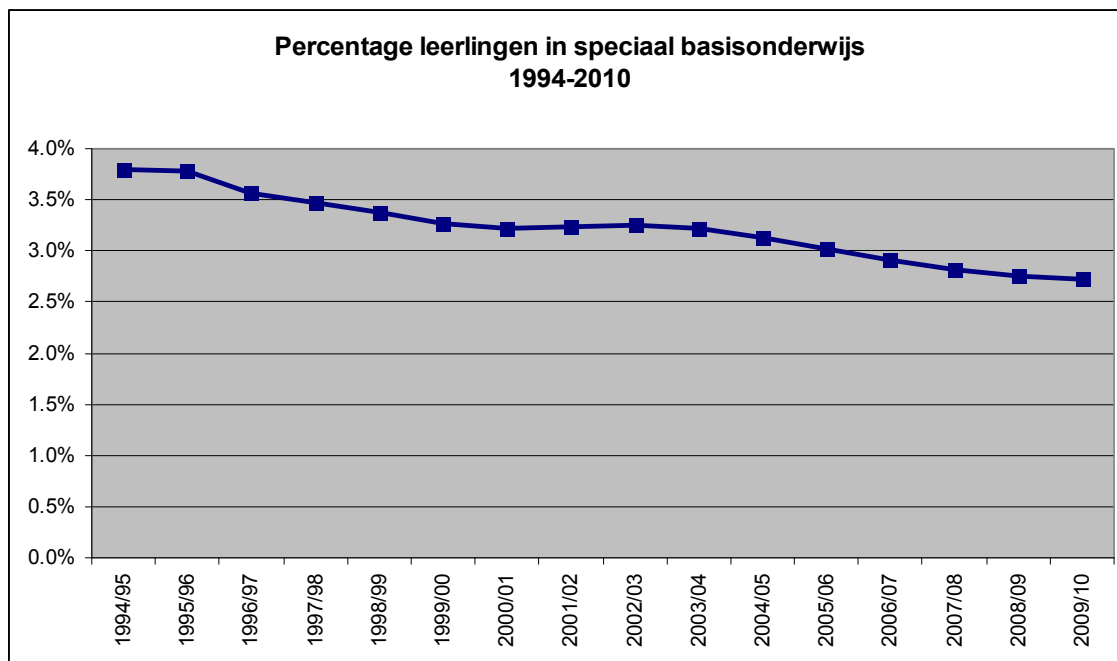
Verschillen die significant zijn voor $\alpha < 0.05$ (tweezijdig) zijn vetgedrukt

Het is mogelijk dat veranderingen in leerprestaties gerelateerd zijn aan veranderingen in de leerlingpopulatie. In dit verband lijkt de afgenomen omvang van het speciaal onderwijs een relevante factor. Tabel 3 geeft de aantallen leerlingen in het primair onderwijs weer in de periode 1994-2010 en de aantallen in het speciaal onderwijs. Terwijl de omvang van het totale primair onderwijs is toegenomen, zijn de leerlingaantallen in het speciaal onderwijs juist afgenomen. De relatieve omvang van het speciaal onderwijs is zodoende teruggebracht van 3.8% in het schooljaar 1994-95 tot 2.7% in 2009-2010. Figuur 1 geeft een grafische illustratie van deze ontwikkeling. Ook al is het voor de cognitieve ontwikkeling van individuele leerlingen wellicht gunstiger als men niet naar het speciaal onderwijs wordt verwezen, in de statistieken leidt de teruggebrachte omvang van het speciaal onderwijs waarschijnlijk tot lagere gemiddelden. Moeilijk lerende leerlingen die voorheen buiten de statistieken bleven worden nu wel meegenomen in de berekeningen.

Tabel 3: *Ontwikkeling relatieve omvang speciaal basisonderwijs in Nederland*

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen primair onderwijs	Aantal leerlingen speciaal basisonderwijs	Percentage speciaal basisonderwijs
1994/95	1482918	56385	3.8%
1995/96	1508145	57090	3.8%
1996/97	1557176	55575	3.6%
1997/98	1574831	54635	3.5%
1998/99	1587539	53611	3.4%
1999/00	1597268	52120	3.3%
2000/01	1598106	51558	3.2%
2001/02	1604346	51856	3.2%
2002/03	1602045	52077	3.3%
2003/04	1599228	51499	3.2%
2004/05	1599227	50088	3.1%
2005/06	1597777	48318	3.0%
2006/07	1595279	46310	2.9%
2007/08	1597480	44932	2.8%
2008/09	1597387	44055	2.8%
2009/10	1591774	43325	2.7%

Bron: <http://statline.CBS.nl>



Figuur 1

Tenslotte is het goed te beseffen dat het niveau van de leerprestaties niet alleen bepaald wordt door de kwaliteit van het onderwijs maar dat ook buitenschoolse factoren van invloed zijn op het niveau dat leerlingen uiteindelijk bereiken. Veranderingen in de buitenschoolse omgeving en activiteiten van leerlingen na schooltijd kunnen eveneens van invloed zijn op veranderingen in leerprestaties.

Ontwikkeling van leerprestaties in PPON

Sinds 1987 worden door het CITO systematische en periodieke peilingonderzoeken uitgevoerd met als doel een empirische basis aan de maatschappelijke discussie over de kwaliteit en het niveau van het onderwijs. Aanvankelijk vonden de onderzoeken volgens een vijfjaarlijkse cyclus plaats. Sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw wordt de periode van vijf tussen de opeenvolgende cycli minder vast gehanteerd, maar de diverse onderzoeken verschaffen een gedetailleerd beeld van de ontwikkelingen in het prestatieniveau van de leerlingen in het primair onderwijs voor de vakgebieden Nederlandse taal, rekenen/wiskunde, wereldoriëntatie en Engels. De beschrijving blijft hier beperkt tot de prestaties in groep 8.

Voor Nederlandse taal zijn in de periode 1988-1998 nauwelijks veranderingen in het prestatieniveau van de leerlingen gevonden. Voor schrijfpredaties is wel een lichte verbetering geconstateerd tussen 1993 en 1998. Voor de periode na 1998 zijn helaas geen gegevens meer verzameld op dit domein. Dit geldt wel voor leesvaardigheid, maar op dit gebied zijn voor verschillende onderwerpen slechts kleine veranderingen geconstateerd die even vaak positief als negatief uitvallen.

Het rekenonderwijs op de basisscholen heeft vanwege de kritiek op het realistisch rekenen de afgelopen jaren wellicht het meest onder vuur gelegen. Voor eenentwintig onderwerpen binnen dit domein kunnen de ontwikkelingen van 1987 t/m 2004 in kaart worden gebracht. Voor veertien van de onderwerpen zijn de prestaties van de leerlingen nagenoeg stabiel gebleven. Voor de overige onderwerpen zijn twee tegengestelde trends te ontdekken. De basale rekenvaardigheden laten een opgaande lijn zien (getallen en getalrelaties, procenten, hoofdrekenen en schattend rekenen). Een negatieve trend is gevonden voor de zogenaamde bewerkingsonderwerpen (optellen en aftrekken; vermenigvuldigen en delen; samengestelde bewerkingen). Het gaat hier om opgaven waarbij verwacht wordt dat leerlingen tussenoplossingen noteren of gebruik maken van een algoritme. Wellicht ligt een verklaring voor de achteruitgang op deze onderwerpen in het gegeven dat leerlingen ook deze opgaven veelal uit het hoofd proberen op te lossen.

Binnen het vakgebied wereldoriëntatie worden vier domeinen onderscheiden: Geschiedenis, Aardrijkskunde, Natuuronderwijs en Wereldoriëntatie algemeen. Met betrekking tot de twee laatste domeinen zijn geen veranderingen van betekenis gevonden in de periode 1991-2002. Voor aardrijkskunde is een teruggang gevonden voor het onderwerp kaartlezen in de periode tussen 1995 en 2001. Voor de overige onderwerpen (o.a. topografie, natuurkundige aardrijkskunde, aarde en landschappen) zijn geen veranderingen van betekenis gevonden. Voor geschiedenis voor twee van de vier onderwerpen een lichte achteruitgang vastgesteld (oude geschiedenis en tijdsbesef/tijdsbegrip).

Voor het vakgebied Engels in het primair onderwijs zijn de prestaties van de leerlingen in periode 1991-2006 nauwelijks veranderd met betrekking tot de onderwerpen luisteren, lezen en woordenschat.

De algemene conclusie uit PPON is dat er in een periode van twintig jaar weinig is veranderd in de prestaties van de leerlingen in groep 8 van het Nederlandse primair onderwijs. Alleen voor het domein rekenen/wiskunde zijn duidelijke ontwikkelingen waar te nemen. De prestaties op basale onderwerpen zijn duidelijk verbeterd, maar daar staat een even sterke negatieve trend tegenover voor bewerkingsopgaven. De peilingonderzoeken omvatten ook steeds een oordeel van deskundigen (ervaren leerkrachten, pabo-docenten en medewerkers van schoolbegeleidingsdiensten) over het niveau van de leerprestaties. Deze oordelen vallen vaak kritisch tot zeer kritisch uit. Het valt niet uit te sluiten dat de beoordelaars de lat te hoog hebben gelegd. Wel is duidelijk dat onze leerlingen niet altijd het niveau bereiken waarop (stilzwijgend) gerekend wordt.

Bevindingen van de onderwijsinspectie

Het in algemene zin redelijk positieve beeld van het Nederlandse onderwijs zoals dat uit internationale surveys en de peilingonderzoeken van het CITO naar voren komt wordt bevestigd in de rapportages van de onderwijsinspectie (2009). Van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs heeft ruim 90% voldoende kwaliteit. Bij scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs liggen deze percentages aanmerkelijk lager (respectievelijk 78% en 70%). De percentages zeer zwakke scholen liggen zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs op ruim 1%. Ook al is de kwaliteit op verreweg de meeste scholen zonder meer voldoende en signaleert de inspectie een afname van het percentage scholen zwakke en zeer zwakke scholen, toch is het aantal leerlingen in het funderend onderwijs dat op een zwakke of zeer zwakke school zit in absolute zin erg hoog (circa 145.000).

Uit nader onderzoek blijkt de problematiek van zeer zwakke scholen wel een hardnekkig fenomeen (Inspectie van het Onderwijs, 2006; Claassen, Hulshof, Kuijk, Knipping, Koopmans & Vierke, 2008). Daarbij moet wel worden aangetekend dat de lijst van zwakke scholen een groot verloop laat zien. In veel gevallen worden de problemen na verloop van tijd wel opgelost. Het vergt echter meestal wel een intensieve en langdurige inspanning (2 à 3 jaar) om de onderwijskwaliteit op een aanvaardbaar niveau te brengen, waarbij externe ondersteuning onontbeerlijk lijkt. De problematiek van de huidige zeer zwakke scholen lijkt bovendien ernstiger dan in de periode voor 2002. Daarnaast blijkt dat tegenwoordig de zeer zwakke scholen minder vaak in de grote steden zijn te vinden, maar dat het vaker kleine scholen (met teruglopende leerlingaantallen) buiten de grote steden betreft waarbij van scholen in het noorden van Nederland oververtegenwoordigd zijn. De percentages leerlingen uit achterstandsituaties liggen op de zeer zwakke scholen nog steeds boven het landelijk gemiddelde. Het gaat dan wel vaker dan voorheen om scholen met veel autochtone achterstandsléerlingen.

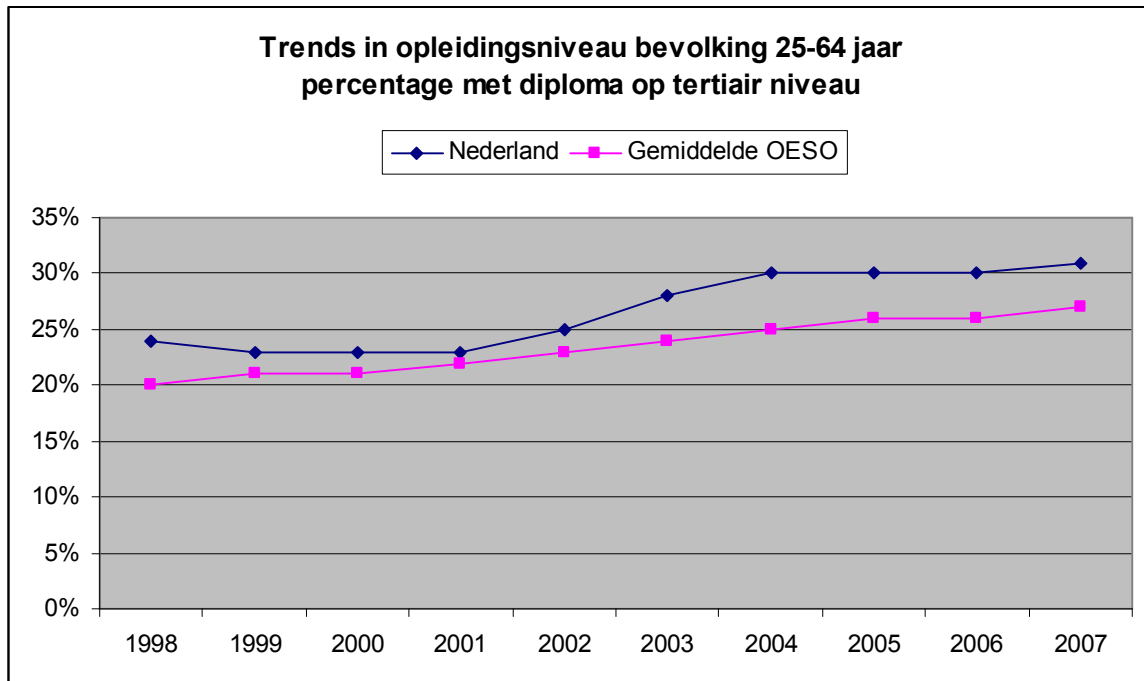
De positie van Nederland op internationale onderwijsindicatoren

Het INES project (Indicators of Educational Systems, uitgevoerd onder auspiciën van de OESO) levert relevante internationaal vergelijkende gegevens over rendement van onderwijs, uitval en doorstroming op. Internationaal vergelijkende gegevens over voortijdig schoolverlaten zijn in Europees verband bijeengebracht door Eurostat. Voor Nederland zijn deze gegevens afkomstig uit de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verder bieden financiële indicatoren uit het INES project, bijvoorbeeld wat betreft het deel van de overheidsuitgaven dat aan onderwijs besteed wordt en de gemiddelde kosten per leerling per schoolniveau basis voor enige bespiegeling over de efficiency van het Nederlandse onderwijssysteem. Gegevens over de mate van schoolautonomie zijn eventueel te gebruiken om in hypothetische zin iets te zeggen over condities die de responsiviteit in het onderwijs zouden kunnen bevorderen.

Opleidingsniveau van de Nederlands bevolking

Uit door de OESO gepubliceerde gegevens (OESO, 2009) blijkt dat de het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking net iets hoger ligt dan het gemiddelde van de OESO landen. Voor de leeftijdsgroep 25-64 lag in 2007 het percentage personen met minimaal een diploma HAVO of MBO op 73%. Het gemiddelde percentage voor de OESO landen was 70%. In de leeftijdscategorie 25-34 lag het Nederlandse percentage op 83% en het gemiddelde voor de OESO op 79%. Wanneer we kijken naar de percentages die betrekking hebben op een afgeronde tertiaire opleiding krijgen we

een vergelijkbaar beeld. Het Nederlandse percentage voor de leeftijdscategorie 25-64 (31%) ligt iets boven het gemiddelde in de OESO (28%). Voor de categorie 25-35 is het Nederlandse percentage (37%) ook weer net iets boven het gemiddelde in alle landen van de OESO (34%). In de periode 1998-2007 is het percentage personen met een diploma op tertiair niveau in de leeftijdscategorie 25-64 gestegen van 24% naar 31%. Deze ontwikkeling houdt gelijke tred met het gemiddelde in de OESO landen, waar in dezelfde periode een toename valt waar te nemen van 20% naar 27% (zie ook figuur 2).



Figuur 2

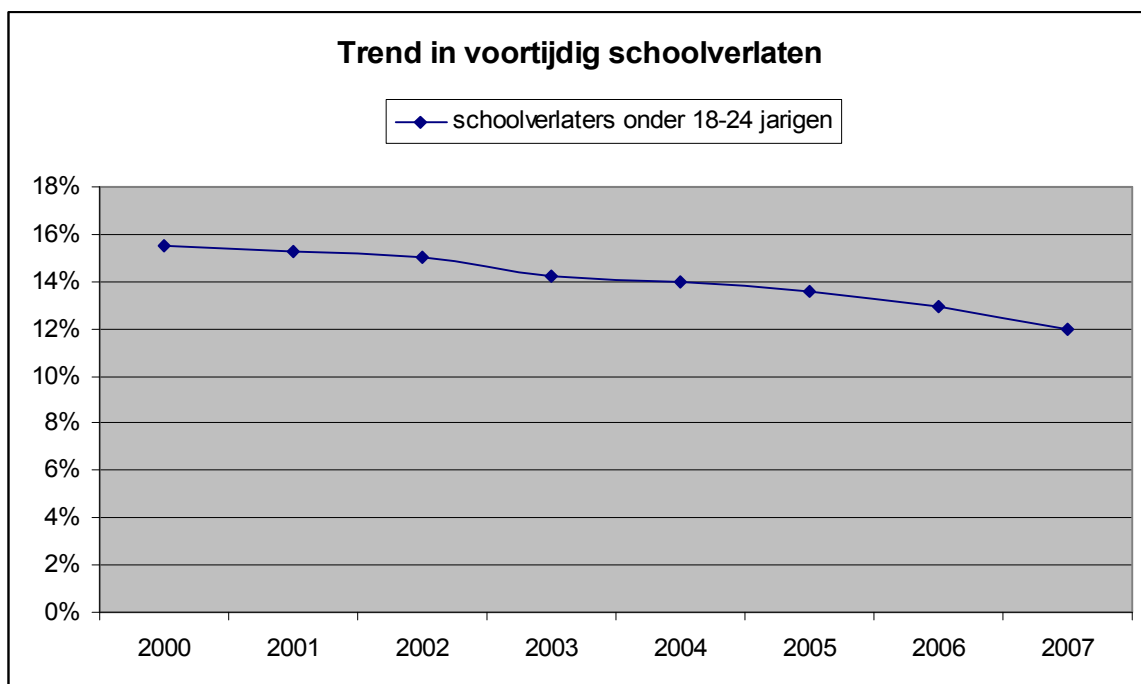
Voortijdig schoolverlaten

Sinds begin jaren negentig staat het terugdringen van voortijdig schoolverlaten hoog op de politieke agenda. Probleem hierbij is wel een veelal tekortschietende kwaliteit van de beschikbare gegevens om dit verschijnsel in kaart te brengen. Onvolledige registraties en aanpassingen in de systematiek van dataverzameling hebben ertoe geleid dat de gegevens met betrekking tot de exacte omvang van voortijdig schoolverlaten in Nederland tot 2005 geen vergelijkingen in de tijd toelaten (Herwijer, 2008). De cijfers bijeengebracht door Eurostat geven op basis van enquêtegegevens uit steekproefonderzoek wel een betrouwbaar beeld van de ontwikkeling over een iets langere periode, namelijk vanaf 2000. Bovendien kan op basis van deze cijfers de situatie in Nederland vergeleken worden met die in 14 andere lidstaten van de EU.

Het begrip startkwalificatie is de basis als het gaat om voortijdig schoolverlaten. Iemand geldt als voortijdig schoolverlater indien hij/zij niet tenminste een opleiding heeft afgerond op VWO-, HAVO- of MBO niveau 2. In EU-verband wordt gewerkt met twee indicatoren, namelijk het aantal voortijdig schoolverlaters in de leeftijd 18-24 jaar, uitgedrukt als percentage van alle 18-24 jarigen en het percentage 20-24 jarigen met een startkwalificatie. Op beide indicatoren laat Nederland sinds 2000 een duidelijke verbetering zien (zie tabel 4 en figuur 3), maar het verschil met de streefcijfers (in 2010 8% schoolverlaters en 85% in bezit van een startkwalificatie) blijft aanzienlijk (Herwijer, 2008).

Tabel 4: Trends in voortijdig schoolverlaten en bezit startkwalificatie

	schoolverlaters onder 18-24 jarigen	percentage 20-24 jarigen in bezit van een startkwalificatie
2000	15.5%	71.9%
2001	15.3%	72.7%
2002	15.0%	73.1%
2003	14.2%	75.0%
2004	14.0%	75.0%
2005	13.6%	75.6%
2006	12.9%	74.7%
2007	12.0%	76.2%



Figuur 3

Nederland behoort tot de Europese middenmoot wat betreft het voortijdig schoolverlaten. Van de 15 EU-lidstaten waarmee ons land vergeleken kan worden konden er zes bogen op een lager percentage in 2006. De relatief voorspoedige ontwikkeling in Nederland steekt ook gunstig af bij het Europese gemiddelde. Internationale vergelijkingen suggereren een samenhang tussen het algemene opleidingsniveau in een land en het percentage voortijdig schoolverlaten. Hoe hoger het opleidingsniveau van de ouders, des te lager het percentage voortijdige schoolverlaten onder de jongere generatie. Daarnaast komt voortijdig schoolverlaten ook relatief veel voor in landen met zwak presterende leerlingen in surveys als PISA, TIMSS en PIRLS. In dit opzicht wijkt Nederland enigszins af van de internationale trend. Ondanks het hoge prestatieniveau van onze leerlingen op 15-jarige leeftijd en daarvoor, ligt het percentage voortijdig schoolverlaten nauwelijks onder het EU gemiddelde.

De meeste uitval vindt plaats in de laagste niveaus van het MBO (niveaus 1 en 2). De risico's op voortijdig schoolverlaten hebben deels te maken met buitenschoolse factoren, zoals de thuissituatie

en (grootstedelijk) leefmilieu. Daarnaast spelen ook tekortschietende basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen een rol van betekenis. In dit opzicht lijken achterstanden die zich al vroeg in de schoolloopbaan manifesteren, veelal op de lange termijn tot uitdrukking komen in voortijdig schoolverlaten. Schaalvergroting in het onderwijs lijkt geen verband te houden met risico op voortijdig schoolverlaten, maar een hoge concentratie van allochtone leerlingen lijkt wel een risicofactor. Segregatie blijkt evenwel een moeilijk te bestrijden fenomeen. Dit geldt voor het voortgezet onderwijs in nog sterkere mate dan voor het basisonderwijs.

Financiële investeringen in het onderwijs

Een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven wordt gespendeerd aan onderwijs. Het Nederlandse percentage lag in 2006 op 12.0% (OESO, 2009). Dit is lager dan het gemiddelde OESO percentage van 13.3%. Het Nederlandse percentage is wel ruim gestegen ten opzichte van 1995. Toen ging 9.1% van alle publieke uitgaven naar het onderwijs. De stijging in de periode 1995-2006 voor Nederland (van 9.1% naar 12.0%) is duidelijk sterker dan die voor het OESO gemiddelde in dezelfde periode (van 12.0% naar 13.3%).

De kosten per leerling lagen in 2006 in bijna alle onderwijsniveaus boven het OESO gemiddelde. Alleen in het primair onderwijs waren de kosten per student een fractie lager (\$6.425 vs. \$6.437). Als het primair t/m het tertiair niveau in de berekening wordt meegenomen liggen de kosten per student in Nederland ruim boven het OESO gemiddelde (\$9.330 vs. \$7.840). De gegevens zijn internationaal vergelijkbaar gemaakt volgens het principe van koopkrachtpariteit (purchasing power parity).

De hoofdmoot van de onderwijsuitgaven zijn de salariskosten voor de leerkrachten. In Nederland liggen de salarissen voor leerkrachten zowel in het primair als het secundair onderwijs boven het OESO gemiddelde. Zie tabel 5 voor nadere details. Ook deze cijfers zijn omgerekend in overeenstemming met het principe van koopkrachtpariteit.

Tabel 5: Salarissen in het Nederlandse onderwijs vergeleken met het OESO gemiddelde

	Primair onderwijs		Lager secundair onderwijs		Hoger secundair onderwijs	
	NL	OESO	NL	OESO	NL	OESO
Startsalaris	\$ 34.772	\$ 28.687	\$ 35.516	\$ 31.000	\$ 35.858	\$ 32.183
Salaris na 15 jaar	\$ 44.410	\$ 39.007	\$ 48.818	\$ 41.993	\$ 63.169	\$ 45.513

Werkomstandigheden voor leerkrachten

In deze paragraaf komen twee belangrijke aspecten van de werkomstandigheden aan de orde, namelijk de werktijd en het aantal leerlingen per leerkracht (de leerling/leerkracht ratio). In 2007 bedroeg de totale werktijd voor een voltijds leerkracht in Nederland zowel in het primair als het secundair onderwijs 1639 uur. Dit wijkt nauwelijks af van de OESO gemiddelden (1662 uur in het primair onderwijs; 1652 in het lager secundair onderwijs; 1656 in het hoger secundair onderwijs). Alleen voor het primair onderwijs zijn gegevens beschikbaar met betrekking tot instructietijd. In dat opzicht ligt het Nederlandse cijfer van 930 uur duidelijk boven het OESO gemiddelde van 798 uur.

De leerling/leerkracht ratio verschilt in Nederland nauwelijks tussen het primair en secundair onderwijs (respectievelijk 15.6 en 15.7). De ratio in het primair onderwijs is iets lager dan het OESO gemiddelde van 16.0. De ratio in het secundair onderwijs is juist aanzienlijk hoger dan het gemiddelde over de OESO landen. Dat is namelijk gelijk aan 13.0 leerlingen per leerkracht.

Het is belangrijk te vermelden dat de leerling/leerkracht ratio niet de enige factor is die de klassengrootte bepaald. Andere relevante factoren zijn onder andere het aantal klassen waarvoor een leerkracht verantwoordelijk is, de instructietijd voor leerlingen in vergelijking tot de lengte van de werkdag voor leerkrachten en het percentage van de totale werktijd van een leerkracht dat aan lesgeven wordt besteed. Het gevolg is voor twee landen met dezelfde leerling/leerkracht ratio de gemiddelde klassengrootte toch aanzienlijk kan verschillen.

Schoolautonomie

In Education at a Glance 2008 (OESO, 2008) worden gegevens gepresenteerd over de mate waarin scholen autonoom beslissingen kunnen nemen. De gegevens hebben betrekking op het secundair onderwijs in 23 OESO landen. Voor een groot aantal zaken is nagegaan op welk niveau er over beslist wordt (schoolniveau, lokaal niveau, subregionaal, provinciaal/regionaal, staatsniveau of centraal niveau). Vier inhoudelijke domeinen worden daarbij onderscheiden: organisatie van instructie (bijvoorbeeld: toelaten van leerlingen; keuze van lesboeken; lestijd; lesmethoden), personeelsmanagement (bijvoorbeeld: aannemen en ontslaan van personeel; salariering), planning en structuur (bijvoorbeeld: openen of sluiten van vestigingen; keuze om vakken op een bepaalde locatie aan te bieden) en gebruik van materiele hulpbronnen (hieronder valt onder andere het financiële beheer). Indien beslissingen op schoolniveau worden genomen wordt nader gespecificeerd of dat in volledige autonomie gebeurt of in overleg met een hoger bestuursniveau.

Nederland komt samen met Engeland in de rapportage naar voren als een land waar bijna alle belangrijke beslissingen (meer dan 90%) op schoolniveau worden genomen. Over 94% van alle zaken wordt op schoolniveau beslist. Met betrekking tot gebruik van materiele hulpbronnen en planning en structuur worden in Nederland alle beslissingen op schoolniveau genomen. Voor personeelsmanagement geldt dat 88% van de beslissingen op schoolniveau worden genomen. In geen enkel ander land ligt het percentage zo hoog. Als het gaat om organisatie van instructie geldt dat voor 89% van de zaken op schoolniveau wordt beslist. Er zijn drie OESO landen waar het percentage nog hoger ligt (Engeland, Hongarije en Nieuw-Zeeland). In negen landen liggen de percentages lager en in tien landen ligt het percentage net als in Nederland op 89%.

Als in Nederland over iets op schoolniveau besloten worden, gebeurt dat meestal in volledige autonomie. Dat geldt in ieder geval voor de domeinen organisatie van instructie, personeelsmanagement en gebruik van materiele hulpbronnen. Ook in dat opzicht wordt ligt de autonomie voor scholen nergens zo hoog als in Nederland. Als het gaat om planning en structuur wordt de beslissingsvrijheid van scholen ingeperkt door nadere regelgeving en beleidskaders.

Een vergelijking tussen 2003 en 2007 laat zien dat in bijna de helft van de landen die aan het onderzoek hebben meegedaan de besluitvorming verder is gecentraliseerd. Deze trend was al in sterkere vastgesteld voor de periode 1998-2003. Nederland laat voor de periode 2003-2007 een zeer lichte afname zien wat betreft decentralisatie van besluitvorming, maar blijft desondanks in verreweg de meeste opzichten koploper op het gebied van schoolautonomie.

Profiel Nederlands onderwijs op equity-indicatoren

In deze paragraaf wordt de situatie in het Nederlandse onderwijs gekenschetst op basis van een aantal indicatoren met betrekking tot “equity”. De nadruk zal daarbij liggen op de invloed van sociaal-economische en etnische achtergrond op leerprestaties en succes in het onderwijs. Daarnaast wordt de variatie tussen scholen in kaart gebracht zowel wat betreft leerprestaties als met betrekking tot de achtergronden van de leerlingen. Verder wordt de positie van Nederland in internationaal perspectief besproken met betrekking tot de leeftijd waarop leerlingen worden toegewezen aan een bepaald type secundair onderwijs. Tenslotte wordt ingegaan op de veranderingen die sinds de negentiger jaren van de vorige eeuw in Nederland zijn waar te nemen met betrekking tot de relatie tussen de achtergrond van leerlingen en succes in het onderwijs en met betrekking tot de segregatie in het onderwijs.

Etniciteit en leerprestaties in internationaal vergelijkend onderzoek

Uit de PISA 2006 rapportage (OESO, 2007) komt naar voren dat leerlingen die buiten Nederland zijn geboren of van wie één van de ouders uit het buitenland afkomstig is een relatief grote achterstand hebben op hun autochtone leeftijdgenoten. Voor leerprestaties op alle drie de vakgebieden (natuuronderwijs, leesvaardigheid en wiskunde) is de achterstand van leerlingen uit een migrantengezin in Nederland aanzienlijk en bovendien beduidend groter dan het OESO gemiddelde. Verder valt op dat immigranten uit de tweede generatie (in Nederland geboren) het zeker niet beter doen dan de immigranten van de eerste generatie (in het buitenland geboren). De achterstand van de eerste generatie in PISA 2006 is zelfs iets kleiner dan die van de tweede generatie, maar het verschil tussen beide generaties is statistisch gezien niet significant.

Tabel 6: *Achterstand immigranten (eerste en tweede generatie) op autochtone leerlingen weergegeven als aantal punten op de PISA schalen*

	Tweede generatie		Eerste generatie	
	NL	OESO	NL	OESO
Natuuronderwijs	79	55	68	58
Leesvaardigheid	61	42	65	54
Wiskunde	66	45	58	49

Sociaal-economisch-culturele achtergrond en leerprestaties in internationaal onderzoek

In de PISA rapportages wordt nauwgezet ingegaan op de relatie tussen leerprestaties en de achtergronden van de leerlingen. Speciaal voor PISA is een meetinstrument ontwikkeld dat de economische, sociale en culturele status meet van het gezin waaruit een leerling afkomstig is (de ESCS index). De indicator is gebaseerd op het beroepsniveau van de ouders, hun opleidingsniveau en de aanwezigheid van bepaalde bezittingen in huis. De mate waarin de scores op de ESCS index samenhangen met de leerprestaties van de 15-jarigen blijkt in PISA 2006 voor Nederland iets sterker dan het gemiddelde in de OESO landen. Dit geldt zowel voor natuuronderwijs, leesvaardigheid en wiskunde. De toetsscores voor Nederlandse leerlingen met een score op de ESCS index die één standaarddeviatie boven het internationale gemiddelde ligt, is voor natuuronderwijs, leesvaardigheid en wiskunde respectievelijk 44, 40 en 39 punten hoger dan gemiddeld. Dat is steeds net iets hoger dan het OESO gemiddelde (40 voor natuuronderwijs, 38

voor leesvaardigheid en nogmaals 38 voor wiskunde). Voor natuuronderwijs wordt het effect van de economische, sociale en culturele status in PISA 2006 afzonderlijk gerapporteerd voor twee niveaus: binnen scholen en tussen scholen. Voor Nederland blijkt het effect binnen scholen veel zwakker dan het OESO gemiddelde (11 vs. 64). Voor leerlingen die bij elkaar op school zitten is het effect van hun achtergrond op de leerprestaties dus heel erg klein. De samenhang tussen de ESCS index en leerprestaties komt in het secundair onderwijs voor Nederland vooral tot stand vanwege de verschillen tussen scholen. Op dit niveau is het effect (van individuele ESCS en het schoolgemiddelde) veel hoger dan het OESO gemiddelde (123 vs. 21). Dat laatste is niet verrassend, aangezien leerlingen in Nederland op twaalfjarige leeftijd worden geselecteerd voor verschillende typen vervolgonderwijs. De toewijzing is in de eerste plaats gebaseerd op hun prestatieniveau, maar vanwege de samenhang tussen prestatieniveau en sociaaleconomische achtergrond leidt de (vroegtijdige) selectie in het secundair onderwijs ook tot aanzienlijke verschillen tussen scholen met betrekking tot de achtergronden van de leerlingen.

Dit zien we ook terug wanneer in de percentages verklaarde variantie op school- en leerling-niveau. De totale verklaarde variantie in leerprestaties ligt in alle drie de gevallen net iets boven het OESO gemiddelde (zie tabel 7). Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen de door de ESCS index verklaarde variantie binnen en tussen scholen zijn de percentages voor Nederland erg laag wanneer het gaat om variantie binnen scholen. De samenhang tussen de score op de ESCS index en de leerprestaties komt in Nederland vooral tot stand vanwege de verschillen tussen scholen. Wanneer de varianties in leerprestaties op natuuronderwijs, leesvaardigheid en wiskunde middels een meerniveau analyse uiteengelegd worden in een school- en leerling-component zijn de percentages schoolvariantie met respectievelijk 59%, 60% en 63% in Nederland bijzonder hoog. Alleen voor Duitsland en Hongarije worden in PISA 2006 nog hogere percentages voor het schoolniveau gerapporteerd. De landen die net onder Nederland staan op deze ranglijst zijn Tsjechië en Oostenrijk. Voor de ESCS index is het percentage schoolvariantie in Nederland niet bijzonder hoog. Met 22% ligt het Nederlandse percentage iets onder het OESO gemiddelde. Daarmee is het percentage zelfs lager dan dat van de landen als de Australië en de Verenigde Staten, waar toewijzing aan onderscheiden onderwijstypen pas plaatsvindt op zestienjarige leeftijd.

Tabel 7: *Variantie in leerprestaties verklaard door index economische, sociale en culturele status (PISA 2006)*

	Totaal		Tussen Scholen		Binnen Scholen	
	NL	OESO	NL	OESO	NL	OESO
Natuuronderwijs	16.7%	14.4%	41.1%	20.5%	0.8 %	3.8%
Leesvaardigheid	13.7%	12.3%	34.8%	21.5%	0.3%	2.7%
Wiskunde	15.5%	14.4%	37.6%	21.9%	0.5%	3.4%

Luyten (2008) rapporteert de correlatie tussen leesvaardigheid en het aantal boeken thuis voor Nederland in PIRLS 2001 (groep 6 primair onderwijs) en PISA 2003 (15-jarigen). De Nederlandse correlaties (0.23 in PIRLS; 0.41 in PISA) worden vergeleken met de andere 17 landen die zowel aan PIRLS 2001 en PISA 2003 hebben deelgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen landen met een vroegtijdige selectie in het secundair onderwijs (voor 14-jarige leeftijd) en landen waar leerlingen op latere leeftijd aan uiteenlopende onderwijstypen worden toegewezen. In alle landen blijkt de samenhang tussen leerprestaties en aantal boeken thuis sterker bij de 15-jarige

leerlingen. In landen met een vroegtijdige selectie is de correlatie in het primair onderwijs al wat hoger dan in de overige landen (0.29 vs. 0.24), maar het verschil wordt groter in het secundair onderwijs (0.39 vs. 0.32). De toename van de correlatie is groter in landen met vroegtijdige selectie dan in landen zonder vroegtijdige selectie (0.105 vs. 0.079). Voor Nederland is de correlatie in het primair onderwijs relatief laag (0.23), maar in het secundair onderwijs is de correlatie (0.41) hoger dan gemiddeld in de landen met een vroegtijdige selectie.

Een vergelijkbare analyse is uitgevoerd met betrekking tot wiskunde en natuuronderwijs voor alle 25 landen die zowel met leerlingen uit het primair als secundair onderwijs hebben deelgenomen aan TIMSS 2003. In dit geval zijn de analyses niet gebaseerd op de correlatie tussen leerprestaties en aantal boeken thuis maar op het verschil in leerprestaties tussen leerlingen met veel (101-200) en weinig (11-25) boeken thuis. Het verschil tussen leerlingen blijkt voor het primair onderwijs iets kleiner in de landen met vroegtijdige selectie dan in landen zonder vroegtijdige selectie (26.9 vs. 31.5 voor wiskunde; 25.0 vs. 29.4 voor natuuronderwijs). In het secundair onderwijs is de situatie echter omgedraaid. Dan is het verschil juist groter in de landen met vroegtijdige selectie (43.9 vs. 39.2 voor wiskunde; 42.9 vs. 36.3 voor natuuronderwijs).

Het algemene beeld dat voor landen met vroegtijdige selectie geldt, is in nog sterkere mate van toepassing op Nederland. In het primair onderwijs is het verschil tussen leerlingen met veel en weinig boeken thuis zowel voor wis- en natuurkunde nog kleiner dan het gemiddelde van de landen met vroegtijdige selectie (25 voor wiskunde en 18 voor natuurkunde), maar in het voortgezet onderwijs liggen de verschillen daar ver boven (54 voor wiskunde en 48 voor natuurkunde). De toename van het verschil is in Nederland dan ook veel groter dan het gemiddelde voor landen met een vroegtijdige selectie (Luyten, 2008).

Een secundaire analyse op de data van PISA 2006 naar goed presterende leerlingen uit achterstandssituaties (aangeduid als “resilient”, Nederlands “veerkrachtig”) levert voor Nederland een redelijk positief beeld op (OESO, 2010, in press). Het percentage “veerkrachtige” leerlingen (resilient students) ligt in Nederland met 14.8% boven het OESO gemiddelde van 13.1%. Binnen de groep van 30 OESO landen staat Nederland daarmee op de achtste plaats. Binnen de Europese Unie liggen de percentages alleen hoger in Finland, Estland en Portugal. Een leerling wordt als “resilient” aangemerkt als hij/zij qua economische, sociale en culturele achtergrond tot de laagste 33% van zijn/haar land behoort, maar internationaal gezien wel tot de 33% best presterende leerlingen behoorden. De hier gerapporteerde cijfers zijn gebaseerd op toetsscores voor natuuronderwijs. Dezelfde analyses voor wiskunde en leesvaardigheid leveren soortgelijke resultaten op.

Leeftijd waarop leerlingen worden toegewezen aan een bepaald type secundair onderwijs

In vergelijking met de meeste andere landen is selectie op 12-jarige leeftijd, zoals we die in Nederland kennen, aan de vroege kant. In de meeste landen vindt de toewijzing aan uiteenlopende schooltypen plaats op latere leeftijd. In het kader van hun onderzoek naar de effecten van vroegtijdige selectie op leerprestaties en ongelijkheid hebben Hanushek en Woessmann (2005) voor 59 onderwijssystemen in kaart gebracht op welke leeftijd leerlingen aan bepaalde onderwijstypen worden toegewezen. In hun analyses gebruiken ze twee indelingen, namelijk selectie wel of niet vroeger dan 14 jaar en selectie wel of niet vroeger dan 15 jaar. In ongeveer een derde van deze landen (19) worden leerlingen voor hun veertiende geselecteerd en iets minder dan de helft (26) vindt de selectie plaats voor 15 jaar. Zie tabel 8 voor een overzicht.

Internationaal gezien is er een duidelijk verband tussen de sociaaleconomische heterogeniteit van schoolpopulaties in het secundair onderwijs en vroegtijdige selectie. De heterogeniteit is groter in

landen die geen vroegtijdige selectie kennen. Binnen de groep landen met vroegtijdige selectie is Nederland echter één van de landen met de hoogste heterogeniteit (Luyten, 2008).

Uit een overzicht van de internationale onderzoeksliteratuur komt naar voren dat vroegtijdige selectie in het onderwijs (op 14-jarige leeftijd of jonger) leidt tot een hogere spreiding van leerprestaties in het secundair onderwijs. Onderwijssystemen die een vroegtijdige selectie kennen, vertonen meer spreiding dan meer comprehensieve systemen. Dit effect wordt pas duidelijk, als men controleert voor de spreiding in het primair onderwijs (Hanushek & Woessman, 2005). Nederland past weliswaar in dit internationale patroon, maar daarbij moet worden aangetekend dat in ons land de spreiding in leerprestaties zowel in het primair als in het secundair onderwijs laag is in vergelijking met de meeste andere landen (Luyten, 2008).

Tabel 8: *Leeftijd van eerste selectie in 59 landen*

Landen waar leerlingen op 15-jarige leeftijd nog niet zijn geselecteerd (26)	Landen waar leerlingen op 14-jarige leeftijd worden geselecteerd (14)	Landen waar leerlingen voor hun veertiende worden geselecteerd (19)
Argentinië	Armenië	België
Australië	Cyprus	Bulgarije
Brazilië	Frankrijk	Chili
Canada	Griekenland	Duitsland
Colombia	Indonesië	Filippijnen
Denemarken	Macedonië	Hongarije
Finland	Polen	Ierland
Hong Kong	Portugal	Israel
IJsland	Roemenië	Italië
Iran	Rusland	Korea
Japan	Slovenië	Liechtenstein
Jordanië	Taipei	Litouwen
Koeweit	Zuid Afrika	Luxemburg
Letland	Zwitserland	Mexico
Maleisië		Nederland
Marokko		Oostenrijk
Moldavië		Singapore
Nieuw Zeeland		Slowakije
Noorwegen		Tsjechië
Spanje		
Thailand		
Tunesië		
Turkije		
Verenigd Koninkrijk		
Verenigde Staten		
Zweden		

Ontleend aan Hanushek & Woessmann (2005)

Verder laten analyses van internationale datasets zoals TIMSS, PIRLS en PISA zien dat in onderwijssystemen met vroegtijdige selectie de relatie tussen sociaaleconomische en culturele achtergrond in het secundair onderwijs toeneemt ten opzichte van de samenhang in het primair

onderwijs. In Nederland is de toename in ongelijkheid nog groter dan in andere landen waar vroegtijdige selectie aan de orde is (Luyten, 2008). Daarbij moet wel worden aangetekend dat onderzoek naar de ontwikkeling van kansenongelijkheid gedurende de schoolloopbaan laat zien dat het merendeel van de ongelijkheid zich al vroeg in basisonderwijs manifesteert (Mulder, Roeleveld, Van der Veen & Vierke, 2005).

Ontwikkeling van onderwijsachterstanden en de positie van minderheden in de tijd

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft de bestrijding van onderwijsachterstanden steeds op de politieke agenda gestaan. Doel was steeds om de kansen te verbeteren van kinderen die van huis uit minder goed zijn toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan. Om de effecten van het overheidsbeleid met betrekking tot onderwijsachterstanden te monitoren zijn sinds 1988 diverse cohortonderzoeken uitgevoerd (LEO, PRIMA, VOCL, COOL⁵⁻¹⁸). Het primaire doel van deze onderzoeken was steeds om op periodieke basis de leerprestaties en het onderwijsniveau van (achterstands)leerlingen in het primair en secundair onderwijs in kaart te brengen. Onder achterstandsleerlingen worden autochtone en allochtone leerlingen verstaan met laagopgeleide ouders. De criteria zijn in de loop der tijd aangescherpt. De definitie die in dit hoofdstuk wordt gehanteerd houdt in dat een leerling pas als achterstandsleerling wordt aangemerkt als geen van beide ouders een opleiding heeft afgerond die boven het niveau van lager beroepsonderwijs ligt (LBO, VBO, VMBO). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen autochtone achterstandsleerlingen (zgn. 1.25-leerlingen) en allochtone achterstandsleerlingen (1.90-leerlingen). Dit betekent ook dat een allochtone leerling zeker niet per definitie een achterstandsleerling is, ook al is het opleidingsniveau van allochtone ouders over het algemeen wel duidelijk lager dan dat van autochtonen. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de positie van allochtonen in het Nederlandse onderwijs. Deze paragraaf richt zich op ontwikkelingen in de positie van achterstandsleerlingen.

In de cohortonderzoeken is een stijging in leerprestaties gesignaleerd bij alle groepen leerlingen, zowel bij de achterstandsleerlingen als bij de leerlingen die niet tot die categorie gerekend kunnen worden. Aan de relatieve positie van de achterstandsleerlingen is zodoende weinig veranderd. De vooruitgang is relatief beperkt onder de autochtone achterstandsleerlingen, zodat hun relatieve positie zelfs iets is verslechterd. Op het gebied van rekenen is de hebben de allochtone achterstandsleerlingen het verschil met de autochtone achterstandsleerlingen ongedaan gemaakt (Mulder, Roeleveld, Van der Veen & Vierke, 2005).

Wat betreft de schoolloopbaan na de basisschool is er weinig veranderd aan de relatieve positie van de achterstandsleerlingen. Het percentage achterstandsleerlingen met een advies HAVO/VWO is weliswaar gestegen, maar dat geldt in vergelijkbare mate voor de overige leerlingen. Aan de andere kant van het spectrum valt de sterke stijging op van het aantal adviezen voor meer individueel onderwijs (VMBO-PRO en IWO). Dit komt geheel voor rekening van de autochtone en allochtone achterstandsleerlingen.

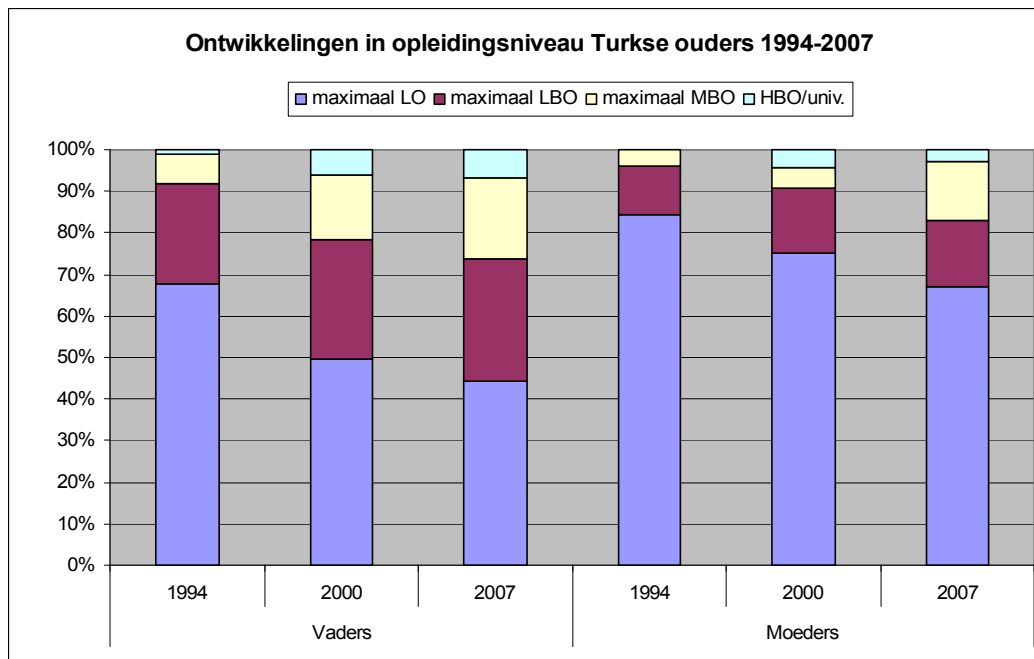
Voor allochtone achterstandsleerlingen geldt dat hun taalachterstand bij aanvang van de basisschool hun minder goede positie aan het eind van het secundair onderwijs grotendeels kan verklaren. Bij autochtone leerlingen zijn er meerdere factoren in het spel. Voor deze leerlingen geldt dat hun achterstand verder toeneemt na de basisschool. Aan het einde van het secundair onderwijs is hun achterstand groter dan die van andere leerlingen die met een zelfde uitgangspositie aan het einde van de basisschool. De autochtone achterstandsleerlingen krijgen bij gelijke prestaties vaak een wat lager advies en kiezen vaker voor een wat lager onderwijstype.

Positie van allochtonen in het Nederlandse onderwijs

In de voorafgaande paragraaf is de positie van autochtone en allochtone achterstandsleerlingen in het Nederlandse onderwijs besproken. Daarbij werd vastgesteld dat zich geen grote veranderingen hebben voorgedaan met betrekking tot de positie van deze leerlingen. Dat geldt zowel voor de autochtone als voor de allochtone achterstandsleerlingen. In deze paragraaf wordt de positie van alle allochtone leerlingen besproken. Een belangrijke verandering die in de tweede helft van jaren negentig heeft ingezet is het verbeterde opleidingsniveau van de allochtone ouders. Was het in de eerste helft van de jaren negentig nog uitzonderlijk als Turkse of Marokkaanse ouders een opleiding hoger dan het LBO-niveau hadden afgerond, tegenwoordig komt dat geregeld voor. Dit betekent ook dat een groot deel van de allochtone leerlingen niet meer als achterstandsleerling wordt aangemerkt. De veranderingen in het opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse vaders en moeders in de periode 1994-2007 worden in tabel 9 en 10 weergegeven. Figuur 4 en 5 geven een grafische illustratie van deze ontwikkeling. Het opleidingsniveau van de allochtonen in Nederland stijgt langzaam maar zeker. Dit geldt met name voor de Turken en Marokkanen, ook al blijft hun opleidingsniveau nog altijd achter bij dat van de autochtone Nederlanders. De stijging is vooral te danken aan het feit dat de tweede generatie migranten hun volledige opleiding in Nederland hebben gevolgd (Gijsberts & Herwijer, 2009).

Tabel 9: *Ontwikkelingen in opleidingsniveau Turkse ouders 1994-2007*

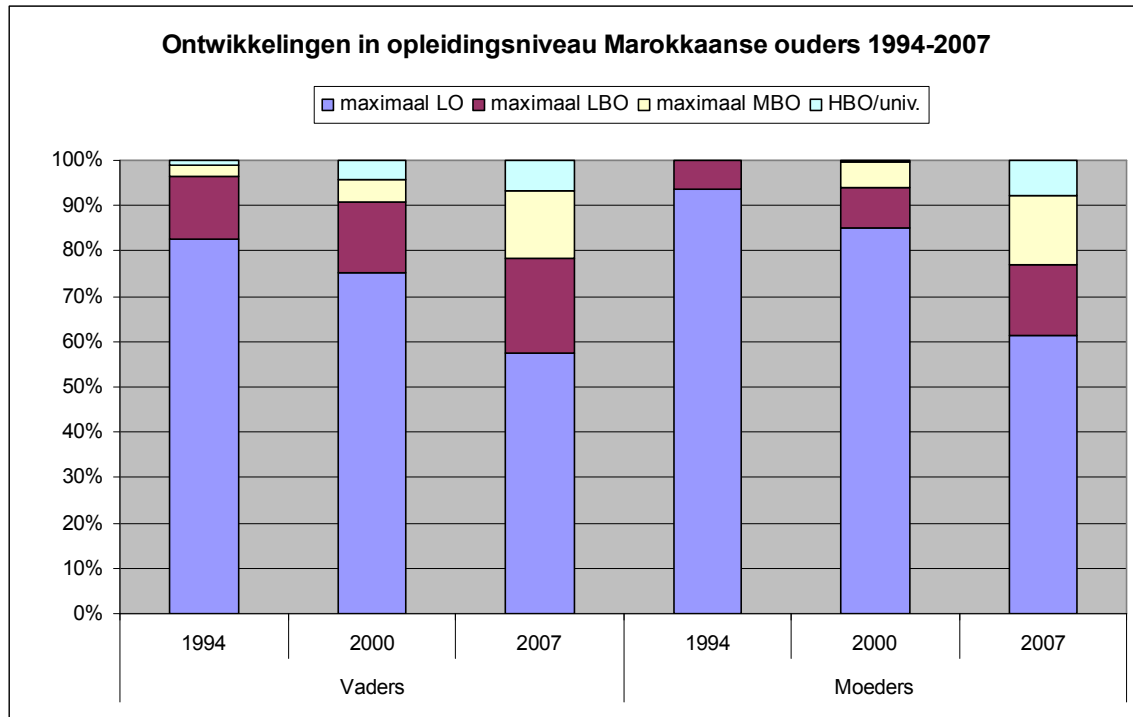
		Maximal LO	maximaal LBO	maximaal MBO	HBO/univ.
Vaders	1994	67.7%	24.2%	6.8%	1.2%
	2000	49.8%	28.5%	15.7%	6.0%
	2007	44.5%	29.4%	19.5%	6.7%
Moeders	1994	84.5%	11.6%	3.9%	0.0%
	2000	75.3%	15.4%	5.2%	4.1%
	2007	67.0%	16.2%	14.2%	2.7%



Figuur 4

Tabel 10: *Ontwikkelingen in opleidingsniveau Marokkaanse ouders 1994-2007*

		Maximal LO	maximaal LBO	maximaal MBO	HBO/univ.
Vaders	1994	82.8%	13.8%	2.6%	0.9%
	2000	75.3%	15.4%	5.2%	4.1%
	2007	57.3%	21.0%	14.9%	6.8%
Moeders	1994	93.5%	6.5%	0.0%	0.0%
	2000	85.2%	8.9%	5.6%	0.4%
	2007	61.4%	15.6%	15.3%	7.8%



Figuur 5

In tabel 11 wordt de ontwikkeling weergegeven voor Nederlandse vaders en moeders. Ook voor de autochtone Nederlanders geldt dat het opleidingsniveau aanzienlijk gestegen is. De groep autochtone achterstandsl leerlingen is in de loop der tijd dan ook flink afgenomen.

Tabel 11: *Ontwikkelingen in opleidingsniveau Nederlandse ouders 1994-2007*

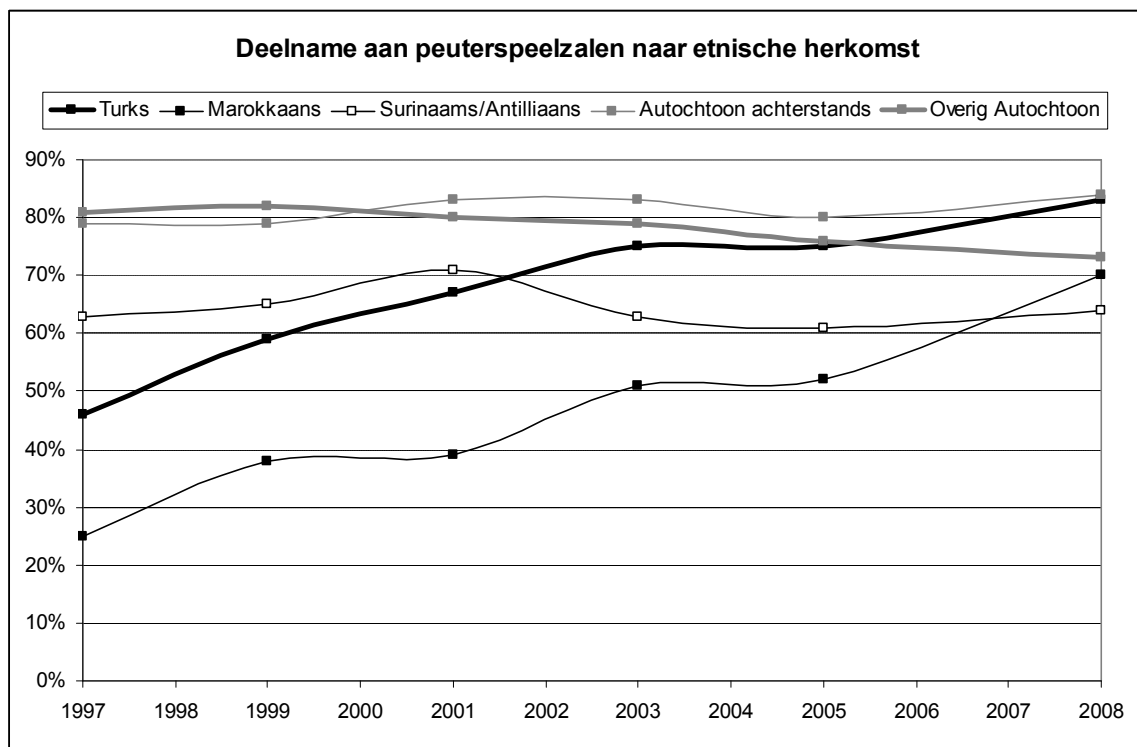
		Maximal LO	maximaal LBO	maximaal MBO	HBO/univ.
Vaders	1994	5.5%	43.6%	29.9%	21.0%
	2000	3.2%	37.9%	33.2%	25.7%
	2007	2.4%	30.5%	39.2%	28.0%
Moeders	1994	5.8%	46.6%	34.5%	13.2%
	2000	3.3%	38.1%	40.1%	18.4%
	2007	1.9%	26.7%	49.5%	21.9%

Bron: Prima 1994; PRIMA 2000; COOL 2007 (secundaire analyses)

Uit het jaarrapport integratie 2009 van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de taalachterstand waarmee allochtone leerlingen aan hun schoolloopbaan beginnen nog steeds groot is, maar wel langzaam kleiner wordt (Gijsberts & Herwijer, 2009). Het bezoek aan peuterspeelzalen van Turkse en Marokkaanse kinderen is in tien jaar tijd sterk toegenomen (zie tabel 12 en figuur 6).

Tabel 12: *Deelname aan peuterspeelzalen naar etnische herkomst*

	Turks	Marokkaans	Surinaams/ Antilliaans	Autochtoon achterstands	Overig Autochtoon
1997	46%	25%	63%	79%	81%
1999	59%	38%	65%	79%	82%
2001	67%	39%	71%	83%	80%
2003	75%	51%	63%	83%	79%
2005	75%	52%	61%	80%	76%
2008	83%	70%	64%	84%	73%



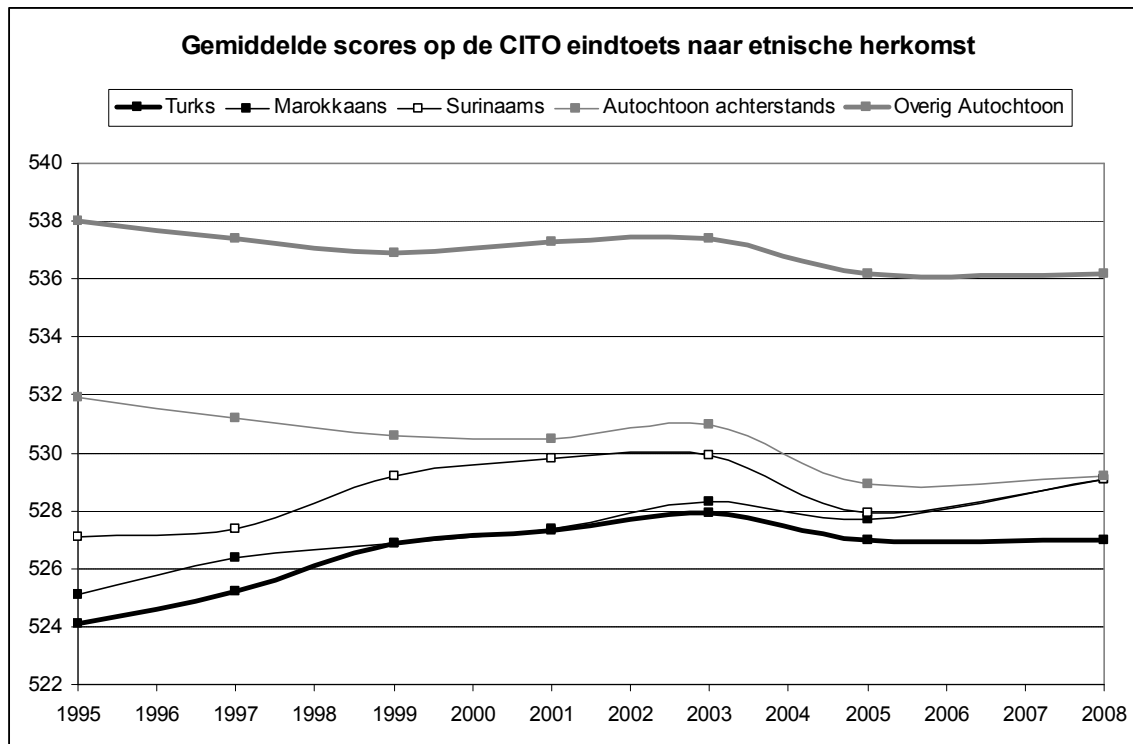
Figuur 6: *Deelname aan peuterspeelzalen naar etnische herkomst*

Ook al zijn de taalprestaties van de Turkse en Marokkaanse leerlingen in de loop der tijd verbeterd, toch hebben ze aan het einde van de basisschool nog steeds een taalachterstand van circa twee jaar op hun autochtone leeftijdgenoten. Hun progressie op rekengebied overtreft hun verbeteringen in taalprestaties. De rekenachterstand van de allochtone leerlingen aan het einde van het primair onderwijs is in de periode 1995-2008 gehalveerd. De verbeterde leerprestaties vertalen zich in hogere scores op de CITO eindtoets (zie tabel 13 en figuur 7). Ook al omdat de autochtone leerlingen een lichte achteruitgang laten zien, is de achterstand van de allochtone leerlingen in de periode 1995-2008 duidelijk verminderd. Zo is het verschil tussen de Marokkaanse en de autochtone leerlingen (uitgezonderd de autochtone achterstandsleerlingen) teruggebracht van 12.9 naar 7.1 punten. De verbeterde scores op de CITO eindtoets leiden tot hogere schooladviezen. Het

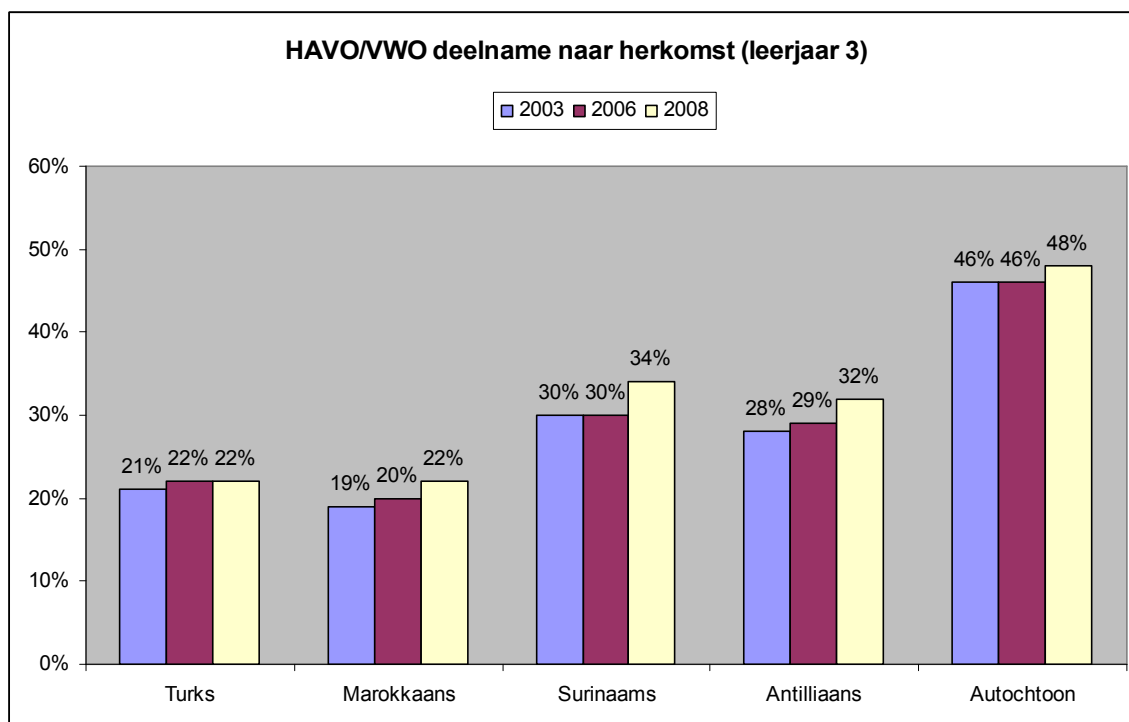
percentage leerlingen met een HAVO/VWO advies lag in 2008 voor Turkse en Marokkaanse leerlingen even boven de 20%. Dit alles neemt niet weg dat de deelname aan HAVO/VWO onderwijs bij Turkse en Marokkaanse leerlingen - ondanks de stijgende lijn - nog steeds veel lager is dan onder autochtone leerlingen (zie figuur 8). Van deze laatste groep gaat bijna 50% naar HAVO of VWO. Leerlingen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst nemen een tussenpositie in. De schoolloopbanen in het secundair onderwijs van allochtone leerlingen verlopen in vergelijking met die van autochtone leerlingen minder voorspoedig. Ze lopen vaker vertraging op en hun slaagpercentages liggen lager.

Tabel 13: *Gemiddelde totaalscores op de CITO eindtoets basisonderwijs naar etnische herkomst en schooljaar*

	Turks	Marokkaans	Surinaams	Autochtoon achterstands	Overig Autochtoon
1995	524.1	525.1	527.1	531.9	538.0
1997	525.2	526.4	527.4	531.2	537.4
1999	526.9	526.9	529.2	530.6	536.9
2001	527.3	527.4	529.8	530.5	537.3
2003	527.9	528.3	529.9	531.0	537.4
2005	527.0	527.7	527.9	528.9	536.2
2008	527.0	529.1	529.1	529.2	536.2



Figuur 7: *Gemiddelde totaalscores op de CITO eindtoets basisonderwijs naar etnische herkomst en schooljaar*

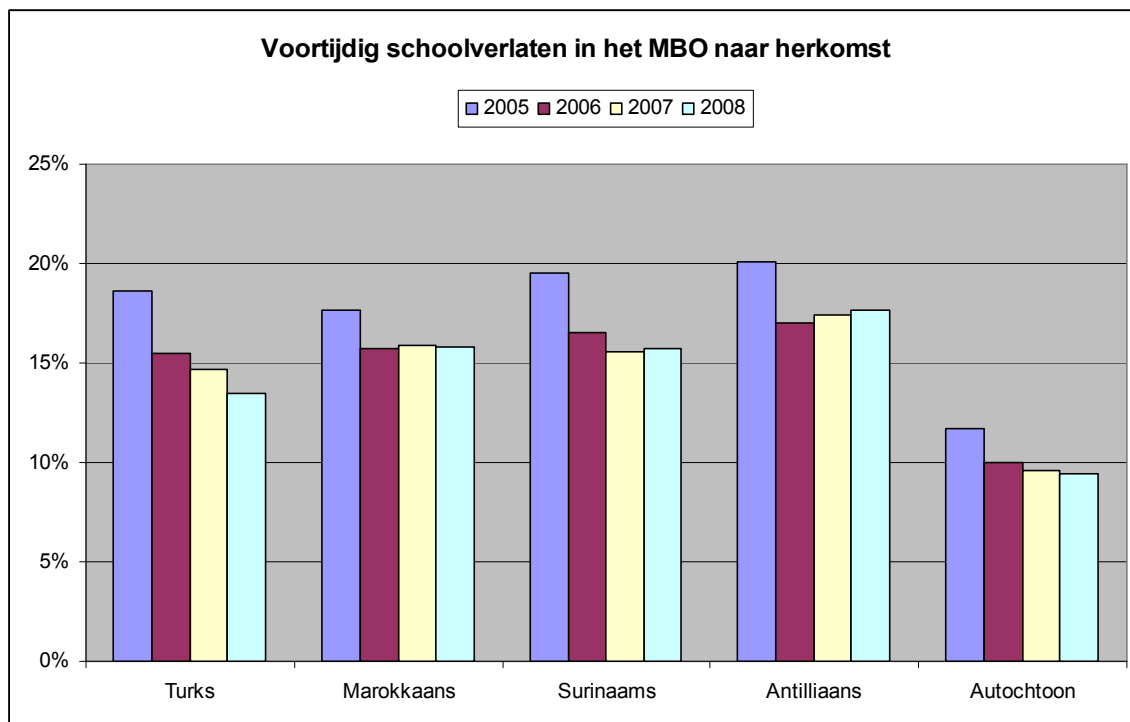


Figuur 8

Allochtone jongeren kwalificeren zich in meerderheid via het MBO voor de arbeidsmarkt. Binnen het MBO zijn allochtone leerlingen vaker te vinden op de lagere niveaus, maar ook hier toont de deelname aan de hogere niveaus van de Turkse en Marokkaanse leerlingen een stijgende lijn over de periode 2005-2008. Over dezelfde periode vertoont het percentage voortijdig schoolverlaters voor alle groepen leerlingen een dalende trend, hoewel de percentages voor allochtonen nog steeds hoger liggen dan voor autochtonen (zie tabel 14 en figuur 9).

Tabel 14: *Voortijdig schoolverlaten in het MBO naar herkomst*

	Turks	Marokkaans	Surinaams	Antilliaans	Autochtoon
2005	18.6%	17.7%	19.5%	20.1%	11.7%
2006	15.5%	15.7%	16.5%	17.0%	10.0%
2007	14.7%	15.9%	15.6%	17.4%	9.6%
2008	13.5%	15.8%	15.7%	17.7%	9.4%



Figuur 9

De instroom van allochtonen in het hoger onderwijs is sinds medio jaren negentig fors toegenomen. Voor Turken en Marokkanen is de instroom verdubbeld en ook voor Surinamers is er sprake van een sterke toename. Het verschil met de autochtone Nederlanders is zodoende duidelijk kleiner geworden. Ongeveer de helft van de allochtone instroom in het HBO is afkomstig uit het MBO. Bij de autochtone leerlingen komt deze doorstroom via de beroepskolom veel minder vaak voor. Van deze instromers heeft de meerderheid een HAVO/VWO vooropleiding achter de rug. Net als in het MBO verloopt de studie van de allochtone studenten minder voorspoedig dan die van autochtone studenten. Er is meer uitval en het duurt langer om de studie succesvol af te sluiten.

In steden als Rotterdam en Amsterdam is de meerderheid van de basisschoolleerlingen van allochtone afkomst. Voor circa 40% van de basisscholen in Amsterdam en Rotterdam lag het percentage allochtone leerlingen in het schooljaar 2006-2007 boven de 80%. Ondanks initiatieven om een evenwichtiger samenstelling van schoolpopulaties te bewerkstelligen is deze segregatie nog niet tot staan gebracht. Dat geldt evenzeer voor het secundair als primair onderwijs (Gijsberts en Herwijer, 2009). Het tegengaan van segregatie wordt vaak als een nastrevenswaardig doel op zich gezien. Bovendien blijkt dat de onderwijspositie van leerlingen die op een basisschool met veel allochtone achterstandsleerlingen hebben gezeten aan het eind van het secundair onderwijs iets lager is dan die van andere leerlingen, ook als men rekening houdt met hun leerprestaties, schooladvies en individuele achtergrondkenmerken (Mulder, Roeleveld, Van der Veen & Vierke, 2005). Een hoge concentratie van allochtone leerlingen lijkt een risicofactor met betrekking tot voortijdig schoolverlaten (Herwijer, 2008).

Conclusies

Leerprestaties

De scores van de Nederlandse leerlingen liggen in internationaal onderzoek bijna altijd boven het gemiddelde liggen. Op de mondiale ranglijst staat Nederland vaak wat lager vanwege de hoge scores in landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan. Wat betreft ontwikkelingen in de tijd gaat het te ver om te stellen dat er sprake is van een duidelijke achteruitgang in leerprestaties in Nederland, maar er is in ieder geval geen sprake is van vooruitgang. Voor zover er sprake is van een achteruitgang geldt die zowel te gelden voor het primair als het secundair onderwijs. Recente kritiek op de kwaliteit van het onderwijs is in de eerste plaats gericht op het voortgezet onderwijs, maar juist voor deze sector wordt geen statistisch significante achteruitgang aangetroffen (zie tabel 2). Binnen het primair onderwijs richt de kritiek zich in de eerste plaats op het rekenonderwijs. De cijfers wijzen echter eveneens op een achteruitgang in leesvaardigheid.

De aanwijzingen voor een teruggang in leerprestaties zoals die naar voren komen in de internationale surveys, worden nauwelijks bevestigd door de meer gedetailleerde nationale peilingonderzoeken (PPON) die sinds 1987 worden uitgevoerd door het CITO. Alleen voor het domein rekenen/wiskunde zijn duidelijke ontwikkelingen waar te nemen. De prestaties op basale onderwerpen zijn duidelijk verbeterd, maar daar staat een even sterke negatieve trend tegenover voor bewerkingsopgaven. Bij de interpretatie van deze gegevens zou men eventueel rekening kunnen houden met het gegeven dat de omvang van het speciaal onderwijs in de loop der tijd is afgenomen, terwijl het totale leerlingenbestand is toegenomen.

Het in algemene zin redelijk positieve beeld van het Nederlandse onderwijs zoals dat uit internationale surveys en de peilingonderzoeken van het CITO naar voren komt wordt ook bevestigd in de rapportages van de onderwijsinspectie (Onderwijsverslag 2008/2009). De percentages zeer zwakke scholen liggen zowel in het primair als secundair onderwijs op iets meer dan 1%.

Opleidingsniveau

Terwijl Nederland tot de wereldtop behoort waar het gaat om leerprestaties, komt een wat ander beeld naar voren als we kijken naar het opleidingsniveau. Uit door de OESO gepubliceerde gegevens (Education at a Glance 2009) blijkt dat het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking net iets hoger ligt dan het gemiddelde van de OESO landen. In de periode 1998-2007 is het percentage personen met een diploma op tertiair niveau in de leeftijdscategorie 25-64 gestegen van 24% naar 31%. Deze ontwikkeling houdt gelijke tred met het gemiddelde in de OESO landen (zie ook figuur 2). De topprestatie als het gaat om leerprestaties wordt dus niet geëvenaard als het gaat om de gerealiseerde opleidingsniveaus.

Voortijdig schoolverlaten

Het voortijdig schoolverlaten in Nederland vertoont sinds 2000 een neergaande trend, maar het verschil tussen het streefniveau en het gerealiseerde niveau blijft aanzienlijk. De Nederlandse ontwikkeling steekt gunstig af tegen de gemiddelde trend in Europa, maar qua percentage voortijdig schoolverlaten neemt Nederland in Europa nog steeds een middelmatige positie in.

Onderwijsuitgaven

Een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven wordt gespendeerd aan onderwijs. Het Nederlandse percentage (12.0 % in 2006; Education at a Glance, 2009) ligt beneden het gemiddelde OESO

percentage. Wel is er sprake van een bovengemiddelde stijging van dit percentage over de periode 1995 tot 2006. De kosten per leerling lagen in 2006 in bijna alle onderwijsniveaus boven het OESO gemiddelde. Alleen in het primair onderwijs waren de kosten per student een fractie lager (\$6.425 vs. \$6.437). De hoofdmoot van de onderwijsuitgaven zijn de salariskosten voor de leerkrachten. In Nederland liggen de salarissen voor leerkrachten zowel in het primair als het secundair onderwijs boven het OESO gemiddelde.

Gelijkheid

Positie van allochtone leerlingen

Uit PISA 2006 blijkt dat de achterstand van leerlingen uit een migrantengezin in Nederland beduidend groter zijn dan het OESO gemiddelde. Verder valt op dat immigranten uit de tweede generatie (in Nederland geboren) het zeker niet beter doen dan de immigranten van de eerste generatie. Uit nadere analyses komt wel naar voren dat het opleidingsniveau van de allochtonen in Nederland langzaam maar zeker stijgt. Dit geldt vooral voor de Turken en Marokkanen, ook al blijft hun opleidingsniveau nog altijd achter bij dat van de autochtone Nederlanders. De stijging is vooral te danken aan het feit dat de tweede generatie migranten hun volledige opleiding in Nederland heeft gevolgd.

De taal en reken prestaties van allochtone leerlingen in het basisonderwijs laten een stijgende lijn zien. en er is sprake van een toegenomen deelname van allochtone leerlingen aan HAVO VWO, en eveneens een flinke toename van autochtone studenten in het tertiair onderwijs. Voor Turken en Marokkanen is de instroom verdubbeld en ook voor Surinamers is er sprake van een sterke toename. Over de periode (2005- 2008) vertoont het percentage voortijdig schoolverlaters voor alle groepen leerlingen een dalende trend, hoewel de percentages voor allochtonen nog steeds hoger liggen dan voor autochtonen. Een hardnekkig verschijnsel is de hoge concentratie van etnische minderheden in sommige scholen in de grote steden. Voor circa 40% van de basisscholen in Amsterdam en Rotterdam lag het percentage allochtone leerlingen in het schooljaar 2006-2007 boven de 80%.

De mate waarin leerprestaties bepaald worden door de sociaal economische en culturele status van het milieu van herkomst

Een andere indicator voor (on)gelijkheid is de mate waarin de leerprestaties bepaald worden door de sociaal economische status van het milieu van herkomst van de leerlingen. Opnieuw uitgaande van PISA gegevens blijkt dat Nederland op deze indicator iets boven het OESO gemiddelde zit, en dus iets minder goed scoort op gelijkheid dan het gemiddelde OESO land. Uit onderzoek van Luyten (2008), waarbij het aantal boeken thuis is gebruikt als indicator voor cultureel kapitaal, komt naar voren dat de prestaties in het basisonderwijs (PIRLS data) in Nederland beneden gemiddeld bepaald worden door het aantal boeken thuis (correlatie van .23), terwijl dit in het voortgezet onderwijs (PISA data) in veel sterkere mate het geval is (correlatie van .41)

Spreiding (variantie) van leerprestaties

Een derde gelijkheidsindicator is de variantie tussen leerlingen en tussen scholen. PISA gegevens laten zien dat de variantie in leerprestaties tussen leerlingen, binnen scholen betrekkelijk laag is, terwijl de variantie tussen scholen juist bijzonder hoog is (rond de 60%). Dit hangt samen met de sterk gecategoriseerde onderwijsstructuur in het voortgezet onderwijs in Nederland. Opmerkelijk, gezien opnieuw de sterk gecategoriseerde onderwijsstructuur, is overigens dat de variantie tussen scholen op de index voor sociaal economische status juist betrekkelijk laag is, en iets onder het

OESO gemiddelde ligt. De situatie in Nederland steekt zelfs gunstiger af tegen enkele landen die een niet categoriaal, comprehensief stelsel hebben.

(On)gelijkheid in het onderwijs heeft verschillende facetten. Waar uit internationaal onderzoek naar voren komt dat de ongelijkheid en de gemiddelde prestaties van categorale, sterk gestratificeerde onderwijsstelsels ongunstig afsteken tegen geïntegreerde stelsels voor voortgezet onderwijs doet Nederland het relatief nog niet zo slecht, wanneer er bijvoorbeeld gekeken wordt naar de mate waarin sociaal economische status, op individueel niveau de leerprestaties bepaalt.

Referenties

- Beaton, A.E., Mullis, I.V.S., Martin, M.O, Gonzales, E.J., Kelly, D.L. & Smith, T.A. (1996): *Mathematics Achievement in the Middle School Years, IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, MA, USA: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Beaton, A.E., Martin, M.O., Mullis, I.V.S., Gonzales, E.J., Kelly, D.L. & Smith, T.A. (1996): *Science Achievement in the Middle School Years, IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, MA, USA: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J. van, Knipping, C., Koopmans, A. & Vierke, H. (2008). *De Beleidscontext van Zwakpresterende Scholen*. Nijmegen: ITS
- Gijsberts, M. & Herwijer, L. (2009). Onderwijs en Opleidingsniveau. In: Gijsberts, M. en Dagevos, J. (red.). *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hanushek, E. & Woessmann, L. (2005). *Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries*. www.CESifo.de.
- Herwijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de Start. De school verlaten zonder Startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De Staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en Ontwikkeling Zeer Zwakke Scholen in het Basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Knecht-Van Eekelen, A., Gille, E. & Van Rijn, P. (2007). *Resultaten PISA-2006, Praktische Kennis en Vaardigheden van 15-jarigen, Nederlandse Uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het Gebied van Natuurwetenschappen, Leesvaardigheid en Wiskunde in het Jaar 2006*. Arnhem:CITO
- Luyten, H. (2008). *Empirische Evidentie voor Effecten van vroegtijdige Selectie in het Onderwijs, Literatuurstudie in Opdracht van het Ministerie van OCW*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Gedragwetenschappen.
- Martin, M.O., Mullis, I.V.S., Beaton, A.E., Gonzales, E.J., Smith, T.A. & Kelly, D. (1997). *Science Achievement in the Primary School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Chestnut Hill: TIMSS international study center, Boston College.
- Martin, M.O, Mullis, I.V.S., Gonzales, E.J., Gregory, K.D., Smith, T.A., Chrostowski, S.J., Garden, R.A. & O'Connor, K.M. (2000): *TIMSS 1999 International Science Report; Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eighth Grade*. Boston: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Martin, M.O, Mullis, I.V.S., Gonzales, E.J.& Chrostowski, S.J. (2004). *TIMSS 2003 International Science Report; Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science*

- Study at the Fourth and Eighth Grades*. Boston: TIMSS& PIRLS International Study Center.
- Martin, O., Mullis, I.V.S. & Foy, P. (2008) *TIMSS 2007 International Report, Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. Boston: TIMSS& PIRLS International Study Center.
- Mulder, L., Roeleveld, J., Veen, I van der & Vierke, H (2005). *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002, Ontwikkelingen in Basis- en Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam; ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Gonzalez, E.J. & Kennedy, A.M. (2003). *PIRLS 2001 International Report*. Boston: International Study Center.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Kennedy, A.M. & Foy, P. (2007). *PIRLS 2006 International Report*. Boston: International Study Center.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Beaton, A.E., Gonzales, Kelly, D. & Smith, T.A. (1997). *Mathematics Achievement in the Primary School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Chestnut Hill: TIMSS international study center, Boston College.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O, Gonzales, E.J., Gregory, K.D., Garden, R.A., O'Connor, K.M., Chrostowski, S.J. & Smith, T.A. (2000): *TIMSS 1999 International Mathematics Report; Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eighth Grade*. Boston: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O, Gonzales, E.J.& Chrostowski, S.J. (2004). *TIMSS 2003 International Mathematics Report; Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. Boston: TIMSS& PIRLS International Study Center.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O, & Foy, P. (2008). *TIMSS 2007 International Mathematics Report; Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. Boston: TIMSS& PIRLS International Study Center.
- OESO (2001). *Knowledge and Skills for Life, First Results from the OESO Programme for International Student Assessment (PISA 2000)*. Paris: OESO.
- OESO (2004). *Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003*. Paris: OESO.
- OESO (2004). *Problem Solving for Tomorrow's World, First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*. Paris: OESO.
- OESO (2007). *PISA 2006, Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 1: Analysis*. Paris: OESO.
- OESO (2007). *PISA 2006, Volume 2: Data/Données*. Paris: OESO.
- OESO (2008). *Education at a Glance 2008, OESO Indicators*. Paris: OESO.
- OESO (2009). *Education at a Glance 2009, OESO Indicators*. Paris: OESO.
- OESO (2010). *Against the Odds, Disadvantaged Students that Succeed at School*. Paris:OESO, in press.
- Rindermann, H. (2007). The g-Factor of International Cognitive Ability Comparisons: The Homogeneity of Results in PISA, TIMSS, PIRLS and IQ-Tests Across Nations. *European Journal of Personality*, 21, 667-706.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op Peil? Een Samenvattend Overzicht van 20 Jaar PPO*. Arnhem: CITO.
- Wijnstra, J.M. (2001). *Bruikbare Kennis en Vaardigheden voor Jonge Mensen, Nederlandse Uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het Gebied van Begrijpend Lezen, Wiskunde en Natuurwetenschappelijke Vakken in het Jaar 2000*. Arnhem: CITO.

HOOFDSTUK 4: DE SELECTIVITEIT EN BEROEPSGERICHTHEID VAN ONDERWIJSSYSTEMEN

Jan van Ravens

Voortbouwend op de indicatoren die zijn besproken in de eerdere hoofdstukken van dit rapport en deels op basis van aanvullende maatstaven, komen in dit hoofdstuk twee specifieke aspecten van de onderwijskwaliteit aan de orde: selectiviteit en de mate waarin onderwijssystemen jonge mensen voorbereiden op de arbeidsmarkt. Dit laatste aspect zal kortweg worden aangeduid als de 'beroepsgerichtheid' van onderwijssystemen. In Nederland en een aantal naburige landen, lijken selectiviteit en beroepsgerichtheid nauw met elkaar verbonden te zijn.

We buigen ons eerst over de fundamenteel verschillende paradigma's die landen in verschillende delen van de westerse wereld hanteren met betrekking tot selectie en het belang van beroepsgericht onderwijs. Vervolgens bespreken we drie manieren waarop dit gemeten kan worden. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk ligt de nadruk op de ruimere implicaties van selectiviteit, waarbij wordt aangetoond dat het ondanks bepaalde onzekerheden duidelijk is dat landen veel te winnen of te verliezen hebben bij het vormgeven van hun onderwijsbeleid.

Verskillende paradigma's voor beroepsgerichtheid

Op het eerste gezicht mag het vreemd lijken om de beroepsgerichtheid van een onderwijssysteem als een variabele te beschouwen. Onderwijsbeleidsmakers over de hele wereld zullen stellen dat het voorbereiden van de jeugd op de arbeidsmarkt in elk geval een van de doelstellingen van het onderwijssysteem is. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat er significante verschillen zijn in de mate waarin deze doelstelling een rol speelt in het onderwijsbeleid van de verschillende landen en de structuur van het onderwijssysteem beïnvloedt. Bovendien blijkt deze variabele door de tijd heen te veranderen, ook al komt dit niet vaak voor. We gaan eerst na wat de situatie is in een aantal OESO-landen en zullen aan de hand daarvan verschillende paradigma's onderscheiden.

In een geografisch gebied dat Duitsland en een aantal van zijn buurlanden omvat, is de beroepsgerichtheid van de onderwijssystemen sterker dan elders in de westerse wereld. Terwijl het basisonderwijs nog algemeen is, wordt in het voortgezet onderwijs direct onderscheid gemaakt. Selectie vindt in Nederland plaats vanaf 12 jaar en in Duitsland en Oostenrijk zelfs vanaf 10 jaar (OESO, 2005a:405). Op dat moment worden de kinderen verdeeld over een of meer beroepsgerichte opleidingen versus een of meer niet-beroepsgerichte opleidingen. Deze laatste zullen aangeduid worden als 'academisch'.

Een heel ander model – we kunnen zelfs spreken van een tegenovergesteld model – is te zien in Noord-Amerika, waar al het voortgezet onderwijs over het algemeen academisch is, tot de leeftijd van 18 jaar (UNESCO, 2010:368). Alle kinderen volgen hetzelfde, algemeen vormende onderwijs. Hoewel dit model beter zou aansluiten op de veelzijdige en onvoorspelbare behoeften van de arbeidsmarkt in een flexibele kenniseconomie³, en sociale verschillen zou verminderen (Schleicher, 2006), is de oorsprong historisch. Het middelbare onderwijs in Noord-Amerika is altijd algemeen geweest, ook in het industriële tijdperk. De noodzaak om een sterke nationale identiteit te kweken

³ Als mensen niet langer hun hele leven hetzelfde beroep uitoefenen, lijkt een brede, algemene voorbereiding op de arbeidsmarkt geschikter dan een specifieke beroepsopleiding (zie bijvoorbeeld Carnoy, 2004)

onder een immigrantenbevolking speelde een belangrijke rol in de ontwikkeling van het algemeen en overwegend academisch secundair onderwijs in de staten en provincies van Noord-Amerika.

Een interessant geval is Scandinavië⁴ dat de overstap heeft gemaakt van een beroepsgericht onderwijssysteem naar een algemeen vormend onderwijssysteem, hoewel er nog wel enkele onderlinge verschillen bestaan tussen de vier Scandinavische landen in de regio. We bespreken hier Zweden en Denemarken ter illustratie. Gedreven door de wens de leeropbrengsten te verhogen en (seks)ongelijkheid tegen te gaan is Zweden overgestapt op een volledig algemeen vormend onderwijssysteem, waarbij het primair onderwijs en het lagere secundair onderwijs zijn opgegaan in de Grundskola (voor 6/7-16 jarigen), gevolgd door de Gymnasieskola voor het hoger secundair onderwijs (16-19 jarigen). Hoewel de leerlingen in Zweden de keuze hebben tussen verschillende programma's binnen de Gymnasieskola, is de overgang van de Grundskola naar de Gymnasieskola niet een moment van gedwongen selectie. Bovendien worden de leerlingen in de Gymnasieskola niet volledig door de verschillende programma's van elkaar gescheiden; een deel van het curriculum blijft gemeenschappelijk (Eurydice en Eurostat, 2005:57). In Denemarken, daarentegen, hebben de kinderen na de Grundskola de keuze uit maar liefst vijf verschillende schooltypen (Eurydice en Eurostat, 2005:51). Dit onderstreept de historische verbondenheid van het onderwijssysteem in Denemarken met dat van Duitsland. De leeftijd waarop selectie in Denemarken plaatsvindt, is echter 16 en niet 12 zoals in Nederland of 10 in Duitsland.

Er zijn tegenwoordig meer landen die dezelfde overstap maken als de Scandinavische landen. In Europa is Polen een recent voorbeeld (Wisniewski, 2010). De UNEVOC, een afdeling van UNESCO die het beroepsonderwijs wereldwijd bestudeert, ziet een algemene trend in deze richting: "TVET⁵-onderwijs op lager secundair niveau werd traditioneel gevolgd door 'minder academische' leerlingen die een meer beroepsgerichte richting zochten in het secundair onderwijs of die het schoolsysteem vroeg verlieten en overstapten naar een gespecialiseerde beroepsopleiding of naar leerlingenschap binnen de beroepspraktijk. Dit type onderwijs is in de laatste jaren in veel landen, vooral in de meer ontwikkelde landen, verdwenen en vervangen door algemeen vormend onderwijs in het primair en lager secundair onderwijs. Deze trend heeft recentelijk navolging gekregen in ontwikkelingslanden, zoals Indonesië. In sommige OESO- en niet-OESO-landen wordt echter nog in beperkte mate op dit niveau beroepsgericht onderwijs aangeboden" (UNEVOC, 2007:19).

Het *Education for All Global Monitoring Report* vermeldt concrete voorbeelden van OESO- en niet-OESO-landen die nog steeds beroepsgericht onderwijs aanbieden op het niveau van lager secundair onderwijs: Nederland, Vlaanderen en de voormalige Nederlandse koloniën (UNESCO, 2007:58-59). Zoals we echter zojuist hebben opgemerkt, maakt Indonesië niet langer deel uit van deze groep. Het is opvallend dat een ontwikkelingsland als Indonesië, dat het onderwijssysteem van de voormalige kolonisator had overgenomen, het beroepsgerichte onderwijs op dit niveau inmiddels heeft afgeschaft, terwijl Nederland dat zelf niet heeft gedaan.

Andere landen hebben intussen al de volgende stap genomen en het beroepsgerichte onderwijs helemaal uit het secundair onderwijs verbannen en het volledig in het tertiair onderwijs ondergebracht⁶ (Carnoy, 2004). In dit licht bezien lijken landen die vasthouden aan het Duitse

⁴ De informatie in deze alinea is voornamelijk afkomstig uit het rapport 'Key data on education in Europe 2009', met name Hoofdstuk B - Organisatie, Sectie 1 - Structuren. Dit rapport is gepubliceerd door Eurydice en Eurostat.

⁵ TVET staat voor Technical and Vocational Education and Training (technisch onderwijs en beroeps-onderwijs)

⁶ In sommige landen zien we een relatief selectief systeem voor hoger onderwijs, naast vormen van vak- of beroepsgericht onderwijs die kunnen worden aangeduid als 'tertiair niet-hoger' onderwijs. In andere landen, bijvoorbeeld de VS, wordt al het tertiaire onderwijs hoger onderwijs genoemd, inclusief opleidingen die gelijk

model het risico te lopen nog verder achterop te raken. Hoe zorgelijk dit is, hangt af van de impact van selectiviteit en beroepsgerichtheid op de leerprestaties, het bereikte opleidingsniveau, de sociale cohesie, de economische concurrentiepositie en mogelijke andere private en publieke uitkomsten. Dit rapport behandelt enkele van deze onderwerpen en stipt een aantal andere kwesties aan. Een diepgaand onderzoek naar alle maatschappelijke en economische implicaties van selectiviteit in het onderwijs is niet mogelijk binnen de reikwijdte van dit rapport. We gaan nu kijken naar manieren om selectiviteit en beroepsgerichtheid te meten.

Hoe kunnen selectiviteit en beroepsgerichtheid in indicatoren worden uitgedrukt?

In hoofdstuk 2 van deze publicatie koppelden we selectiviteit aan kansengelijkheid: als leerlingen met een lage sociaal-economische status of een immigrantenachtergrond duidelijk achterblijven in leerprestaties en/of opleidingsniveau, kunnen we spreken van een selectief onderwijssysteem. In minder selectieve onderwijssystemen wordt de invloed van de achtergrond van leerlingen beter geneutraliseerd. In dit geval kan selectiviteit worden gemeten aan de hand van een output-indicator: leerprestaties, en de ongelijkheid daarin, of kansengelijkheid.

Hieronder zullen we drie aanvullende benaderingen bespreken:

- We operationaliseren selectiviteit en beroepsgerichtheid door middel van een aantal gestructureerde kenmerken van onderwijssystemen,
- We meten beroepsgerichtheid aan de hand van het aantal leerlingen in beroepsopleidingen,
- We beschouwen selectiviteit als de discrepantie tussen opleidingsniveau (attainment) en leerprestaties (achievement).

Deze bespreking effent de weg voor onderzoek naar de relatie tussen selectiviteit en beroepsgerichtheid. Tot nu toe hebben we deze twee concepten in combinatie met elkaar gebruikt. Intuïtief wordt aangenomen dat als een onderwijssysteem selectief is, naar welke maatstaf dan ook, dit gewoonlijk wordt veroorzaakt door het feit dat het zich richt op het voorbereiden van studenten voor een bepaald ambacht, vak of beroep, zelfs al op secundair niveau. Voorlopig gaan we verder op basis van deze veronderstelling, maar zullen deze later kritischer bekijken.

Selectiviteit en beroepsgerichtheid bepaald aan de hand van structurele kenmerken

In deze eerste benadering kijken we naar structurele kenmerken van de onderwijssystemen zelf, in plaats van naar hun prestaties. Voortbouwend op een benadering gehanteerd door Luyten en anderen (OESO, 2005b:48-62), ontwikkelde OESO (2005a:403) een samengestelde indicator aangeduid als het *gemiddelde van gestandaardiseerde indicatoren voor stratificatie*. Het is het gemiddelde van de volgende drie componenten⁷:

- *Het aantal schooltypen of afzonderlijke onderwijsprogramma's beschikbaar voor 15-jarigen.* In OESO-landen lijkt dit aantal te variëren van één (bijv. in Noord-Amerika en Scandinavië) tot vier (bijv. Nederland, Duitsland, België) of zelfs vijf (in Tsjechië en Slowakije). Het concept schooltype of afzonderlijk onderwijsprogramma is echter enigszins arbitrair. Het

zijn aan vormen van tertiair beroepsonderwijs in Europa die niet tot het hoger onderwijs behoren. Sommige landen hanteren blijkbaar een engere definitie van 'hoger onderwijs' dan andere. Daarom geven we de voorkeur aan de neutralere term 'tertiair onderwijs' in plaats van 'hoger onderwijs'.

⁷ Hoe de samengestelde indicatoren zijn berekend wordt uitgelegd in OESO, 2005:405.

VMBO in Nederland wordt bijvoorbeeld als één schooltype beschouwd, maar hierin bestaat zowel verticale differentiatie (niveaus) als horizontale differentiatie (diverse richtingen op hetzelfde niveau gericht op verschillende ambachten en beroepen op de arbeidsmarkt).

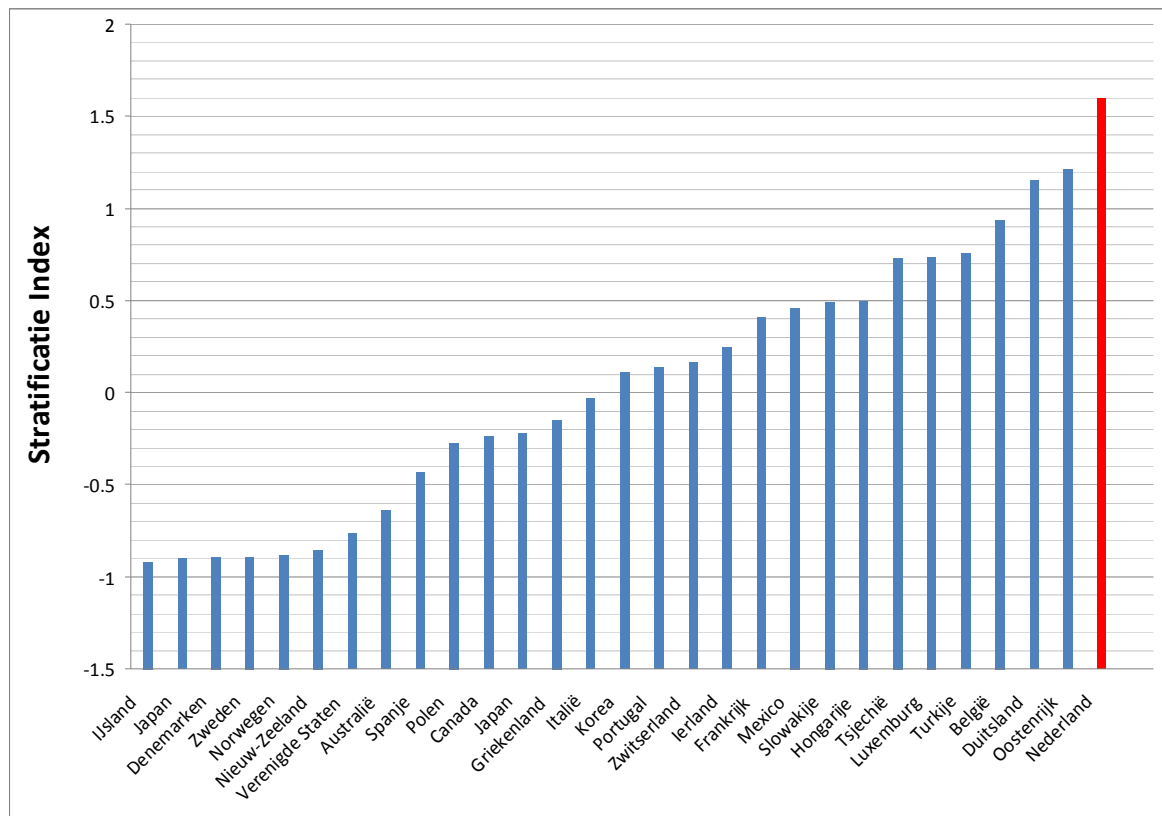
- *Het aandeel 15-jarigen in onderwijsprogramma's die toegang bieden tot beroepsopleiding op een volgend niveau of directe toegang tot de arbeidsmarkt.* Voor Nederland betreft dit het schooltype VMBO. Volgens landelijke gegevens volgde in 2006 ongeveer 56% van de 15-jarige leerlingen een beroepsgerichte opleiding in het voortgezet onderwijs⁸ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009:17). De OESO-rapporten meldden zelfs een hoger cijfer: 61,3% voor 2003 (OESO, 2005a:405). Beide cijfers zijn veruit het hoogst van alle landen, zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien.
- *De leeftijd waarop eerste selectie plaatsvindt in het onderwijssysteem.* Zoals eerder opgemerkt is dat 12 jaar in Nederland en 10 jaar in Duitsland en Oostenrijk (OESO, 2005a:405). In drie Oost-Europese landen en in Turkije vindt eerste selectie plaats met 11 jaar. Opvallend is de leeftijd die de OESO noemt voor Canada en de VS: 16 en niet 18 zoals men zou verwachten op basis van het feit dat tussen 16 en 18 slechts één schooltype beschikbaar is. Dit suggereert eveneens een bepaalde mate van willekeur. Er is dan misschien een *overgang* op 16-jarige leeftijd – van *junior* naar *senior high-school* – maar dat is niet hetzelfde als *selectie*. Een andere kwestie die het er niet makkelijker op maakt, is het verschil tussen selectie en keuze. In het geval van selectie, wordt een leerling min of meer in een bepaalde richting gedwongen, op mogelijk een lager niveau dan gewenst. In het geval van keuze draait het om eigen voorkeur en vrije wil. Voor leerlingen in de Zweedse Gymnasieskola, is er een scala aan ‘programma's’ beschikbaar waaruit de leerlingen hun keuze kunnen maken. De programma's kunnen slechts een deel van het curriculum uitmaken. Leerlingen kunnen zo uiteindelijk een overwegend algemeen programma volgen, een beroepsgericht programma of een combinatie van de twee. Ze blijven echter binnen hetzelfde schooltype gedurende het hoger secundair onderwijs (Eurydice en Eurostat, 2005:57). We zouden deze verdeling over de verschillende programma's een vorm van ‘selectie’ kunnen noemen, maar dit is dan wel een ‘lichte’ vorm van selectie in vergelijking met de meer ingrijpende en resolute vorm van onderwijsselectie zoals plaatsvindt in Duitsland en Nederland.

We kunnen concluderen dat ook de OESO selectiviteit koppelt aan beroepsgerichtheid: de eerste en derde component van deze samengestelde indicator heeft betrekking op selectiviteit en de tweede heeft betrekking op beroepsgericht onderwijs. Men zou zelfs kunnen aanvoeren dat de naam van deze samengestelde indicator - *gemiddelde van gestandaardiseerde indicatoren voor stratificatie* – enigszins misleidend is. Het is vooral de eerste component – het aantal parallelle richtingen – die een indicatie vormt van stratificatie. De tweede is over de ‘omvang’ van het aantal leerlingen in het

⁸ Volgens landelijke gegevens (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009:17) volgde in 2006 94% van alle kinderen in Nederland na de basisschool regulier secundair onderwijs. Deze gegevens maken geen onderscheid naar verschillende richtingen. Na twee jaar secundair onderwijs volgde 38% van het oorspronkelijke aantal leerlingen dat de basisschool verliet, een richting die direct voorbereid is op hoger onderwijs. 53% volgde het VMBO. 6% ging direct na het basisonderwijs naar een speciale onderwijsvorm, waarvan de helft naar het beroepsgerichte ‘praktijkonderwijs’ of ander praktisch onderwijs. De resterende 3% lijkt de school op 14- of 15-jarige leeftijd te hebben verlaten. Als we de 53% in het VMBO optellen bij de 3% in het ‘praktijkonderwijs’ komen we op de 56% die hier in de tekst wordt genoemd. Een duidelijke verklaring voor het verschil met het OESO-percentage van 61,3% voor 2003 is er niet. De twee percentages zijn weliswaar in verschillende jaren gemeten – 2003 versus 2006 – zodat er inderdaad in de tussentijd een verandering kan zijn opgetreden, maar het is onwaarschijnlijk dat dit een verklaring is voor het totale verschil.

beroepsonderwijs, en hoewel verre van irrelevant, is dit niet hetzelfde als stratificatie. De derde component is de leeftijd waarop eerste selectie plaatsvindt, wat zeker duidt op selectiviteit maar niet op stratificatie, en bovendien op een wat willekeurige wijze lijkt te zijn toegepast. Daarnaast zou het het overwegen waard zijn om deze samengestelde indicator verder te ontwikkelen, door bijvoorbeeld niet alleen stratificatie bij 15 maar ook bij 18 te meten, het moment waarop de meeste leerlingen het secundair onderwijs verlaten. In Denemarken is er bijvoorbeeld maar één richting beschikbaar voor 15-jarigen, maar verschillende voor 18-jarigen, zoals we hierboven hebben gezien.

Figuur 1 geeft de indicator weer voor alle OESO-landen met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Opgemerkt moet worden dat de gegevens voor de tweede component – het percentage 15-jarigen in beroepsgerichte opleidingen – ontbraken of niet van toepassing waren voor vijf landen, waaronder Duitsland en Canada. De score voor deze landen in figuur 1 is dus slechts gebaseerd op 2 van de 3 componenten. Voor het gemak is de indicator kortweg aangeduid als index voor stratificatie.



Bron: gebaseerd op OESO, 2005a:405.

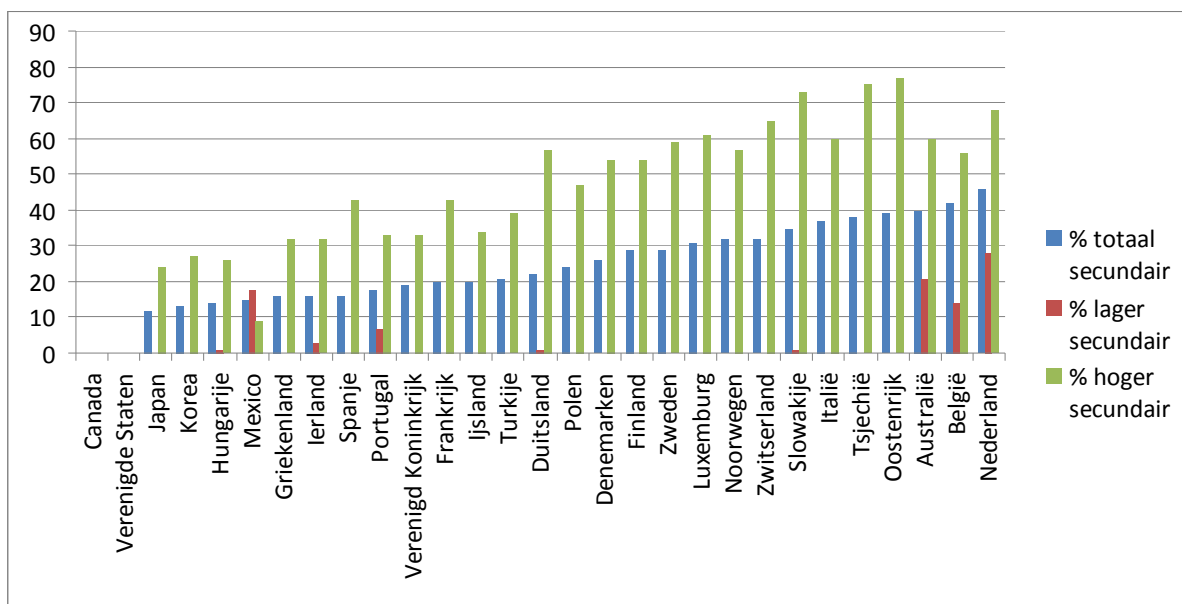
Figuur 1: *Index voor stratificatie (2003)*

Zoals te verwachten, zien we bij de Scandinavische landen en de Verenigde Staten de laagste waarden, evenals bij Nieuw-Zeeland en Australië. De enigszins hogere waarde voor Canada moet worden toegeschreven aan het ontbreken van de tweede component, aangezien Canada het laagste aantal beschikbare richtingen heeft voor 15-jarigen en de hoogste leeftijd waarop eerste selectie plaatsvindt. En ook zoals te verwachten treffen we Duitsland en de meeste van zijn burens rechts in het spectrum aan, met een extreme score voor Nederland, zelfs hoger dan Duitsland en Oostenrijk, waar de eerste selectie al op 10-jarige leeftijd plaatsvindt. Denemarken zou waarschijnlijk een paar

plaatsen naar rechts opschuiven als stratificatie en deelname aan beroepsgerichte opleidingen ook op 18-jarige leeftijd zouden worden gemeten.

Het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen in verhouding tot het totaal aantal leerlingen in het secundair onderwijs

Zoals we hierboven zagen, bestaat de tweede component van de index voor stratificatie uit het aantal 15-jarige leerlingen dat beroepsgericht secundair onderwijs volgt, als aandeel van het totaal aantal 15-jarigen in het secundair onderwijs. Gegevens van UNESCO stellen ons in staat deze component nader te bekijken en onderscheid te maken tussen (i) het aandeel secundair beroepsgericht onderwijs in het totaal van secundair onderwijs (de blauwe staven in figuur 2); (ii) dezelfde indicator voor alleen het lagere secundair onderwijs (de rode staven) en (iii) hetzelfde voor alleen het hogere secundair onderwijs. UNESCO hanteert een eigen systeem voor het groeperen van landen. Een van de groepen is ‘Noord-Amerika en West-Europa’. Uit deze groep hebben we alle niet-OESO-landen verwijderd en alle OESO-lidstaten uit andere regio's van de wereld toegevoegd. Opgemerkt moet worden dat in figuur 2, de gegevens voor ‘% beroepsgericht laag’ (de rode staven) ontbreken voor Tsjechië, Frankrijk, Polen en Spanje. In alle andere gevallen is de waarde nul als de rode staaf ontbreekt. Voor Canada en de Verenigde Staten zijn alle waarden nul.



Bron: UNESCO Institute for Statistics, 2009:106-113

Figuur 2: *Leerlingen in beroepsgerichte opleidingen als aandeel in het totaal aantal leerlingen in het secundair onderwijs (2007)*

Figuur 2 laat duidelijk zien dat grote aantallen kinderen in beroepsgerichte onderwijsrichtingen in het lager secundair onderwijs eigenlijk alleen maar voorkomen in Nederland en België. Mexico vertoont weliswaar ook een hoge waarde, maar dit is waarschijnlijk het gevolg van een verschil in arbeidsstructuur; het grote aanbod laaggeschoolde arbeid zorgt ervoor dat de rode staaf hoger is dan de groene. Kleine aantallen leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op lager secundair niveau zijn ook te vinden in een aantal landen aan de rand van Europa en in Duitsland. De opvallendste score voor ‘% beroepsgericht laag’ is misschien wel die voor Australië. Dit vraagt nadere aandacht.

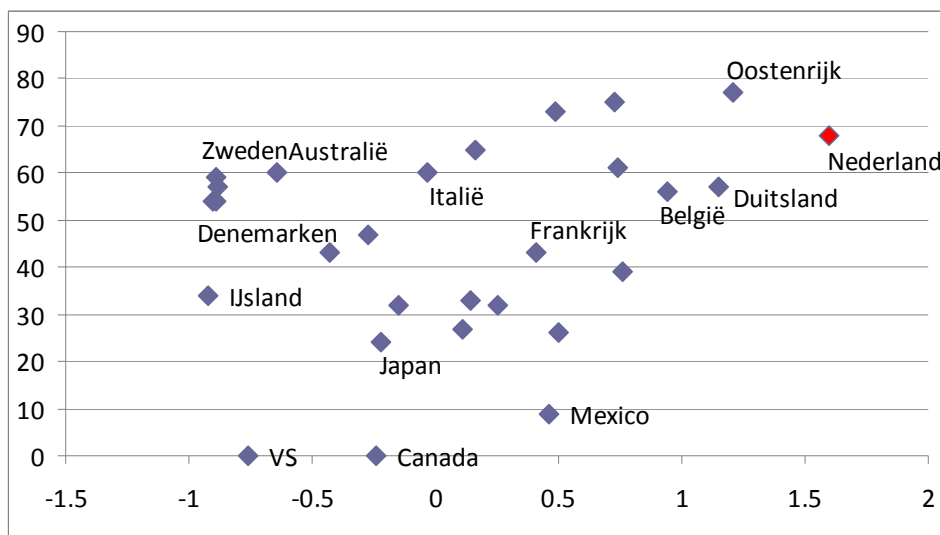
Volgens de OESO-gegevens die voor de index voor stratificatie zijn gebruikt, is Australië een van de landen waar slechts één richting beschikbaar is voor 15-jarigen. Eerste selectie vindt pas plaats op een leeftijd van 16 jaar. Dus, tenzij Australië's hoge waarde voor ' % beroepsgericht laag' in figuur 2 een fout is, moet toegang tot een beroepsgerichte opleiding op lager secundair niveau een keuze zijn en niet zozeer een selectie. In ieder geval is het onderscheid tussen de beroepsgerichte opleiding en andere richtingen niet groot genoeg om volgens de OESO van een apart *schooltype of onderwijsprogramma* (OESO, 2005a:405) te spreken.

Zo rapporteert UNESCO ook aanzienlijke aantallen leerlingen in beroepsgericht onderwijs op hoger secundair niveau voor Noorwegen en Zweden, terwijl de beroepsgerichtheid van deze opleidingen minder uitgesproken is dan die van de beroepsopleidingen in Duitsland en sommige van zijn buurlanden. Blijkbaar zijn er verschillende criteria gehanteerd om te bepalen of een programma als een afzonderlijk beroepsgericht programma moet worden beschouwd of niet. Een andere aanwijzing hiervoor is dat volgens de OESO 61,3% van alle Nederlandse leerlingen een beroepsopleiding op lager secundair niveau volgt, terwijl UNESCO melding maakt van 28%. Dit verschil is in ieder geval te groot om verklaard te worden door veranderingen die zich in de periode tussen de metingen (2003 – 2007) zouden hebben voorgedaan. Waarschijnlijk ligt de verklaring in het feit dat VMBO-leerlingen die de theoretische leerweg volgen door OESO bij beroepsgericht onderwijs zijn gerekend, maar door UNESCO niet.

Geconcludeerd moet worden dat gegevens over de structuur van onderwijssystemen wat betreft selectie, programma's en beroepsgerichtheid geplaagd worden door interpretatieverschillen. Ten eerste hanteren de landen zelf mogelijk verschillende criteria bij de bepaling wanneer er sprake is van een afzonderlijk schooltype, onderwijsrichting of -stroming. Ten tweede lijken de OESO, UNESCO en EU verschillende interpretaties van de gegevens te hanteren⁹.

Figuur 3 vergelijkt de index voor stratificatie (horizontaal) met het aandeel van het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleiding op hoger secundair niveau (verticaal). De figuur toont in welke mate de index – die betrekking heeft op systeemkenmerken op lager secundair niveau – het aantal leerlingen voorspelt dat terecht zal komen in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau.

⁹ OESO, UNESCO en EU halen hun gegevens uit dezelfde vragenlijst die door de landen zelf is ingevuld. Dus verschillen in de uitkomsten van de drie organisaties moeten het gevolg zijn van hun interpretatie van de gegevens en niet van verschillen in de gegevens zelf.



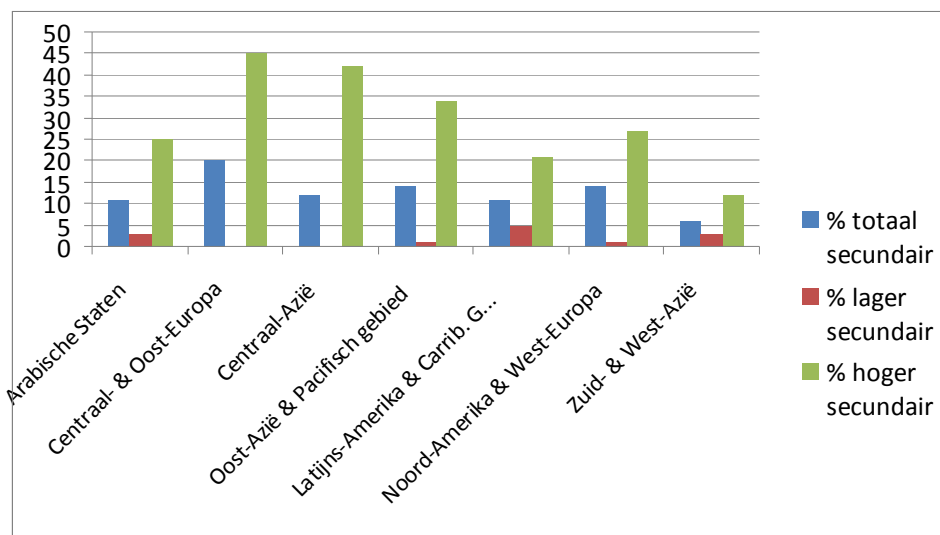
Bronnen: UNESCO Institute for Statistics, 2009:106-113 (voor aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen in het hoger secundair onderwijs) en OESOa, 2005:405 (voor index voor stratificatie).

Figuur 3: *Het percentage leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau (2007), aan de hand van de score van landen op de index voor stratificatie (2003)*

Zoals te verwachten neigt het patroon naar een positieve correlatie, maar er is duidelijk sprake van een convergentie aan de rechterzijde van de grafiek, waar Nederland – de rode stip – een hoge score op de stratificatie index paart aan een eveneens hoog aantal leerlingen in beroepsgericht hoger secundair onderwijs. Aan de linkerzijde, daarentegen, is sprake van divergentie; daar is zelfs een soort ‘frontlijn’ te zien van landen die een lage score hebben in de index (tussen -1 en -0,75) maar sterke verschillen vertonen waar het gaat om het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau. Onder aan dat front vinden we de Verenigde Staten dat geen leerlingen heeft in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau – Canada zou dezelfde positie hebben genomen als alle gegevens aanwezig waren geweest – en boven de VS vinden we IJsland (met 34% in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau), Denemarken (54%), Finland (54%), Noorwegen (57%) en Zweden (59%). Maar zoals eerder opgemerkt verschilt de structuur van de beroepsgerichte programma's op hoger secundair niveau in Scandinavië wezenlijk van die in landen rechts in de figuur.

Figuur 4 biedt ten slotte een totaalbeeld van het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen. In geen enkele regio ter wereld komt het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op lager secundair niveau in de buurt van het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op hoger secundair niveau¹⁰. Daarmee is niet gezegd dat dit geen goede situatie zou zijn voor ontwikkelingslanden. Zoals het voorbeeld van Mexico suggereert, is een grote vraag naar laaggeschoolde arbeiders een rechtvaardiging voor een groot aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen op lager secundair niveau. Veel ontwikkelingslanden hebben echter hun onderwijssysteem geërfd van hun voormalige kolonistoren. Als gevolg daarvan is onderwijs op lager secundair niveau overwegend academisch, terwijl beroepsgerichte opleidingen direct volgend op het primair onderwijs voornamelijk in het zogenoemde informele onderwijs worden aangeboden, veelal ondersteund door NGO's (UNESCO, 2004 en UNEVOC, 2007).

¹⁰ Regionale gegevens voor Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara ontbreken, maar landelijke gegevens vertonen een patroon dat vergelijkbaar is met dat van andere ontwikkelingsregio's.



Bron: UNESCO Institute for Statistics, 2009:106-113

Opmerking: dit zijn gewogen gemiddelden waarin gegevens van grote landen zwaarder wegen. In Latijns-Amerika wordt bijvoorbeeld het hoge aantal ‘% beroepsgericht laag’ sterk bepaald door Mexico. Daarentegen is de waarde voor ‘% beroepsgericht hoog’ in Noord-Amerika en West-Europa lager dan figuur 2 optisch suggereert, wat deels kan worden verklaard door de lage waarde (nul) van de VS. Let wel, de landengroep Noord-Amerika en West-Europa is niet hetzelfde als de OESO-groep.

Figuur 4: *Aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen als aandeel van het totaal aantal leerlingen op secundair niveau, uitgesplitst naar het totaal, lager en hoger secundair niveau (2007)*

In het licht van deze wereldwijde gegevens is de situatie in het welvarende en hoogontwikkelde België en Nederland uitzonderlijk. Zelfs in Duitsland en Oostenrijk, waar selectie al op 10-jarige leeftijd plaatsvindt, volgen kinderen in het algemeen niet op zo'n grote schaal beroepsgericht onderwijs op lager secundair niveau.

Niettemin vragen de verschillende manieren waarop landen en internationale organisaties (OESO, UNESCO) gegevens over het aantal leerlingen in beroepsgerichte opleidingen lijken te interpreteren om nader onderzoek van de onderwijssystemen in de afzonderlijke landen en analyse van landelijke gegevens. Binnen het kader van dit onderzoek zal daarvoor geen gelegenheid zijn, maar het zou zeker waardevol kunnen zijn voor de verdere besluitvorming omtrent de gevoelige kwestie van selectiviteit van onderwijssystemen.

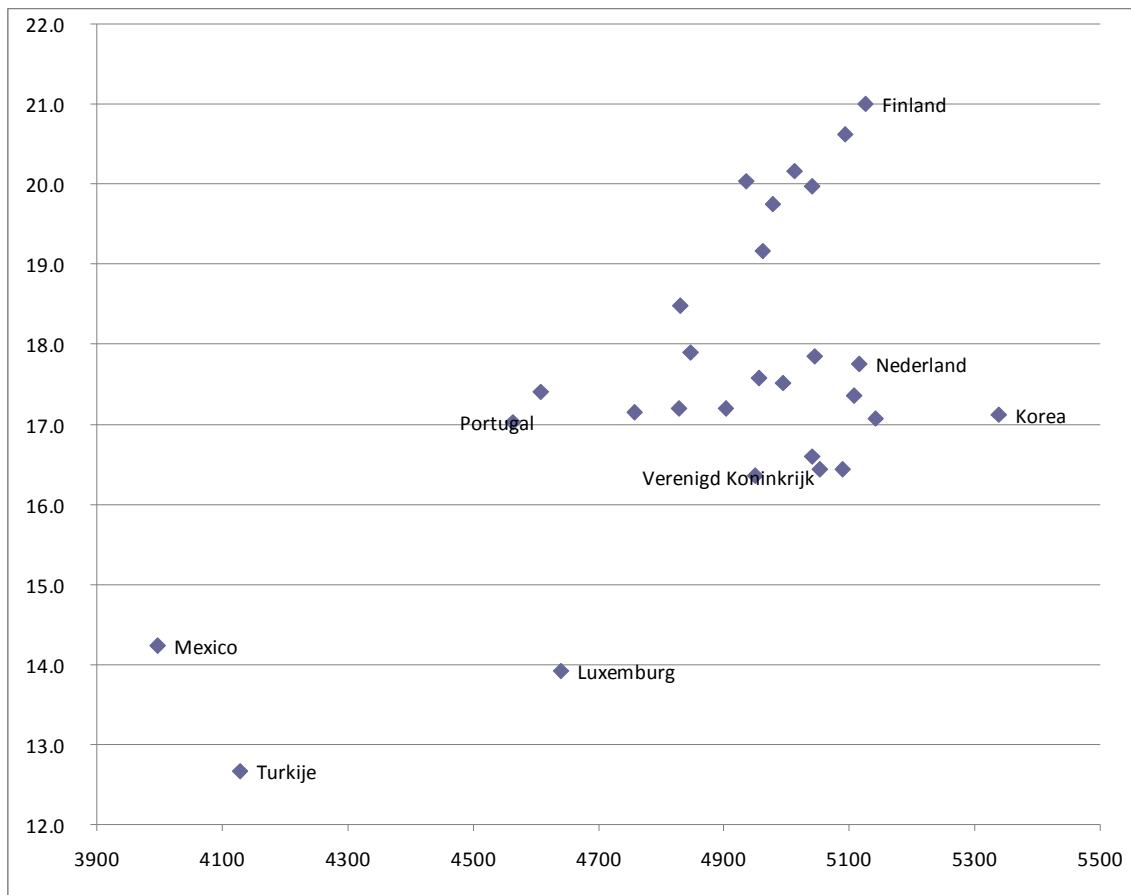
Selectiviteit als de discrepantie tussen opleidingsniveau en leerprestaties

Een fundamenteel andere benadering van onderzoek naar selectiviteit is het bestuderen van de opbrengsten van onderwijssystemen in plaats van hun structuren of aantal leerlingen. Zoals al in eerdere hoofdstukken is opgemerkt, vormen opleidingsniveau en leerprestaties twee belangrijke opbrengstcategorïen; de eerste betreft het aantal jaren dat een leerling onderwijs volgt en de behaalde certificaten, diploma's en cijfers, en de laatste zijn de ‘echte’ competenties die zijn verworven, zoals gemeten tijdens examens op school en nationale en internationale onderzoeken.

Intuïtief zal men aannemen dat opleidingsniveau sterk gerelateerd is aan de prestaties. Een leerling die goede resultaten behaalt, zal langer onderwijs volgen en een hoger niveau behalen dan een minder getalenteerde leerling. Dit is zeker het geval op klasniveau, schoolniveau en meestal ook landelijk niveau. Maar het beeld kan per land verschillen. De eisen die worden gesteld aan het

behalen van een diploma op een bepaald ISCED-niveau kunnen in het ene land hoger liggen dan in het andere. In het ene land kunnen deze eisen centraal worden opgesteld, terwijl dit in andere landen wordt overgelaten aan regionale overheden of zelfs de scholen zelf.

Figuur 5 geeft het algemene beeld weer voor alle OESO-landen, met uitzondering van Canada en Japan waarvoor de gegevens voor het meten van opleidingsniveau zoals hier toegepast, ontbreken. Op de horizontale as van figuur 5 zien we de leerprestaties, uitgedrukt in een samengestelde indicator genaamd ‘cognitie’, die Hanushek en Woessmann (2009) hebben opgesteld voor landen die ooit aan wereldwijd onderzoek, zoals TIMSS en PISA, hebben meegedaan (zie ook OESO, 2010:13). Op de verticale as zien we opleidingsniveau, uitgedrukt in de indicator ‘onderwijsverwachting’. Dit is het gemiddelde aantal jaren dat kinderen vanaf 5-jarige leeftijd volgens huidige trends in het onderwijs doorbrengen (OESO, 2009:300¹¹). Er is weliswaar een tijdsinterval tussen de twee indicatoren. De indicator ‘cognitie’ is gebaseerd op diverse onderzoeken naar de prestaties van leerlingen in het verleden, terwijl de indicator ‘onderwijsverwachting’ gebaseerd is op recentere gegevens. De veronderstelling die we hier willen onderzoeken is echter dat leerprestaties van invloed zijn op opleidingsniveau. Dit houdt in dat gedegen meting van de prestaties door de jaren heen, zoals uitgedrukt in de indicator ‘cognitie’, een betere basis voor analyse is dan, bijvoorbeeld, de resultaten van PISA uit het afgelopen jaar.



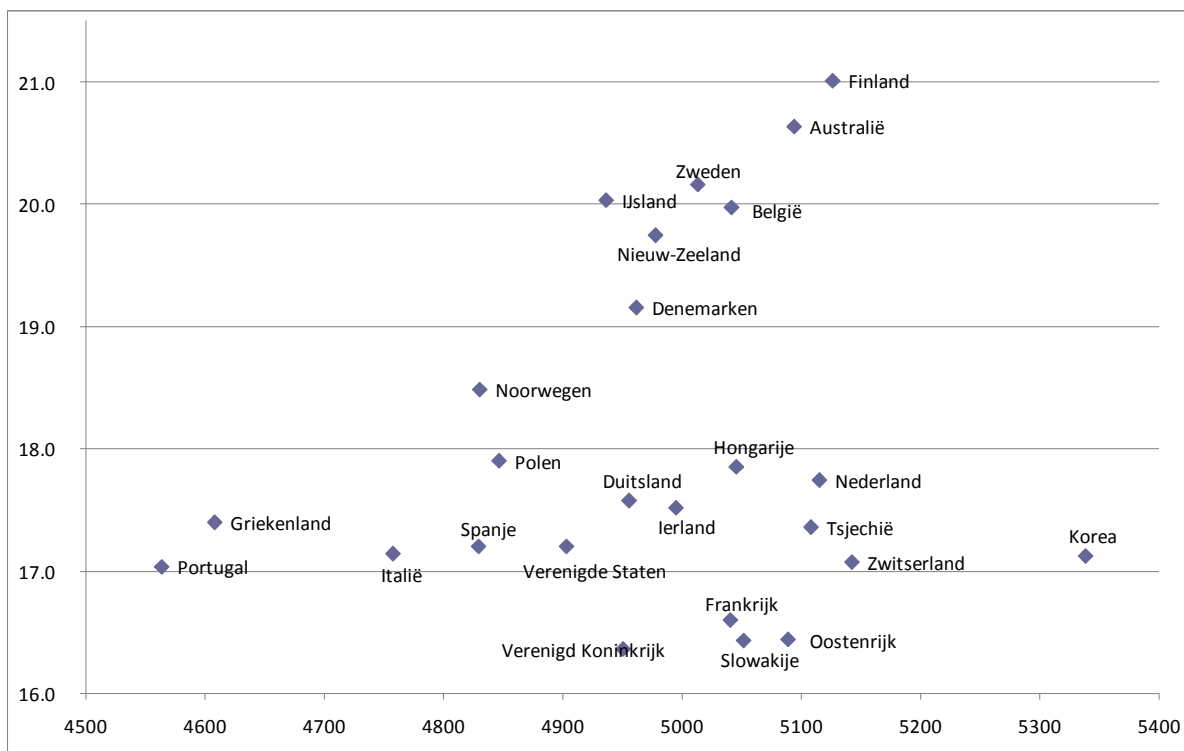
Bronnen: OESO, 2009 en 2010

Figuur 5: *Onderwijsverwachting (2007) t.o.v. 'Cognitie'*

¹¹ De indicator ‘onderwijsverwachting’ is indicator nummer C1.7 in *Education at a Glance*, uitgave 2009. De indicator is niet opgenomen in het rapport zelf, maar beschikbaar op het internet. Zie de koppeling op pagina 300.

Over het algemeen vertoont figuur 5 zoals verwacht een tendens naar een positieve correlatie tussen de twee indicatoren: hoe hoger de leerprestaties in een land, hoe langer de leerlingen onderwijs volgen. De twee middeninkomenslanden die lid zijn van de OESO – Mexico en Turkije – laten een veel lager prestatieniveau zien, maar ook een veel lager opleidingsniveau in vergelijking met de meer homogene cluster hoge-inkomenslidstaten, rechtsboven in de grafiek. Regionale onderzoeken naar leerprestaties in Oost-Afrika, West-Afrika en Latijns-Amerika laten zien dat lage-inkomenslanden, zoals Tanzania, Mali en Peru nog lager scores dan Mexico en Turkije, maar hun opleidingsniveaus zijn ook weer veel lager (UNESCO, 2004:237-239).

Men kan dus in zijn algemeenheid zeggen dat leerprestaties en opleidingsniveau duidelijk gerelateerd zijn. Er lijkt een meritocratische consensus te zijn: door goed te presteren op school, verdienen leerlingen het recht om langer onderwijs te volgen. Opleidingsniveaus kunnen wereldwijd drastisch verschillen, maar ze blijven gerelateerd aan leerprestaties, en de ratio tussen de twee lijkt relatief stabiel. Het beeld verandert echter als we inzoomen op de cluster hoge-inkomenslanden, zoals in figuur 6.



Bronnen: OESO, 2009 en 2010

Figuur 6: *Onderwijsverwachting t.o.v. 'Cognitie' in hoge-inkomenslanden*

Binnen de groep hoge-inkomenslanden vertoont het patroon twee verschillende tendensen. Ten eerste is er een opvallend rechte diagonale lijn te trekken van Finland naar Portugal. Hierop bevinden zich (i) alle Scandinavische landen, (ii) alle Zuid-Europese lidstaten, (iii) de twee Zuid-Pacifische lidstaten en (iv) België en Polen als meer geïsoleerde voorbeelden. Gesteld kan worden dat deze landen zich op een wereldomvattende regressielijn bevinden, waarop de meritocratische consensus van toepassing lijkt. Met uitzondering van België, scoren alle landen laag op de index voor stratificatie (zie fig.3).

Ten tweede zien we een cluster van landen rechts van deze lijn. Alle vertonen over het algemeen hoge waarden op de index voor stratificatie, met uitzondering van Korea, dat een lage score op opleidingsniveau koppelt aan een zeer hoge score op leerprestaties. Japan komt niet in deze figuur voor vanwege het ontbreken van gegevens voor de indicator onderwijsverwachting, maar bevindt zich op een vergelijkbare positie als Korea¹².

Als we selectiviteit opvatten als laag opleidingsniveau ten opzichte van leerprestaties, kunnen we concluderen (i) dat de landen met hoge scores op de index voor stratificatie over het algemeen selectiever zijn en (ii) dat de twee Aziatische OESO-lidstaten uitzonderlijk selectief zijn, ondanks hun gemiddelde scores op de index voor stratificatie. Voor een verklaring hiervan, bespreken we de Europese en Aziatische landen afzonderlijk.

Om met de laatste te beginnen, moet eerst worden opgemerkt dat het onderwijs in Japan and Korea extreem prestatiegericht is. Ouders van kinderen op de basisschool doen er vaak alles aan om hun kinderen op de beste scholen in het voortgezet onderwijs te krijgen, omdat deze scholen op hun beurt weer de meeste kansen bieden op toelating tot de beste universiteiten. Eenmaal daar aangekomen maken de studenten de meeste kans op een baan voor het leven bij een van de grote industriële conglomeraten. Dus hoewel de werkgevers geen rechtstreekse invloed hebben op de inhoud van het onderwijs – zoals wel in Duitsland en enkele buurlanden het geval is – en de participatie in beroepsgericht onderwijs op secundair niveau laag is in Japan en Korea (zie figuur 2), is het hele onderwijssysteem doortrokken van sociale concurrentie. Veel Japanse kinderen gaan bijvoorbeeld na schooltijd nog naar zogenaamde *juku*-scholen ('drilscholen'), waar ze aanvullend onderwijs volgen om hun kansen op toelating tot de beste scholen te vergroten. Deze *juku*-scholen zijn op hun beurt soms ook weer selectief en kunnen zwakke leerlingen weigeren omdat deze de reputatie van de school als leverancier van topscholen kunnen schaden. Dankzij dergelijke fenomenen is het moeilijk voor westerse OESO-lidstaten om de educatieve topprestaties van Japan en Korea te evenaren. Liever wordt bijvoorbeeld Finland als voorbeeld gesteld.

Historisch gezien stamt een dergelijke concurrentie in het onderwijs uit de tijd dat overheden niet iedereen toegang tot hoger onderwijs konden bieden: als de capaciteit van het secundaire onderwijs slechts een klein percentage van de schoolverlaters uit het primair onderwijs toelaat, dan kunnen maar beter alleen de beste leerlingen toegelaten worden (en, helaas, de leerlingen met de rijkste ouders). Dit geldt nog steeds voor veel ontwikkelingslanden en voor de overgang van secundair naar tertiair onderwijs geldt dit nog nagenoeg wereldwijd. Beperkte capaciteit kan echter onmogelijk het argument zijn voor selectiviteit op secundair niveau in de groep landen die we hebben aangeduid als 'Duitsland en buurlanden'.

Deze landen worden gekenmerkt door een cultuur van driehoeksoverleg tussen werkgevers, vakbonden en overheid over elke kwestie van gemeenschappelijk belang, inclusief onderwijs. Werkgevers hebben een grote invloed op het onderwijs, met het argument dat zij als geen ander weten welke competenties er voor de verschillende ambachten, beroepen en bedrijfstakken nodig zijn op de arbeidsmarkt. Deze traditie stamt uit de tijd van de gilden, en antagonisme tussen werkgevers en vakbonden is opvallend afwezig. Vakbonden vinden over het algemeen ook dat onderwijsprogramma's nauw moeten aansluiten op de wensen van de arbeidsmarkt in het belang van hun (toekomstige) leden.

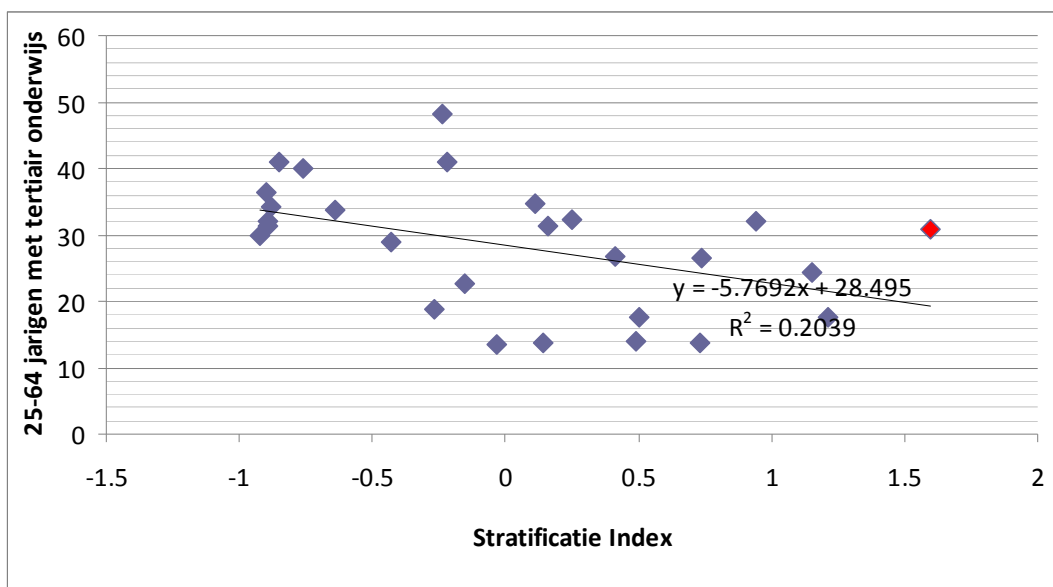
¹² De waarde voor de indicator 'cognitie' voor Japan is 5310 (Hanushek en Woessmann, 2009), terwijl andere indicatoren een opleidingsniveau laten zien dat vergelijkbaar is met dat van Korea (zie bijvoorbeeld OESO, 2009, indicator A).

In deze landen functioneert het onderwijssysteem hoofdzakelijk als sorteermachine om mensen zo snel mogelijk naar hun uiteindelijke baan te leiden en is selectie en verreгаande differentiatie op een vroege leeftijd dus het onvermijdelijke resultaat. Het lijkt logisch: als vroege beoordeling aantoont dat een kind de potentie heeft om onderwijs op tertiair niveau te volgen, dan moet een dergelijk kind een academische richting volgen en als een ander kind deze potentie niet heeft, dan zou het zonde van de tijd zijn om het eerst een andere richting dan beroepsgericht onderwijs te laten volgen.

Dit paradigma is vaak in twijfel getrokken, deels om technische redenen (er is bijvoorbeeld altijd de kans op fouten bij vroege beoordeling), deels om ideologische redenen (bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de rechten van het kind). We zullen deze discussie hier niet herhalen. De vraag is welof het argument op macroniveau nog wel steek houdt: zijn samenleving en economie nog wel het beste gediend met een onderwijssysteem dat zijn secundaire onderwijsprogramma's nauwgezet afstemt op specifieke ambachten en beroepen?

De maatschappelijke implicaties van selectiviteit in het onderwijs

Het Duitse onderwijsmodel, dat zijn oorsprong heeft in het middeleeuwse gildesysteem, heeft duidelijk zeer goed gefunctioneerd in het industriële tijdperk, getuige *das Wirtschaftswunder*. Maar past dit model nog steeds bij de huidige kennismaatschappij met haar dynamische werkomgeving en vraag naar flexibele arbeid (Carnoy, 2004; Rychen en Salganik, 2003)? Een kort overzicht van publicaties van de belangrijkste denkstromingen over wat succes in het bedrijfsleven bepaalt, wijst op ontwikkelingen waarop het Duitse onderwijsmodel geen antwoord lijkt te hebben (Van Ravens, 2009:45). Er is in het bijzonder een brede consensus over het belang van hoger onderwijs in de internationale concurrentiestrijd (Minne, Van der Steeg, Webbink, 2007:5), aangezien landen met een hoge score op de index voor stratificatie het op dit terrein minder goed doen, zoals figuur 7 laat zien.



Bron: OESO, 2005a en 2009

Figuur 7: *Populatie van 25-64 jaar die tertiair onderwijs heeft gevolgd (2007) t.o.v. de index voor stratificatie (2003)*

Figuur 7 is geen verrassing na figuur 6 waarin te zien was dat landen met een hoge score op de index voor stratificatie lagere opleidingsniveaus vertonen dan hun prestatieniveaus rechtvaardigen. Als een land achterop raakt wat betreft onderwijsverwachting, zal dit tot uitdrukking komen in lagere prestatieniveaus voor het tertiair onderwijs, aangezien deelname aan het primair en secundair onderwijs nagenoeg algemeen is in alle landen. De rode stip vertegenwoordigt Nederland. Met een positie ver boven de regressielijn, weet Nederland met succes aan de trend te ontsnappen: de populatie die hoger onderwijs heeft gevolgd is groter dan op basis van de hoge plaats op de index voor stratificatie zou mogen worden verwacht. Maar nu een bepaald plafond in dit opzicht lijkt te zijn bereikt, zal Nederland mogelijk moeite hebben deze score te verbeteren zonder de selectiviteit in het onderwijs te verminderen.

Hieronder wordt de invloed van onderwijs op de economie nader toegelicht en wordt gekeken naar zowel economische groei als concurrentiekracht aan de hand van opleidingsniveau, leerprestaties en selectiviteit.

Economische opbrengsten van opleidingsniveau en leerprestaties: een kort overzicht

Een diepgaande studie van de literatuur betreffende de economische opbrengsten van onderwijs valt buiten het bestek van dit rapport, maar ook een kort overzicht laat al zien dat er nog geen onomstreden set kerninzichten en conclusies is bereikt. In de afgelopen jaren zijn hier heel verschillende standpunten over ingenomen, in sommige gevallen zelfs door dezelfde auteur.

Al heel lang hebben economen de relatie tussen opleidingsniveau – oftewel ‘aantal onderwijsjaren’ – en economische groei onderzocht, waarbij aandacht is besteed aan verschillen tussen de landen onderling en veranderingen door de tijd heen (Hanushek, 2004). Lange tijd werden er ook weinig aanwijzingen gevonden voor een positieve relatie tussen opleidingsniveau en economische groei, totdat De la Fuente en Domémech (2006) de kwaliteit van de gegevens wisten te verbeteren en ontdekten dat een blijvende verhoging van de onderwijsverwachting met één jaar uiteindelijk resulteerde in een structurele verhoging van het bbp met 8%. De OESO is wat voorzichtiger en noemt een cijfer van 3-6%. Dit cijfer is afkomstig uit de publicatie *Education at a Glance* (OESO, 2006:152) en kan als zodanig als het officiële standpunt van de OESO worden beschouwd. De private opbrengsten van een extra jaar scholing worden geschat op een stijging van 5-15% van het inkomen gedurende iemands leven (Minne, Van der Steeg, Webbink, 2007:1).

Meer recentelijk werd de vraag opgeworpen of de kwaliteit van onderwijs, gemeten aan de hand van leerprestaties, van grotere invloed was op de economische output dan het opleidingsniveau. In een artikel in opdracht van het *Education for All Monitoring Team*, was het antwoord van Carnoy (2004) negatief. Hij stelde dat uitbreiding van scholing het belangrijkste is: door steeds grotere aantallen leerlingen toegang te bieden tot steeds hogere onderwijsniveaus neemt ook de productiviteit en groei toe. Hogere onderwijsprestaties spelen alleen een rol in de zin dat dit leidt tot hogere opleidingsniveaus, aldus Carnoy. Leerprestaties op zichzelf hebben dus geen impact. In antwoord op dezelfde vraag is Hanushek (2004) genuanceerder, maar trekt niettemin de conclusie dat de welvaart in de VS in de twintigste eeuw is gegroeid door de algemene toegang tot secundair onderwijs en uitbreiding van het hoger onderwijs, ondanks de relatief lage gemiddelde winst in cognitie voor elk extra jaar scholing in de VS.

In 2007 onderzochten Hanushek en Woessmann de kwestie nog een keer. Ze concludeerden toen dat zowel opleidingsniveau als leerprestaties van invloed is, en de eerste nog meer dan de laatste (Hanushek en Woessmann, 2007). Als een land de leerprestaties met een standaarddeviatie weet te

vergroten, kan het 2 procent meer groei verwachten over een periode van 40 jaar dan zonder deze ingreep.

In 2010 lijken we een complete omslag te zien. In een onderzoek voor de OESO (2010:5) – gericht op OESO-landen – stelden dezelfde auteurs nu dat opleidingsniveau er helemaal niet toe doet: *het gaat om de kwaliteit van de leeropbrengsten, niet het aantal jaren scholing*. Uit het rapport wordt niet duidelijk of de OESO nu officieel het eerdere standpunt heeft verlaten dat een extra jaar scholing het bbp met 3-6 procent verhoogt. Deze tegenspraak – waarbij eerst opleidingsniveau een grote impact op de groei wordt toegedicht en vervolgens gesteld wordt dat het helemaal geen impact heeft – kan verwarrend zijn voor beleidsmakers.

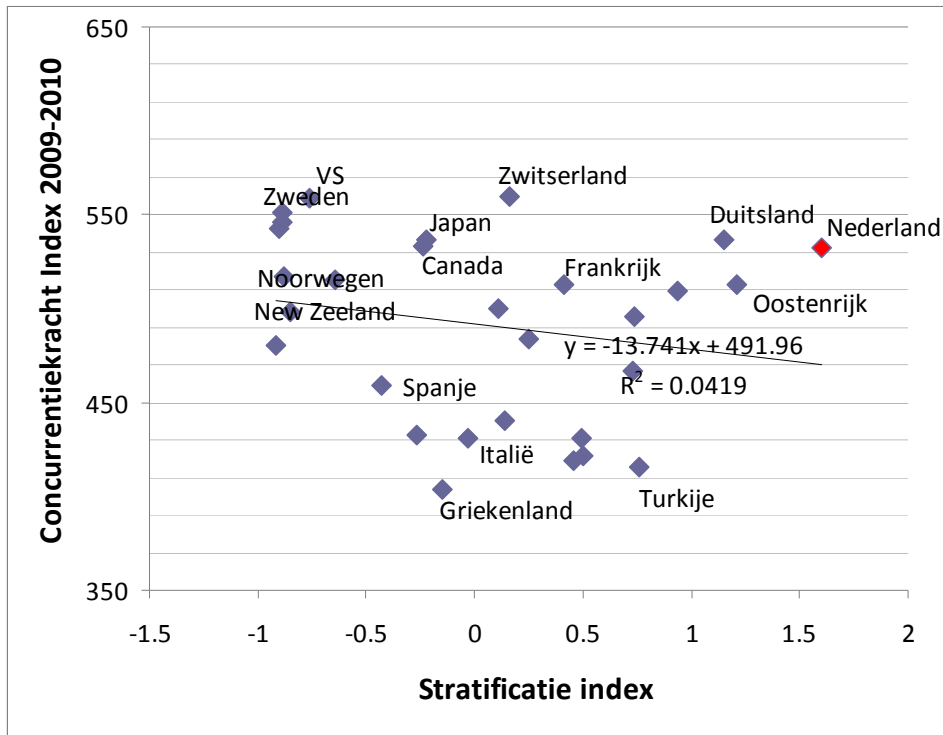
In elk geval is het extreme standpunt dat Hanushek en Woessmann in 2010 hebben ingenomen moeilijk te begrijpen. Tsjechië scoort bijvoorbeeld hoog op leerprestaties, maar slaagt er niet in dit te vertalen naar hoge aantallen leerlingen die doorstromen naar het hoger onderwijs. Noorwegen daarentegen heeft een veel minder selectief onderwijssysteem. Ondanks aanzienlijk lagere leerprestaties in vergelijking met Tsjechische leerlingen, stromen veel meer leerlingen in Noorwegen door naar de universiteit. Eenmaal op de universiteit komen ze in contact met de nieuwste wetenschappelijke kennis op hun vakgebied. De meeste jongeren in Tsjechië krijgen deze kans niet en het is moeilijk voor te stellen dat ze dit gemis zouden kunnen compenseren met competenties die ze op primair en secundair onderwijsniveau hebben verworven.

Hoewel we moeten concluderen dat er nog geen consensus is bereikt over het relatieve belang van opleidingsniveau en leerprestaties voor de economische groei, moeten we ook opmerken dat de economische impact van selectiviteit, de derde opbrengstencategorie, nog helemaal niet is onderzocht. Dit rapport kan deze lacune niet vullen, maar een eerste aanzet tot onderzoek naar dit aspect wordt in de volgende paragraaf gegeven.

Stratificatie in het onderwijs en economische concurrentie

In figuur 8 is de zogenaamde concurrentie-index van het Wereld Economisch Forum uitgezet tegen de index voor stratificatie. Deze concurrentie-index biedt een veel directere indicatie van het vermogen van een land om op de wereldmarkt te concurreren dan groeidifferentialen. Economische groei wordt deels bepaald door factoren die weinig te maken hebben met innovatie in de dienstverlening en industrie. Alleen al door een toename van de bevolking bijvoorbeeld neemt het bbp toe. Daarnaast omvat het bbp ook de kosten van het bestrijden van milieuvervuiling en criminaliteit, zodat innovatieve landen die milieuvervuiling en criminaliteit weten te voorkomen, zwakker lijken te presteren dan landen die hier niet in slagen.

Benadrukt moet worden dat figuur 8 slechts twee variabelen toont en dat in werkelijkheid de relatie tussen stratificatie en concurrentiekracht waarschijnlijk ingewikkelder ligt door diverse andere variabelen.



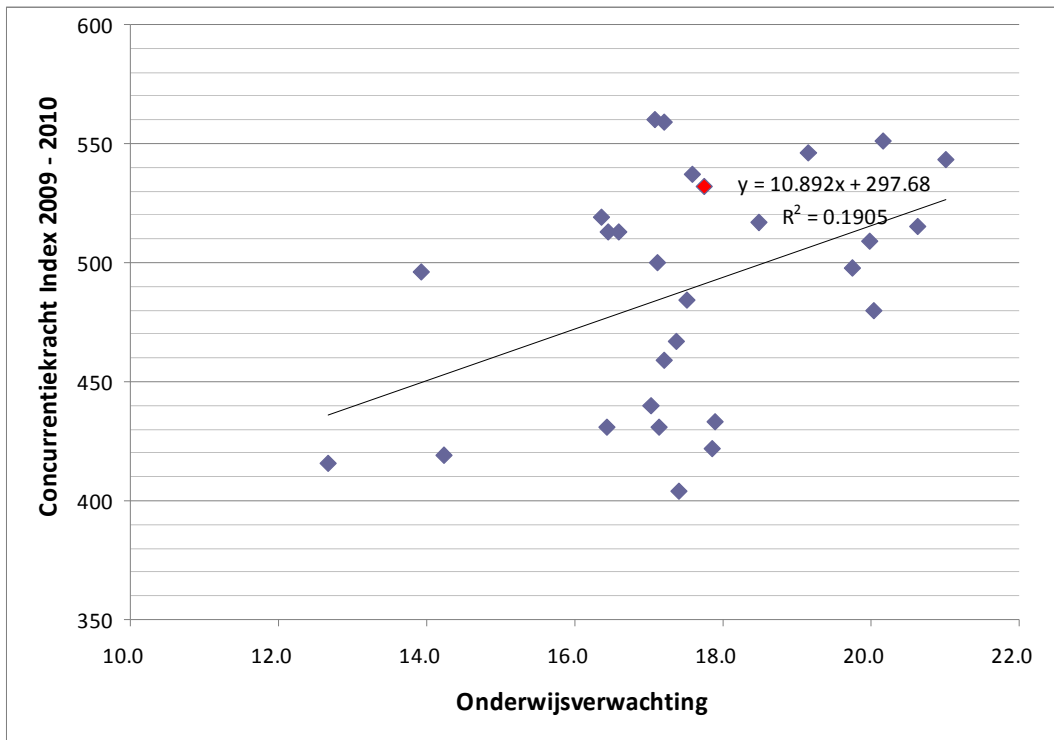
Bronnen: OESO, 2005a en Wereld Economisch Forum, 2009

Figuur 8: *Stratificatie (2003) en concurrentiekracht (2009) voor OESO-landen*

Figuur 8 laat zien dat de relatie tussen stratificatie en concurrentiekracht zwak is, maar negatief en niet positief. De figuur duidt erop dat landen met sterk gestratificeerde onderwijssystemen in zekere mate minder concurrerend zijn dan andere landen. Op zich is figuur 8 misschien niet voldoende om deze conclusie te *bevestigen*, maar lijkt het tegenovergestelde wel te *weerleggen*: de vaak gehoorde bewering dat vermindering van selectiviteit in het onderwijs een negatief effect op de economie zou hebben, lijkt niet houdbaar. Het kan wel zo zijn dat als onderwijssystemen minder selectief worden gemaakt, arbeidsmarkten tijd nodig hebben om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Werkgevers moeten mogelijk hun wervings- en trainingsbeleid aanpassen. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat economieën niet zouden kunnen functioneren zonder selectiviteit in het onderwijs. Er zijn eenvoudigweg te veel economisch succesvolle landen met minder selectieve onderwijssystemen die het tegendeel bewijzen.

Hoe verhoudt concurrentiekracht zich tot opleidingsniveau en leerprestaties?

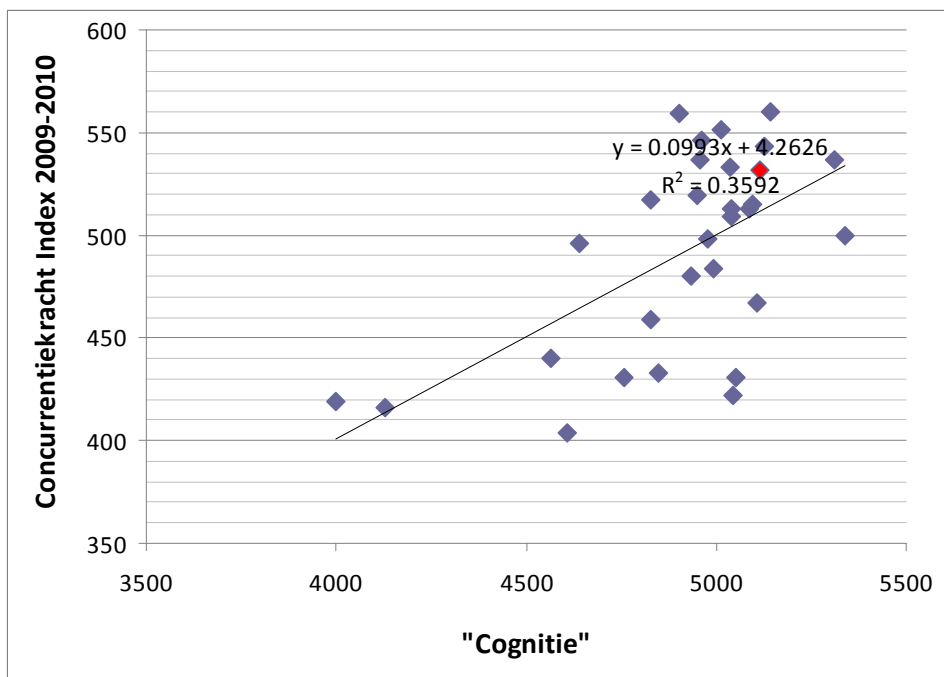
Om de geldigheid van het gebruik van de concurrentie-index van het Wereld Economisch Forum te 'testen', passen we dezelfde benadering als in figuur 8 toe, maar nu met opleidingsniveau (figuur 9) en leerprestaties (figuur 10) als de onafhankelijke variabelen.



Bron: OESO, 2009 en Wereld Economisch Forum, 2009

Figuur 9: *Onderwijsverwachting (2007) en concurrentiekracht (2009) voor OESO-landen*

Hoewel de twee uitschieters linksonder – Mexico en Turkije – de correlatie beïnvloeden en hoewel de correlatie opnieuw niet sterk is en mogelijk door andere variabelen teniet zou worden gedaan, is wel, zoals verwacht, een opgaande lijn te herkennen. Hetzelfde geldt voor figuur 10, waarin een positieve – en zelfs iets sterkere – correlatie te zien is tussen leerprestaties en concurrentiekracht.



Bron: Hanushek en Woessmann, 2009 en Wereld Economisch Forum, 2009

Figuur 10: *'Cognitie' en concurrentiekracht (2009) voor OESO-landen*

Figuren 9 en 10 tezamen komen in grote lijnen overeen met wat Hanushek en Woessmann in 2007 hebben geconcludeerd: zowel leerprestaties als opleidingsniveau spelen een rol, waarbij de eerste iets meer dan de laatste. We kunnen natuurlijk niet stellen dat figuren 9 en 10 deze conclusie *bevestigen*; daarvoor zouden we diepgaander onderzoek nodig hebben. Maar op het eerste gezicht lijkt het erop dat zowel leerprestaties als opleidingsniveau de concurrentiekracht van landen vergroten. De twee figuren steunen niet de extreme standpunten dat *alleen* leerprestaties of *alleen* opleidingsniveau van invloed is.

Hoewel voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van figuren 8, 9 en 10, is het interessant om deze figuren vanuit het perspectief van één bepaald land te bestuderen. Niet alleen het algemene patroon is namelijk van belang, maar ook het specifieke uitgangspunt van een bepaald land van waaruit het naar boven, beneden of links of rechts kan bewegen, al naar gelang de verschillende beleidsmaatregelen en strategieën.

In elk van de figuren 8, 9 en 10 vertegenwoordigt de rode stip Nederland. We beginnen met figuur 10. Hier zou de rode stip zich richting de rechterbovenhoek moeten bewegen: als Nederland een betere 'cognitie' zou kunnen bewerkstelligen (een beweging naar rechts) is de kans groot dat ook de concurrentiekracht zich verbetert (een beweging naar boven). Nederland bevindt zich echter al in een front van hoogpresterende landen. Alleen Japan en Korea bevinden zich aanzienlijk verder naar rechts, maar zoals eerder aangegeven, is navolging van hun aanpak voor het verhogen van de leerprestaties niet voor westerse landen weggelegd. Als we de resultaten van PISA-2006 nader bekijken en op wiskunde inzoomen, blijkt dat Nederland zelfs hoger scoort dan op de indicator 'cognitie' (die deels gebaseerd is op prestaties uit het verleden). Voor wiskunde heeft Nederland in PISA-2006 een gemiddelde score van 531, niet ver onder Finland (548) en Korea (547) en boven Japan (524). Daarnaast is Nederland het enige land dat hoge onderwijsprestaties koppelt aan een hoge graad van stratificatie *en* dat een relatief groot aandeel leerlingen met een immigrantenachtergrond heeft¹³. Dit maakt de prestaties van Nederland in het PISA-onderzoek uniek in de wereld. Het impliceert tevens dat het aanzienlijk verhogen van onderwijsprestaties zeer moeilijk zal worden; het land lijkt al een plafond te naderen. En gegeven de economische wet van de verminderde meeropbrengst, is het maar de vraag of een kleine verdere verbetering van de prestaties enige invloed zal hebben op de concurrentiepositie¹⁴.

Figuur 9 vertelt een ander verhaal. Hier zou de rode stip ook naar de rechterbovenhoek moeten bewegen om een grotere concurrentiekracht te bereiken door de onderwijsverwachting te verhogen, maar hier is veel meer ruimte om dat te doen. Door de grote selectiviteit loopt Nederland wel twee jaar achter op een groep toonaangevende landen wat betreft de onderwijsverwachting en is er een gat van bijna vier jaar in vergelijking met het bestpresterende land. Daarnaast is het in principe gemakkelijker om meer leerlingen langer te laten doorleren door het onderwijs minder selectief te maken, dan de toch al hoge leerprestaties nog verder te verhogen. De belangrijkste factor die vermindering van de selectiviteit in de weg staat lijkt een gebrek aan politieke wil te zijn. Onlangs werden zwaarwegende negatieve beleidsadviezen afgegeven zowel tegen een verhoging van de leeftijd van eerste selectie, als tegen onderwijshervormingen überhaupt.

Figuur 8 geeft het duidelijkste signaal af: hier zou de rode stip richting linkerbovenhoek moeten bewegen om een grotere concurrentiekracht te bereiken door de selectiviteit te verkleinen. De

¹³ 11,3% van de 15-jarige leerlingen in Nederland had in 2006 een immigrantenachtergrond. Voor Finland, het in het PISA-onderzoek best presterende land, bedraagt dit cijfer slechts 1,5%. Het gemiddelde voor de 27 EU-landen is 7,9%.

¹⁴ Zelfs Hanushek en Woessmann concluderen dat hoe dichter een land de aanvoerder is genaderd (Finland) hoe geringer de economische winst zal zijn bij het inlopen van de achterstand (OESO, 2010).

impact is mogelijk gering, gegeven de zwakke correlatie, maar Nederland heeft veruit de langste weg te gaan van alle landen. De ruimte voor verbetering van de concurrentiekracht is enorm.

Aangezien zelfs het standpunt van de OESO met betrekking tot de invloed van onderwijs op de economie regelmatig verandert, zou het wel erg stoutmoedig zijn om een concrete inschatting te geven van de invloed van betere leerprestaties en hogere opleidingsniveaus op de groei van een specifiek land als Nederland. Het is wel mogelijk om een zeer ruwe inschatting te geven van de orde van grootte van deze afzonderlijke invloeden. Hanushek en Woessmann (OESO, 2010:21) concluderen dat een beleidswijziging in 2010 die een verbetering van 25 PISA-punten oplevert – d.w.z. een kwart van een standaarddeviatie – een verhoging van het bbp van 3% tot gevolg zal hebben in 2042. Toevalligerwijs is deze 3% ook de ondergrens van de 3 tot 6% toename van het bbp die de OESO voorspelde als gevolg van een toename van de onderwijsverwachting met één jaar scholing (OESO, 2006:152). Hiermee worden leerprestaties en opleidingsniveau vergelijkbaar: één jaar scholing is ten minste even belangrijk – en mogelijk dubbel zo belangrijk – als 25 PISA-punten. Als we kijken naar figuur 9, zien we dat een extra jaar scholing beslist haalbaar is vergeleken met de scores van andere landen. Een toename van 25 PISA-punten daarentegen lijkt praktisch onmogelijk. Daarmee zou Nederland 8 punten uitkomen boven Finland, 9 punten boven Korea en 32 punten boven Japan (voor wiskunde in PISA-2006).

Opvallend genoeg lijkt het huidige beleid in Nederland de onevenwichtigheid tussen opleidingsniveau en leerprestaties te verergeren. Over het algemeen maakt men zich veel meer zorgen over de kwaliteit van het onderwijs dan het aantal jaren dat leerlingen erin doorbrengen. Werkgeversorganisaties en instellingen voor hoger onderwijs klagen regelmatig in het openbaar over de kwaliteit van het secundair onderwijs en daarbij lijken ze geen enkele onderbouwing van hun beweringen nodig te hebben; iedereen is het bij voorbaat met elkaar eens. Maar weinig burgers of politici lijken zich bewust te zijn van de veel zorgwekkendere positie die Nederland internationaal inneemt als het gaat om onderwijsverwachting.

Recente beleidsmaatregelen die de balans tussen opleidingsniveau en leerprestaties kunnen beïnvloeden, zijn allemaal gericht op het verbeteren van de prestaties en niet van het opleidingsniveau. Er werden de laatste jaren steeds strengere eisen aan de eindexamens gesteld en hetzelfde geldt voor de toelatingseisen voor vervolgstudies. Aanbevelingen van de Onderwijsraad gaan stevast in dezelfde richting en hetzelfde geldt voor pleitnota's van werkgeversorganisaties en instellingen voor hoger onderwijs. Herhaalde waarschuwingen van de OESO dat het beleid van vroege selectie in Nederland de doorstroming van leerlingen in het onderwijssysteem hindert, hebben ervoor gezorgd dat de minister van Onderwijs de Onderwijsraad heeft gevraagd deze kwestie te onderzoeken. Helaas werd er alleen gesproken over de leeftijd waarop selectie plaatsvindt en niet over de vele andere kenmerken waardoor het Nederlandse onderwijssysteem zo selectief is. Zo is er geen ander land in de wereld dat 60% van zijn leerlingen op een bepaalde leeftijd naar het laagste onderwijsniveau doorverwijst. In haar rapport concludeerde de Onderwijsraad dat er geen aanleiding was om de leeftijd waarop selectie plaatsvindt aan te passen, en stelde alleen kleine beleidswijzigingen voor om te voorkomen dat te veel leerlingen in het systeem vastlopen (Onderwijsraad, 2010).

Dit hoofdstuk heeft niet onomstotelijk bewezen dat het beleid van hoge leerprestaties en laag opleidingsniveau schadelijk is voor de economie. Maar er zijn wel sterke aanwijzingen daarvoor naar voren gebracht. En voordat dit beleid wordt voortgezet lijkt het waardevol nader onderzoek te doen. Hierbij zou ook moeten worden gekeken naar de invloed van onderwijs op sociaal kapitaal. In de volgende en laatste paragraaf wordt hier kort op ingegaan.

Selectiviteit in het onderwijs en de invloed ervan op sociaal kapitaal

Naast onderzoek naar de invloed van onderwijsprestaties op economische doelstellingen, zoals groei en concurrentiekracht, zou ook onderzoek moeten worden gedaan naar de prestaties van een land en de impact ervan op maatschappelijke doelstellingen. Op dit terrein is echter veel minder onderzoek gedaan, wat een verklaring is voor de beperkte lengte van deze paragraaf.

Uit studie van de literatuur over sociaal kapitaal blijkt dat onderwijs in het algemeen wordt gezien als de voornaamste producent ervan (Van Ravens, 2009:124). Het meest beknopte bewijs op dit punt wordt mogelijk geleverd door Putnam (2000) die een samengestelde indicator opstelde voor onderwijsprestaties en de relatie hiervan met een index van sociaal kapitaal onderzocht. Putnam vond aldus sterke correlaties die bleven bestaan na het controleren voor een groot aantal variabelen die deze correlaties zouden kunnen beïnvloeden. Zijn samengestelde indicator van onderwijsprestaties bevat indicatoren voor opleidingsniveau (d.w.z. aantal jaren scholing) alsook prestaties (SAT-scores), zodat het niet mogelijk is te bepalen welke van de twee een grotere invloed heeft op sociaal kapitaal¹⁵. Het moet echter goed mogelijk zijn om de twee uit elkaar te halen en het onderzoek voor elk afzonderlijk te herhalen. Daarnaast voerde Putnam het onderzoek uit in de VS, zodat er geen aanleiding was om de impact van onderwijsstratificatie te onderzoeken, aangezien het Amerikaanse onderwijssysteem overall even ongestratificeerd is. Maar ook hier geldt dat herhaling van het onderzoek in een internationale context – voor een groep landen met verschillende stratificatieniveaus – heel goed mogelijk is.

Zonder een dergelijke analyse kan men alleen maar gissen naar de invloed die onderwijsstratificatie heeft op sociaal kapitaal. Wat zijn de implicaties als twee kinderen samen opgroeien en hun wegen zich scheiden op 10- of 12-jarige leeftijd om pas weer samen te komen wanneer de een werknemer is en de ander zijn baas? Weliswaar komt ook in Noord-Amerika en Zweden een moment waarop de kinderen in groepen worden opgesplitst. Maar als dat moment pas komt op een leeftijd van 18 of 19 jaar, betekent dit dat jonge mensen in het belangrijkste maatschappelijke instituut dat er bestaat – het onderwijs – gedurende een cruciale, vormende periode in hun leven bij elkaar blijven. Het is aannemelijk dat dit zijn invloed heeft.

Referenties

- Carnoy, M. (2004). Education for all and the quality of education: a reanalysis. Background paper for EFA Global Monitoring Report 2005.
- De la Fuente, A., & Domémech, R. (2006). Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make. *Journal of the European Economic Association*, 4(1), 1-36.
- Eurydice and Eurostat (2005). *Key data on education in Europe 2005*. Brussels: Eurydice/Eurostat.
- Eurydice and Eurostat (2009). *Key data on education in Europe 2009*. Brussels: Eurydice/Eurostat.
- Hanushek E.A., & Woessmann, L. (2007). The role of school improvement in economic development, *NBER Working Paper*, no. 12832. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

¹⁵ Het is speculatief, maar als onderwijs sociaal kapitaal tot stand brengt door jonge mensen en een leraar op regelmatige basis samen te brengen in een betekenisvolle en intelligente interactie, dan is de productie van sociaal kapitaal wellicht afhankelijk van de hoeveelheid tijd die mensen met elkaar doorbrengen en misschien minder van het resultaat van hun examens.

- Hanushek E.A., & Woessmann, L. (2009). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *NBER Working Paper*, no. 14633. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Ministry of Education, Culture and Science (2009). *Bestel in Beeld 2008*. The Hague: Ministry of Education, Culture and Science.
- Minne, B., van der Steeg, M., & Webbink, D. (2007). *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. CPB Memorandum. Den Haag: Centraal Planbureau.
- OESO (2005a). *Education at a Glance. OESO Indicators 2005*. Paris: OESO.
- OESO (2005b). *School factors related to quality and equity. Results from PISA 2000*. Paris: OESO.
- OESO (2006). *Education at a Glance. OESO Indicators 2006*. Paris: OESO.
- OESO (2009). *Education at a Glance. OESO Indicators 2009*. Paris: OESO.
- OESO (2010). *The high cost of low educational performance. An estimation of the long-run economic impact of improvements in PISA outcomes*. Paris: OESO.
- Onderwijsraad (2010). *Vroeg of laat*. Advies over de vroege selectie in het Nederlands onderwijs. The Hague: Onderwijsraad.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Ravens, J. van (2009). *La Niña. Een koers voor het Nederlands onderwijs*. http://beteronderwijsnederland.net/files/La_Nina_2009.pdf
- Rychen, D., & Salganik, L. (Eds.) (2003). *Key Competencies for a successful life and a well-functioning society*. Göttingen: Hgrefe & Huber Publishers.
- Schleicher, A. (2006). *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*. Brussels: The Lisbon Council.
- UNESCO (2004). *EFA Global Monitoring Report. The quality imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2007). *EFA Global Monitoring Report. Education for all by 2015: will we make it?* Paris: UNESCO.
- UNESCO (2010). *EFA Global Monitoring Report. Reaching the marginalized*. Paris: UNESCO / Oxford, OUP.
- UNESCO Institute for Statistics (2009). *Global Education Digest 2009. Comparing education statistics across the world*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- UNEVOC (2007). *Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide. An initial statistical study*. Bonn: UNEVOC.
- Wisniewski, J. (2010). Tracking in Polish Education. Powerpoint presentation delivered at a seminar of the Sociaal-Economische Raad in The Hague on 10 February 2010 (www.ser.nl > Jubileumreeks Symposia > Onderwijs > Presentaties > Jerzy Wisniewski).
- World Economic Forum (2009). *Global Competitiveness Report 2009-2010*. www.weforum.org

HOOFDSTUK 5: SAMENVATTING EN AFSLUITENDE DISCUSSIE

Jaap Scheerens

Perspectieven op kwaliteit; kwaliteit blijkt uit de onderwijsopbrengsten

In het eerste hoofdstuk wordt een systeemmodel als basisstramien voor de definiëring van onderwijskwaliteit gebruikt. Het onderwijs wordt opgevat als een “productieproces”, waarbij invoer of input getransformeerd wordt in uitkomsten of opbrengsten (output). Het productieproces zelf wordt aangeduid als “proces”, ook wel “throughput”. Verder wordt rekening gehouden met een omgeving of context. Deze omgeving is een basis voor hulpbronnen die nodig zijn voor het productieproces, maar omvat ook de klanten of gebruikers van het systeem, die eisen stellen aan de opbrengsten. Binnen het model worden verschillende hiërarchische niveaus onderscheiden, in ieder geval het onderwijssysteem op nationaal niveau, de school en daarbinnen leergroepen of klassen, en tot slot individuele leerlingen.

Verschillende interpretaties van kwaliteit zijn te typeren op basis van het accentueren van bepaalde componenten binnen het input-proces-output-context model, dan wel specifieke relaties tussen bepaalde componenten. Wanneer kwaliteit uitsluitend wordt afgemeten aan de opbrengsten of uitkomsten van het onderwijs kan dit worden getypeerd als productiviteit. Bij het relateren van context, input en proces kenmerken aan opbrengstgegevens, met het oog op de best werkende combinaties te vinden wordt gesproken van effectiviteit of doeltreffendheid. Door het kostenaspect van inputs en processen te betrekken bij de keuze uit effectieve benaderingen ontstaat het efficiency of doelmatigheidsperspectief. Gelijkheid kan worden gezien als het analyseren van de verdeling van inputs, processen en opbrengsten over verschillende deelpopulaties in het onderwijs, bijvoorbeeld, achterstandsleerlingen in vergelijking met leerlingen uit meer bevoorrechte milieus. Een vijfde interpretatie van onderwijskwaliteit kan worden getypeerd door te kijken naar de mate waarin het systeem alert is op het opvangen van impulsen uit de omgeving; dit wordt aangeduid als het aanpassingsperspectief of wel met de term responsiviteit. Hierbij gaat het vooral om het kiezen van doelstellingen die recht doen aan verwachtingen en eisen die vanuit de omgeving aan het onderwijs worden gesteld.

Van deze vijf interpretaties van onderwijskwaliteit is productiviteit het eenvoudigst te hanteren. In mindere mate geldt dit ook voor gelijkheid. De overige drie kwaliteitsinterpretaties, effectiviteit, efficiency en responsiviteit stellen hoge eisen aan de analyse en zijn ook minder eenvoudig te begrijpen in, laten we zeggen, het dagelijks gebruik. Een zesde veel voorkomende interpretatie van kwaliteit, die ook weer gekoppeld is aan het input-proces-output-context model is het op zichzelf beoordelen van de waarde van inputs, processen en uitkomsten, waarbij dit, in het laatste geval, samenvalt met het productiviteitsperspectief. Deze aanpak is aangeduid als de gefragmentariseerde benadering van onderwijskwaliteit. Voorbeelden zijn: de beoordeling van leerkrachten en het vellen van een oordeel over de kwaliteit van de schoolorganisatie door na te gaan of er bepaalde standaard procedures worden toegepast.

In het hoofdstuk zijn enkele aanvullende invalshoeken gebruikt om het verschijnsel onderwijskwaliteit nader te typeren.

Kwaliteit als functionaliteit

In de onderwijssociologie wordt de kwaliteit van het onderwijs getypeerd door na te gaan of het in de maatschappij bepaalde kernfuncties vervult (Peschar en Wesselingh, 1985). Deze kernfuncties zijn de kwalificatie, de selectie en de allocatie functie. De kwalificatie functie wijst op de betekenis van het onderwijs voor de toerusting van studenten voor vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. De kwalificatie functie is in verband te brengen met de adaptiviteit of responsiviteit van het onderwijs (de juiste doelen kiezen) en de productiviteit (het realiseren van die doelstellingen). De selectiefunctie heeft betrekking op het toewijzen van leerlingen aan de leerwegen en schoolsoorten die bij hun passen, zodat leerlingen op hun eigen niveau een diploma kunnen verwerven. De selectiefunctie heeft te maken met landelijke onderwijsstructuren. Analytisch gezien, binnen het eerder gepresenteerde kader, gaat het daarbij om de *throughput* van het systeem, gedefinieerd op macro niveau.

De allocatie functie is te zien als een combinatie van kwalificatie en selectie, dat wil zeggen een zodanige differentiatie in vaardigheidsniveaus dat maatschappelijke taken en rollen, waaronder in het bijzonder het bedienen van de arbeidsmarkt, zo goed mogelijk bediend worden. Als het gaat om de bovengenoemde functies te vervullen spelen zowel prestatie- als rendementsindicatoren een centrale rol.

Samenvattend kan worden gesteld dat opbrengstrealisatie (productiviteit) van centrale betekenis is voor deze visie op het typeren van onderwijskwaliteit. Verder is er een relatie gelegd met adaptiviteit (in de zin van het kiezen van de juiste doelstellingen) en gelijkheid, waarbij het de vraag is of stelsels met veel selectie drempels afkomstgerelateerde clustering van leerlingen in de “lagere” schoolsoorten en tracks niet juist zou stimuleren.

Schoolorganisatorische kwaliteit

Door uit te gaan van organisatiekundige modellen van effectiviteit van organisaties, zoals het model van Quinn en Rohrbaugh, wordt er een breder geheel aan proces en opbrengstcriteria gegenereerd, dan een direct op het onderwijskundige proces gerichte aanpak. Empirisch onderbouwde modellen van schooleffectiviteit zijn binnen dit bredere kader te plaatsen als onderdeel van de zogenoemde rationele doel oriëntatie. Een overzicht van relevante kwaliteitsindicatoren is weergegeven in figuur 4 in hoofdstuk 1.

Kwaliteit vanuit het gezichtspunt van verschillende belanghebbenden

Achtereenvolgens is stilgestaan bij de specifieke preoccupaties over onderwijskwaliteit die bestaan bij ouders, het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en wat is aangeduid als de certificeringindustrie.

Ouders laten zich in hun schoolkeuze vaak sterk leiden door praktische en pragmatische overwegingen, zoals de woonafstand tot de school. Verder spelen de reputatie van de school en de samenstelling van de leerlingenpopulatie een rol. Wanneer meer inhoudelijk onderwijskundige overwegingen aan de orde komen gaat het zowel om de onderwijsvisie en het pedagogisch klimaat als om de prestaties van de school. Uit onderzoek blijkt dat de benutting door ouders van indicatoren over schoolkwaliteit, zoals opgenomen in de zogenoemde kwaliteitskaarten van de inspectie achter blijft bij de verwachtingen. Het is aannemelijk dat het opleidingsniveau van de ouders medebepalend is voor het gebruik van dit soort informatie.

In het desbetreffende hoofdstuk is verder aandacht besteed aan de verschillende *Kwaliteitsagenda's van het Ministerie van OC&W*. Deze Kwaliteitsagenda's zijn opgesteld voor het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs.

Een rode draad door de drie kwaliteitsagenda's is de aandacht voor verbetering van de prestaties in de basisvakken, taal en rekenen. Nieuwe onderwijsopbrengsten, die worden nagestreefd, zijn burgerschap in het voortgezet onderwijs en beroepsgerichte competenties in het beroepsonderwijs. Numeriek rendement en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten hebben ook hun plaats in de kwaliteitsagenda's. De proces factoren die de verbeterde opbrengsten teweeg zouden moeten brengen liggen vooral op het terrein van professionalisering van leerkrachten en de schoolorganisatie. De Onderwijsinspectie heeft een belangrijke rol bij het vaststellen van de kwaliteit van scholen. In de kwaliteitsagenda's worden ook meer specifieke categorieën van "hefbomen" voor kwaliteitsverbetering genoemd: toetsen, monitoring van leerprestaties, examens, kwaliteitszorg, de opleiding van leerkrachten, continue professionele ontwikkeling, "evidence based" innovatie, en een betere aansluiting tussen de diverse schooltypen. Belangrijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel, zoals het feit dat we wereldkampioen schoolautonomie zijn en een sterk gedifferentieerde schoolstructuur hebben in het voortgezet onderwijs worden omarmd (wat betreft de autonomie) of geheel onbesproken gelaten, als het gaat om de sterk gesegmenteerde schoolstructuur. Een laatste kenmerk van het Nederlandse onderwijs dat minder uitgewerkt wordt in de kwaliteitsagenda's is de uitgebreide ondersteuningstructuur, waarin zo'n miljard EURO per jaar omgaat.

De toezichtkaders van de *Onderwijsinspectie* bestaan uit input-, proces- en output-indicatoren. De manier waarop ze toegepast worden komt overigens overeen met de gefragmentariseerde benadering, die aan het begin van dit hoofdstuk is geschetst. Dat wil zeggen dat indicatoren "naast elkaar" bezien worden, en dat er geen kwantitatieve analyses worden uitgevoerd waarin input en procesfactoren gerelateerd worden aan prestatiegegevens. Op schoolniveau zijn dergelijke kwantitatieve analyses ook niet direct een eenvoudige zaak, vergelijk Bosker en Scheerens, 1995. Bij een kwalitatieve weging van proces- en opbrengstindicatoren per school, kan het voorkomen dat hoog wordt gescoord op de procesindicatoren, maar minder hoog op de opbrengstindicatoren, en vice versa. Overigens is de keuze van procesindicatoren sterk geïnspireerd op de resultaten van schooleffectiviteitsonderzoek, zodat de procesindicatoren wel een zeker voorspellend vermogen hebben ten opzichte van de prestaties (Scheerens en anderen, 2005). Bij het Nieuwe Inspectietoezicht zijn opbrengstindicatoren, in het bijzonder leerprestaties, van doorslaggevende betekenis, omdat de selectie van zwakke scholen erop berust.

De missie van *systemen voor kwaliteitsborging*, zoals ISO 9001, is ervoor te zorgen dat organisaties kwaliteitsmanagement systemen hebben die aan zeer precieze standaarden voldoen. Organisaties moeten bewijzen dat hun voorzieningen voor kwaliteitsmanagement volgens een geheel aan standaard procedures verlopen. Dit wordt getoetst door externe auditoren, die zelf weer gecertificeerd zijn om organisaties te certificeren.

Kwaliteitsmanagement systemen berusten op de premisse dat primaire productieprocessen volledig in hun werking bekend zijn, waardoor bij een nauwgezette monitoring van inputs en processen de verwachte opbrengsten gegarandeerd zijn. Deze premisse is niet vervuld voor de primaire processen van scholen, in het bijzonder onderwijs en leerprocessen. Volgens de terminologie van onderwijs economen is de onderwijs productiefunctie niet bekend, hoewel er wel duidelijke gedachten en empirische gegevens zijn over wat meestal werkt; het geheel aan resultaten van onderzoek en meta-analyses op het terrein van onderwijseffectiviteit is hierbij de relevante kennisbasis. Een onkritisch gebruik van dit soort kwaliteitsmanagement benaderingen in het

onderwijs kan leiden tot een bureaucratisch ritueel van uitgebreide beschrijvingen van minder centrale processen of kenmerken die niet, of alleen maar losjes, gekoppeld zijn aan opbrengsten.

Alternatieve visies op onderwijskwaliteit

In het “Education for All Global Monitoring Report” van de UNESCO voor het jaar 2005 (UNESCO, 2004), getiteld “The Quality Imperative”, worden opvattingen over kwaliteit in verband gebracht met onderwijstradities. Bij nader inzien blijken deze “tradities” voor een deel te bestaan uit filosofische, psychologische en sociologische benaderingen (humanisme, behaviorisme, kritische theorie) en voor een ander deel uit meer pragmatische keuzes die bepaald worden door specifieke contextuele condities of de specifieke onderwijssoort waar ze op worden toegepast (kwaliteit in de inheemse traditie en kwaliteit in het volwassenenonderwijs).

Sleuteldimensies bij deze alternatieve visies op kwaliteit zijn: de soort onderwijsdoelstellingen die centraal gesteld worden, overwegingen betreffende wenselijk geachte proceskenmerken van onderwijs en leren en premissen die betrekking hebben op de leertheorie. Om met de laatste te beginnen, constructivisten benadrukken bijvoorbeeld het belang van aanvangskennis en actief leren. Ook wanneer dit in verband wordt gebracht met het gebruik van levensechte leersituaties zou men dit kunnen zien als een didactisch principe dat in elk van de tradities een plaats zou kunnen hebben. Het is namelijk niet dwingend noodzakelijk om dit soort onderwijs altijd als “open” en niet voorgestructureerd op te vatten, hoewel dit in de humanistische traditie wel zo wordt opgevat. In de kritische, inheemse en volwassenen educatie traditie is het aansluiten bij de lokale situatie en het dagelijks leven van de leerlingen meer dan een didactisch principe, maar eerder een doel op zich. Het is maar de vraag of de vijf tradities werkelijk radicaal verschillende onderwijsopbrengsten nastreven. Wel is er sprake van graduele verschillen in accent. Sociale vaardigheden passen vooral bij de humanistische traditie, terwijl het aanbrengen van een maatschappijkritische houding benadrukt wordt in de kritische, inheemse en volwassenen onderwijs traditie. Tegelijkertijd is niet aannemelijk, met uitzondering misschien van de inheemse traditie, dat veel van de alternatieve tradities zouden willen afzien van het belang van cognitieve vaardigheden en basisvakken. Met de opkomst van internationaal vergelijkende assessment studies, zoals TIMSS en PISA, krijgt de globalisering verder voet aan de grond in het onderwijs. Omdat veel ontwikkelingslanden hebben besloten om deel te nemen aan deze projecten bestaat kennelijk de wens om zich volgens dezelfde criteria en standaarden te meten met de geïndustrialiseerde wereld.

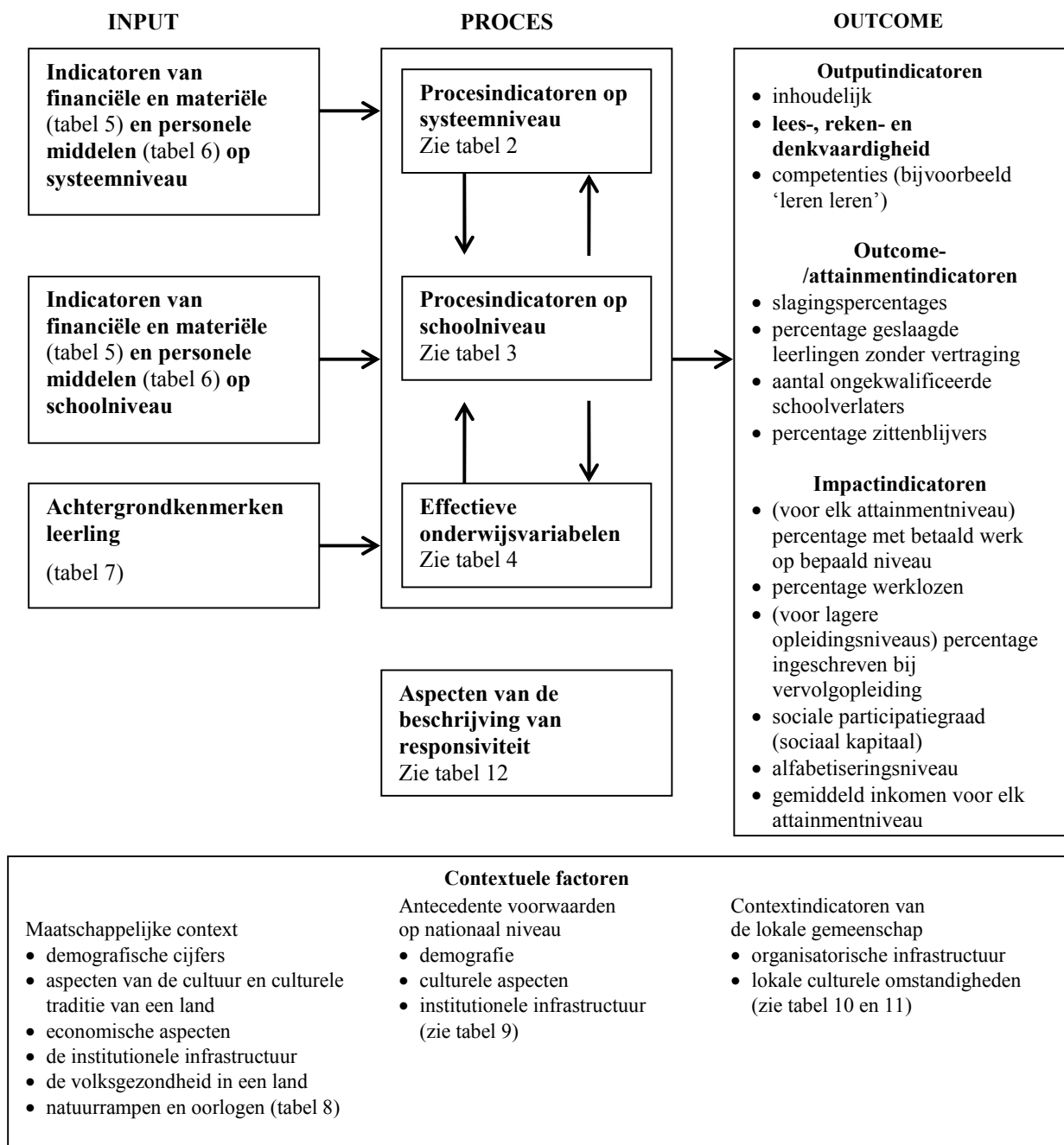
Alles bij elkaar genomen overheerst het beeld dat kwaliteit moet blijken uit de onderwijsopbrengsten, in de zin van leerprestaties, numeriek rendement en langere termijn “impact”. Daarbij zijn er onderlinge verschillen tussen de behandelde kwaliteitsperspectieven naar gelang het accent ligt op een van deze drie categorieën van opbrengstindicatoren, en, als het gaat om de leerprestaties of daarbij een wat bredere of smallere range aan kennis en vaardigheden wordt gepropageerd. In de praktijk ligt er vaak een accent op basisvakken, taal en rekenen, maar nieuwe gebieden, zoals burgerschap en allerlei generieke (zie de *literacy* concepten uit PISA) en algemeen beroepsgerichte competenties worden daar soms aan toegevoegd. Vanuit verschillende actor perspectieven (ouders, certificering, onderwijsinspectie) wordt ook belang gehecht aan input en proces facetten van kwaliteit. Bij het gebruik van input en proces indicatoren, naast opbrengstindicatoren, worden deze “op zichzelf” beoordeeld, volgens wat eerder is aangeduid als het gefragmenteerde gebruik van kwaliteitsindicatoren. Kwaliteitsbeoordeling op basis van effectiviteit en efficiency komt eigenlijk alleen voor in de vorm van programma-evaluaties en achtergrondstudies van internationale assessment programma’s. In dergelijke analyses neemt de gerichtheid op vraagstellingen betreffende gelijkheid (equity) trouwens steeds meer toe.

Het meten van kwaliteit door middel van onderwijsindicatoren

In het tweede hoofdstuk van dit rapport wordt een uitvoerig overzicht gegeven van input-proces-output en context indicatoren. Indicatoren zijn te beschouwen als variabelen die het functioneren van een systeem kernachtig beschrijven en die in principe ook tot een waardeoordeel kunnen leiden. De systematiek waarmee de indicatoren gecategoriseerd zijn is het systeemmodel, dat in het eerste hoofdstuk is gebruikt om facetten van onderwijskwaliteit te typeren. Een belangrijke uitwerking wordt gegeven op het terrein van de opbrengstindicatoren, waar een onderscheid wordt gemaakt in prestatie-indicatoren, gebaseerd op de toetsing van leerresultaten (“achievement outcomes”), indicatoren die de kwantiteit van gerealiseerde opleidingsniveaus aangeven (attainment outcomes) en impact indicatoren, waarbij het gaat om de lange termijn maatschappelijke opbrengsten van leerprestaties en gerealiseerde opleidingsniveaus. Ook wordt uitvoerig stilgestaan bij de betekenis van proces indicatoren en context indicatoren. Deze worden aangegeven voor verschillende aggregatieniveaus. Bij de keuze van procesindicatoren is uitgegaan van variabelen die een zekere ondersteuning hebben gekregen in empirisch onderwijs-effectiviteitsonderzoek.

Een dergelijk uitvoerig geheel aan onderwijsindicatoren heeft in de eerste plaats betekenis als diagnostisch evaluatief instrument. Zoals geïmpliceerd in het eerste hoofdstuk komt men wat dit betreft al erg ver met het uitsluitend gebruik van opbrengstindicatoren. Het mede in aanmerking nemen van een verzameling van input, proces en context indicatoren heeft twee aanvullende functies. Een meer analytische onderzoeksfunctie om enig zicht te krijgen op de achtergrond en “oorzaken” van bepaalde opbrengstpatronen en een functie voor verbetering en een meer dynamische op verbetering gerichte functie. Voor zover input en proces indicatoren een min of meer duidelijke relatie hebben met prestatie en andere opbrengstindicatoren, kunnen ze als focus voor onderwijsverbetering worden gebruikt.

Het overzichtsschema van de diverse soorten onderwijsindicatoren is weergegeven in figuur 1 die hieronder nogmaals is weergegeven. De verwijzingen in de figuur hebben betrekking op tabellen en figuren in hoofdstuk 2.



Figuur 1: Synthetisch overzicht van input-, proces-, outcome- en contextindicatoren voor het onderwijs

Impressies van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs

“De kwaliteit van het onderwijs geeft reden tot zorg”, luidt de conclusie van het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, uitgevoerd door de Commissie Dijsselbloem uit 2007. De motivering hiervoor werd samengevat in vier punten:

- de doelstelling van de onderwijsvernieuwing, een verhoging van het algemene onderwijspeil werd niet gehaald, met uitzondering van een verbetering van de doorstroming in het vmbo;
- er is sprake van een dalende trend in het niveau van taal (met name leesvaardigheid) en rekenen/wiskunde
- aan de relatief goede positie van het Nederlandse onderwijs in internationale ranglijsten mag niet teveel waarde worden toegekend. “Een betrouwbare conclusie die uit het PISA-onderzoek wel kan worden getrokken is dat de Nederlandse leerlingen tussen 2003 en 2006 achteruit zijn gegaan in wiskunde en lezen”
- er is geen adequate peiling van de ontwikkeling van het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs

(Tweede Kamer der Staten Generaal, 2007)

Dat deze motivering rammelt, is eigenlijk al uit de formulering af te leiden. Indien het vierde motief geldt (geen adequaat beeld van de ontwikkeling van het onderwijsniveau), wat is dan de status van de eerste bewering, namelijk dat de verhoging van het onderwijspeil niet gehaald is? Bij de verwijzing naar de internationale ranglijsten, wordt alleen ingegaan op de verandering in scores in Nederland tussen 2003 en 2006. Maar wat is de betekenis van een kleine teruggang, die mede bepaald kan zijn door de verandering in deelnemende landen, wanneer, zoals het geval is, Nederland al jaren lang consistent zeer hoog scoort op de desbetreffende internationale prestatie-metingen?

In dit rapport, waarin voor een deel dezelfde gegevens zijn gebruikt als in het rapport van de Commissie Dijsselbloem, komen we tot aanmerkelijk positievere conclusies.

Internationale assessments

In hoofdstuk 3 werd geconcludeerd dat scores van de Nederlandse leerlingen in internationaal onderzoek altijd (ver) boven het gemiddelde liggen. Zeker in vergelijking met de andere Europese landen doet Nederland het meestal erg goed. Op de mondiale ranglijst staat Nederland vaak wat lager vanwege de hoge scores in landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan. Wat betreft de ontwikkeling in de tijd gedurende de periode van 1995 tot en met 2006, zijn er 15 vergelijkingen gemaakt, waarbij er in drie gevallen sprake was van een statistisch significante achteruitgang. Hieruit werd geconcludeerd dat het te ver gaat om uit deze gegevens af te leiden dat er sprake is van een duidelijke achteruitgang in leerprestaties in Nederland, maar dat tevens moet worden vastgesteld dat er in ieder geval geen sprake is van een duidelijke vooruitgang. Er blijkt verder weinig verschil te in de ontwikkelingen tussen vakgebieden en leeftijdsgroepen. Voor zover er sprake is van een teruggang in leerprestaties lijkt die zowel te gelden voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De recente kritiek (in de politiek en de media) op de kwaliteit van het onderwijs is in de eerste plaats gericht op het voortgezet onderwijs, maar juist voor deze sector wordt geen statistisch significante achteruitgang aangetroffen (tabel 2, hoofdstuk 3). Binnen het basisonderwijs richt de kritiek zich in de eerste plaats op het rekenonderwijs. De cijfers wijzen echter eveneens op een achteruitgang in leesvaardigheid. Niet onvermeld mag blijven dat Hanushek en Woessmann (2009, figuur B3) in een analyse van de trends in cognitieve ontwikkeling over een eerdere, langere periode, namelijk van 1975 tot 2003, concluderen dat de vooruitgang in cognitieve prestaties in Nederland sterk was en vrijwel gelijke tred hield met de ontwikkeling in Finland en Canada.

Resultaten van Periodiek Peilingonderzoek

Verder is het opmerkelijk dat de aanwijzingen voor een lichte teruggang in leerprestaties zoals die naar voren komen in de recente internationale surveys, weinig bevestiging vinden in de meer gedetailleerde nationale peilingonderzoeken (PPON) die sinds 1987 worden uitgevoerd door het CITO. De algemene conclusie uit de successievelijke PPON onderzoeken getrokken kan worden is dat er in een periode van twintig jaar weinig is veranderd in de prestaties van de leerlingen in groep 8 van het Nederlandse basisonderwijs. Alleen voor het domein rekenen/wiskunde zijn duidelijke ontwikkelingen waar te nemen. De prestaties op basale onderwerpen zijn duidelijk verbeterd, maar daar staat een even sterke negatieve trend tegenover voor bewerkingsopgaven. Bij de interpretatie van deze gegevens zou men eventueel rekening kunnen houden met het gegeven dat de omvang van het speciaal onderwijs in de loop der tijd is afgenomen, terwijl het totale leerlingenbestand is toegenomen. Dit betekent dat veel vroegere “speciaal onderwijsleerlingen” thans in het reguliere onderwijs zijn opgenomen, wat een neerwaarts effect op de gemiddelde scores zou kunnen hebben. Het ongeveer gelijk gebleven prestatieniveau zou daarmee een positieve inkleuring krijgen.

Rapportages van de Onderwijsinspectie

Het in algemene zin redelijk positieve beeld van het Nederlandse onderwijs zoals dat uit internationale surveys en de peilingonderzoeken van het CITO naar voren komt wordt ook bevestigd in de rapportages van de onderwijsinspectie (Onderwijsverslag 2008/2009). Van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs heeft ruim 90% voldoende kwaliteit. Bij scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs liggen deze percentages aanmerkelijk lager (respectievelijk 78% en 70%). De percentages zeer zwakke scholen liggen zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs op ruim 1%.

Internationaal vergelijkende gegevens over het opleidingsniveau

Terwijl Nederland tot de wereldtop behoort waar het gaat om leerprestaties, komt een wat ander beeld naar voren als we kijken naar de behaalde diploma's oftewel het opleidingsniveau.

Uit door de OESO gepubliceerde gegevens (Education at a Glance 2009) blijkt dat het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking net iets hoger ligt dan het gemiddelde van de OESO landen. Voor de leeftijdsgroep 25-64 lag in 2007 het percentage personen met minimaal een diploma HAVO of MBO op 73%. Het gemiddelde percentage voor de OESO landen was 70%. In de leeftijdscategorie 25-34 lag het Nederlandse percentage op 83% en het gemiddelde voor de OESO op 79%. Wanneer we kijken naar de percentages die betrekking hebben op een afgeronde tertiaire opleiding krijgen we een vergelijkbaar beeld. Het Nederlandse percentage voor de leeftijdscategorie 25-64 (31%) ligt iets boven het gemiddelde in de OESO (28%). Voor de categorie 25-35 is het Nederlandse percentage (37%) ook weer net iets boven het gemiddelde in alle landen van de OESO (34%). In de periode 1998-2007 is het percentage personen met een diploma op tertiair niveau in de leeftijdscategorie 25-64 gestegen van 24% naar 31%. Deze ontwikkeling houdt gelijke tred met het gemiddelde in de OESO landen, waar in dezelfde periode een toename valt waar te nemen van 20% naar 27% (zie ook figuur 2). Uit deze gegevens blijkt dat Nederland, door de bank genomen het OESO gemiddelde volgt, of daar net iets boven zit. De topprestatie als het gaat om leerprestaties wordt dus niet geëvenaard als het gaat om de gerealiseerde opleidingsniveaus.

Financiële investeringen in het onderwijs

Een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven wordt gespenseerd aan onderwijs. Het Nederlandse percentage lag in 2006 op 12.0% (Education at a Glance, 2009). Dit is lager dan het gemiddelde OESO percentage van 13.3%. Wel is er sprake van een bovengemiddelde stijging van dit percentage over de periode 1995 tot 2006.

De kosten per leerling lagen in 2006 in bijna alle onderwijsniveaus boven het OESO gemiddelde. Alleen in het primair onderwijs waren de kosten per student een fractie lager (\$6.425 vs. \$6.437). De hoofdmoot van de onderwijsuitgaven zijn de salariskosten voor de leerkrachten. In Nederland liggen de salarissen voor leerkrachten zowel in het primair als het secundair onderwijs boven het OESO gemiddelde.

Gelijkheid

Positie van allochtone leerlingen

Uit de resultaten van PISA 2006 blijkt dat voor alle drie de vakgebieden (natuuronderwijs, leesvaardigheid en wiskunde) de achterstanden van leerlingen uit een migrantengezin in Nederland aanzienlijk zijn en bovendien beduidend groter zijn dan het OESO gemiddelde. Verder valt op dat immigranten uit de tweede generatie (in Nederland geboren) het zeker niet beter doen dan de immigranten van de eerste generatie.

Uit nadere analyses van de positie van allochtone leerlingen komt naar voren dat het opleidingsniveau van de allochtonen in Nederland langzaam maar zeker stijgt. Dit geldt vooral voor de Turken en Marokkanen, ook al blijft hun opleidingsniveau nog altijd achter bij dat van de autochtone Nederlanders. De stijging is vooral te danken aan het feit dat de tweede generatie migranten hun volledige opleiding in Nederland heeft gevolgd.

Ook blijkt dat het bezoek van Turkse en Marokkaanse kinderen aan peuterspeelzalen de laatste tien jaar sterk is toegenomen.

De taal en reken prestaties van allochtone leerlingen in het basisonderwijs laten een stijgende lijn zien, hoewel de achterstand op autochtone leerlingen niet kleiner wordt (omdat ook die groep vooruit is gegaan). Er is verder sprake van een toegenomen deelname van allochtone leerlingen aan HAVO VWO, en eveneens een flinke toename van autochtone studenten in het tertiair onderwijs. Voor Turken en Marokkanen is de instroom verdubbeld en ook voor Surinamers is er sprake van een sterke toename.

Over de periode (2005- 2008) vertoont het percentage voortijdig schoolverlaters voor alle groepen leerlingen een dalende trend, hoewel de percentages voor allochtonen nog steeds hoger liggen dan voor autochtonen.

Een hardnekkig verschijnsel is de hoge concentratie van etnische minderheden in sommige scholen in de grote steden. Voor circa 40% van de basisscholen in Amsterdam en Rotterdam lag het percentage allochtone leerlingen in het schooljaar 2006-2007 boven de 80%.

De mate waarin leerprestaties bepaald worden door de sociaal economische en culturele status van het milieu van herkomst

Een andere indicator voor (on) gelijkheid is de mate waarin de leerprestaties bepaald worden door de sociaal economische status van het milieu van herkomst van de leerlingen. Opnieuw uitgaande van PISA gegevens blijkt dat Nederland op deze indicator iets boven het OESO gemiddelde zit, en dus iets minder goed scoort op gelijkheid dan het gemiddelde OESO land (een bovengemiddelde score wijst op een relatief sterke bepaaldheid van de leerprestaties door het milieu van herkomst en

is dus minder gunstig). Uit onderzoek van Luyten (2008), waarbij het aantal boeken thuis is gebruikt als indicator voor cultureel kapitaal, komt naar voren dat de prestaties in het basisonderwijs (PIRLS data) in Nederland beneden gemiddeld bepaald worden door het aantal boeken thuis (correlatie van .23), terwijl dit in het voortgezet onderwijs (PISA data) in veel sterkere mate het geval is (correlatie van .41).

Spreiding (variantie) van leerprestaties

Een derde gelijkheidsindicator is de variantie tussen leerlingen en tussen scholen. PISA gegevens laten zien dat de variantie in leerprestaties in Nederland tussen leerlingen, binnen scholen betrekkelijk laag is, terwijl de variantie tussen scholen juist bijzonder hoog is (rond de 60%). Dit hangt samen met de sterk gecategoriseerde onderwijsstructuur in het voortgezet onderwijs. Opmerkelijk, gezien opnieuw de sterk gecategoriseerde onderwijsstructuur, is overigens dat de variantie tussen scholen op de index voor sociaal economische status juist betrekkelijk laag is, en iets onder het OESO gemiddelde ligt. De situatie in Nederland steekt in dit opzicht zelfs gunstiger af tegen enkele landen die een niet categoriaal, comprehensief stelsel hebben.

(On)gelijkheid in het onderwijs heeft verschillende facetten. Waar uit internationaal onderzoek naar voren komt dat de ongelijkheid en de gemiddelde prestaties van categorale, sterk gestratificeerde onderwijsstelsels ongunstig afsteken tegen geïntegreerde stelsels voor voortgezet onderwijs, doet Nederland het relatief nog niet zo slecht, wanneer er bijvoorbeeld gekeken wordt naar de mate waarin sociaal economische status, op individueel niveau de leerprestaties bepaalt.

Selectiviteit, gerealiseerde opleidingsniveaus, leerling prestaties en economische veerkracht

In hoofdstuk 4 van deze studie wordt uitgegaan van verschillende manieren waarop onderwijsstelsels met beroepsgerichtheid omgaan. Er is sprake van twee paradigma's, die vooral van elkaar verschillen naar het (leeftijd)niveau waarop differentiatie tussen algemeen vormend of academisch onderwijs enerzijds en beroepsonderwijs anderzijds plaatsvindt. In een geografisch gebied dat Duitsland en een aantal van zijn buurlanden omvat, is de beroepsgerichtheid van de onderwijssystemen sterker dan elders in de westerse wereld. Terwijl het basisonderwijs nog algemeen is, wordt in het voortgezet onderwijs direct onderscheid gemaakt. Selectie vindt in Nederland plaats vanaf 12 jaar en in Duitsland en Oostenrijk zelfs vanaf 10 jaar (OESO, 2005a, 405). Er is sprake van een trend, ondermeer ingezet door de Scandinavische landen om over te gaan van een beroepsgericht systeem, met vroege selectie naar beroepsgerichte en academische tracks, naar een algemeen vormend onderwijssysteem, waar beroepsgerichte instellingen pas in het tertiaire onderwijs voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat het Nederlandse stelsel tot het beroepsgerichte paradigma moet worden gerekend.

“Beroepsgerichtheid” en “selectiviteit” wordt uitgewerkt tot een samengestelde indicator met drie componenten, die wordt gelabeld als “*stratificatie index*”:

- *Het aantal schooltypen of afzonderlijke onderwijsprogramma's beschikbaar voor 15-jarigen;*
- *Het aandeel 15-jarigen in onderwijsprogramma's die toegang bieden tot beroepsonderwijs op een volgend niveau of directe toegang tot de arbeidsmarkt;*
- *De leeftijd waarop eerste selectie plaatsvindt in het onderwijssysteem.*

De eerste en derde component van deze samengestelde indicator heeft betrekking op selectiviteit en de tweede heeft betrekking op deelname aan (voorbereidend) beroepsgericht onderwijs.

Volgens gegevens van de OESO uit 2005 heeft Nederland de hoogste score op deze stratificatie index, gevolgd door Duitsland. Bij de Scandinavische landen en de Verenigde Staten worden de laagste waarden gevonden, evenals bij Nieuw-Zeeland en Australië (Zie figuur 1, hoofdstuk 4).

Vervolgens wordt nagegaan hoe landen, zoals Nederland, met een hoge mate van stratificatie, presteren, waarbij twee typen opbrengstindicatoren zijn gebruikt, die ook in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden: attainment indicatoren en prestatie-indicatoren. Als tussenstap wordt bezien hoe de scores op beide typen indicatoren zich tot elkaar verhouden. De verdeling over landen neigt naar een positieve correlatie. Landen met een betrekkelijk lage attainment en een hoog prestatieniveau worden selectief genoemd; men moet in die landen hoog presteren om omhoog te komen op de ladder van opleidingsniveaus. Figuur 7 in hoofdstuk 4 laat zien dat er een negatieve correlatie is tussen attainment (in dit geval geoperationaliseerd als het percentage van de populatie in de leeftijdscategorie van 25 tot 64 dat hoger onderwijs genoten heeft) en de stratificatie index. Met een positie ver boven de regressielijn, weet Nederland met succes aan de trend te ontsnappen: de populatie die hoger onderwijs heeft gevolgd is groter dan op basis van de hoge plaats op de index voor stratificatie zou mogen worden verwacht. Tegelijk kan men echter als hypothese uitspreken dat “de rek eruit” is; het verder verhogen van de deelname op tertiair niveau zal moeilijk zijn zolang de score op de stratificatie index zo hoog blijft.

Vervolgens is de relatie tussen onderwijsopbrengsten, en selectiviteit enerzijds en economische groei, c.q. veerkracht of innovatievermogen anderzijds nagegaan. De conclusie is dat gerealiseerd onderwijsniveau en leerprestaties ongeveer in gelijke mate de economische veerkracht positief beïnvloeden.¹⁶ Figuur 8 in hoofdstuk 4 laat zien dat de relatie tussen stratificatie en concurrentiekracht zwak is, maar negatief en niet positief. De figuur duidt erop dat landen met sterk gestratificeerde onderwijssystemen in zekere mate minder concurrerend zijn dan andere landen. Nederland ligt opnieuw redelijk hoog boven de regressielijn, ondanks de hoogste score op de stratificatie index toch een redelijke concurrentie kracht. Nederland doet het internationaal gezien relatief beter op cognitieve leerprestaties (gebaseerd op ondermeer de PISA gegevens) dan op gerealiseerd opleidingsniveau (in figuur 5 in hoofdstuk 4 uitgedrukt als “educational expectancy”, d.w.z. de verwachte verblijfsduur in het onderwijs). De implicatie hiervan is dat er op het gebied van het verbeteren van de onderwijsverwachting aanmerkelijk meer ruimte is tot verbetering van de economische veerkracht dan het geval is voor het niveau van de cognitieve leerprestaties. “Nederland is het enige land dat hoge onderwijsprestaties koppelt aan een hoge graad van stratificatie *en* dat een relatief groot aandeel leerlingen met een immigrantenachtergrond heeft. Dit maakt de prestaties van Nederland in het PISA-onderzoek uniek in de wereld. Het impliceert tevens dat het aanzienlijk verhogen van onderwijsprestaties zeer moeilijk zal worden; het land lijkt al een plafond te naderen. En gegeven de economische wet van de verminderde meeropbrengst, is het maar de vraag of een kleine verdere verbetering van de prestaties enige invloed zal hebben op de concurrentiepositie” (citaat hfst. 4 p. 82) De prestaties zijn dus al zo hoog dat het plafond in zicht is. Het beeld ten aanzien van de onderwijsverwachting is anders. Door de grote selectiviteit loopt Nederland wel twee jaar achter op een groep toonaangevende landen wat betreft de onderwijsverwachting en is er een gat van bijna vier jaar in vergelijking met het bestpresterende

¹⁶ Waar we te maken hebben met correlaties, behoeft het gebruik van een causale interpretatie, waarbij wordt aangenomen dat leerprestaties economische groei beïnvloeden en niet omgekeerd enige toelichting. Voor de plausibiliteit van deze interpretatie verwijzen we naar Hanushek en Woessmann, 2009, maar tekenen daarbij aan dat men tegelijkertijd voorzichtig moet zijn met deze interpretatie. De kennisbasis is smal, het aantal onderzoekseenheden gering en waarschijnlijke verklaringen die een omgekeerde causale beïnvloeding onderbouwen zijn eveneens aanwezig (vgl. Baumert et al., 2005)

land. Er is dus meer economische onderwijsimpact te behalen door de selectiviteit van het scholenstelsel te verminderen dan door allerlei beleid dat gericht is op hogere onderwijskwaliteit.

Het verbeteren van de onderwijskwaliteit

In hoofdstuk 4 werd gewezen op de economische betekenis van verbetering van onderwijsopbrengsten, zowel in de zin van gemiddelde leerprestaties als de kwantiteit van gerealiseerde opleidingsniveaus. In het ook in hoofdstuk 4 aangehaalde OESO rapport “The high costs of low educational performance” (OESO, 2010) worden de economische effecten van vooral de verhoging van gemiddelde leerprestaties van 15 jarigen nog hoger geschat. Zelfs als deze schattingen aan de hoge kant zijn, wordt het economisch belang van zo hoog mogelijke onderwijsopbrengsten steeds breder onderschreven. Dit besef heeft meegespeeld bij de recente doorberekening van de effecten van partij programma’s, en zal mede debet zijn aan het gegeven dat er bij veel politieke partijen een grote bereidheid is om meer in onderwijs en opleiding te investeren. De prangende vervolgvraag is *hoe*, door welke maatregelen de onderwijsopbrengsten omhoog gebracht kunnen worden. Behoudens enkele successtories, zoals de onderwijshervorming in Polen, waarbij van een categoriaal naar geïntegreerd voortgezet onderwijs werd overgegaan, zijn prestatieverbeteringen doorgaans bescheiden. Ook de resultaten van goed gestructureerde en wetenschappelijk gefundeerde integrale schoolverbeteringsprojecten in de Verenigde Staten, de zogenoemde “Comprehensive School Reforms”, zijn weliswaar duidelijk positief, maar toch van betrekkelijk bescheiden proporties.

In dit rapport, hoofdstuk 2, is een uitvoerig geheel aan door het beleid beïnvloedbare input, proces en context indicatoren weergegeven. Wat zijn nu onder al deze indicatoren de “hefbomen” waar we het meest van kunnen verwachten?

Ook bij deze analyse is het basisstramien dat in dit rapport gebruikt is, het multi-niveau systeem model van onderwijsproductiviteit een goede basis om de discussie te ordenen. Uit meta-analyses van onderwijseffectiviteitsonderzoek (b.v. Wang, Haertel & Walberg, 1993) ontstaat het beeld dat ingrepen op micro niveau, zo dicht mogelijk bij het leerproces van individuele leerlingen het grootste effect hebben. Om dit daadwerkelijk te stimuleren zal het aangrijpingspunt echter op een van de hogere aggregatieniveaus komen te liggen, vooral op scholing en professionele ontwikkeling van leerkrachten. In dit verband zouden we Finland kunnen noemen, als tweede successtory naast Polen. Ook van het bestuur en leiderschap van de school wordt veel verwacht, hoewel de effecten hiervan op de leerprestaties doorgaans bijzonder klein zijn. Het voordeel van maatregelen op hogere bestuursniveaus is, dat de kwantitatieve impact, het aantal docenten en leerlingen dat er door beïnvloed wordt groter is. In recente bijdragen is er binnen het onderwijseffectiviteitsonderzoek ook steeds meer belangstelling voor beleidsmaatregelen op het macro-niveau en structurele hervormingen.

In de onderstaande tabellen wordt een beeld gegeven van het kennisbestand op het terrein van onderwijseffectiviteit in brede zin. Daarbij wordt vooral gerefereerd aan meta-analyses en internationaal vergelijkende assessment studies, zoals PISA en TIMSS. Deze onderzoeken doen namelijk nog meer dan alleen leerprestaties meten, maar nemen ook een steeds bredere range aan school, klas en systeemkenmerken mee.

Overigens zijn er op het niveau van systeem factoren nog geen meta-analyses, wel enkele overzichtstudies.

Systeemniveau

“accountability” en een goed ontwikkeld examen systeem	Vergelijk het werk van Bishop en Woessmann, Scheerens et al., 2009 geeft een overzicht. Overwegend positieve impact; discussie over neveneffecten van accountability.
Autonomie van scholen	Wisselende uitkomsten, meestal niet significant (Scheerens en Maslowski, 2008)
Openbaar versus privé scholen	Geen effect, nadat gecontroleerd is voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie (Luyten en anderen, 2005)
Stratificatie (categorale versus comprehensieve schoolstelsels in het vo)	Overwegend negatieve effecten, zie bijvoorbeeld Brunello en Checchi, 2006, Jakubowski, 2009

Schoolniveau

	Scheerens et al., 2007	Hattie, 2009	Creemers & Kyriakides, 2008	Significant in meer dan de helft van de landen in een Internationaal vergelijkend onderzoek
Consensus & Cohesie	.02	-	.16	X
Ordelijk klimaat	.13	.17	.12	X
Monitoring & evaluatie	.06	.32	.18	X
Curriculum/match leerstof toetsopgaven	.15	-	.15	X
Huiswerk	.07	.15	-	
Effectieve Leertijd	.15	.17	-	
Betrokkenheid van ouders	.09	.25	-	
Opbrengstgerichtheid	.14	-	-	
Onderwijskundig Leiderschap	.05	.18	.07	
Differentiatie	.02	.09	-	

Resultaten van recente meta-analyses (de coëfficiënten zijn correlaties) en international vergelijkende onderzoeken. Bron: Scheerens, Witziers & Steen, 2009.

	Scheerens et al., 2007	Hattie, 2009	Creemers & Kyriakides, 2008	Significant in meer dan de helft van de landen in een Internationaal vergelijkend onderzoek
Tijd en “opportunity to learn”	.08	.17	.16	X
Klassemanagement	.10	.26		
Gestructureerd onderwijs	.09	.40	-	X
Het aanleren van leerstrategieën	.22	.35		
Constructivistisch onderwijs	.21	.20		
Klasse klimaat	.12	.27		
Feedback & monitoring	.07	.33		

Resultaten van recente meta-analyses (de coëfficiënten zijn correlaties) en international vergelijkende onderzoeken. Bron: Scheerens, Witziers & Steen, 2009.

Recente onderzoeken van Woessmann en anderen, 2009 en van Causa & Chapuis laten zien dat vroege selectie een negatief effect heeft op gelijkheid, terwijl voorschoolse educatie daar een positief effect op heeft.

Wat de variabelen op systeemniveau betreft onderschrijven deze gegevens de conclusies uit hoofdstuk 4 aangaande het belang van de mate waarin het onderwijssysteem gestratificeerd is. Het toepassen van deze uitkomsten (in de richting van minder stratificatie) vraagt om systeemhervorming. Ook is er sterke evidentie voor het belang van examens en toetsing, in een context waarin scholen verantwoording afleggen over hun prestaties aan externe instanties (accountability). De uitkomsten wat betreft schoolautonomie zijn wisselend. Op schoolniveau zijn een ordelijk klimaat, voldoende leertijd voor de belangrijke leerstofonderdelen (een combinatie dus van leertijd en “opportunity to learn”) en prestatiegerichtheid van belang. Het gebruik van evaluatie en monitoring op school kan men in combinatie of als een aspect van opbrengstgericht werken zien.

Op klasniveau blijken zowel gestructureerd onderwijs als meer door het constructivisme geïnspireerde onderwijsstrategieën tot positieve effecten te kunnen leiden. De beleidsmatige implicatie hiervan zou zijn om te zorgen dat in scholingsprogramma’s voor leerkrachten een breed repertoire aan onderwijsstrategieën wordt overgebracht. Goed onderwijs is dan vooral een combinatie van goed klassenmanagement en welbewuste keuzes bij de aanbiedingsvorm en organisatie, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met het niveau van de leerlingen (zwakkere leerlingen hebben baat bij gestructureerd onderwijs). Ook is er op klasniveau een duidelijk potentieel in het toepassen van evaluatie en feedback.

Tot slot

Het is een belangrijke constatering dat onderwijskwaliteit goed grijpbaar is voor een rationele discussie omdat onderwijsopbrengsten meetbaar zijn.

De meetbaarheid van onderwijsopbrengsten biedt ook aangrijpingspunten om kwaliteit te verbeteren. Alleen al het feit dat er geëvalueerd en geëxamineerd wordt heeft motivationele en cognitieve gevolgen die tot betere opbrengsten leiden.

In Nederland zijn er betrekkelijk goede voorzieningen om niet alleen onderwijsopbrengsten te meten (examens, eindtoetsen, peilingonderzoeken, leerlingvolgsystemen, cohort studies en onderwijsstatistieken), maar ook om inputs en processen te registreren en evalueren (gedeeltelijk dezelfde bronnen en verder het werk van de Onderwijsinspectie). Wel kan het altijd nog beter, en kan het instrumentarium worden uitgebreid; hiertoe zij verwezen naar de aanbevelingen op dit terrein van Borghans en anderen (2007).

De illustratieve gegevens die in dit rapport vermeld zijn over de huidige kwaliteit van het primair en secundair onderwijs in Nederland zijn positief wat het niveau van de leerprestaties in basis en voortgezet onderwijs betreft. Op het vlak van “attainment”, percentages leerlingen die bepaalde opleidingsniveaus realiseren, presteert Nederland net iets boven het OESO gemiddelde en is er dus ruimte voor verbetering. Ruimte tot verbetering is er ook op het terrein van de gelijkheid van het Nederlandse voortgezet onderwijs, al doet Nederland het temidden van andere landen die een sterk gestratificeerd onderwijsstelsel hebben nog relatief goed.

Om dit hoge niveau van kwaliteit te handhaven of zelfs nog te verbeteren zou het volgende in acht kunnen worden genomen:

- het niet bij voorbaat uitsluiten van stelselhervorming als het erom gaat de selectiviteit en mate van stratificatie van het Nederlandse systeem aan te passen;
- het stellen van grenzen aan de autonomie van scholen en leerkrachten door ruimte te bieden voor gestructureerde inbreng door deskundigen bij verbeteringsprogramma's, hierbij kan het voorbeeld van de Amerikaanse Comprehensive School Reform projecten gevolgd worden;
- uitvoering van de Kwaliteitsagenda's en verdere uitbouw van opbrengstgericht werken, ondersteund door toetsen en *performance feedback*
- kritisch onderzoek naar de effectiviteit van de onderwijsondersteuning; hieraan wordt niet minder dan 1 miljard op jaarbasis besteed, terwijl systematische effect evaluatie ontbreekt.

Referenties

- Baumert, J., Carstensen, C.H., & Siegle, Th. (2005). Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lebensverhältnisse und regionale Disparitäten des Kompetenzverwerb. In: PISA Konsortium Deutschland (Hrsg.), *PISA 2003, Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland- Was wissen und können Jugendliche?* Münster, Berlin: Waxmann.
- Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, C., Coenen, J., & Meng, C. (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Deelonderzoek uitgevoerd door Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Maastricht: Universiteit Maastricht, ROA.

- Bosker, R.J. & Scheerens, J. (1995). A self-evaluation procedure for schools using multilevel modelling. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20(2), 154-164.
- Brunello, G., & Checchi, D. (2006). *Does School Tracking Affect Equality of Opportunity?* IZA Working Paper no. 2348. Bonn.
- Causa, O., & Chapuis, C. (2009). *Equity in Student Achievement Across OESO Countries: An investigation of the role of policies*. OESO Economics Department Working Papers, No. 708. OESO Publishing. Doi: 101787/223056645650
- Creemers, B.P.M., & Kyriakides, L. (2008). *The Dynamics of Educational Effectiveness*. London and New York: Routledge.
- Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2009). *Do better schools lead to more growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER, Cambridge, MA, WP 14633, National Bureau of Economic Research (January).
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. Abingdon: Routledge.
- Jakubowski, M. (2009). Linking International Surveys of Student Achievement. Presentation at EU Conference Stockholm, November, 2009.
- Luyten, H. (2008). *Empirische Evidentie voor Effecten van vroegtijdige Selectie in het Onderwijs, Literatuurstudie in Opdracht van het Ministerie van OCW*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Gedragswetenschappen.
- Luyten, J.W., Scheerens, J., Visscher, A.J., Maslowski, R., Witziers, B., & Steen, R. (2005). *School factors related to quality and equity. Results from PISA 2000*. Paris: OESO.
- OESO (2005). *Education at a Glance. OESO Indicators 2005*. Paris: OESO.
- OESO (2009). *Education at a Glance 2009, OESO Indicators*. Paris: OESO.
- OESO (2010). *The high cost of low educational performance. An estimation of the long-run economic impact of improvements in PISA outcomes*. Paris: OESO.
- Peschar, J.L., & Wesselingh, A.A. (1985). *Onderwijs sociologie: een inleiding*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Scheerens, J. (2009). Fuzzy expectations and unmet aspirations: The case of the background questionnaires in large scale international assessment studies. Stockholm, Key Note Address at the EU Conference "Improving Education", November 30, 2010.
- Scheerens, J., Luyten, H., & Steen, R. (2007). *Review and Meta-Analyses of School and Teaching Effectiveness*. Enschede: University of Twente, Department of Educational Organization and Management.
- Scheerens, J., & Maslowski, R. (2008). Autonomie des établissements scolaires: des moyens à la recherche d'un objectif? *Revue française de pédagogie*, 164, 27-36.
- Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M., & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: University of Twente.
- Scheerens, J., Witziers, B., & Steen, R. (2009). A meta-analysis of school effectiveness studies. Submitted to *Studies in Educational Evaluation*.
- UNESCO (2004). *The Quality Imperative*. EFA Global Monitoring Report 2005. Paris: Unesco.
- Wang, M.C., Haertel, G.D., & Walberg, H.J. (1993). Toward a knowledge base for school learning. *Review of Educational Research*, 63(3), 249-294.
- Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G., & West, M.R. (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.