

Wie inspecteert de Inspectie?

Jaarlijks publiceert de Onderwijsinspectie haar *Staat van het onderwijs*. De staat van het primair en voortgezet onderwijs 2018 werd op 11 april jongstleden aangeboden aan de Tweede Kamer. Wat opviel was dat de reacties op het rapport veel feller en tegenstrijdiger waren dan normaal. Waarom eigenlijk?

Het Parool noemde het rapport 'vernietigend'. Beter Onderwijs Nederland (BON) vond het een alarmerende rapportage en wil onderwijsvernieuwingen stopzetten. Onderwijsbond AOB stelde dat deze cijfers om een (financiële) versterking van leraren vragen. De Volkskrant noemde het (kwalitatieve) lerarentekort als oorzaak. Anderen, zoals de PO-Raad en VO-raad, vonden de kritiek zwaar overdreven. VO-raadvoorzitter Rosenmöller: "Dan doet het beeld dat de Inspectie oproept over het voortgezet onderwijs geen recht aan de mensen in de scholen die deze resultaten onder moeilijke omstandigheden, en met een bescheiden bekostiging, weten te boeken." (Parool, 11 april).

Interpretatieproblemen

Blijkbaar laat het rapport veel ruimte voor interpretatieverschillen en zijn er betwistbare conclusies getrokken. Er stonden grote woorden in. Monique Vogelzang, de Inspecteur-generaal, in haar voorwoord: "We moeten wel concluderen: door de jaren heen glijden de resultaten van het Nederlandse onderwijs af." (p. 5).

Het rapport staat vol met beschrijvende statistiek, immers het specialisme van de Onderwijsinspectie met haar zeshonderd medewerkers. Maar wat mist, is begrijpend of verklarend onderwijsonderzoek. In technische termen: zonder inferentiële statistiek moeten er geen oorzaak-gevolg relaties toegekend worden op grond waarvan maatregelen worden voorgesteld. En bij interpretaties van getallen moet dat geschraagd worden met verklarend onderwijsonderzoek. Anders wordt het *hineininterpretieren*. En dat lijkt hier het probleem te zijn. De stevige conclusies van het rapport staan zó in contrast met de (beschrijvende) gegevens, dat het doet twifelen aan de Inspectie zelf.

Wat glijdt er eigenlijk af?

De onderbouwing voor het 'afglijden' is mager. Zo lezen we in het rapport bijvoorbeeld dat de schooladviezen alsmar hoger worden – het percentage leerlingen dat een vwo-advies kreeg steeg tussen 2013 en 2017 van 18,3 procent naar 21,4 procent – en de examenresultaten vertonen geen dalend trend. Dat maakt de bewijslast onder deze uitspraak dun. Deels komt ze uit internationale vergelijkingen en zegt dus meer over andere landen. Dat concludeert de Inspectie zelf ook: "Omdat lezen in de meeste landen juist verbeterde, staat Nederland niet meer in

de internationale top." (p. 14). Toch wordt gesuggereerd dat we meer instructie in begrijpend lezen zouden moeten geven. Op pagina 74 luidt het: "De dalende trend in de reken- en leesresultaten vraagt om versterking van het didactisch handelen van leraren. (...) Voor belangrijke onderdelen als het geven van een duidelijke uitleg en het afstemmen van de instructie, blijft de kwaliteit gelijk of neemt zelfs iets af." Dat klinkt zwaar, maar begrijpend lezen (dat is iets anders dan technisch lezen) valt nauwelijks te onderwijzen. Hoe je een rekensom moet maken is goed, stap voor stap in directe instructie, uit te leggen, maar begrijpend lezen is heel lastig te versterken met 'duidelijke uitleg geven'. Probeer maar eens uit te leggen hoe je deze tekst begrijpt. Individuele verschillen in begrijpend lezen zijn daardoor, zo blijkt uit jaren onderwijsonderzoek, hardnekkig en heel moeilijk te veranderen. Een belangrijke factor ligt in motivatie en leesplezier en die zijn nu juist afgenomen. En het is de vraag of motivatie en leesplezier niet verder zullen afnemen met het hameren op directe instructie en 'duidelijke uitleg'. En of het door de Inspectie gepropageerde opbrengstgericht werken niet de intrinsieke motivatie van leerlingen vervangt door extrinsieke motivatie. En of leraarmotivatie wel bevordert wordt door wat de Inspectie propageert op bijvoorbeeld pagina 105: "Veel scholen blijven het moeilijk vinden om te zorgen dat iedereen zich houdt aan gemaakte afspraken en procedures." Zou dat echt het probleem zijn? Ook hier lijkt het alsof de Inspectie niet de moeite neemt zich te verdiepen in tientallen jaren wetenschappelijk motivatieonderzoek. Nergens is onderbouwing te vinden voor het welslagen van een dergelijke verhoging van (meet)druk.

Geïrriteerd

Zou meer 'Excel-management' écht beter helpen dan bijvoorbeeld méér leraarautonomie naar Fins voorbeeld? Tal van proefschriften die dat laatste aantonen, lijkt de Inspectie niet te kennen. De VO-raad reageert dan ook geïrriteerd dat "de ontwikkeling naar minder focus op rendement en efficiëntie in het onderwijsbeleid en in de beoordeling van scholen" juist doorgezet moet worden. Maar het Inspectierapport leest als een opeenstapeling en een bijna eindeloos pleidooi voor de zegeningen van nog meer meten: "Ook treffen inspecteurs nog altijd scholen en opleidingen aan waar autonomie vaak genoemd

Rob Martens

Reacties op dit artikel
naar: rob.martens@ou.nl





wordt als argument voor (te) grote vrijblijvendheid. Heel soms werkt het, maar in de meeste gevallen zijn leerlingen en studenten niet gebaat bij vrijblijvendheid”, zo lezen we op pagina 39. Maar zo’n normatieve uitspraak ontbeert de vereiste onderbouwing en is vooral een pleidooi voor het eigen monitoringswerk van de Inspectie: “Monitoring gebeurt vaak licht en verantwoord over resultaten wordt niet altijd gevraagd. (...) En er zijn basisscholen die aangeven andere prioriteiten te hebben dan taal en rekenen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een deel van de leerlingen het fundamentele niveau niet haalt, (...). Zo wordt teleurstelling georganiseerd.”

Ook op andere punten worden te ver gaande conclusies getrokken. Zo wordt erop gehamerd dat scholen verschillen in hun prestaties, ook als die gecorrigeerd worden naar migratieachtergrond. Echter iedere methodoloog kan uitleggen dat zo’n correctie uiterst complex is. Zie de jaarlijkse miljoenennota over de wegingsfactoren bij het onderwijsachterstandsbeleid. En al even fundamenteel is de vraag hoe groot de verschillen tussen scholen nu echt zijn, omdat je je eerst moet afvragen of een verdeling niet op basis van toeval is ontstaan, een normaalverdeling. Als dergelijke statistische overwegingen ontbreken, mogen harde conclusies over de (oorzaken van) verschillen tussen scholen simpelweg niet getrokken worden.

De rol van leerlingen met een migratieachtergrond

Er is nog een probleem. In het rapport is een belangrijke rol weggelegd voor leerlingen met een migratieachtergrond. In de aanbestedingsbrief aan de Kamer vragen de verantwoordelijke ministers daar expliciet aandacht voor. Sommige wethouders van grote steden, zoals Marcelle Hendricks, wethouder in Tilburg, zagen met het Inspectierapport hun kans schoon te pleiten voor het weghalen van onderwijsgeld uit dorpen en krimpgebieden ten gunste van grote steden om zo het probleem aan te kunnen pakken. Het rapport staat vol voorbeelden van het ‘migratieprobleem’: “In de beroepsgerichte leerwegen zitten in meerderheid leerlingen met lager opgeleide ouders en, met name in de steden, leerlingen met een migratieachtergrond. De vwo-afdelingen kennen daarentegen vooral leerlingen met hoger opgeleide ouders en, in de steden, leerlingen zonder migratieachtergrond.” (p. 30). En in figuur 1.2 zien we een forse – negatieve – relatie tussen het percentage leerlingen dat op scholen het streefniveau lezen behaalt en het percentage leerlingen met migratieachtergrond op die scholen. Dat is niet verbazingwekkend. Als er thuis geen Nederlands wordt gesproken, helpt dat niet bepaald bij het leren lezen. We zien daarom op alle onderwijsniveaus een groeiende extra belasting door

de instroom van leerlingen met een migratieachtergrond. Dit terwijl via de zogenoemde ‘gewichtenregeling’ al compensatiepogingen gedaan worden. Het gaat daarbij om grote bedragen: alleen dit jaar wordt er al 486 miljoen euro beschikbaar gesteld voor achterstandsleerlingen, aldus de Rekenkamer. Met dit in het achterhoofd lezen de cijfers van de Inspectie toch anders. Als we weten dat het percentage leerlingen met (een niet-westerse) migratieachtergrond (tot en met derde generatie) een negatief effect heeft op schoolprestaties en dit percentage jaarlijks stijgt, zoals het CBS becijfert, dan doet het Nederlandse onderwijs het dus eigenlijk juist goed. Of anders gezegd, als we al ‘afglijden’, dan komt dat omdat we de instroom van leerlingen met een migratieachtergrond niet aankunnen, bijvoorbeeld omdat de middelen voor achterstandsleerlingen niet meegegroeid zijn. Zou je deze groeifactor eruit halen, dan stijgen de onderwijsprestaties juist. Het is goed dit in het achterhoofd te houden als er conclusies getrokken gaan worden over de prestaties van leraren. En over het échte probleem, want dat is er, vraag ik me zeer af of migrantenkinderen het wel beter gaan doen als we de (competitie)druk vergroten en nog meer gaan meten.

Framing

De Inspectie spreekt daarbij voortdurend van segregatie. Ook daarmee begeeft ze zich op glad ijs door te tornen aan de onderwijsvrijheid, een conclusie die alweer te ver gaat op basis van de verzamelde gegevens. Segregatie is een akelige term, iets waar je je schuldig over moet voelen. De definitie ervan bevat, aldus Wikipedia, het element onvrijwilligheid. Als het vrijwillig gebeurt, wordt gesproken van separatie. De Inspectie gebruikt die term echter niet, en beschuldigt: “Ouders van basisschoolleerlingen kiezen namelijk veelal scholen met leerlingen met eenzelfde achtergrond als zichzelf (...). Dit zien we met name bij academisch geschoolde ouders: hun kinderen gaan vaker naar scholen waar vooral kinderen met andere academisch geschoolde ouders zitten.” (p. 23). Op pagina 27 doet de Inspectie er nog een schepje bovenop: “In Nederland is de schoolsegregatie hoog in vergelijking met andere landen.” Dit soort zinnen heeft een negatieve connotatie. Maar dat ons onderwijs vernieuwingsgezind is en we vrijheid van onderwijs kennen is toch niet fout? Ouders mogen een school kiezen die goed aansluit bij hun opvattingen over opvoeding. Dat is geen segregatie, maar vrijheid. We mogen vernieuwingsgezinde ouders niet de schuld geven van moeizame integratie of achterblijvende schoolprestaties van migrantenkinderen, terwijl dat wel gebeurt op pagina 30 waar ‘nieuw aanbod’ de segregatie zou versterken.



De maat nemen

De Inspectie aarzelt dus niet scholen en leraren de maat te nemen maar wie neemt de Inspectie de maat? Als het voor scholen zo belangrijk is om samen te werken in kwaliteitsnetwerken en onderzoek te doen, waarom doet de Inspectie dat dan zelf zo karig? Waarom trekt ze vergaande conclusies op grond van beschrijvende data zonder te weten wat onderzoek daarover te melden heeft? Overigens wordt de term onderzoek in het rapport merkwaardig gehanteerd. Steevast gaat het of om 'internationaal' onderzoek of om 'ander' onderzoek. Maar doet de Inspectie zelf, in nauwe samenwerking met Nederlandse onderwijsonderzoekers, haar best oorzaak en gevolg van de data die ze presenteert te ontwarren? En onderzoekt ze de effecten van haar eigen handelen wel? Borgt de Inspectie, wel transparant de kwaliteit van haar eigen professioneel handelen? Enig onderzoek is wel voorhanden in de Rapportage kwantitatief reputatieonderzoek. Maar helaas, daar komt de Inspectie niet echt goed uit. Leraren beoordelen zowel de transparantie als de samenwerkingsgerichtheid van de Inspectie met respectievelijk een 2,9 en een 2,8 uit 5 als ondermaats.

Het kan anders

Door te eenzijdige conclusies uit beschrijvende statistiek te trekken heeft de Inspectie vooral gekissebis uitgelokt. En haar eenzijdige gehamer op haar eigen core business straalt een onvoldoende onderbouwd geloof uit dat alles beter wordt van nog meer meten en monitoren. De Onderwijsinspectie zou een voorbeeld moeten nemen aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). In plaats van zichzelf te positioneren als instrument voor wantrouwenpolitiek expliciteert deze organisatie in haar werkplan 2018 het voornemen 'minder vinken, meer vonden'. Op pagina 11 wordt dat uitgelegd: "Zorgprofessionals richten zich in hun werktijd het liefst zoveel mogelijk op het beter maken van een patiënt of het helpen van een cliënt. Vanuit de positie van IGJ i.o. is het daarom van belang dat er geen verantwoordings- en kwaliteitseisen worden gesteld die

geen bijdrage leveren aan inzicht en verbetering van de zorg, dat zorgverleners geen onnodige regeldruk ervaren en dat het vooral duidelijk is aan welke regels zorgaanbieders zich moeten houden." De Gezondheidsinspectie gaat uit van vertrouwen: "Zorgaanbieders zijn intrinsiek gemotiveerd om zich aan relevante normen te houden die vanuit de zorgsector worden opgesteld en zij willen hier verantwoording over afleggen." Dat is een andere toon dan het gedram van de Onderwijsinspectie om nóg meer te meten. Een aanneme die, zoals gezegd, amper gebaseerd is op onderwijsonderzoek. De Inspectie voor de Gezondheidszorg daarentegen werkt wel nauw samen met Nederlandse onderzoeksinstituten: "Om de effectiviteit van het toezicht te evalueren en te verbeteren zetten we onderzoek uit, onder meer via de Academische Werkplaats Toezicht. Hierin werken we nauw samen met een aantal onderzoeksinstituten (NIVEL, VUmc, IQ-healthcare, iBMG en ZonMw). Medewerkers van de inspectie worden betrokken bij de uitvoering en begeleiding van het onderzoek. Door de inbedding van het onderzoek in het inspectiebeleid en de toezichtpraktijk, passen inspecteurs de onderzoeksresultaten concreet toe in de praktijk. Het gebruik van wetenschappelijke kennis vergroot de betrouwbaarheid en effectiviteit van het risicotoezicht en incidententoezicht." (p. 70).

Als de Onderwijsinspectie zich hierdoor laat inspireren, dan zou de volgende jaarrapportage de *Staat van de Inspectie* kunnen heten, met een grondige studie van eigen kwaliteit en impact. Weer zouden er internationale vergelijkingen in staan, maar dan zou het er bijvoorbeeld over kunnen gaan waarom sommige landen zonder Onderwijsinspectie, zoals onderwijsgidsland Finland, betere onderwijsprestaties hebben dan landen met een Onderwijsinspectie.

