

Master thesis

Prestaties in het primair onderwijs

Een onderzoek naar trends in competenties



Marieske van Hoff
30 juni 2011

Master thesis

Universiteit Utrecht

Faculteit Sociale Wetenschappen

Masteropleiding: 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie'

Marieske van Hoff (3289990)

Begeleider: MSc. Sander Sloot

2^o beoordelaar: dr. René Torenvlied

Datum: 30 juni 2011

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis voor de afronding van de Academische Masteropleiding ‘Sociologie’. Met deze thesis sluit ik tevens mijn studietijd af. Deze studietijd zie ik als een waardevolle reis. Deze reis bestond uit het tot me nemen van nieuwe kennis, nieuwe inzichten ontwikkelen, nieuwe mensen ontmoeten en bovenal het ontplooien van mijn eigen talenten en mezelf als individu. Ik kijk terug op een mooie reis vol goede herinneringen.

Vol goede moed ben ik begonnen aan mijn scriptie. Menigeen hebben de nieuwsgierigheid en overgave vast en zeker van mijn gezicht kunnen lezen. Onvoorziene gebeurtenissen kunnen echter een wending geven, waardoor gestelde plannen ineens gewijzigd moeten worden. Dit kan tot teleurstellingen leiden. De vraag is dan of je bij de pakken neer gaat zitten óf actie onderneemt om je scriptie toch tot een goed eind te brengen. Ik heb voor de laatste optie gekozen. Ik heb mijn probleemstelling veranderd omdat de vraag vanuit de organisatie moeilijk te matchen was met de wetenschap. Ik was teleurgesteld, heb mezelf tijd gegund om dit te verwerken, en ben met volle kracht teruggekomen. Het resultaat ligt voor u. Deze scriptie heb ik echter niet kunnen volbrengen zonder steun van mijn begeleiders en sociale omgeving. Daarom wil ik mijn begeleider vanuit de Universiteit, Sander Sloot, in het bijzonder bedanken. De bijeenkomsten met hem hebben mij richting gegeven bij het schrijven van mijn scriptie. Niet alleen wees hij me op cirkelredeneringen en de soms grote omweg voordat ik tot de kern kom, ook heeft hij mijn denken gestructureerd. Daarnaast wil ik René Torenvlied bedanken voor zijn verhelderende gesprek nadat bleek dat mijn eerste probleemstelling onvoldoende een wetenschappelijke bijdrage kon leveren, omdat deze teveel op de wens vanuit de stage organisatie gericht was. Ook wil ik speciale dank betuigen aan Rob de Bruïne, beleidskundige binnen het APS te Utrecht. Hij heeft me geïnspireerd met zijn ideeën over hoe volgens hem het toekomstige onderwijs eruit gaat zien de komende jaren. Hij heeft me tevens begeleid binnen de organisatie en ik heb mogen leren hoe professionele gesprekken plaatsvinden. Ten slotte bedank ik mijn nabije omgeving. Zij hebben de afgelopen maanden naast mijn mooie verhalen over hetgeen ik onderzocht heb, ook wel eens gemopper moeten aanhoren. Iedereen heeft namelijk wel eens van die momenten, waarop het net niet allemaal mee zit. Trots ben ik echter op wat ik u nu wil overhandigen: mijn laatste ‘werkstuk’ ter afsluiting van mijn opleiding.

Marieske van Hoff

Inhoudsopgave

Abstract	1
1. Inleiding	2
1.1. Prestatie indicatoren en competenties in het onderwijs	2
1.2. Achtergrond van de studie	4
1.3. De opdrachtgever.....	7
1.4. Vraagstelling.....	7
1.5. Wetenschappelijke relevantie	8
2. Theoretisch kader	9
2.1. Competenties in het primair onderwijs.....	9
2.2. Een raamwerk over beleidsverandering	12
2.3. Het onderzoek binnen de context van het raamwerk.....	14
3. Onderzoeksopzet	22
Onderzoeksmethoden en gegevensverzameling	22
4. Resultaten krantenanalyse	25
4.1. Belangstelling media voor cognitieve en sociale competenties op de basisschool	25
4.2. Synthese van inhoud krantenartikelen voor verschillende onderwijsactoren.....	31
5. Conclusies	46
5.1. Beantwoording onderzoeksvragen	46
5.2. Theoretische implicaties	50
6. Discussie.....	52
7. Beleidsaanbevelingen.....	54
8. Literatuur	56
9. Referenties krantenanalyse.....	59
Bijlage 1: Lijst met trefwoorden voor resultatenanalyse.....	64
Bijlage 2: Resultaten van de actoren	66

Abstract

The present master thesis describes trends in competencies within primary education in the Netherlands. The aim of this study is to declare why the focus lies on cognitive competencies like reading, mathematics and language, instead of more social competencies like working together, presenting yourself and work attitude. First, a theoretical framework of competencies in the Netherlands and a policy change model are described. Policy changes in the educational field take place in the context of external pressure from politics, changes in environment and an increasing focus on measurement. In the public sector, and therefore also the educational sector, the focus on measurement means an emphasis on hard performance indicators, like the 'Citotoets' and 'Referentieniveau's'. Analyses were based on newspaper articles of four national newspapers: De Telegraaf, de Trouw, de Volkskrant and NRC-Handelsblad during a decade (1 January 2001 until 1 May 2011). The search for relevant newspaper articles took place with the help of keywords based on actors and competencies. The actors were the politics, the 'Onderwijsinspectie', the educational field and the parents of children of primary schools. The results of this study show that the 'Citotoets' and the 'Referentieniveaus' contribute to a focus on cognitive competencies instead of social competencies. Moreover, the Politics and 'Onderwijsinspectie' have a great influence on the emphasis on cognitive competencies during the previous decade. The increasing interest in cognitive competencies is explained by the focus of politicians on the ability to measure results. Indeed, cognitive competencies are more able to measure performance in education, instead of abstract social competencies.

1. Inleiding

Voor u ligt een onderzoek naar langdurige trends van prestatie indicatoren en competenties in het *primair onderwijs*. Deze studie *beschrijft* en *verklaart* trends in prestatie indicatoren binnen het primair onderwijs in Nederland. Daartoe wordt een verklaring gegeven waarom een aantal competenties binnen het primair onderwijs de laatste jaren meer op de achtergrond is getreden ten koste van andere competenties. Dit onderzoek bekijkt wat in de media, de kranten, naar voren komt als de belangrijkste competenties en hierop gebaseerde prestatie-indicatoren en hoe de prestatie-indicatoren aan verschuivingen onderhevig zijn.

Allereerst zal hier de achtergrond van de studie beschreven worden, waarna de probleemstelling en relevantie van de studie volgen. Vervolgens is een theoretisch kader geschetst van waaruit de studie beter begrepen kan worden en zijn hypothesen opgesteld. Daarna volgen achtereenvolgens de methoden, de resultaten, de conclusies en discussie van dit onderzoek. Tot slot worden beleidsaanbevelingen beschreven voor de opdrachtgever van dit onderzoek, APS, een onderwijsadviesbureau te Utrecht. Nu zullen eerst een aantal begrippen die in dit onderzoek centraal staan, gedefinieerd worden. Wat zijn prestatie indicatoren nu feitelijk en waartoe dienen ze?

1.1. Prestatie indicatoren en competenties in het onderwijs

Prestatie indicatoren

Prestatie indicatoren komen voort uit strategische doelstellingen en meten resultaten. Moynihan en Ingraham (2003) schetsen een model over hoe resultaten gemanaged kunnen worden. Dit model geeft weer hoe een '*performance management systeem*' de besluitvorming en performance van de overheid kan verbeteren. Dit werkt als volgt:

De overheid is resultaatgericht en houdt zich bezig met strategische planning. Hiervoor worden strategische doelstellingen opgesteld. Vervolgens zal de overheid indicatoren ontwikkelen en data evalueren om progressie van resultaten op de doelstellingen te kunnen meten. De overheid zorgt ervoor dat deze data valide en accuraat is. Managers en leiders zullen de resultaten gebruiken voor hun beleid, hun management en evaluatie van hun vooruitgang. De overheid zal de resultaten van zijn activiteiten communiceren met alle betrokkenen (Moynihan & Ingraham, 2003, p. 475).

Prestatie indicatoren komen zoals gezegd dus voort uit strategische doelstellingen. Het doel van prestatie indicatoren is het meten van resultaten. Van Thiel en Leeuw (2002) stellen dat '*performance indicators*' niet neutraal zijn, maar omstreden metingen in de publieke

sector zijn, tussen politici onderling en tussen politici en managers (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 272). Binnen de wetenschap zijn verschillende definities van indicatoren bekend. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een definitie met betrekking tot indicatoren in het onderwijs. Segers (1993) definieert in haar proefschrift over kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs 'indicatoren' als volgt:

'...empirische gegevens- kwantitatief en kwalitatief- die een beeld geven van het functioneren van een hoger onderwijsinstelling, van de wijze waarop een instelling haar doelen realiseert. Ze zijn tijd- en contextgebonden. Indicatoren zijn vrij algemene aanwijzingen die vertaald kunnen worden in een set van meer specifieke karakteristieken, variabelen genoemd.' (Segers, 1993, p.32).

Hoewel in Segers' onderzoek het hoger onderwijs centraal staat, is deze definitie ook hanteerbaar voor de studie binnen het primair onderwijs.

Een voorbeeld van een indicator is volgens Segers (1993) studenten doorstroom. Hierbij zijn de kwantitatieve variabelen bijvoorbeeld slagingspercentage en studieduur. Een voorbeeld van een kwalitatieve variabele is het motief om de studie te staken. Vertaald naar het primair onderwijs, zou een passende indicator 'leerlingen doorstroom' zijn, de kwantitatieve variabelen de 'resultaten op de Cito-score' en de kwalitatieve variabelen de 'sociale omstandigheden' waaronder een kind is blijven zitten of een bepaalde Cito-score heeft behaald.

Zoals al duidelijk wordt in de titel van het proefschrift, dient een prestatie indicator ter kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Het is een middel om te kwalificeren in het onderwijs. Daartoe worden kwalitatieve variabelen meetbaar gemaakt. Dat wil in dit geval zeggen, dat de variabelen kwantitatief (ze drukken een hoeveelheid uit) worden gemaakt, om als selectiecriteria te gaan gelden.

Competenties

Als de prestatie indicator van 'leerlingen doorstroom' met de bijbehorende kwantitatieve variabelen, resultaten op Citotoetsen, als uitgangspunt genomen wordt, dan is verdere toespitsing op competenties noodzakelijk. Immers, Citotoetsen meten resultaten op een aantal behaalde vaardigheden en kennissterreinen. Voorbeelden van competenties zijn de beheersing van de basisvaardigheden rekenen en taal. Deze competenties zijn eenvoudiger te kwantificeren dan sociaal- communicatieve competenties als samenwerken en presenteren. In

dit onderzoek worden onder competenties zowel de kwalificerende en meetbare competenties verstaan, als ook de sociale, ontwikkelingsgerichte en moeilijk meetbare competenties. In het theoretisch kader wordt nog uitgebreider ingegaan op de verschillende soorten competenties in het primair onderwijs.

In dit onderzoek worden de competenties als relatief stabiel gezien. *Het belang* dat aan bepaalde competenties gehecht wordt, is echter wel veranderlijk. De veronderstelling die hierbij gehanteerd wordt, is dat in het primair onderwijs een aantal competenties altijd centraal blijken te staan. De verschuivingen in competenties liggen in het belang die aan deze competenties worden gehecht. Deze verschuivingen kunnen tevens naar voren komen door prestatie-indicatoren te bestuderen.

Na deze korte uitleg van de prestatie indicatoren en competenties, volgt nu allereerst de maatschappelijke context waarbinnen de studie heeft plaatsgevonden.

1.2. Achtergrond van de studie

Sinds kort is een nieuw kabinet aangetreden in Nederland: kabinet Rutte (2010-). Dit heeft consequenties voor het gevoerde maatschappelijke beleid in Nederland. Dit geldt ook voor het onderwijsbeleid. De bezuinigingen in het passend onderwijs en het hoger onderwijs zijn enkele voorbeelden van de vele aanpassingen die dit kabinet voor ogen heeft met haar onderwijsbeleid. De vraag is in hoeverre politieke verschuivingen en maatschappelijke trends het onderwijsbeleid kunnen veranderen en wat dit betekent voor verschillende actoren in het onderwijs. Uit het regeerakkoord van kabinet Rutte (2010-) blijkt dat de lat in het onderwijs omhoog moet (Rijksoverheid, 2010). Dit is nodig om Nederland tot de top vijf van kenniseconomieën te laten behoren. De prestaties moeten omhoog en de kerntaak van het primair onderwijs dient gericht te zijn op de basisvaardigheden 'taal en rekenen'. Ook zullen schooluitval, taalachterstand en laaggeletterdheid tegen worden gegaan. Doorlopende leerlijnen, uniforme toetsing en professionalisering van de leerkrachten zullen worden bevorderd (Rijksoverheid, 2010). Uit de Kennisagenda (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010) blijken dezelfde uitdagingen als uit het Regeerakkoord zijn gebleken, in het toekomstige onderwijs van toepassing te zijn. Op basis van maatschappelijke ontwikkelingen heeft de Kennisagenda uitdagingen geformuleerd die betrekking hebben op de komende jaren in het onderwijs. Deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn: de toenemende individualisering en egalisering, toenemende digitalisering en verwetenschappelijking, demografische ontwikkelingen (vergrijzing en krimp in de regio), toenemende globalisering en een toenemende nadruk om een kenniseconomie te worden. De uitdagingen die hieruit

voortvloeien voor de komende jaren, zijn het benutten van talenten, optimale voorbereiding op de toekomstige arbeidsmarkt (wat onder andere goede basisvaardigheden vereist), vorming van kinderen en jongvolwassenen en het effectief sturen en voorwaarden creëren voor autonome instellingen. Het onderwijs dient zich tot een professionele organisatie te ontwikkelen door kwaliteit te leveren en met andere instellingen samen te werken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010). De Kennisagenda en het Regeerakkoord lijken veel overlap te vertonen waar het gaat om een nadruk op kwaliteit en prestaties in het onderwijs. Een opvallende discrepantie tussen beiden is echter, dat de Kennisagenda zich naast de focus op kwalificaties (ten behoeve van kwaliteit en prestatieverbetering) ook nadrukkelijk richt op de vorming/ socialisatie van kinderen en dit als uitdaging ziet voor het toekomstige onderwijs. De onderwijsraad (2008) stelt dat er een balans dient te zijn tussen kernkwalificaties en socialisatie in het onderwijs:

'Naast de kernkwalificaties is het van belang dat ook de bredere kwalificatie, socialisatie en de opbouw van sociaal kapitaal een richtpunt is.' (De onderwijsraad, 2008, p.9).

Echter, de vraag is of deze twee functies van het onderwijs te integreren zijn. Rolff wijst op de tegenstrijdigheden van de Gesamtschule in Duitsland en zet de kwalificatiefunctie tegenover de socialisatiefunctie van het onderwijs (APS, 1973). De Gesamtschule is een alternatief voor de drie schooltypen Hauptschule, Realschule en het Gymnasium, binnen het Duitse middelbaar onderwijs. Binnen de Gesamtschule kunnen leerlingen op de drie bovengenoemde niveaus hun diploma behalen. Kortom, de Gesamtschule is een geïntegreerde scholengemeenschap (Busse, Berkhof en Meijer, 2006). Volgens Rolff (APS, 1973) is de Gesamtschule ontstaan in het pleidooi voor een school die rationeel en effectief werkt, daarnaast kan zorgen voor gelijke onderwijskansen en sociale integratie en tevens meer jongeren mobiel maakt met behulp van een flexibele onderwijsorganisatie met doorstroommogelijkheden. Een dergelijke school kwam destijds tot stand uit twee maatschappelijke trends: industrialisatie en het streven naar een democratie. De industrialisatie ging gepaard met verhoging van de lonen en levensstandaard, een vergrote mondiale concurrentie en meer infrastructurele investeringen. Dit zorgde ook voor scholen voor een verzwaring van de kostenlast, die volgens Rolff gereduceerd kon worden door het onderwijs te rationaliseren. Dit kon bijvoorbeeld door grotere schooleenheden en een versnelde doorstroom te realiseren. Naast de kostenlast, is de arbeidsstructuur ten gevolge van de industrialisatie veranderd. Door mechanisatie en automatisering is een kloof ontstaan

tussen 'hoofd- en handarbeid'. De Gesamtschule kan rekening houden met deze kloof door ervoor te zorgen dat leerlingen uit verschillende lagen van de bevolking geïntegreerd werden in een breed 'opvoedingscentrum'. Tenslotte heeft de industrialisatie voor een verdergaande technologisering gezorgd. Dit leidde tot snelle veranderingen op de arbeidsmarkt. De Gesamtschule is een flexibele onderwijsorganisatie die met deze snelle veranderingen om kan gaan (APS, 1973).

Naast de industrialisatie kwam de vraag naar een nieuwe school voort uit het streven naar democratie en gelijkheid (nivelleren van sociale achtergronden). Uit de industrialisatie en democratisering vloeit volgens Rolff (1973) onder andere de tegenstrijdigheid tussen enerzijds maatschappelijke integratie en anderzijds selectie op grond van individuele prestatie voort. Omdat ten gevolge van de industrialisatie een kloof is ontstaan tussen 'hoofd- en handarbeid' is de belofte om gelijke kansen te bieden aan iedereen moeilijk waar te maken. Volgens Rolff (1973) is door de rationalisering van het onderwijs, het onderwijs op individualistische prestatieconcurrentie gericht waarbij de selectie op grond van individuele prestaties verscherpt is. Volgens Rolff (1973) moet het onderwijs van de Gesamtschule zich niet teveel richten op het één of het ander. De Gesamtschule kan naast een focus op maximaal rendement, als antwoord op bovengenoemde trends, ook geschikt zijn als emancipatieschool; de ontwikkeling van individuele mogelijkheden van kinderen mogelijk maken (APS, 1973, p. 10). Socialisatie en kwalificatie zijn dan wel degelijk te integreren in de Gesamtschule.

In dit onderzoek wordt de spanning tussen de meer kwalificerende functie van het onderwijs enerzijds, en de socialiserende functie anderzijds belicht. Deze functies leiden namelijk tot een aantal competenties en hieruit voortvloeiende prestatie indicatoren. De veronderstelling is namelijk dat een kwalificerende functie in het onderwijs, leidt tot harde prestatie indicatoren die gemakkelijk kwantificeerbaar zijn, terwijl sociale competenties wellicht moeilijker meetbaar te maken zijn en leiden tot zachtere prestatie indicatoren. Met deze studie kan inzicht gegeven worden hoe verschuivingen in prestatie indicatoren tot stand zijn gekomen. Een voorbeeld van een dergelijke verschuiving in prestatie indicatoren is de meetafname van de Citotoets. Aanvankelijk werd de toets in het midden van het laatste schooljaar van de basisschool afgenomen, waardoor het laatste halfjaar niet meer volledig werd benut. Minister van Bijsterveldt heeft besloten om de Citotoets te verplaatsen naar april/mei (Rijksoverheid, 2011). Het doel van de Cito is hierdoor ineens fundamenteel anders geworden. Namelijk, de Cito resultaten zijn met deze verplaatsing pas bekend als de leerling al een voorbereidende keuze voor het vervolgonderwijs heeft moeten maken. De Citotoets

dient steeds meer als instrument om te bepalen of scholen voldoende onderwijsresultaten behalen, in plaats van de leerling een indicatie te geven van zijn/haar capaciteiten voor het vervolgonderwijs. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de Citotoets nu meer als kwalificatie/selectie instrument is gaan dienen, ten koste van de adviesfunctie van basisscholen voor het vervolgonderwijs. Dit onderzoek maakt dergelijke verschuivingen binnen het onderwijs zichtbaar en geeft verklaringen voor deze verschuivingen.

1.3. De opdrachtgever

Deze studie komt voort uit een vraag van een onderwijsadviesbureau te Utrecht: APS. Het APS heeft een documentenanalyse uitgevoerd naar de verwachte opbrengsten in het onderwijs ten tijde van kabinet Balkende 2-4 (2003-2010). Uit deze analyse bleek dat het toenmalige onderwijs zich typeerde als zijnde prestatiegericht en kwalificerend (een focus op selectie bij leerlingen en docenten in het onderwijs) (De Bruïne, 2010). Dit had volgens het APS tot gevolg dat er meer druk op scholen kwam te liggen om voor een efficiëntere bedrijfsvoering te zorgen. APS wil nu weten in hoeverre deze focus op prestaties nog te verwachten is met een nieuw aangetreden kabinet, Kabinet Rutte (2010-). Zij wil weten wat centraal staat in het toekomstige onderwijsbeleid en wat het onderwijsveld (zoals schoolbesturen) van dit beleid vindt. APS staat er voor een ontwikkelingsgerichte focus op leren te hanteren en verwacht dat het onderwijs ten tijde van Kabinet Rutte (2010-) zich, net als ten tijde van kabinet Balkende 2-4 (2003-2010), richt op prestaties en individuele concurrentie. De organisatie wil dan ook weten of het beleid inderdaad nog als prestatiegericht te typeren valt om hiermee te bezien wat dit voor hun organisatievisie en activiteiten betekent. Zij wil haar activiteiten toespitsen op het nieuw aangetreden Kabinet Rutte (2010-). De resultaten uit dit onderzoek kunnen alvast een eerste bijdrage leveren aan deze wens vanuit APS, door verschuivingen in competenties en prestatie indicatoren weer te geven. Allereerst volgen nu de vragen die in dit onderzoek centraal staan.

1.4. Vraagstelling

In dit onderzoek zal de verschuiving die het afgelopen decennium heeft plaatsgevonden van sociale en ontwikkelingsgerichte competenties naar meer cognitieve en kernkwalificerende competenties in het primair onderwijs bestudeerd worden. Dit heeft geleid tot een aantal onderzoeksvragen.

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

‘Hoe kan verklaard worden dat sociale competenties veel sterker op de achtergrond zijn geraakt bij de beoordeling van de kwaliteit van het primair onderwijs ten opzichte van meer kwalificerende cognitieve competenties?’

De hoofdvraag wordt ondersteund door een aantal deelvragen:

- ‘Welke competenties voor leerlingen en scholen zijn er binnen het huidige primair onderwijs te onderscheiden met behulp van literatuur?’
- ‘Welke prestatie indicatoren is het afgelopen decennium in het primair onderwijs tot stand gekomen, voortvloeiend uit de hierboven genoemde competenties?’
- ‘Met welk (e) doel (en) zijn deze prestatie indicatoren tot stand gekomen?’
- ‘Welke ontwikkelingen in het belang van de competenties en hiermee samenhangende prestatie indicatoren in het primair onderwijs hebben plaatsgevonden in het afgelopen decennium?’
- ‘Hoe kunnen de gevonden ontwikkelingen in het belang van de competenties en de hiermee samenhangende prestatie indicatoren in het primair onderwijs worden verklaard?’

De vragen worden beantwoord door een aantal actoren centraal te stellen: de politiek, de Onderwijsinspectie, het onderwijsveld en de ouders van leerlingen.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Binnen de wetenschappelijke literatuur bevestigen onderwijsstudies dat het belang van evidence based beleid is toegenomen en dat onderwijsbeleid meetbaar gemaakt moet worden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010). De vele prima- cohort onderzoeken zijn voorbeelden van dergelijke studies waarbij prestatie indicatoren als richtlijn worden genomen om resultaten te meten in het onderwijs. Uit eerder literatuuronderzoek komt een onderscheid tussen cognitieve en sociale competenties tot uiting welke door middel van prestatie indicatoren gemeten worden. Dat de prestaties op de cognitieve competenties voornamelijk als kwalificatiefunctie zijn gaan gelden ten koste van de sociale competenties en hiermee socialiserende functie van het onderwijs, is de specifieke invalshoek van deze studie. Hier gaat immers bestudeerd worden hoe sociale competenties binnen het primair onderwijs zich het afgelopen decennium verhoud hebben tot cognitieve competenties en hoe dit te verklaren valt. Hierin ligt de relevantie van dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst. Allereerst is antwoord gegeven op de eerste deelvraag van deze studie. Daartoe zijn de competenties binnen de literatuur beschreven en geclusterd. Vervolgens zal een theoretisch beleidsraamwerk beschreven worden. Het theoretische raamwerk biedt handvatten om grip te krijgen op dit onderzoek en zal ondersteund worden met wetenschappelijke literatuur. Na de beschrijving van dit theoretische kader zijn een aantal hypothesen geformuleerd.

2.1. Competenties in het primair onderwijs

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: *‘Welke competenties voor leerlingen en scholen zijn er binnen het huidige primair onderwijs te onderscheiden met behulp van literatuur?’* Hier wordt beschreven welke competenties van belang zijn om te kunnen leren. De veronderstelling is dat competenties relatief stabiel zijn over tijd. Echter, de waardering en het belang van deze competenties zijn aan verandering onderhevig. In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende definities bekend van competenties. In deze studie wordt gebruik gemaakt van de definitie van Westhoff (2006) voor competenties in het hoger onderwijs: *‘...geïntegreerde combinaties van kennis (het wat) en vaardigheden (het hoe) en houdingen, gericht op toepassing ervan’* (Westhoff, 2006, p.1).

De volgende categorieën in competenties zijn te onderscheiden:

- *Cognitieve competenties* die harde prestatie indicatoren opleveren (met als variabelen: resultaten Citotoetsen) en ter selectie dienen voor leerlingen en scholen (leerlingen doorstroom, advies middelbare school).
- *Sociale competenties* die zachte prestatie indicatoren opleveren (met als variabelen: uitkomst op gestandaardiseerde vragenlijsten) en tevens ter selectie dienen voor leerlingen en scholen (leerlingen doorstroom, advies middelbare school). De sociale competenties zijn moeilijker meetbaar (Inspectie van Onderwijs, 2011) waardoor een verwachting is dat prestatie indicatoren vooral op de cognitieve competenties zijn gebaseerd.

Cognitieve competenties

Driessen, Doesborgh, Ledoux, Overmaat, Roeleveld en van der Veen (2005) maken in hun onderzoek een onderscheid tussen cognitieve en niet-cognitieve competenties in het primair onderwijs. De cognitieve competenties betreffen onder andere taal, rekenen, begrijpend lezen en studievoordigheden. Meelissen en Doornekamp (2004) hebben ook onderzoek gedaan naar cognitieve vakken, namelijk de exacte vakken rekenen en biologie in het primair onderwijs bij leerlingen van groep 6. Zij constateren dat de meerderheid van de scholen natuuronderwijs als apart vak onderwijst. Deze lessen worden voornamelijk ingericht door biologie en fysieke aardrijkskunde. Aan natuur- en scheikunde wordt volgens hen minder aandacht besteed. Biologie en aardrijkskunde blijken getoetst te worden op te behalen cognitieve competenties. Uit het rapport 'analyse en waardering van de opbrengsten' (Inspectie van onderwijs, 2010) blijkt bovendien op de volgende cognitieve prestatie indicatoren beoordeeld te worden: taal, rekenen/wiskunde, technisch en begrijpend lezen (door middel van onder andere Cito eindtoetsen en entreetoetsen). Greven & Letschert (2006) hebben namens het SLO tevens een aantal cognitieve kerndoelen beschreven die in de lessen aan de orde dienen te komen. Deze betreffen onder andere Nederlands, Engels en Rekenen/Wiskunde.

Sociale competenties

Naast de cognitieve competenties, blijken ook sociale competenties van belang te zijn. Zowel ten Dam (2002), Hoogenkamp en Struiksma (2003) als de Onderwijsinspectie (2011) (de Onderwijsinspectie is tevens een bestudeerde actor later in de resultatenanalyse) benadrukken dit belang. In het landelijk onderwijsbeleid heeft sociale competentie aandacht gekregen om onderwijsachterstanden aan te pakken. De Onderwijsinspectie (2011) noemt dat naast de Cito-score als uitkomst op cognitieve competenties, scholen een vormende taak dienen te hebben. In 2006 kregen scholen de taak actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. Daarom beoordeelt de inspectie scholen op de sociale kwaliteit: sociale veiligheid, sociale competenties en burgerschap. Echter, de Onderwijsinspectie benoemt dat het nog beperkt mogelijk is om de sociale kwaliteit in kaart te brengen omdat niet alle scholen landelijke standaarden gebruiken waar het de sociale opbrengsten betreft. Enkele competenties uit deze sociale standaarden zijn: 'ervaringen delen', 'aardig doen', 'samen spelen en werken', 'jezelf presenteren' (SCOL, 2011). Driessen et al. (2005) beschrijven ook een aantal sociale competenties. Deze betreffen onder andere: zelfvertrouwen, werkhouding, sociaal gedrag, aanspreekbaarheid in het Nederlands en inzet. Driessen, Doesborgh, Ledoux, van der Veen en

Vergeer (2003) onderscheiden bovendien sociale integratie in het primair onderwijs: leren met andere kinderen om gaan, het hebben van sociale contacten met verschillende groeperingen. Ook Huisman, Pijls, van Hoeij, van Voorst van Beest, Boonaerts en Lens (2003) geven een aantal sociale competenties in het primair onderwijs weer. Deze competenties zijn vergelijkbaar met de Sociale Competentie Observatielijst (SCOL): praten en luisteren, met eigen gevoelens omgaan, opkomen voor jezelf enzovoort. Greven & Letschert (2006) van het SLO, beschrijven als sociale kerndoelen ‘Oriëntatie op jezelf en anderen’, ‘Kunstzinnige oriëntatie’ en ‘Bewegingsonderwijs’.

Omdat enerzijds sociale competenties moeilijk meetbaar blijken te zijn en daarom weinig aandacht krijgen bij de toetsing door middel van landelijke standaarden (Inspectie van Onderwijs, 2011), maar sociale competenties anderzijds steeds meer aandacht krijgen door de wettelijke verplichting van 2006 om burgerschap en sociale integratie op te nemen in de lessen, luidt de tweeledige hypothese:

Hypothese 1.1: Het afgelopen decennium zijn kwalificerende cognitieve competenties van een groter belang dan sociale competenties in het onderwijsbeleid.

Hypothese 1.2: Het afgelopen decennium is het belang van sociale competenties in het onderwijsbeleid toegenomen.

Concluderend, blijken er een aantal cognitieve en sociale vaardigheden centraal te staan in het onderwijs (zie tabel 1 op de volgende pagina). Op basis van de sociale competenties zijn een aantal ‘hoofdcompetenties’ geformuleerd (tabel 1). De sociale competenties zijn te categoriseren in: sociale cognitie (denkprocessen en kennis over zichzelf en anderen), sociale vaardigheden (gedrag), sociale gevoelens en sociale waardeoriëntaties (Lier & Hoeben, 1997).

Tabel 1. *Competenties in het basisonderwijs voor leerlingen en scholen*

Competenties	Cognitieve competenties	Sociale competenties
<i>Leerlingen</i>	-Nederlandse taal -Engelse taal -Rekenen -(Begrijpend) lezen -Biologie -Fysische Aardrijkskunde	-Sociale cognitie -Sociale vaardigheden -Sociale waarden -Sociale gevoelens
<i>Scholen (volgens Onderwijsinspectie en SLO)</i>	-Taalresultaten -Rekenresultaten/ wiskunde resultaten -Leesresultaten	-Burgerschap (participatie en integratie) -Sociale competenties -Sociale veiligheid -Kunstzinnige oriëntatie -Bewegingsonderwijs

2.2. Een raamwerk over beleidsverandering

De prestatie indicatoren die voortvloeien uit de hierboven genoemde competenties passen binnen een theoretisch raamwerk over beleidsverandering. Competenties worden als stabiel verondersteld, maar de inzet op bepaalde competenties kan veranderen door verschuiving in het belang dat gehecht wordt aan bepaalde prestatie indicatoren. Sabatier (1998) beschrijft een raamwerk over beleidsverandering en baseert zijn theorie op de ideeën over beleidsverandering van Heclo (1974, zoals verwezen in Sabatier, 1998). Heclo ziet beleidsverandering enerzijds als een uitkomst van grootschalige sociale, economische en politieke veranderingen, en anderzijds als een uitkomst van strategische interactie van mensen binnen een beleidsveld. Sabatier (1998) borduurt verder op zijn ideeën door een conceptueel raamwerk te creëren. Dit raamwerk is, in enigszins aangepaste vorm, afgebeeld in onderstaand figuur 1 op de volgende pagina.

Dit raamwerk houdt in het kort het volgende in. Het beleid subsysteem, C in figuur 1, bestaat uit actoren die betrokken zijn binnen hetzelfde beleidsveld en hetzelfde beleidsprobleem aanpakken. Deze actoren kunnen zich aggregeren tot een coalitie. Een coalitie is een verzameling van actoren die dezelfde kernwaarden delen met betrekking tot het beleidsveld en over dezelfde probleemperecepties en hulpmiddelen beschikken om een beleidsprobleem aan te kunnen pakken (1 en 2 in kader C). De coalitie zet haar eigen strategieën (3 in kader C) en activiteiten in om tot beleid te komen. De beleidsprogramma's zorgen voor *output*, ofwel beleidsuitkomsten. De beleidsuitkomsten kunnen ertoe leiden dat beleidsovertuigingen en hulpmiddelen van de coalitie weer veranderen (pijl 4.a. en 4.b.). Echter, de veronderstelling luidt dat de kernwaarden/beleids-overtuigingen relatief stabiel zijn gedurende een decennium, en dikwijls alleen veranderen onder hoge druk van externe invloeden (B in figuur 1).

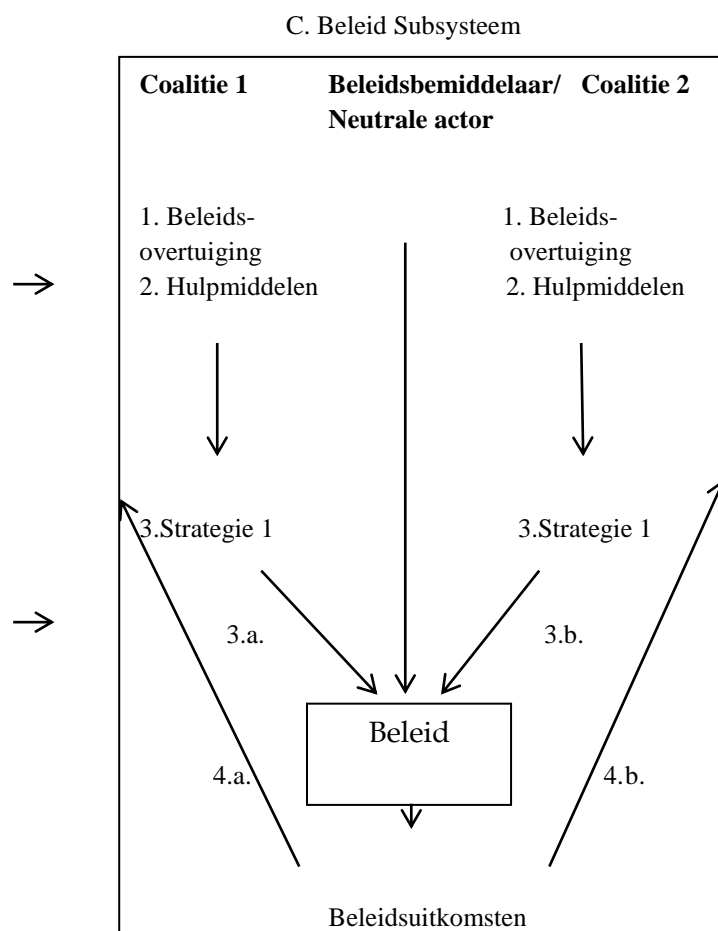
Figuur 1. *Aangepaste vorm van het raamwerk van Sabatier (1998)*

A. Stabiele parameters

1. Basisattributen van het probleemgebied
2. Basis distributie van natuurlijke hulpbronnen
3. Fundamentele socio-culturele waarden en sociale structuur
4. Basis constitutionele structuur (legale regels, normen)

B. Dynamische parameters

1. Veranderingen in socio-economische omstandigheden en technologische ontwikkelingen
2. Veranderingen in regeringscoalities
3. Beleidsbeslissingen en impacts van andere subsystemen



Naast de coalities, zijn er de zogenoemde *'policy brokers'*, ofwel beleidsbemiddelaars, die voor consensus zorgen wanneer de spanningen tussen de verschillende coalities binnen een beleidsveld te hoog oplopen door afwijkende kernwaarden, probleempercepties, hulpmiddelen en strategieën. Zij zijn politiek neutraal.

Het beleidsveld met de daartoe behorende coalities, heeft te maken met invloeden van externe factoren (A en B, figuur 1). Deze invloeden kunnen beleidsveranderingen teweegbrengen. Zowel de invloeden van relatief stabiele, als de meer dynamische parameters kunnen tot beleidsveranderingen binnen het beleidsveld leiden. Onder stabiele parameters (A in figuur 1) verstaat Sabatier (1998) onder andere de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, culturele waarden, sociale structuren en wettelijke structuren (constituties, regelgeving). Deze parameters zijn relatief stabiel in de tijd. De meer dynamische parameters (B in figuur 1) hebben betrekking op socio-economische gebeurtenissen, technologische ontwikkelingen, veranderingen in coalitievorming van de regering, en beleidsbesluiten van andere beleidsvelden/subsystemen die doorwerken op het eigen beleidsveld/subsysteem.

Binnen dit raamwerk van beleidsveranderingen, vindt volgens Sabatier beleidsgericht leren plaats. Hij verstaat hieronder het voortdurende proces van verschuivende kernwaarden/beleidsdoelstellingen en beleidsintenties van de actoren binnen het beleidsveld. De beleidsdoelstellingen van een coalitie zijn echter relatief moeilijk te veranderen van binnenuit het subsysteem (kader C) omdat ze uit een diep gewortelde normatieve structuur bestaan. Toch kan binnen het subsysteem geleerd worden wanneer nieuwe kennis, inzichten en ervaringen, de oude waarden aantasten en een veranderende blik op de probleemperceptie geven (Sabatier, 1998, p. 133). Beleidsgericht leren vindt echter meestal plaats door middel van druk van de externe factoren (A en B in figuur 1). Beleidsgericht leren door druk van de externe actoren, wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf. In de paragraaf zal beschreven worden wat het model van Sabatier (1998) nu betekent voor dit onderzoek.

2.3. Het onderzoek binnen de context van het raamwerk

In dit onderzoek wordt gekeken naar de dynamische externe parameters (kader B) en de verhoudingen tussen de coalities binnen het onderwijs beleidsveld (kader C). De stabiele parameters worden buiten beschouwing gelaten.

Dynamische parameters van invloed op het onderwijsbeleidsveld (kader B)

De dynamische parameters van het onderwijsbeleidsveld betreffen de meritocratische samenleving, de hieruit voortvloeiende ‘performance paradox’, en veranderende regeringscoalities.

Meritocratie

Zoals uit de inleiding van dit onderzoek al is gebleken, heeft het APS (APS, 1973) in een conferentiebundel, Rolff’s ideeën over de Gesamtschule in het licht van een aantal maatschappelijke trends gezien (industrialisatie en het streven naar een democratie/gelijkheid). Hierdoor ontstond een tegenstrijdig onderscheid in het onderwijs tussen maatschappelijke integratie enerzijds en individuele concurrentie anderzijds. Bovendien zijn er een aantal trends en hieruit voortvloeiend uitdagingen met betrekking tot het hedendaagse onderwijs gesignaleerd in de Kennisagenda (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010) zoals het streven naar een kenniseconomie. Deze trends bepalen de context van waaruit beleidsveranderingen in het onderwijsveld begrepen kunnen worden. Naast deze genoemde maatschappelijke trends, lijkt een andere algemene trend van groot belang te zijn in de hedendaagse samenleving. De rol van opleiding als sleutel tot maatschappelijk succes blijkt namelijk steeds meer te zijn gaan gelden. Dit leidt tot wat Bovens en Wille een ‘meritocratische samenleving’ noemen. Meritocratie komt voort uit het Engelse begrip ‘*merit*’, wat ‘verdienste’ betekent. Bovens en Wille (2011) ontleen veel van hun ideeën aan een klassiek socioloog, genaamd Micheal Young. Young (1962) beschrijft hoe Groot Brittannië tussen 1870- 2033 een meritocratische samenleving is geworden. Volgens Young (1962) bepalen intelligentie en doorzettingsvermogen deze *merit*, ofwel ‘verdienste’. Het gaat er hierbij om hoe men talent gebruikt om tot verdienste te komen. Deze verdienste drukt zich uit in een sociaal economische positie in de maatschappij. Bovens en Wille (2011) stellen dat deze verdienste nog steeds van belang is in de hedendaagse samenleving, maar tegenwoordig uitgedrukt wordt in termen van onderwijskwalificatie. Zij definiëren de meritocratische samenleving als een diplomademocratie:

‘... een democratie waarin burgers meer politieke invloed hebben naar gelang hun opleidingsniveau, gemeten in termen van hun hoogst behaalde diploma, hoger is.’ (Bovens & Wille, 2011, p.13).

Opleiding heeft in deze definitie een kwalificerende functie. De meritocratie kan een verklaring bieden voor de toenemende kwalificatiefunctie van het onderwijs. Opleiding geeft je toegang tot posities in de maatschappij, maar kan tevens anderen uitsluiten deze posities in te nemen. Volgens Bovens en Wille (2011) leven we in een democratisch land waarin opleiding een hoog aanzien heeft en de zogenoemde ‘merit’ weerspiegelt. De druk op opleiding als kwalificatiefunctie, kan een verklaring zijn voor het feit dat tegenwoordig harde prestatie indicatoren zijn gaan gelden binnen het onderwijs. Harde prestatie indicatoren dienen eerder als kwalificatiemethode dan ‘zachte’ prestatie indicatoren omdat ze eenvoudiger te meten zijn.

De ‘Performance paradox’

Cognitieve competenties zijn makkelijker meetbaar te maken dan sociale competenties. Een consequentie hiervan zou kunnen zijn dat de focus op het meetbare komt te liggen. In dit geval zijn dit dus de cognitieve competenties. Van Thiel en Leeuw (2002) beschrijven de consequenties van prestatiemeting en monitoring. ‘New Public Management’ heeft er volgens hen voor gezorgd dat de nadruk op het meten van uitkomsten belangrijker is geworden. Het doel van New Public Management (NPM) was om de efficiency en effectiviteit van beleidsimplementatie te vergroten. Bij NPM worden ‘performance indicators’ gebruikt om prestaties van beleid te kunnen meten. Ook de publieke sector, en hiermee het onderwijs, heeft te maken met de ontwikkelingen van NPM. De publieke sector maakt steeds meer gebruik van prestatie indicatoren om uitkomsten te kunnen meten. Dit brengt een aantal consequenties met zich mee (Van Thiel & Leeuw, 2002). Van Thiel & Leeuw spreken in dit verband over de zogenoemde ‘*performance paradox*’. Om te illustreren wat zij hieronder verstaan, zal het onderwijsbeleid als voorbeeld worden genomen. Om te kunnen beoordelen op beleidsprestaties worden instrumenten, ofwel prestatie indicatoren, ingezet. In het onderwijsbeleid kunnen de prestaties van scholen onder andere gemeten worden door de prestatie indicator ‘uitkomsten op Citotoetsen’. De Onderwijsinspectie zet dit instrument in om de prestaties en kwaliteiten van leerlingen en scholen te kunnen meten. De scholen zullen er alles aan doen om te bewerkstelligen dat hun leerlingen goed presteren. Zij kunnen namelijk bij hogere scores op de Citotoetsen, een positieve naam krijgen als school en dit levert een hoger schoolbudget op als gevolg van nieuwe leerling aanmeldingen. Het gevolg is dat scholen gaan proberen het instrument te bespelen. Dit kan op verschillende manieren. Zo kunnen scholen de leerlingen gaan trainen voor de toets of zelfs helpen tijdens het maken van

de toets. De consequentie hiervan is dat niet de feitelijke prestaties, maar het leereffect van de leerling op het bespeelde instrument, de Citotoets, gemeten wordt. Dit leereffect bestaat uit de oefening en training op hetgeen gemeten zal worden. De kwaliteiten van zowel de leerling als de scholen worden zo niet gemeten, terwijl dit aanvankelijk wel het doel van de prestatie indicator was.

De focus op kwantificeren en meetbaar maken door middel van ‘*performance management*’ en ‘*New Public Management*’, heeft er wellicht toe geleid dat competenties binnen het onderwijs meetbaar gemaakt moesten worden. De Onderwijsinspectie monitort de prestaties op de competenties in het onderwijs. Zij gebruiken hiervoor meetinstrumenten. In feite bepalen zij voor een groot deel welke prestaties gemeten gaan worden. Het instrument voor sociale competenties wordt nog niet overal op scholen gebruikt (Inspectie van Onderwijs, 2011). De Onderwijsinspectie heeft vooral kwantificeerbare normen/standaarden om de prestaties van scholen te meten. Dit doet zij aan de hand van cognitieve prestaties van leerlingen. Op basis van de studie van Van Thiel en Leeuw (2002) is de volgende hypothese opgesteld:

Hypothese 2: De toename van het belang van cognitieve competenties is onder andere toe te schrijven aan de toenemende meetbaarheid in de publieke sector in het afgelopen decennium.

Veranderingen in regeringscoalities

Veranderende regeringscoalities hebben, naast de genoemde meritocratie en het toenemend meetbaar willen maken van beleid, tevens invloed op het onderwijsbeleid. Het huidige kabinet Rutte (2010-) pleit bijvoorbeeld voor een aantal bezuinigingen in het onderwijs en pleit er tevens voor om een kwaliteitsslag te slaan zodat Nederland tot de top vijf van kenniseconomieën gaat behoren. Dit zorgt ervoor dat sommige aspecten binnen het onderwijsbeleid meer aandacht krijgen, een nadruk op bepaalde competenties en prestatie indicatoren komt te liggen en zodoende actoren binnen het onderwijs coalities vormgeven op basis van gedeelde beleidsovertuigingen met betrekking tot het onderwijsbeleid.

Breeman et al. (2009) hebben de Nederlandse troonreden tussen 1945 en 2007 geanalyseerd. Tijdens de troonreden worden de belangrijkste beleidsvoornemens van de regering voor het komende jaar gepresenteerd. De veronderstelling luidt volgens de auteurs, dat de nieuw gekozen regering, de troonrede zal gebruiken om nieuwe onderwerpen op de nationale agenda te plaatsen. Breeman et al. concluderen dat nieuw gekozen regeringen

slechts gering beleidsonderwerpen veranderen en dat: ‘...veranderingen in coalities geen aanleiding lijken te geven om beleidsonderwerpen te wijzigen (Breeman et al., 2009, p. 44).

Men zou volgens Breeman et al. echter verwachten dat coalities die zijn ontstaan na regeringsformaties, ertoe leiden dat er nieuwe beleidsonderwerpen aan bod komen, die in de troonrede tot uiting komen. Breeman et al. (2009) geven drie verklaringen waarom hiervan geen sprake is. De eerste verklaring is dat de troonrede slechts als symbolische functie geldt en minder de nadruk op beleidsvoorstellen legt. Deze verklaring lijkt het minst evident te zijn omdat het beleid heel uitgebreid besproken wordt tijdens de troonrede. Ten tweede, lijken de geringe veranderingen in beleidsonderwerpen met de komst van nieuwe regeringen, in de aard van het Nederlandse politieke stelsel te liggen. In Nederland heerst er de politiek van consensus en compromissen sluiten (ook wel het poldermodel genoemd). Deze compromissen zijn al in een te hoge mate geïnstitutionaliseerd om er voor te zorgen dat veranderingen binnen coalities nog tot een verschuiving van beleidsonderwerpen leidt. De derde verklaring ligt in het feit dat de regeringen allen een gemeenschappelijke set van issues delen. Elke regering signaleert ongeacht zijn coalitiesamenstelling een aantal gemeenschappelijke beleidsproblemen. Als deze laatste verklaring inderdaad geldt, dan betekent dit dat de grootste verschillen na regeringsveranderingen niet te vinden zijn in de aandacht voor beleidsonderwerpen en/of –problemen, maar in de oplossingen voor de problemen en in de definitie van de beleidsproblemen (Breeman et al., 2009, p. 44).

Sabatier (1998) kent, zoals gezegd, een grote invloed toe aan externe factoren waar het gaat om beleidsgericht leren. Eén van die factoren betreft de veranderingen in regeringscoalities. Anderzijds kan op basis van het hierboven beschreven onderzoek van Breeman et al. (2009) het tegenovergestelde verondersteld worden: veranderende regeringen leiden tot weinig beleidsveranderingen.

Voor dit onderzoek naar de verschuivingen van competenties en prestatie indicatoren binnen het onderwijsbeleid, zijn op basis van deze bevindingen over de invloed van veranderende regeringscoalities, de volgende tegengestelde hypothesen afgeleid:

Hypothese 3 a: De politieke actoren hebben een grotere invloed dan de andere actoren (Onderwijsinspectie, onderwijsveld, ouders en leerlingen) op de verhouding tussen cognitieve en sociale competenties.

Hypothese 3 b: De politieke actoren hebben een minder grote invloed dan de andere actoren (Onderwijsinspectie, onderwijsveld, ouders en leerlingen) op de verhouding tussen cognitieve en sociale competenties.

Het onderwijsbeleid (kader C)

Nu de dynamische parameters met betrekking tot het onderwijsbeleid zijn beschreven, zal hier kort worden ingegaan op de verhouding van de actoren binnen het beleidsveld zelf. Het onderwijs beleidsveld bestaat namelijk uit een aantal actoren die middelen inzetten om hun beoogde beleidsdoelen binnen het onderwijs te realiseren. Deze middelen betreffen in dit onderzoek de competenties en prestatie indicatoren in het primair onderwijs. Hieronder zullen de actoren en hun middelen beschreven worden.

De actoren

De actoren van het onderwijsbeleidsveld in dit onderzoek betreffen:

- *De politiek/regering*

Politieke wetgeving en veranderende regeringscoalities kunnen leiden tot een inzet op bepaalde competenties en prestatie-indicatoren. Daarom worden in dit onderzoek de politieke besluitvorming en onderwijsambities van kabinetten meegenomen.

- *De Onderwijsinspectie*

De Onderwijsinspectie is onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en beoordeelt of het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs aan de normen van basiskwaliteit voldoen. De kwaliteit van het onderwijs wordt voor een groot deel bepaald aan de hand van de eindopbrengsten op de meetinstrumenten die zij inzetten.

- *Onderwijsveld (Primair Onderwijsraad, Schoolbesturen, leerkrachten, wetenschappers)*

De Primair onderwijsraad is een adviesorgaan voor de regering. De PO-raad behartigt de belangen van de schoolbesturen. Schoolbesturen, leerkrachten en wetenschappers hebben hun ideeën over welke competenties van belang zijn voor leerlingen in het primair onderwijs.

- *Ouders van leerlingen*

Ouders van leerlingen kunnen zich verenigen om op te komen voor de belangen van hun kinderen. Een voorbeeld van een vereniging is: 'Ouders en Co'. Ook kunnen zij lid zijn van de ouderraad of medezeggenschapsraad van de basisschool van hun kind.

Middelen/prestatie indicatoren en belangen van de actoren

De actoren binnen het onderwijsbeleid zetten hun eigen middelen in om de onderwijsdoelen te kunnen behalen. De politiek hecht bijvoorbeeld waarde aan meetbare onderwijsdoelen. Zij heeft de ambitie om tot de top vijf van kenniseconomieën te gaan behoren. Zij wil de opbrengsten van het onderwijsbeleid daarom continu in kaart hebben. De overheid wil aan de ene kant op de schoolopbrengsten monitoren, maar aan de andere kant scholen autonomie verschaffen. In de loop der jaren is het onderwijs dan ook sterk gedecentraliseerd. Om op het gedecentraliseerde onderwijs toezicht te kunnen houden, is de Onderwijsinspectie als kwaliteitsbewaker aangesteld. In 1993 is de Onderwijsinspectie verzelfstandigd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996). De Onderwijsinspectie gebruikt het zogenoemde 'toezichtkader' als middel om op de onderwijsopbrengsten toe te zien (Inspectie van Onderwijs, 2011). Dit kader bestaat uit de scores op Cito-toetsen, in- door- en uitstroomgegevens, signalen uit media en klachten, jaarstukken (schoolgids en financiële stukken) en sociale gestandaardiseerde vragenlijsten. De zogenoemde Drempeltest en ISI-test zijn ook erkende toetsen, maar de Onderwijsinspectie is voorstander van de Cito. De inspectie meet met de Cito-toetsen de resultaten op de cognitieve competenties lezen, rekenen, studievaardigheden en wereldoriëntatie. De Sociale vragenlijsten worden nog niet door alle scholen gebruikt. Wel beoordeelt de inspectie op kwaliteitsindicatoren met betrekking tot burgerschap en sociale integratie (Inspectie van Onderwijs, 2006). De indicatoren betreffen het onderwijsaanbod (o.a. sociale competenties, school als oefenplaatsen) en de kwaliteitszorg (o.a. visie, verantwoording met betrekking tot burgerschap en integratie).

Naast de Onderwijsinspectie, wordt de overheid in haar beleid ook gesteund door de Primair Onderwijsraad. De Primair Onderwijs is namelijk een adviesorgaan voor de overheid. Zij baseren hun advies op geluiden uit het onderwijsveld en behartigen in feite de belangen van het onderwijsveld. Met hun advies kunnen zij uiteindelijk de overheid adviseren tot bepaalde wetgeving te komen. Schoolbesturen zijn lid van de Primair Onderwijsraad. Ze kunnen zich tevens groeperen in verenigingen van schoolbesturen. Omdat er verschillende typen school zijn (bijvoorbeeld bijzondere en openbare scholen), zullen schoolbesturen ook

verschillende waarden hechten aan bepaalde competenties en prestatie indicatoren. Scholen die gebaseerd zijn op het antroposofische gedachtegoed, de Vrije scholen, zullen wellicht een grotere waarde hechten aan de vorming van het kind aan de hand van sociale competenties, dan dat reguliere scholen dit doen. Zij zullen liever geen gebruik maken van Cito-toetsen die vooral cognitieve competenties meten. Hetzelfde geldt voor ouders van leerlingen. Zij kiezen voor een school die past bij hun visie en gedachtegoed over wat een goede school is.

Concluderend, heeft dit hoofdstuk een theoretisch kader geschetst van waaruit de studie beter begrepen kan worden. Allereerst zijn cognitieve en sociale competenties onderscheiden, waarna het beleidsmodel van Sabatier (1998) is ingevuld. Dit beleidsmodel is ondersteund met wetenschappelijke literatuur over onder andere meritocratie en de ‘performance paradox’. In het volgende hoofdstuk zal de methoden van de studie beschreven worden.

3. Onderzoeksopzet

Onderzoeksmethoden en gegevensverzameling

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, heeft een krantenanalyse plaatsgevonden. Voor de krantenanalyse is gebruik gemaakt van de universitaire krantenbank 'LexisNexis'. Deze analyse heeft in kaart gebracht hoe het belang aan verschillende competenties en prestatie indicatoren zich in de afgelopen tien jaar in het primair onderwijs heeft ontwikkeld en hoe deze ontwikkeling te verklaren valt. Voor de uitwerking van enkele statistische resultaten is gebruik gemaakt van het programma SPSS.

Voor de krantenanalyse zijn artikelen uit de kranten van januari 2001 tot mei 2011 geanalyseerd. Volgens Sabatier (1998) is een decennium het minimale tijdsbestek waarover beleidsveranderingen plaatsvinden. Van alle beschikbare kranten zijn vier kranten voor de analyse geselecteerd: de Telegraaf, De Trouw, de Volkskrant en het NRC- Handelsblad. De kranten zijn politiek gekleurd. Daarom zijn de gevonden krantenartikelen naar krant weergegeven in de grafieken.

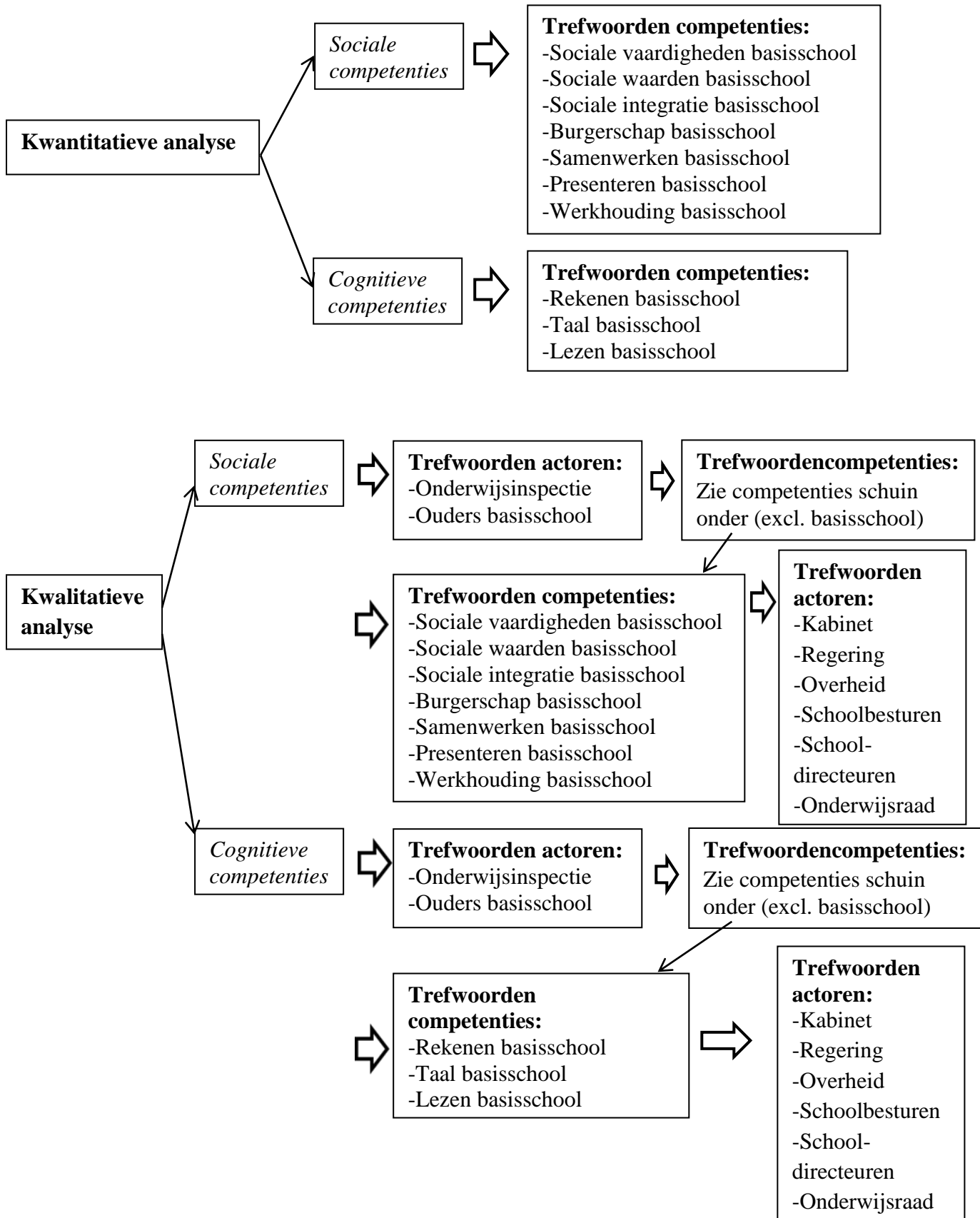
Op basis van een aantal trefwoorden vond de zoektocht naar trends in competenties en prestatie indicatoren *per jaar* plaats. Een overzicht van de trefwoorden is te vinden in bijlage 1 van dit onderzoek. De trefwoorden met betrekking tot sociale competenties waren eerst gebaseerd op abstracte concepten als burgerschap en sociale integratie. Omdat sociale competenties moeilijk te vangen zijn in begrippen, zijn de resultaten uitgebreid met een zoektocht met behulp van de concrete trefwoorden 'samenwerken', 'presenteren' en 'werkhouding'. In tabel 1 (pagina 12) was een overzicht te vinden van alle competenties. Een aantal van de competenties die in deze tabel zijn opgesomd, zijn ingezet als trefwoorden voor de analyse. Deze competenties leverden namelijk relevante artikelen op. Uiteindelijk zijn de volgende trefwoorden gebruikt voor de analyse:

- Cognitieve competenties: 'rekenen basisschool', 'taal basisschool' en 'lezen basisschool'.
- Sociale competenties: 'sociale vaardigheden basisschool', 'sociale waarden basisschool', 'sociale integratie basisschool', 'burgerschap basisschool', 'samenwerken basisschool', 'presenteren basisschool' en 'werkhouding basisschool'.

Bekeken is tevens of de artikelen wel meten wat gewenst is om te meten. Bij 'samenwerken' betekende dit bijvoorbeeld dat goed naar de titel van het krantenartikel werd gekeken om te bezien of samenwerken wel gericht was op een competentie in het basisonderwijs.

De trefwoorden zijn eerst kwantitatief geanalyseerd; opgesomd is hoe vaak bepaalde trefwoorden naar voren zijn gekomen in de afgelopen tien jaar. Hiermee is in kaart gebracht hoe de balans tussen sociale en cognitieve competenties zich ontwikkeld heeft, gebaseerd op de aandacht die de verschillende kranten aan de competenties en prestatie indicatoren gehecht hebben. Naast de kwantitatieve weergave van gegevens, zijn enkele krantenartikelen geselecteerd en inhoudelijk gesynthetiseerd om het belang aan de verschillende competenties te kunnen verklaren. Anders dan bij het kwantitatieve gedeelte van de studie, was de zoekstrategie voor de inhoudelijke synthese *per 10 jaar* weergegeven in LexisNexis voor de verschillende competenties. Daarna zijn hieruit kranten geselecteerd. De zoektermen waren dezelfde als bij het kwantitatieve gedeelte. Echter, binnen de gevonden artikelen met de hierboven genoemde trefwoorden, is met de zoektermen ‘kabinet’, ‘regering’, ‘overheid’, ‘schoolbesturen’, ‘schooldirecteuren’ en ‘onderwijsraad’ verder gezocht naar relevante artikelen. De ene keer is de actor als uitgangspunt genomen voor de zoektocht en is hierbinnen naar verschillende competenties gekeken (Onderwijsinspectie en ouders), de andere keer is de competentie als uitgangspunt genomen en is hierbinnen naar de actoren gekeken (politiek, onderwijsraad, schoolbesturen). Dit was afhankelijk van de hoeveelheid relevante artikelen die met de verschillende trefwoorden opgeleverd zijn. Zie tevens tabel 2 in bijlage 1 voor een overzicht van de gebruikte trefwoorden en figuur 2 op de volgende pagina voor een overzicht van de zoekstrategie. Voor de inhoudelijke synthese is allereerst een samenvatting gemaakt van alle relevante artikelen. Vervolgens is gezocht naar overkoepelende conclusies blijkens de inhoud van de artikelen. Deze conclusies zijn in de resultaten beschreven. De gevonden resultaten worden in het volgende hoofdstuk weergegeven.

Figuur 2. Zoekstrategie met trefwoorden naar competenties en actoren



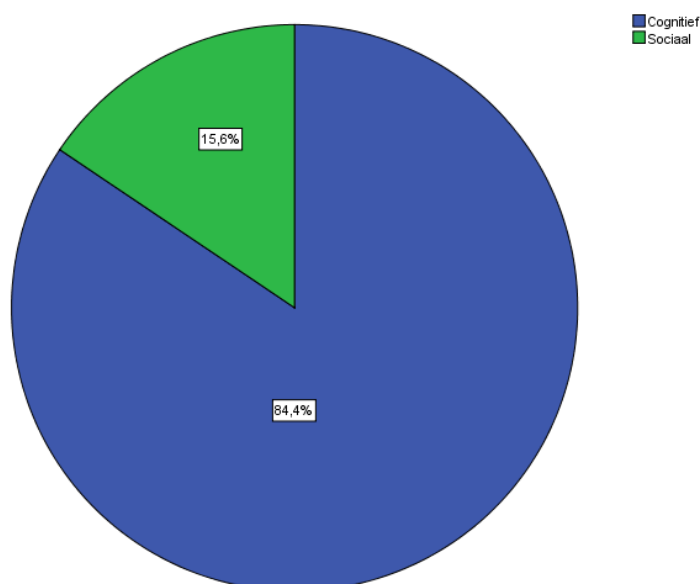
4. Resultaten krantenanalyse

4.1. Belangstelling media voor cognitieve en sociale competenties op de basisschool

Hieronder volgen allereerst enkele tabellen en grafieken die aangeven hoeveel krantenartikelen het afgelopen decennium zijn gevonden op basis van trefwoorden voor cognitieve en sociale competenties op de basisschool. Na deze weergave in tabellen en grafieken, zal een inhoudelijke synthese volgen van de bestudeerde krantenartikelen.

Onderstaand figuur geeft weer hoe de verhouding is tussen het aantal gevonden krantenartikelen gebaseerd op cognitieve en sociale competenties in het afgelopen decennium.

Figuur 3. De procentuele verhouding tussen het totaal van cognitieve en sociale competenties



Uit bovenstaande cirkeldiagram valt op te maken dat het laatste decennium aanzienlijk meer krantenartikelen gericht zijn op cognitieve competenties. Dit zou al een aanwijzing kunnen zijn om aan te nemen dat hypothese 1.1 aangenomen kan worden. Immers, uit figuur 3 blijkt dat de kwalificerende cognitieve competenties van een groter belang zijn dan sociale competenties (hypothese 1.1). Tabel 3 geeft exact weer hoeveel krantenartikelen er *per jaar* zijn gevonden op basis van trefwoorden gericht op cognitieve competenties en sociale competenties. Tevens is de relatieve stijging ten opzichte van het jaar ervoor weergegeven in de tabel.

Tabel 3. Totaal aantal krantenartikelen voor cognitieve en sociale competenties naar jaar en stijging per jaar

Competenties Jaar	Cognitief	Relatieve toe- of afname t.o.v. jaar ervoor	Sociaal	Relatieve toe- of afname t.o.v. jaar ervoor
2001	222	-	42	-
2002	215	-3.1%	39	-7.1%
2003	299	39.1%	58	48.7%
2004	281	-6.0%	63	8.6%
2005	326	16.0%	71	12.7%
2006	376	15.3%	63	-11.3%
2007	396	5.3%	75	19.0%
2008	490	23.7%	77	2.7%
2009	401	-18.2%	82	6.5%
2010- mei 2011	486	21.2%	74	-9.8%
Totaal over decennium	3492	118.9% (van 2001 t.o.v. mei 2011)	644	76,2% (van 2001 t.o.v. mei 2011)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal krantenartikelen gericht op cognitieve competenties en sociale competenties in het basisonderwijs in 2011 is gestegen ten opzichte van 2001 (118.9% voor cognitieve competenties en 76,2% voor sociale competenties). De toenemende aandacht voor sociale competenties bevestigt hypothese 1.2: het afgelopen decennium is het belang van sociale competenties in het onderwijsbeleid toegenomen.

In 2003 bleek de relatieve stijging van zowel de cognitieve competenties (39,1%) als sociale competenties (48,7%) in de kranten het grootst te zijn. Zoals later zal blijken uit de inhoudelijke synthese van de krantenartikelen, luidde in 2003 het advies van de Onderwijsraad om de Citotoets verplicht te stellen voor 6 en 12 -jarigen. Tevens werd voor een verplichte begintoets voor kleuters gepleit. Deze toetsen zouden onder andere reken- en taalprestaties meten en dat kan een verklaring geven voor de gevonden toename van het aantal krantenartikelen gebaseerd op cognitieve competenties. Opmerkelijk is tevens, dat in 2008 de relatieve stijging voor cognitieve competenties groot is (23,7%). Dit valt te verklaren doordat in 2008 commissie Dijsselbloem concludeerde dat de reken- en taalprestaties afgenomen zijn. Zij kwamen samen met de Onderwijsraad tot het advies om

de referentieniveaus taal en rekenen in te gaan voeren. Dit geeft een verklaring voor de relatief grote stijging in 2008 voor de cognitieve competenties.

De algemeen licht toenemende aandacht voor sociale competenties heeft (76,2%, tabel 3), zoals later uit de inhoudelijke synthese zal blijken, voornamelijk betrekking op sociale integratie ten behoeve van het minderhedenbeleid. Door middel van sociale integratie kunnen scholen de positie van minderheden verbeteren. Ook is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor burgerschap. Vanaf 2004 ligt er namelijk het voorstel om sociale integratie en burgerschap op te nemen in de kerndoelen. Vanaf 2006 is opname hiervan in de kerndoelen zelfs verplicht. Echter, er lijkt sprake te zijn van een vertraagde toename wanneer figuur 5 bestudeerd wordt (zie pagina 30). In 2004 heeft er namelijk geen grote toename van het aantal krantenartikelen voor sociale competenties plaatsgevonden en in 2006 is zelfs een afname te signaleren (-11,3%, tabel 3). Opvallend is dat in 2009 de media meer aandacht ging besteden aan de sociale competentie ‘burgerschap op basisscholen’, terwijl dit dus al per 1 februari 2006 verplicht opgenomen diende te worden in de kerndoelen (Inspectie van het onderwijs, 2006). De gesignaleerde toename van de sociale competenties in 2003 (48,7%, tabel 3), is wel te verklaren. Ten tijde van kabinet Balkenende 1 (22 juli 2002- 27 mei 2003) moesten scholen namelijk meer gaan voldoen aan sociale integratie, zoals tevens zal blijken uit de inhoudelijke synthese. Ook hebben meer krantenartikelen uit 2003, betrekking op ‘sociale vaardigheden’ ten opzichte van het jaar ervoor. Een verklaring voor dit gegeven is niet gevonden.

Bovendien blijkt dat, net als uit figuur 3 al bleek, de cognitieve competenties meer resultaten opleverde dan de sociale competenties, terwijl voor de sociale competenties meer zoektermen zijn gebruikt. Op basis van deze bevinding kan gesteld worden dat hypothese 1.1. aanvaard kan worden: het afgelopen decennium zijn kwalificerende cognitieve competenties van een groter belang dan sociale competenties in het onderwijsbeleid.

In onderstaande tabel 4 is een onderscheid gemaakt in de resultaten van de verschillende trefwoorden die gebruikt zijn gericht op cognitieve en sociale competenties.

Tabel 4. *Aantal krantenartikelen gevonden op basis van zoektermen*

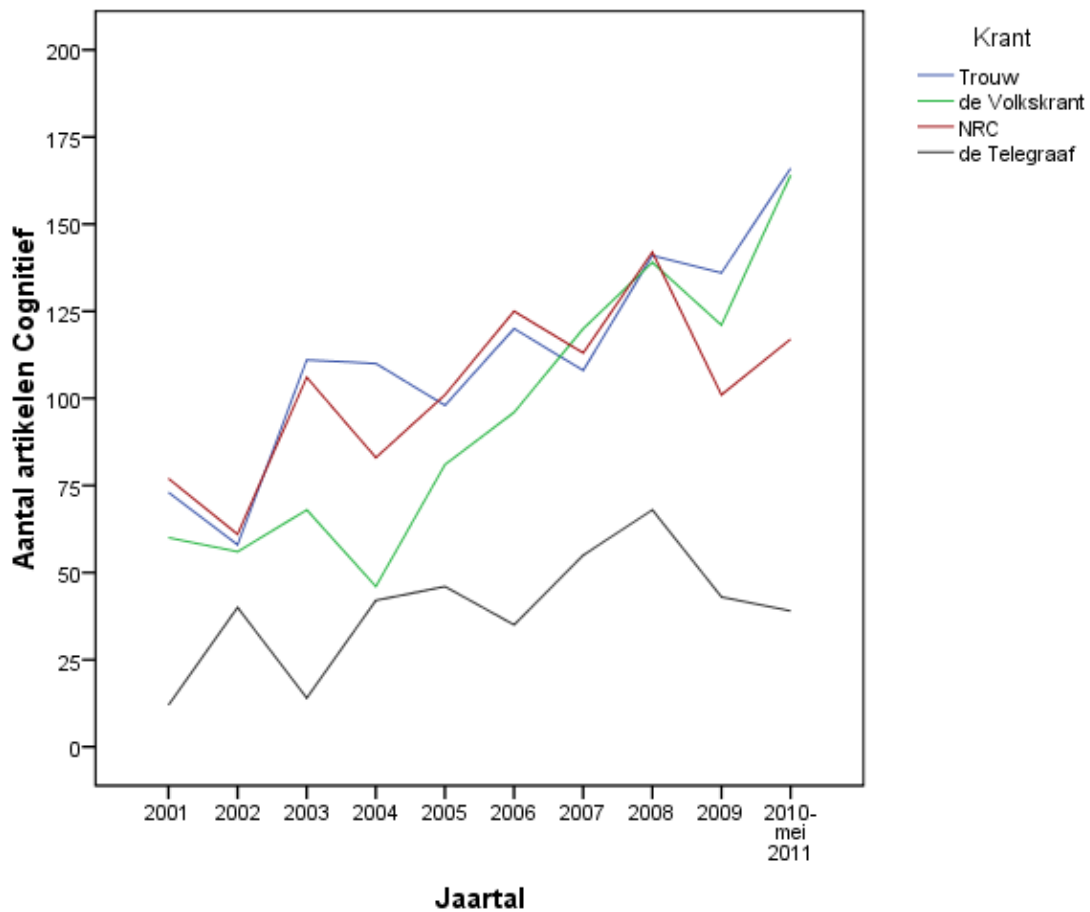
	<u>Aantal krantenartikelen</u>
Taal	1380
Rekenen	1005
Lezen	1107
Soc.vaardigheden	158
Soc.waarden	102
Soc.integratie	167
Burgerschap	105
Samenwerken	67
Presenteren	19
Werkhouding	26

Zoals uit tabel 4 blijkt, wordt de cognitieve competentie ‘taal’ vaker genoemd in de krantenartikelen, namelijk 1380 keer, ten opzichte van de andere cognitieve competenties ‘rekenen’ en ‘lezen’. Een verklaring hiervoor is dat de competentie ‘taal’ veelvuldig ter sprake komt als middel om taalachterstanden van culturele minderheden aan te pakken. Bovendien zou een mogelijke verklaring kunnen zijn, dat de competentie taal veel meer onderwijsvakken omvat dan de overige competenties. Onder taal valt bijvoorbeeld zowel schrijven, spelling als de beheersing van de Nederlandse taal.

Van de sociale competenties bleken ‘sociale vaardigheden’, ‘sociale waarden’, ‘sociale integratie’ en ‘burgerschap’ veel voor te komen in de krantenartikelen. De zoektermen gebaseerd op de meer concrete competenties ‘samenwerken’, ‘presenteren’ en ‘werkhouding’ leverde aanzienlijk minder krantenartikelen op (zie tabel 4). Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat dergelijke competenties verweven zijn in andere competenties en niet als afzonderlijke competentie worden gezien in het onderwijs.

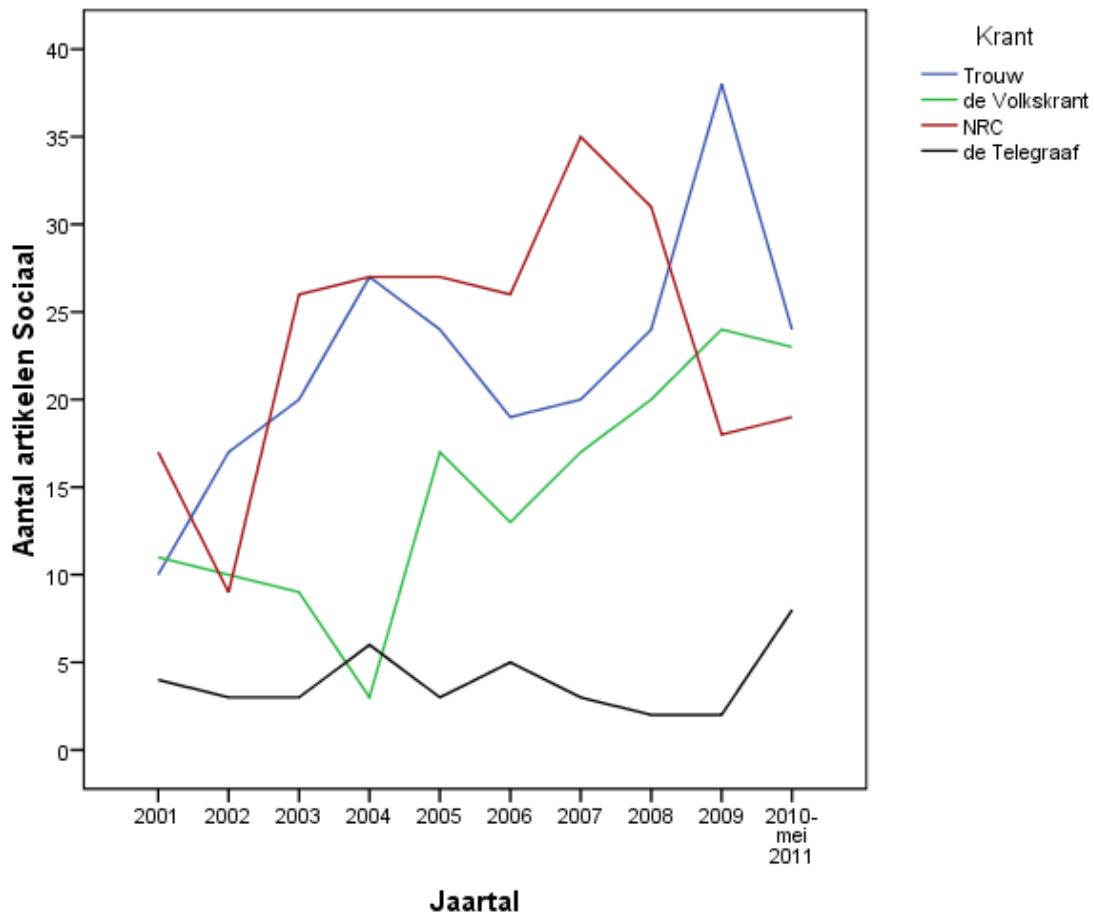
Hierna volgen ten slotte enkele grafieken waarin het aantal krantenartikelen van de cognitieve en sociale competenties per jaar zijn weergegeven. Een onderscheid is gemaakt tussen de verschillende kranten. Merk op dat dat de assen van de grafieken afwijken. Trefwoorden gericht op sociale competenties hebben namelijk minder casussen opgeleverd, waardoor de schaal vertekend zou zijn, wanneer de assen van sociale en cognitieve competenties hetzelfde zouden zijn. Om deze reden zijn de sociale en cognitieve competenties gescheiden door middel van twee grafieken en is de indeling van de schaal verschillend.

Figuur 4. Aantal krantenartikelen met cognitieve competenties naar jaartal



Figuur 4 laat zien dat de Trouw het afgelopen decennium de meeste aandacht heeft geschonken aan cognitieve competenties. De Telegraaf schenkt het minste aandacht aan cognitieve competenties. In 2003 blijkt sprake te zijn van een toename van het aantal krantenartikelen gebaseerd op cognitieve competenties bij de kranten Trouw, de Volkskrant en het NRC-Handelsblad. In 2008 stijgt de aandacht voor cognitieve competenties bij alle kranten. Over het decennium bekeken, blijkt van een lichte stijging voor cognitieve competenties sprake te zijn. Deze bevindingen waren tevens uit tabel 3 op te maken. Figuur 5 laat zien wat de trend van sociale competenties het afgelopen decennium is geweest.

Figuur 5. Aantal krantenartikelen met sociale competenties naar jaartal



Uit figuur 5 blijkt dat het NRC-Handelsblad het afgelopen decennium de meeste aandacht heeft geschonken aan sociale competenties terwijl de Telegraaf het minste aandacht aan sociale competenties heeft besteed (evenals cognitieve competenties). Over het algemeen is een lichte stijging van de aandacht voor sociale competenties in het decennium waar te nemen, wanneer de Telegraaf niet wordt meegerekend. De stijging lijkt minder groot te zijn als bij de cognitieve competenties (figuur 4). Dit was ook al waar te nemen in tabel 3, waar de relatieve stijging van 2001 ten opzichte van mei 2011 van sociale competenties 76,2% bedraagt, terwijl de stijging van cognitieve competenties 118,9% blijkt te zijn.

Opmerkelijk is bovendien dat de Volkskrant zowel bij de cognitieve als bij de sociale competenties ten opzichte van de andere kranten, weinig aandacht besteedt aan de competenties in het basisonderwijs. De Volkskrant staat bekend om haar aandacht voor sociaal-culturele onderwerpen. In dit verband was niet te verwachten dat zij minder aandacht aan competenties zouden besteden. Hiervoor is geen verklaring gevonden.

4.2. Synthese van inhoud krantenartikelen voor verschillende onderwijsactoren

Na de beschrijving van de belangstelling die de verschillende kranten hebben voor cognitieve en sociale competenties op basisscholen, wordt in deze paragraaf de inhoud van enkele gevonden artikelen beschreven en gesynthetiseerd. Voor deze analyse wordt de rol van verschillende actoren, hun belang voor bepaalde competenties en de ontwikkelingen binnen de actoren en prestatie indicatoren weergegeven.

Inhoud krantenartikelen

De inhoud van de gevonden krantenartikelen is vooral gericht op het verbeteren van de cognitieve competenties rekenen en taal. De meest besproken prestatie indicatoren om de kwaliteit van deze competenties te waarborgen zijn de verplicht gestelde referentieniveaus en de scores op de Cito eindtoets. Op de referentieniveaus en de Cito eindtoets is veel kritiek geleverd vanuit het onderwijsveld. Waar het de sociale competenties betreft, blijkt bij sociale integratie vooral het achterstandsbeleid van minderheden centraal te staan. De artikelen richten zich niet op wat de wet van verplichte sociale integratie in het primair onderwijs inhoudt en hoe scholen hieraan invulling (kunnen) geven in de lessen. Voor de sociale competenties samenwerken, presenteren en werkhouding geldt dat de inhoud van de krantenartikelen vooral gericht is opdat het onderwijsveld vindt dat voor dergelijke competenties te weinig aandacht is. De prestatie indicatoren om de kwaliteit van de sociale competenties te meten, betreffen kerndoelen en uitkomsten op sociale vragenlijsten. Over dergelijke prestatie indicatoren zijn tijdens de analyse weinig artikelen gevonden. In de artikelen die wel gevonden zijn, staat beschreven dat sociale integratie en burgerschap in de kerndoelen zijn opgenomen en scholen dit verplicht in hun lessen moeten integreren. Er zijn slechts drie artikelen gevonden over de sociale vragenlijsten.

De actoren en hun belang voor competenties

Politiek

De overheid, het kabinet of de regering met bijbehorende ministers zijn actoren die vallen binnen de politiek. Voor elke kabinetsperiode (vanaf 2001) zijn een aantal artikelen beschreven betreffende het onderwijsbeleid.

De kabinetten van Kok 2 tot en met Rutte hebben gemeen dat zij zich vooral richten op cognitieve competenties, welke gemeten worden via het gestandaardiseerde toetsinstrument: de Cito eindtoets. Hoewel de kabinetten niet zozeer verschillen in hun focus op de competenties, hebben er wel een aantal ontwikkelingen voorgedaan in de verschillende

kabinetten het afgelopen decennium. De meest fundamentele gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in het politieke beleidsveld van het onderwijs betreffen:

- Kabinet Kok- 2 (vanaf 2001 geanalyseerd- 22 juli 2002): Een focus ligt op het achterstandsbeleid bij allochtonen met als doel betere taalprestaties. Het instrument om dit te bereiken is volgens enkele Kamerleden de Cito begin- en eindtoets. Een voorstel ligt om de Citotoetsen verplicht te stellen. Wanneer leerlingen een taalachterstand blijken te hebben, zullen zij verplicht bijles moeten krijgen. Hiervoor zal een begintoets en eindexamen worden geïntroduceerd zodat inzicht komt in de toegevoegde waarde van de school. Tevens wordt ten tijde van dit kabinet gepleit voor autonomie voor scholen. Scholen dienen meer vrijheid te krijgen.
- Kabinet Balkenende 1(22 juli 2002- 27 mei 2003): Scholen moeten gaan voldoen aan sociale integratie en werken aan de kernwaarden van de Nederlandse rechtsgemeenschap. Tevens wordt voor een verplichte begintoets voor kleuters gepleit door Minister van der Hoeven. De toets is omstreden in de Kamer wegens bureaucratie, kosten en stigmatisering van de leerling. Het kabinet heeft bovendien islamscholen hoog op de politieke agenda staan wegens gesignaleerde toename van geweld afkomstig van islamscholen.
- Kabinet Balkenende 2 (27 mei 2003- 7 juli 2006): Naast de focus op Nederlands en Rekenen, acht minister van Van der Hoeven van onderwijs het in 2004 van belang dat basisscholen aandacht besteden aan burgerschapsvorming. Ze wil burgerschapskunde opnemen in de verplichte kerndoelen voor het basisonderwijs, omdat scholen *'een rol hebben bij de opvoeding van kinderen tot verantwoordelijke burgers'*. Dit houdt volgens haar in dat kinderen leren hoe ze met elkaar om moeten gaan, zelfstandig moeten zijn en samenwerken. De Minister kwam in 2005 met een voorstel tot wetswijziging zodat alle scholen, dus niet alleen door de overheid gefinancierde scholen, aan wettelijke kwaliteitseisen moeten voldoen. De kwaliteitsaspecten worden gebaseerd op het aanbod aan leerstof, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen, toetsing en leerresultaten.
- Kabinet Balkenende 3 (7 juli 2006-22 februari 2007): Minister Van der Hoeven wil de rugzakjesregeling aanscherpen met betrekking tot de onderwijssubsidie voor probleemkinderen. Er wordt bovendien serieus overwogen om de Citotoets

verplicht te stellen, zoals blijkt uit de brief van minister Van der Hoeven van Onderwijs aan de Tweede Kamer.

- Kabinet Balkenende 4 (22 februari 2007- 14 oktober 2010): Er is uitgebreid aandacht voor taal en rekenen en de invoering van de zogenoemde referentieniveaus. De aanleiding is dat de commissie Dijsselbloem in haar onderzoek tot de conclusie is gekomen dat het niveau van rekenen en taal is gedaald vergeleken met andere landen. Vrije scholen voelen zich door de focus op taal en rekenen beknot. Enkele Kamerleden wijzen op de consequenties van de grote focus op taal en rekenen. Volgens hen betekent dit dat scholen zich alleen nog maar daar op gaan richten, omdat daarvan de leeropbrengsten gecontroleerd worden. De coalitiepartijen willen de rol van de Inspectie zwaar laten wegen. De Inspectie beoordeelt naast rekenen en taal ook op andere aspecten.
- Kabinet Rutte (14 oktober 2010- heden): Nu pas wordt besloten dat de Citotoets waarschijnlijk verplicht gesteld gaat worden vanaf het schooljaar 2012/2013 voor groep 8 leerlingen van de basisschool. De begintoets is nog in ontwikkeling.

Op basis van deze gebeurtenissen kan gesteld worden dat de ontwikkeling vooral betrekking heeft gehad op de invoering van de Citotoets. Het heeft veel tijd gekost voordat deze daadwerkelijk verplicht is gesteld. Aan sociale competenties is nauwelijks aandacht geschonken. Een enkele keer pleit een minister om burgerschapsvorming op te nemen in de kerndoelen. Echter, over de invulling van burgerschapsvorming in de lessen wordt niet gesproken. Zie voor een uitgebreid overzicht van de inhoud van de artikelen van de politiek tabel 5 in bijlage 2 van dit rapport.

Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie heeft van de politiek de opdracht gekregen de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. In het kort zijn dit de belangrijkste gebeurtenissen omtrent de Onderwijsinspectie:

- In 2001 pleit Minister Hermans van Onderwijs ervoor dat de Onderwijsinspectie ruimere bevoegdheden krijgt. Dit betekent dat niet alleen rapportcijfers tellen, maar ook de sfeer op school goed moet zijn. Dit sluit aan op de vraag van ouders. In 2001 heeft de Tweede Kamer het voorstel van Hermans besproken om een nieuwe Wet op het onderwijstoezicht op te stellen. Inspectie-oordelen moeten openbaar worden. In

2003 moet er een schoolkaart voor het basisonderwijs zijn zodat ouders scholen kunnen gaan vergelijken. Als het aan de Kamermeerderheid ligt krijgt de inspectie ruimere bevoegdheden: niet alleen objectief meetbare resultaten, de Cito-score, maar ook de hoeveelheid aan computers, het zittenblijven, de manier van lesgeven, sfeer op school, ofwel het pedagogische klimaat (NRC-Handelsblad, 10 november 2001 en Trouw, 6 november 2001). Tot nu toe beoordeelt de inspectie een school alleen op deugdelijkheid, zoals leerprestaties en hoeveelheid tijdsbesteding aan rekenen of lezen. De Onderwijsinspectie krijgt met de wet hiermee meer macht omdat ze de bevoegdheid krijgen een uitspraak te doen over de onderwijskwaliteit. Minister Hermans wil scholen enerzijds meer vrijheid verschaffen, anderzijds wordt de Onderwijsinspectie onafhankelijker en zal er een sterkere controle komen. De Tweede Kamer wil tevens dat alle scholen jaarlijks gecontroleerd worden. Minister Hermans van Onderwijs wil echter dat scholen eens in de twee tot drie jaar bezocht worden. De Kamer vindt dat de kwaliteit van scholen niet alleen beoordeeld kan worden door evaluatierapporten van de scholen zelf.

- In 2002 ontwikkelt de Citogroep een toets voor sociaal- emotionele vaardigheden (Trouw, 29 juni 2002). Het zijn vragenlijsten die werkhouding, gedrag en emotionele stabiliteit meten. Scholen blijken behoefte te hebben aan methoden en testen van sociale vaardigheden, omdat de Onderwijsinspectie ook het pedagogische klimaat beoordeelt.
- In 2003 wil de Kamer dat er eisen worden gesteld aan bijzondere scholen (NRC-Handelsblad, 4 november 2003). De Kamer wil dat de Onderwijsinspectie erop toeziet dat deze scholen zich niet met radicale stromingen bezig houden. Ze pleiten voor kerndoelen die de culturele integratie van minderheden bevorderen, zoals actief burgerschap en kennis van liberaal-democratische basiswaarden. In hetzelfde jaar maakt de Onderwijsinspectie zich zorgen over het lerarentekort (de Volkskrant, 17 april 2003). Volgens Kervezee, hoofd van de Onderwijsinspectie functioneert 4 procent van de basisscholen onvoldoende. Daarnaast dreigt bij 15 procent van zowel basisscholen als middelbare scholen een lerarentekort te ontstaan. Een basisschool noemt de Onderwijsinspectie slecht wanneer drie jaar achter elkaar, kinderen niet kunnen lezen, schrijven en rekenen op het niveau van groep acht. Hiervan zou sprake zijn op 300 van de 7000 basisscholen. Op zwakke scholen ontstaan onvervulbare vacatures.

- In 2005 staat het Iederwijs onderwijs ter discussie binnen de Kamer. Een CDA-Kamerlid noemde de Iederwijs scholen ‘veredelde speeltuinen’ (Trouw, 3 september 2005). Het hoofd van de Onderwijsinspectie, Kete Kervezee stelt echter dat Iederwijs net als Montessori, Jenaplan en Dalton scholen kan gaan uitgroeien tot gewaardeerde scholen. Reguliere scholen worden nu nog uitgebreider beoordeeld dan het particuliere onderwijs. De Tweede Kamer wil echter dat dit gaat veranderen. Met betrokken scholen is overleg geweest om strengere voorwaarden op te stellen voor de scholen. Hiervoor wordt een toezichtkader getest en volgend jaar wordt de wet hierop aangepast. Ondanks dat de Onderwijsinspectie dit jaar een negatieve beoordeling aan Iederwijsscholen heeft gegeven, waarop de scholen moesten sluiten, denkt de Onderwijsinspectie dat Iederwijs scholen goed kunnen presteren. Iederwijs scholen zijn echter tegen verplichte toetsen en dit maakt het meten van resultaten moeilijk. Volgens de Inspectie kan men echter ook de vorderingen op lezen beoordelen door kinderen tijdens bezoeken op scholen voor te laten lezen en zijn dus geen standaardtesten nodig.
- In 2005 blijkt uit een onderzoek van Citogroep dat een half procent (ongeveer 1000 leerlingen) op het leesniveau van een 7- tot 8- jarige zit en moeite heeft om een boekje te lezen met de korte verhaaltjes van Jip en Janneke (De Telegraaf, 15 maart 2005). De Inspectie noemt ongeveer 10 % van de 15-jarigen een zwakke lezer. De Citogroep spreekt geen oordeel uit over het wel of niet goed kunnen lezen van de leerlingen, maar de Onderwijsinspectie daarentegen spreekt van een ‘ernstige situatie’. In het onderwijsverslag van afgelopen jaar stelt de inspectie dat op circa de helft van de scholen, één of meer leerlingen zitten die op 8-jarige leeftijd nog helemaal niet kunnen lezen. Dit zou om 10 procent van alle leerlingen gaan. Dit zijn allochtone leerlingen of kinderen van laag opgeleide ouders.
- In 2008 brengt de Onderwijsinspectie een rapport uit over het reken- en wiskundeniveau in het basisonderwijs (NRC-Handelsblad, 2 oktober 2008). Het rapport heeft als titel ‘Basisvaardigheden rekenen-wiskunde in het basisonderwijs’. Uit dit rapport blijkt dat 23 procent van de basisscholen rekenzwak is. Het gevolg is een discussie over realistisch rekenen. Op basis van het onderzoek van commissie Dijsselbloem wordt gesteld dat voor rekenzwakke leerlingen de traditionele rekenmethoden beter werken. Uit het onderzoek ‘Trends in International Mathematics and Science Study’ (Timss), blijkt dat basisscholieren in Nederland sinds 1995

slechter zijn gaan rekenen waardoor Nederland zakt op de internationale ranglijsten (NRC-Handelsblad, 9 december 2008). Minister Plasterk van Onderwijs, de Onderwijsraad, de commissies- Meijerink en –Dijsselbloem en de Onderwijsinspectie hebben bevestigd dat leerlingen slechter presteren op rekenen en taal dan eerder het geval was.

Concluderend, lijkt de Wet op onderwijstoezicht van 2001, waarin de macht van de Onderwijsinspectie groter is geworden, de belangrijkste ontwikkeling te zijn. Hiermee zijn de bevoegdheden van de Onderwijsinspectie vergroot en wordt bij de beoordeling van scholen ook gelet op het pedagogische klimaat. In 2003 zijn er veel artikelen verschenen over de verbetering van taal op islamscholen.

Voor de gevonden krantenartikelen, geldt dat de sociale competenties veelal als middel worden gebruikt voor de integratie van culturele minderheden. Ook lijkt er veel aandacht te zijn voor speciale scholen. Door de gewijzigde Wet op onderwijstoezicht is de aanpak op speciale scholen strenger geworden. Vanaf 2005 richt de Onderwijsinspectie haar pijlen op de tegenvallende lees- en rekenprestaties.

Het onderwijsveld

Schoolbesturen, scholen, onderwijsraad, wetenschappers en onderwijsverenigingen hebben ook zo hun belangen waar het de competenties betreft. In het kort zijn dit de belangrijkste gebeurtenissen die plaatsvonden in het onderwijsveld:

- Scholen beginnen zich te realiseren dat de resultaten van de Cito eindtoetsen op internet openbaar gesteld zijn.
- In 2002 blijkt er spanning bij scholen te ontstaan nadat de Citotoets openbaar is gesteld op het internet. In hetzelfde jaar boycotten een aantal scholen deelname aan de Citotoets. De scholen hebben kritiek op de beperkte focus op taal en rekenen van de Citotoets, het gebruik van de Citotoets voor advies voor de middelbare scholen en de afrekening van scholen op basis van de Citotoets.
- In 2003 adviseert de Onderwijsraad aan het kabinet om 6 jarigen en 12 jarigen te toetsen aan de hand van verplichte Citotoetsen.
- In 2007 verscheen een artikel waarin staat dat basisscholen kunst en cultuur meer wil laten integreren in het onderwijsprogramma. Vanaf 2004 is voor scholen door de overheid de regeling Versterking Cultuureducatie in het Primair Onderwijs beschikbaar gesteld. Hiermee is het doel cultuureducatie te 'verankeren in het

beleid'. Cultuureducatie bestaat uit drama, muziek en beeldende kunst. Hiermee leren leerlingen creativiteit en samenwerken. In hetzelfde jaar blijkt uit internationaal onderzoek (Timms, PISA, Oeso) dat Nederland goede resultaten boekt met het onderwijs. Op het gebied van taal en rekenen scoort Nederland echter minder goed.

- In 2008 heeft commissie Meijerink de referentieniveaus ter advies opgesteld.
- Het onderwijsveld levert vanaf 2008 veel kritiek op de referentieniveaus, Citotoetsen en de Onderwijsinspectie. De kritiek is vooral gericht op de beperkte focus op de cognitieve vakken taal en rekenen terwijl het onderwijsveld voor een bredere ontwikkeling pleit.
- In de Volkskrant van 27 december 2010 is te lezen dat taal en rekenen in het primair onderwijs, niet ten koste hoeft te gaan van de algemene vorming van kinderen, volgens de voorzitter van de Onderwijsraad. Elk vak kan breder ingekleed en verdiept worden volgens hem. Over de invloed van de Onderwijsraad zegt hij dat met sommige adviezen weinig is gedaan, maar dat ze met de examens veel verandering teweeg hebben gebracht. Over de rol van de inspectie stelt hij dat die is verschoven van een 'partner bij innovaties' naar een 'instituut voor de verzameling van informatie en voor verantwoording'. Volgens hem is deze verschuiving ontstaan doordat de Kamer steeds meer vraagt om prestaties van het onderwijs.
- Van 2008 tot en met 2011 is er opvallend veel aandacht voor de toetsen en de competenties rekenen en taal. Lang niet altijd stond het onderwijsveld achter de beslissingen van het kabinet en de adviezen van de PO-raad. Dit blijkt onder andere uit de petitie van Godlieb: 'Red het basisonderwijs', waarin kritiek op de afrekencultuur van de Onderwijsinspectie wordt geleverd.

Concluderend, lijkt het onderwijsveld in te zien dat de Citotoets een belangrijk middel is om af te rekenen op prestaties. Schoolbesturen hebben hier veel kritiek op, terwijl de Onderwijsraad juist pleit voor verplichte Citotoetsen voor 6 – en 12 jarigen om daarmee de leerwinst te kunnen meten. In 2008 heeft Commissie Meijerink de referentieniveaus taal en rekenen ter advies opgesteld. In hetzelfde jaar is er veel kritiek vanuit het onderwijsveld op de referentieniveaus, Citotoetsen en het handelen van de Onderwijsinspectie. De focus zou

te veel op cognitieve competenties liggen ten koste van de brede ontwikkeling van de leerling.

Ouders

Ouders hebben tevens hun belang waar het gaat om het onderwijs van hun kind. Opvallend is dat tussen 2002 en 2006 geen relevante artikelen zijn gevonden.

- In 2002 blijkt de taaltoets voor kleuters positief te worden ontvangen door onderwijsinstanties en belangenorganisatie Ouders& Co. In hetzelfde jaar blijkt dat het lerarentekort ouders zorgen baart. Dit blijkt uit de Onderwijsmeter 2001. Aan de ouders werd in deze meter onder andere ook gevraagd wat zij willen dat kinderen leren op scholen. De aandacht die volgens hen besteed moet worden aan sociale vaardigheden is afgenomen ten opzichte van andere jaren. Toch vindt nog 58 procent van de ouders dat het sociale aspect op basisscholen moet toenemen. Van de ouders met schoolgaande kinderen wil slechts een kwart dat er meer aandacht wordt besteed aan het omgaan en samenwerken met anderen. De aandacht zou vooral uit moeten gaan naar basisvaardigheden als lezen, rekenen en taal.
- In 2006 wordt benoemd dat het doel van de Cito-toets voor verschillende actoren verschilt. De Onderwijsinspectie gebruikt de toets om de kwaliteit van basisscholen te beoordelen, de middelbare scholen gebruiken de toets als een toelatingsexamen, terwijl ouders de Cito zien als een manier om hun kind naar een zo hoog mogelijk type schoolniveau te sturen. Bovendien blijkt er in 2006 ‘toetsgekte’ te heersen en zijn ouders en leerkrachten ontevreden hierover. Van Daalen is wetenschappelijk medewerkster aan de Universiteit van Amsterdam en publiceerde over onderwijs en talentontwikkeling. Volgens haar beperken de toetsen zich tegenwoordig tot selectie van leerlingen. Dit geldt volgens haar vooral bij de Cito-toets in groep 8 van de basisschool. Volgens haar hebben sommige leerlingen meer tijd nodig om tot ontwikkeling te komen en valt er meer uit hen te halen dan op basis van de Cito-toets gebeurd door ze naar het vmbo te sturen. Volgens Van Daalen is de Cito-score voor scholen van belang om nieuwe leerlingen aan te trekken terwijl de Inspectie het oordeel over een school op de scores baseert. Middelbare scholen bepalen op basis van de score of ze leerlingen aannemen. Volgens haar komt de toets druk voort uit de huidige cultuur: ‘Organisaties moeten transparant zijn, meetbare resultaten hebben, klanten willen kwaliteit die objectief vast te stellen is.

In het onderwijs is het niet anders. Van Daalen heeft tevens kritiek op de overige toetsen die ten behoeve van een volgsysteem worden afgenomen. Volgens haar is het doel van die testen om te dienen als selectie, in plaats van dat ze de individuele ontwikkeling meten. Volgens haar leidt deze manier van toetsing tot versmalling van het onderwijs, omdat leraren hun tijd dan aan taal en rekenen gaan besteden omdat die vakken getoetst worden. Gym, tekenen, muziek, een voordracht of een werkstuk krijgen dan minder waarde. Het gevolg is dat basisscholen als Montessori en Jenaplan zich minder gaan onderscheiden omdat gelijkvormige toetsen gemaakt moeten worden.

- In 2007 lijken steeds meer ouders ervoor te kiezen om een particuliere Citotraining voor hun kind te bekostigen. De Cito vindt het trainen voor de Eindtoets Basisonderwijs onzinnig en zorgelijk, omdat teveel nadruk op de toets tot extra spanning zou leiden. Volgens het Ibos, die de trainingen aanbiedt, wordt echter vooral de leerontwikkeling en werkhouding begeleid. Naast Ibos zijn er nog tientallen andere instituten actief. Het blijkt dat ouders er alles aan doen om hun leerlingen te laten slagen voor de Citotoets en daarvoor oefen-cd's kopen en een second opinion aanvragen van pedagogen. Hiermee proberen ouders de druk van de Citotoets af te halen. Psycholoog Mart Visser, specialist in de Citotoets, betreurt het oefenen met toetsen. Volgens hem gaat het oefenen ten koste van het onderwijs. Volgens een aanbieder van oefentoetsen, Groos, worden ouders mondiger en kritischer als het gaat om het vervolgonderwijs van hun kind. Volgens psycholoog Visser heeft de grote nadruk op de Citotoets tot gevolg dat de spanning bij leerlingen en hun ouders steeds groter wordt. Hij denkt dat het vele oefenen juist voor meer druk op de Citotoets zorgt.
- In 2008 verscheen een artikel in het NRC-Handelsblad waarin Leo Prick van Beter Onderwijs Nederland en tevens onderwijskundige, beschrijft hoeveel kritiek ouders hebben op het toelatingsbeleid voor het middelbaar beroepsonderwijs. De ergernis bestaat volgens hem uit: de slechte kwaliteit van het schooladvies, het probleem dat ouders van allochtone kinderen van mening zijn dat de capaciteiten van hun kinderen worden onderschat, de weerzin van ouders tegen het VMBO (welke een te grote verzamelnaam is voor 60 procent van alle basisschoolleerlingen) en dat middelbare scholen op de beste leerlingen selecteren waardoor de scholen vol dreigen te raken.

- In 2009 blijkt dat ouders meer aandacht willen voor sociale vaardigheden. Uit het Nationaal Scholenonderzoek, waaraan 6600 ouders meededen, bleek dat sociale vaardigheid het onderwerp is dat de meeste aandacht tekort komt op de basisschool. Negen van de tien ouders vindt dat hun kind genoeg leert en 85 procent denkt dat hun kind zich thuis voelt op school. Het kabinet is bezig om de prestaties van rekenen en taal te verbeteren. Uit het onderzoek blijkt echter weinig kritiek te zijn op het reken- en taalonderwijs; slechts 15 procent van de ouders vindt dat er meer aandacht moet zijn voor rekenen. Voor taal (spreken en schrijven) geldt dat 17 procent van de ouders hiervoor meer aandacht wilt zien en 11 procent vindt dit voor lezen. 20 procent van de ouders vraagt om meer sociale vaardigheden. Uit de Volkskrant, NRC-Handelsblad en de Telegraaf van 2009 blijkt tevens dat de meerderheid van de ouders bezorgd is over de schoolcarrière van hun kinderen. Ouders zouden namelijk een strengere school willen hebben voor hun kinderen. Dit blijkt uit een onderzoek van Qruis in opdracht van het maandblad J/M onder vijfhonderd ouders van leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs. De grootste klacht is dat scholen te ‘soft’ zijn en niet het beste uit de leerlingen halen. Het onderwijs richt zich te veel op talentontplooiing en te weinig op kennisoverdracht. 60 procent van de ouders vindt niet dat de druk op prestaties te hoog is voor kinderen. De klacht vanuit de overheid dat rekenen en taal te weinig aandacht krijgen, wordt ondersteund door de ouders. Ouders willen dat er meer nadruk gelegd wordt op de basisvakken rekenen/wiskunde, taal/spelling, leesvaardigheid en feitenkennis.

Concluderend zijn er een aantal contradicties te vinden in het belang van ouders aan de verschillende competenties. Enerzijds willen zij meer aandacht voor basisvaardigheden en wordt er ook uitgebreid geoefend voor de Citotoets. Anderzijds klagen ouders over de nadruk op toetsen en willen zij meer aandacht voor sociale vaardigheden.

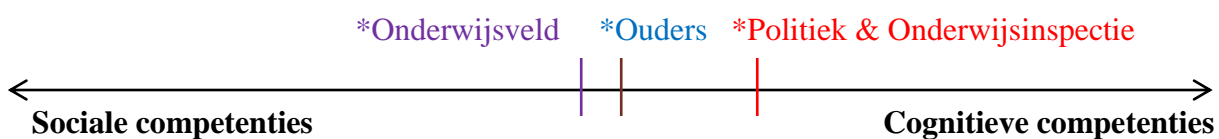
Balans

In de volgende figuur, figuur 6, is op een schaal weergegeven wat de voorkeur voor competenties is van de verschillende actoren. De invloed van de verschillende actoren is hierbij niet meegenomen voor de positionering op de schaal. Voor een korte beschrijving van de invloed van de actoren, wordt verwezen naar tabel 6 in bijlage 2. Tabel 6 geeft namelijk

een overzicht van de actoren, hun focus op competenties, hun gebruikte prestatie indicatoren en hun invloed in het onderwijsbeleid weer.

Onderstaande figuur 6 is een enigszins subjectieve weergave van de werkelijkheid, maar kan duiding geven aan de gevonden resultaten uit de inhoudelijke synthese.

Figuur 6. *Voorkeur naar sociale en cognitieve competenties*



In figuur 6 is te zien dat de politiek en Onderwijsinspectie een grotere voorkeur voor cognitieve competenties hebben ten opzichte van het onderwijsveld en de ouders. Figuur 6 is gebaseerd op de bevindingen van de actoren uit de inhoudelijke bestudering van de krantenartikelen. Zie voor deze bevindingen onderstaande tabel 7. Deze tabel geeft de belangrijkste resultaten van zowel de kwantitatieve, als de inhoudelijke analyse van de krantenartikelen weer. Daarnaast zijn de aanvaarding of verwerping van de hypothesen in de tabel te vinden. Kortom, tabel 7 geeft een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

Tabel 7. *De bevindingen en hypothesen van de kwantitatieve en kwalitatieve studie*

	Belangrijkste bevindingen	Hypothesen
<i>Kwantitatieve analyse</i>	<p>-Uit figuur 3 valt op te maken dat het laatste decennium aanzienlijk meer krantenartikelen gericht zijn op cognitieve competenties.</p> <p>- Uit tabel 3 blijkt dat het aantal krantenartikelen gericht op cognitieve competenties (118,9%) en sociale competenties (76,2%) in het basisonderwijs in 2011 is gestegen ten opzichte van 2001. In 2003 blijkt bij zowel cognitieve als sociale competenties de relatieve groei aan krantenartikelen het grootst te zijn.</p>	<p>Hypothese 1.1: Aanvaard</p> <p>-Het afgelopen decennium zijn kwalificerende cognitieve competenties van een groter belang dan sociale competenties in het onderwijsbeleid.</p> <p>Hypothese 1.2: Aanvaard</p> <p>-Het afgelopen decennium is het belang van sociale competenties in het onderwijsbeleid toegenomen.</p>
<i>Kwalitatieve synthese van krantenartikelen</i>	<p>-<i>De politiek:</i> bepaalt de onderwijsinhouden en wil meetbare doelen zien. De politiek wil de laatste jaren vooral de cognitieve competenties taal en rekenen verbeteren en laat prestaties hiervan bewaken door de</p>	<p>Hypothese 2: Aanvaard</p> <p>-De toename van het belang van cognitieve competenties is onder andere toe te schrijven aan de toenemende meetbaarheid in de publieke sector in het</p>

Onderwijsinspectie.	afgelopen decennium.
<p><i>-De Onderwijsinspectie:</i> monitort op de onderwijsresultaten. Zij hecht vooral waarde aan de Cito-toets als prestatie indicator. De Cito-toets meet prestaties op de cognitieve meetbare competenties taal en rekenen en oordeelt op basis hiervan of scholen voldoende presteren.</p> <p><i>-Het onderwijsveld:</i> heeft kritiek op de referentieniveaus, Cito-toets en de Onderwijsinspectie. De Onderwijsraad is vóór de invoering van de verplichte Cito-toets en adviseerde de politiek om referentieniveaus in te voeren. Zij pleit voor een brede ontwikkeling van het kind.</p> <p><i>-Ouders:</i> klagen enerzijds over de druk op cognitieve prestaties gemeten door de Cito, maar achten anderzijds de basisvakken taal en rekenen van groot belang. Toch willen ze meer aandacht voor sociale vaardigheden.</p>	<p>Hypothese 3 a: Aanvaard -De politieke actoren hebben een grotere invloed dan de andere actoren (Onderwijsinspectie, onderwijsveld, ouders en leerlingen) op de verhouding tussen cognitieve en sociale competenties.</p> <p>Hypothese 3 b: Verworpen -Deze hypothese was tegengesteld aan hypothese 3.a.</p>

Let op: Aan de hand van de analyse kan niet met zekerheid bevestigd worden dat de politiek meer invloed heeft dan de andere actoren (Hypothese 3 a). Uit dit onderzoek blijkt echter dat de politiek de onderwijsinhouden bepaalt en hiermee de Onderwijsinspectie stuurt op bepaalde competenties te monitoren met hun prestatie indicator: de scores op Citotoetsen. De competenties in de Citotoets zijn voornamelijk gericht op de meetbare cognitieve competenties taal, rekenen en lezen. Op basis hiervan is hypothese 3 a bevestigd: met behulp van de Citotoets als instrument van de Onderwijsinspectie, heeft de politiek meer invloed om scholen te laten beoordelen op cognitieve meetbare competenties. Uit dit onderzoek bleek geen grote invloed van de overige actoren, hoewel de Onderwijsraad in hun advisering voor de referentieniveaus nog een rol heeft gespeeld.

Concluderend, zijn dit de belangrijkste resultaten uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse:

- Uit figuur 3 valt op te maken dat het laatste decennium aanzienlijk meer krantenartikelen gericht zijn op cognitieve competenties.
- Uit tabel 3 blijkt dat het aantal krantenartikelen gericht op cognitieve competenties en sociale competenties in het basisonderwijs in 2011 is gestegen ten opzichte van 2001 (118,9% voor cognitieve competenties en 76,2% voor sociale competenties). In 2003 blijkt de relatieve toename voor zowel de cognitieve als sociale competenties het grootst te zijn. In 2008 blijkt de toename voor cognitieve competentie ook relatief groot te zijn. De verklaring hiervoor is dat in 2003 de aandacht naar taal en rekenen is verschoven doordat gepleit werd voor een kleutertoets en verplichte Citotoetsen voor 6- en 12- jarigen. In 2003 bleek ook sociale integratie van een steeds groter belang te worden. In 2008 bleek uit een rapport van Commissie Dijsselbloem dat het taal- en rekenniveau is gedaald, waardoor zij pleiten voor referentieniveaus. Hierover is veel gepubliceerd.
- Uit tabel 4 blijkt, dat de cognitieve competentie ‘taal’ meer genoemd wordt in de krantenartikelen dan de overige cognitieve competenties. Dit heeft te maken met het gegeven dat taal veelvuldig in verband wordt gebracht met het aanpakken van taalachterstanden bij allochtone leerlingen.
- De Telegraaf besteedt aan zowel cognitieve als sociale competenties het minste aandacht. Opmerkelijk is dat de Volkskrant zowel bij de cognitieve als bij de

sociale competenties, ten opzichte van de andere kranten weinig aandacht besteedt aan de competenties in het basisonderwijs.

- De politiek bepaalt de onderwijsinhouden en wil meetbare doelen zien. De politiek wil de laatste jaren vooral de cognitieve competenties taal en rekenen verbeteren. De Onderwijsinspectie zal op de onderwijsresultaten monitoren. Zij hechten vooral waarde aan de Cito-toets als prestatie indicator en overige indicatoren als de ISI-toets en Drempeltest worden nauwelijks gebruikt door scholen. De Cito-toets meet prestaties op de cognitieve competenties taal en rekenen omdat deze makkelijker meetbaar zijn dan sociale testen. Het gevolg is dat de politiek en de Onderwijsinspectie met de Cito-toets een belangrijke stempel drukken op de vereiste competenties.
- Het onderwijsveld heeft voornamelijk kritiek op de referentieniveaus, Cito-toetsen en de Onderwijsinspectie. Scholen hechten een belang aan cognitieve competenties omdat ze hierop afgerekend worden. Bovendien willen zij met hun hogere scores op de Cito-toetsen, nieuwe leerlingen aan kunnen trekken. Toch leveren ze tevens veel kritiek op de toetsen omdat deze geen oog hebben voor de brede ontwikkeling van het kind. De Onderwijsraad is voor de invoering van de verplichte Cito-toets en adviseerde de politiek destijds om referentieniveaus op te stellen. Zij pleiten naast de cognitieve competenties, gemeten door de toetsen, ook voor een brede ontwikkeling van de kinderen.
- Ouders klagen enerzijds over de druk op cognitieve prestaties gemeten door de Cito, maar achten anderzijds de basisvakken taal en rekenen van groot belang. Toch willen ze meer aandacht voor sociale vaardigheden.

Hiermee zijn de resultaten beschreven. In de volgende hoofdstukken zullen de conclusies, discussie en beleidsaanbevelingen volgen.

5. Conclusies

Uit de gevonden resultaten kunnen een aantal conclusies getrokken worden. In dit hoofdstuk zal een antwoord gegeven worden op de onderzoeksvragen. Tevens zal worden teruggekoppeld naar de theorie.

5.1. Beantwoording onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *‘Hoe kan verklaard worden dat sociale competenties veel sterker op de achtergrond zijn geraakt bij de beoordeling van de kwaliteit van het primair onderwijs ten opzichte van meer kwalificerende cognitieve competenties?’*. Om een antwoord te geven op deze vraag, zullen hier per deelvraag de belangrijkste bevindingen beschreven worden.

Deelvraag 1: ‘Welke competenties voor leerlingen en scholen zijn er binnen het huidige primair onderwijs te onderscheiden met behulp van literatuur?’

Uit de literatuurbevindingen bleek van een onderscheid tussen cognitieve en sociale competenties voor leerlingen en scholen sprake te zijn. Op basis van dit onderscheid zijn een aantal competenties gecategoriseerd naar cognitieve en sociale competenties. Voor deze competenties kan tabel 1 geraadpleegd worden op pagina 12. De krantenanalyse heeft zich beperkt tot de cognitieve competenties ‘taal’, ‘rekenen’ en ‘lezen’ en de sociale competenties ‘sociale vaardigheden’, ‘sociale waarden’, ‘sociale integratie’, ‘burgerschap’, ‘samenwerken’, ‘presenteren’ en ‘werkhouding’. Het onderscheid tussen sociale en cognitieve competenties is niet zo duidelijk als aanvankelijk uit de literatuurbevindingen naar voren kwam. Over de sociale competenties wordt in de krantenanalyse namelijk nauwelijks gesproken. Sociale competenties kunnen geïntegreerd worden in de cognitieve competenties. Op deze wijze hoeft de focus op cognitieve competenties niet ten koste te gaan van sociale competenties. Wellicht kunnen de sociale competenties als voorwaarden gezien worden om tot cognitieve prestaties te komen.

Deelvraag 2: ‘Welke prestatie indicatoren zijn het afgelopen decennium in het primair onderwijs tot stand gekomen, voortvloeiend uit de hierboven genoemde competenties?’

Om hierboven genoemde competenties te kunnen meten, zijn een aantal prestatie indicatoren van belang gebleken. Uit de analyse bleek dat de scores op de Citotoets veelvuldig als instrument genoemd wordt om cognitieve competenties te kunnen meten. Ook de

zogenoemde referentieniveaus bleken vanaf 2008 veelvuldig genoemd te worden als prestatie indicatoren op de tegenvallende taal- en rekenprestaties. Voor het meten van sociale competenties heeft de Citogroep een aantal sociale vragenlijsten ontwikkeld. Deze vragenlijsten worden echter nauwelijks gebruikt door scholen en bovendien is hier weinig over gepubliceerd in de verschillende media. Voor zowel de cognitieve als sociale competenties zijn kerndoelen als prestatie indicator ontwikkeld. Deze kerndoelen dienen ingevuld te worden in de lessen op basisscholen.

Deelvraag 3: 'Met welk (e) doel (en) zijn deze prestatie indicatoren tot stand gekomen?'

De Citotoets bleek uit de analyse verschillende doelen te hebben. De Citotoets heeft allereerst ten doel leerlingen en ouders een indicatie te geven van het niveau van de leerlingen. De Citotoets heeft tevens ten doel leerlingen, ouders en leerkrachten te adviseren voor het vervolgonderwijs. Op basis van de Citotoets vindt selectie plaats naar verschillende schooltypen. Middelbare scholen gebruiken de Citotoets dan ook als selectie instrument om te bepalen welk niveau de leerling aan kan. De laatste jaren is de Citotoets echter vooral gebruikt om basisscholen een indicatie te geven van hun schoolopbrengsten en hen hier op af te rekenen. Op deze wijze wordt voor zowel de overheid, de Onderwijsinspectie en de ouders van leerlingen, duidelijk welke basisschool goede opbrengsten aflevert. Scholen willen een zo hoog mogelijke opbrengst op de Citotoets. Hoge opbrengsten leveren namelijk een nieuwe leerling aanwas op, omdat de Citoresultaten openbaar worden gesteld op internet. De Citotoets heeft daarnaast ten doel landelijk in kaart te brengen wat de opbrengsten zijn om op de kwaliteit van het onderwijs te monitoren. De overheid heeft met name de laatste jaren veel oog voor reken- en taalachterstanden. De politiek wil gaan behoren tot de top vijf van kenniseconomieën en daartoe moet aan deze achterstanden gewerkt worden. De opbrengsten op de Citotoets kunnen inzicht geven in de landelijke opbrengsten, evenals PISA resultaten.

De zogenoemde prestatie indicator 'referentieniveaus' hebben ten doel om taal- en rekenachterstanden aan te pakken. Uit de commissie Dijsselbloem bleek van een afname in taal- en rekenprestaties sprake te zijn. De referentieniveaus zijn doorlopende taal- en rekenlijnen die moeten zorgen voor een soepele overgang tussen de verschillende schooltypen en tevens de taal- en rekenachterstanden kunnen aanpakken.

De kerndoelen hebben ten doel verplicht te stellen aan welke inhoud de lessen van scholen moeten voldoen. Vanaf 2006 zijn scholen verplicht gesteld 'sociale integratie' en 'burgerschap' op te nemen in hun lessen. Sociale integratie en burgerschap zijn tevens

opgenomen in de kerndoelen. Deze twee kerndoelen blijken voornamelijk ten doel te hebben om achterstanden bij culturele minderheden te verminderen.

Deelvraag 4: ‘Welke ontwikkelingen in het belang van de competenties en hiermee samenhangende prestatie indicatoren in het primair onderwijs hebben plaatsgevonden in het afgelopen decennium?’

Uit de krantenanalyse is gebleken dat zowel de cognitieve als de sociale competenties van de media meer aandacht hebben gekregen. De cognitieve competenties zijn echter aanzienlijk meer gestegen dan sociale competenties, wanneer het jaar 2001 vergeleken wordt met het aantal krantenartikelen van 2010 tot en met mei 2011. De politiek blijkt een grote rol te hebben in de stijging van zowel de cognitieve als de sociale competenties. Hun focus lag voornamelijk op taal en rekenen. De Onderwijsinspectie heeft sinds de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht in 1996 meer macht van de overheid gekregen om de onderwijskwaliteit te bewaken. Zij zet voornamelijk de Citotoets in om de kwaliteit te bepalen. De Citotoets oordeelt over de prestaties van cognitieve competenties. De relatieve stijgingen van de cognitieve competenties en sociale competenties bleken het grootst te zijn in 2003. In 2008 bleek de relatieve stijging van de cognitieve competenties ook relatief groot te zijn ten opzichte van het jaar 2007. Sinds 2006 komt er meer aandacht voor de sociale competenties van scholen op burgerschap en sociale integratie. De overheid heeft besloten deze competenties in de kerndoelen op te nemen. Echter, uit de krantenanalyse bleek niet dat dit heeft geleid tot een toename van het aantal krantenartikelen gericht op deze kerndoelen. Taal bleek van de onderzochte competenties de meeste aandacht te krijgen in de media het afgelopen decennium. De inhoud van de krantenartikelen zijn de afgelopen jaren vooral gericht op de verplichtstelling van de Citotoets, de invoering van de referentieniveaus en de aanpak van taalachterstanden.

Voor de verschillende actoren in dit onderzoek geldt, dat de politiek en de Onderwijsinspectie een steeds groter belang blijken te hechten aan cognitieve competenties, het Onderwijsveld steeds meer kritiek uit op de beperkte focus van de Citotoets op cognitieve competenties en de ouders het belang van de basisvaardigheden taal en rekenen groot acht. Daarnaast leveren ouders net als het onderwijsveld veel kritiek op de beperkte toetsing van de Citotoets en pleiten zij voor meer sociale vaardigheden voor hun kinderen.

Deelvraag 5: 'Hoe kunnen de gevonden ontwikkelingen in het belang van de competenties en de hiermee samenhangende prestatie indicatoren in het primair onderwijs worden verklaard?'

De Onderwijsinspectie heeft steeds meer een rol gekregen om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen. De Onderwijsinspectie werd voorheen als innovator gezien, maar tegenwoordig is zij kwaliteitsbewaker van meetbare prestaties. Omdat de politiek meetbare resultaten wil zien, is de focus vooral op taal en rekenen gericht. De Onderwijsinspectie gebruikt daarvoor de scores op de Citotoets als prestatie indicator, ofwel meetinstrument, voor handen. Het heeft lang geduurd voordat de Citotoets verplicht werd gesteld (pas in kabinet Rutte ligt het daadwerkelijke plan om dit door te voeren). De mogelijke oorzaak hiervan is de grote ophef van het onderwijsveld over de beperkte focus van de Citotoets. Veel scholen, waaronder bovenal de Vrijescholen, hebben de toets geboycot. Naast de Citotoets maakt de Onderwijsinspectie gebruik van een toezichtkader en beoordeelt zij sinds de nieuwe Wet op onderwijstoezicht op het pedagogische klimaat van de school. Met deze wet heeft de Onderwijs naast meer macht, ook meer bevoegdheden gekregen.

Vanaf 2003 wordt door het regerende kabinet al aandacht geschonken aan sociale integratie ten behoeve van achterstanden van culturele minderheden. Dit biedt een mogelijke verklaring waarom de sociale competenties zijn gestegen ten tijde van 2003. Over de invulling van sociale integratie in de lessen wordt echter niet geschreven. De stijging in 2003 van het aantal krantenartikelen gericht op cognitieve competenties, valt te verklaren. In dit jaar adviseerde de Onderwijsraad het kabinet om 6- en 12- jarige leerlingen te toetsen aan de hand van verplichte Citotoetsen. De Citotoets meet de cognitieve competenties taal en rekenen en dit geeft een verklaring voor de stijging van deze competenties in 2003. Tevens pleitte Minister Van der Hoeven in dit jaar voor een kleutertoets. Hiermee kon het taalniveau van leerlingen in kaart gebracht worden alvorens zij naar de basisschool gaan. De relatief grote toename in 2008 gericht op cognitieve competenties, valt te verklaren door de conclusies uit het rapport van commissie Dijsselbloem. Hierin stond beschreven dat het taal- en rekenniveau van Nederlandse leerlingen is gedaald. Het gevolg is dat de referentieniveaus zijn ingevoerd. Hierover is veel geschreven in de krantenartikelen.

De relatief grote aandacht voor de cognitieve competentie 'taal' is te verklaren doordat veel competenties onder taal te verstaan zijn. Zowel spelling, schrijven en de beheersing van

Nederlandse taal als spreekvaardigheid valt hieronder. Bovendien zijn de artikelen veelal gericht op taalachterstanden ten behoeve van culturele minderheden.

5.2. Theoretische implicaties

Het eerder gemaakte onderscheid tussen verschillende competenties op basis van literatuurbevindingen, is in de onderwijspraktijk niet zo strikt aan te houden. De cognitieve competenties blijken vooral onder de aandacht te zijn in de media. Dit wil niet zeggen dat sociale competenties niet van belang geacht worden in het basisonderwijs. De afgelopen decennia is er juist, naast de aandacht voor cognitieve competenties, ook meer aandacht voor sociale competenties en het pedagogische klimaat van leerlingen. Sociale competenties worden wellicht als voorwaarden gezien om tot goede prestaties op de cognitieve competenties te komen. De Onderwijsinspectie ziet minder dan cognitieve competenties toe op de kwaliteit van specifieke sociale competenties, maar beoordeelt wel het pedagogisch klimaat van een basisschool. Een goed pedagogisch klimaat kan bijdragen aan betere leerresultaten.

De grotere focus op cognitieve competenties is in het licht van New Public Management te zien. Het toenemende meetbaar maken van prestaties, lijkt het laatste decennium ook steeds meer in het onderwijsbeleid te zijn doorgedrongen. Cognitieve competenties worden gemeten door middel van de harde prestatie indicator: score op Cito-toetsen. Scholen worden op basis van de scores afgerekend. Het gevolg is dat scholen hoog inzetten op de Cito-toets en leerlingen voorbereiden op de toetsen. Scholen krijgen een hoger schoolbudget bij meer leerling-aanmeldingen. Door het openbaar stellen van Cito-scores kunnen zij bij een hoge score nieuwe leerlingen aantrekken. Met de voorbereiding op de toetsen wordt de ‘performance paradox’ een feit; de Cito-toets meet het leereffect dat is opgetreden doordat leerlingen geoefend hebben op de vragen die gesteld worden. Het onderwijsveld blijkt kritiek te hebben op het meten van dit leereffect. De ontwikkeling naar het meetbaar maken van prestaties, is in het licht te zien van de toenemende meritocratische samenleving, ook wel ‘diplomademocratie’; een samenleving waarin de verdienste wordt uitgedrukt in de hoogst behaalde opleiding die men heeft genoten. Dit vraagt om gemeten prestaties en selectie op basis van deze prestaties. Hiervoor worden de meetbare cognitieve competenties taal en rekenen veelal als uitgangspunt genomen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het beleidsmodel van Sabatier. Dit model volstaat in grote lijnen om beleidsveranderingen binnen het onderwijsbeleid in kaart te

brengen. De meritocratische samenleving en NPM kunnen gezien worden als externe invloeden van het onderwijsbeleid. Binnen het onderwijsbeleid zelf zijn actoren onderscheden. De krantenanalyse heeft inzichtelijk kunnen maken hoe beleidsovertuigingen omtrent competenties zijn verschoven door de invloed van ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden bij de verschillende actoren, iets wat Sabatier ‘beleidsgericht leren’ noemt. Met dit onderzoek is echter niet exact duidelijk geworden hoe verschillende coalities hun diepewortelde beleidsovertuigingen hebben veranderd over andere zaken dan competenties en welke machtsmiddelen zij daarvoor in hebben gezet om tot beleidsprogramma’s in het onderwijsveld te komen. Het model van Sabatier is een erg algemeen model die in zijn algemene beschrijving al snel een hulpmiddel is om veranderingen binnen een beleidsveld te kunnen duiden.

6. Discussie

De resultaten van deze studie laten enkele opmerkelijke bevindingen zien. Allereerst is het opmerkelijk dat de Volkskrant in vergelijking tot de Trouw en het NRC-Handelsblad minder artikelen heeft gepubliceerd omtrent cognitieve en sociale competenties. De Volkskrant staat namelijk bekend als een krant met aandacht voor sociaal- culturele onderwerpen, waarin ook aandacht is voor onderwijs. Dit onderzoek heeft geen verklaring kunnen geven voor dit gegeven. Ten tweede, hebben relatief meer krantenartikelen uit 2003, betrekking op ‘sociale vaardigheden’ ten opzichte van het jaar ervoor. Hiervoor is geen verklaring gevonden. Voor vervolgonderzoek is het raadzaam om meer aandacht te besteden aan de rol die verschillende kranten hechten aan de specifieke competenties, door ze per krant op inhoud te bestuderen. Verschillen tussen de kranten kunnen dan nog meer tot uiting komen. Bovendien is vervolgonderzoek nodig om in kaart te brengen hoe de verhouding tussen cognitieve en sociale competenties zich na 2010 verder ontwikkelt. Daarnaast kan vervolgonderzoek controleren op de beperkingen die met deze studie samenhangen. Deze beperkingen zijn de volgende.

Ten eerste heeft dit onderzoek minimaal rekening gehouden met macht en belangen. In dit onderzoek is getracht hier kort iets over te zeggen. Vervolgonderzoek zou hier dieper op in moeten gaan zodat meer inzicht verschaft wordt in de vraag waarom en met welke machtsmiddelen bepaalde verschuivingen binnen het beleidsveld hebben plaatsgevonden. Hiervoor zouden de bevindingen ook gevalideerd moeten worden door middel van interviews met politieke actoren, de Onderwijsinspectie, het onderwijsveld en ouders. Ten tweede, heeft de gebruikte analysemethode een aantal tekortkomingen. Doordat gebruik is gemaakt van een krantenanalyse worden de bevindingen gekleurd. De lezer van een krant is geïnteresseerd in het politieke debat en politieke besluitvorming. De politiek beschikt ook over meer middelen om aandacht te trekken van de media. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel krantenartikelen gebaseerd zijn op wetgeving en voorstellen vanuit de overheid aangaande meetbare competenties. Daarnaast ligt een beperking van de analysemethode, in het feit dat sociale competenties moeilijk in concrete zoektermen te vangen zijn. Het gegeven dat sociale competenties moeilijker meetbaar zijn, is niet alleen een verklaring voor het feit dat de nadruk vooral op cognitieve competenties ligt, het is tevens een beperking voor de zoektocht naar relevante krantenartikelen. Een derde beperking van de analysemethode, is dat kranten gevoelig zijn voor politiek populisme. In dit onderzoek is rekening gehouden met een

onderscheid tussen politie georiënteerde kranten. In de toekomst zal men echter ook vakinhoudelijke tijdschriften kunnen bestuderen. Een laatste beperking van de gebruikte analysemethode is gelegen in de veelheid aan artikelen die de zoektermen opleverde. Vooral voor het kwantitatieve gedeelte van de studie zorgde dit ervoor dat de krantenartikelen van de cognitieve competenties teveel artikelen opleverde om ze afzonderlijk op validiteit te controleren. Dit houdt in dat niet duidelijk was of alle gevonden artikelen daadwerkelijk over de competenties in basisscholen publiceerden. Bij de sociale competenties was controle op validiteit gemakkelijker omdat een zoektocht op de verschillende competenties minder artikelen opleverde. Bij de inhoudelijke synthese is op basis van de inhoud op relevante artikelen geselecteerd en zodoende is de validiteit gewaarborgd.

7. Beleidsaanbevelingen

De aandacht voor cognitieve competenties blijkt van een steeds groter belang te worden ter kwalificering van het onderwijs. Echter, er is ook sprake van een lichte toename van het belang in sociale competenties voor de verschillende onderzochte actoren. Als adviesbureau is het raadzaam een juiste balans tussen cognitieve en sociale competenties aan te houden. De primaire focus dient wel op de kernvakken rekenen en taal te liggen. Met oog op de toekomst is echter de vraag of er niet een tegenbeweging gaat ontstaan. Er is veel discussie over de invoering van de Citotoets en de referentieniveaus geweest. De Citotoets zal ertoe leiden dat de focus vooral ligt op cognitieve competenties als rekenen en taal. Dit kan ten koste gaan van sociale competenties. De verwachting is dat een te grote focus op één van de competenties tot veel weerstand zal stuiten, waardoor de cognitieve en sociale competenties uiteindelijk meer in balans zullen komen. Het tij kan namelijk keren, want beleidsveranderingen vinden geleidelijk aan plaats (minimaal decennium). APS zal als adviesbureau op deze mogelijke trend moeten anticiperen, ook nu een nieuw kabinet is aangetreden en wellicht weer tot andere beleidsvoorstellen komt.

Bovendien is het raadzaam de grote focus op taal en rekenen niet tot gevolg te laten zijn dat sociale competenties onderbelicht gaan worden. De invulling van de sociale competenties kan binnen het curriculum van de cognitieve competenties plaatsvinden. Competenties als samenwerking, werkhouding en presenteren kunnen bijvoorbeeld aangeleerd worden tijdens de taal of rekenlessen. Competenties als burgerschap en sociale integratie kunnen verwerkt worden in Geschiedenis en Aardrijkskunde lessen, welke door de Citotoets getest worden door middel van een score op Wereld Oriëntatie. Als adviesbureau is het de kunst om de projecten van APS betreffende sociale competenties, in te vullen in het karakter van het huidige onderwijs dat vooral gericht is op kwalificatie door middel van meetbare resultaten op taal en rekenen. Sociale competenties kunnen wellicht de ene keer als voorwaarden gezien worden om taal en rekenen goed aan te kunnen leren (bijvoorbeeld werkhouding) terwijl het de andere keer een toegevoegde waarde kan leveren ter ondersteuning van taal- en rekenonderwijs (bijvoorbeeld samenwerken en presenteren). Uit dit onderzoek bleek dat de competenties ‘burgerschap’ en ‘sociale integratie’ voor scholen zijn opgenomen in de kerndoelen, maar dat nog geen richtlijnen bestaan voor de invulling ervan in de lessen. APS kan hieraan wellicht bijdragen door methoden te ontwikkelen om de sociale competenties ‘burgerschap’ en ‘sociale integratie’ integraal in de lessen te laten invullen. Waar door

scholen al methoden gebruikt worden waarin deze integrale aanpak bepleit wordt, dan is ondersteuning ten behoeve van meer begrip van dergelijke methoden mogelijk nodig. Niet alle scholen weten hoe zij burgerschap en sociale integratie kunnen laten integreren in de vakken waarin ze al onderwijzen. Dit geldt niet alleen voor deze twee competenties. Van leerkrachten wordt steeds meer geëist om de taal- en rekenprestaties te verhogen. Deze vakken hoeven niet ten koste te gaan van anderen vakken, wanneer deze andere vakken geïntegreerd worden in de taal- en rekenlessen. APS kan leerkrachten ondersteunen om meer integraal te gaan denken. Een grote focus op cognitieve competenties leidt mogelijk tot uitsluiting van leerlingen wanneer zij niet aan de verwachtingen voldoen die aan deze competenties gesteld worden. Deze leerlingen moeten opgevangen worden, ondersteund worden en mogelijk andere talenten ontwikkelen. Hierin kan APS een bijdrage leveren omdat zij staan voor maatwerk, waarin voor alle leerlingen goed onderwijs geboden wordt. Met de rekenverbetertrajecten en taalprojecten van APS, kan worden bijgedragen aan de verbetering van cognitieve competenties voor zwakkere leerlingen.

Van de directie en beleidsmedewerkers binnen APS, vraagt het beschrevene in deze studie, om een anticiperend vermogen op de verhouding tussen cognitieve en sociale competenties. De verhoudingen zijn afhankelijk van weerstand vanuit het onderwijsveld en van wet- en regelgeving vanuit de overheid. De medewerkers van APS zullen zich uiteraard bewust moeten zijn dat hun werk afhankelijk is van dergelijke wet- en regelgeving en beleidsveranderingen.

De bevindingen uit deze studie kunnen een eerste aanzet zijn om in kaart te brengen hoe het onderwijsbeleid zich de komende jaar typeert. De trendbeschrijving die in dit onderzoek centraal stond, kan inzichtelijk maken hoe veranderingen binnen het beleidsveld plaatsvinden en verwachtingen voor de toekomst scheppen. Voor vervolgonderzoek van APS, is het raadzaam rekening te houden met de beperkingen die met deze studie samenhangen.

8. Literatuur

- Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (1973). *Gesamtschule Conferentie 1973*. Utrecht: APS.
- Bovens, M.A.P. & Wille, A.C. (2011) *Diplomademocratie*. Amsterdam: Bakker.
- Breeman, G., Lowery, D., Poppelaars, C., Resodihardjo, S.L., Timmermans, A. & de Vries, J. (2009). Political Attention in a Coalition System: Analysing Queen's Speeches in the Netherlands 1945-2007, *Qcta Politica*, 44: pp 1–27.
- Busse, G., Berkhof, S. & Meijer, K. (2006). *Beroepsonderwijs in Duitsland*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ Dusseldorf: IHK- Vereinigung.
- De Bruine (2010). *Aanvalsplan Den Haag*. Utrecht: APS.
- De onderwijsraad (2008). Richtpunten bij onderwijsagenda's, pp 1-76. Retrieved April, 6, 2011 from http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/281/documenten/richtpunten_bij_ondewijsagenda.pdf
- Driessen, G., Doesborgh, J., Ledoux, G., Overmaat, M., Roeleveld, J. & van der Veen, I. (2005). *Van basis naar voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS/ Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Driessen, G. Doesborgh, J., Ledoux, G., van der Veen, I. & Vergeer, M. (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS/ Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Greven, J. & Letschert J. (2006). *Kerdoelen primair onderwijs*. Den Haag: SLO, Ministerie OCW.
- Hoogenkamp, G.M.& Struiksma, A.J.C. (2003). Sociale competentie als basisvaardigheid. *Tijdschrift voor de orthopedagogiek*, 42, p. 61-70.
- Huisman, J., Pijls, T., van Hoeij, J., Voorst van Beest, J., Boonaerts, Y., Lens, M. (2003). *Portfolio sociale competenties: primair onderwijs, vmbo, mbo*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). Toezicht op burgerschap en integratie, p.1-17. Retrieved May, 17, 2011 from http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2006/Toezicht+burgerschap+en+integratie.pdf
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Analyse en waardering van opbrengsten primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2011). Toezichtkaart. Utrecht: de onderwijsinspectie. Retrieved May, 31, 2011 from <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/Toezicht/Toezichtkaart>
- Lier, P.A. & Hoeben, S.M.(1997). *Begeleiding van kinderen met relatieproblemen. Pedagogische Studiën.*
- Meelissen, M.R.M. & Doornekamp, B.G. (2004). *TIMSS-2003 Nederland. Leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs.* Enschede: Universiteit Twente.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). Kennisagenda OCW. Retrieved February, 3, 2011 from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/01/21/kennisagenda-ocw.html>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). Bewezen beleid in het onderwijs. Retrieved, April 7, 2011 from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/bewezen-beleid-in-het-onderwijs.html>
- Moyihan, D.P. & Ingraham, P.W. (2003). Look for the Silver Lining: When Performance-Based Accountability Systems work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): pp 469-490.
- Rijksoverheid (2010). 8. Onderwijs. Het Regeerakkoord. Retrieved March, 8, 2011 from <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord/onderwijs>
- Rijksoverheid (2010). Terug naar de kern in het onderwijs. Retrieved April, 20, 2011 from <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/12/07/van-bijsterveldt-terug-naar-de-kern-in-het-onderwijs.html>
- Rijksoverheid (2011). Nieuwe landelijke eindtoets basisscholen later in het schooljaar. Retrieved April, 7, 2011 from <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/01/nieuwe-landelijke-eindtoets-basisscholen-later-in-het-schooljaar.html>
- Sabatier, P.A. (1998). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21: pp 129-188.
- SCOL (2011). De categorieën van de SCOL. Retrieved April, 21, 2011 from <http://www.scol.nl/?main=degedragscategorieen>
- Segers, M.S.R. (1993). *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs: een exploratieve studie naar prestatie-indicatoren in theorie en praktijk.* Maastricht: Rijksuniversiteit Maastricht Proefschrift.
- Ten Dam, G. (2002). Sociale competentie in de multiculturele samenleving. Een beschouwing. *Pedagogiek*, 22 (1): p.70-81.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1996). Decentralisatie. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Vergaderjaar 1996-1997*, 22 236 (41).

-Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25 (3): pp 267-281.

-Westhoff, G. J.(2006). Competentiegericht leren en de vakdocent. *Jongleren, Vakblad voor Docenten en Verzorging*, pp. 14-18.

-Young, M. (1962). *The rise of the Meritocracy*. London: Thames and Hudson.

9. Referenties krantenanalyse

- (2011, 17 februari). *NRC Handelsblad*.
- Alberts, J. (2008, June 14). Veelbesproken, niet gebruikt; anderhalf jaar na de lancering maakt het basisonderwijs nauwelijks gebruik van de canon van Nederland. *NRC Handelsblad*.
- Alles wat u altijd had willen weten over de cito-toets.(2006, February 8). *De Volkskrant*, pp. 18.
- 'Andere vakken lijden onder nieuwe rekenles'.(2008, 12 december). *De Telegraaf*.
- Arianne, M.,. (2002, June 28). Taaltoets kleuters positief ontvangen. *De Telegraaf*.
- Bolwijn, M. (2009, 25 augustus). Ouders : Ouderwets strafwerk geven. *De Volkskrant*.
- Brandt, d. E. (2006, April 8). Scholieren leren iets te doen voor anderen; actief burgerschap. *Trouw*, pp. 9.
- Cijferideologie; commentaar.(2008, October 2). *NRC Handelsblad*.
- Daling rekenniveau 'trend'.(2008, December 9). *NRC Handelsblad*.
- De Bas, J., & de Hogeschool Inholland en doet onderzoek naar burgerschapsvorming in het basisonderwijs, doceert 'cultureel burgerschap' aan. (2007, October 17). Help kinderen leren wat democratie is. *Trouw*.
- 'De lat ligt nu hoger, dankzij ons'; interview fons van wieringen, aftredend voorzitter onderwijsraad.(2010, 27 december). *De Volkskrant*.
- Der Laan, C. V. (2001, March 6). Hermans' onzichtbare revolutie ;onderwijs;'pas nu kunnen we echt een vuist maken';'alle deuren gaan tegelijkertijd open'. *Trouw*, pp. 13.
- De Wege, D. V. (2004, February 11). Ontdekking van omgeving. *NRC Handelsblad*, pp. OPI1.
- Dullaert, R. (2010, 1 december). Juf zit er met de stopwatch naast. *Trouw*.
- Dullaert, R. (2010, 20 mei). 'Taal en rekenen zijn toch de hete hangijzers'. *Trouw*.
- Edwin, S.,. (2002, June 27). Taaltoets voor alle kleuters. *De Telegraaf*.
- 'Externe toetsen zijn een armetierige manier van de maat nemen'; twistgesprek laura de jong met directeur simon steen van de verenigde bijzondere scholen.(2011, 5 maart). *De Volkskrant*.

- Funnekotter, B., & van Twillert, M. (2011, 1 maart). Een uniforme toets voor ieder kind; bijzondere scholen verzetten zich tegen verplichte citotoets. *NRC Handelsblad*.
- Gerrits, R. (2006, August 31). Rugzakregeling werkt te goed; minister legt onderwijssubsidie voor probleemkinderen aan banden. *De Volkskrant*, pp. 2.
- Gollin, R. (2007, April 19). ZE HOEVEN GEEN KUNSTENAAR TE WORDEN; reportage cultuureducatie in het basisonderwijs. *De Volkskrant*.
- Hakkenes, E. (2008, November 24). Groep 7 leert wat respect is; voortreffelijk leven; respect. *Trouw*.
- Houten, M. V. (2002, December 4). Verhagen: Onderwijsmotie was schunnig ;godsdienstles. *Trouw*, pp. 2.
- In citotoets hoort ook wereldoriëntatie thuis.(2011, 10 maart). *De Volkskrant*.
- 'Inspectie verraadt het onderwijs'; interview herman godlieb, schooldirecteur en initiatiefnemer actie 'red het basisonderwijs!'.(2011, 24 januari). *De Volkskrant*.
- Japke-d. (2007, September 8). Vrije revolutie; de vrije scholen gaan hun leerlingen testen, na scherpe kritiek. *NRC Handelsblad*.
- Japke-d. (2008, December 8). Een moderne minister, die vooral retrobeleid voert; onderwijs plasterk wil kleinere scholen, meer instructie en aandacht voor rekenen en taal, strenge examens en stapelmogelijkheden. *NRC Handelsblad*.
- Joosten, M. H. E. F. (2004, April 6). Burgerschapkunde moet geen hype worden; ONDERWIJS. *Trouw*, pp. 14.
- Kiene, A. (2010, 20 april). Van pesters kun je kanjers maken; training kan kinderen op basisschool in het gareel brengen. *De Volkskrant*.
- Kinderen als analfabeet van school.(2005, March 15). *De Telegraaf*, pp. 1.
- Koelewijn, D. O. R. R. (2003, February 4). 'Cito-toets wordt onjuist gebruikt'. *NRC Handelsblad*, pp. 1.
- Kuijpers, J. (2003, October 4). Leren luisteren ; BASISCHOOL PROBEERT NIEUW VAK SOCIALE COMPETENTIE. *NRC Handelsblad*, pp. 39.
- Lakmaker, D. H. (2002, June 29). Sociaal-emotionele vaardighedentoets. *Trouw*, pp. 1.
- Marianne, J.,. (2002, February 2). Citotoets op de helling. *De Telegraaf*.
- Minder regels voor scholen gaan er nu toch echt komen.(2002, September 18). *De Volkskrant*, pp. 21.

- Obbink, H. (2010, 27 februari). 'Besturen verkopen gebakken lucht'; onderwijskwaliteit beter onderwijs nederland wil macht schoolbesturen inperken en leraren meer invloed geven. *Trouw*.
- Obbink, R. A. e. H. (2011, 22 april). 'Mijn inzet: Alles uit een kind halen'. *Trouw*.
- Onderwijs, D. O. R. (2003, November 7). Minister houdt vast aan toetsen. *NRC Handelsblad*, pp. BIN3.
- Onderwijs, R. (2002, January 12). Lerarentekort baart ouders grote zorgen. *Trouw*, pp. 5.
- Onderwijs, R. (2002, June 27). Coalitie wil jonge leerlingen testen; ontwerp-regeerakkoord. *Trouw*, pp. 3.
- Onderwijs, V. O. R. (2002, January 25). Advies: Minder vrijblijvendheid op basisschool. *Trouw*, pp. 4.
- Onderwijs, V. O. R. (2005, August 26). Minister stelt eisen particuliere scholen. *Trouw*, pp. 03.
- Onderwijs, V. O. R. (2006, November 29). Verdeeldheid over rol ouders; leesonderwijs. *Trouw*.
- Onderwijs, V. O. R. (2007, February 6). Toets volgend jaar verplicht; citotoets. *Trouw*.
- Onderwijs, V. O. R. (2008, January 24). Vastleggen wat leerling moet kennen en kunnen. *Trouw*.
- Onderwijs, V. O. R. (2008, April 30). Reken- en taalniveau snel omhoog; 'doorlopende leerlijnen' moeten binnen twee jaar kwaliteit verbeteren. *Trouw*.
- Onderwijs, V. O. R. (2009, 15 augustus). Ouders willen meer aandacht voor sociale vaardigheden. *Trouw*.
- Onderwijs, V. O. R. (2011, 1 februari). 'Inspectie misbruikt de citotoets'; petitie tegen afrekencultuur op school binnen week 13.000 handtekeningen. *Trouw*.
- 'Ook rekenles in hoger onderwijs'; kennis na basisschool schiet tekort.(2008, 30 oktober). *De Telegraaf*.
- Ouders: Leerkrachten moeten strenger zijn.(2009, 25 augustus). *NRC Handelsblad*.
- Ouders zijn slap onderwijs beu; moderne lesmethodes doorn in het oog prestaties beter op ordelijke school.(2009, 26 augustus). *De Telegraaf*.
- Particuliere citotraining is in opmars.(2007, February 5). *De Volkskrant*.
- Politiek, V. O. R. (2001, November 6). Kamer wil jaarlijkse controle op elke school. *Trouw*, pp. 4.

- Politiek, V. O. R. (2009, 9 september). Kamer: Beoordeel scholen niet alleen op taal en rekenen. *Trouw*.
- Pre, Van Onze Verslaggevers Lidy Nicolassen Raoul Du. (2001, April 5). 'Tijd is rijp voor meer autonomie scholen'; scholen moeten volgens minister Hermans maatwerk gaan leveren. dat kan alleen als ze niet langer worden gehinderd door Haagse regelzucht. *De Volkskrant*, pp. 2.
- Prick, L. (2008, March 15). Toelatingsbeleid. *NRC Handelsblad*.
- Redacteuren, D. E. O. (2003, November 4). Kamer: Stel eisen bijzondere school. *NRC Handelsblad*, pp. BIN1.
- Redacteuren, D. o., En, & Japke-d. (2008, April 18). De tweede kamer moet het nu zelf gaan doen; dijsselbloem commissievoorzitter stimuleert parlement om onderwijsdebat meer naar zich toe te trekken. *NRC Handelsblad*.
- Redacteur, D. o., & Japke-d. (2008, May 20). Ministerie erkent daling onderwijspeil; na uitspraken onderwijsinspectie. *NRC Handelsblad*.
- Redacteur, D. o., & Japke-d. (2008, May 31). 'De overheid heeft leerlingen tekortgedaan'; minister Plasterk van Onderwijs (PvdA) over de conclusies van de commissie-dijsselbloem. *NRC Handelsblad*.
- Salm, D. H. (2005, September 3). Inspectie: Iederwijs is niet zo extreem ;onderwijs. *Trouw*, pp. V11.
- Salm, d. H. (2006, November 24). 'Het stigma is: Jij voldoet niet aan de eisen'; toetsgekte. *Trouw*.
- Salm, H. (2008, December 23). Zelfstandig werken met je maatje; basisscholen daltononderwijs. *Trouw*.
- Salm, H. (2009, March 19). Vrijescholen voelen zich beknot; overheid bemoeit zich steeds meer met inhoud lespakket. *Trouw*.
- Schoolprestatie is geen toetsencircus.(2003, August 18). *Trouw*, pp. 1.
- Schouwenburg, D. M. H. E. F. (2005, September 6). Zonder computer wordt school suf en onderwets; opvoeding. *Trouw*, pp. V08.
- Valk, Door Sheila Kamerman En Guus. (2001, November 10). Inspectie speelt in op wensen van ouders. *NRC Handelsblad*, pp. 3.
- Vermeulen, V. O. V. M. (2001, October 1). Op kees boeke -school gaat het om hoofd , hart en handen. *De Volkskrant*, pp. 2.

- Vermeulen, V. O. V. M. (2003, April 17). Niveau van onderwijs in gevarenzone; inspectie verontrust over lerarentekort. *De Volkskrant*, pp. 3.
- Verslaggever, V. O. (2001, February 1). Adelmund : Achterstand school meten. *De Volkskrant*, pp. 3.
- Verslaggeefster, V. O. (2002, March 12). Basisscholen laten cito-toets vallen. *De Volkskrant*, pp. 3.
- Walters, D. (2007, February 5). Alles om te 'slagen' voor de citotoets; ouders kopen oefencd's en een second opinion voor een hoger schooladvies. *NRC Handelsblad*.
- Walters, D. (2009, 21 oktober). 'Klas groter als er minder management is'; voorzitter brancheorganisatie basisscholen is 'nijdig' over bezuiniging op schoolbesturen. *NRC Handelsblad*.
- Wansink, Door Raoul Du Pre En Hans. (2005, February 19). Weer te voet naar school; maria van der hoeven. *De Volkskrant*, pp. 27.
- Week op basisschool wordt zes uren langer.(2007, March 1). *De Telegraaf*, pp. 37.
- Weel, d. I. (2007, January 8). 'Scholen doen het gemiddeld hartstikke goed'; nederlands onderwijs. *Trouw*.
- Zuidweg, M. (2005, November 19). Kleintjes over een kam; wetenschappers bekritisieren nadruk onderwijsinspectie op leren en presteren. *NRC Handelsblad*, pp. 48.

Bijlage 1: Lijst met trefwoorden voor resultatenanalyse

Tabel 2. *Lijst met trefwoorden voor de krantenanalyse*

<i>Trefwoorden</i>	Cognitieve competenties	Sociale competenties	
<i>naar</i>			
<i>competenties</i>			
	Rekenen basisschool	Sociale vaardigheden basisschool	
	Taal basisschool	Sociale waarden basisschool	
	Lezen basisschool	Sociale integratie basisschool	
		Burgerschap basisschool	
		Samenwerken basisschool	
		Presenteren basisschool	
		Werkhouding basisschool	
<i>Trefwoorden</i>	Politiek	Onderwijs- Onderwijsinspectie	Ouders
<i>naar</i>		veld	
<i>actoren</i>			
	Kabinet	Schoolbestuur	Ouders basisschool
	Regering	Schooldirecteur	
	Overheid	Onderwijsraad	

Meet- SCOL
Instrumenten
Trefwoorden Cito

Bijlage 2: Resultaten van de actoren

Tabel 5. *Inhoud verschenen artikelen tijdens de verschillende kabinetten, actor politiek*

Politieke actoren in kabinet	Inhoud artikelen	Focus op competenties	Medium	Wie vindt dat en waarom?
<i>Kok 2</i>	-Taalachterstand allochtonen en leerachterstand Nederlandse leerlingen moet aangepakt worden. Een verplichte begin- en eindtoets kunnen de toegevoegde waarde van de school in kaart brengen.	-Cognitieve competenties	-Volkskrant, Trouw en de Telegraaf.	-De staatssecretaris Adelmund van onderwijs tracht met de achterstandsmaatregelen tegemoet te komen aan de kritiek uit de Kamer. De PvdA, de VVD, het CDA, D66 en GroenLinks willen weten wat er met het achterstandsgeld gebeurt. Met de landelijke doelstelling om taal- en leerachterstanden aan te pakken, reageert staatssecretaris Adelmund van Onderwijs op de kritiek van de Algemene Rekenkamer die stelt dat het achterstandsbeleid veel te vrijblijvend is.

	-Scholen moeten meer autonomie krijgen.			-Minister Hermans wil met meer autonomie voor meer maatwerk zorgen. De Tweede Kamer is bang voor de kwaliteit van het onderwijs, als scholen meer autonomie verkrijgen.
<i>Balkenende 1</i>	-Zelfde inhoud als hierboven: Leerachterstanden aanpakken en autonomie van scholen bevorderen.	-Geen voorkeur. Over beide competenties weinig artikelen gevonden met politiek als actor.	-	-
<i>Balkenende 2</i>	-De verplichte begintoets voor kleuters wordt via een amendement verworpen. -Burgerschapsvorming opnemen in de verplichte kerndoelen.	-Het belang van sociale competentie komt aan de orde. Echter, de kwaliteit van particuliere scholen en Islamitische scholen wordt steeds meer bewaakt. Voor scholen als Iederwijs betekent dit dat de kwaliteit	-Volkskrant, Trouw, NRC-Handelsblad.	-De Tweede Kamer is tegen de verplichte kleutertoets wegens kosten, bureaucratie en de leeftijd. -Minister van der Hoeven wil burgerschapsvorming opnemen in de kerndoelen omdat scholen een opvoedkundige rol hebben.

	<p>-Nieuwe eisen voor kwaliteit van particuliere scholen als Iederwijs.</p> <p>- ‘Zwarte’ en Islamitische scholen hoog op de politieke agenda door meer geweldsignalering (in contrast met meer vrijheid en autonomie van scholen).</p>	<p>wordt beoordeeld op lezen, schrijven en rekenen.</p>		<p>-Minister van der Hoeven kwam met een voorstel tot wetswijziging zodat alle scholen aan wettelijke kwaliteitseisen moeten voldoen. Ze reageert hiermee op de kritiek vanuit de Tweede Kamer op Iederwijsscholen.</p> <p>-De Tweede Kamer heeft Islamitische scholen hoog op de politieke agenda wegens toenemend geweld.</p>
<p><i>Balkenende</i> 3</p>	<p>-Rugzakjes-regeling moet strenger.</p>	<p>-Rugzakjes en de Cito hebben voornamelijk betrekking op cognitieve competenties. Over sociale competenties zijn geen krantenartikelen</p>	<p>-Volkskrant, Trouw</p>	<p>-Minister van der Hoeven wil vanwege oplopende kosten, een strengere diagnoses bij probleemkinderen voor aanspraak op een ‘rugzakje’.</p>

	-De Cito eindtoets verplicht voor leerlingen uit groep 8.	gevonden waarin de politiek een actor is.		-Minister van der Hoeven schreef een brief aan de Tweede kamer waarin ze pleit voor de verplichting van de Cito eindtoets voor leerlingen van groep 8. Hiermee kan de basiskwaliteit van verschillende scholen vergeleken worden.
<i>Balkenende</i> 4	-Het advies luidt om voor de bepaling van reken- en taalprestaties, tussen- en eindniveaus te meten in de onderwijsloopbaan. -Taal en rekenen moeten verbeterd worden met behulp van referentieniveaus.	-De focus ligt voornamelijk op de cognitieve competenties taal en rekenen.	-Trouw, NRC-Handelsblad, de Telegraaf	-Een expertgroep doorlopende leerlijnen doet advies aan staatssecretarissen Dijkma en van Bijsterveldt over de tussen- en eindniveaus naar aanleiding van niveauverlies bij taal en rekenen. -Plasterk, Van Bijsterveldt en Dijkma willen door middel van de referentieniveaus de rekenen en taalprestaties verhogen. Binnen 2 jaar moet vooruitgang geboekt zijn. De focus op taal en rekenen is naar aanleiding van de commissie Dijsselbloem.

	<p>-Een Rotterdamse onderwijs-wethouder heeft het beleid ‘meer leertijd voor kinderen’ gepresenteerd (van 26 naar 32 uur).</p> <p>-Een docent van Hogeschool Inholland heeft kritiek op de overheid betreffende burgerschaps-vorming in het onderwijs.</p> <p>-Vrije scholen en de leerkrachten en ouders van dergelijke scholen voelen zich beknot doordat de overheid zich</p>			<p>-Het beleid meer leertijd voor kinderen is door een onderwijs-wethouder gepresenteerd met als doel meer tijd voor basisvakken taal en rekenen. Tijd voor sport, bewegen en kunst kunnen in de extra lestijd worden besteed.</p> <p>-De docent van Hogeschool Inholland heeft kritiek op de overheid betreffende burgerschapsvorming. Scholen krijgen van de overheid zelf de ruimte om burgerschap in hun lessen te integreren, maar krijgen geen advies over hoe zij dit moeten bewerkstelligen.</p> <p>- De Vrije scholen en hun ouders en leerkrachten vinden naast cognitieve vakken als taal en rekenen ook andere competenties van belang. De focus</p>
--	--	--	--	--

	<p>vooral focust op de cognitieve vakken taal en rekenen.</p> <p>-Kamerleden willen dat niet alleen op taal en rekenen wordt afgerekend. Dit risico ontstaat namelijk met het wetsvoorstel 'goed bestuur, goed onderwijs'.</p>			<p>van de overheid op taal en rekenen gaat in strijd met hun antroposofisch gedachtengoed.</p> <p>-Kamerleden willen niet dat de focus alleen op taal en rekenen ligt, omdat hiertoe scholen alleen nog maar hun lessen daaraan besteden.</p>
<p><i>Kabinet Rutte</i></p>	<p>-De lat moet omhoog voor taal en rekenen. Er is een begintoets op basisscholen in ontwikkeling en de Cito eindtoets wordt mogelijk verplicht gesteld.</p> <p>-Er wordt 300 miljoen euro bezuinigd op passend onderwijs. De bezuinigingen zijn</p>	<p>-Cognitieve competenties</p>	<p>-Trouw, NRC-Handelsblad, Volkskrant</p>	<p>-Het kabinet wil de lat verhogen voor taal en rekenen zodat talenten benut worden.</p> <p>-Het kabinet bezuinigt op passend onderwijs en wil dat zorgleerlingen regulier onderwijs volgen.</p>

	<p>gericht op speciale scholen.</p> <p>-Met de Citotoets besteedt de overheid vooral aandacht aan taal en rekenen. Dit moet ten minste uitgebreid worden met aardrijkskunde, geschiedenis en natuuronderwijs.</p>			<p>-Hoogleraar pedagogiek wil dat er naast rekenen en taal ook aandacht is voor wereldoriëntatie. Dit heeft de overheid volgens hem niet.</p>
--	---	--	--	---

Tabel 6. *De verschillende actoren, hun competentiefocus, prestatie indicatoren en invloed*

Actoren	Wie?	Wat? Competenties	Hoe? Prestatie indicatoren	Waarom? Invloed (belang en macht)
<i>Politiek</i>	Kabinet Kok 2	Cognitieve competenties.	-Tegengaan van spijbelen. -het voortijdig schoolverlaten tegenaan. -De Cito eindkomsten van taal en rekenen. -Kerndoelen/ leerstandaarden	<i>Belang</i> <i>kabinet Cito:</i> - de Kamer wil weten wat er met achterstands- geld gebeurt en Cito uitkomsten op taal en rekenen kan dit meetbaar maken. <i>Macht:</i> Politiek laat onderwijs- inspectie hierop controleren. <i>-Belang</i> <i>kabinet</i> <i>kerndoelen:</i> Kerndoelen voor basisonderwijs zijn te

				<p>vrijblijvend om leerlingen rekenen, wiskunde en taal te laten beheersen.</p> <p><i>Macht:</i> De onderwijsraad adviseert de Kamer om ze te vervangen door leerstandaarden. De Kamer heeft het laatste woord.</p>
	<p>Kabinet Balkenende 1</p>	<p>Cognitieve competenties (maar een sterke focus op cognitieve competenties kan op basis van weinig gevonden krantenartikelen niet geconcludeerd worden).</p>	<p>-Begintoets taal en rekenen.</p>	<p><i>Belang kabinet:</i> De overheid wil leerachterstanden aanpakken.</p> <p><i>Macht:</i> Begintoets wordt door overheid in overweging genomen. Het voorstel van Van der Hoeven is dat scholen meer</p>

	Kabinet Balkenende 2	Cognitieve en sociale competenties.	<p>-Begintoets kleuters</p> <p>-kerndoelen voor burgerschaps- vorming.</p> <p>-De kwaliteits- aspecten: het aanbod aan leerstof, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen en toetsing en leerresultaten.</p>	<p>macht krijgen (minder bureaucratie).</p> <p><i>-Belang en macht kabinet op begintoets:</i> De Begintoets voor kleuters stuitte op kritiek van OR en Kamer wegens de bureaucratie, kosten en stigmatisering van het kind. Daarom is het voorstel via een amendement weggestemd.</p> <p><i>Belang en macht kabinet op kerndoelen:</i> Burgerschap verplicht stellen omdat basisschool een opvoed- kundige taak</p>
--	-------------------------	--	---	---

				<p>heeft.</p> <p><i>Belang en macht kabinet op kwaliteitsaspecten:</i> Speciale aandacht moet uitgaan naar lezen, schrijven en rekenen. Vanuit de Tweede Kamer luidde kritiek op Iederwijsscholen, waardoor de controle op particuliere scholen is toegenomen.</p> <p><i>Belang en macht kabinet op Cito-toets:</i> minister Van der Hoeven schreef een brief aan de Tweede Kamer waarin ze de Cito</p>
	Kabinet Balkenende 3	Geen duidelijke focus op competenties.	Cito-toets.	

				<p>eindtoets verplicht wil stellen voor alle leerlingen in groep 8 om de basiskwaliteit van scholen te kunnen vergelijken.</p> <p><i>Belang en macht kabinet op doorlopende leerlijnen en eindtoets</i></p> <p>Minister Plasterk en de staats- secretarissen Dijksma en Van Bijsterveldt van onderwijs, willen de taal en rekenen- prestaties verhogen. Het kabinet investeert 115 miljoen om dit in 3 jaar te</p>
	<p>Kabinet Balkenende 4</p>	<p>Cognitieve competenties.</p>	<p>-Doorlopende leerlijnen taal en rekenen. -Verplichte eindtoets.</p>	

	Kabinet Rutte	Cognitieve competenties.	-Cito eindtoets. -Cito begintoets.	bewerk- stelligen. <i>Belang en macht kabinet op Cito eindtoets en begintoets.</i> Van Bijsterveldt stelt dat het nieuwe kabinet de lat in het onderwijs omhoog gaat leggen middels de verplichte Cito eindtoets. De begintoets is in ontwikkeling.
<i>Onderwijs- inspectie</i>		Cognitieve competenties. Veel artikelen zijn gevonden van Islamscholen t.b.v. integratie, As-siddieq school erg veel onder de aandacht, vooral in 2009.	-Cito toets: veel resultaten. -Sociale vragenlijsten: Weinig, alleen bij gericht zoeken: SCOL leverde over de tien jaar maar twee	Er lijkt steeds meer kritiek op de school- inspectie te komen (vanaf 2007 meer artikelen gevonden gericht op

		<p>Leesachterstanden-aanpak</p> <p>Sociaal: Geen artikelen over sociale vaardigheden testen.</p> <p>Cognitieve competenties: uit de artikelen blijkt dat de Onderwijsinspectie veel aandacht besteedt aan rekenen en lezen. Sociale competenties: De Onderwijsinspectie heeft naast de cognitieve competenties ook oog voor het pedagogisch klimaat op scholen.</p>	<p>krantenartikelen op (2003 en 2005).</p> <p>Het Volginstrument Sociaal-Economische Ontwikkeling en de Schoolvragenlijst en School attitude questionnaire internet leverden geen krantenartikelen op in tien jaar.</p> <p>-In de geselecteerde artikelen werd eenmaal over kerndoelen gesproken om hiermee culturele integratie van minderheden te bevorderen.</p>	<p>kritiek).</p> <p>Godlieb is initiatiefnemer van red de basisschool.</p> <p><i>Belang en macht onderwijsinspectie:</i></p> <p>De Onderwijsinspectie krijgt vanaf 2003 meer macht en wordt zelfstandiger in het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is bepaald in de nieuwe Wet Onderwijs-toezicht. De Inspectie krijgt bovendien ruimere bevoegdheden: naast</p>
--	--	---	---	--

				Cito- scores telt ook het pedagogisch klimaat mee in de beoordeling van de kwaliteit.
<i>Onderwijsveld</i>	School- besturen/ scholen	Brede ontwikkeling, kritiek op de focus op cognitieve competenties, maar scholen vinden deze competenties tevens belangrijk, naast andere vakken. De schoolbesturen richten zich in hun lessen echter wel voornamelijk op cognitieve vakken omdat ze hierop in de loop van de tijd steeds meer op beoordeeld worden.	Citotoetsen Kerndoelen	<i>Belang en macht onderwijsveld op prestatie- indicatoren:</i> Uit het onderwijsveld luit kritiek op de Citotoetsen door middel van de petitie van Godlieb. Ook is er kritiek op referentie- niveaus. Scholen zijn voor brede ontwikkeling van de leerling.

	Onderwijsraad	In de loop van der jaren richten zij zich steeds meer op rekenen en taal. Dit zijn cognitieve competenties.	Citotoetsen	De OR is voorstander van verplichte Citotoets en referentieniveaus. De Onderwijsraad is een adviesorgaan voor de overheid en heeft veel invloed gehad bij de invoering van referentieniveaus.
<i>Ouders</i>		Enerzijds willen ouders meer aandacht voor basisvaardigheden en wordt er ook uitgebreid geoefend voor de Citotoetsen. Anderzijds klagen ouders over de toetsgekte en willen zij meer aandacht voor sociale vaardigheden. Onderzoeken onder ouders laten ook	-De Citotoets is een veelbesproken prestatie indicatoren bij ouders. Op de toets zijn klachten, maar tevens bereiden ouders leerlingen voor op de toetsen.	<i>Belang en macht ouders op prestatie indicatoren:</i> Ouders hechten belang aan cognitieve basisvaardigheden en sociale vaardigheden voor hun kinderen. Ze willen

		<p>verschillende resultaten zien. Uit de Onderwijsmeter 2001 blijkt volgens de Trouw bijvoorbeeld dat de aandacht vooral uit zou moeten gaan naar basisvaardigheden als lezen, rekenen en taal. Toch vindt nog 58 procent van de ouders dat het sociale aspect op basisscholen moet toenemen.</p>		<p>bovendien een goede score op de Cito voor hun kind en hebben angst voor de druk op kinderen die met de Cito samenhangt. Nergens blijkt dat ouders macht hebben. Wel zijn sommige ouders verenigd in de belangenvereniging Ouders & Co. Echter over de verrichtingen die de belangenvereniging tot stand heeft gebracht is niets bekend. Veel ouders schijnen mee te willen denken over het</p>
--	--	---	--	---

				<p>schoolbeleid. Toch wil slechts een derde van hen vertegenwoordigd zijn door de ouderraad en de medezeggenschapsraad. Dit blijkt uit het Nationale scholen onderzoek onder 6600 ouders zoals beschreven in de Trouw in 2009. 20 procent van de ouders weet niet van het bestaan van de medezeggenschapsraad af.</p>
--	--	--	--	---