



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Scholen onder de maat: onderzoek naar strategisch gedrag bij prestatiemeting in het primair onderwijs aan de hand van gemiddelde Cito-scores

Plas, F. van der

Citation

Plas, F. van der. (2006). Scholen onder de maat: onderzoek naar strategisch gedrag bij prestatiemeting in het primair onderwijs aan de hand van gemiddelde Cito-scores. *Bestuurskundige Berichten*, 21(4), 10-11. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211531>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211531>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Scholen onder de maat

Onderzoek naar strategisch gedrag bij prestatiemeting in het primair onderwijs aan de hand van gemiddelde Cito-scores

door Frank van der Plas

Prestatiemeting in de publieke sector is niets nieuws meer. Ook basisscholen worden onderworpen aan controle door de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie beweert geen scholen met elkaar te vergelijken, maar plaatst wel onderzoeksrapporten op internet. Goed presterende scholen kunnen zelfs het predikaat 'Goede school' verdienen. Als ouders de schoolkeuze voor hun kinderen laten hangen van deze beoordeling en als de financiering van scholen vervolgens afhangt van het aantal leerlingen, is het voor scholen van belang dat de scores hoog uitvallen. Nu rijst de volgende vraag: doen scholen er alles aan om het onderwijs te verbeteren of gebruiken zij andere middelen om tot een hogere beoordeling te komen?

Een belangrijke indicator die de Onderwijsinspectie gebruikt bij het evalueren van het primair onderwijs zijn de opbrengsten van de school. Opbrengsten wordt gedefinieerd als het niveau van lezen, schrijven, rekenen etc. dat leerlingen in groep 8 behaald hebben. Reden voor het meten van opbrengsten is dat scholen, vanuit de

gedachte van de vrijheid van onderwijs, zelf mogen bepalen hoe zij het onderwijsproces inrichten. De Onderwijsinspectie controleert in beginsel alleen de output. Pas wanneer de output tegenvalt, wordt er naar het proces gekeken. Wanneer zowel de schoolopbrengsten als het onderwijsproces onder de maat zijn, kan een school door de Onderwijsinspectie onder curatele geplaatst worden.

Schoolopbrengsten worden gemeten aan de hand van de toets die scholen verplicht zijn af te leggen bij leerlingen van groep 8 van de basisschool. Voor mijn onderzoek heb ik alleen gekeken naar de Eindtoets van het Cito, omdat deze toets het meest gebruikt wordt, wat het vergelijken makkelijker maakt, maar er bestaan ook andere toetsen, zoals de toets van het Gereformeerd Pedagogisch Centrum of psychologische testen.

Strategisch gedrag

De theorie over prestatiemeting leert dat het meten van output van publieke organisaties niet zonder problemen gaat, doordat er geen één-op-één-relatie bestaat tussen de geleverde output en de gewenste resultaten, de *outcomes outcomes* (De Bruijn, 2001: 11-12). Bohte & Meier (2000) stellen dat door de discrepantie tussen output en outcome, prestatiemeting ook kan leiden tot *goal displacement* (zie Merton, 1940). Het halen van de streefcijfers om politieke gezagsdragers tevreden te stellen wordt belangrijker dan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

De beloning die het behalen van goede cijfers met zich meebrengt zijn voor organisaties de oorzaak van een verschijnsel wat Bohte en Meier 'cheating' noemen. 'Cheating' kan op drie manieren: 'cutting corners', 'lying' en 'biasing samples'. (Bohte & Meier 2000: 175). *Cutting corners* is het leveren van slechte kwaliteit output om een zo hoog mogelijke

kwantiteit te realiseren. Bij liegen wordt er bewust een feitelijk onjuiste voorstelling van de outputcijfers gepresenteerd en bij *Biasing samples* spitst de organisatie zich uitsluitend toe op de output die een positieve bijdrage levert aan de streefcijfers. De aandacht van de organisatie gaat dan uit naar de makkelijke

gevallen, terwijl de instelling minder aandacht besteedt aan de moeilijke gevallen (zie ook Wilson, 1989: 161 - 162).

Uitsluiten van zwakke leerlingen?

In februari 2006 was er enige ophef in de Tweede Kamer over het aantal leerlingen dat niet getoetst wordt in groep 8 van de basisschool. Zwakke leerlingen zouden worden buitengesloten van de Cito-Eindtoets, om zo de gemiddelde score van de school hoger te laten uitvallen. Deze zwakke leerlingen maken dan een zogeheten niveautoets en komen in aanmerking voor leerwegondersteunend onderwijs. De directeuren waar ik mee gesproken heb, geven aan dat op hun school 'dergelijk strategisch gedrag' zich niet voordoet. Om een zo eerlijk mogelijk beeld te geven laten zij alle leerlingen de Cito-Eindtoets afleggen.

Een telefoontje met de Onderwijsinspectie leert het niet verplicht is om alle leerlingen dezelfde eindtoets te laten afleggen. Volgens Martin Uunk van de Onderwijsinspectie: "Het valt goed te verdedigen zwakke leerlingen geen Cito-toets te laten afleggen, zeker als je beseft dat de aanmeldingsprocedure voor leerwegondersteunend onderwijs al in november begint, terwijl de Cito-Eindtoets

pas in februari wordt afgenomen. Het is zinloos een leerling twee keer te toetsen." De Onderwijsinspectie adviseert scholen zwakke leerlingen buiten het gemiddelde te laten. De rapporten van de inspectie laten bovendien zien dat scholen precies verantwoording moeten afleggen over waarom sommige leerlingen niet hebben meegedaan.

"Het is zinloos een leerling twee keer te toetsen."

"Elk controlemiddel is aan slijtage onderhevig."

Accentverschuiving door prestatiemeting?

Er zijn geen aanwijzingen dat scholen zich uitsluitend richten op de studieonderdelen die worden getoetst in de Cito-Eindtoets, zoals (hoofd)rekenen, taal en leesvaardigheid. Op Basisschool Holendrecht in Amsterdam Zuid-Oost werd na eenslechte beoordeling van de Onderwijsinspectie, gereageerd door niet alleen de methodes voor begrijpend lezen te verbeteren, maar er werd ook een slecht functionerende gymleraar ontslagen. Ook op de andere scholen die ik bezocht heb, was er onverminderd aandacht voor tal van andere vakken, zoals godsdienstonderwijs en muziek.

Fraude

Niet op elke school wordt de Cito-Eindtoets volgens de regels afgenomen. Voorbeelden van fraude die in de interviews naar voren kwamen hadden allemaal betrekking op andere scholen: "Op mijn school gebeurt het niet, maar ik weet dat er op

grote schaal gerotzood wordt met Cito-toetsen." Een voorbeeld is dat de opgaven van de Cito-toets van tevoren worden geopend door docenten, zodat 'soortgelijke' opgaven alvast kunnen worden geoefend in de klas. Een ander voorbeeld is dat een docent subtiele aanwijzingen geeft tijdens het afnemen van de toets. Om deze vormen van fraude tegen te gaan hebben de scholen in Amsterdam Zuid-Oost afgesproken leerkrachten van andere scholen te laten surveilleren bij het afnemen van de toets.

Martin Uunk van de Onderwijsinspectie is bekend met de vormen van fraude die zich voordoen bij het afnemen van de Cito-toets. De Onderwijsinspectie heeft moeilijk zicht op dit gedrag: "Elk controlemiddel is aan slijtage onderhevig." Omdat het onderzoek van de Onderwijsinspectie naar strategisch gedrag bij schoolopbrengsten nog loopt, kan Martin Uunk weinig uitspraken doen over de omvang van strategisch gedrag.

Marleen van der Lubbe van het Cito zegt dat de opgaven van de Eindtoets Basisonderwijs niet in verzegelde enveloppen zitten zoals dat bij de Landelijke Examens wel het geval is. Volgens haar is de omvang van fraude bij toetsen gering, omdat bij de meeste scholen de Cito-toets als voornaamste doel heeft individuele leerlingen naar het juiste schoolniveau te laten doorstromen en niet om scholen te beoordelen. Het vooraf oefenen van opgaven is een normale gang van zaken om leerlingen kennis te laten maken met hoe de toets in z'n werk gaat. Wanneer van tevoren de opgaven worden geopend door de docenten om 'soortgelijke opgaven te oefenen' heeft een kleine impact hebben op de uiteindelijke uitslagen van de toetsen.

Conclusie

Wanneer prestaties van scholen onder de maat zijn, maakt prestatiemeting aan de hand van gemiddelde Cito-scores het mogelijk dat de Onderwijsinspectie de problemen kan signaleren en dat er maatregelen genomen kunnen worden om het onderwijsproces te verbeteren. De sancties die

uiteindelijk staan op het hebben van te lage scores zijn een prikkel voor scholen om lesmethodes te verbeteren.

De theorie van Bohte en Meier (2000: 173-182) lijkt op het eerste oog niet op te gaan voor prestatiemeting aan de hand van Cito-scores. Op grond van de theorie wordt strategisch gedrag verwacht, dat in de praktijk niet of slechts in beperkte mate voorkomt. Scholen gedragen zich soms tegenovergesteld aan wat vanuit de theorie over strategisch gedrag verwacht zou worden: scholen nemen leerlingen mee in het gemiddelde, terwijl de Onderwijsinspectie juist

aanraadt deze groep niet mee te wegen. Bovendien valt er weinig steun te vinden voor de hypothese dat kwaliteitsverbetering uitblijft wanneer er strategisch gedrag optreedt. Zo blijkt het eerder openen van toetsopgaven dan is toegestaan, een geringe impact te hebben op de uiteindelijke gemiddelde scores. Deze bevinding lijkt vooral samen te hangen met de aard van de Cito-Eindtoets. Het is lastig op basis van deze bevindingen een generalisering te maken over de theorie over strategisch gedrag.

Dit artikel is een bewerkte versie van de bachelor-thesis van Frank van der Plas over strategisch gedrag in het primair onderwijs. Frank van der Plas rondde zijn bachelor af in 2006 en is in september begonnen aan de Research Master bij bestuurskunde in Leiden.

Geraadpleegde Literatuur

- Bohte, J. & K.J. Meier (2000), 'Goal displacement, Assessing the Motivation for Organizational Cheating', *Public Administration Review* Vol.60 No.2 173 - 182
- Bruijn, J.A. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: LEMMA
- CITO (2006), 'Eindtoets Basisonderwijs 2006, IC-Standaardscores en IC-Percentielen, School: Holendrecht', 7 maart 2006
- Onderwijsinspectie (2005), 'Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek RK Basisschool De Horizon, 4 oktober
- Onderwijsinspectie (2005), 'Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek Basisschool Holendrecht, 23 november
- Onderwijsinspectie (2006), 'Overzicht van zeer zwakke basisscholen', 1 juni 2006, te vinden op <http://www.onderwijsinspectie.nl/watdoenwij/zlbs>
- Merton, R.K. (1940), 'Bureaucratic structure and personality', *Social Forces*, Vol. 18, No. 4, 560 - 568.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do, and Why They Do It*. New York: Basic Books.



"Op mijn school gebeurt het niet, maar ik weet dat er op grote schaal gerotzood wordt met Cito-toetsen."