

Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (PROO)

PROO onderzoeksprogramma 2008-2011

**Onderzoekslijn 4 – Kenmerken van onderwijsstelsels en
centrale functies van onderwijs**

PROO onderzoeksprogramma 2008-2011

Het onderzoeksprogramma 2008-2011 is het tweede meerjarenprogramma van de Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (PROO). Het programma bouwt voort op de voorgaande programma's. Op basis van nieuwe wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen is het programma geactualiseerd. Ook resultaten van afgerond onderzoek heeft de PROO in het programma verdisconteerd. Daarnaast hebben de evaluatie van de PROO (2005) en de Strategienota van NWO 2007-2010 Wetenschap gewaardeerd! (2006) voor belangrijke input gezorgd voor inhoudelijke en beleidsmatige wijzigingen.

In dit document wordt de vierde onderzoekslijn van het programma 2008-2011 beschreven: *Kenmerken van onderwijsstelsels en centrale functies van onderwijs*. Een beschrijving van de drie andere onderzoekslijnen – *Onderwijsleerprocessen en hun opbrengsten*, *Onderwijspersoneel*, en *Pedagogische functie van het onderwijs* – treft u aan in het PROO programma 2008-2011. Actuele informatie over het programma en het lopende onderzoek is te vinden op de website van de PROO www.onderwijsonderzoek.nl.

4 Kenmerken van onderwijsstelsels en centrale functies van onderwijs

4.1 Inleiding

Met de onderzoekslijn 'Kenmerken van onderwijsstelsels en centrale functies van onderwijs' wil de PROO, mede als vervolg op de literatuurstudie van Webbink et al. (2009), onderzoek stimuleren naar de effecten van stelselkenmerken op de mate waarin het onderwijs in staat is de centrale functies van onderwijs te realiseren. Bij stelselkenmerken kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds *stelselkenmerken*, zoals differentiatie, beroepsoriëntatie en doorstroommogelijkheden tussen en binnen onderwijsniveaus, en anderzijds kenmerken ten aanzien van *sturing en verantwoording*, waaronder financiering, examinering en andere indicatoren van standaardisatie van de *governance* van schoolorganisaties. Deze stelselkenmerken kunnen variëren in de tijd, tussen scholen en tussen landen. Relevante vragen hierover zijn of en op welke manier bepaalde stelselkenmerken de realisatie van deze centrale functies bevorderen of belemmeren.

4.2 Theoretische oriëntatie

In onderwijsonderzoek worden doorgaans vier centrale functies aan het onderwijs toebedeeld: (1) het bevorderen van gelijke kansen: de *gelijke kansenfunctie*; (2) het efficiënt selecteren van leerlingen op basis van hun leercapaciteiten: de *selectiefunctie*; (3) het bedienen van de arbeidsmarkt met relevante kennis, vaardigheden en competenties: de *allocatiefunctie*; en (4) het aanleren van kennis, vaardigheden en competenties ten behoeve van niet-economische uitkomsten, zoals sociale en politieke participatie, gezondheid en vermindering van criminaliteit: de *socialisatiefunctie* (Peschar & Wesselingh 1999; Borghans e.a. 2008).

De *gelijke kansenfunctie* van het onderwijs stelt dat in het onderwijs iedereen, ongeacht sociaal milieu, sekse of etniciteit, met dezelfde leercapaciteiten en inzet dezelfde kansen moet hebben om tot goede leerprestaties te komen en tot hogere onderwijsniveaus door te stromen. Gezien de centrale rol van het onderwijs in het proces van sociale stratificatie gedurende de hele levensloop van mensen is het onderwijs bij uitstek geschikt om gelijke kansen te bevorderen die verder reiken dan het onderwijs alleen. Ten aanzien van gelijke kansen is het relevant om onderscheid te maken tussen ongelijkheden die het gevolg zijn van verschillen tussen sociale klassen, etnische groepen of jongens en meisjes in termen van de leerprestaties die men aan de dag legt, en ongelijkheden die het gevolg zijn van verschillende onderwijstrajecten die men volgt zelfs onder het constant houden van verschillen in leerprestaties.

De *selectiefunctie* van het onderwijs heeft betrekking op de optimale positionering van leerlingen in verschillende onderwijstrajecten waardoor de productie van kennis en vaardigheden optimaliseert. Via efficiënte selectie realiseert het onderwijs efficiënte (en optimale) productie van kennis en vaardigheden en lagere schooluitval, omdat de aansluiting tussen talenten en interesses van leerlingen enerzijds en leeropbrengsten anderzijds wordt geoptimaliseerd.

De *allocatiefunctie* van het onderwijs omvat het aanleren van kennis, vaardigheden en competenties die van belang zijn voor het goed functioneren op de arbeidsmarkt. Onderwijssystemen zijn voor een belangrijk deel ingericht en ontstaan op basis van deze centrale taak van scholing, vanuit de gedachte dat (post-)industriële economieën behoefte hebben aan technische en cognitieve kennis.

De *socialisatiefunctie* van scholing omvat de verwerving van kennis, vaardigheden en competenties voor een breed scala aan niet-economische uitkomsten. Via het onderwijs kan de betrokkenheid van jonge burgers bij de samenleving versterkt worden, zodat zij zich later meer zullen inzetten voor de samenleving in de vorm van, bijvoorbeeld, vrijwilligerswerk en politieke participatie. Ook kan het onderwijs mogelijk van invloed zijn op de gezondheid van mensen en op (het voorkomen van) crimineel gedrag. Ten slotte kan het onderwijs invloed uitoefenen op attitudes en gedrag die over het algemeen zowel in het sociaal verkeer als op de werkplek als passend en productief worden gevonden.

4.3 Thema's

Voor de onderzoekslijn *Kenmerken van onderwijsstelsels en centrale functies van onderwijs* formuleert de PROO twee brede thema's. Dit zijn (1) de relatie tussen onderwijssysteemkenmerken en de vier functies van scholing en (2) sturing en verantwoording.

Onderwijssysteemkenmerken en de vier functies van scholing

Een eerste breed onderzoeksterrein waarop de PROO met dit programma onderzoek wil stimuleren betreft de vraag of onderwijssysteemkenmerken van invloed zijn op de realisering van de vier centrale functies van scholing. Bij onderwijssysteemkenmerken kan men denken aan eigenschappen van een onderwijssysteem ten aanzien van de verschillende onderwijstypen die worden aangeboden, het soort kennis en vaardigheden dat hierin centraal staat en de mate waarin aansluiting mogelijk is tussen deze typen. Deze kenmerken kunnen verschillen tussen landen, tussen tijdsperioden binnen landen en tussen scholen binnen verschillende periodes.

Een eerste verzameling onderwijssysteemkenmerken betreft de mate van (interne en externe) differentiatie die er in een systeem bestaat (Bosker 2005; Shavit & Müller 1998). In welke mate onderscheidt een systeem verschillende leerwegen en/of schooltypen voor leerlingen van dezelfde leeftijd? Doorgaans richt onderzoek zich vooral op differentiatie binnen het secundair onderwijs, maar ook in het tertiair onderwijs bestaan mogelijk verschillen tussen landen, in de tijd en tussen schoolorganisaties. Relevant voor de invloed van differentiatie op functies van scholing zijn onder andere de volgende vragen. In welke mate en waarom:

- zorgt differentiatie voor grotere ongelijkheden naar sociaal milieu, sekse en etniciteit?
- versterkt differentiatie de signaalfunctie van scholing op de arbeidsmarkt?
- draagt differentiatie bij tot een verhoogde efficiëntie van leren?
- versterkt differentiatie verschillen tussen leerlingen in termen van niet-economische uitkomsten?

Ten tweede omvatten onderwijssysteemkenmerken variaties die tussen landen, tijdsperioden en schoolorganisaties bestaan in de mate waarin het onderwijs *beroepsspecifieke* kennis en vaardigheden genereert (Müller & Gangl 2003). In sommige onderwijssystemen is er een grote mate van beroepsoriëntatie, die tot uiting komt in een omvangrijk stelsel van beroepsonderwijs op diverse niveaus en een relatief grote

betrokkenheid van werkgevers bij de invulling van dit onderwijs. Voor dit systeemkenmerk is het van belang te onderzoeken of sterk ontwikkelde stelsels van beroepsonderwijs vooral effecten hebben voor degenen die in het beroepsonderwijs zijn opgeleid, of dat systeemeffecten zich ook voor schoolverlaters van andere opleidingen aftekenen. Ook is het belangrijk om te onderzoeken welke kenmerken van beroepsgerichte stelsels vooral van invloed zijn op de centrale functies: is het de betrokkenheid van werkgevers, de inhoud van het curriculum en/of de omvang van het beroepsonderwijs? Relevante vragen over de invloed van beroepsoriëntatie op de centrale functies van scholing zijn onder andere de volgende. In hoeverre en waarom:

- draagt de beroepsoriëntatie van onderwijssystemen bij aan een gemakkelijker overgang van school naar werk?
- is de beroepsoriëntatie van invloed op sociale ongelijkheid naar milieu van herkomst, sekse en etniciteit?
- is de beroepsoriëntatie van invloed op niet-economische uitkomsten?
- heeft het beroepsonderwijs in de afgelopen decennia een andere positie gekregen in de verdeling van arbeidsmarktuitskomsten? Verwerft men in het beroepsonderwijs steeds meer generieke vaardigheden? Wat betekent dit voor de positie van het beroepsonderwijs ten aanzien van doorstroom naar het hoger onderwijs en aansluiting met de arbeidsmarkt?
- is de beroepsoriëntatie van invloed op efficiënte selectie van leerlingen op basis van hun talenten en interesses?

Een derde type systeemkenmerken betreft de doorstroom- en overstapmogelijkheden die worden geboden om van het ene naar het andere onderwijstype over te stappen (Hallinan 1996; Kerckhoff 2001). Wederom betreft dit een kenmerk dat tussen landen, tussen tijdsperioden binnen landen en tussen schoolorganisaties kan verschillen. Voor dit systeemkenmerk kunnen mogelijk de volgende relevante vragen worden gesteld. In hoeverre en waarom:

- zijn doorstroommogelijkheden van invloed op ongelijkheden naar sociaal milieu, sekse en etniciteit?
- bevorderen doorstroommogelijkheden efficiënte selectie?
- zijn doorstroommogelijkheden van invloed op de kennisgenererende en signaleringsfunctie van scholing op de arbeidsmarkt?

Sturing en verantwoording

Een tweede breed onderzoeksterrein waarop de PROO onderzoek wil entameren betreft de vraag of en hoe regels voor sturing en verantwoording invloed uitoefenen op het realiseren van de centrale functies van onderwijs.

Nationaal onderwijsbeleid kan als zelfstandige factor en in interactie met de bovengenoemde institutionele kenmerken van invloed zijn op de input, het proces en de opbrengsten van het onderwijs. Politieke interventies kunnen dan ook onderscheiden worden naar input (omvang en allocatie van middelen), proces (controle over het curriculum) en output (beloning of sanctionering naar geleverde prestaties). Een meer analytisch onderscheid is dat naar overheidsrollen of kerntaken: financier, regelgever, dienstverlener en toezichthouder.

Financier

Bij de overheidsfinanciering van het onderwijs kunnen we twee belangrijke vormen onderscheiden: (1) financiering of (gedeeltelijke) subsidiëring van onderwijsinstellingen (variërend van salarissen tot onderhoud) en (2) subsidiëring van de onderwijsconsumenten (leerlingen of hun ouders).

De eerste vorm, aanbodfinanciering, is in de meeste landen dominant. De voorwaarden voor subsidiëring of financiering van onderwijsinstellingen kunnen echter sterk verschillen. Het meest verstrekkende systeem is de lump sum financiering. Hierbij is sprake van een soort *contractrelatie* tussen overheid en instellingen. De productie van onderwijs wordt als het ware uitbesteed aan zelfstandig opererende instellingen. Het doel is de vergroting van financiële en planningsbehoefte van de instellingen en een sterker nadruk op resultaten en kwaliteitsbewaking. Kenmerkend voor veel gehanteerde systemen is dat er een *premie* is op beter resultaat of rendement.

De tweede vorm van bekostiging, de subsidiëring van de consumenten, wordt de laatste jaren vooral in het hoger onderwijs en met het oog op levenslang leren bepleit. De bekendste vorm hiervan is het vouchersysteem. Onder dit systeem leveren de leerlingen of studenten hun vouchers in bij een onderwijsinstelling van hun keuze en krijgen deze instellingen voor elke voucher een som geld van de overheid terug. Ten grondslag aan dit systeem ligt de gedachte dat het bevorderen van de individuele keuze de scholen beter zal motiveren hun best te doen. Vouchersystemen zouden verschillende doelen kunnen dienen: de consumentensoevereiniteit vergroten, een rechtvaardiger verdeling bevorderen, wederkerend onderwijs stimuleren, de kwaliteit verbeteren, het aanbod flexibiliseren en de sturing van het postleerplichtig onderwijs vereenvoudigen. Vraagsturing is ook terug te vinden de financiering van specifieke doelgroepen, zoals leerlingen met een beperking (bijvoorbeeld het 'rugzakje') en achterstandsleerlingen (gewichtregeling).

Naast pogingen om meer nadruk te leggen op een consumenten- of vraagfinanciering en een verandering van de wijze van bekostiging van de instellingen, heeft er ook een verandering van de bronnen voor financiering plaatsgevonden. De bekendste en belangrijkste vorm is de vermindering van het overheidsaandeel in de financiering van bepaalde activiteiten en verruiming van de mogelijkheden om over te gaan tot contractactiviteiten (financiering door private partijen).

Ten aanzien van deze overheidsrol zijn mogelijk relevante vragen: in hoeverre verschaffen specifieke vormen van financiering (aanbod-, vraag-, en rendementsbekostiging) optimale prikkels aan onderwijsinstellingen, ouders en leerlingen of studenten, zodat de vier genoemde functies efficiënt en effectief worden vervuld? Hebben verschuivingen in de bronnen van financiering, bijvoorbeeld door vergroting van het private deel, effect op de gelijkheid? Heeft de extra financiering voor specifieke doelgroepen zoals achterstandsleerlingen, leerlingen met een beperking of leerlingen met specifieke talenten, effect op de bevordering van de gelijkheid van deze doelgroepen?

Regelgever

In de (de)reguleringsdiscussie wordt vaak een onderscheid gemaakt naar domeinen en beslissingsvrijheid op het niveau van de instellingen: financieel, organisatorisch, personeel, curriculum en eigen vermogen. Daarmee kan een indicator van de mate van autonomie van onderwijsinstellingen worden verkregen. Een dergelijke indicator is ook terug te vinden in het Education at a Glance-project van de OESO.

Onderwijseconome Estelle James (1988) maakt een iets ruimer onderscheid naar regulering, en wel naar: (1) fysieke omgeving (gebouwen, toerusting en dergelijke); (2) academische inhoud (curriculum, leertijd, examens, instructietaal, roostering en dergelijke); (3) organisatie en verantwoording (jaarverslag, financieel verslag en andere verantwoordingseisen); (4) leerlingen en leraren (salarissen, certificering, procedures voor aanname en ontslag, leergeld, toelatingseisen leerlingen, leerplicht en dergelijke);

en (5) beslissingsbevoegdheden van instellingen (budgetverdeling, instructiewijze en leermateriaal).

Uit verschillende studies komt naar voren dat de kwaliteit van de leraar een zeer belangrijke factor vormt (OECD 2007). De overheid als regelgever speelt een rol (zie punt 4 hiervoor) in de regulering van de salarissen, toelatingsvoorwaarden, opleidingen en ondersteuning voor professionalisering en probeert op die manier invloed uit te oefenen op de kwaliteit (Béteille & Loeb 2009). Een belangrijke vraag is of deze rol werkelijk bijdraagt aan de verhoging van de kwaliteit.

Ten slotte kan ook de wijze van regulering getypeerd worden naar verschillende dimensies: globaal tegenover gedetailleerd en uniform tegenover specifiek. Het lesrooster (omvang lessen, roostering, vakken) kan bijvoorbeeld heel specifiek worden vastgelegd, maar ook geheel worden overgelaten aan de scholen.

Ten aanzien van deze overheidsrol zijn mogelijk relevante vragen in hoeverre en waarom specifieke vormen van regulering en het domein waarop regulering betrekking heeft bijdragen aan een efficiënte en effectieve vervulling van de vier genoemde functies. Daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor regulering ten aanzien van de kwaliteit van het lerarenbestand in een land.

Dienstverlener

Ook wanneer de overheid de volledige verantwoordelijkheid heeft over het onderwijs, kan zij de uitvoering uitbesteden aan publieke of private partijen, of aan een combinatie daarvan. De vorm waarin dat gebeurt, verschilt enorm per land. Er is internationaal gezien een breed spectrum van organisatievormen, variërend van kosteloze en vrij toegankelijke staatsscholen tot winstgevende private (selectieve) instellingen (zie schema).

Een typologie van organisaties in de private en publieke sector

	Private sector		Publieke sector		
Kenmerk	Zuiver privaat	Gemengd	Gedecentra- liseerd	Gemengd	Gecentrali- seerd
FINANCIE- RINGSBRON	Eigen bijdragen (ouders etc.)	Eigen bijdragen plus overheid	Lokale bijdragen	Lokale plus centrale bijdragen	Volledige centrale financiering
BESTUUR a. Besluit- vorming	Beslissingen door de school beïnvloed door cliënten	Beslissingen door de school binnen overheids- richtlijnen	Lokale beslissingen (zoals in autonome gebieden of in federale stelsels)	Lokale beslissingen ingeperkt door centrale richtlijnen	Beslissingen door centrale overheid
b. School- geldheffing	Marktprijzen	Plafond bepaald door overheid	Lokale autonomie in bepaling	Hoogte gedeeltelijk bepaald door centrale overheid	Hoogte volledig bepaald door centrale overheid
c. Inrichting	Vrije inrichting	Enige beperkingen	Lokale afstemming	Centrale richtlijnen + vrije ruimte	Nationaal curriculum

De discussie in het onderwijs spitst zich toe op de vraag in hoeverre de overheid haar rol als dienstverlener moet overdragen aan particuliere partijen en zich uitsluitend als contractpartner moet opstellen. In dit geval spreekt men doorgaans van privatisering of verzelfstandiging. In het algemeen kunnen drie typen privatisering of verzelfstandiging onderscheiden worden: (1) privatisering van een publieke organisatie in een volledig concurrerende marktomgeving; (2) privatisering van een publieke organisatie in een monopolioïde of anderszins onvolledige marktomgeving; en (3) uitbesteding (contractering) van publiek gefinancierde dienstverlening (Kremers, 1995). Bij verzelfstandiging in welke vorm dan ook speelt uiteraard ook de vraag mee wat de kwaliteit is van de besturende organen.

Ten aanzien van deze overheidsrol zijn mogelijk relevante vragen in hoeverre en waarom de specifieke kenmerken van dienstverlening (markt, centrale overheid, decentrale overheid) bijdragen aan een efficiënte en effectieve vervulling van de vier genoemde functies. Daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de mate van autonomie die onderwijsinstellingen genieten tegenover de overheid en eventueel het eigen bestuur.

Toezichthouder

De laatste jaren is de aandacht toegenomen voor het belang van verantwoordingsystemen (*accountability*). Centrale vragen hierbij zijn: wie legt verantwoording af over wat, aan wie en met welke gevolgen? Kortom, is het de school of een andere instantie zoals een schoolbestuur die verantwoording aflegt? – de 'wie-vraag'. Wordt een verantwoording gegeven over de input, het proces of de output? – de 'wat-vraag'. Wordt gerapporteerd aan horizontale stakeholders (ouders, etcetera) en/of aan verticale stakeholders (overheidsinstanties)? – de 'aan wie-vraag'. En welke sancties of beloningen volgen? – de 'welke gevolgen-vraag'. Veel empirisch onderzoek heeft zich geconcentreerd op het gebruik van testcores met strenge gevolgen (*high-stakes testing*) en landelijke examinering als verantwoordingsinstrument (Woessman & Peterson 2007).

Ten aanzien van deze overheidsrol zijn mogelijk relevante vragen in hoeverre en waarom de specifieke kenmerken van de verantwoordingsystemen (wie, wat, aan wie en met welke gevolgen) bijdragen aan een efficiënte en effectieve vervulling van de vier genoemde functies. Daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor het vraagstuk van examinering (*high/low stakes*) en de rol van de externe inspectie.

4.4 Literatuur

- Béteille, T., & S. Loeb (2009). Teacher quality and teacher labor markets. In G. Sykes, B. Schneider & D.N. Plank (Eds.), *Handbook of Education Policy Research*. New York/London: Routledge.
- Borghans, Lex, Rolf van der Velden, Charlotte Büchner, Johan Coenen & Christoph Meng (2008). "Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijshervormingen. Deelonderzoek voor het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen." Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Bosker, R.J. (2005). De grenzen van gedifferentieerd onderwijs. Inaugurele rede. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hallinan, Maureen T. (1996). Track Mobility in Secondary School. *Social Forces*, 74, 983-1002.
- James, E. (1988). The public/private division of responsibility for education: An international comparison. In T. James & H.M. Levin (Eds.), *Comparing public and private schools (Vol. 1)*. Philadelphia.
- Kerckhoff, Alan C. (2001). Education and Social Stratification Processes in Comparative Perspective. *Sociology of Education, Extra Issue*, 3-18.

- Kremers, J.J.M. (1995). Privatisering en marktwerking: een economisch perspectief. In R.H. Coops e.a. (red.), *Van overheid naar markt* (pp. 13-26). Den Haag: Sdu.
- Müller, Walter & Markus Gangl (2003). *Transitions From Education to Work in Europe - the Integration of Youth into EU Labour Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2007). *How the world's best performing systems come out on the top*. Paris: OECD.
- Peschar, J.L. & A.A. Wesselingh (1999). *Onderwijssociologie: een inleiding*. (Tweede herziene editie.) Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Shavit, Yossi & Walter Müller (Eds.) (1998). *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford: Clarendon Press.
- Webbink, D., I. de Wolf, L. Woessmann, R. van Elk, B. Minne & M. van der Steeg (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. Den Haag: CPB.
- Woessmann, L. & P. E. Peterson (2007). *Schools and the Equal Opportunity Problem*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.