



De kwaliteit van het onderwijs

Auteur(s):

Oosterbeek, H.

*Vakgroep algemene economie, Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Edwin Leuven en Dinand Webbink voor hun commentaar.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4167, pagina 696, 18 september 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota, onderwijs, scholing

De beste bijdrage aan sterk en sociaal onderwijs is een verbetering van de positie van leraren.

De politieke belangstelling voor onderwijs is sterk toegenomen. Van de bedragen die in het Regeerakkoord voor beleidsintensivering worden gereserveerd is bijna twintig procent voor de post 'kwaliteit van onderwijs' geoormerkt. Deze nieuwe belangstelling is mede te danken aan het kennisdebat van oud-minister Ritzén. Speerpunt was de rol van onderwijs voor de kenniseconomie.

In deze bijdrage worden drie belangrijke voornemens uit het regeerakkoord met betrekking tot onderwijs en scholing tegen het licht gehouden. Het gaat om: klassenverkleining in het basisonderwijs, fiscale facilitering van scholingskosten en de positie van leraren. Nagegaan wordt in hoeverre de voorstellen bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en de rechtvaardigheid ervan.

Klassenverkleining

Een prominente plaats in de onderwijsplannen van het kabinet wordt ingenomen door de verkleining van klassen in de onderste vier groepen van het basisonderwijs. Doelstelling is om de groeps-grootte terug te brengen tot twintig leerlingen. Als motivering lezen we in het Regeerakkoord (blz. 11) dat: kleinere klassen maatwerk bij de scholing van de jongste leerlingen mogelijk maken, en dat: een goede start een belangrijk wapen is tegen onderwijsachterstanden later. De vraag is of klassenverkleining een zinvolle maatregel is. Er zijn verschillende redenen om daaraan te twijfelen.

Ten eerste is voor Nederland geen onderzoek voorhanden dat overtuigend laat zien dat klassenverkleining leidt tot betere leerprestaties. Dat komt niet omdat daar geen onderzoek naar is gedaan. In het kader van de rapportage van de destijds ingestelde adviescommissie hebben de onderwijskundigen Bosker en Hox een analyse met Nederlandse data uitgevoerd¹. Hoewel de conclusies in de hoofdtekst van het rapport van de commissie een andere indruk wekken, vinden Bosker en Hox weinig aanwijzingen voor een positief effect van klassenverkleining. Meer precies vinden ze dat voor groepen 4, 6 en 8 alleen leerlingen in klassen met meer dan 35 leerlingen lagere scores hebben voor taal en rekenen dan leerlingen in kleinere klassen. Voor groep 2 rapporteren ze dat leerlingen in klassen met meer dan 25 leerlingen slechter scoren voor deze vakken dan leerlingen in kleinere klassen. Dit resultaat is vanwege dataproblemen echter hoogst onbetrouwbaar. Kortom: de resultaten geven nauwelijks steun voor verkleining van klassen met minder dan 35 leerlingen².

Maar zelfs als klassenverkleining de leerprestaties kan bevorderen, dan is een probleem dat het een generieke maatregel is. Alle kinderen in de onderbouw van het basisonderwijs krijgen er mee te maken; er is geen enkele garantie dat kinderen uit achterstandsgroepen hier meer van profiteren dan anderen. Integendeel, voor kinderen uit deze groepen zijn de klassen al klein. Als een groeps-grootte van twintig leerlingen voor een modale school geldt, betekent dit bij de huidige gewichtenregeling (waarbij een kind uit de grootste achterstandsgroep een gewicht van 1,9 heeft), een groeps-grootte van 10 of 11 leerlingen op scholen in achterstandswijken. Dat brengt hoge kosten met zich mee die alleen gerechtvaardigd zijn als was aangetoond dat deze leerlingen baat hebben bij kleine groepen. Ondanks jaren onderzoek ter evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid, bestaat er echter geen studie die laat zien dat zo'n opbrengst er inderdaad is.

Tot slot, als er al gunstige effecten van klassenverkleining zijn, dan is het nog zeer de vraag of de effecten duurzaam zijn. In veel studies naar de effecten van onderwijskundige interventies wordt gevonden dat de interventie aanvankelijk een gunstig effect heeft, maar dat deze effecten na enige tijd weggeëbd zijn. En zelfs als de leerprestaties blijvend zijn verbeterd, dan nog is de vraag in hoeverre deze verbeterde leerprestaties gevolgen hebben voor het uiteindelijk behaald onderwijsniveau of, nog belangrijker, de latere arbeidsmarktpositie.

Fiscale faciliteit

Een belangrijk element uit het 'Nationaal actieprogramma een leven lang leren' is de fiscale faciliteit voor scholing van werkenden. Deze faciliteit die per 1 januari 1998 in werking is getreden, houdt in dat twintig procent van de scholingskosten extra mag worden afgetrokken van de bedrijfswinst voor vennootschapsbelasting. Extra, in de zin dat deze aftrek bovenop de algemene aftrek van kosten komt. Daarnaast zijn er nog eens extra aftrekmogelijkheden voor kleine bedrijven en oudere werknemers waardoor de totale extra aftrek kan oplopen tot 80% van de scholingskosten.

Hoe moet deze maatregel beoordeeld worden? In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat deze maatregel een 'windfall gain' voor bedrijven oplevert. De extra aftrek geldt voor alle scholingsuitgaven, en niet alleen voor de extra scholingsuitgaven als gevolg van de extra aftrek. Dus ook bedrijven die hun scholingsuitgaven constant houden of zelfs verlagen, profiteren van deze maatregel. In die zin is de fiscale faciliteit dan ook te beschouwen als een verkapte lastenverlichting voor bedrijven.

Deelname aan scholing van werkenden neemt toe met het initiële opleidingsniveau van de werknemers. Aanvankelijke opleidingsverschillen worden daarna verder vergroot. Het is dus een belangrijke uitdaging om maatregelen te treffen die niet alleen de deelname aan scholing in het algemeen bevorderen maar om vooral ook de deelname van lager opgeleiden te stimuleren. De fiscale faciliteit schiet hier tekort. Net als met de klassenverkleining is het een generieke maatregel terwijl juist specifieke groepen de belangrijkste probleemgroep vormen. Voor sommige specifieke groepen (ouderen en werknemers in kleine bedrijven) is wel een extra aftrek geregeld, maar voor lager opgeleide werknemers niet. Overigens is twijfelachtig of een extra aftrek voor een groep als oudere werknemers goed zal werken. Immers, effectieve controle op de rechtmatigheid van deze aftrekpost zal moeilijk en kostbaar zijn.

Het is spijtig dat in de discussies tijdens het kennisdebat en de opstelling van het 'Nationaal actieprogramma een leven lang leren', niet meer aandacht is besteed aan de positie van lager geschoolde werknemers. Was dat het geval geweest dan waren er wellicht maatregelen getroffen die meer op deze groep zijn gericht. Een instrument dat daar zeer geschikt voor lijkt, is de verstrekking van knipkaarten met leerrechten.

Positie van leraren

Een groot probleem in het onderwijs is het tekort aan leraren, en het ziet er naar uit dat dit probleem in de toekomst alleen maar ernstiger wordt. De maatschappelijke status van het leraarschap is erg afgekald. Met name in de grote steden is het voor scholen moeilijk om personeel te werven. Volgens sommigen zou verbetering van de arbeidsvoorwaarden van onderwijzend personeel dan ook veruit de hoogste prioriteit dienen te krijgen ³.

Wat zegt het Regeerakkoord hierover? De tekst is kort genoeg voor een letterlijk citaat: "Om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken worden de arbeidsverhoudingen in het onderwijs gemoderniseerd. Om carrièreperspectieven te vergroten wordt een nieuwe functiedifferentiatie ingevoerd. In het kader hiervan moet de schoolleiding voldoende ruimte krijgen om bij de beoordeling de prestaties van leraren mee te laten tellen. Structureel wordt hier een bedrag olopend tot 215 miljoen beschikbaar gesteld" (blz. 65). De voornemens lijken geïnspireerd te zijn door het advies van bureau-Berenschot waarin een model van competentie-beloning wordt voorgesteld. De competentie van leraren zou gemeten moeten worden op basis van factoren als inzet voor de organisatie, deelname aan scholing en prestaties in de klas. Leraren zouden in drie categorieën moeten worden ingedeeld: excellent, senior en junior.

Ik betwijfel of dit een zinvolle benadering is. Ten eerste zijn er grote meetproblemen. Bijvoorbeeld, deelname aan scholing is nog wel te meten, maar eigenlijk gaat het om wat de leraar met de nieuw verworven kennis doet. Evenzo, hoe moeten de prestaties in de klas worden gemeten? Er zou gekeken kunnen worden naar de vorderingen van de leerlingen; maar het is zeer moeilijk om de bijdrage van de leraar vast te stellen. Ten tweede, opvallend was dat nogal wat leraren en hun vertegenwoordigers positief op het rapport van bureau-Berenschot reageerden. Dat kan er op wijzen dat veel leraren erop rekenen zelf in de categorie 'excellent' thuis te horen. Dat heeft tot gevolg dat ofwel veel leraren ook echt in die categorie worden ingedeeld, ofwel veel leraren niet de beoordeling krijgen waar ze op rekenen (en die ze waarschijnlijk toekomst). In het eerste geval wordt de spoeling - de mogelijke salarisverhoging - erg dun. In het tweede geval zullen veel leraren teleurgesteld zijn, hetgeen hun motivatie niet ten goede komt en ertoe kan leiden dat ze zich van het onderwijs afkeren. Tot slot, het Regeerakkoord zegt dat schoolleidingen ruimte moeten krijgen om prestaties mee te laten tellen. Dat suggereert dat het vooral gaat om een herallocatie van middelen binnen scholen. Maar het probleem van de onaantrekkelijkheid van het leraarschap in achterstandswijken in grote steden, vraagt veeleer om een herschikking van middelen tussen scholen.

Efficiëntie is meestal gediend met generieke maatregelen; terwijl rechtvaardigheid in veel gevallen vraagt om specifieke maatregelen. De maatregelen die in het Regeerakkoord worden voorgesteld inzake klassenverkleining, scholing van werkenden en de positie van leraren hebben een generiek karakter waardoor groepen die zich in een achterstand bevinden er weinig van zullen profiteren.

Thema: Miljoenennota 1999

H.A. Keuzenkamp, [Miljoenennota 1999](#)

J. de Beus, [Koks kapitalisme](#)

Beleid en onderzoek: de Miljoenennota

C.N. Teulings, [Het dogma van een laag belastingtarief](#)

E.K.H. van Doorslaer, H.G. van der Burg en A.H.E. Koolman, [Rechtvaardige gezondheidszorg](#)

H. Oosterbeek, De kwaliteit van het onderwijs

J.W. Oosterwijk, [Rust en dynamiek](#)

Vakontwikkeling

A.R.G.J. Zwiers en H. van der Meer, [Koopkrachtplaatjes voor iedereen](#)

R. van Opstal en P. Terra-Pilaar, [Koopkrachtgevolgen van het Regeerakkoord](#)

MEV 1999, [Knelpunten in de personeelsvoorziening](#)

1 R.J. Bosker en J. Hox, Klassengrootte en het functioneren van leerlingen en leerkrachten; een onderzoek op basis van de PRIMA-cohort gegevens, Bijlage IV in *Commissie Kwalitatieve Aspecten van Groepsgrootte in het Basisonderwijs*, Advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter basisonderwijs, 1996.

2 In onderzoek met twee collega's zijn dezelfde data gebruikt voor een heranalyse waarin ondermeer is gecorrigeerd voor endogeniteit van klassengrootte. Onze conclusie is dat ook na deze correctie er geen positief effect is van klassenverkleining op leerprestaties voor rekenen en taal. Zie S. Dobbelsteen, J. Levin en H. Oosterbeek, *The effect of class size on school performance using an instrumental variable approach*, mimeo, 1998.

3 Zie bijvoorbeeld het advies *Toekomst leraren* van de Onderwijsraad, 15 juni 1998