

De kwaliteit van het onderwijs in Nederland

Op basis van een onlangs verschenen OESO-rapport berichtten de media dat het Nederlandse opleidingsniveau in internationaal opzicht relatief laag is. Medewerkers van het Centraal Planbureau komen, deels op basis van hetzelfde cijfermateriaal, tot de conclusie dat Nederland anno 1990 juist een redelijke tot goede uitgangspositie heeft op het gebied van menselijk kapitaal.

Onlangs verscheen het indicatorenproject *Education at a glance* van de OESO, dat informatie geeft over de onderwijsdeelname, de uitgaven aan onderwijs en het opleidingsniveau in de industriële wereld¹. Op basis van dit rapport vermeldde de media dat Nederlanders laag zijn opgeleid². Er zijn weinig universitair geschoolden, met name in vergelijking met de Verenigde Staten. Veel mensen hebben niet meer dan een basisopleiding. Wel is Nederland deze achterstand aan het inhalen met een vrij hoge onderwijsdeelname. Een lichtpuntje zijn de goede scores bij wiskundetesten, aldus de verschillende krantenberichten. Het OESO-rapport zelf trekt dergelijke conclusies niet en beperkt zich tot het presenteren van de cijfers.

Ten behoeve van de studie *Nederland in drievoud* hebben wij een sterkte/zwakte-analyse gemaakt van het Nederlandse onderwijs en het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking³. Daarbij is Nederland vergeleken met een zestal andere landen, namelijk de Verenigde Staten (VS), Japan, Zweden, Duitsland⁴, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). Er is gekozen voor de OESO als voornaamste bron van gegevens,

juist vanwege het genoemde indicatorenproject.

Er zijn duidelijke verschillen tussen onze opvatting over het Nederlandse onderwijs en de berichtgeving in de media, omdat wij niet naar het cijfermateriaal sec hebben gekeken. De reden om verder te willen kijken is dat de kale cijfers, ondanks alle inspanningen van de OESO, moeilijk vergelijkbaar zijn als gevolg van de vaak grote verschillen in onderwijssystemen en -indelingen. Wij hebben getracht cijfers te combineren met meer kwalitatieve informatie over onderwijssystemen en hebben het beeld aangevuld met indicatoren op basis van case-studies, test-scores, survey-gegevens en beleidstudies. Op deze wijze is uit een veelheid van informatiebronnen een globaal beeld verkregen van de relatieve positie van het Nederlandse onderwijs en de uitgangspositie van Nederland op het gebied van menselijk kapitaal. In zijn algemeenheid komt hieruit naar voren dat deze positie in internationaal opzicht 'redelijk tot goed' is. Zeer beknopt gaan wij in het navolgende in op de onderwijsdeelname, de opleidingsverdeling van de bevolking en een vijftal aanvullende onderwijsindicatoren.

Tabel 1. Deelname^a aan hoger secundair onderwijs, 1988 voltijd onderwijs inclusief leerlingwezen

	Leeftijd	Totaal	Algemeen	Beroeps
VS	15-17	90,2		
Japan	15-17	94,0		
Zweden	16-18	83,8	19,4	64,3
Duitsland	16-18	118,1	24,0	94,1
Frankrijk	15-17	84,9	37,1	47,8
VK	14-17	76,9	63,0	13,5
Nederland	16-18	91,1	30,7	60,4

a. Deelname in % van de referentiegroep.
Bron: OESO, *Education at a glance*, 1992.

Onderwijsdeelname

De media berichtten gunstig over de onderwijsdeelname op hoger secundair niveau op basis van tabel 1⁵.

Wij delen de mening dat de deelname in Nederland op peil is, hoewel de indicator zeer voorzichtig moet worden geïnterpreteerd. Alle leerlingen, ongeacht hun leeftijd, worden meegenomen en in aantal vergeleken met de omvang van de leeftijdsgroep waarop het onderwijs primair is gericht. De OESO waarschuwt de lezer zelf ook voor dit probleem. Zittenblijvers, scholieren die inefficiënte leerroutes volgen of scholieren die op latere (dan wel eerdere) leeftijd een opleiding volgen, verhogen de deelname-indicator.

De onderwijsdeelname in Japan en de Verenigde Staten is eveneens aan de hoge kant. Dit heeft alles te maken met het ongedifferentieerde onderwijssysteem in beide landen op hoger secundair niveau. In beide landen is niet (in de Verenigde Staten) of nauwelijks (in Japan) sprake van een differentiatie naar schoolsoort. Het vakkenpakket dat in het hoger secundair onderwijs wordt gevolgd is bepalend voor de doorstroommogelijkheden naar het hoger onderwijs. In de Verenigde Staten kunnen high-school studenten bij voorbeeld studiepunten verdienen met vakken zoals 'training for adulthood and marriage', zodat een hoge onderwijsdeelname niet altijd indicatief is voor het opleidingsniveau dat wordt behaald.

Van de landen met een gedifferentieerd hoger secundair onderwijssysteem – dit zijn alle bekeken landen behalve Japan en de Verenigde Staten – is in Duitsland de onderwijsdeelname extreem hoog. Minimaal 18,1 % van de leerlingen valt buiten

1. OESO, *Education at a glance, OECD indicators*, Centre for Educational Research and Innovation, Parijs, 1992.

2. Zie bij voorbeeld *Trouw*, *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, 24 september 1992 en ANP-berichten.

3. Centraal Planbureau, *Nederland in drievoud*, Een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015, SDU Uitgeverij, Den Haag, 1992.

4. In het navolgende wordt met Duitsland het voormalige West-Duitsland bedoeld.

5. De onderwijsdeelname is hier gedefinieerd als het totale aantal leerlingen op de aangegeven schoolsoort ten opzichte van de bevolking uit de bijbehorende leeftijd-referentiegroep. Deze groep is gebaseerd op de 'theoretische' leeftijd die bij de schoolsoort past. Het hoger secundair onderwijs is in Nederland het MBO, HAVO, VWO en het leerlingwezen.

de leeftijdreferentiegroep. In Duitsland wordt het meeste voor een beroepsopleiding in het leerlingengewen gekozen. Wellicht is de combinatie werken-leren met name voor oudere leerlingen interessant. In het Verenigd Koninkrijk ligt de nadruk op algemene opleidingen en is de deelname relatief laag. Een gedeelte van de opleidingen in het Verenigd Koninkrijk wordt echter niet meegeteld. Het deelnameverschil tussen Nederland en Zweden heeft waarschijnlijk eveneens te maken met de definitie van de indicator. Wanneer als alternatieve indicator de deelname van 17-jarigen wordt bekeken, verdwijnt het verschil tussen beide landen⁶.

De deelname aan het hoger onderwijs lijkt in Nederland op het eerste gezicht laag (zie tabel 2). Toch zijn wij van mening dat Nederland op dit punt een 'middenpositie' inneemt. De wat lage deelname aan de universiteit wordt in Nederland goedge maakt door een vrij hoge deelname aan het hbo-onderwijs. Bovendien duurt het hbo-onderwijs in vergelijking met de andere landen lang. De deelname aan de universiteiten is neerwaarts vertekend door de lange leeftijdreferentiegroep, die op het eerste- plus tweede-fase-onderwijs is gebaseerd, terwijl voor Nederland tweede-fase-studenten niet in de teller zijn opgenomen.

Het vergelijken van de deelnamecijfers heeft hier nauwelijks waarde, omdat de onderwijssystemen zozeer verschillen. Zo hangt de zeer hoge deelname aan het hoger onderwijs in de Verenigde Staten samen met het heterogene hoger-onderwijssysteem. Met name de doelstellingen van de 'colleges' in de Verenigde Staten lopen uiteen van het 'corrigeren van de tekortkomingen van high-school gediplomeerden' tot 'het ontwikkelen van vaardigheden voor een beroep'. Bovendien volgen veel studenten in de Verenigde Staten een deeltijdopleiding en is de duur van de niet-universitaire opleidingen kort. Ook in Japan is de deelname hoog, met name aan korte niet-universitaire opleidingen. De hoge deelname in Zweden hangt samen met het hoge aandeel volwassenen in het hoger onderwijs⁷.

De bovengenoemde cijfers besteden geen aandacht aan gericht volwassenenonderwijs. Een internationale vergelijking van de deelname aan volwassenenonderwijs is zeer moeilijk, vanwege de grote verscheidenheid aan opleidingsmogelijkheden die

Tabel 2. Deelname aan het hoger onderwijs, 1988 voltijd en deeltijd^a

	Niet universitair		Universitair	
	leeftijd	deelname	leeftijd	deelname
VS	18-19	44,6	18-24	24,9
Japan	18-19	26,3	18-26	13,0
Zweden	19-21	27,3	19-25	10,9
Duitsland	19-21	6,7	19-25	19,1
Frankrijk	18-19	18,4	18-24	18,3
VK	18-20	8,7	18-24	10,0
Nederland	19-22	19,0	19-26	8,4

a. Twee deeltijdstudenten worden meegeteld als één student. Deelname in % van de referentiegroep.

Bron: OESO, *Education at a glance*, 1992.

sterk variëren qua duur en niveau. Bovendien zijn er geen gegevens over 'training on the job'. Op basis van twee studies concluderen wij zeer voorzichtig dat Nederland qua deelname aan volwassenenonderwijs, alweer, een middenpositie lijkt in te nemen⁸. Alleen in Zweden is er duidelijk meer aandacht voor volwassenenonderwijs.

Opleidingsniveau

De mening dat het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland aan de lage kant is, kunnen wij op basis van het cijfermateriaal van de OESO niet delen (zie tabel 3). Weer dienen verschillen tussen onderwijssystemen in overweging te worden genomen. Duitsland valt bij voorbeeld op door een hoog percentage hoger secundair opgeleiden. In Duitsland zijn dit met name beroepsmatig geschoolden met een opleiding in het leerlingengewen, een categorie die moeilijk vergelijkbaar is met high-school gediplomeerden met hun diverse vakkenpakketten in de Verenigde Staten. In Nederland zijn de hoger secundair opgeleiden deels beroepsmatig en deels algemeen geschoold. Nederland – en Frankrijk – springen er in deze tabel uit door een groot aandeel basis-opgeleiden. Hier is waarschijnlijk sprake van statistische vertekeningen. Vermoedelijk verschilt het criterium om bij een groep met een hoger opleidingsniveau te horen (diplomabezit, het behaalde leerjaar, behaalde studiepunten of deelcertificaten) per land. De definitie van de indicator 'het percentage van de bevolking tussen 25 en 64 dat in enigerlei vorm een bepaald opleidingsniveau heeft behaald', helpt ons hier niet veel verder. Nederland wordt in deze tabel gekenmerkt door een laag aandeel universitair opgeleiden, maar een hoog aandeel hbo-opgeleiden. Een hbo-

opleiding heeft niet per definitie een lager niveau dan een universitaire opleiding. In Nederland lijkt dit verschil steeds meer te vervagen. Het is daarom beter om de categorieën niet universitair en universitair hoger onderwijs samen te voegen. In dat geval heeft Nederland geen achterstand op de meeste landen, en zelfs een voorsprong op Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Alleen in de Verenigde Staten is het aantal hoger opgeleiden extreem hoog. Dit heeft opnieuw te maken met het heterogene hoger onderwijssysteem. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat er in Nederland relatief weinig hoger opgeleiden zijn.

Aanvullende indicatoren

Wij beschrijven zeer beknopt een vijftal indicatoren, die – eveneens op een imperfecte wijze – het beeld van het Nederlandse onderwijs en opleidingsniveau in internationaal perspectief aanvullen. Op basis hiervan concluderen wij dat het onderwijs in Nederland zo slecht nog niet is. Een eerste indicator is de mate waarin de werkzame bevolking beschikt over 'vaardigheden om een beroep uit te oefenen'. Deze indicator is berekend voor Nederland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Konink-

6. Zie OESO, *Education in OECD countries 1987-1988, a compendium of statistical information*, Parijs, 1990.

7. Zie bij voorbeeld OESO, *Adults in higher education*, Parijs, 1987.

8. P.A. Boot, *Further education and training of adults, provision, participation, economic impact and policy options*, OESO-paper, 1989; W. Houtkoop en C. Felix, *Volwasseneneducatie in Europa, een vergelijkende studie naar de volwasseneneducatie in een aantal EG-landen en Zweden*, Adviescentrum Volwasseneneducatie, 1990.

Tabel 3. De bevolking tussen 25 en 64 naar opleidingsniveau, 1989

	Basis	Lager secundair	Hoger secundair	Hoger niet-universitair	Hoger wel-universitair	Overig	Totaal
VS	8	10	46	12	23	0	100
Japan ^a	*	30	48	8	13	1	100
Zweden	*	33	44	11	12	0	100
Duitsland	*	22	61	7	10	0	100
Frankrijk	24	26	33	7	7	3	100
VK	*	35	48	6	9	1	100
Nederland ^b	19	26	36	13	6	0	100

* Basis en lager secundair zijn samengevoegd.

a. Japanse data zijn uit 1987. b. Nederlandse data zijn uit 1990.

Bron: OESO, *Education at a glance*, 1992.

rijk⁹. Duitsland valt op door een zeer hoog aandeel mensen met middelbare beroepskwalificaties (zo'n 56%), en een minderheid 'zonder beroepskwalificaties'¹⁰. In Nederland is het aandeel met middelbare beroepskwalificaties op peil (zo'n 44% tegen 33% in Frankrijk), terwijl het Verenigd Koninkrijk een zeer laag aandeel middelbaar beroepsmatig opgeleide werkenden heeft, namelijk 20%. Het aandeel werkenden met een hogere opleiding ligt in deze vier landen ongeveer op hetzelfde niveau.

Een tweede indicator toetst de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs op basis van test-scores. In internationale testen scoren Nederlandse scholieren zeer goed. Als voorbeeld wordt de IEA-Science test genoemd, waarin scholieren worden getest op hun kennis van exacte vakken¹¹. Nederlandse scholieren van ongeveer 15 jaar scoren in deze test zeer goed en behalen in deze onderwijswedstrijd de derde plaats onder 23 landen. Zweden scoort iets lager dan Nederland. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten behalen bedroevende resultaten. (Duitsland en Frankrijk deden niet mee aan deze test.) Japan scoort als enige van de hier bekeken landen hoger dan Nederland. Ook in een wiskunde-test die vermeld is in *Education at a glance* scoren Nederlandse scholieren goed.

Ten derde kan het oordeel van bedrijven over het opleidingsniveau van werknemers een indicatie geven van eventuele knelpunten. Het *World competitiveness report* geeft resultaten van een dergelijke survey¹². Japanse bedrijven oordelen gunstig over de effectiviteit van 'on the job training'. Ook in Duitsland, Zweden en Nederland zijn werkgevers op dit

punt redelijk tevreden, terwijl zij in Frankrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk minder tevreden zijn. In alle bekeken landen behalve Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt positief geoordeeld over de mogelijkheid om hoger opgeleiden te werven.

Ten vierde kan op basis van micro-economische case-studies een beeld worden gegeven van de relatie tussen verschillen in arbeidsproductiviteit en verschillen in het gemiddelde opleidingsniveau van werknemers. We noemen hier slechts één voorbeeld. Mason, Prais en Van Ark (zie noot 9) analyseren de 'biscuit-industry' in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De Britse werknemers waren in het algemeen veel lager opgeleid dan de Nederlandse, en dit is (waarschijnlijk) een oorzaak van het hoge aantal 'machine breakdown' problemen in het VK. Dergelijke case studies vergelijken zeer gedetailleerd een bepaalde sector.

Een vijfde en laatste indicator komt hier zeer beknopt aan bod. Het betreft het meer 'beleidsmatige onderdeel' over het onderwijs in Nederland op basis van bij voorbeeld buitenlandse deskundigen, visitatiecommissies van universiteiten en commissies zoals de commissie-Rauwenhoff¹⁴. Hier wordt in het algemeen geconcludeerd dat het Nederlandse onderwijs 'een internationale vergelijking kan doorstaan' hoewel er zwakke punten zijn. De doctoraal-titel lijkt sinds het invoeren van de twee-fasenstructuur in waarde te verminderen, en een aantal opleidingen sluit slecht aan op vervolgoopleidingen of de arbeidsmarkt. Een betere samenwerking met de 'afnemers van het onderwijs' is een bekend beleidsvoornemen. Het algehele oordeel blijft toch vrij positief.

Samenvattend geven de vijf aanvullende indicatoren een redelijk tot gunstig beeld van het Nederlandse onderwijs, hoewel deze indicatoren uiteraard ook hun beperkingen kennen.

Conclusie

Het internationaal vergelijken van onderwijscijfers blijft moeilijk. Op basis van de cijfers uit *Education at a glance* kan men daarom niet concluderen dat het opleidingsniveau in Nederland aan de lage kant is. Het cijfermateriaal moet ten eerste tegen de achtergrond van de verschillende onderwijssystemen worden bekeken. Ten tweede bevatten de gepresenteerde onderwijsindicatoren nog steeds statistische vertekeningen. Hier wijst het rapport trouwens zelf ook op. Ten derde zijn er andere bronnen die het beeld over het Nederlandse onderwijs aanvullen. In dit artikel hebben wij een aantal kenmerken van onderwijssystemen, 'statistische valkuilen' en aanvullende indicatoren genoemd. Wij concluderen voorzichtig, dat het onderwijs en het opleidingsniveau in Nederland als redelijk tot goed kunnen worden getypeerd. Ondanks de grote hoeveelheid waardevolle indicatoren in *Education at a glance* is er vooralsnog meer nodig dan een 'oogopslag' om een zinvolle internationale vergelijking van het onderwijs te maken.

Corina den Broeder
André de Moor

De auteurs zijn werkzaam op het Centraal Planbureau, afdeling Arbeid respectievelijk afdeling Overheidsuitgaven. Met dank aan Henk Don, André de Jong en John van der Lem. Een achtergrondnotitie van de auteurs is op aanvraag beschikbaar.

9. G. Mason, S.J. Prais en B. van Ark, *Vocational education and productivity in the Netherlands and Britain*, NIESR discussion paper nr. 191, 1990.

10. Deze zijn verworven in het middelbare beroepsonderwijs (inclusief het leerlingenwezen).

11. IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), *Second international science study*, 1990.

12. *World competitiveness report*, World Economic Forum, Zwitserland, 1991.

13. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Review van het onderwijsbeleid in Nederland*, 1990; F.C. Rauwenhoff, *Onderwijs en arbeidsmarkt, naar een werkzaam traject*, 1990; VSNU, *De kwaliteit van het universitaire onderwijs, visitaties van verschillende studierichtingen*.