

Onderwijsplannen van de nieuwe regering: kansen, meten en proberen

Lex Borghans en Trudie Schils¹

Inleiding

Het regeerakkoord van Rutte III zit op het terrein van onderwijs vol plannen. Onderwijskansen zijn een belangrijk aandachtspunt en men wil stappen zetten met (1) vroeg- en voorschoolse educatie (vve), (2) de tienerschool voor leerlingen van 10-14 jaar, (3) meer diversiteit realiseren met betrekking tot brede en smalle brugklassen, (4) het curriculum hervormen, (5) meer gedifferentieerd of gepersonaliseerd leren en (6) het mogelijk maken dat leerlingen in het voortgezet onderwijs vakken volgen op verschillende niveaus. Een tijd lang leek de politiek door kritiek van de Commissie Dijsselbloem op de onderwijshervormingen in de jaren 90 huiverig om nog te werken aan versterkingen van het stelsel. De nieuwe regering lijkt die schroom voorbij.

In reactie op het rapport van de Commissie Dijsselbloem schetste de Onderwijsraad hoe een cultuur van verbeteren in het onderwijs vormgegeven zou kunnen worden (Onderwijsraad, 2011). Om dit mogelijk te maken is (1) (regionale) samenwerking nodig tussen onderzoekers en onderwijsinstellingen in verschillende fases van de onderwijsloopbaan, (2) zijn adequate gegevens nodig om de ontwikkeling van de leerling te kunnen monitoren die scholen een goed beeld geeft van hun sterke en zwakke punten, zodat interventies op hun effectiviteit beoordeeld kunnen worden, (3) moeten scholen de ruimte hebben om te werken aan verbeteringen en moet waar mogelijk een nieuwe aanpak met een degelijk opgezet wetenschappelijk experiment worden getest op zijn effectiviteit, en (4) zouden er voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om de R&D van het onderwijs te bekostigen. Het Nederlandse bedrijfsleven spendeert iets minder dan twee procent van het bruto binnenlands product aan R&D (OCW 2015). In internationaal verband is dat weinig. Het onderwijs haalt deze twee procent echter bij lange na niet.

In lijn met deze aanbevelingen werd onder Minister Van Bijsterveldt werk gemaakt van het verbeteren van de toetsen in het onderwijs en de afgelopen jaren werd bij het ministerie ervaring opgedaan met het experimenteel testen van nieuw beleid. Ook werd het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) opgericht dat tot doel heeft het onderzoek en onderwijspraktijk dichterbij elkaar te brengen. Ook zijn enkele regionale

¹ Onderwijseconomen Universiteit Maastricht.

samenwerkingen tot stand gekomen. Zo is in Limburg in 2014 de Educatieve Agenda Limburg (EAL) gestart, een samenwerking tussen onderwijspraktijk, beleid en onderzoek. Een belangrijk doel is de gegevens te verzamelen, over de hele onderwijsloopbaan van leerlingen, die nodig zijn voor een adequate analyse van het onderwijs, om vervolgens in dialoog de belangrijkste thema's vast te stellen voor verbetering van het onderwijs. Daar waar verbeteringen mogelijk zijn, worden initiatieven genomen, het liefst in experimentele opzet. Uitkomsten worden voortdurend gemonitord om daarmee een beeld te krijgen wat werkt en wat niet. Interessant is dat thema's die genoemd worden in het regeerakkoord ook in deze dialoog naar voren kwamen: achterstanden in het onderwijs aanpakken, gepersonaliseerd leren waaronder curriculum hervorming, passend onderwijs en vakken op een hoger niveau volgen, alsook het stimuleren van een meer reflectieve en onderzoekende houding bij leerkrachten en gebruik van de juiste gegevens om te sturen.

Adequate gegevens over ontwikkeling leerling

Eén van de problemen waarvoor de Commissie Dijsselbloem zich gesteld zag, was dat we in Nederland nauwelijks over systematische gegevens beschikken waarmee goed bekeken kan worden in hoeverre er sprake is van verbeteringen of verslechtingen in de prestaties van leerlingen in de tijd. Als we willen dat ook bij scholen zelf sprake kan zijn van een formatieve evaluatiecultuur, zouden ook zij over cijfers moeten beschikken waarmee ze de prestaties van de leerlingen kunnen volgen over de tijd en ze zich met andere scholen kunnen vergelijken. In onze ogen zou het hier niet alleen over de cognitieve ontwikkeling moeten gaan, maar ook over niet-cognitieve uitkomsten die in verband gebracht kunnen worden met belangrijke achtergrondvariabelen, zoals het opleidingsniveau van de ouders en voor het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld het niveau van leerlingen toen ze de basisschool afronden. Van Bijsterveld is in 2011 werk gaan maken van toetsen die op leerling-, school- en stelselniveau inzicht zouden kunnen geven van de ontwikkeling van leerlingen, het opbrengstgericht werken. Scholen moesten deze ontwikkeling volgen in een leerlingvolgsysteem. In de Limburgse samenwerking zijn dergelijke toetsgegevens, naast een uitgebreide set niet-cognitieve gegevens, een belangrijke bron voor feedback aan individuele scholen en schoolbesturen maar ook om een beeld te krijgen van hoe het Limburgse onderwijs ervoor staat. Daarbij zijn uniforme toetsen, die een vergelijking mogelijk maken, van groot belang.

De laatste tijd is de politiek echter negatiever geworden over uniforme toetsen. Deze zouden de vrijheid van onderwijs in de weg staan en het regeerakkoord geeft aan dat deze keuzevrijheid van ouders tussen verschillende soorten scholen wil versterken. Echter, wij denken juist dat als de scholen de vrijheid krijgen om zelf vorm te geven aan het onderwijs, uniforme metingen waarmee de sterke en zwakke punten van zo'n aanpak in beeld komen onontbeerlijk zijn. Ook ouders denken zo. Juist bij scholen die kiezen voor een totaal nieuwe aanpak van het onderwijs is de vraag van ouders groot om met goede cijfers te monitoren of de kwaliteit van dat onderwijs niet achterblijft bij wat normaal is op andere scholen. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen met toetsen kunnen zijn. Van

toetsen in de eerste klassen van de basisschool is bekend dat ze niet heel goed aansluiten bij de belevingswereld van deze kinderen en de eindtoets basisonderwijs lijkt scholen aan te zetten tot strategisch gedrag (Borghans et al. 2015). Uit het regeerakkoord komt ook naar voren dat de nieuwe regering zowel de positieve als de negatieve kanten van toetsen ziet. Bepaalde toetsen wil men afschaffen of verbieden, andere juist belangrijker maken en vernieuwen. Een goed toetsstelsel zorgt ervoor dat relevante informatie wordt verzameld, maar dat ongewenste gevolgen worden geminimaliseerd.

Experimenten om te ontdekken wat werkt en wat niet

Omdat het heel belangrijk is een bepaalde onderwijsvernieuwing pas door te voeren als ook duidelijk is dat deze echt werkt is er de laatste jaren veel energie gestoken in experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek. Hessel Oosterbeek, Dinand Webbink en het CPB hebben hier een belangrijke rol in gespeeld. Ook het ministerie van OCW heeft veel werk gemaakt van onderwijsexperimenten, zoals in het programma onderwijsbewijs (Borghans et al. 2016). Het uitvoeren van een onderwijsexperiment is een ingewikkeld proces waarin samengewerkt moet worden tussen de onderwijspraktijk, inhoudsdeskundige onderzoekers en statistisch onderlegde onderzoekers. Dit gaat niet altijd van een leien dakje, maar door de experimenten die zijn opgezet is er wel ervaring opgedaan. Veel van deze experimenten hadden echter betrekking op relatief kleine onderwijsvragen. Dit voorjaar was er een bijeenkomst bij NRO over de vraag hoe er verder moet worden gegaan met experimenten in het onderwijs. De conclusie was dat de tijd nu rijp lijkt om via de experimentele aanpak werk te gaan maken van enkele grote onderwijsvragen waar we al lange tijd tegenaan lopen. Een aantal maatregelen die in het regeerakkoord genoemd staan, passen duidelijk in deze lijst van slepende kwesties. Het getuigt van moed en doorpakkend vermogen dat de nieuwe regering werk wil maken van deze punten. Dat wil echter niet zeggen dat een voorgestelde aanpak ook daadwerkelijk zal werken. In Engeland wordt door de Education Endowment Foundation al langere tijd serieus werk gemaakt van experimenten in het onderwijs. Experimenten worden alleen gestart als er serieuze aanwijzingen zijn dat de interventie kans van slagen heeft. Toch blijkt maar net iets meer dan tien procent van de experimenten een positief resultaat te hebben. Specifieke aspecten van de invulling van een aanpak kunnen grote gevolgen hebben voor de effectiviteit. Daardoor kan het zijn dat ook voor een maatregel die in het buitenland succesvol is gebleken de invoering hier tegenvalt qua resultaten. Voor een groot aantal maatregelen ziet de nieuwe regering dat niet bij voorbaat vaststaat dat het voorgestelde beleid ook echt zal werken, en kondigt men daarom ook experimenten aan met dit nieuwe beleid.

Enkele voorstellen in het regeerakkoord

Eén maatregel van de nieuwe regering is om 170 miljoen euro uit te trekken voor versterking van de vroeg- en voorschoolse educatie (vve) om zo een aanbod van 16 uur per week

voor achterstandsleerlingen te realiseren. CPB (2016) geeft aan dat vve die gericht is op achterstandsleerlingen een positief effect kan hebben. Hoewel de Nederlandse omstandigheden afwijken van de buitenlandse situatie waren er geen bruikbare Nederlandse studies voorhanden. Akgunduz en Heijnen (2016) onderzochten onlangs wel de effecten van vve in Nederland, maar konden als uitkomstmaat geen leerresultaten gebruiken omdat deze gegevens niet beschikbaar zijn. Als alternatief onderzochten zij de doorstroom van groep 2 naar 3. Dankzij de samenwerking in de dataverzameling tussen scholen en onderzoekers bij de EAL, zijn in Limburg wel zulke toetsresultaten beschikbaar en zal op grond daarvan binnenkort een analyse van de effecten van vve op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen verschijnen.

Twee andere maatregelen richten zich op de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Op regionaal niveau moet er een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen komen en er komt ruimte om te experimenteren met zogenaamde 10-14-scholen (of tienerscholen), om de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs soepeler te laten verlopen. Het CPB (2016) noemt deze maatregelen niet, maar in de discussie over onderwijsachterstanden wordt vaak gewezen op de negatieve effecten van de vroege selectie in Nederland. Sterk empirisch bewijs van deze effecten is er echter niet. Het ligt dus voor de hand om met een goed opgezet experiment te testen of deze verwachtingen worden waargemaakt. Wat het voornemen van de regering bijzonder maakt is dat men niet van plan is om de brugperiodes te verbreden of te verlengen, maar dat men een aanbod wil waarin ouders kunnen kiezen tussen brede en smalle brugklassen. De kans is groot dat ouders van leerlingen die heel goed passen bij een bepaald onderwijsniveau, zullen kiezen voor de smalle brugklassen, terwijl ouders van leerlingen waarvan het minder duidelijk is op welk niveau zij thuishoren de brede brugklassen zullen kiezen. Per saldo resulteert daardoor niet minder maar juist meer vroege selectie.

Een derde groep maatregelen heeft betrekking op een herziening van het onderwijscurriculum en komen er extra middelen voor onderwijs voor hoogbegaafde kinderen. Ook wil men experimenten die het mogelijk maken voor leerlingen in het voortgezet onderwijs om meerdere vakken op een hoger niveau af te ronden en daarmee toegang te krijgen tot specifieke vervolgopleidingen. Het CPB (2016) beschrijft ook het stimuleren van maatwerkdiploma's en hoogbegaafdheidsonderwijs. Bij de eerste schat het CPB een licht positief effect in. Het effect van hoofbegaafdheidsonderzoek staat te boek als 'onbekend'. Op verschillende scholen in Limburg is men bezig met het vernieuwen van het curriculum. Er zijn bijvoorbeeld projecten over programmeren, onderzoekend leren, techniek en een bildung academy. Het belang van Duits, met name in de grensregio, is een belangrijk onderwerp en waar nodig wordt met name werk gemaakt van het verbeteren van het onderwijs in het Nederlands. Ook herzien enkele scholen hun hele stelsel om gepersonaliseerd leren mogelijk te maken. Op diverse scholen lopen projecten om leerlingen wat extra's te bieden en enthousiaster te maken voor vakken door ze meer te relateren aan de praktijk. De mogelijkheid om op een hoger niveau examen te doen speelt hier ook bij. Voor zowel curriculumveranderingen als meer gedifferentieerd of gepersonaliseerd leren geldt dat er moeilijke afwegingen gemaakt moeten worden. Willen we tijd in-

ruimen bij natuur- en scheikunde om ook aandacht aan programmeren te kunnen geven? Is het beter om veel tijd in Engels te steken, of blijft het belangrijk om naast het Engels ook serieus aandacht te besteden aan Duits en Frans? En kunnen leerlingen die goed zijn in sommige vakken maar meer moeite hebben met andere vakken, beter hun tijd besteden aan de vakken waar ze goed in zijn of moeten ze juist hun zwakke punten versterken? Ook deze koers vraagt dus om goede gegevens en een grondige analyse.

De thema's waarop de regering het onderwijs wil vernieuwen sluiten dus aan bij wat er leeft in het veld, maar betreffen vaak mogelijke initiatieven waarvan nog onduidelijk is of ze het gewenste effect zullen hebben. Het is dus cruciaal dat de aangekondigde maatregelen goed worden doordacht op grond van wat al bekend is in de literatuur over wat werkt en wat niet en dat deze maatregelen in eerste instantie experimenteel worden ingevoerd. Deze invoering moet zo worden opgezet dat met een degelijk onderzoek de effecten kunnen worden vastgesteld. Hiervoor zouden vanaf het begin onderzoekers betrokken moeten worden bij de opzet van de experimenten. Alleen als een aanpak wordt gekozen waarbij de nieuwe maatregelen degelijk worden geëvalueerd, kan over een enige tijd werkelijk worden vastgesteld of deze nieuwe koers het onderwijs echt verder heeft geholpen en hoeven we niet te vrezen dat we ook dan weer spijt hebben van te snel doorgevoerde onderwijsvernieuwingen.

Auteurs

Lex Borghans en Trudie Schils zijn Onderwijseconomen aan de Universiteit Maastricht.

Bronnen

- Yusuf Emre Akgunduz, Suzanne Heijnen, 2016, Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. CPB Discussion Paper 328.
- Borghans, L., A. van Langen, B. Leest en T. Schils, 2015, De invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen in het primair onderwijs. Onderzoeksrapport in opdracht van Inspectie van het Onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Borghans, L., T. Schils en I. de Wolf, 2016, Experimentalism in Dutch education policy: Experiences and lessons learnt. Academische Werkplaats Onderwijs: academischewerkplaatsonderwijs.nl/files/5014/5215/5392/Experimentalism_def.pdf
- CPB, 2016, *Kansrijk onderwijsbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- OCW, 2015. OCW in cijfers: <https://www.ocwincijfers.nl/wetenschap/financiele-cijfers-wetenschap/rd-uitgaven-als-percentages-van-het-bbp-sector-van-uitvoering-internationale-vergelijking>. Pagina bezocht 16 oktober 2017.
- Onderwijsraad, 2011, Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen. Adviesnr. 20110293/998. Den Haag: Onderwijsraad.