

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2013

Graag bied ik uw Kamer het rapport *PIAAC: Kernvaardigheden voor Werk en Leven* aan¹. Dit rapport is in opdracht van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken opgesteld door het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) en het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Het rapport is gebaseerd op data die zijn verkregen in het kader van het Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). PIAAC is een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek naar het niveau en het gebruik van de kernvaardigheden van de bevolking van 16–65 jarigen in 22 deelnemende landen onder leiding van de Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD).² In deze aanbiedingsbrief vat ik de voor Nederland belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen samen en ga ik dieper in op een aantal van de opvallendste uitkomsten.

Naast het rapport van ECBO en ROA bied ik tevens de *OECD Skills Outlook 2013* aan³, dat eveneens is gebaseerd op PIAAC.

Samenvatting

PIAAC omvat drie zogenoemde kernvaardigheden: taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen in digitale

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Naast Nederland hebben deelgenomen Australië, Oostenrijk, België (Vlaanderen), Canada, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Ierland, Italië, Japan, Noorwegen, Polen, Rusland, Slowakije, Spanje, Zweden, het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) en de Verenigde Staten. In het internationale rapport zijn op het allerlaatste moment nog in een beperkt aantal tabellen uitkomsten van Frankrijk en Rusland toegevoegd. Die resultaten konden niet meer worden meegenomen in het nationale rapport.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

omgevingen. Het programma maakt het mogelijk de beheersing van vaardigheden van verschillende bevolkingsgroepen in Nederland in internationaal perspectief te plaatsen. De resultaten op de drie vaardigheidsgebieden worden gepresenteerd op een schaal van 0 tot 500 en ingedeeld in vijf beheersingsniveaus voor taal en rekenen en drie niveaus voor probleemoplossend vermogen.

De keuze voor taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen als kernvaardigheden stoelt op een uitgebreide wetenschappelijke literatuur waarin wordt aangetoond dat deze de basis vormen voor een succesvolle economische en maatschappelijke participatie in de ontwikkelde economieën.⁴ De OECD heeft er vanwege het toegenomen belang van ict in ontwikkelde economieën daarnaast voor gekozen om probleemoplossend vermogen specifiek in digitale omgevingen te testen.

De uitkomsten van PIAAC zijn consistent met het beeld dat de kernvaardigheden de basis vormen voor succesvolle economische en sociale participatie. We zien duidelijke verschillen tussen mensen met hoge en lage niveaus van vaardigheden in Nederland en in de andere deelnemende landen. Mensen met een hoog niveau van kernvaardigheden zijn minder vaak werkloos, hebben vaker een vaste aanstelling, hebben vaker een hoog inkomen, zijn vaker actief in vrijwilligerswerk, hebben meer vertrouwen in de medemens en omschrijven hun gezondheidstoestand vaker als uitstekend of zeer goed.

Nederland presteert zeer goed

De rapporten laten zien dat Nederland zeer goed presteert in vergelijking met de andere deelnemende landen. Wat betreft taalvaardigheden heeft Nederland de op twee na beste gemiddelde score. Alleen Japan en Finland scoren beter. Voor rekenvaardigheid nemen we de gedeelde tweede plek in (samen met Finland, Vlaanderen, Zweden en Noorwegen, hier scoort alleen Japan beter) en voor probleemoplossend vermogen bezetten we een gedeelde derde plek (met Australië, Zweden en Noorwegen, alleen Finland en Japan scoren beter). In alle gevallen zijn de gemiddelde scores voor ons land significant hoger dan het OECD-gemiddelde. De OECD concludeert dat Nederland samen met Japan, Finland, Noorwegen en Zweden een koppositie inneemt. Vlaanderen presteert op taalvaardigheid en probleemoplossend vermogen iets slechter dan Nederland, maar op rekenvaardigheid gelijk. Duitsland bevindt zich op de drie vaardigheidsgebieden rond het OECD-gemiddelde. Voor het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) geldt dat ook, met uitzondering van de opvallend lage gemiddelde rekenvaardigheden. De Verenigde Staten zijn consequent aan de onderkant van de verdeling te vinden en scoren vooral op rekenvaardigheden en probleemoplossend vermogen laag.

Ontwikkeling over de tijd

Naast de gemiddelde score in 2012 geeft PIAAC ook inzicht in de ontwikkeling van de Nederlandse prestaties over de tijd. Dit is mogelijk omdat ons land eerder heeft deelgenomen aan vergelijkbare onderzoeken naar kernvaardigheden: in 1994 de International Adult Literacy Survey (IALS) en in 2008 de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL). Ten opzichte van 1994 is het niveau van taalvaardigheden in Nederland in 2008 eerst gedaald om daarna in 2012 weer te stijgen naar een niveau vergelijkbaar met dat in 1994. Wat betreft rekenvaardigheid kan een

⁴ Zie onder andere Hanushek en Woessmann, 2009, Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes and causation.

dergelijke vergelijking alleen gemaakt worden met 2008, omdat in 1994 rekenvaardigheid op een andere manier werd gemeten. We zien een lichte daling in de prestaties van de Nederlandse bevolking op het gebied van rekenvaardigheid ten opzichte van de behaalde scores in 2008.

Prestaties aan de bovenkant en onderkant van de vaardighedenverdeling

Nederland scoort niet alleen gemiddeld goed: in internationaal perspectief valt op dat relatief veel Nederlanders op de hoogste niveaus (niveau 4 en 5 zijn in de analyse steeds samen bekeken) en weinig op het laagste niveau (niveau 1) presteren.

Het aandeel van de Nederlandse bevolking dat op het gebied van taalvaardigheid op de twee hoogste niveaus (4 en 5) presteert bedraagt 18,6%. Dit is het op twee na hoogste percentage, na Finland en Japan. Voor rekenvaardigheid bedraagt dit percentage 17,4%, goed voor een gedeelde tweede plaats na Finland en met onder andere Japan, Zweden en België. Bij probleemoplossend vermogen bevindt het aantal mensen in Nederland dat op het hoogste niveau presteert zich rond het OECD-gemiddelde. Verder valt op dat het aandeel van de Nederlandse bevolking dat op de hoogste niveaus presteert wat betreft taalvaardigheid is toegenomen met ongeveer 2,4%-punt ten opzichte van IALS in 1994. Dit is een statistisch significante toename.

Het percentage Nederlanders dat op het laagste niveau presteert op het gebied van taalvaardigheid is 11,9%. Dit is één van de laagst aangetroffen percentages onder de deelnemende landen. Spanje en Italië vallen erg op door het grote aandeel mensen met een laag niveau op het gebied van taalvaardigheden; ook de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vallen in dit opzicht op. Het beeld voor rekenvaardigheid wijkt hiervan weinig af. Het percentage Nederlanders dat op het laagste niveau van rekenvaardigheid presteert bedraagt 13,5% en dit is ook één van de laagst aangetroffen percentages. Nederland heeft ook relatief weinig mensen die op het laagste niveau van probleemoplossend vermogen presteren. Opvallend is dat het aandeel van de bevolking dat op het laagste niveau scoort op het gebied van taalvaardigheid wel is toegenomen met ongeveer 2,6%-punt ten opzichte van IALS in 1994. Ook dit is een statistisch significante toename.

Naast een vergelijking van het relatieve aandeel van Nederlanders op de hoogste en laagste niveaus, wordt in het rapport ook gekeken naar de absolute scores aan de boven- en onderkant van de verdeling. Opvallend is dat Nederland ook zo bezien heel goed scoort. De gemiddelde score van de 5% van de respondenten in ons land met de allerhoogste scores op het gebied van taalvaardigheid is na Finland het beste van alle deelnemende landen. Dat geldt ook voor de 1% allerbesten op het gebied van taalvaardigheid. We delen die positie met Zweden, Japan en Australië. Ook op rekenvaardigheid scoort deze groep relatief goed in internationaal perspectief. Bij probleemoplossend vermogen wijkt het beeld hiervan af: hierop presteert deze groep gemiddeld.

Als we kijken naar de gemiddelde score van de 5% slechtst presterende respondenten in Nederland met overeenkomstige groepen in de andere landen zien we geen opvallende verschillen tussen de scores in Nederland en die in de andere deelnemende landen; hetzelfde geldt voor probleemoplossend vermogen. Wat betreft rekenvaardigheid doet deze groep het echter internationaal gezien wel relatief goed ten opzichte van de zwakke rekenaars in andere landen.

Het verschil in score tussen de 5% van de respondenten met de hoogste en de 5% met de laagste scores is in ons land overigens opvallend laag. Voor taalvaardigheid bedraagt het OECD-gemiddelde 171 punten, Nederland ligt met 140 punten ruim daaronder. Japan heeft een nog geringer verschil tussen deze groepen, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk

en de VS zitten dicht bij het OECD-gemiddelde. Wat betreft rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen verschilt het beeld iets. Hier ligt het waargenomen verschil tussen de meest extreme groepen in Nederland dichtbij het OECD-gemiddelde.

Prestaties naar onderwijsniveau

In het rapport is gekeken naar de prestaties van mensen met verschillende achtergrondkenmerken. Zo worden bijvoorbeeld de scores van mensen vergeleken die verschillende onderwijsniveaus hebben afgerond. Bij deze vergelijking valt het sterke verband tussen het opleidingsniveau en de verdeling van vaardigheden over de beroepsbevolking op. We zien forse verschillen tussen mensen met en zonder startkwalificatie: de groep zonder startkwalificatie scoort op taal- en rekenvaardigheid gemiddeld een heel niveau lager.⁵ De verschillen in prestaties tussen deelnemers met een afgeronde opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) met deelnemers die een opleiding in het algemeen voortgezet onderwijs (havo en vwo) hebben afgerond zijn ook relatief groot, één van de grootste van de hier onderzochte landen. Tegelijkertijd moet echter worden opgemerkt dat de scores van onze mbo-gediplomeerden in internationaal perspectief hoog zijn. Voor de groep jongvolwassenen (16–34 jaar) geldt dat de gemiddelde taalvaardigheid van deelnemers met een afgeronde mbo-opleiding in Nederland hoger ligt dan de gemiddelde score van deelnemers met een afgeronde opleiding in het hoger onderwijs in sommige andere landen. Ook valt op dat de toename in kernvaardigheden tussen mensen met een afgeronde vwo-opleiding en een afgeronde wo-opleiding niet groot is. Ook de toename in kernvaardigheden tussen mensen met een afgeronde havo-opleiding en een afgeronde hbo-opleiding is niet significant. Deze uitkomst kan echter mogelijk worden verklaard door de focus die in het hoger onderwijs ligt op verdieping van kennis en vaardigheden die niet in PIAAC gemeten worden.

De gemiddelde score naar opleidingsniveau in Nederland is erg hoog vergeleken met de scores van mensen die een vergelijkbare opleiding hebben afgerond in andere landen. Hieruit blijkt dat vrijwel al onze opleidingen het in internationaal perspectief goed doen. We meldden dat al voor onze mbo'ers, maar Nederlanders die havo of vwo volgden, presteren in internationaal opzicht nog beter: hun scores op taalvaardigheid zijn de hoogste van alle aan PIAAC deelnemende landen. Ook onze hoger opgeleiden en mensen met doctorstitels doen het internationaal gezien sterk.

Prestaties van jongeren

In het rapport is ook gekeken naar de kernvaardigheden van de groep jongeren (16–24 jarigen); de groep die nog studeert of het onderwijs net heeft verlaten. Meer dan voor andere leeftijdsgroepen geldt dat de vaardigheden van deze groep in overwegende mate zijn beïnvloed door de kwaliteit van het genoten onderwijs. Ook voor deze groep geldt dat de prestaties in internationaal perspectief uitstekend te noemen zijn. Op alle vaardigheidsgebieden scoren Nederlandse jongeren significant beter dan het OECD-gemiddelde van hun leeftijdsgroep. Voor taalvaardigheid nemen Nederlandse jongeren, samen met Finland en Zuid-Korea, de tweede plek in en voor rekenvaardigheid een gedeelte eerste plek met vier andere landen. De Nederlandse jongeren scoren daarnaast relatief weinig op de laagste niveaus van kernvaardigheden en relatief veel op de hoogste niveaus. Zo presteert slechts 5% op het laagste niveau van taalvaardigheid tegenover een OECD-gemiddelde van 11%. Maar liefst

⁵ Als startkwalificatie geldt minimaal een afgeronde havo-, vwo- of mbo2-opleiding.

21% scoort op de hoogste niveaus van taalvaardigheid en de Nederlandse jongeren zijn daarmee koploper samen met Japan, Australië en Finland. De VS en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) vallen hier op met een relatief laag percentage hoog presterende jongeren.

Prestaties van ouderen

Ook de oudere leeftijdsgroepen in Nederland (45 jaar en ouder) nemen internationaal gezien een goede positie in. Deze goede positie ten opzichte van dezelfde leeftijdsgroepen in andere landen is echter wel minder uitgesproken dan de goede positie van de Nederlandse bevolking als geheel. In Nederland zijn de verschillen in prestaties tussen de jongste cohorten en de oudste cohorten relatief fors. Een vergelijkbaar groot verschil zien we ook in landen als Zuid-Korea, Finland, België en Japan, die ook over het geheel genomen hoge gemiddelde scores hebben. Het lukt deze landen blijkbaar om een hoog niveau van vaardigheden te handhaven en te versterken in de jongere generaties.

In de internationale data, en ook in Nederland, valt op dat kernvaardigheden over de leeftijd heen eerst een stijgend verloop laten zien, daarna min of meer stabiel blijven tot de leeftijd van ca. 40 jaar, om vervolgens af te nemen.⁶ Een opvallende uitkomst is dat er geen verband lijkt te bestaan tussen het feit dat iemand naast zijn werk nog aanvullende opleidingen en cursussen heeft gevolgd en de mate van beheersing van kernvaardigheden. Dat komt waarschijnlijk doordat aanvullende training in verreweg de meeste gevallen is gericht op het aanleren van vakspecifieke kennis en vaardigheden.

Verschillen tussen mannen en vrouwen

In Nederland presteren mannen op alle drie de vaardigheidsgebieden beter dan vrouwen. Hetzelfde beeld zien we terug in de andere landen als het gaat om rekenvaardigheden en probleemoplossend vermogen, hoewel het verschil tussen mannen en vrouwen wat betreft rekenvaardigheid in Nederland wel relatief groot is. Dit is ook het geval bij taalvaardigheid: alleen in Zuid-Korea is het verschil nog groter dan in Nederland. Internationaal zien we bij taalvaardigheid juist overwegend kleine verschillen. In de helft van de deelnemende landen zijn deze verschillen zelfs verwaarloosbaar klein. Ook in de leeftijdsgroep van 16 tot 34 jaar scoren mannen in Nederland beter op alle vaardigheidsgebieden, al wordt het verschil met vrouwen hier wel kleiner.

Verskil tussen autochtonen en migranten

Het verschil in prestaties tussen autochtonen en migranten (zowel westers als niet-westers) op het gebied van taalvaardigheid is in Nederland relatief groot. Dit verschil behoort met Finland en Zweden tot de hoogst aange troffen verschillen tussen deze groepen. In België, de VS en Duitsland zien we dat het verschil tussen deze groepen ook boven het OECD-gemiddelde ligt. Voor Nederland kan dit beeld nader gepreciseerd worden. De verschillen met de autochtone bevolking zijn dan het grootst in de groep van niet-westerse migranten van de eerste generatie. Voor niet-westerse migranten van de tweede generatie is het verschil voor de oudere groep (35–65 jaar) verwaarloosbaar, maar is de achterstand van niet-westerse jonge migranten nog aanzienlijk. Migrantengroepen die langer dan 5 jaar in ons land verblijven scoren niet veel beter op taalvaardigheid dan migrantengroepen die korter in Nederland wonen.

⁶ Bij het vergelijken van de niveaus van kernvaardigheden tussen verschillende leeftijdsc cohorten dient bedacht te worden dat hierbij op één moment in de tijd is gekeken naar het vaardigheidsniveau van de bevolking. PIAAC geeft daarmee een dwarsdoorsnede van het vaardigheidsniveau van de beroepsbevolking en is niet gebaseerd op panel data.

die hier nog maar relatief kort verblijven. In Zweden en Noorwegen zien we dat een langere verblijfsduur wel leidt tot significant hogere scores van migranten op taalvaardigheid.

Ten slotte is gekeken naar het verband van de prestaties en het opleidingsniveau van de ouders. Over de gehele bevolking gezien is dit verband niet bijzonder sterk of zwak in Nederland in vergelijking met andere landen: het ligt in de buurt van het OECD-gemiddelde. Vooral het sterke verband tussen opleidingsniveau en prestaties in de VS en Duitsland valt op. Voor de groep tot 24 jaar behoort Nederland tot de landen met het zwakste verband tussen opleidingsniveau van de ouders en prestaties, samen met onder andere Japan en Zweden.

Benutting van vaardigheden

Op een goed functionerende arbeidsmarkt komen mensen terecht in de banen waarin hun vaardigheden het best tot hun recht komen. In banen waarin hun vaardigheden optimaal worden benut, zijn zij immers het meest productief. PIAAC geeft niet alleen inzicht in het niveau van kernvaardigheden, maar ook in benutting van die vaardigheden in het werk. De kernvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking liggen op een hoog niveau. Maar worden die kernvaardigheden ook ten volle benut?

Als naar de verschillende (economische) sectoren in Nederland wordt gekeken, valt op dat voor taalvaardigheid en probleemoplossend vermogen de benutting van vaardigheden op het werk goed overeenkomt met het niveau van vaardigheden waarover werknemers daadwerkelijk beschikken. Ten aanzien van rekenvaardigheid komt een ander beeld naar voren. In de sectoren industrie, handel & horeca, bouw, transport en financiële dienstverlening en zakelijke dienstverlening ligt het gebruik van rekenvaardigheden relatief hoog bij een gemiddeld niveau van vaardigheden, terwijl dit gebruik in de sectoren zorg en welzijn, openbaar bestuur en onderwijs juist laag ligt gegeven het gemiddeld niveau van vaardigheden.

In de techniek geven bedrijven op dit moment, ondanks de crisis, aan dat zij kampen met schaarste aan technisch personeel. PIAAC laat zien dat een aanzienlijk deel van de technisch geschoolden niet werkzaam is in een technisch beroep en dat de zogenaamde weglek van technici in de richting van andere beroepen, vooral op middelbaar niveau, relatief groot is in vergelijking met andere landen. Ander onderzoek bevestigt dit beeld en laat zien dat de relatief forse weglek van technisch opgeleiden in ons land vooral aan het begin van de loopbaan optreedt.⁷ Behalve een kwantitatieve mismatch wat het aantal mensen met een opleiding in een bepaalde richting betreft (techniek in het voorbeeld hierboven), kan ook sprake zijn van een kwalitatieve mismatch. De aangeboden vaardigheden sluiten dan niet goed aan bij de vaardigheden waar het bedrijfsleven om vraagt. Uit PIAAC blijkt dat dit probleem zich in Nederland relatief weinig voordoet. Dat betekent dat de Nederlandse arbeidsmarkt er goed in lijkt te slagen om werknemers met een bepaald opleidings- en vaardighedeniveau te plaatsen op voor hen geschikte banen. Een kwalitatieve mismatch kan echter ook voortkomen uit een mismatch van vaardigheden die niet tot de kernvaardigheden worden gerekend. Omdat het zich alleen richt op kernvaardigheden, biedt PIAAC hierin geen inzicht.

⁷ Uit de Monitor Technische Arbeidsmarkt 2013 van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat slechts 44% van alle technisch opgeleide schoolverlaters gaat werken in een technisch beroep in een technische sector.

Een eerste reactie op enkele opvallende uitkomsten

PIAAC slaagt erin om licht te werpen op de verschillen in vaardigheidsniveaus van de Nederlandse bevolking in internationaal opzicht en tussen groepen in Nederland. Uit de resultaten kan echter niet direct afgeleid worden hoe de waargenomen verschillen verklaard kunnen worden en welke conclusies daaraan verbonden moeten worden. De gerapporteerde waarnemingen zijn beschrijvend van aard en causale interpretaties van de bevindingen zijn niet zomaar mogelijk. Dit wordt ook door de OECD onderschreven. Daarnaast bestaan er indicaties dat niet alleen cognitieve vaardigheden belangrijk zijn voor economische uitkomsten, maar dat ook non-cognitieve vaardigheden als motivatie en creativiteit een belangrijke rol spelen.⁸ Ook ervaring en vakspecifieke kennis zijn natuurlijk van belang. Kernvaardigheden vertellen daarom een deel van het verhaal, maar niet het hele verhaal.

Hieronder ga ik nader in op een aantal opvallende uitkomsten en plaats ik de resultaten in het licht van het kabinetsbeleid. Dit is echter slechts een eerste indicatie van hoe we de resultaten zouden kunnen interpreteren. Het is zaak om in een vervolgonderzoek na te gaan hoe de waargenomen verschillen (in internationaal opzicht, binnen Nederland en in de tijd) verklaard kunnen worden en hoe deze samenhangen met resultaten uit andere internationale vergelijkbare onderzoeken en economische en maatschappelijke uitkomsten.

Goede prestaties van Nederland, maar dalende rekenvaardigheden

Het kabinet deelt de opvatting van de OECD dat kernvaardigheden als taal en rekenen essentieel zijn om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij en ook nodig zijn om andere vaardigheden te verwerven. Om die reden is er in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs nu meer aandacht voor taal en rekenen. Onder meer via centrale toetsing en doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen. Uit het rapport *PIAAC: Kernvaardigheden voor Werk en Leven* blijkt dat Nederland tot de top van de wereld behoort in de beheersing van kernvaardigheden. Dit geeft aan dat we op de goede weg zijn. De scores zijn beter dan de goede resultaten van de 15-jarigen in het *Programme for International Student Assessment* (PISA) in 2006 en 2009. Tegelijkertijd kunnen we nu niet zomaar op onze lauweren gaan rusten. Door de tijd heen is de score op leesvaardigheid weliswaar stabiel, maar een trendanalyse van zowel PISA als PIAAC geeft aan dat sprake is van een lichte daling van het niveau van rekenvaardigheden. Mede naar aanleiding van de bevindingen uit PISA besteedt het kabinet meer aandacht aan het versterken van de taal- en rekenvaardigheid in het funderend onderwijs en in het mbo. Het is belangrijk om de ontwikkeling in de mate van beheersing van deze vaardigheden te blijven monitoren.

Excellentie

Uit analyses die op basis PISA zijn uitgevoerd komt tot nu toe het beeld naar voren dat Nederland internationaal gezien goed scoort op de laagste vaardigheidsniveaus, maar achterblijft op de hoogste vaardigheidsniveaus.⁹ Met name uit TIMSS en PIRLS¹⁰ blijkt dat onze leerlingen

⁸ Zie bijvoorbeeld Heckman et al. 2012, «Fostering non-cognitive skills to promote lifetime success (draft).»

⁹ CPB, 2007, Excellence for productivity. Centraal Planbureau, Den Haag

¹⁰ Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) voor leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) voor leerlingen in het basisonderwijs.

internationaal gezien relatief weinig op de hoogste niveaus van taal- en rekenvaardigheid presteren. Uit IALS komt het beeld naar voren dat het niveau van de beste presteerders in onze beroepsbevolking internationaal gezien niet tot de top behoort. PIAAC laat echter een ander beeld zien. Het niveau dat onze beste presteerders behalen is in internationaal perspectief hoog. Bovendien is de groep die op de hoogste niveaus presteert relatief groot. Die resultaten duiden erop dat Nederland er in slaagt om een hoog gemiddeld vaardighedeniveau van de bevolking en relatief goede prestaties aan de onderkant te combineren met goede prestaties aan de bovenkant. PISA, TIMSS, PIRLS en IALS enerzijds en PIAAC anderzijds laten dus geen eenduidig beeld zien ten aanzien van onze beste presteerders. Deze onderzoeken zijn weliswaar vergelijkbaar, maar betreffen andere groepen. Zo meet PISA de vaardigheden van 15-jarigen in het voortgezet onderwijs. Soms worden de vragen op een andere manier gesteld en zijn er verschillen ten aanzien van aan het onderzoek deelnemende landen. Nader onderzoek zal daarom licht moeten werpen op de enigszins divergerende uitkomsten. Pas dan kan beoordeeld worden of beleidsaanpassingen eventueel aan de orde zijn.

Laaggeletterdheid

Ondanks de blijvende inspanning om het taal- en rekenniveau in het initiële onderwijs te verhogen is er een groep die op achterstand blijft staan. De groep die op het laagste niveau van taalvaardigheid scoort is weliswaar in internationaal perspectief relatief klein, maar is wel gestegen ten opzichte van enkele jaren geleden. Het kabinet is van mening dat achterstanden zo vroeg mogelijk aangepakt dienen te worden, zelfs al voor gestart wordt met het initiële onderwijs. Voor peuters met een risico op taalachterstand is er daarom voorschoolse educatie, waarbij zij extra begeleiding krijgen en spelenderwijs de taal leren. Daarnaast zijn er schakelklassen en krijgen scholen met achterstandsleerlingen via de zogenaamde gewichtenregeling en via het impulsbedrag extra middelen om onderwijsachterstanden weg te werken.

Verschillen tussen mannen en vrouwen

Mannen scoren zowel op rekenvaardigheid als taalvaardigheid beter dan vrouwen. Vooral op rekenvaardigheid is dit verschil relatief groot. Dit neemt niet weg dat Nederlandse vrouwen goed presteren in vergelijking met vrouwen in andere landen en significant hoger scoren op taal- en rekenvaardigheden dan het OECD-gemiddelde. Opvallend is wel dat ook de jonge mannen in Nederland het beter blijven doen dan de jonge vrouwen. De PISA studies uit 2006 en 2009 laten zien dat meisjes in Nederland op taalvaardigheid juist beter scoren dan jongens. Het verschil tussen jongens en meisjes op dit gebied is in vergelijking met andere landen echter relatief klein. In PIRLS zien we een vergelijkbaar beeld: de Nederlandse meisjes in groep 6 presteren weliswaar beter op taalvaardigheid dan de jongens, maar dit verschil is internationaal gezien relatief klein. Wat rekenvaardigheid betreft is het verschil tussen jongens en meisjes in zowel PISA als in PIAAC internationaal gezien relatief groot. Uit alle onderzoeken komt het beeld naar voren dat de inhaalslag van meisjes in Nederland relatief minder duidelijk is dan in veel andere landen. Mogelijk hangen de goede prestaties van Nederlandse mannen in PIAAC gedeeltelijk samen met de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen in de leeftijd van 25–65 jaar. Kernvaardigheden worden voor een gedeelte opgedaan op het werk en de hogere arbeidsparticipatie van mannen kan op die manier mogelijk de verschillen verklaren. Nader onderzoek moet dit uitwijzen.

Verschillen tussen autochtonen en migranten

In het rapport valt het relatief grote verschil tussen autochtonen en migranten in Nederland op. We zien datzelfde patroon ook in andere landen met hoge gemiddelde scores voor de bevolking als geheel zoals Zweden en Finland. Ook in PISA zien we dat de kloof tussen migranten (westers en niet-westers) en autochtone leerlingen in Nederland relatief groot is. Positief is dat uit PIAAC blijkt dat het verband tussen het opleidingsniveau van de ouders en prestaties voor de groep tot 24 jaar in Nederland relatief klein is. Ook dat beeld komt overeen met PISA. Dit suggereert dat het onderwijsbestel toegankelijk is en de sociale mobiliteit onder de jongere leeftijdsgroep in Nederland relatief groot is.

Verschillen in prestaties van verschillende onderwijsniveaus

Hoewel we geen causale verbanden uit de rapporten kunnen afleiden, zijn er wel aanwijzingen dat een goede opleiding en een goede beheersing van kernvaardigheden de kans op (goed betaald) werk verhoogt. Het grote verschil in de mate van beheersing van deze vaardigheden tussen mensen met en zonder een startkwalificatie onderstreept daarom ook het belang van het beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Ook valt op dat de verschillen tussen het beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs relatief groot zijn. De hoge scores in het algemeen voortgezet onderwijs hangen samen met het feit dat hier leerlingen zitten die geselecteerd zijn op aanleg in kernvaardigheden. Tegelijkertijd doen onze mbo-leerlingen het relatief goed vergeleken met mensen die vergelijkbaar onderwijs hebben genoten in andere landen. Kennelijk is ons gedifferentieerde onderwijsstelsel in staat goede prestaties te leveren op alle onderwijsniveaus. Gezien het belang van kernvaardigheden is het kabinet van mening dat de prestaties van het mbo verder omhoog moeten. In het regeerakkoord is vanaf 2015 € 250 miljoen gereserveerd voor intensivering in het mbo, gekoppeld aan kwaliteitsafspraken met instellingen.

Skills mismatch in de techniek

Uit PIAAC blijkt dat er geen sprake is van skills mismatch in de techniek wat betreft kernvaardigheden. Een kwalitatieve mismatch kan echter wel voortkomen uit een mismatch ten aanzien van vaardigheden die niet tot de kernvaardigheden worden gerekend. Op het moment dat jongeren uitstromen uit het onderwijs beschikken zij mogelijk nog niet altijd over de specifieke vakinhoudelijke vaardigheden waarom bedrijven verlegen zitten. Uiteraard zijn in het werk niet alleen de in PIAAC in kaart gebrachte kernvaardigheden van belang, maar ook andere relevante vaardigheden, zoals communicatievaardigheden, managementvaardigheden en vakspecifieke kennis. Dit zijn vaardigheden die grotendeels tijdens en naast het werk moeten worden ontwikkeld. Op basis van de uitkomsten van PIAAC kunnen dan ook nog geen definitieve conclusies worden getrokken over de mate van mismatch op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarvoor is meer inzicht nodig in het relatieve belang in het dagelijks werk van enerzijds kernvaardigheden en anderzijds andere relevante vaardigheden.

Conclusie

We kunnen met tevredenheid vaststellen dat Nederland behoort tot de top van de wereld als het gaat om het niveau van kernvaardigheden. Deze goede positie hangt samen met een relatief hoge welvaart en maatschappelijke participatie. Toenemende globalisering en technologische ontwikkeling noodzaken ons echter om continu te blijven investeren om

het hoge niveau van vaardigheden op peil te houden en onze goede internationale positie vast te houden. Talentontwikkeling is ook een doel op zich. Het kabinet wil het beste uit kinderen en studenten halen.

Hoewel er geen sprake kan zijn van causale interpretatie van de resultaten kan wel worden geconcludeerd dat taal en rekenen essentiële vaardigheden zijn om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij en nodig zijn om andere vaardigheden te verwerven. Zeker in deze zware tijden, met een forse economische tegenwind, met minder financiële middelen, en een vergroot risico op (jeugd)werkloosheid, moeten we ambitieus blijven. Daarom ontziet het kabinet nadrukkelijk het onderwijs, ondanks de financieel moeilijke tijd.

Maar vaardigheden komen pas ten volle tot hun recht als zij ook benut worden. Een goede aansluiting tussen de aangeboden en gevraagde vaardigheden is essentieel. Dit geldt niet alleen voor de kernvaardigheden, maar juist ook voor meer specifieke vaardigheden. Het kabinetsbeleid is er daarom op gericht om de aansluiting tussen het (beroeps)onderwijs en de arbeidsmarkt te versterken, zodat talenten maximaal worden benut. Bijvoorbeeld met de afspraken tussen overheid, ondernemers en sociale partners in het Techniekpact. Daarnaast wordt gewerkt aan een nieuwe kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs en worden in het hoger beroepsonderwijs onderwijsprogramma's en examens beter afgestemd op de vraag vanuit het bedrijfsleven.

Tot slot is het met het oog op de noodzaak om tot de pensioengerechtigde leeftijd productief te blijven doorwerken van belang dat vaardigheden op peil blijven. PIAAC bevestigt dat de beste manier om de kernvaardigheden op peil te houden is door deze te blijven gebruiken. Dit geldt niet alleen voor kernvaardigheden, maar zeker ook voor andere vaardigheden. Het onderhouden van vaardigheden, bijvoorbeeld via goede afspraken over scholing en duurzame inzetbaarheid, is een taak van sociale partners. Het is daarom van belang dat werkgevers en werknemers scholing als een vanzelfsprekend onderdeel zien van het arbeidsproces, waar leren en werken nauw verweven zijn. De overheid heeft hierbij een ondersteunende rol, bijvoorbeeld via de aftrekbaarheid van scholingskosten in de Inkomstenbelasting en door best practices uit te wisselen op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Ook bij de hervorming van het ontslagrecht en de werkloosheidswet wordt hieraan volop aandacht besteed.

Mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker