

Zicht op kwaliteit. Evaluatie van de basisschool

M. J. C. Mommers, Tilburg

1 Inleiding

In 1991 pleitte de Tweede Kamer ervoor de evaluatie van het basisonderwijs te laten verichten door een onafhankelijke, externe Commissie van deskundigen, die minder betrokken waren geweest bij de totstandkoming van de Wet op het Basisonderwijs (WBO). Bovendien zou een substantiële inbreng van alle onderwijsbetrokkenen moeten worden gegarandeerd. Ook diende de evaluatie zich systematisch te richten op de *feitelijke* ontwikkelingen in het basisonderwijs. Daarbij werd erop aangedrongen dat men zich zou beperken tot enkele kernvraagstukken.

Een evaluatie van de Basisschool is een onderneming met vele voetangels en klemmen. Niet altijd zal men kunnen voldoen aan de maatstaven die bij een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie moeten worden aangelegd. Maar dit betekent geenszins dat een dergelijke evaluatie beter achterwege gelaten kan worden. Als men maar streeft naar een zo groot mogelijke objectiviteit. Bovendien is het zaak de resultaten van zo'n evaluatie met de nodige prudentie te hanteren.

Gezien de wensen van de Tweede Kamer werd de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) samengesteld uit een aantal onafhankelijke deskundigen, onder voorzitterschap van de Inspecteur-Generaal.

De centrale aandachtsgebieden van de evaluatie zijn:

- de inhoud en de opbrengst van het basisonderwijs;
- 'onderwijs-op-maat';
- het onderwijs aan jonge kinderen;
- het onderwijs gericht op een multiculturele samenleving.

Deze vier aandachtsgebieden zijn uitgewerkt in vier afzonderlijke rapporten. In het eindrap-

port worden de conclusies uit de deelrapporten opnieuw gepresenteerd en wordt een onderling verband aangebracht. In een afzonderlijk hoofdstuk geeft de Commissie een zestal aanbevelingen.

Op 12 januari werden de rapporten officieel aan de minister aangeboden. Ook de leden van de Tweede Kamer ontvingen allen een set van vijf rapporten.

2 Indeling van het rapport

Het nu voorliggende eindrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in een inleiding vermeld wat de aanleiding tot de evaluatie was, het object van de evaluatie en de werkwijze van de Commissie. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- opbrengsten en aanbod
- het onderwijsleerproces
- condities voor goed onderwijs
- de context
- aanbevelingen

Het rapport wordt afgesloten met een nabeschuiving, waarin onder meer suggesties worden gedaan in verband met een volgende evaluatie in 1999.

Dit eindrapport is compact geschreven. Het is niet goed mogelijk daarvan een korte samenvatting te geven. Hier worden slechts enkele hoofdpunten onder de aandacht gebracht, aangevuld met een paar overwegingen die bij lezing naar boven kwamen.

3 De titel

Meestal wordt de titel van een rapport pas gekozen, als de tekst nagenoeg gereed is. Waarom is gekozen voor "Zicht op kwaliteit?" De Commissie wil daardoor uitdrukking geven aan twee kernaspecten van haar opdracht:

- 1 het beoordelen van de kwaliteit van het huidige basisonderwijs en
- 2 het doen van aanbevelingen met het oog op verbetering in de toekomst.

Wat het beoordelen betreft geeft de Commissie in de inleiding een duidelijk omschreven waarderingskader. Opvallend is dat de Commissie daar zelf bij opmerkt: "De mate waarin scholen beoogde opvoedingsdoelen realiseren komt in

deze evaluatie niet expliciet aan de orde. Het bestaande onderzoek is niet toereikend voor een passende beoordeling."

Dit betekent niet dat opvoedingsdoelen geheel buiten beschouwing blijven. De Commissie benadrukt dat opvoeden in de basisschool ook en vooral geschiedt door te onderwijzen. De formulering van de algemene doelen in de Wet op het Basisonderwijs sluiten bovendien opvoedingsdoelen in. Die zijn dan ook object van deze evaluatie.

De aanbevelingen richten zich op de belangrijkste knelpunten die de ontwikkeling van goed basisonderwijs in de weg staan. De Commissie heeft vele personen geraadpleegd, maar neemt de aanbevelingen voor haar eigen rekening.

4 Opbrengsten en breedte van het aanbod

De Commissie typeert goed onderwijs als onderwijs met hoge opbrengsten, die op een efficiënte wijze verkregen zijn. Het is niet toevalig dat het eerste thema van de evaluatie betrekking heeft op de opbrengsten van het basisonderwijs. Zij merkt daarbij op dat een opbrengstgerichte cultuur binnen het basisonderwijs geen vanzelfsprekendheid is.

"Door sommigen wordt het zelfs als strijdig met het nonselectieve karakter van het basisonderwijs beschouwd. Anderen vinden een dergelijke cultuur niet passen bij de uitgangspunten van basisonderwijs. Het gaat er immers om het onderwijs te doen aansluiten bij de ontwikkelingen van de leerlingen en rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. Belangrijk zijn de brede ontwikkelingsdoelen, de pedagogische taak van het basisonderwijs wordt onderstreept. De school moet op de eerste plaats leuk zijn, leerlingen moeten zich er thuis voelen en zich kunnen ontplooiën." (p. 19)

De Commissie neemt duidelijk stelling tegen deze opvatting. Zij is van mening dat het nastreven van hoge opbrengsten voor alle leerlingen geenszins op gespannen voet staat met de uitgangspunten die in de wet zijn vastgelegd. De uitgangspunten van de wet geven volgens

de Commissie veel meer aan op welke wijze dergelijke opbrengsten bereikt moeten worden.

Het is inderdaad zo, dat een opbrengstgerichte cultuur heel goed kan samengaan met een goed pedagogisch klimaat en omgekeerd. Maar een sterk opbrengstgerichte attitude kan een gezond pedagogisch klimaat ook aantasten.

Op grond van beschikbare gegevens concludeert de Commissie dat de opbrengsten van het basisonderwijs op cruciale onderdelen niet voldoet aan de gestelde normen. Zij gebruikt zelfs de term zorgelijk voor wat betreft de opbrengsten voor de produktieve taalvaardigheden schrijven en spreken en onderdelen van begrijpend lezen. Verontrustend is de achterstand van allochtone leerlingen.

Wat de breedte van het vormingsaanbod betreft concludeert de Commissie dat het aanbod, zoals omschreven in de Wet op het Basisonderwijs (art.8) door scholen niet gerealiseerd kan worden binnen de beschikbare onderwijstijd. Zij constateert dat bij veel leerkrachten het gevoel van overlading bestaat. Er is te weinig tijd om de 16 leer- en vormingsgebieden in de WBO allemaal voldoende aanbod te laten komen. Realisering van de kerndoelen in volle omvang en diepte wordt onmogelijk geacht. De Commissie is daarom van oordeel dat de huidige overladenheid van het aanbod moet worden teruggedrongen en de onderwijstijd moet worden uitgebreid.

5 Het onderwijsleerproces

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre basisscholen erin zijn geslaagd maatregelen te treffen die tegemoetkomen aan de verschillen tussen leerlingen.

Het realiseren van 'onderwijs-op-maat' is voor scholen een probleem. Scholen slagen in de gegeven omstandigheden er niet in de organisatie van de instructie en oefening zo flexibel vorm te geven, dat het ideaal onderwijs-op-maat mogelijk wordt.

Anderzijds valt op dat in het basisonderwijs wordt gewerkt aan een acceptierend en structurerend pedagogisch klimaat. Leerlingbesprekingen en het werken met individuele handlingsplannen komen met enige regelmaat voor. Dit geldt ook voor het delen van de verant-

woordelijkheid voor de zorg voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften.

Dit neemt niet weg dat driekwart van de leerkrachten klassikale instructie geeft, ook als de gebruikte 'methode' andere en betere suggesties doet.

Enkele knelpunten zijn evident. De Wet op het Basisonderwijs vereist dat het onderwijs zo wordt ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen (art. 8 lid 1). Concreet had de wetgever vooral de opheffing van het breukvlak tussen kleuter- en lageronderwijs op het oog. Ook het zittenblijven zou dienen te verdwijnen en de verwijzing naar scholen voor speciaal onderwijs moet worden gereduceerd.

Veel basisscholen hebben de inhoudelijke integratie van het voormalige kleuteronderwijs en lager onderwijs nog niet gerealiseerd. De opvatting dat in de eerste twee groepen wordt aangesloten bij de behoeften en belangstelling van leerlingen, wordt door de Commissie niet gedeeld.

"Sturing vindt veelvuldig plaats, maar is vooral gericht op het aanbod van activiteiten. Veel minder wordt gerichte instructie gegeven. Dat geldt ook voor het volgen van het ontwikkelingsproces van leerlingen. Informele observatie vormt het instrument voor de organisatie van het aanbod en voor de communicatie met de ouders. Er is onvoldoende sprake van een aanpak waarbij ontwikkelingen systematisch in kaart worden gebracht om planmatig te werk te kunnen gaan."

Het zittenblijven is uit de statistieken verdwenen, maar komt in werkelijkheid op meer dan 90 procent van de scholen voor. Het percentage kinderen in het speciaal onderwijs is tussen 1986 en 1992 gestegen van 4,8% naar 5,3%.

Weinig basisscholen besteden specifieke aandacht aan zeer begaafde leerlingen.

De Commissie geeft vrij concreet aan wat kenmerkend is voor een flexibele en doelgerichte organisatie van scholen, die voldoen aan het criterium 'onderwijs-op-maat':

- systematische signalering en diagnostisering van extra onderwijsbehoeften;

- systematische leerlingbesprekingen;
- een doelgerichte pedagogisch-didactische aanpak;
- een curriculum van groep 1 t/m 8 met minimum eind- en tussendoelen;
- een systematische evaluatie met behulp van genormeerde instrumenten;
- een hoge flexibiliteit in instructie en oefening;
- het gebruik van speciale instructie- en oefenmethoden;
- het creëren van extra leer- en instructietijd voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften;
- aanvulling van de expertise van de leraar met specifieke deskundigheid binnen en van buiten de school.

Om dit te kunnen realiseren, moet aan een aantal condities worden voldaan.

6 Condities

De Commissie constateert vier algemene problemen: het onderwijskundig leiderschap, de deskundigheid van leraren, de kwaliteit van de middelen (methoden) en het gevoerde overheidsbeleid.

De scholen beschikken over onvoldoende mogelijkheden om het onderwijskundig leiderschap vorm te geven. De sleutelrol van het onderwijskundig leiderschap is onvoldoende onderkend. Het uitvoeren van de leidinggevende taken lukt niet in de tijd die daarvoor staat.

Ofschoon de Commissie van mening is, dat de didactisch-pedagogische vaardigheden van de leraren de toets van de kritiek kunnen doorstaan, is er een aantal aspecten dat voor verbetering vatbaar is. Genoemd worden onder meer: kennis van leer- en gedragsproblemen, het organiseren van onderwijssituaties, waarin ruimte is voor gerichte instructie en oefening, vroegtijdige onderkenning van problemen, diagnostisering en het samenstellen van een passend aanbod en kennis van de recente ontwikkelingen in de didactiek van diverse vormingsgebieden.

De gehanteerde methoden in het basisonderwijs zijn voor verbetering vatbaar. Ze zijn in veel gevallen niet toereikend voor het realiseren van de kerndoelen en bieden onvoldoende mogelijkheden voor onderwijs-op-maat. Daar

komt nog bij dat de bekostigingssystematiek scholen belemmert om methodes tijdig te actualiseren.

Wat het gevoerde overheidsbeleid betreft is duidelijk dat de veranderingscapaciteit van de scholen niet goed werd ingeschat. Fusieoperaties vroegen veel meer tijd en energie dan werd voorzien. Bovendien muntte het overheidsbeleid niet uit door duidelijkheid en werd door tussentijdse beleidswijzigingen de kloof met de praktijkmensen in de scholen vergroot.

7 Context

Sinds de totstandkoming van de WBO heeft zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voltrokken. Zij vormen de context waarin de basisschool functioneert. Volgens de Commissie bieden die ontwikkelingen een verklaring voor de huidige situatie van het basisonderwijs. Daarnaast stelt zij enkele beleidsontwikkelingen aan de orde, die voor een belangrijk deel de mogelijkheden voor het basisonderwijs in de toekomst bepalen. Dit alles vormt tevens het referentiekader voor de aanbevelingen van de Commissie. In dit verband komen aan de orde: kerndoelen als richtingwijzers voor het onderwijsaanbod, ruimte voor personeelszorg, 'Toerusting en bereikbaarheid', 'Weer samen naar school', onderwijsvoorrang, bestuurlijke vernieuwing en kwaliteitszorg.

8 Aanbevelingen

De Commissie komt tot de conclusie dat op onderdelen beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn om de kwaliteit van het basisonderwijs verder te verbeteren. Zo kort mogelijk samengevat:

De Commissie beveelt de Minister aan:

- te bevorderen dat het wettelijk vastgelegde, verplichte onderwijsaanbod wordt ingeperkt en de kerndoelen hierop worden aangepast;
- de implementatie van de (bijgestelde) kerndoelen in het basisonderwijs van overheidswege te ondersteunen;

- het onderwijs in de Nederlandse taal te stimuleren en te bevorderen dat hiervoor een actieplan wordt opgesteld;
 - het onderwijskundig leiderschap van basisscholen substantieel te versterken;
 - middelen voor scholen vrij te maken waarmee structurele voorzieningen ten behoeve van onderwijs-op-maat kunnen worden gecreëerd;
 - de invoering van een systematische kwaliteitszorg in basisscholen te bevorderen.
- Elk van deze aanbevelingen wordt in het rapport nader toegelicht.

9 Enkele bemerkingen bij het rapport

Geeft dit rapport wat het in zijn titel belooft? In zijn algemeenheid kan deze vraag bevestigend beantwoord worden. De Commissie is erin geslaagd in betrekkelijk korte tijd een aantal kernpunten in samenhang te presenteren, die voor de kwaliteit van het onderwijs cruciaal zijn. Niet alle conclusies en aanbevelingen zijn nieuw. Bovendien zal een kritische lezer niet kunnen volstaan met het eindrapport, maar ook kennis moeten nemen van de vier deelrapporten. De achtergronden worden daardoor aanzienlijk verduidelijkt. Bovendien krijgt men soms de indruk dat sommige formuleringen uit de deelrapporten in het eindrapport hier en daar wat zijn bijgeslepen of genuanceerd. De toelichting bij de aanbevelingen is voldoende concreet om er in het beleid en in de praktijk verder mee te kunnen. Het is te hopen, dat dit rapport niet zonder meer zal worden bijgezet in het archief van het departement van Onderwijs en Wetenschappen, maar dat er echt iets mee gedaan wordt.

Er zijn echter een paar belangrijke punten waarbij ik persoonlijk vraagtekens heb. Het haaldelijk blijkt dat leerkrachten in het basisonderwijs zich overvraagd voelen, omdat van hen dingen worden verwacht, die zij niet haalbaar achten en niet ten onrechte. Met betrekking tot de breedte van het onderwijsaanbod, wordt dit ook in het rapport signaleerd. Er zijn echter twee zaken, waarin dat gevoel van overvraagd worden nog sterker speelt. Dit zijn de opvang van leer- en opvoedingsmoeilijkheden (zorg

verbreding) en het doorbreken van het leerstof-jaarklassensysteem.

Met betrekking tot de zorgverbreding doet de Commissie uitstekende voorstellen, die worden ondersteund door uitkomsten van empirisch onderzoek (Wasik & Slavin, 1993; HMSO, 1993). Bij de aanbidding van het rapport liet de minister echter onmiddellijk weten, dat het prijskaartje dat daar aan hangt, door de overheid niet zal worden gehonoreerd.

Ook wat de doorbreking van het leerstof-jaarklassensysteem betreft, zullen vele leerkrachten met het probleem blijven zitten. De Commissie constateert dat het leerstofjaarklassensysteem bij ver weg de meeste scholen wordt gehandhaafd. Dit betekent niet dat er aan differentiatie geen aandacht wordt geschonken. Maar de voorkeur van de scholen gaat uit naar een basisstof-herhalingsstof-verrijkingstof model. Daarnaast wordt individuele remedial teaching gegeven en worden incidenteel individuen losgekoppeld van het groepsproces.

Uit deze feiten blijkt dat ver doorgevoerde vormen van differentiatie, waarbij niet alleen de verwerking, maar ook de instructie wordt gedifferentieerd, in de huidige situatie door veel leerkrachten als niet-haalbaar worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor het afschaffen van het zittenblijven.

Wordt niet te veel vergeten dat differentiatie een middel is en geen doel? Het is bekend dat de effectieve leertijd een belangrijk criterium behoort te zijn voor de mate waarin gedifferentieerd wordt. Dit betekent dat niet altijd de verst doorgevoerde vormen van differentiatie de voorkeur verdienen. Is het wel zo duidelijk dat het basisstof-herhalingsstof-verrijkingstof model in de praktijk altijd verworpen moet worden en plaats moet maken voor divergente vormen van differentiatie? Er zijn ongetwijfeld situaties waarin de laatstgenoemde vormen de voorkeur verdienen en ook mogelijk zijn. Maar van het rapport gaat te zeer de suggestie uit, dat dit wenselijk en haalbaar zou zijn voor elke basisschool en dat dit ook de enig juiste interpretatie van de WBO zou zijn. Ook onderzoeksgegevens bevestigen dat divergente vormen van differentiatie niet altijd de beste resultaten opleveren, wat voor opbrengstgerichte scholen een motief is om niet al te zeer met dergelijke organisatievormen te experimenteren. (Meijnen e.a., 1991)

Aangezien veel leerkrachten deze vorm van 'onderwijs-op-maat' zien als een theoretisch construct met veel praktisch niet te realiseren implicaties, zullen zij zich overvraagd blijven voelen met alle gevolgen van dien.

Dit alles neemt niet weg dat dit rapport een goede basis is voor de discussie in de Tweede Kamer over de ontwikkeling van de basisschool en dat het voor het beleid zeer relevante aanbevelingen bevat.

Literatuur

- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs. Eindrapport*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs. Leiden: Distributiecentrum DOP, ISBN 90346 28 884.
- HMSO (1993). *'Reading recovery in New Zealand. A report from the Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools'*. London: HMSO.
- Meijnen, G. W., Smink, G. W., Ledoux, G., Robijns, M. e.a. (1991) *Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus*. Mepel: Edu'Actief.
- Wasik, B. A., & Slavin, R. E (1993). Preventing early reading failure with one-to-one tutoring. A review of five programs. *Reading Research Quarterly*, 28 (2), 179-200.

Auteur

M. J. C. Mommers was van 1966 tot 1990 als wetenschappelijk medewerker en universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Interdisciplinaire Onderwijskunde van de Katholieke Universiteit te Nijmegen

Adres: Gasthuisring 54, 5041 DT Tilburg