

Noorwegen: het nieuwe Finland

NOORWEGEN ALS LICHTEND VOORBEELD VOOR DE NEDERLANDSE BELEIDSAGENDA

Dat wat het Nederlandse onderwijs de afgelopen jaren maar niet wil lukken, heeft Noorwegen in een paar jaar tijd voor elkaar gekregen: absolute en relatieve stijging op alle deelreinen van toonaangevend internationaal vergelijkend onderzoek. Wat is het geheim achter de Noorse opmars?

DOOR ANNEMARIE NEELEMAN

Hoewel we de opbrengsten van het onderwijs uiteraard breder waarderen dan alleen via internationale ranglijsten, moet de nationale neerwaartse beweging in deze vergelijkingen ons onderwijsprofessionals toch aan het denken zetten. Zeker in een klimaat waarin opbrengsten een steeds prominentere rol in het onderwijsdebat spelen. Het Noorse onderwijs is goed vergelijkbaar met het Nederlandse, zeker afgezet tegen andere top onderwijslanden zoals Singapore en Shanghai-China. We streven vergelijkbare doelen na, hebben eenzelfde maatschappelijke opdracht en handelen vanuit een overeenkomstig waardenkader. Nederland verliest de laatste jaren echter alleen maar positie. Niet eens zo zeer omdat we zelf lager scoren, maar wel omdat we links en rechts door andere landen voorbij gestreefd worden.

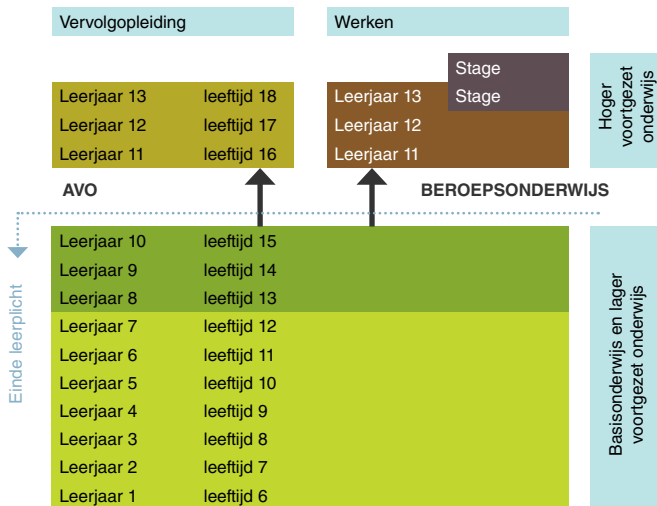
NOORWEGEN EN NEDERLAND: DE VERSCHILLEN

Het Noorse onderwijs is gevormd rond het principe van *equity*: alle leden van de samenleving hebben evenveel recht op onderwijs, ongeacht hun sociale, economische, religieuze of etnische achtergrond, sekse of opleidingsniveau van de ouders. Onderwijs moet een ieder voorbereiden op een (beroeps)leven dat aansluit bij zijn of haar mogelijkheden en interesses. Hieruit volgt een eigen verantwoordelijkheid voor werk en sociaal leven. Het Noorse onderwijssysteem onderscheidt zich op een aantal wezenlijke gebieden van het Nederlandse.

In de eerste plaats is slechts zeer beperkt sprake van vrije schoolkeuze: de kleine Noor gaat naar die scholen voor basis- en voortgezet onderwijs die het dichtste bij zijn thuis liggen. Hoewel ook in Noorwegen in toenemende mate sprake is van het transparant maken van de resultaten van scholen, is dit niet geboren vanuit de behoefte om ouders en leerlingen beter voor te bereiden op het maken van een keuze voor een school voor basis- of voortgezet onderwijs. Het feit dat leerlingen en ouders zelf een school kunnen kiezen die aansluit bij opvattingen over – onder andere – onderwijs of levensbeschouwing is een typisch Nederlandse verworvenheid.

Nederland staat bekend als een land met een opvallend vroeg selectiemoment

Verder hoeven Noorse leerlingen pas op vijftienjarige leeftijd een keuze voor vervolgonderwijs te maken. Tot die tijd volgen zij in volledige heterogeniteit *primary* en *lower secondary education*, regelmatig aangeboden op dezelfde locatie. Aan het einde van



Figuur 1: Visualisatie van het Noorse PO en VO

het lager voortgezet onderwijs kiezen zij voor een vervolg in general studies (te vergelijken met het Nederlandse avo-onderwijs) of *vocational studies* (het Nederlandse beroepsonderwijs), beide vervolgopleidingen van nog eens drie jaar. Dit type onderwijs – *upper secondary education* genaamd – is niet verplicht. Ruim 91% van de Noorse leerlingen stroomt echter direct door naar een van beide varianten. Nederland staat bekend als een land met een opvallend vroeg selectiemoment. Reeds op twaalfjarige leeftijd, wanneer veel kinderen nog niet helder hebben waar hun kwaliteiten en interesses liggen, moeten kinderen en ouders kiezen uit verschillende schooltypes en verschillende niveaus. Met alle mogelijke nadelige consequenties van dien: ellenlange stapelroutes, verhoogde kans op uitval en onderkwalificatie.

Ten derde is in Noorwegen sprake van een zeer inclusief systeem van speciaal onderwijs. Ook dit komt voort uit het streven naar maximale *equity*. Naast het navenant lagere aantal indicatiestellingen (ruim 8% in Noorwegen tegenover bijna 15% in Nederland op vijftienjarige leeftijd), krijgen Noorse kinderen met speciale onderwijsbehoeften in praktisch alle gevallen les tussen hun wijkgenootjes zonder rugzakje: de inhoud van de les mag aangepast zijn, de locatie is dat niet. Alleen wanneer een kind een dusdanig medische of psychologische begeleiding nodig heeft die niet realiseerbaar is in reguliere scholen, vindt hun onderwijs plaats op een andere locatie. In Nederland bestaat een keur aan mogelijkheden voor plaatsing van kinderen met speciale onderwijsbehoeften: het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en met ‘een rugzakje’ in het reguliere onderwijs. Op de laatste vorm na, krijgen deze leerlingen echter allemaal les in aparte leeromgevingen. Het laatste wezenlijke verschil tussen het Noorse en het Nederlandse onderwijs is de mate van autonomie van schoolbesturen. In Noorwegen bestaat deze bestuurslaag niet eens: de overheid is eindverantwoordelijk voor al het onderwijs: de gemeente voor het funderend onderwijs (tot 15 jaar), de provincie voor de hogere drie jaren van het voortgezet onderwijs en de staat voor al het hoger onderwijs. De overheid mandateert vervolgens

bevoegdheden aan schoolleiders, maar blijft te allen tijde eindverantwoordelijke voor de beleids- en kwaliteitsagenda. De overheid gaat over het ‘wat’, schoolleiders vullen naar eigen inzicht het ‘hoe’ in, ten minste zolang de prestatieafspraken worden gehaald. Nederland behoort daarentegen tot de OESO-landen met het meest gedecentraliseerde onderwijssysteem. 86% Van de beslissingen worden volledig of beperkt autonoom door de school genomen tegenover 15% in Noorwegen.

DE NOORSE HERVORMINGSAGENDA

Rond 2000 is Noorwegen wakker geschud door tegenvallende resultaten in verschillende internationale vergelijkende onderzoeken. Niet alleen in het PISA-onderzoek stelden de resultaten teleur, zeker afgezet tegen de financiële investeringen die er tegenover stonden, ook de scores in de TIMSS- en PIRLS-onderzoeken vielen tegen. Dit was voor de Noorse regering aanleiding voor een grootscheepse hervormingsagenda voor het gehele primair- en voortgezet onderwijs. Genaamd *Knowledge Promotion* en gestart in 2006. De kern van deze hervormingsagenda bestond uit de volgende speerpunten:

- Aanleren van basiskennis en basiscompetenties
- Beter toegeruste en gekwalificeerde docenten en schoolleiders
- Toenemend besef en gebruik van doelen, resultaten en toegepaste onderzoeksgegevens

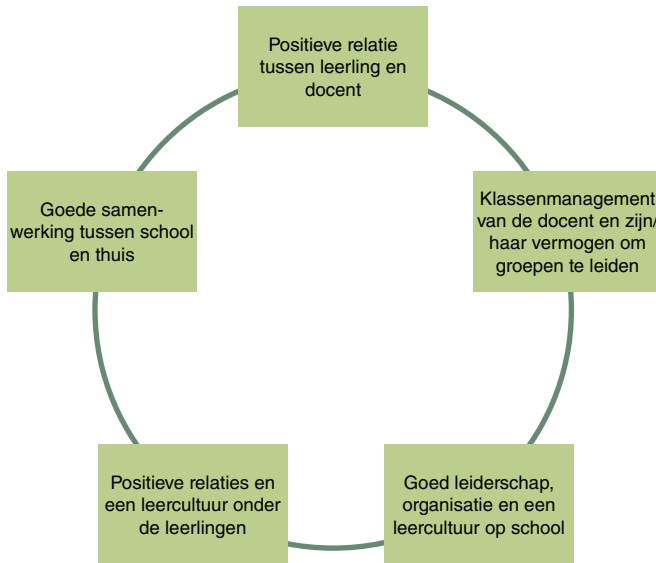
De parallel met de Bestuursakkoorden PO en VO mag duidelijk zijn. Ook in deze twee beleidsagenda's wordt de nadruk gelegd op een versterking van de onderwijskwaliteit, de professionalisering van docenten en management en opbrengstgericht werken. Hervormingen vinden plaats op zowel inhouds-, structuur-, als organisatieniveau. Zo zijn voor het gehele funderend onderwijs nieuwe nationale curricula opgesteld met een focus op de genoemde basiskennis en -competenties. Daarnaast is er een nieuwe, beter op de beroepspraktijk voorbereidende sectorindeling in het hoger voortgezet onderwijs en wordt sterk geïnvesteerd in leraren- en schoolleidersopleidingen voor zowel nieuwe als zittende professionals. De kosten per Noorse leerling in PO en VO zijn hierbij tussen 2007 en 2011 nauwelijks gestegen; in het afgelopen jaar is er zelfs sprake van een daling van 0,6% ten opzichte van het jaar ervoor.

Noorwegen en Nederland geven in relatie tot het Bruto Binnenlands Product (BBP) een vergelijkbaar bedrag uit aan onderwijs, beide rond het OESO-gemiddelde van 6,2% (2009). Zowel Noorwegen als Nederland kennen tussen 2000 en 2009 een stijging van ongeveer een procentpunt in onderwijsuitgaven als percentage van het BBP. De uitgaven per leerling in het Nederlandse PO en VO zijn de afgelopen jaren echter sterker gestegen dan de groei van het aantal leraren en leerlingen. Uit recent onderzoek van het SCP blijkt bovendien dat de kwaliteit van het onderwijs niet evenredig is gestegen met de investeringen, dit in tegenstelling tot Noorwegen.

IN CONTROL ZIJN EN BLIJVEN

Om wat betreft de uitvoering van de hervormingsagenda *in control* te zijn en te blijven heeft Noorwegen zijn kwaliteitszorgsysteem uit 2004, het *National Quality Assessment Framework*, afgestemd op de hervormingsagenda. Tevens vinden kwaliteitscontroles plaats via de Noorse onderwijsinspectie,

de lokale en regionale overheden, zelfevaluatie en – uiteraard – de genoemde internationale onderzoeken. In leerjaar 5, 8 en 9 vinden nationale toetsen plaats waarbij de toegepaste kennis van het Noors en wiskunde getoetst worden in het licht van de vereiste basisvaardigheden zoals beschreven in de nationale curricula. Daarnaast is men er in Noorwegen van overtuigd dat een goede leeromgeving van groot belang is voor goede leerlingresultaten. Het uitvoeringsorgaan van het Noorse Ministerie van Onderwijs heeft uit internationaal wetenschappelijk onderzoek een eigen vijfhoek opgesteld van kenmerken die samen de essentiële bouwstenen vormen van een effectieve leeromgeving.



Figuur 2: bouwstenen voor een effectieve leeromgeving

In zowel de lerarenopleidingen als in lokale projecten worden (toekomstige) docenten begeleid in het aanleren van vaardigheden om in de eigen klas een effectieve leeromgeving te creëren. In de lokale projecten wordt hierbij een sterke link met de regio gemaakt; een leeromgeving is pas echt effectief als deze gebaseerd is op regionale omstandigheden en behoeften. De eisen die aan docenten en management worden gesteld zijn sinds 2006 verzwaaard. Daar waar het voorheen gebruikelijk was om met een bacheloropleiding het primaire proces in te stappen, is een afgeronde masteropleiding nu eerder norm dan uitzondering. In toenemende mate wordt in de academische lerarenopleidingen een verbinding gemaakt met de onderwijspraktijk (educatief partnerschap) en worden docenten voorbereid op opbrengstgericht werken en het toepassen van onderzoekscompetenties in de klas. In 2003 is men bovendien gestart met *Headmaster Education*, een nationaal programma voor ‘hoofdmeesters’ dat wordt verzorgd door verschillende universiteiten en hogescholen en vrijstellingen oplevert voor de *Master of School Management*, een masteropleiding voor schoolleiders en docenten die deze rol ambiëren. Geen van deze masters is momenteel verplicht (dit is qua aantal opleidingsplaatsen nog niet mogelijk), maar wordt wel door een sterk groeiend aantal onderwijsprofessionals gevolgd. Net als in Nederland wordt van Noorse docenten en schoolleiders in toenemende mate verwacht

dat zij zich verantwoorden voor behaalde resultaten, zowel horizontaal als verticaal.

DOORPAKKEN OF DOORPOLDEREN

“Niets nieuws onder de zon!”, hoor ik u denken. Dat klopt. In zoverre dat zowel sprake is van een vergelijkbare onderwijsbeleidsagenda (opbrengstgericht werken, versterking van de professionaliteit van docent en management en meer aandacht voor basisvaardigheden en kernvakken) als een vergelijkbare sociaal-culturele achtergrond (een verlicht christelijke traditie, een door immigratie heterogene bevolking en een welvaartsniveau van boven het OESO-gemiddelde). Alleen is Noorwegen, gealarmeerd door zijn positie op de internationale ranglijsten, eerder begonnen met hervormen en heeft doorgepakt. Laten wij hier als zuiderbuur ons voordeel mee doen! Noorwegen is het land bij uitstek waaraan Nederland zich op onderwijsgebied kan spiegelen. We bevinden ons aan de vooravond van een vrije val in internationale vergelijkingen, terwijl we zeggen te streven naar een cultuur van hoge verwachtingen en excellentie. Ook in het huidige regeerakkoord staat de doelstelling om tot de mondiale top vijf van kenniseconomieën te willen behoren. Dit vergt echter een aantal serieuze investeringen in ons funderend onderwijs, daar waar de basis voor elk mogelijk succes gelegd wordt. Hierbij doelen wij niet zozeer op financiële investeringen, als wel op een sectorbrede inspanning op een aantal kernthema’s. Deze kernthema’s zijn reeds benoemd in de beide bestuursakkoorden. Gezien de grote overeenkomsten met de Noorse hervormingsagenda lijken dit ook effectieve, wellicht zelfs noodzakelijke thema’s. Het is nu echter zaak om door te pakken en onze poldermentaliteit achter ons te laten. Een nieuwe tijd vraagt om een nieuwe aanpak! Laten wij in deze leren van onze Noordelijke buur. Verre vrienden hebben we genoeg.

Noten

- 1 De website van *Skoleporten* (www.skoleporten.udir.no) is qua inhoud en functionaliteit goed vergelijkbaar met het Nederlandse Vensters voor Verantwoording.
- 2 TIMSS = *Trends in International Mathematics and Science Studies*; een vierjaarlijks onderzoek naar trends in vaardigheden in wiskunde en natuurwetenschappen in leerjaar vier en acht. PIRLS = *Progress in International Reading Literacy Study*; een vijfjaarlijks onderzoek naar trends in begrijpend lezen in leerjaar vier.
- 3 Vertaald uit: Norwegian Directorate for Education and Training (2012).

DRS. ANNEMARIE NEELEMAN IS SENIOR ADVISEUR BIJ CBE
 A.NEELEMAN@CBE-GROUP.COM

LEES MEER OVER DIT ONDERWERP OP
 SCHOOLMANAGEMENTTOTAAL.NL: ZOEK ‘DE KWALITEIT VAN HET
 BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS IN NEDERLAND, VANUIT
 INTERNATIONAAL PERSPECTIEF BEZIEN’, EEN ARTIKEL UIT
 HET NEDERLANDS TIJDSCHRIFT VOOR ONDERWIJSRECHT EN
 ONDERWIJSBELEID.