

# Een smalle kijk op onderwijskwaliteit





# Een smalle kijk op onderwijskwaliteit

Stand van educatief Nederland 2013

Eén keer in de vier jaar maakt de Onderwijsraad de stand van educatief Nederland op. De raad beschrijft cijfermatige ontwikkelingen en analyseert het gevoerde beleid van overheid en onderwijsveld. Deze ‘helikopterview’ laat zien wat er goed gaat en wat beter kan.

Goed onderwijsbeleid komt tot stand door niet alleen naar de korte termijn te kijken, maar ook – of misschien wel juist – naar de lange. Goed beleid komt ook tot stand door te bepalen waar de verschillende onderwijssectoren elkaar versterken of verzwakken. De derde editie van de *Stand van educatief Nederland* doet beide. Deze publicatie is een samenvatting, met verwijzingen naar het uitgebreide raadsadvies voor meer informatie.

De raad stelt zich in de *Stand van educatief Nederland* de vraag: hoe staat het onderwijs er voor? Is het goed

voorbereid op de toekomst? Zo nee: welke duurzame kwaliteitsverbeteringen zijn nodig?

Het antwoord op deze vragen luidt: het Nederlandse onderwijs is, ondanks goede prestaties in internationale vergelijkingen (zie het kader), niet goed genoeg voorbereid op de toekomst. De basiskwaliteit is goed, maar er zijn belemmeringen voor verdere verbetering en vernieuwing.

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert de ministers van OCW en EZ, gevraagd en ongevraagd, over onderwijsbeleid en onderwijswetgeving. Ook de Eerste en Tweede Kamer en – in speciale gevallen – gemeenten doen een beroep op de Onderwijsraad. De raad staat onder voorzitterschap van prof. dr. Geert ten Dam.

Deze brochure is een speciale uitgave, behorende bij het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. De stand van educatief Nederland (2013)*.

De integrale adviestekst is beschikbaar via [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

## 👍 Wat gaat goed?

Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs doen het goed in internationale vergelijkingen. Met gemiddelde financiële inzet wordt een bovengemiddelde kwaliteit behaald – gemeten naar prestaties op de basisvakken en doorstroom naar het hoger onderwijs. Nederland behoort niet tot de wereldtop, maar stond in het PISA-onderzoek van 2009 (waarin de OESO de prestaties van vijftienjarigen uit 65 landen met elkaar vergelijkt) voor wiskunde op een zesde plaats; voor natuurwetenschappen en leesvaardigheid

op een zevende. De scores in de peilingen van TIMMS en PIRLS uit 2011 (voor groep 6 in het basisonderwijs) zijn goed voor rekenen/wiskunde en voor begrijpend lezen: ruim boven het internationale gemiddelde. Daarnaast doen Nederlandse afgestudeerden het in vergelijking met andere landen goed. De doelstellingen die de Europese Commissie ten aanzien van onderwijs heeft gesteld voor 2020, zoals het terugdringen van het aantal laaggeletterden en voortijdige schoolverlaters, zijn voor het grootste deel al

bereikt. Over de kwaliteit van het beroepsonderwijs (middelbaar en hoger beroepsonderwijs) en van het universitaire onderwijs is het lastiger oordelen: hierover zijn minder vergelijkbare data beschikbaar. Uit de PIAAC-meting 2013 (waarin de OESO de kennis en vaardigheden van volwassenen in 24 landen meet) blijken de taalvaardigheid en de rekenvaardigheid van Nederlanders (zeer) goed te zijn, evenals hun probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen.

Zie verder paragraaf 2.1 van het advies

## Drie risico's in het huidige onderwijs

Goede prestaties in het onderwijs zijn nodig voor een stabiele, gezonde samenleving. Ze zijn ook nodig om de Nederlandse ambitie waar te maken om in de top vijf van meest concurrerende kenniseconomieën ter wereld te komen.

Opeenvolgende kabinetten hebben zich achter deze ambitie geschaard. Concreet ziet de raad drie risico's voor deze doelstellingen:

- er is te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen en studenten moet bijbrengen;

- scholen hebben onvoldoende ruimte om eigen accenten te leggen in het onderwijs of om te vernieuwen; en
- de eigenwaarde van leerlingen die niet goed presteren op basisvaardigheden, staat onder druk.

Te weinig visie op de doelen van het onderwijs

### Risico 1

Leerlingen en studenten doen in het onderwijs kennis en vaardigheden op in verschillende leerdomeinen. Ze krijgen ook bepaalde waarden en normen mee, én culturele bagage. De raad constateert dat in de afgelopen periode de aandacht eenzijdig gericht was op meetbare doelen, in het bijzonder op taal- en rekenprestaties. Er was veel minder beleidsaandacht voor het bredere vakkenaanbod en voor algemene vorming, en (in het middelbaar beroepsonderwijs) voor de beroepspraktijkvorming. Meetbare doelen zijn de maatstaf geworden voor de kwaliteit van het onderwijs. De raad roept op discussie te voeren over wat het Nederlandse onderwijs leerlingen en studenten moet meegeven. Met het vaststellen van heldere doelen kunnen overheid en instellingen doelgerichter werken aan onderwijskwaliteit.

#### Eenzijdige aandacht voor meetbare doelen en prestatieverhoging

Opeenvolgende kabinetten namen maatregelen naar aanleiding van de lichte daling in resultaten op de PISA-peilingen tussen 2003 en 2009. In het basis- en voortgezet onderwijs werden referentieniveaus voor taal en rekenen ingevoerd (die aangeven wat leerlingen op bepaalde momenten in hun onderwijsloopbaan moeten kunnen en kennen). Ook

in het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs was veel aandacht voor de basisvaardigheden, omdat studenten ze onvoldoende bleken te beheersen. In het middelbaar beroepsonderwijs leidde de grotere aandacht voor taal en rekenen tot minder ruimte voor beroepspraktijkleren.

De toenemende aandacht voor prestatieverhoging in de vakken Nederlands en rekenen/wiskunde was nuttig en nodig. Maar het past ook in de trend om in de publieke sector sterker te sturen en te controleren op gerealiseerde resultaten. Niet alleen wordt steeds meer gestuurd op opbrengsten taal en rekenen, maar ook (vooral in het hoger onderwijs) op rendementen en doorstroomcijfers.

#### Basiskwaliteit op orde, maar verdere verbetering of vernieuwing van het onderwijs stagneert

De inzet op meetbare resultaten heeft geleid tot minder zwakke scholen dan vier jaar geleden. De basiskwaliteit van het onderwijs is op orde. Verdere kwaliteitsverbetering komt echter niet tot stand. Scholen worden niet of nauwelijks uitgedaagd om 'goed' of 'uitstekend' te presteren, of om hun aanbod te vernieuwen. Daarnaast vindt de raad de eenzijdige aandacht voor basisvaardigheden en -kwaliteit een verschraving

van het onderwijs. Niet iedereen krijgt de kans zijn talenten te ontwikkelen, en niet al het in Nederland aanwezige potentieel wordt benut. Onderbelicht zijn de kennis en vaardigheden in andere vakken (geschiedenis, economie, filosofie, cultuureducatie enzovoort), maar ook sociale competenties, burgerschapsvorming en de ontwikkeling van vakoverstijgende 'advanced skills' als problemen oplossen, samenwerken, communiceren en ict-geletterdheid.

#### Te weinig visie ontwikkeld door overheid en instellingen

De raad vindt dat zowel overheid als onderwijsinstellingen te weinig visie heeft op de doelen van het onderwijs. Ze dienen zich af te vragen welke kwaliteit scholen moeten realiseren, en op welke domeinen en met welke middelen. Moet

het onderwijs zich richten op zo hoog mogelijke kwaliteit in een klein aantal vakken, of op kwaliteit over de volle breedte? Op stabilisering van de verworven economische positie of op innovatie? Op excellentie van enkelen of op kansen voor iedereen? Hoe is te meten of de doelen op een efficiënte manier zijn gehaald? De keuze voor onderwijsdoelen is niet alleen afhankelijk van de beschikbare middelen. Onderwijskundige en pedagogische afwegingen spelen nadrukkelijk ook een rol.

☞ Zie verder paragrafen 2.2, 2.3 en 3.1 van het advies

Te weinig ruimte voor instellingen om te variëren en te vernieuwen

### Risico 2

Een overheid die voor prestatieverhoging te veel inzet op structuren, regels en formele instrumenten, kan de vrijheid van onderwijs aantasten. Scholen moeten vanuit hun eigen visie een voor hun leerlingen passend onderwijsaanbod kunnen realiseren en de kwaliteit ervan waarborgen. De overheid moet de kwaliteit op stelselniveau bewaken. Een grote overheidsbemoeienis met onderwijsinhoud geeft werkelijke variatie geen kans. Er is weinig stimulans voor scholen om bijvoorbeeld nieuwe methoden uit te proberen, of om extra accenten te leggen op minder 'zichtbare' inhouden. Scholen voelen zich alleen beoordeeld op rendementen en cognitieve prestaties van leerlingen en studenten. Dit beperkt ook het lerend vermogen van onderwijsprofessionals én scholen. Het ondergraaft uiteindelijk de vernieuwende potentie van het stelsel.

#### De keuzes van de school én de identiteit passen niet in het huidige kwaliteitsoordeel

Voor meer variatie en vernieuwing in het onderwijs is dan ook een kwaliteitsoordeel nodig dat verder gaat dan cognitieve prestaties. De raad vindt dat in het oordeel moet worden meegenomen of onderwijsinstellingen eigen keuzes maken, en hoe ze die uitdragen en waar maken. Daarbij zijn niet alleen de keuzes in het vakkenaanbod van belang, maar ook in de manier waarop scholen leerlingen helpen hun persoonlijkheid of hun beroepsidentiteit te vormen. Vorming en identiteit zijn aspecten van kwaliteit en moeten als zodanig worden gerespecteerd in wet- en regelgeving – zolang de deugdelijkheid van het onderwijs niet in gevaar komt.

Het huidige systeem van toezicht en verantwoording waardeert bredere aspecten



van kwaliteit onvoldoende. De raad adviseert meervormen van verantwoording te ontwikkelen. 'Verantwoording' is gericht op leren en verbeteren, terwijl 'toezicht' is gericht op het vormen van een oordeel, eventueel gekoppeld aan sancties. Voor het eerste moeten leraren, schoolleiders en schoolbesturen onbelemmerd gegevens kunnen uitwisselen over wat goed gaat en wat niet (en waarom). Ze bouwen

er kennis mee op over doelgericht werken aan brede onderwijskwaliteit. Het initiatief Vensters voor Verantwoording is hiervan een goed voorbeeld. Scholen in het voortgezet onderwijs (en binnenkort ook basisscholen) maken hierin breed zichtbaar wat zij doen.

☞ Zie verder paragrafen 2.5 en 3.2 van het advies

emanciperende functie heeft, is de sociaaleconomische status van ouders nog steeds in hoge mate bepalend voor het opleidingsniveau van de kinderen. Het (typisch Nederlandse) vroege keuzemoment voor vmbo, havo en diverse vormen van vwo accentueert de cognitieve verschillen tussen leerlingen van

verschillende sociale achtergronden, en dreigt nu – door de scherpere selectie in eerste klassen – ook de sociale verschillen te vergroten.

☞ Zie verder paragrafen 2.4 en 3.3 van het advies

Eigenwaarde van niet goed presterende leerlingen staat onder druk

### Risico 3

De nadruk op cognitieve prestaties dreigt ten koste te gaan van leerlingen en studenten die niet goed scoren op basisvaardigheden. Deze jongeren kunnen zich ondergewaardeerd voelen. Meer aandacht voor de brede doelstelling van onderwijs kan dit voorkomen.

#### Wie niet goed presteert, 'faalt'

Verdiensten en maatschappelijk succes lopen steeds meer via het pad van goede prestaties in het onderwijs – en meer in het bijzonder via centrale toetsen en examens voor taal en rekenen. Een een-dimensionale prestatienorm kan daarom zorgen voor een forse aanslag op de eigenwaarde van jongeren die hieraan niet voldoen. Zij falen in het heersende meritocratisch ideaal (waarin individuele verdiensten iemands maatschappelijke positie bepalen). De goede presteerders hebben minder reden om solidair te zijn met de minder presterenden; de gedachte is dat het onderwijs voor iedereen toegankelijk is en dat wie zich inzet, wel op de juiste plaats terecht komt. Uit onderzoek blijkt echter dat niet alleen talent en inzet bepalend zijn. Vooral het cultureel kapitaal en de hulpbronnen die ouders hun kinderen kunnen bieden, zijn factoren voor schoolsucces.

Jongeren die niet goed scoren op basisvaardigheden kunnen zich niet alleen ondergewaardeerd voelen, ze hebben

daadwerkelijk (veel) minder kans op werk. Het relatief grote aantal mensen met een universitaire opleiding verdringt hbo-opgeleiden op de arbeidsmarkt. Die bezetten op hun beurt de banen voor mbo'ers, en zo verder. Het verschil in opleiding doet zich niet alleen op de arbeidsmarkt gelden. Hoger opgeleiden weten beter hun weg te vinden in de moderne informatiemaatschappij, participeren meer op alle terreinen van de samenleving dan lager opgeleiden en leven gezonder. De beide groepen hebben ook verschillende sociaal-culturele oriëntaties. Ze leven letterlijk in aparte werelden.

#### Het huidige onderwijs kan sociale scheidslijnen vergroten

Het gevoel van onderwaardering kan worden versterkt als jongeren die niet goed scoren op basisvaardigheden nauwelijks nog contact hebben met leerlingen die dat wel doen, of die een andere sociale achtergrond hebben. Dat is in toenemende mate het geval. De trend is om leerlingen in het voortgezet onderwijs in een categorale klas te laten beginnen, een klas dus waarin iedereen dezelfde schoolsoort volgt. Het niveau binnen klassen varieert daardoor minder, hetgeen een positief effect kan hebben op de prestaties, maar sociale scheidslijnen kan vergroten. Want ondanks het feit dat het Nederlandse onderwijs een

## Drie uitdagingen voor het onderwijsbeleid in de komende jaren

Om bovenstaande risico's te verkleinen, formuleert de Onderwijsraad drie uitdagingen voor het onderwijsbeleid in de komende jaren.

Maak brede kwaliteit inzichtelijk

### Uitdaging 1

Om brede kwaliteit in het onderwijs inzichtelijk te maken, zijn verschillende typen indicatoren nodig. De raad vindt dat beleidsmakers, scholen, leraren en andere betrokkenen deze gezamenlijk moeten ontwikkelen, gebruikmakend van bestaande kennis. Ook doen ze er goed aan nieuwe kennis op te bouwen.

*Ontwikkel verschillende typen indicatoren*  
Hoe zijn brede opbrengsten in onderwijs te monitoren? Scholen leggen nu nauwelijks verantwoording af over wat zij doen in (keuze)vakken waarin leerlingen geen eindexamen doen (bijvoorbeeld aardrijkskunde, maatschappijleer of geschiedenis). Hetzelfde geldt voor de inzet op vaardigheden (samenwerking, flexibiliteit, creativiteit, planning en culturele sensitiviteit).

De raad is geen voorstander van het landelijk vastleggen van zo veel mogelijk prestatie-indicatoren. Indicatoren moeten enerzijds recht doen aan de context

waarin het onderwijs heeft plaatsgevonden, en anderzijds de overheid inzicht geven in de kwaliteit van het onderwijs. Ook voor onderwijsinstellingen zelf zijn landelijke gegevens belangrijk als benchmark. De raad pleit voor verschillende indicatoren: getalsmatige voor de beoogde leeropbrengsten, en andere die inzicht geven in het onderwijsproces (omschrijving van de leeromgeving bijvoorbeeld) of in de gepleegde inspanningen (de begeleiding van leerlingen en studenten bijvoorbeeld). Het gaat ook om het ontwikkelen van een gezamenlijke taal voor het uitwisselen van opbrengsten en inspanningen. Instellingen zijn zelf aan zet bij het vormgeven van de eigen identiteit – ook een indicator voor onderwijskwaliteit.

*Gebruik bestaande kennis beter en bouw nieuwe op*

Scholen kunnen bij het realiseren van hun doelen beter gebruikmaken van (wetenschappelijk) onderzoek. Er is kennis

beschikbaar over de effecten van onderwijsuitgaven op prestaties, over factoren die het onderwijsproces beïnvloeden (welke interventies of programma's hebben succes?) en over schoolontwikkeling (het 'lerend vermogen' van leerkrachten, schoolleiding en de organisatie als geheel). Tegelijkertijd is het belangrijk dat onderwijsinstellingen nieuwe kennis ontwikkelen over wat wel werkt in het onderwijs en wat niet. Dit kan in coproductie met wetenschappers, overheden,

bedrijven en andere belanghebbenden. Onderwijsinstellingen zijn in de ogen van de raad verplicht zich te verantwoorden over hun eigen verbeterproces ('accountability').

☉ Zie verder hoofdstuk 4 van het advies

## Uitdaging 2

Stuur centraal op hoofdlijnen, vraag scholen een grotere professionele inbreng

Meer variatie in het onderwijsaanbod vraagt om een overheid die beter stuurt op hoofdlijnen, maar ook om instellingen die op professionele manier eigen keuzes maken.

*Overheid moet stevig sturen waar nodig en loslaten waar het kan*

De overheid is op onderwijsinhoud erg sturend opgetreden, maar liet het afweten op beleidsterreinen waar die regie juist nodig was. De dossiers passend onderwijs en krimp zijn hier voorbeelden van. Overheveling van middelen en bevoegdheden naar instellingen verloopt op beide terreinen onduidelijk en er ontstaat spanning tussen het maatschappelijk belang van een regionaal goed onderwijsaanbod en de belangen van afzonderlijke onderwijsinstellingen. In het algemeen moet de overheid beter aangeven wie waarover gaat. Verder moet ze de samenhang tussen beleidsdossiers beter bewaken. Veranderingen in de opleidingseisen in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen bijvoorbeeld directe consequenties hebben voor het jeugdbeleid en de sociale zekerheid. Tot slot moet de overheid bij nieuw beleid vaststellen welk doel men wil bereiken, en de weg ernaartoe uitschrijven.

*Stel meer eisen aan de professionaliteit van onderwijsinstellingen*

Meer ruimte voor instellingen om eigen keuzes te maken, veronderstelt dat bestuurders, schoolleiders en leraren doelen kunnen expliciteren. Ze kunnen er middelen aan koppelen en de bereikte resultaten monitoren. De professionaliteit van onderwijsorganisaties is een terugkerend agendapunt, maar verschillende beleidsdossiers stranden op de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. De raad vindt dat er meer eisen gesteld moeten worden aan onderwijsprofessionals in alle sectoren van het onderwijs.

De raad is zich bewust van de complexe taak van leraren. Grotere klassen, meer maatschappelijke problemen op het bord van de school en een snel veranderende samenleving maken het werk niet eenvoudig. Niettemin – en juist ook *daarom* – vindt de raad het redelijk om van leraren te vragen dat zij zich verplicht bijscholen en zich inschrijven in een publiekrechtelijk lerarenregister. Daarnaast pleit de raad voor een masterdiploma als standaard voor alle nieuwe havo- en vwo-leraren én voor de leraren in de algemene vakken in het vmbo en mbo. Ook in het

basisonderwijs zou een deel van de leerkrachten over een masteropleiding moeten beschikken.

Voor schoolleiders bestaan nog steeds geen dwingende bevoegdheidseisen. Wel wordt er gesproken over een (vrijwillig) schoolleidersregister en over nascholingseisen. De raad vindt dat op iedere school een bevoegde en bekwaame schoolleider werkzaam moet zijn.

De raad vindt dat schoolbestuurders en toezichthouders moeten beschikken

over expertise op de gebieden onderwijs (en kwaliteit), financiën, personeelsbeleid (waaronder professionalisering) en organisatie-inrichting. De raad wijst er nadrukkelijk op dat bestuursleden integer moeten zijn, zich bescheiden moeten opstellen en oog moeten hebben voor het publieke belang dat zij dienen. Hun expertise zou voor elke sector moeten worden opgenomen in de governancecodes.

☉ Zie verder paragrafen 2.6 en 2.7 en hoofdstuk 5 van het advies

## Uitdaging 3

Zorg voor meer waardering van niet-cognitieve capaciteiten

Niet iedereen hoeft te excelleren op het cognitieve domein. De samenleving heeft ook behoefte aan creativiteit, probleemoplossend vermogen, samenwerking, culturele en morele sensitiviteit, zorgzaamheid en vakmanschap. Om de eigenwaarde van alle jongeren te bevorderen en iedereen optimale levenskansen te bieden, is meer waardering voor deze capaciteiten nodig.

*Waardeer vakmanschap in het onderwijs en daarbuiten*

Vakmanschap vraagt om impliciete kennis die niet gemakkelijk over te dragen is via lesboeken. Een aantal vmbo-scholen heeft daarom zogenoemde vakcollege's opgericht: leerlingen die graag met hun handen werken, worden op hun talenten aangesproken. De raad vindt dit een positieve ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor de centra voor innovatief vakmanschap' en 'centres of expertise' in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, waarin vaak verschillende onderwijsniveaus samenwerken. Daarnaast moet het beroepsonderwijs aantrekkelijk en goed zijn – van vmbo tot en met hoger beroepsonderwijs. Er moet voldoende onderwijstijd beschikbaar zijn voor de beroepspraktijk. Ook is

maatschappelijke waardering nodig voor ambachtelijk werk. De overheid kan hieraan bijdragen door kennis erover te bevorderen, jonge mensen in aanraking te brengen met 'handwerk' en ondernemerschap, en zelf waardering te tonen voor ambachtelijk geproduceerde producten.

*Benut de mogelijkheden voor persoonlijke differentiatie*

De raad adviseert beter gebruik te maken van persoonlijke differentiatie in onderwijsprogramma's. Scholen kunnen bijvoorbeeld worden gestimuleerd programma's te ontwerpen die het afsluiten van vakken op een hoger niveau aantrekkelijk maken – en praktisch mogelijk. Nu staan roostertechnische problemen of te hoge kosten vaak in de weg. Het organiseren van een onderwijsaanbod over scholen heen stuit op bezwaren in de wet- en regelgeving. Instellingen kunnen ook beter gebruikmaken van digitale mogelijkheden voor persoonlijke differentiatie.

*Zorg dat leerlingen van verschillende achtergronden elkaar treffen*

De keuze voor categorale klassen kan, vanuit het oogpunt van individuele excellente leerlingen, een goede zijn.

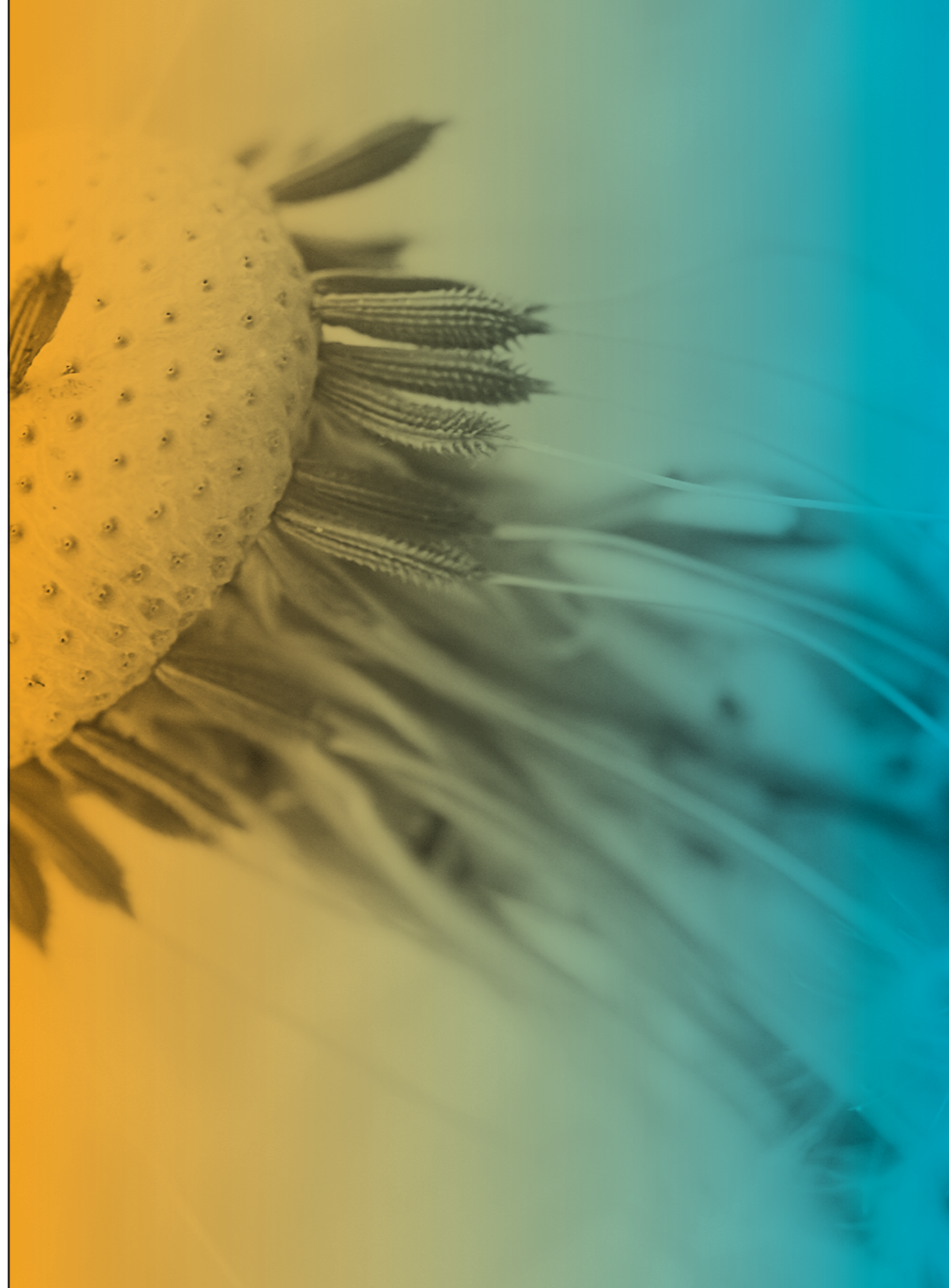


Ze krijgen optimale kansen op goede schoolresultaten. Tegelijkertijd gaat deze keuze ten koste van de (gelijke) kansen van andere groepen. Een brede brugperiode biedt de mogelijkheid om 'op te stromen'. Welke groep prioriteit krijgt, is een beleidskeuze die nu vaak op schoolniveau wordt gemaakt – vaak met verwachte effecten van toezicht in het achterhoofd. De raad vindt dat ook de rijksoverheid hierover moet nadenken.

De raad pleit ook voor een minder strikte scheiding van leerlingen naar onderwijsniveau bij niet-cognitieve curriculumonderdelen. Vakken als gymnastiek, kunst,

drama, godsdienst of levensbeschouwelijke vorming zijn niveauoverstijgend te organiseren, zowel in het reguliere rooster als bijvoorbeeld in projectvorm. Een aantal scholen heeft hier goede ervaringen mee. Het voortbestaan van brede scholengemeenschappen waarin leerlingen van verschillende onderwijsniveaus op één locatie onderwijs volgen, helpt uiteraard.

➤ Zie verder hoofdstuk 6 van het advies



In het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. De stand van educatief Nederland 2013* geeft de raad een analyse van het Nederlandse onderwijs. Hoe staat het onderwijs er voor? Is het goed voorbereid op de toekomst? De raad constateert dat het Nederlands onderwijs het in internationale vergelijkingen goed doet. Maar hij signaleert daarnaast een aantal risico's. Om deze risico's te verkleinen formuleert de raad drie uitdagingen voor het onderwijsbeleid: maak de brede kwaliteit van het onderwijs meer inzichtelijk; stuur als overheid beter op hoofdlijnen en vraag meer professionaliteit van instellingen; en bevorder de eigenwaarde van álle jongeren door niet-cognitieve capaciteiten meer te waarderen.