

**Behandeling zonder diagnose**  
**Bespreking CPB Policy Brief 2011/05**  
**(Van der Steeg, Vermeer & Lanser)**  
**Nederlands onderwijsprestaties in perspectief (Niveau onderwijs daalt, vooral de beste leerlingen blijven achter)**

*H. Luyten*

### Samenvatting

De “policy brief” over Nederlandse onderwijsprestaties van het Centraal Planbureau bespreekt de toestand van het Nederlandse onderwijs en stelt een aantal maatregelen ter verbetering voor (Van der Steeg, Vermeer, & Lanser, 2011). Belangrijke verdienste van het CPB-rapport is de aandacht voor het economische belang van goed onderwijs. Daarnaast wordt nadrukkelijk gewezen op de relatief lage prestaties van de hoogst scorende leerlingen in Nederland. De maatregelen die men voorstelt om de “patiënt” (het onderwijs) te behandelen lijken echter lang niet allemaal even zinvol. Men toont zich erg optimistisch over de effecten van vroege selectie en accountability en heeft weinig oog voor de risico’s en nadelen die hiermee gepaard gaan.

### 1 Inleiding

Medio juni 2011 publiceerde het Centraal Planbureau een “policy brief” waarin de ontwikkelingen van de Nederlandse onderwijsprestaties in het afgelopen decennium worden besproken (Van der Steeg, Vermeer, & Lanser, 2011). Naast een bespreking van de toestand (vooral symptomen) van de “patiënt” (het Nederlandse onderwijs) wordt ook een aantal maatregelen ter verbetering gesuggereerd. In de media trok vooral de conclusie dat achterblijvende onderwijsprestaties de economische groei aanzienlijk kunnen drukken veel aandacht. Ook in de meeste voorzichtige schattingen komt men uit op een kostenpost van miljarden euro’s op jaarbasis.

In onderwijskundig onderzoek wordt de vraag naar de opbrengsten van onderwijs in financiële termen zelden aan de orde gesteld. Daarom ook kunnen de bevindingen van het CPB als “groot nieuws” worden beschouwd. Eigenlijk is de beperkte interesse voor financiële kosten en baten onder onderwijskundigen verbazingwekkend gezien de grote hoeveelheid publieke middelen die jaarlijks voor de onderwijssector worden uitgetrokken. Het is in ieder geval uiterst relevant dat de vraag in serieus onderzoek aan de orde wordt gesteld.

Een probleem is wel dat de opbrengsten van onderwijs niet gemakkelijk in financiële termen zijn uit te drukken, zoals ook wordt aangegeven in het CPB-rapport. Investerings in onderwijs moeten zich terugbetalen in de verre toekomst. Voor individuen geldt dat na een onderwijsloopbaan van vele jaren de investeringen worden terugverdiend gedurende een nog langere professionele loopbaan. Het gaat dus om langdurige investeringen die over een nog veel langere periode moeten worden terugverdiend. Alleen al daardoor wordt het bijzonder moeilijk om te voorspellen welke opbrengsten verwacht mogen worden. Een nauwkeurige schatting van de toekomstige waarde (over tien, twintig of dertig jaar) van de kennis en vaardigheden die momenteel op school worden onderwezen is vrijwel onmogelijk.

Het wordt allemaal nog gecompliceerder als de focus niet ligt op private opbrengsten, maar als men de invloed van goed onderwijs op nationale economieën wil kwantificeren. Men krijgt dan te maken met het gegeven dat investeringen in onderwijs niet alleen een effect hebben op de economie, maar dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding. Enerzijds kan hoogwaardig onderwijs de economische groei stimuleren. Anderzijds maakt economische groei investeringen in onderwijs mogelijk. Een correlatie berekenen tussen onderwijsuitgaven en nationale welvaart is niet het grootste probleem. Het onderscheiden van oorzaak en gevolg is een veel grotere uitdaging.

Het lijkt waarschijnlijk dat niet alleen degenen die zelf het onderwijs gevolgd hebben daarvan de vruchten plukken, maar dat ook de welvaart van personen die relatief weinig onderwijs hebben gevolgd positief beïnvloed wordt door het algemene opleidingsniveau in een samenleving. In beleidskringen wordt deze opvatting nauwelijks betwist, maar ze wordt door sommige economen wel degelijk in twijfel getrokken. Volgens Wolf (2002) ontbreekt het aan overtuigend bewijs voor een causale relatie tussen investeringen in onderwijs en economische groei. Haar conclusie is dat in geïndustrialiseerde landen verdere investeringen nauwelijks nog tot extra groei leiden, hoewel dit niet betekent dat snijden in onderwijsuitgaven zonder risico's is. Volgens andere onderzoekers zijn positieve effecten op nationale economieën vooral sterk in ontwikkelingslanden, maar minder in geïndustrialiseerde samenlevingen (Benavot, 1992; Ramirez, Luo, Schofer, & Meyer, 2006).

In het vervolg van deze discussie wordt eerst de beschrijving die het CPB-rapport geeft van de Nederlandse onderwijsprestaties ("symptomen van de patiënt") samengevat. Vervolgens wordt besproken welke maatregelen in het CPB-rapport worden voorgesteld om de Nederlandse onderwijsprestaties te verhogen ("behandeling van de patiënt"). Bij de beschrijving van de bestaande situatie, maar vooral bij de voorgestelde maatregelen kunnen wel enige kritische kanttekeningen worden geplaatst. In het rapport worden nauwelijks verklaringen gegeven voor de gesignaleerde tekortkomingen, maar dat weerhoudt de auteurs er niet van om stellige uitspraken te doen wat betreft te treffen maatregelen.

## 2 Symptomen van de patiënt: de onderwijsprestaties in Nederland

Het oordeel over de Nederlandse onderwijsprestaties in het rapport is gebaseerd op de Nederlandse resultaten in internationaal vergelijkende surveys na 2000. Voor het basisonderwijs zijn dat TIMSS (rekenen/wiskunde en natuuronderwijs in groep 6, 2003 en 2007) en PIRLS (leesvaardigheid in groep 6, 2001 en 2006). De gegevens voor het voortgezet

onderwijs zijn ontleend aan PISA (leesvaardigheid, wiskunde en natuurkunde bij 15-jarigen, 2003, 2006 en 2009). De auteurs concluderen dat de prestaties weliswaar op een hoog niveau liggen, maar dat er sprake is van een dalende trend. Daarnaast wordt er nadrukkelijk op gewezen dat de beste Nederlandse leerlingen achterblijven bij hun evenknieën in het buitenland. Dit lijkt vooral te gelden voor het basisonderwijs. Daar staat tegenover dat in weinig landen de prestaties van de minder presterende leerlingen zo hoog zijn als in Nederland.

In grote lijnen zijn deze conclusies correct. Recent onderzoek van het Cito (Hemker, Kordes, & Van Weerden 2011) suggereert wel dat de dalende trend in het basisonderwijs is omgebogen. Verder wordt in het rapport sterk gehamerd op negatieve gevolgen van de slechte prestaties die door de best presterende Nederlandse leerlingen geleverd worden. De mogelijkheid dat er ook positieve gevolgen verbonden zijn aan de hoge prestaties van de minder goede leerlingen blijft onderbelicht. Toch lijkt het aannemelijk dat van een hoog percentage individuen met tekortschietende kennis en vaardigheden weinig positieve effecten op de economie verwacht mogen worden. Op de arbeidsmarkt is weinig vraag naar laag- of ongeschoolde krachten.

De bevinding dat onder 15-jarige leerlingen een grotere spreiding in de leerprestaties is vastgesteld wordt door de auteurs van het CPB-rapport geïnterpreteerd als een gevolg van de vroege selectie in het Nederlandse voortgezet onderwijs. Deze grotere spreiding kan echter ten dele verklaard worden door het verschil in steekproefopzet tussen PISA en TIMSS/PIRLS. De conclusies voor het basisonderwijs zijn gebaseerd op gegevens uit TIMSS en PIRLS, terwijl die voor het voortgezet onderwijs zijn gebaseerd op PISA. In dit laatste survey hebben we te maken met een steekproef op basis van leeftijd (alle 15-jarige leerlingen, ongeacht hoe ver hun schoolloopbaan is gevorderd). In TIMSS en PIRLS gaat het om een steekproef van leerlingen in groep 6 van de basisschool. In PISA doen ook leerlingen mee die vanwege schoolloopbaanvertraging in een lagere klas zitten dan de meeste 15-jarigen en ook versnelde leerlingen die een klas hoger zitten. Alleen al

hierdoor valt de spreiding in leerprestaties hoger uit dan in TIMSS en PIRLS, zeker als we het hoge percentage Nederlandse leerlingen met een afwijkende schoolloopbaan in ogenschouw nemen (OECD, 2010; Roelvelde & Van der Veen, 2007). In TIMSS en PIRLS blijven leeftijdgenoten die een klas lager of hoger zitten buiten beschouwing. Een deel van de hogere spreiding in PISA moet daarom worden toegeschreven aan het verschil in steekproefopzet met TIMSS en PIRLS. Dit alles neemt niet weg dat de spreiding in leerprestaties onder leerlingen in het voortgezet onderwijs hoger is dan in het basisonderwijs en dat de bovenmodale Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs een inhaalslag lijken te maken ten opzichte van hun buitenlandse collega's. Ondersteuning hiervoor kan worden ontleend aan resultaten van TIMSS 2003 (Martin, Mullis, Gonzalez, & Chrostowski, 2004, p. 424-427; Mullis, Martin, Gonzalez, & Chrostowski, 2004, p. 410-413)<sup>1</sup>.

### 3 Behandeling van de patiënt: voorgestelde maatregelen

Na beschrijving van de symptomen wordt meteen een aantal maatregelen voorgesteld om de leerprestaties naar een hoger niveau te tillen. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

1. Beter opgeleide leraren
2. Meer lestijd voor kernvaardigheden
3. Meer aandacht voor hoog presterende leerlingen
4. Meer verantwoording (accountability) van scholen over hun prestaties

Ook al is de beschrijving van de bestaande situatie in grote lijnen correct, er wordt geen duidelijke beeld geschetst van de gewenste situatie (hoeveel verbetering zou op de korte en middellange termijn gerealiseerd moeten worden) en een analyse van de oorzaken ontbreekt vrijwel volledig. Wel suggereert men een aantal oplossingen, maar omdat die nauwelijks zijn gebaseerd op inzichten waarom de gesignaleerde problemen zich voordoen geven ze weinig vertrouwen. Verder valt op dat herhaaldelijk wordt benadrukt dat meer geld geen garantie biedt voor betere presta-

ties. Overigens wordt ter verklaring van het lage prestatieniveau van de beste Nederlandse leerlingen wel de bekostiging van scholen met veel achterstandsleerlingen aangevoerd.

#### 3.1 Beter opgeleide leraren

De roep om beter opgeleide leraren is vooral ingegeven door het feit dat de afgelopen jaren de instroom van MBO naar PABO sterk is toegenomen, terwijl er steeds minder PABO-studenten zijn met een HAVO- of VWO-achtergrond. Weinigen zullen bezwaar maken tegen een pleidooi om meer getalenteerde mensen geïnteresseerd te krijgen voor werk in het onderwijs. De vraag is wel hoe dit werkstelligd moet worden als daar slechts een bescheiden salaris tegenover staat en op de middellange termijn een krimpende beroepsbevolking wordt voorspeld gezien de toenemende vergrijzing. De verwachting is dat werkgevers in de toekomst scherp moeten concurreren voor gekwalificeerd personeel.

De auteurs van het CPB-rapport lijken uit te gaan van een rechttoe rechtaan relatie tussen het opleidingsniveau van leerkrachten en leerprestaties. In Nederland lijkt echter niet zozeer de afname van het aantal academisch opgeleide leerkrachten maar vooral de toename van onbevoegden een probleem voor de kwaliteit van het onderwijs (Van Veen, 2011). Welke kennis en vaardigheden leerkrachten tijdens hun opleiding zouden moeten verwerven blijft overigens onbesproken. De auteurs lijken er volledig op te vertrouwen dat een leerkrachtenopleiding op academisch niveau vanzelf goede docenten aflevert ongeacht de inhoud van de opleiding. Lesgeven vergt van leerkrachten in ieder geval grondige kennis op het gebied van vakinhoud, vakdidactiek en algemene pedagogiek (Van Veen, 2011). Verhoging van het opleidingsniveau biedt dan ook de meeste kans op succes als leerkrachten zich op deze gebieden (verder) bekwamen. Het CPB-rapport bespreekt alleen "hoopvolle ervaringen" in de Verenigde Staten en Engeland met programma's om pas afgestudeerde, excellente academici voor de klas te krijgen ("Teach for America" en "Teach first"). Een vergelijkbaar programma in Nederland ("Eerst de Klas") is vooralsnog bijzonder kleinschalig van omvang (minder dan 20 deelnemers). Daarnaast is het toch

weer opvallend dat de instroom in het Engelse programma gestimuleerd wordt met financiële prikkels voor de deelnemers.

### 3.2 Meer lestijd voor kernvaardigheden

Het pleidooi voor meer lestijd in kernvaardigheden (lezen, wiskunde en natuurkunde) is gebaseerd op de samenhang tussen hoge leerprestaties en economische groei. Men wijst verder op het gegeven dat in het Nederlandse voortgezet onderwijs weinig lestijd wordt ingeruimd voor de kernvaardigheden in vergelijking met het buitenland. Meer focus op deze vaardigheden wordt bepleit gezien het economische belang ervan. Dit lijkt te impliceren dat de lestijd die aan andere vakken (zoals economie en moderne vreemde talen) wordt besteed niet echt de moeite waard is. Toch lijkt het onwaarschijnlijk dat het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt een goede dienst wordt bewezen als het voortgezet onderwijs eenzijdig de aandacht richt op deze kernvaardigheden. Deze vormen weliswaar het fundament voor de intellectuele bagage die in de beroepspraktijk uiteindelijk zijn vruchten moet afwerpen, maar op de werkvloer wordt meer gevraagd dan alleen een hoog niveau op het gebied van wiskunde en de overige kernvaardigheden. Daarbij valt enerzijds te denken aan meer specifieke cognitieve vaardigheden (zoals concrete vakken), maar ook niet-cognitieve vaardigheden (zoals doorzettingsvermogen, zelfstandigheid, communicatieve vaardigheden en creativiteit). Men pleit voor meer focus op kernvaardigheden vanwege hun economische belang, maar het belang van andere vaardigheden is nauwelijks onderzocht. Er zijn echter goede redenen om te veronderstellen dat niet alleen de kernvaardigheden van belang zijn voor economische groei. Een eenzijdige focus op kernvaardigheden leidt uiteindelijk misschien wel tot hogere scores in PISA, maar een hoge plaats op deze ranglijsten moet geen doel op zich worden. Hoge scores zijn alleen relevant zolang ze een betrouwbare indicatie geven van de kennis en vaardigheden van leerlingen. Hopelijk bieden die weer een stevige basis voor succesvolle participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Als PISA-scores een doel op zich worden, zullen ze aan betekenis inboeten.

### 3.3 Meer aandacht voor hoog presterende leerlingen

De aandacht die men bepleit voor hoog presterende leerlingen is vooral ingegeven door de bevinding dat bovenmodale leerlingen in Nederland behoorlijk ver achterblijven bij buitenlandse toppresterders. Men concludeert dat de vroege selectie van leerlingen in het voortgezet onderwijs ertoe leidt dat de achterstand die bovenmodale Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs hebben opgelopen wordt verkleind. Deze constatering mondt echter niet uit in duidelijke beleidsvoorstellen. Men citeert onderzoek waaruit blijkt dat de vervolgoopbanen van leerlingen met een VWO-advies voorspoediger verlopen wanneer ze na de basisschool in een smalle VWO brugklas starten, maar men verbindt hieraan geen duidelijke beleidsimplicaties. Er is in het CPB-rapport in ieder geval geen voorstel terug te vinden om de leeftijd waarop leerlingen geselecteerd worden nog verder te vervroegen. Men vermeldt wel dat selectie op twaalfjarige leeftijd zoals we die in Nederland kennen in vergelijking met andere onderwijssystemen erg vroeg is. De auteurs wekken de indruk dat men meer smalle brugklassen zou toejuichen, maar een expliciete voorkeur hiervoor wordt niet uitgesproken.

Wellicht heeft deze terughoudendheid te maken met het gegeven dat de auteurs zelf ook niet kunnen aangeven *waarom* vroege selectie gunstig uitpakt voor hoogpresterende leerlingen. Zodoende wordt het moeilijk om een optimaal selectiemoment te bepalen. De nadelen van vroege selectie voor minder goed presterende leerlingen worden wel vermeld, maar kennelijk acht men ze van ondergeschikt belang. Men stapt gemakkelijk heen over de risico's die kleven aan vroege selectie. Het is immers een illusie te veronderstellen dat men van iedereen al op twaalfjarige leeftijd correct kan voorspellen hoe de verdere cognitieve ontwikkeling zal verlopen. Onvermijdelijk zullen een aantal laatbloeiers voortijdig op een zijspoor gerangeerd worden. Leerlingen die op twaalfjarige leeftijd nog niet hebben laten zien dat ze wel degelijk wat in hun mars hebben, worden dan in een lager onderwijstype geplaatst en kunnen zich in het meest gunstige geval via een omweg en

met de nodige vertraging nog kwalificeren voor een hogere vervolgopleiding. Op die manier blijft mogelijk veel menselijk kapitaal onbenut. De kans is groot dat de groep laatbloeiers vooral bestaat uit getalenteerde (allochtone) leerlingen met laagopgeleide ouders. Overzichten van onderzoek naar de relatie tussen vroegtijdige selectie en sociale ongelijkheid laten zien deze selectie nadelig is voor gelijkheid van kansen en een hinderpaal kan zijn voor sociale cohesie (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). Brunello & Checci (2006) rapporteren een sterkere samenhang tussen sociaaleconomische achtergrond en inkomen in landen waar het onderwijssysteem een vroege selectie kent.

De uiteindelijke uitdaging is om het onderwijs zo in te richten dat de bovenmodale leerlingen gestimuleerd worden om hoge prestaties te leveren zonder dat laatbloeiers voortijdig worden afgeserveerd. Diverse onderwijssystemen waarin de selectie van leerlingen pas op 15- of 16-jarige leeftijd plaatsvindt (zoals Finland en Engeland) slagen er wel degelijk in om hun beste leerlingen te laten excelleren. Deze systemen worden gekenmerkt door een grote mate van flexibiliteit. Door binnen klassen zorgvuldig te differentiëren slaagt men erin de leerstof op het meest geëigende niveau aan te bieden. Leerlingen hoeven dan niet per se alle vakken op hetzelfde niveau te volgen en indien een leerling is ingedeeld in een verkeerd niveau kan dit veel gemakkelijker worden hersteld dan in het Nederlandse systeem. Opstroom naar een hoger niveau komt in het voortgezet onderwijs sporadisch voor en afstroom betekent vaak dat een leerling moet verhuizen naar een andere school of locatie.

Het lage prestatieniveau van de beste Nederlandse leerlingen begint echter al in basisonderwijs. Het CPB-rapport benadrukt dat al op jonge leeftijd de bovenmodale leerlingen in internationaal opzicht achterblijven<sup>2</sup>. De economen van het CPB zoeken de oorzaak voor de bescheiden prestaties van de beste Nederlandse leerlingen in het gebrek aan stimulansen voor scholen om leerwinst te boeken met de meest getalenteerde leerlingen. De financiële(!) prikkels die scholen ervaren zijn vooral gericht op het beperken van achterstanden voor zwakkere leerlingen. Als mo-

gelijke remedie wordt gesuggereerd om de leerprestaties in het basisonderwijs beter te monitoren.

### **3.4 Accountability en monitoren van leerprestaties**

De suggestie om de leerprestaties beter te monitoren komt vreemd over als men bedenkt dat de overgrote meerderheid van de Nederlandse basisscholen al gebruik maakt van de toetsen uit het CITO leerlingvolgsysteem om de vorderingen van hun leerlingen in kaart te brengen. Het probleem is niet dat scholen hun leerlingen te weinig toetsen, maar veeleer dat scholen vaak de expertise missen om testresultaten op een zinvolle manier te interpreteren en vervolgens de zwakke punten in hun onderwijs aan te pakken.

Ook de opmerking dat centrale examinering effectief blijkt voor betere onderwijsprestaties biedt weinig aanknopingspunten voor verhoging van de leerprestaties in Nederland, aangezien centrale examens al decennia lang worden afgenomen in het voortgezet onderwijs. Waarschijnlijk zijn de auteurs voorstander van centrale toetsen halverwege het voortgezet onderwijs. In dit verband worden in het rapport bepaalde feiten overigens nogal eenzijdig belicht. Zo wordt Polen genoemd als een land dat de afgelopen jaren de nodige vooruitgang heeft geboekt en waar ingrijpende hervormingen zijn doorgevoerd. Daarbij wordt wel de invoering van centrale standaarden voor het curriculum en centrale examens genoemd, maar blijft onvermeld dat men eveneens de leeftijd waarop leerlingen voor het eerst geselecteerd worden enkele jaren heeft opgeschoven. Selectie vindt in het huidige Poolse onderwijssysteem pas op 16-jarige leeftijd plaats. Ook onderzoek in Duitsland laat een beperkte verbetering in de prestaties voor wiskunde zien na invoering van centrale examens (Jürges & Schneider, 2008). Leerkrachten blijken de druk op hun leerlingen om te presteren flink te hebben opgevoerd (d.w.z. meer huiswerk en meer controle), maar hebben hun onderwijsmethoden verder niet of nauwelijks aangepast. Uiteindelijk lijkt de verbetering vooral toe te schrijven aan verhoogde inspanningen van de leerlingen. Daar staat tegenover dat hun

waardering en motivatie voor wiskunde zijn teruggelopen. Een moeilijk te beantwoorden vraag blijft in hoeverre winst in leerprestaties opweegt tegen verlies in motivatie en waardering.

Al met al heeft men erg hoge verwachtingen van het verantwoording afleggen door scholen over hun prestaties (accountability). Geluiden uit met name de Verenigde Staten dat het afrekenen van scholen en individuele leerkrachten op de toetsscores van hun leerlingen tot allerlei ongewenste neveneffecten kan leiden blijven onvermeld. Een relatief onschuldig neveneffect van accountability is dat leerkrachten hun onderwijs eenzijdig gaan toespitsen op de inhoud en vorm van de toetsen waarop ze worden afgerekend (teaching to the test). Dit kan uitmonden in het aanleren van allerlei trucjes, die niets meer te maken hebben met de vaardigheden die de toetsen beogen te meten (bijvoorbeeld handigheid in het beantwoorden van meerkeuzevragen), maar ook in het eindeloos oefenen van bepaalde typen toetsvragen. Verder wordt het voor scholen aantrekkelijk om hun minst goede leerlingen niet te laten deelnemen aan de toetsen. In de Verenigde Staten is gebleken dat na introductie van een accountabilitysysteem slecht presterende leerlingen en leerlingen uit lagere milieus vaker werden vrijgesteld van deelname aan toetsen (Cullen & Reback, 2006; Figlio & Getzler, 2002; Lemke, Hörandner, & McMahon, 2006).

In de Nederlandse context zouden scholen leerlingen op oneigenlijke gronden kunnen verwijzen naar speciaal (basis)onderwijs. Ook is het denkbaar dat scholen zwakke leerlingen een jaar laten doubleren voordat ze een belangrijke toets moeten maken. Dergelijke acties zijn niet of nauwelijks in strijd met de regels, maar leiden uitsluitend tot cosmetische correcties. Scholen kunnen “verbeterde” resultaten tonen, zonder dat er werkelijk iets verandert aan de kennis en vaardigheden van hun leerlingen. In het ergste geval is er sprake van toetsfraude, maar ook dit kan op meer en minder subtiele wijze plaatsvinden. Als een leerkracht achteraf de antwoorden van de leerlingen gaat aanpassen is er overduidelijk sprake van bedrog. In andere gevallen gaat het eerder om niet geheel correcte afnamecondities (bijvoorbeeld

dat rekenmachines “per ongeluk” worden toegestaan, omdat men was “vergeten” alle instructies nauwkeurig door te nemen). Accountability wordt aangeprezen als een goedkope en effectieve aanpak. Het afrekenen op resultaten kan echter erg kostbaar uitpakken als allerlei vormen van fraude om zich heen grijpen. Dan heeft accountability alleen nog zin als men ook zwaar investeert in stringent toezicht bij het afnemen van centrale toetsen.

De toegenomen druk om te presteren heeft in Nederland en tal van andere landen geleid tot een enorme groei van het zogenaamde schaduwonderwijs (Berdowski, Berger, & Bal, 2010; Bray, 2009; Onderwijsraad, 2009). Hiermee wordt gedoeld op private bijlesinstituten, huiswerkbegeleiding en examentrainingen. In feite vindt hiermee een substitutie plaats tussen publiek en privaat geld. Momenteel ontbreekt nog elke vorm van toezicht op deze sector. Het gevaar bestaat dat met het schaduwonderwijs, dat niet voor iedereen betaalbaar is, de kloof tussen arm en rijk wordt vergroot. Daarnaast ligt het gevaar van corruptie op de loer, bijvoorbeeld als leraren hun eigen leerlingen tegen betaling bijles gaan geven.

## 4 Conclusie

Bij het verschijnen van de hier besproken policy brief ging de aandacht in de media vooral uit naar de conclusie dat dalende onderwijsprestaties aanzienlijke kosten voor de nationale economie met zich mee kunnen brengen. In onderwijskundig onderzoek wordt helaas zelden aandacht besteed aan zaken met betrekking tot de kosten en baten van onderwijskwaliteit. In de policy brief van het CPB is duidelijk onder woorden gebracht dat goed onderwijs op termijn een sterke stimulans voor economische groei kan zijn. Indien de financiële hulpbronnen op een verantwoorde manier worden ingezet, kunnen de overheidsuitgaven aan onderwijs uiteindelijk dubbel en dwars worden terugverdiend. Naar mijn mening is de grootste verdienste van de policy brief dat deze inzichten bij een breed publiek onder de aandacht zijn gebracht.

Een ander gegeven dat meestal weinig onder de aandacht wordt gebracht zijn de



lage prestaties van de beste leerlingen in Nederland. Dit kan gezien worden als de keerzijde van de goede prestaties die worden geleverd door de minst goede leerlingen in Nederland (in het voortgezet onderwijs zijn dat de leerlingen in het veel bekritiseerde VMBO). De economen van het CPB hebben vooral oog voor de gevaren van de lage prestaties, terwijl we toch ook positieve effecten mogen verwachten van het hoge prestatieniveau van de zwakkere leerlingen.

Om de prestaties van de bovenmodale leerlingen in Nederland te verbeteren worden een aantal maatregelen voorgesteld, die lang niet allemaal even zinvol lijken. De roep om hoger opgeleide leraren kan naar alle waarschijnlijkheid op brede instemming rekenen. De vraag is wel hoe men bij een krimpende beroepsbevolking getalenteerde mensen kan interesseren voor een loopbaan in het onderwijs. Daarnaast laten de auteurs ons in het ongewisse over de vraag wat toekomstige leerkrachten dan precies moeten leren tijdens hun opleiding. Verder toont men zich een voorstander van vroege selectie, maar het wordt niet echt duidelijk of iets aan de status quo moet worden veranderd. Er wordt erg gemakkelijk voorbijgegaan aan de risico's van vroege selectie. Het pleidooi voor meer monitoren van leerprestaties en centrale examinering doet vreemd aan, omdat deze zaken al grotendeels gerealiseerd zijn. Men verwacht ook veel goeds van accountability, maar gaat daarbij volledig voorbij aan de risico's dat het afrekenen van scholen op de toetsscores van hun leerlingen allerlei vormen van strategisch gedrag kan uitlokken. Het gevaar bestaat dat scholen er straks in slagen verbeterde cijfers te produceren zonder dat het niveau van kennis en vaardigheden daadwerkelijk is verhoogd. De auteurs lijken erg gefocust op statistische data en niet erg genegen het belang ervan te relativieren. Uiteindelijk gaat het er niet om dat leerlingen hoog scores op PISA-toetsen, maar dat ze kennis en vaardigheden verwerven waarvan ze in hun latere leven profijt hebben. Hoge scores in PISA zijn relevant zolang ze daarvan een goede indicatie geven. Het pleidooi in de policy brief om meer lestijd te reserveren lijkt echter vooral ingegeven door de wens om de scores in PISA koste wat kost te verhogen. De tekst

geeft in ieder geval geen aanleiding om te veronderstellen dat de auteurs zich realiseren dat in het latere leven (op de arbeidsmarkt en daarbuiten) ook andere kennis en vaardigheden van waarde kunnen zijn dan de kernvaardigheden die in PISA aan de orde komen. Waarschijnlijk is de meest "efficiënte" methode om de Nederlandse scores in PISA te laten stijgen de toetsen te gebruiken als een examen voor de leerlingen en vervolgens de scholen af te rekenen op de resultaten. Mij lijkt de kans groot dat zo met een beperkte inspanning de gemiddelde scores van Nederland flink verhoogd kunnen worden. Ik betwijfel echter ten eerste of een dergelijk "succes" kan worden gezien als een echte verbetering.

Al met al geeft de policy brief van het CPB een beknopte en correcte beschrijving van de Nederlandse leerprestaties in internationaal perspectief voor het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw. Hoewel de symptomen van de "patiënt" nauwkeurig in kaart zijn gebracht, zijn de voorgestelde behandelmethoden minder overtuigend. Naar mijn mening hebben de "geneesheren" van het CPB zich onvoldoende weten te verdiepen in de dieper liggende oorzaken van het ziektebeeld en geven ze zich onvoldoende rekenschap van de risico's die kleven aan de voorgestelde behandelwijzen.

## Literatuur

- Benavot, A. (1992). Curricular Content, Educational Expansion and Economic Growth. *Comparative Education Review*, 36, 150-174.
- Bray, M. (2009). *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?* International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Brunello, G., & Checci, D. (2006). *Does Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence*. IZA Discussion Paper No. 2348. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Berdowski, Z., Berger, J., & Bal, J. (2010). *Geld naast de School: Private Uitgaven in Basis- en Voortgezet Onderwijs*. Research voor Beleid.
- Cullen, J. B., & Reback, R. (2006). *Tinkering Towards Accolades: School Gaming Under a*

- Performance Accountability System. NBER Working Papers 12286.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Figlio, D. N., & Getzler, L. S. (2002). *Accountability, Ability and Disability: Gaming the System. NBER Working Papers 9307.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hemker, B., Kordes, J., & Weerden, J. van (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010, Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau – Technische rapportage.* Arnhem: Cito.
- Jürges, H., & Schneider, K. (2008). *Central Exit Examinations Increase Performance... But Take the Fun out of Mathematics.* Schumpeter School of Business Economics, Bergische Universität Wuppertal.
- Lemke, R. J., Hörandner, C., & McMahan, R. (2006) Student Assessments, Non-Test-Takers, and School Accountability. *Education Economics*, 14, 235-250.
- Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Gonzalez, E. J., & Chrostowski, S. J. (2004). *TIMSS 2003 International Science Report.* International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Mullis, I. V. S, Martin, M. O., Gonzalez, E. J., & Chrostowski, S. J. (2004). *TIMSS 2003 International Mathematics Report.* International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- OECD (2010). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV).* Paris: OECD.
- Onderwijsraad (2009). *Uitwijken of Invoegen? De Omvang en Vormen van Aanvullend of Vervangend Onderwijs en de Keuzemotieven van Ouders.*
- Ramirez, F. O., Luo, X., Schofer, E., & Meyer, J. W. (2006). Student Achievement and National Economic Growth. *American Journal of Education*, 113.
- Roelvelde, J., & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische Studiën*, 84, 448-462.
- Steeg, M. van der, Vermeer, N., & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief, Niveau onderwijs daalt, vooral de beste leerlingen blijven achter.* Centraal Planbureau (CPB). <http://www.cpb.nl/publicatie/nederlandse-onderwijsprestaties-in-perspectief>.
- Veen, K. van (2011). Het niveau en de kwaliteit van leraren in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs: wat is het probleem? *Pedagogische Studiën*, 88, 433-442.
- Werfhorst, H. G. van de, & Mijs, J. J. B. (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428.
- Wolf, A. (2002). *Does Education Matter?* Penguin Books.

Manuscript aanvaard op: 6 april 2012

## Noten

- 1 In TIMSS 2003 nam Nederland deel met leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Een vergelijking tussen de spreiding in beide onderwijstypen binnen TIMSS levert minder vertekening op, omdat de steekproeftrekking in beide gevallen is gebaseerd op jaargroepen.
- 2 Daarbij moet worden aangetekend dat dit deels valt toe te schrijven aan het gegeven dat in PISA de leerlingen op basis van leeftijd geselecteerd worden, terwijl in TIMSS en PIRLS uitsluitend de leerlingen in groep 6 worden meegenomen. Hierdoor blijven versnelde leerlingen buiten beeld.

## Auteur

**Hans Luyten** is als universitair hoofddocent verbonden aan de facultet Gedragwetenschappen van de Universiteit Twente.

*Correspondentieadres:* H. Luyten, Postbus 217, 7500 AE Enschede, e-mail: J.W.Luyten@utwente.nl.



## Abstract

**Treatment without diagnosis**  
**Discussion of the CPB Policy Brief**  
**2011/05 (Van der Steeg, Vermeer,**  
**& Lanser, 2011)**

The policy brief on Dutch educational achievement by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) discusses the state of Dutch education and suggests several improvement measures (Van der Steeg, Vermeer, & Lanser, 2011). A highly commendable feature of the report is the discussion of the economic value of strong education. It also points to the relatively low achievement levels of the best performing students in the Netherlands. Not all measurements that are proposed to treat the "patient" (i.e. Dutch education) make sense. The authors are very optimistic in their expectations about the effects of early selection and accountability. Hardly any mention is made of the problems and risks associated with these measures.