

Herman van de Werfhorst¹

De achterkant van autonomie: maatwerk, sturing en ongelijkheid

Als er één wind waait in onderwijsland is het wel de wind der onafhankelijkheid. Centrale sturing is ineffectief om het leren te bevorderen, en er moet meer maatwerk komen zodat scholen zelfstandig het beste pad voor hun leerlingen kunnen uitstippelen. Een visie op het onderwijs dat elke leerling uniek is, en 'op maat' bediend moet worden door de school, en de autonomie- en maatwerkbewegingen sluiten daarom nauw op elkaar aan.

Ook de recente onderwijsagenda #Onderwijs2032 ademt de sfeer van autonomie: er moet maatwerk komen, scholen moeten zich kunnen specialiseren, en zich richten op de individuele behoeften van leerlingen. Deze focus is op zich niet verbazingwekkend, omdat er slechts één onderwijswetenschapper in de #Onderwijs2032-commissie zit (Geert ten Dam). Het onderwijsveld is veel sterker vertegenwoordigd, dus de roep om autonomie is snel gehoord. Het pleidooi van de VO-raad om gemengde examens te kunnen doen (bijvoorbeeld sommige vakken op havo-, andere op vwo-niveau) kan ook worden gezien als een roep om verdere individualisering van het onderwijs.

Hoewel er soms goede argumenten worden aangedragen door de autonomiebeweging, bestaat er én een blinde vlek voor de historie, én een groot risico. De blinde vlek voor de historische inbedding van onderwijssystemen is, dat ervan wordt uitgegaan dat een onderwijssysteem op rationele gronden kan worden vormgegeven voor de noden van vandaag, zonder rekenschap te geven aan de bestaande instituties. We weten uit de institutionele literatuur dat instituties niet op die manier vormgegeven worden; er is padafhankelijkheid van regels en instituties. Wel is het zinnig om na te denken hoe het Nederlandse stelsel zou worden vormgegeven als we vandaag opnieuw konden beginnen. Hoewel het lastig zou zijn om een politieke consensus te vinden, zou zo'n denkoefening vermoedelijk niet leiden tot het stelsel dat we vandaag de dag kennen. Hoe figureert maatwerk in deze denkoefening? Het grote risico van maatwerk, waar ik mij in deze bijdrage op zal richten, betreft een versterking van ongelijke kansen. Een systeem waarin autonome scholen zich kunnen richten op de specifieke behoeften van individuele leerlingen zal vermoedelijk leiden tot een stelsel waarin de kwaliteit van het onderwijs systematisch (ster-

ker) samenhangt met sociaal-structurele en demografische kenmerken van leerlingen. Ik wil me in deze bijdrage richten op de achterkant van autonomie en beargumenteren dat ongelijkheid in het onderwijs waarschijnlijk zal toenemen als we scholen meer maatwerk laten bieden en meer autonoom laten zijn.

Autonomie als een beleidsdilemma tussen gelijkheid en efficiëntie

Overheden zien zich gesteld voor potentiële beleidsdilemma's: moeten zij zich richten op efficiëntie door de leerprestaties gemiddeld zo hoog mogelijk te maken, of op gelijke kansen tussen leerlingen uit verschillende sociale of etnische milieus? Deze dilemma's zouden zich voordoen wanneer een grotere mate van gelijkheid kan worden bereikt als men een lagere 'efficiëntie' (d.w.z. lagere gemiddelde prestaties) accepteert, of, omgekeerd, als men bereid is een grotere mate van ongelijkheid te accepteren om meer efficiëntie te bewerkstelligen. In ons rapport (Van de Werfhorst e.a. 2015) concluderen we dat er van dit soort beleids-tradeoffs geen sprake is. We zien nauwelijks bewijs voor de stelling dat de leerprestaties gemiddeld hoger zijn in landen waar meer ongelijkheid bestaat.

Het is opvallend dat juist het gelijkheidsperspectief steeds minder belangrijk wordt in het publieke en politieke debat over onderwijs. Zoals Bronneman-Helmers (2011) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aantoonde verdwijnt sociale gelijkheid van de onderwijsagenda. Ook ons recente rapport over onderwijsstelsels (Van de Werfhorst e.a. 2015) concludeert dat het Nederlandse bestel sterker gericht is op economische waarde dan op gelijke kansen of actief burgerschap. Efficiëntie is belangrijker dan gelijkheid, terwijl gelijkheid vanuit rechtvaardigheidsoogpunt juist zo dicht op de kern van de relatie tussen de overheid en haar (jonge) burgers zit. Uiteraard zou een onderwijsstelsel ook de economie zo goed mogelijk moeten bedienen (en ook de socialisatie van zelfstandige burgers). De politieke aandacht voor vaardigheden is, ook vanuit het oogpunt van efficiëntie, verstandig, wetende dat een hogere score op vaardigheidentests sterker correleert met economische groei dan een groter aantal universitaire diploma's (Hanushek e.a. 2008). Maar de focus op efficiëntie in ons onderwijs veronachtzaamt verdelingsvragen.

Maatwerk en ongelijkheid

Autonomie en maatwerk kunnen beide worden gezien als tegenpolen van standaardisatie. In landenvergelijkend onderzoek is de nodige aandacht besteed aan de

invloed van standaardisatie op leerprestaties. In sommige landen is het onderwijs sterk gestandaardiseerd: er bestaan soms, bijvoorbeeld, nationale standaarden ten aanzien van het onderwijsprogramma, de examinering, financiën en kwaliteit van de leraren, terwijl deze standaarden in andere landen ontbreken. De roep om autonomie en maatwerk betekent feitelijk een pleidooi voor minder standaardisatie. Maar is dat zo verstandig? Wat weten we over standaardisatie van het onderwijs en ongelijkheden?

Wat betreft *efficiëntie* (het bevorderen van de gemiddelde leerprestaties) tonen Hanushek en collega's (2012) dat autonomie van scholen gepaard gaat met betere prestaties, althans in economisch welvarende landen. Daar waar het onderwijssysteem goed functioneert, zo is de gedachte, leidt autonomie tot meer maatwerk en kunnen hulpbronnen op scholen efficiënter worden ingezet om de eigen leerlingen optimaal te bedienen. Als we het onderwijs dus vanuit het oogpunt van efficiëntie bekijken is maatwerk, autonomie en 'handen af van het onderwijs' verstandig. Dat de roep om maatwerk juist in deze tijden gehoord wordt is dan misschien ook niet verbazingwekkend – efficiëntie voert immers te boventoon in het onderwijsdiscours.

Maar als het gaat om *gelijke kansen* tussen sociale en etnische groepen is het nog maar de vraag of een vermindering van standaardisatie zo verstandig is. Op basis van een aantal empirische studies komen wij tot de conclusie dat gestandaardiseerde procedures voor de scholing en plaatsing van leerlingen belangrijk zijn om gelijke kansen te bevorderen, juist in een systeem waar leerlingen vroeg geselecteerd worden voor verschillende schoolloopbanen (Van de Werfhorst e.a. 2015). Zelfs op een leerdomein waar de zogenaamde afrekencultuur nauwelijks bestaat – burgerschapsvaardigheden – zien we dat nationale standaardisatie tot een verkleining van de verschillen tussen scholen en sociale milieus leidt (Witschge & Van de Werfhorst 2015). Als we het aan scholen over laten, en centralisering zouden beperken, bestaat de kans dat ongelijkheden in het onderwijs versterken. De achterkant van autonomie.

Een algemene theorie en een grove test

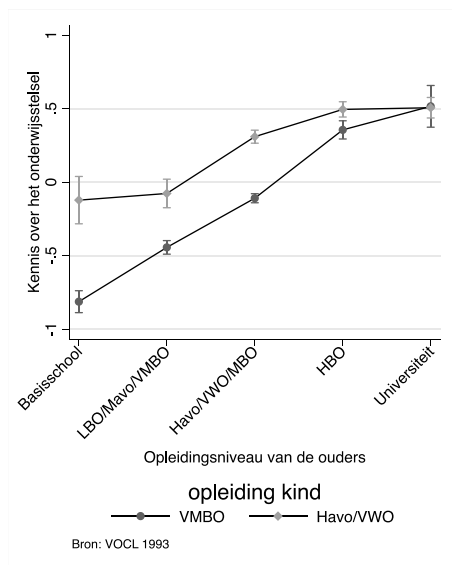
Waarom zou maatwerk en autonomie ongelijkheid eigenlijk versterken? Welke mechanismen worden mogelijk aangewakkerd als de standaardisering van schoolloopbanen wordt verminderd? Een mogelijk antwoord is gelegen in de rol van subjectieve processen bij actoren rondom scholieren, in het bijzonder ouders en leerkrachten. Als scholen autonoom zijn, en maatwerk kunnen bieden, zullen

subjectieve elementen bij zowel ouders als leraren een belangrijkere rol gaan spelen in de bepaling van schoolloopbanen. Deze subjectieve processen zijn, zo kan worden verwacht, ongelijkheidsversterkend.

De rol van de ouders

Sociologisch onderzoek toont aan dat gezinnen neerwaartse mobiliteit van kinderen willen voorkómen en dat dit mechanisme verklaart waarom aspiraties in het onderwijs doorgaans worden bepaald door het milieu van herkomst (Breen & Goldthorpe 1997; Van de Werfhorst & Hofstede 2007). Belangrijke elementen van dit verklareingsmodel zijn bijvoorbeeld de ingeschatte risico's, de geschatte kosten van falen en informatie over de waarde van scholing. Juist in het complexe Nederlandse stelsel is kennis over het systeem vermoedelijk een belangrijk element die ongelijkheid kan verklaren.

De enige landelijk representatieve gegevens die in Nederland beschikbaar zijn over de kennis die ouders hebben over het onderwijsstelsel dateren uit de jaren '90 van de vorige eeuw. In de VOCL1993 is getoetst in hoeverre ouders van derdeklassers in het voortgezet onderwijs op de hoogte zijn van mogelijke stappen in het Nederlandse onderwijsstelsel (bijvoorbeeld: kun je met een mbo-diploma naar de universiteit?). Aan de hand van tien van dit soort items is een kennisschaal ontwikkeld, die we standaardiseren zodat het gemiddelde 0 is en de standaarddeviatie 1 (Hustinx e.a. 2005). Verschilt de hoeveelheid kennis over het Nederlandse stelsel naar opleidingsniveau van de ouders? Zie figuur 1 voor de resultaten.



Figuur 1: Kennis over het Nederlandse onderwijsstelsel naar sociaal milieu en schoolniveau

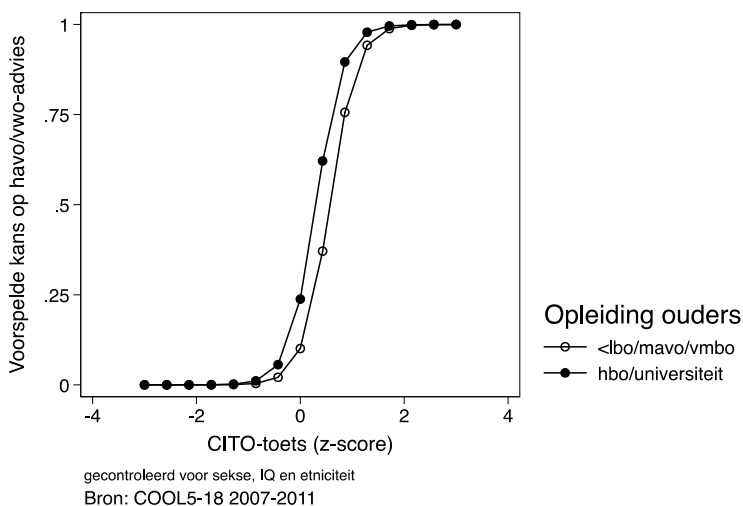
We zien in figuur 1 dat kennis over het Nederlandse onderwijsstelsel hoger is naarmate de ouders hoger opgeleid zijn. Ouders met een universitaire of hbo-opleiding scoren gemiddeld genomen een halve standaarddeviatie boven het gemiddelde, terwijl laagopgeleide ouders, vooral als hun kind op het vmbo zit, slecht op de hoogte zijn van de mogelijke stappen in het Nederlandse stelsel. Dat er onder hoger opgeleide ouders betere kennis beschikbaar is, ongeacht de opleiding van hun kind, doet vermoeden dat juist onder hen de betere kennis ‘exogeen’ is en sturend kan zijn voor onderwijsloopbanen van hun kinderen.

Wat zegt dit over de invloed van maatwerk op ongelijkheden? Een stelsel waar leerlijnen geïndividualiseerd zijn vereist meer kennis over de mogelijkheden die het stelsel biedt dan een stelsel waar schoolloopbanen min of meer gestandaardiseerd zijn. Juist in een complex stelsel als het Nederlandse – andere stelsels kennen vaak minder naast elkaar bestaande onderwijsstromen die dezelfde leeftijdsgroep bedienen – is kennis over het systeem van groot belang. Het is waarschijnlijk dat kinderen van hoger opgeleide ouders beter in staat zijn om te ‘navigeren’ door het nog complexere stelsel als maatwerk versterkt wordt. Anders gezegd is het zeer onwaarschijnlijk dat juist achterstandskinderen profijt zouden hebben van onderwijs op maat, als informatie in het gezin over de mogelijkheden een rol speelt voor de schoolloopbaan. De ongelijkheid in het onderwijs zal daarom, zo kan verwacht worden, versterken.

De rol van de leraar

Naast ouders spelen ook leerkrachten een belangrijke rol voor de schoolloopbaan van leerlingen. Zelfs in een systeem waarin gestandaardiseerde informatie beschikbaar is (citotoets) bestaan ongelijkheden in het advies dat de basisschool geeft aan leerlingen. Aan de hand van de COOL5-18-data kunnen we sociale verschillen bestuderen in de kans om een havo/vwo-advies te krijgen, onder leerlingen die dezelfde citoscore hebben en dezelfde gemeten intelligentie.

Figuur 2 laat zien dat onder leerlingen met dezelfde citotoets-score vaker een havo/vwo-advies wordt gegeven onder kinderen van hoogopgeleide ouders in vergelijking met kinderen van lager opgeleide ouders (ook na controle voor IQ-verschillen, etniciteit en geslacht, citotoets is gestandaardiseerd met gemiddelde 0 en standaarddeviatie 1). De verschillen zijn het meest helder voor kinderen in het midden van de verdeling, op het grensvlak van wel of geen advies voor havo/vwo.



Figuur 2: Advies voor havo/vwo naar sociaal milieu en citotoets-score

Hoe komen deze verschillen tot stand? Ten eerste kunnen kinderen uit hoger opgeleide milieus een hoger advies krijgen, omdat de leraar inschat dat de leerling het gemakkelijker redt omdat er in het thuisklimaat belangrijke hulpbronnen zijn die aangewend kunnen worden bij falen (bijvoorbeeld hulp met huiswerk). Dit betekent dat 'rationele' argumenten een rol spelen over factoren die bepalend zijn voor succes in het voortgezet onderwijs buiten intelligentie en schoolprestaties. Een tweede verklaring is dat er subjectieve processen een rol spelen die niets te maken hebben met een rationele advisering op basis van hulpbronnen ('teacher bias', Timmermans e.a. 2015). Dit kan het gevolg zijn van drang van ouders aan leerkrachten om een hoger advies te geven dan de citotoets rechtvaardigt, of van vooroordelen bij leerkrachten ten aanzien van de thuissituatie of leervermogen van kinderen. Naarmate schoolloopbanen minder gestandaardiseerd worden op basis van neutrale informatie, is het aannemelijk dat beide processen een grotere rol gaan spelen in de advisering van leerkrachten. Van welke leerlingen zullen de individuele leerlijnen meer op maat gesneden worden, van kinderen uit hogere milieus of uit lagere milieus? Aan wie zullen leerkrachten extra stimulans bieden? Voor zover subjectieve inschattingen van leerkrachten belangrijker worden, en in het voordeel werken van kinderen uit hoger opgeleide milieus, is het waarschijnlijk dat juist de kinderen uit hogere milieus profiteren van maatwerk.

Conclusie

In deze bijdrage heb ik mij gericht op de achterkant van de tendensen in het onderwijs van vandaag om centrale sturing te verwerpen. Scholen zouden meer zelf verantwoordelijk moeten worden voor de prestaties van hun leerlingen, en de overheid zou zich minder moeten bemoeien met het onderwijs. Of dit verstandig is valt te betwijfelen, tenminste als we er vanuit het oogpunt van sociale gelijkheid naar kijken. Sociale gelijkheid is gebaat bij gestandaardiseerde leerlijnen en toetsing, juist omdat subjectieve processen in gezinnen en scholen – die vaak in het voordeel zijn van kinderen uit hogere milieus – minder doorslaggevend kunnen zijn. Dit betekent overigens niet dat individualisering van leerlijnen en verdere autonomie van scholen vanuit alle gezichtspunten onwenselijk is. Er is vanuit het oogpunt van efficiëntie, waarbij leerprestaties zo optimaal mogelijk worden gestimuleerd zonder naar de sociale verdeling van deze prestaties te kijken, best wat te zeggen voor meer autonomie en maatwerk. Het beschrijven van de achterkant van autonomie betekent niet dat er geen voorkant is.

Beleidsmakers zien zich gesteld voor verschillende beleidsdilemma's ten aanzien van de doelstellingen die men wil bedienen. Als efficiëntie ten koste gaat van gelijke kansen, is er geen pasklaar antwoord wat scholen moeten doen. Maar juist als het gaat om de rol van de overheid heb ik betoogd dat gelijke kansen leidend moeten zijn. Dat kan anders zijn voor schoolorganisaties – zij zijn niet aan dezelfde rechtvaardigheidscriteria onderworpen als de overheid, en juist deze kwestie kan zorgen voor een spanningsveld tussen de doelstellingen van de overheid en die van scholen.

Kansengelijkheid lijkt weer meer op de agenda te komen van de politiek, waar die lange tijd afwezig was. Ook de Onderwijsraad (2015) heeft recentelijk het maatwerkdiploma dat de VO-raad bepleitte bekritiseerd, mede vanuit het oogpunt van kansengelijkheid. De toenemende aandacht voor kansengelijkheid brengt sommige politieke partijen in zekere zin in een spagaat – men roept enerzijds de regering op om kansengelijkheid in doorstroomkansen te bevorderen, terwijl men anderzijds meer maatwerk en autonomie voor scholen wil. Een betere illustratie van de 'trade-offs' waar beleidsmakers zich voor gesteld zien is niet denkbaar.

Literatuur

Breen, Richard en John H. Goldthorpe. 1997. 'Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory.' *Rationality & Society* 9:275-305.

- Bronneman-Helmers, Ria. 2011. *Overheid En Onderwijsbestel. Beleidsvorming Rond Het Nederlandse Onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hanushek, Eric A., Dean T. Jamison, Eliot A. Jamison, en Ludger Woessmann. 2008. 'Education and Economic Growth: It's Not Just Going to School, but Learning Something While There That Matters.' *Education Next* 8(2):62-70.
- Hanushek, Eric A., Susanne Link, en Ludger Woessmann. 2013. 'Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA.' *Journal of Development Economics* 104:212-32.
- Hustinx, P. W. J., Kuyper, H., Werf, M. P. C. V. der, en Zijssling, D. H. (2005). *Beschrijving leerlingbestanden VOCL'93* (p. 98). GION.
- Onderwijsraad. (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Timmermans, A. C., Kuyper, H., & van der Werf, G. (2015). 'Accurate, inaccurate, or biased teacher expectations: Do Dutch teachers differ in their expectations at the end of primary education?' *British Journal of Educational Psychology*, te verschijnen.
- Werfhorst, Herman van de, Louise Elffers, and Sjoerd Karsten. 2015. *Onderwijsstelsels Vergeleken: Leren, Werken En Burgerschap*. Amsterdam: Didactief onderzoek.
- Werfhorst, Herman G. van de en Saskia Hofstede. 2007. 'Cultural Capital or Relative Risk Aversion? Two Mechanisms for Educational Inequality Compared.' *British Journal of Sociology* 58:391-415.
- Witschge, Jacqueline en Herman G. van de Werfhorst. 2015. 'Standardization of Lower Secondary Civic Education and Inequality of the Civic and Political Engagement of Students.' *School Effectiveness and School Improvement* 0(0):1-18.

Noten

- 1 Herman van de Werfhorst is hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, en directeur van het Amsterdam Centre for Inequality Studies (AMCIS). Hij doet internationaal-vergelijkend onderzoek naar onderwijsstelsels, in het bijzonder in relatie met diverse ongelijkheden. Onlangs werd onder zijn leiding een vijfjarig interuniversitair onderzoeksprogramma over onderwijsstelsels afgerond, gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. Momenteel werkt hij aan onderzoek naar de sociale mechanismen die via stelselkenmerken zoals vroege selectie en standaardisatie in gang worden gezet. De auteur dankt Jaap Dronkers en Sjoerd Karsten voor commentaar op een eerdere versie.