

PARTNERS IN ONDERWIJSOPBRENGST

advies

PARTNERS IN ONDERWIJSOPBRENGST

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Partners in onderwijsopbrengst*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20080326/916, december 2008.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2008.

ISBN 978-90-77293-84-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

PARTNERS IN ONDERWIJSOPBRENGST

Naar een sterkere opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs

ONS KENMERK
20080326/916

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 17 december 2008

ONDERWERP
Advies *Partners in onderwijsopbrengst*

Aan de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Mevrouw S.A.M. Dijkzma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Cc: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk

ONDERWIJSraad

Mevrouw de Staatssecretaris,

U heeft de Onderwijsraad verzocht advies uit te brengen over hoe het primair en voortgezet onderwijs opbrengstgericht kunnen worden. Met genoegen biedt de raad u hierbij het advies *Partners in onderwijsopbrengst* aan. Scholen gaan verschillend om met onderwijsopbrengsten en laten een verschillende mate van opbrengstgerichtheid zien. In dit advies geeft de raad aanbevelingen over hoe betrokkenen bij het onderwijs zoals leraren, schoolbestuurders, ouders en leerlingen ervoor kunnen zorgen dat het onderwijs opbrengstgericht wordt. Dit komt tot uiting in een stimuleringsladder voor opbrengstgerichtheid. Het advies gaat ook nader in op de rol van de bewindspersonen.

De raad acht het onderscheid tussen het 'wat' (de onderwijsopbrengst) en het 'hoe' (het onderwijsproces) bruikbaar op de verschillende niveaus van het onderwijs. Het onderscheid is landelijk bruikbaar omdat het verschillende posities voor de overheid markeert. Binnen dit onderscheid ziet de raad overigens een beperkte tussencategorie, waarvoor de raad het verantwoord acht dat de minister wel dirigerend optreedt.

De raad heeft oog voor het feit dat er een spanning kan ontstaan tussen enerzijds eisen aan de wettelijke kwalificerende functie en anderzijds de toename van maatschappelijke verwachtingen. In dit advies behandelt de raad, zonder de volheid van het onderwijs uit het oog te verliezen, voornamelijk de meer cognitieve opbrengsten zoals die landelijk zijn vastgelegd. Over de tweede uitdaging, de maatschappelijke verwachtingen, brengt de raad vandaag eveneens een advies uit onder de titel *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan een grotere opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

DASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding: leren denken in termen van ‘wat’ en ‘hoe’	12
1.1 Context: zorgen over de opbrengstgerichtheid van het onderwijs	12
1.2 Aansluiting met eerdere adviezen	14
1.3 Aanpak en leeswijzer	15
2 Product en proces: een weerbarstige balans	17
2.1 Periode 1980-1995: autonomie en deregulering	17
2.2 Periode 1995-2005: kwaliteitszorg en meer (horizontale) verantwoording	18
2.3 Periode vanaf 2005: nieuwe focus op onderwijsopbrengsten	20
2.4 Vernieuwd inspectietoezicht: proportioneel toezicht	25
2.5 Conclusie	27
3 Het signaleren van tekorten en het bepalen van opbrengsten	29
3.1 Het belang van het vaststellen van de leeropbrengst	29
3.2 Het signaleren van tekorten in het primair en voortgezet onderwijs	33
3.3 Volgen van de leeropbrengst: het gebruik van leerlingvolgsystemen en toetsen	35
3.4 Waardering van ouders, leerlingen en vervolgonderwijs	39
3.5 De openbaarheid en het gebruik van de opbrengstgegevens	40
3.6 Conclusie	43
4 Het versterken van de opbrengstgerichtheid	45
4.1 De verschillende niveaus van omgaan met leerlingresultaten	45
4.2 Partner 1: leerlingen en ouders	46
4.3 Partner 2: leraren	48
4.4 Partner 3: schoolleiders en schoolbestuurders	50
4.5 Concrete activiteiten van scholen om de opbrengsten te verhogen	53
4.6 Conclusie: opbrengstgerichtheid samengevat in een stimuleringsladder	55
5 Leren denken in termen van ‘wat’ en ‘hoe’: voorschriften die de opbrengsten beïnvloeden	57
5.1 Het hoe: procesvoorschriften in het primair en voortgezet onderwijs	57
5.2 Voorschrijvende procescriteria: de evaluatiecriteria van de Inspectie	59
5.3 Wet- en regelgeving over het onderwijspersoneel	61
5.4 De meest belastende procesvoorschriften	63
5.5 Conclusie	65
6 Conclusie: opbrengstgerichtheid vereist partnerschap	68
6.1 Meer leren denken in termen van ‘wat’ en ‘hoe’	68
6.2 Versterk contact tussen scholen door externe partners op te nemen in een keten	70

6.3	Opbrengstgerichtheid versterken en tekorten repareren; een zaak van alle ketenpartners	70
6.4	Versobering regelstellers, rol van partners met betrekking tot stimuleringsladder	74
	Afkortingen	76
	Figurenlijst	78
	Literatuur	79
	Geraadpleegde deskundigen	83
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Adviesvraag	B.1-85
	Bijlage 2: Overzicht overige voorschriften primair en voortgezet onderwijs	B.2-89

Samenvatting

De Onderwijsraad stelt in het advies *Partners in onderwijsopbrengst* dat het verhogen van de leeropbrengsten in de school een zaak is van alle betrokkenen. Ook geeft hij concrete aanbevelingen hoe scholen de opbrengsten kunnen verhogen en hoe de minister daaraan kan bijdragen.

Aanleiding voor het advies: zwak ontwikkelde opbrengstgerichtheid in primair en voortgezet onderwijs

Directe aanleiding voor het advies is de zwak ontwikkelde opbrengstgerichtheid van leerlingen, leraren en schoolleiding in het funderend onderwijs, zoals geconstateerd door de Inspectie in haar onderwijsverslag van 2008. De commissie-Dijsselbloem stelde dat er een helder onderscheid moet komen tussen het 'wat' (de onderwijsopbrengst) en het 'hoe' (het onderwijsproces). In het voorliggende advies staat de vraag centraal hoe scholen in het primair en voortgezet onderwijs en de overheid ervoor kunnen zorgen dat het onderwijs opbrengstgericht wordt, en welke nieuwe balans daarbij past in de verantwoordelijkheden en regelgeving ten aanzien van het onderwijsproduct en het onderwijsproces.

Onderwijsopbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs

Het advies beperkt zich tot de opbrengstgerichtheid van het primair en voortgezet onderwijs. Onderwijsopbrengsten zijn in dit advies gedefinieerd als: de realisering van datgene wat in kerndoelen, standaarden en examenprogramma's is omschreven, zowel in cognitieve zin als wat betreft de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Toch betreft het in dit advies vaak cognitieve opbrengsten, aangezien de sociale opbrengsten in de praktijk lastiger meetbaar zijn.

Opbrengstgerichtheid definieert de raad als een kenmerk van een school waarin concrete doelstellingen voor leerlingen op basis van de leerlingenpopulatie geformuleerd worden en waarin alle betrokken partijen er gericht aan werken de gestelde doelen te bereiken.

Opbrengstgericht werken is een zaak van de school, leraren, ouders en leerlingen

De eerste aanbeveling luidt dat het belangrijk is om in het onderwijs het 'wat' (de opbrengsten) beter vast te leggen. De raad pleitte meermalen voor 'leerstandaarden', die verder gaan dan de referentieniveaus van de commissie-Meijerink. In het voorliggende advies voegt de raad eraan toe dat als de niveaus in het onderwijs vastliggen (in referentieniveaus, maar bij voorkeur in leerstandaarden), ook aan scholen geleerd moet worden hoe ze de geregistreerde schoolprestaties van leerlingen kunnen gebruiken. Daarbij is het van belang dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande leerlingvolgsystemen, en dat de overheid scholen middelen aanreikt om samen toetsen te ontwikkelen en de niveaus ook te toetsen.

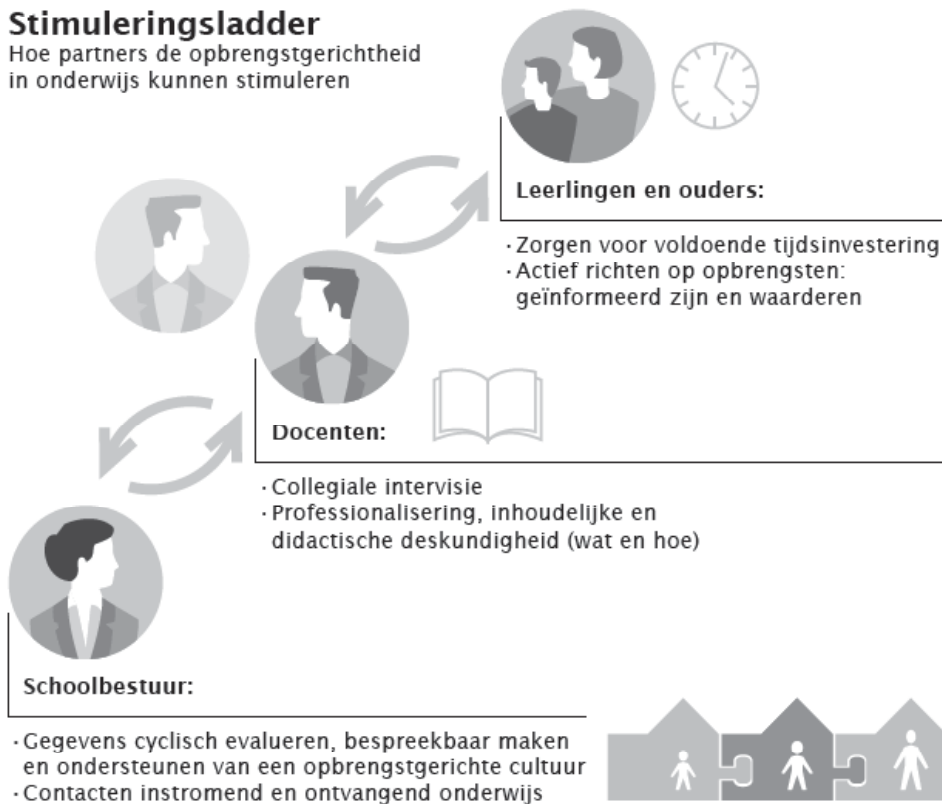
Wat betreft leerlingvolgsystemen vindt de raad dat de informatie uit de verschillende onderwijsniveaus beter benut kan worden. De ketenpartners (primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs) werken nog onvoldoende samen op dit vlak. Het elektronisch leerdossier dat voor het voortgezet onderwijs is ontwikkeld, zou bijvoorbeeld ook gebruikt kunnen worden in het primair onderwijs om te zien hoe oud-leerlingen in het vervolgonderwijs presteren, en in het middelbaar beroepsonderwijs om te zien hoe hun toekomstige leerlingen presteren.

Stimuleringsladder waarbij partijen elkaar versterken in opbrengstgerichtheid

Naast niveauaanduidingen en leerlingvolgsystemen zijn er meer manieren om een opbrengstgerichte cultuur binnen het onderwijs te creëren. De raad vat de verschillende verantwoordelijkheden van de partners samen in een stimuleringsladder.

Stimuleringsladder

Hoe partners de opbrengstgerichtheid in onderwijs kunnen stimuleren



Hoe kan de minister bijdragen aan een opbrengstgerichte cultuur? De minister zou schoolbesturen kunnen verplichten geanonimiseerde informatie van leerlingen beschikbaar te stellen voor eigen benutting en benutting door andere scholen, en ervoor te zorgen dat voorbeelden van activiteiten die de schoolprestaties effectief verhogen ('best practices') breder verspreid worden naar andere scholen.

Wat betreft aankomende leerkrachten heeft de minister al een behoorlijke positie ingenomen. Bijvoorbeeld door de implementatie van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), het actieplan LeerKracht en de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren.

Waarover nog veel onduidelijkheid bestaat, is of leerlingen voldoende tijd in onderwijs investeren. De minister zou daarom een onderzoek moeten instellen naar de tijdsbesteding van jongeren en hier zo nodig actie op moeten ondernemen. Daarnaast is het van belang dat onderzoek (van de Onderwijsinspectie, Onderwijsmeter, enzovoort) ook altijd kijkt naar de tevredenheid van ouders over leerlingresultaten.

Onderscheid ‘wat’ en ‘hoe’ minder scherp: handhaaf ook procesvoorschriften

Er zijn voorschriften die in dienst staan van de onderwijsopbrengsten. Deze moeten sowieso gehandhaafd blijven. De commissie-Dijsselbloem stelde dat er een helder onderscheid moet komen tussen het ‘wat’ en het ‘hoe’. De commissie is van mening dat de overheid het ‘wat’ moet voorschrijven, maar niet het ‘hoe’. De raad onderschrijft dat het ‘wat’ beter moet worden vastgelegd (en bovendien op meerdere momenten in de schoolcarrière), maar vindt dat het onderscheid tussen ‘wat’ en ‘hoe’ niet zo scherp is als het gaat om regelgeving/overheidsbemoedigen.

Er is in de ogen van de raad ook een beperkte tussencategorie. In deze tussencategorie acht de raad het verantwoord dat de minister wel dirigerend optreedt. Het gaat dan om drie facetten. Allereerst stelt de raad dat de schoolcarrière te lang duurt om alleen te koersen op de twee ijkmomenten waarin het ‘wat’ wordt getoetst (Citotoets en eindexamen).

Ten tweede zijn sommige proceskenmerken essentieel voor de onderwijsopbrengsten, vanwege hun hoge voorspellende waarde van het eindresultaat. Dit zijn weliswaar procesvoorschriften, maar ze hebben hun waarde in de praktijk bewezen. Daarom mag de overheid hier voorschrijvend zijn, bijvoorbeeld over de kwaliteit van leraren en de groeps grootte.

Ten slotte wijst de raad op procesvoorschriften die beleefd worden als ‘product’ (onderwijstijd, schaal grootte) en daarmee zelf een onderwijsopbrengst zijn. Ook hier mag de overheid voorschrijvend zijn.

Soberheid eisen van regelstellers

Als laatste beveelt de raad aan toe te werken naar een versobering van de regelstellers. Meer autonomie voor scholen en minder zeggenschap voor de centrale overheid betekenen niet dat gemeenten en besturen de verantwoordingslast mogen vervangen of verzwaren. Bij elke regel die zij invoeren zouden ze een empirische of plausibele doel-middelrelatie moeten aangeven.

Daarnaast zouden nieuwe regelstellers periodiek tegen het licht gehouden moeten worden op soberheid middels een proportionaliteitsmaatstaf. De algemene bepalingen voor landelijke regelgeving kunnen worden vertaald naar gemeentelijk niveau en dit kan leiden tot de ontwikkeling van een regelgevingsaudit op sectorniveau.

1 Inleiding: leren denken in termen van ‘wat’ en ‘hoe’

De Inspectie constateert in het *Onderwijsverslag 2005/2006* dat leerlingen, leraren en schoolleiding in het primair en voortgezet onderwijs weinig opbrengstgericht zijn. Veel scholen lijken welbevinden belangrijker te vinden dan prestaties.¹ Overheid en maatschappij vragen zich af of de toegenomen autonomie van schoolbesturen en scholen wel bijdraagt aan de opbrengsten. Dit advies gaat in op de vraag hoe scholen in het primair en voortgezet onderwijs zich meer op de leeropbrengsten kunnen richten (het ‘wat’).

1.1 Context: zorgen over de opbrengstgerichtheid van het onderwijs

Licht dalende PISA-scores, grote aantallen onderpresteerders in het basis- en voortgezet onderwijs, kritiek van de commissie-Meijerink op de taal- en rekenvaardigheden, en kritiek van de Inspectie: het imago van de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk.² In twee adviezen heeft de Onderwijsraad zich over de vraag gebogen of het kwaliteitsniveau echt zo hard is gedaald als verschillende partijen beweren. Uit deze adviezen komt naar voren dat er weinig harde bewijzen zijn voor een algehele kwaliteitsdaling, maar dat er wel signalen zijn van een daling op specifieke onderdelen. Daarbij onderschrijft de Onderwijsraad de constatering dat de lat hoger kan.³ Volgens de raad kan het onderwijs opbrengstgerichter dan nu te werk gaan. Er is onvoldoende inzicht in de leeropbrengsten (zowel sociaal als cognitief). Dit komt mede doordat niet duidelijk genoeg is wat precies onder leeropbrengsten wordt verstaan. Scholen hebben onvoldoende houvast aan wat zij met leerlingen moeten bereiken, waardoor zij de opbrengsten niet kunnen verhogen. Het coalitieakkoord stelt: “Wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan zal duidelijk worden vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs”.⁴ De Onderwijsraad pleit al vele jaren voor leerstandaarden, het aanscherpen van de exameneisen in havo/vwo en mbo, en het opstellen van een afspraak over de aanvang in het hoger onderwijs.⁵ Enkele aspecten hiervan komen ook naar voren in het rapport *Over de drempels met taal en rekenen*, het hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid.⁶

Ook de commissie-Dijsselbloem, die parlementair onderzoek deed naar de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs, vindt dat standaarden waarin is vastgelegd wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van hun schoolloopbaan, kunnen bijdragen aan

1 *Inspectie van het Onderwijs, 2007.*

2 *Onderwijsraad, 2006d en 2007b.*

3 *Onderwijsraad, 2007a.*

4 *Coalitieakkoord, 2007.*

5 *Onderwijsraad, 1999c.*

6 *Commissie Meijerink, 2008.*

de opbrengstgerichtheid in het onderwijs. De commissie vindt dat de overheid zich moet beperken tot het vaststellen van die standaarden (het wat). Ze pleit daarbij tegelijkertijd voor een terugtrekking van de overheid uit de school (het hoe).

Als reactie op het advies van de commissie-Dijsselbloem geeft de minister aan dat er meer aandacht moet komen voor het opbrengstgericht werken van scholen en dat het noodzakelijk is dat alle scholen zich verantwoorden over hun opbrengsten.⁷ De nadruk ligt daarbij op verbetering van de taal- en rekenprestaties. “Het aantal leerlingen met ontoereikende basisvaardigheden in taal en rekenen neemt toe. Om aan de absolute top te komen moeten we in het onderwijs blijvend investeren in het verbeteren van de basisvaardigheden taal en rekenen”, geeft staatssecretaris Dijknsma aan.⁸ Haar collega, staatssecretaris Van Bijsterveldt, trekt de komende drie jaar 200 miljoen euro extra uit voor kwaliteitsverbetering van het voortgezet onderwijs. Het geld is vooral bedoeld voor het taal- en rekenonderwijs, al mogen scholen zelf weten hoe ze het inzetten.

Geld en aandacht voor hogere leeropbrengsten zijn er dus wel, maar desondanks neemt de opbrengstgerichtheid bij veel scholen slechts mondjesmaat toe, zoals onder meer blijkt uit het Inspectieverslag van 2008.⁹ Het voorliggende advies kijkt daarom hoe scholen opbrengstgericht te werk kunnen gaan en wat de overheid daaraan zou kunnen bijdragen.

De hoofdvraag van dit advies luidt: *Op welke wijze kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs en de overheid ervoor zorgen dat het onderwijs opbrengstgerichter wordt, en welke nieuwe balans past daarbij in de regels met betrekking tot het onderwijsproduct en het -proces aangaande de leraren, de school en de overheid?*¹⁰

Wat bedoelt de raad met ‘opbrengst’?

De raad definieert in dit advies onderwijsopbrengst in enge zin als de realisering van hetgeen in kerndoelen, standaarden, examenprogramma’s en kwalificatiedossiers is omschreven, zowel in cognitieve zin als inzake de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Onderwijsopbrengsten in ruimere zin betreffen al hetgeen scholen aan deze wettelijke vereisten toevoegen en realiseren.

Wat bedoelt de raad met ‘opbrengstgerichtheid’?

Met opbrengstgerichtheid doelt de raad op een kenmerk van een school waarbij concrete doelstellingen voor leerlingen worden geformuleerd op basis van de leerlingpopulatie en waarbij alle betrokken partijen er gericht aan werken de gestelde doelen te bereiken.

Dit advies gaat allereerst in op de vraag hoe scholen in het primair en voortgezet onderwijs en de overheid ervoor kunnen zorgen dat het onderwijs zich meer richt op de leeropbrengsten (het wat). Daarbij kijkt het advies in hoeverre scholen in het primair en voortgezet onderwijs nu opbrengstgericht te werk gaan, en welke (beslissende) factoren de opbrengstgerichtheid bevorderen of juist tegenwerken. Denk hierbij aan kwaliteits-

7 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008c.

8 Interview Sharon Dijknsma in JSW maandblad voor het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs (september 2008), ‘Het gaat goed én niet goed met de basisschool’.

9 Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

10 Zie bijlage 1 voor de adviesvraag.

zorgsystemen en schoolplannen, de organisatie van het onderwijs (klein/grootschalig) en de rol van leraren en management in een opbrengstgerichte cultuur.

In het verlengde van dit thema gaat de raad in op de demarcatie (scheidslijn) tussen de product- en de procesvoorschriften. Met andere woorden: als scholen de opbrengsten weten te verhogen en inzichtelijk kunnen maken aan de overheid en andere belanghebbenden ('stakeholders') wat hun opbrengsten zijn, kunnen ze dan ook rekenen op een andere overheidsbemoediging? Deze vraag is ook opgeworpen door de commissie-Dijsselbloem.

Het advies wil antwoord geven op de vraag wat een verantwoorde demarcatie is tussen leraren, de school (management/bestuur) en de overheid. Hoewel de grens tussen het 'wat' en het 'hoe' geen absolute grens is, acht de raad het verstandig meer te leren denken in termen van het 'wat' en het 'hoe'. Het gaat om verschillende zaken met verschillende bevoegdheden, waarbij helderheid moet bestaan over de verschillende verantwoordelijkheden.

Afbakening

In dit advies staan opbrengsten centraal. Dit laat onverlet dat de maatschappij en politiek veel meer van het onderwijs verwachten en dat scholen ook zelf hun doelstellingen breder definiëren. Scholen zijn niet alleen gericht op het realiseren van hogere opbrengsten, maar ook op het adequaat reageren op allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en problemen (overgewicht, normen en waarden, sociale vaardigheden, enzovoort). Een belangrijk punt is de vraag in hoeverre het een het ander belemmert of juist stimuleert.

Oftewel: weerhoudt de aandacht voor maatschappelijke problemen de scholen ervan voldoende aandacht te hebben voor het verbeteren van de onderwijsprestaties? Of werkt het verband juist andersom: moeten scholen voordat ze aan het verbeteren van de prestaties toekomen er eerst voor zorgen dat de maatschappelijke problemen zoveel mogelijk opgelost zijn? Of is er weinig verband tussen deze twee trends? Deze thematiek komt aan de orde in het advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen. Scholen kiezen zelfbewust positie*. Dat advies gaat in op de verwachtingen die de maatschappij van het onderwijs heeft.¹¹

Een andere afbakening betreft de onderwijssectoren waarop dit advies betrekking heeft. Het advies gaat over de opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs.

1.2 Aansluiting met eerdere adviezen

De raad heeft de minister eerder geadviseerd over onderwerpen die raken aan de onderwijsopbrengst, kwaliteitszorg en overheidsvoorschriften met betrekking tot product en proces in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij globaal om twee advieslijnen:

1. Het belang van normering in het onderwijs

- In het advies *Zeker weten* (1999) heeft de raad leerstandaarden naar voren gebracht. Ze zijn een uitwerking van de 'doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid' die de raad eerder neergelegde in zijn raamadvis *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* (1997). De leerstandaarden zijn

¹¹ *Onderwijsraad, 2008a.*

hernieuwd onder de aandacht gebracht in *De kern van het doel* (2002). De raad adviseerde leerstandaarden te ontwikkelen die als ijkpunten kunnen dienen voor het te bereiken beheersingsniveau van de kerndoelen. Ook in *Presteren naar vermogen* (2007) wees de raad op de wenselijkheid van leerstandaarden.

- In de verkenning *Versteving van kennis in het onderwijs* (2006) en in het advies *Versteving van kennis in het onderwijs II* (2007) heeft de raad aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat het niveau in het onderwijs daalt.
- In *Wat scholen toevoegen* (2003) heeft de Onderwijsraad onderzoek gedaan naar de huidige praktijk van het zichtbaar maken van de opbrengsten van het onderwijs in basisscholen.

2. Het verhogen van de kwaliteit in het onderwijs

- Kwaliteitszorg als een uitvloeisel van de toegenomen autonomie voor scholen. Scholen zijn verantwoordelijk voor het handhaven en het verbeteren van hun eigen kwaliteit. De basis hiervoor is gelegd in het advies *Dereguleren met beleid* (2000), dat een vervolg heeft gekregen in *Wat scholen vermogen* (2002).
- De verantwoording over de kwaliteit van scholen. Deze lijn kent zijn oorsprong in de adviezen *Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs* (1998) en *Schoolkwaliteit in beeld* (1999). Recentelijk is de aandacht verschoven van het openbaar maken van de resultaten van het externe toezicht, naar horizontale verantwoording door de school. In de verschillende 'governance' adviezen is dit verder uitgewerkt. *Duurzame onderwijsrelaties* (2006) ging hierop het meest specifiek in.
- Toezicht op de kwaliteit van scholen. In de adviezen *Deugdelijk toezicht* (1999) en *Doortastend onderwijstoezicht* (2006) is de raad ingegaan op de relatie tussen kwaliteitszorg op school en de wijze waarop het toezicht namens de minister hierop kan en moet worden afgestemd.

1.3 Aanpak en leeswijzer

Aanpak advies

Dit advies is op verschillende manieren tot stand gekomen. Naast literatuuronderzoek en een aantal individuele gesprekken met deskundigen is er extern onderzoek verricht, zijn er panelbijeenkomsten gehouden en hebben enkele experts hun reflectie gegeven op de voorlopige aanbevelingen.¹²

Extern onderzoek

Voor dit advies zijn in opdracht van de Onderwijsraad drie onderzoeken uitgezet. Het eerste is een kleinschalig kwalitatief onderzoek door bureau Oberon, uitmondend in zeven portretten (vier po- en drie vo-scholen) van hoe scholen zelf de opbrengsten verhogen, gebaseerd op interviews met leraren en directies.¹³ Het tweede betreft een kwantitatief onderzoek, waarbij het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) scholen in het primair en voortgezet onderwijs enquêteert over de manier waarop zij hun tekorten signaleren, daaraan verbeteracties koppelen en zo de opbrengsten verhogen.¹⁴ Het derde onderzoek is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, IOO, en betreft een elektronische simulatie die laat zien welke impact

¹² Zie bijlage 2 voor een overzicht van de extern betrokkenen bij dit advies.

¹³ Oberon, 2008.

¹⁴ Hofman e.a., 2008.

een set bestaande en toekomstige wetten en regels hebben op een virtuele ‘gemiddelde’ vo-school en po-school. De implicaties worden besproken in twee elektronische groepsbijeenkomsten. Eén bijeenkomst met tien experts uit het primair onderwijs en één met tien experts uit het voortgezet onderwijs. Zij zijn afkomstig uit vijf landelijke (koepel) organisaties: de PO-Raad, de VO-raad, de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) en de onderwijsbonden AOB en CVN Onderwijs.¹⁵

Panels en debatten

In een panel met schoolleiders uit het primair en voortgezet onderwijs is gesproken over de thematiek van het advies. Daarnaast heeft de Onderwijsraad samen met de PO-Raad en de VO-raad twee bijeenkomsten georganiseerd. Hierbij waren vooral schoolbestuurders, schoolleiders en (locatie)managers aanwezig. Tijdens de bijeenkomsten zijn de hoofdlijnen uit het advies besproken en bediscussieerd, mede in samenhang met andere op komst zijnde adviezen van de Onderwijsraad.

Reflecties

Aan het eind van het adviestraject zijn de conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan zes deskundigen met het verzoek hierop kort schriftelijk te reflecteren. Ook hier is gezocht naar een afstemming met andere adviezen van de raad, in het bijzonder met het advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*.¹⁶ Met een aantal van deze deskundigen is in een persoonlijk gesprek nog dieper op de thematiek ingegaan.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een historische weergave van de discussie over de verhouding tussen het onderwijsproduct en het proces. Hoofdstuk 3 gaat in op het ‘wat’ en op het ‘hoe’, ofwel: hoe worden leeropbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs nu inzichtelijk gemaakt, zowel op schoolniveau als op landelijk niveau. Welke productvoorschriften zijn er en welke factoren bevorderen de leerwinst? Hoofdstuk 4 laat zien hoe scholen zelf proberen de opbrengsten te verhogen. In hoofdstuk 5 komen de procesvoorschriften aan bod. Hoofdstuk 6 ten slotte geeft een aantal aanbevelingen om de opbrengstgerichtheid in het basis- en voortgezet onderwijs te bevorderen.

¹⁵ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2008.

¹⁶ Onderwijsraad, 2008a.

2 Product en proces: een weerbarstige balans

De autonomie van schoolbesturen en scholen is de afgelopen jaren toegenomen. Het idee is dat de overheid minder voorschrijft hoe schoolbesturen en scholen het onderwijs inrichten en dat zij daarin vrije keuzen kunnen maken. Daartegenover staat wel dat de beoogde opbrengsten en het te bereiken niveau duidelijker worden vastgesteld. In dit hoofdstuk kijken we hoe de rol van de overheid in het onderwijsveld de afgelopen decennia van invloed is geweest op het denken over de onderwijsopbrengsten en het onderwijsproces. Het blijkt dat dit denken fluctueert. Na een periode van relatieve vrijheid verschijnen nu rapporten over de leeropbrengsten, waardoor in politiek en samenleving een steeds luidere roep klinkt om het ‘wat’ strenger te definiëren. Het nieuwe inspectietoezicht moet hierop aansluiten.

2.1 Periode 1980-1995: autonomie en deregulering

De afgelopen decennia is beleid gevoerd om de autonomie van schoolbesturen en scholen ten opzichte van het ministerie te versterken. Een van de eerste publicaties op dit terrein is het in 1979 verschenen rapport *Bouwen aan de relatief autonome school* van de Nederlandse Katholieke Scholenraad (NКСR). Afgaand op het woord ‘relatief’ in de titel is de autonomie nog beperkt. Het rapport spreekt van “een toenemende terughoudendheid ten aanzien van het treffen van bindende gedetailleerde regelingen” en bepleit dat de overheid zich moet “gaan bepalen tot het vaststellen en het bewaken van de uitvoering van een samenhangend geheel van richtlijnen, die het kader vormen waarbinnen scholen zich vrij kunnen bewegen. Daardoor zullen de scholen over meer eigen beleidsruimte kunnen beschikken, welke op zich een stimulerend, wellicht uitdagend effect zal hebben”.¹⁷

In 1985 verschijnt de nota *Minder regels meer ruimte*. De filosofie erachter is dat de aansturing van het onderwijs moet veranderen: minder en globalere regelgeving (deregulering) en autonomievergroting van instellingen. Deregulering betreft hier zowel onderwijskundige voorschriften als arbeidsvoorwaardelijke en andere procesvoorschriften. Het gedachtegoed uit deze en andere nota’s wordt in 1986 in het regeerakkoord bekrachtigd. Vervolgens verschijnt in 1988 onder minister Deetman de nota *De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Ook deze nota zet de nieuwe besturingsfilosofie uiteen, nu vooral voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze behelst een vergroting van de personele en financiële autonomie, vermindering van de inhoudelijke autonomie (eindtermen), minder voorschriften vooraf en een accentverschuiving naar toetsing achteraf.

17

Onderwijsraad, 2006c.

De uitgangspunten uit deze nota's worden in 1993 bekrachtigd in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, een overleg tussen de organisaties van schoolbesturen en het ministerie. Daarin wordt voor het eerst nadrukkelijk uitgesproken dat de zorg voor kwaliteit in het onderwijs de verantwoordelijkheid dient te zijn van het schoolbestuur. Partijen spreken af in te zetten op deregulering en op decentralisatie. Besturen moeten zo veel mogelijk zelf regelen en sturen. Autonomievergroting is daarbij geen ultiem doel, maar het middel om de kwaliteit op de scholen te verbeteren. In dezelfde periode publiceert de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) het rapport *Zicht op kwaliteit*.¹⁸ Een van de aanbevelingen van de CEB is om scholen bij wet te verplichten de kwaliteit van het eigen onderwijs te bewaken, omdat er op veel scholen te weinig sprake zou zijn van een 'opbrengstgerichte cultuur'. Onder een opbrengstgerichte school verstaat de CEB een school die zicht heeft op minimumdoelen, zo hoog mogelijke leerresultaten nastreeft bij alle leerlingen, prestaties en vorderingen volgt en toetst, liefst met landelijk genormeerde instrumenten, en personeel en middelen gericht inzet voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften.

2.2 Periode 1995-2005: kwaliteitszorg en meer (horizontale) verantwoording

Een nadere uitwerking van het begrip opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs volgt in de nota *De school als lerende organisatie*.¹⁹ Hierin staat dat scholen meer beslissingsruimte krijgen voor het voeren van een eigen beleid, maar tegelijkertijd ook meer verantwoording moeten afleggen over dat beleid aan de buitenwereld, in het bijzonder de ouders. Verder wordt van scholen verwacht dat ze voortdurend proberen hun onderwijs te verbeteren. Met de zogeheten Kwaliteitswet uit 1998 worden deze afspraken geconcretiseerd. Vanaf dat moment moeten scholen hun kwaliteitsbeleid in het schoolplan beschrijven. Dat plan moet in elk geval betrekking hebben op het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Om scholen in het voortgezet onderwijs bij deze doelstelling te ondersteunen, wordt het project Q5 opgezet. In het primair onderwijs loopt van 2002 tot 2007 het vergelijkbare project Q*Primair. In beide projecten werken de landelijke organisaties voor bestuur en management en schoolleiders samen. Verder is er tot 1 januari 2008 de Kwaliteitsring, waarin naast deze organisaties ook de landelijke pedagogische centra, Stichting Leerplanontwikkeling (SLO), Cito en de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) participeren. De voornaamste instrumenten om scholen te ondersteunen zijn enerzijds het stimuleren van integrale kwaliteitsmodellen als de PCDA-cyclus en het INK-model, en anderzijds het aanreiken van instrumenten aan scholen om zelfevaluaties te kunnen uitvoeren. Sinds het eind van de jaren negentig van de 20e eeuw heeft de kwaliteitszorg in scholen ook nadrukkelijk de aandacht van de Inspectie van het Onderwijs. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is geregeld dat de Inspectie haar toezicht moet afstemmen op de zelfevaluatie van scholen, voor zover deze aan een aantal kwalitatieve criteria voldoet. In 2002 is kwaliteitszorg bovendien voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs als kwaliteitsaspect in het toezichtkader opgenomen.

In 2000 publiceert het ministerie de beleidsbrief *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*. Deze brief geeft een aanzet om te komen tot sterke, zelfstandige scholen die worden

¹⁸ *Commissie Evaluatie Basisonderwijs, 1994.*
¹⁹ *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995.*

ondersteund door een overheid die een kader schept en voor structuur zorgt. Als vervolg verschijnt in 2001 de brief *Onderwijs in stelling, kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Deze brief benadrukt nogmaals dat instellingen autonoom dienen te beschikken over eigen middelen en verantwoordelijkheden. Het uitgangspunt is onderwijs dat recht doet aan verschillen tussen leerlingen (variëteit en differentiatie) en dat wordt verzorgd door onderwijsprofessionals. De brief van 2001 benadrukt opnieuw de terughoudende rol van de overheid. Een rol die scholen in staat stelt hun eigen verantwoordelijkheden ook waar te maken. De overheid c.q. de Inspectie zal zich vooral gaan richten op het 'wat', met andere woorden op de opbrengst (door middel van het formuleren van kerndoelen en leerstandaarden) en minder op het proces (het 'hoe'). Het proces wordt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de school. Dit uitgangspunt is vanaf 2004 opgenomen in de WOT. Eveneens in 2004 verschijnen de zogenoemde Koersbrieven van minister Van der Hoeven. Scholen moeten meer ruimte krijgen om zichzelf te ontwikkelen.

Een belangrijke stap in het verminderen van regels en het vergroten van de autonomie is de invoering van de 'lumpsum'-financiering in het voortgezet onderwijs (1996) en in het primair onderwijs (2006). Met de komst van de lumpsum vervallen veel rijksregels die niet zozeer te maken hebben met het primaire proces, maar meer met de randvoorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels met betrekking tot besteding, declaraties, beloning, benoeming en ziektevervanging. Er komen echter andere regels voor terug. "Scholen krijgen te maken met de Arbeidsinspectie, moeten Europees aanbesteden en moeten voldoen aan gedetailleerde regels voor de financiële jaarverslagen."²⁰

Parallel aan de toenemende autonomie zien we dat het 'wat' in de loop der jaren juist steeds meer gecentraliseerd wordt. Tot 1993 zijn er geen landelijke afspraken over wat een basisschool moet doen aan taal, rekenen, geschiedenis en andere vakken, waardoor verschillen tussen scholen erg groot kunnen worden.²¹ De aanbods aanduidingen, de zogenoemde kerndoelen, moeten daar verandering in brengen en worden ingevoerd om meer eenheid in het onderwijsaanbod te brengen, de aansluiting met het voortgezet onderwijs te verbeteren en het basisonderwijs beter en doelgerichter te maken. In 1998 en 2004 worden de kerndoelen herzien en aangepast aan veranderde maatschappelijke omstandigheden. Bij de laatste herziening worden de kerndoelen weer minder gedetailleerd. Dit geeft weliswaar meer ruimte aan scholen, maar tegelijkertijd bieden de kerndoelen weinig houvast. Daarom worden er ook tussendoelen en leerlijnen geformuleerd door de SLO, die nauwkeuriger omschrijven wat leerlingen moeten kunnen en kennen. De Onderwijsraad heeft in enkele adviezen gewezen op de gewenste koppeling van kerndoelen met *leerstandaarden*.²² Leerstandaarden zijn een operationele uitwerking van de kern- en tussendoelen. Daarbij worden drie niveaus onderscheiden: minimum, voldoende en gevorderd. Leerstandaarden zijn op enkele momenten in de schoolloopbaan aan te geven, met name aan het einde van groep 4 en groep 8 in het basisonderwijs, en aan het einde van de onderbouw in het voortgezet onderwijs.²³ Tot voor kort konden de leerstandaarden van de raad op weinig instemming rekenen, maar de laatste jaren is er een kentering zichtbaar. Er leeft een breed gevoel dat veel kerndoelen te ruim zijn geformuleerd en dat nauwer omschreven moet worden wat de opbrengst van het onderwijs moet zijn. In de afgelopen tijd zijn daarom verschillende initiatieven ontplooid die aan de 'vrijblijvendheid' een eind moeten maken.

20 Hetteema & Lenssen, 2007, p. 24.

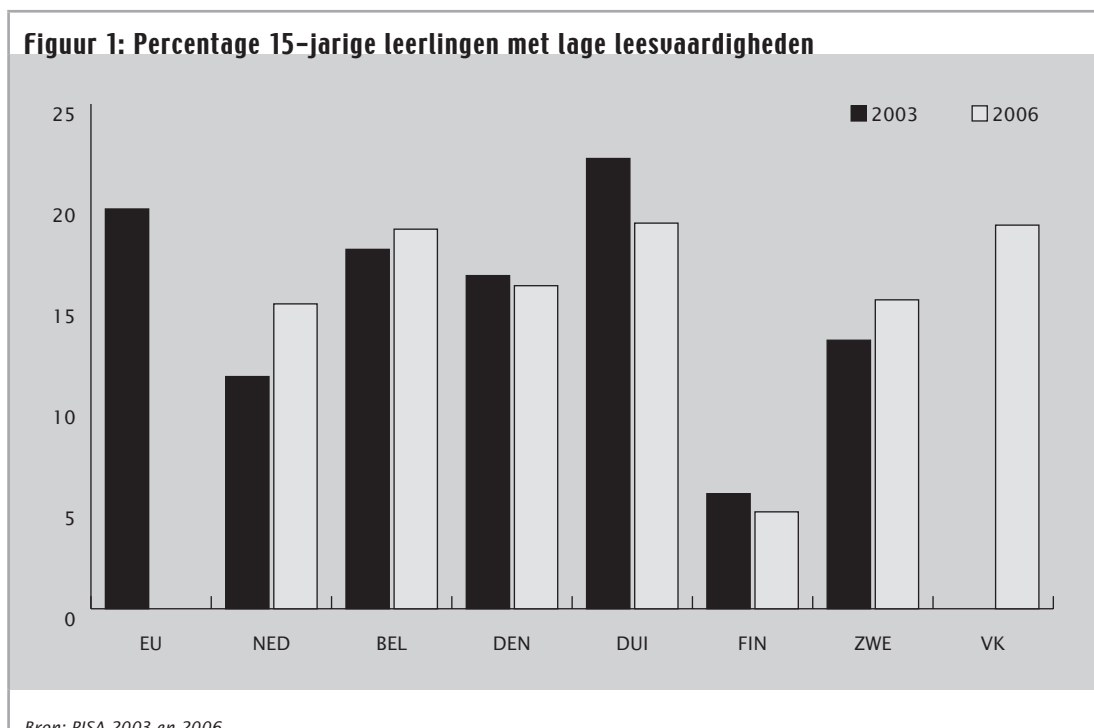
21 Onderwijsraad, 2006d., p. 45.

22 Onder andere Onderwijsraad, 1999c en 2002a.

23 Onderwijsraad, 2006d.

2.3 Periode vanaf 2005: nieuwe focus op onderwijsopbrengsten

De situatie in Nederland is tot 2005 in internationaal opzicht opmerkelijk: een relatief hoge mate van vrijheid om het onderwijs in te richten valt samen met hoge prestaties, onder andere tot uitdrukking komend in de nationale PPO (Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau) en de internationale Timms- en PISA-onderzoeken. Daarbij wordt altijd wel aangetekend dat de scores vooral verklaard worden doordat zwakkere leerlingen relatief goed scoren; excellente leerlingen worden te weinig uitgedaagd. Vanaf 2005 verschijnt er een groot aantal rapporten over de (vermeende) achteruitgang van het onderwijs. Wat betreft het primair onderwijs blijkt uit het PIRLS-onderzoek dat Nederlandse leerlingen in groep 6 gemiddeld minder goed lezen dan vijf jaar geleden.²⁴ In vergelijking met andere landen behoort Nederland niet meer tot de top, maar tot de subtop. De Onderwijsraad stelt in 2007 dat 10% van de leerlingen op de basisschool minder presteert dan verwacht.²⁵ De Inspectie constateert dat 10 tot 15% van de leerlingen in groep 8 problemen heeft met technisch lezen. Daarbij zet de absolute stijging van het taal- en rekenniveau tussen 1994-1995 en 2002-2003 niet door. Leerlingen die met een achterstand de school binnenkomen, met name op het terrein van taal en rekenen, lopen die onvoldoende in. Bij het verlaten van de basisschool lopen deze leerlingen gemiddeld zes maanden tot twee jaar achter bij respectievelijk rekenen en taal. Figuur 1 laat zien dat het percentage Nederlandse 15-jarigen met lage leesvaardigheden toeneemt.



De PISA-scores zijn dus gedaald en leerlingen lezen minder goed dan vroeger. Het vervolgonderwijs voert steeds meer reparatieprogramma's in om (gesignaleerde) kennis-

²⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.
²⁵ Onderwijsraad, 2007a.

tekorten op te vullen. Pabo's gebruiken toetsen voor taal- en rekenvaardigheid met bindende uitspraken over het vervolg van de studie. Verschillende organisaties menen dat de grote vrijheid om het 'hoe' in te richten, heeft geleid tot een achteruitgang van het 'wat'. Organisaties als Beter Onderwijs Nederland (BON) uiten kritiek op de globaal geformuleerde kerndoelen en stellen dat scholen een te grote vrijheid hebben om het onderwijsproces in te richten. "Minister van der Hoeven zag dat het fout ging en heeft niet durven ingrijpen. (...) Ook heeft ze de onderwijskoepels in de kaart gespeeld door veel te globale einddoelen te stellen voor het onderwijs."²⁶ In februari 2007 sturen vijftig landelijke organisaties een brief naar minister-president Balkenende waarin ze pleiten voor een 'deltaplan basisvaardigheden'. Ze vinden dat het nieuwe kabinet een plan voor lezen, rekenen en schrijven moet laten opstellen.

Rapport commissie-Meijerink: autonomie heeft grenzen

In januari 2008 verschijnt het eindrapport *Over de drempels met taal en rekenen* van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid. Deze groep onder leiding van oud-hoofdinspecteur voortgezet onderwijs Heim Meijerink heeft in beeld gebracht wat leerlingen op verschillende niveaus (van basisonderwijs tot universiteit) zouden moeten weten en kunnen op het gebied van taal en rekenen. De commissie stelt: "Het Nederlandse onderwijsniveau daalt. Over een groot aantal jaren heen, en de laatste jaren zelfs versneld, treedt een daling op in de leesvaardigheid en rekenvaardigheid bij leerlingen in de leerplichtige leeftijd."²⁷ In opdracht van het ministerie is de Expertgroep zo concreet mogelijk te werk gegaan. Er is bijvoorbeeld exact aangegeven wanneer leerlingen sommen met breuken moeten kunnen maken of het onderscheid moeten kennen tussen sterke en zwakke werkwoorden.²⁸ De belangrijkste aanbevelingen die de commissie doet: voer de voorgestelde niveaubeschrijvingen in, geef prioriteit aan basiskennis en basisvaardigheden voor taal en rekenen (dat betekent bijvoorbeeld inoefenen en onderhouden) en investeer in voorwaarden (scholing, tijd en middelen) om niveauverhoging te bereiken. Ook stelt de commissie voor om leerlingen tussentijds en aan het eind verplicht te toetsen. Zo kunnen leerlingen op tijd worden bijgespijkerd als blijkt dat ze niet aan de voorgeschreven tussenniveaus voldoen. De commissie-Meijerink vindt dat de autonomie van scholen zijn grenzen heeft. De wal keert volgens de commissie het schip. Men is niet bang dat leraren de niveaus als inperking zullen beschouwen. "We hebben leraren geraadpleegd. Zij waren blij met het houvast dat de niveaubeschrijvingen bieden."²⁹ Ook heeft de commissie een 'algemeen maatschappelijk functioneel niveau' bedacht – oftewel een canon aan basisvaardigheden – dat tussen het 12^e en 16^e jaar bereikt moet worden en dat alle inwoners van Nederland zouden moeten halen om aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Ten slotte doet de commissie het voorstel een agentschap in te richten dat over de sectoren heen de implementatie van referentieniveaus bevordert. Dat agentschap zou de volgende activiteiten moeten ondernemen:³⁰

- een ondersteuningsaanbod entameren en organiseren;
- scenario's ontwikkelen voor effectieve vormgeving van taal- en rekenonderwijs;
- implementatievragen van de scholen expliciteren en laten beantwoorden;
- communicatie, ook tussen de sectoren, verzorgen;
- activiteiten binnen de sectoren stimuleren en coördineren;

26 Verbrugge, 2008.

27 Commissie Meijerink, 2008.

28 Neeffjes & Kok, 2008.

29 Doorduyn, 2008.

30 Commissie Meijerink, 2008.

- de voortgang monitoren; en
- adviseren bij het opstellen en uitvoeren van sectorale regelgeving.

Onderwijsorganisaties zijn het met de commissie-Meijerink eens dat het niveau hoger moet, maar ze zijn huiverig voor al te precies geformuleerde einddoelen. Voorzitter Duif van de AVS stelt zelfs: “We verzetten ons mordicus tegen een staatsexamen primair onderwijs”.³¹ Het brede publiek is over het algemeen voorstander van strengere voorschriften. Op de peiling ‘Criteria toetsing taal en rekenen moeten worden aangescherpt’ in de *Telegraaf* reageert 98% instemmend. “Het moet afgelopen zijn met de willekeur en vrijheid van sommige scholen om zelf slappe criteria op te stellen”, meent een voorstander van strengere criteria.

Rapporten Inspectie over basisvaardigheden taal en rekenen

Parallel aan het werk van de commissie-Meijerink heeft de Onderwijsinspectie een aantal onderzoeken verricht om te zien of het taalniveau werkelijk zo gedaald is. Er is een analyse uitgevoerd van de beschikbare eindtoetsgegevens van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs over de periode 2003-2007, aangevuld met de resultaten van door scholen zelf gebruikte toetsen.³² Op basis van het onderzoeksmateriaal kunnen geen definitieve uitspraken worden gedaan over het niveau in de tijd. Wel komen er grote verschillen tussen scholen naar voren. Zo wordt 12% van de scholen (in het primair en voortgezet onderwijs tezamen) bestempeld als ‘taalzwak’, 18% als ‘taalsterk’ en de overige scholen als ‘taalgemiddeld.’ Ook het rekenonderwijs staat ter discussie. Volgens de Inspectie is bijna een kwart van de basisscholen ‘rekenzwak’. Dat is ruim twee keer zo veel als het percentage taalzwakke scholen. Scholen hebben minder aandacht voor rekenen dan voor taal. Op basisscholen waar het rekenonderwijs als zwak bestempeld wordt, zorgen leraren minder vaak voor een taakgerichte werksfeer, is hun uitleg onduidelijker en betrekken ze de leerlingen minder actief bij de les. De zorg en de begeleiding op rekenzwakke scholen blijven achter. Rekensterke scholen besteden meer tijd aan reken- en wiskundeactiviteiten. Een vergelijkbare situatie doet zich voor op de taalzwakke scholen. Op taalzwakke scholen worden aspecten van het didactisch handelen, de tijdsbesteding, de actieve rol van leerlingen, de leerlingenzorg en een onderdeel van het leerstofaanbod minder positief beoordeeld. Deze kenmerken hebben vooral te maken met het concrete leraargedrag. Het gaat daarbij om vier zaken:

- de kwaliteit van de instructie;
- de manier waarop de leraar een taakgericht klimaat creëert en de betrokkenheid van de leerlingen activeert;
- de afstemming van het didactisch handelen op verschillen tussen leerlingen; en
- de afstemming van de tijd en de uitvoering van de zorg.

Voor het vmbo geldt dat aan het begin van het eerste leerjaar leerlingen van vmbo-b/k-scholen de grootste achterstand hebben in de luistervaardigheden: 83% presteert onder het gemiddelde. In iets mindere mate hebben zij achterstanden voor tekstbegrip (60%) en woordenschatontwikkeling (ruim 50%). Bijna alle leerlingen van het praktijkonderwijs blijken ten minste twee, maar dikwijls meerdere leerjaren achterstand te hebben op deze vaardigheden. Een andere uitkomst van het onderzoek is dat aan het einde van het tweede leerjaar slechts 28% van de vmbo-b/k-leerlingen bij tekstbegrip gemiddeld of bovengemiddeld scoort. Dat wil zeggen dat bij 72% sprake is van een relatieve achterstand op deze vaardigheid.

³¹ Gerrits, 2008.

³² Inspectie van het Onderwijs, 2008a.

Strategische agenda's primair en voortgezet onderwijs

De focus op meer opbrengstgerichtheid komt in verschillende notities van de overheid terug. "Veel meer aandacht voor het verbeteren van de leerprestaties" is de centrale boodschap van de strategische agenda's primair en voortgezet onderwijs die het ministerie van OCW najaar 2007 presenteert. Het is een duidelijke invulling van het 'wat'. De agenda voor het primair onderwijs bestaat uit vijf, deels met elkaar samenhangende, sporen.³³

- (1) In 2009 is duidelijk vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen.
- (2) In 2011 voldoet minimaal 70% van de scholen aan de standaarden van kwaliteitszorg zoals omschreven in het toezichtkader van de Inspectie.
- (3) Het handelingsniveau en het repertoire van leraren in het primair onderwijs op de leergebieden taal en rekenen moeten versterkt worden, bijvoorbeeld door efficiënter en effectiever met onderwijstijd om te gaan.
- (4) In 2011 is er een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie en is de taalachterstand van achterstandsleerlingen met 40% gereduceerd ten opzichte van 2002.
- (5) Scholen worden gestimuleerd een rijke leeromgeving aan te bieden met meer aandacht voor onder andere wetenschap, techniek, leesonderwijs en door het ontwikkelen van brede scholen.

Om een hoger niveau te halen ontvouwt staatssecretaris Dijkema in een brief aan de Tweede Kamer haar plannen voor een verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk.³⁴ Drie elementen staan daarbij centraal: (1) meer en beter opbrengstgericht werken, (2) meer verantwoording afleggen over het eindniveau van alle leerlingen en (3) de toegevoegde waarde nauwkeuriger meten. Scholen zullen worden verplicht om over alle leerlingen valide en betrouwbare informatie te leveren over het behaalde eindniveau taal en rekenen. Volgens de staatssecretaris is dit een goed alternatief voor de verplichte eindtoets in het basisonderwijs. Van alleen toetsen wordt het onderwijs ook volgens de scholen zelf niet beter. Het gaat veel meer om het vroegtijdig signaleren van tekorten en het tegengaan van die tekorten.

De *Kwaliteitsagenda VO* stelt dat er diverse ontwikkelingen zijn die de kwaliteit in het voortgezet onderwijs bedreigen.³⁵ Als eerste en meest belangrijke wordt genoemd het lerarentekort, als tweede de tegenvallende prestaties van leerlingen in basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal. Ouders en leerlingen klagen over lesuitval en over de kwaliteit van de invulling van die lessen. De *Kwaliteitsagenda* noemt zes beleidsprioriteiten om in de nabije toekomst te verbeteren, waarvan er vijf samenhangen met een grotere opbrengstgerichtheid. Net als in de strategische agenda primair onderwijs ligt de nadruk dus op het primaire proces.

- (1) Aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties;
- (2) goede en betrouwbare examens;
- (3) excellentie bevorderen, betere ontwikkeling van toptalent;
- (4) alle leerlingen een passende kwalificatie;

³³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007c.

³⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008c.

³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007b.

- (5) voor alle leerlingen een maatschappelijke stage; en
- (6) reductie van het aantal zeer zwakke scholen.

Rapport commissie-Dijsselbloem

Het rapport *Tijd voor onderwijs*, in februari 2008 gepresenteerd door de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de commissie-Dijsselbloem, doet veel stof opwaaien. De uitkomsten van het onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen twintig jaar zijn over het algemeen negatief. De commissie vindt dat de overheid haar kerntaak, het zekerstellen van deugdelijk onderwijs, jarenlang verwaarloosd heeft. De politiek heeft zich te veel met de vernieuwingen bemoeid en deze opgedrongen aan het onderwijsveld, daarbij gebruikmakend van procesmanagers en koepelorganisaties. De commissie vindt dat de kwaliteit van het onderwijs hierdoor achteruit is gegaan en dat vooral kwetsbare leerlingen hiervan de dupe zijn geworden.³⁶ De vernieuwingen hebben niet geleid tot een verhoging van het onderwijspeil en waarschijnlijk eerder tot een verlaging daarvan. De commissie-Dijsselbloem pleit voor een terugtrekking van de overheid uit de school. Zij moet zich beperken tot het vaststellen van de kaders: wat moeten leerlingen kennen en kunnen op enig moment in hun schoolcarrière? Net als de commissie-Meijerink is de commissie-Dijsselbloem voor het opnemen van leerstandaarden voor taal en rekenen-wiskunde, maar bijvoorbeeld ook voor het verplicht stellen van de vensters respectievelijk tijdvakken van de Canon van Nederland. Hoe leerlingen leren is de verantwoordelijkheid van de school. Als het aan de commissie ligt komen er verplichte begin- en eindtoetsen, en mogen onderwijsvernieuwingen alleen ingevoerd worden als uit wetenschappelijk onderzoek bekend is dat deze vernieuwing bijdraagt aan beter onderwijs.

In de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem herkent de Onderwijsraad eerdere adviezen van de raad. De aanbeveling om met name voor taal en rekenen-wiskunde nauwkeuriger voor te schrijven wat er geleerd moet worden, sluit bijvoorbeeld aan bij het advies *Zeker Weten* uit 1999, waarin de raad pleit voor leerstandaarden. Ook in meer recente adviezen als *De stand van educatief Nederland* (2005) en *Versteviging van kennis in het onderwijs I & II* (2006) sluiten de aanbevelingen aan bij die van de commissie-Dijsselbloem.³⁷

Vanuit het onderwijsveld komen diverse reacties. Breed leeft de gedachte dat het een sympathiek onderscheid is dat zich echter in de praktijk nog niet zo makkelijk laat splitsen. Met name het bijzonder onderwijs ervaart een zeer gedetailleerde 'wat'-omschrijving als een mogelijke bedreiging van de vrijheid van inrichting. In hoeverre leidt een zeer gedetailleerde omschrijving van het 'wat' tot een te sterke inmenging van de politiek met de inhoud? En zelfs al zou het onderwijsveld zelf het 'hoe' kunnen inrichten, dan is het nog onduidelijk wie binnen de school hiervoor verantwoordelijk is. De leraar, de schoolleider of het schoolbestuur?

36
37

Kwaliteit onderwijs is ernstig verwaarloosd, NRC Handelsblad, 17 februari 2008.
Onderwijsraad, 2005a.

2.4 Vernieuwd inspectietoezicht: proportioneel toezicht

In de beschreven periode is het inspectietoezicht meegeëvolueerd met de veranderende verhoudingen tussen het 'wat' en het 'hoe'. Zo sluit de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) uit 2002 aan bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen, zoals meer autonomie voor onderwijsinstellingen en de opkomst van de interne verantwoording. Het uitgangspunt van de WOT is dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. Ze bepalen zelf, uiteraard binnen wettelijke kaders, hun kwaliteitsdoelen, zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van die doelen en moeten zelf verantwoording afleggen over de resultaten. De Inspectie is verantwoordelijk voor een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit. Hierbij past een 'professionele afstand'; de Inspectie heeft niet als taak scholen uitsluitend te stimuleren in hun kwaliteitsontwikkeling. Waar mogelijk sluit het toezicht aan op de eigen werkzaamheden van de school ten behoeve van kwaliteitszorg. Dit betreft vooral het uitvoeren van een zelfevaluatie. Wanneer de zelfevaluatie naar behoren is uitgevoerd, neemt de Inspectie de gegevens over en voert op deze punten niet opnieuw onderzoek uit.

In het advies *Doortastend onderwijstoezicht* uit 2006 pleit de Onderwijsraad voor een duidelijke taakomschrijving en -afbakening voor de Inspectie. Door sterk te leunen op de gegevens die beschikbaar komen door interne kwaliteitszorg kan er een ongewenste menging ontstaan. Scholen doen hun interne kwaliteitszorg dan alleen voor de Inspectie en niet om de eigen processen te verbeteren. Omgekeerd maken de scholen gebruik van de Inspectie als 'gratis adviseur' en 'kritische vriend'. Dit aspect zou juist vooral door scholen onderling opgepakt moeten worden (in de vorm van bijvoorbeeld 'audits' en collegiale visitatie). De rol van de Inspectie moet primair gericht zijn op toezicht en minder op verantwoording. In een versplinterde samenleving met veel belangentegenstellingen, waarbij het onderwijs bij uitstek de rol krijgt voor meer middelpuntzoekende krachten te zorgen, moet er een aanhoudende zorg van de overheid zijn voor het onderwijs en een onafhankelijke rol van de Inspectie. De Inspectie heeft dan ook unieke taken die niet te vervangen zijn. Deze hebben te maken met informeren, oordelen en handhaven. Informeren is de allereerste taak van de Inspectie. De Inspectie beschikt over informatie die geen ander heeft, en via die informatie willen leraren tot inzicht komen en hun handelen verbeteren. Daarna komen de andere taken van de Inspectie. De belangrijkste aanbevelingen uit het advies betreffen het informeren van verschillende doelgroepen aan de hand van goed vergelijkbare gegevens, het hanteren van duidelijke, 'onderhandelbare' normen (onderwijstijd, aandeel bevoegde leraren en resultaatnormen) en het meer variëren in het sanctiearsenaal. De raad doet een voorstel voor een sanctieladder met oplopende vormen van ingrijpen: van een 'gele kaart' tot sluiting van de instelling.

In 2007 is de WOT in opdracht van het ministerie van OCW geëvalueerd door het onderzoeksbureau EIM. "Uit de evaluatie blijkt dat de WOT in grote lijnen aan de verwachtingen voldoet. Het is dus niet nodig een geheel nieuwe WOT op te stellen. De professionaliteit en de onafhankelijkheid van de Inspectie zijn in orde en de instellingen zijn overwegend positief over de Inspectie."³⁸ Verder meldt de evaluatie dat de inrichting van extern toezicht altijd moet aansluiten op het bestaande interne toezicht en bestaande systemen van kwaliteitszorg in de school. Het idee van proportioneel toezicht dat (vooral) aansluit bij de resultaten van zelfevaluaties wordt echter wat losgelaten. "Volgens het rapport is

het goed vertrouwen te hebben in de gegevens van de scholen, maar de basis van gegevens moet breder zijn dan alleen de output van scholen zelf.” In de beleidsreactie onderschrijft het kabinet dit advies. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het ministerie een ‘high trust’ relatie met de onderwijsinstellingen wil onderhouden. Het toezicht kan dan afnemen naarmate er meer vertrouwen is dat de instellingen de kwaliteit goed op orde hebben en de regels naleven.³⁹

Internationaal enorme verscheidenheid in product- en procesvoorschriften

In een internationaal vergelijkende studie concludeert onderzoeksbureau McKinsey dat in bijna alle onderzochte landen een focus op testen is ontstaan en daarmee op het meten van de leeropbrengsten. Boston (Verenigde Staten) test bijvoorbeeld elke leerling elk jaar, Finland kent nauwelijks centrale examinering.

Ook de mate waarin overheden de kwaliteit van de scholen meten en publiceren verschilt. Scholen in Nieuw-Zeeland, Engeland en Wales worden elke drie tot vier jaar aan een inspectie onderworpen die openbaar toegankelijk is. In Finland blijven de audits van de scholen intern.

Bron: Barber e.a., 2007.

Risicogestuurd toezicht, bevoegd gezag wordt aanspreekpunt

Vanaf 1 januari 2008 hanteert de Onderwijsinspectie een nieuwe werkwijze, die aansluit bij de evaluatie van de WOT. De Inspectie gaat zich in haar toezicht concentreren op scholen waar het risico van onvoldoende kwaliteit het grootst is. Het is de bedoeling dat de toezichtlast vermindert bij scholen die goed presteren. Daarbij blijft de Inspectie – op uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer – alle scholen, ook de goede, ten minste eens in de vier jaar bezoeken.

Het bevoegd gezag (schoolbestuur) wordt het aanspreekpunt voor de Onderwijsinspectie. Dit is immers eindverantwoordelijk voor het onderwijs. De uitvoering ligt vooral bij de directie en het team van de school. In de contacten met de Inspectie kan het bevoegd gezag zich door de directie laten ondersteunen. De Inspectie voert jaarlijks, op basis van regulier beschikbare informatie, een risicoanalyse per school uit. Die informatie komt uit verschillende bronnen, zoals jaardocumenten, opbrengstgegevens en schoolgidsen. Ook informatie uit andere bronnen, zoals krantenberichten en klachtmeldingen, kan input zijn voor de analyses. Als daarvoor aanleiding bestaat kan de risicoanalyse in de loop van het jaar worden bijgesteld.

Introductie van het toezichtarrangement

Als de Onderwijsinspectie geen risico's aantreft, is er geen noodzaak tot verder toezicht. De Inspectie meldt dit aan het bevoegd gezag en zet het bericht op haar website. Als de Inspectie wel een of meer risico's tegenkomt, vindt aanvullend onderzoek plaats. Dit gebeurt veelal op basis van (andere) informatie waarover de Inspectie beschikt en waarvoor de school niet bevestigd hoeft te worden. Als deze nadere analyse de risico's bevestigt, kan de Onderwijsinspectie het bevoegd gezag om nadere informatie vragen. Vervolgens bespreekt de Inspectie de resultaten van de nadere analyse met het bevoegd gezag en bezoekt zo nodig de school. Als blijkt dat er werkelijk een risico of tekortkoming is, maakt de Inspectie afspraken met het bevoegd gezag om deze op te lossen. De

39

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

geconstateerde risico's en tekortkomingen, de afspraken en de wijze waarop de Inspectie toezicht houdt, worden op de website van de Inspectie gepubliceerd. Dit geheel van (al dan niet) geconstateerde risico's, tekortkomingen, afspraken en de wijze van toezicht noemt de Inspectie het toezichtarrangement. Dit arrangement bevat een samenhangend pakket afspraken over toezichtactiviteiten ten aanzien van onderwijskwaliteit én financiële elementen. Dit kan betekenen dat, ingeval onderzoek van de toezichthouder tot een bezoek noopt, schoolbesturen een gezamenlijk bezoek van een onderwijsinspecteur en een financiële toezichthouder tegemoet kunnen zien.

Vierjaarlijks bezoek

Om zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen zal de Inspectie alle scholen minstens een dag in de vier jaar bezoeken. Deze bezoeken kunnen onaangekondigd plaatsvinden.

Dit betekent dat ook de scholen waarbij geen risico's worden aangetroffen in een periode van vier jaar te maken kunnen krijgen met:

- een thematisch onderzoek;
- een onderzoek ten behoeve van het Onderwijsverslag;
- een deelonderzoek waarbij wordt ingezoomd op een of meer aspecten van toezicht; en/of
- een onderzoek gericht op het verifiëren van bij de Onderwijsinspectie beschikbare gegevens van de risicoanalyses.

Interventiepiramide

De aanbeveling van de Onderwijsraad in het advies *Doortastend onderwijstoezicht* (2006a) om de sanctiewaaijer uit te breiden, is uitgewerkt in de 'interventiepiramide'. Hoe hoger in de piramide, des te ingrijpender en zwaarder de interventie. Het is niet zo dat elke fase van de piramide eerst moet worden afgewerkt voordat naar een volgende fase kan worden overgestapt. Er kan sprake zijn van een combinatie van interventies en van inspelen op de plaatselijke situatie, maar dit mag niet leiden tot willekeur. In vergelijkbare gevallen zal de Inspectie gelijk moeten handelen.

2.5 Conclusie

Elke tijd zal een actuele balans laten zien tussen het 'wat' en het 'hoe'. Hoewel het in de praktijk lastig is om het 'wat' en het 'hoe' van elkaar te onderscheiden, is meer helderheid hierover wel nodig. Alleen dan kunnen partijen ook verantwoordelijk worden gehouden voor de opbrengsten. Wanneer heel duidelijk is omschreven wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van hun schooltijd en er bovendien wordt gepleit voor 'evidence based' methoden, is het natuurlijk de vraag hoeveel vrijheid er op het betreffende gebied werkelijk is om het 'hoe' in te richten, en of de overheid ook niet stuurt in het 'hoe'. Bovendien is er kans dat sectororganisaties zelf regels gaan opstellen over het 'hoe', waardoor individuele scholen alsnog in hun vrijheid worden beperkt.

Geconstateerd kan worden dat het toezicht op feitelijke prestaties toeneemt en het in principe de bedoeling is dat het toezicht op interne kwaliteitszorg afneemt. Dit moet scholen de gelegenheid bieden de opbrengstgerichtheid minder te richten op de eisen van de Onderwijsinspectie en meer op de eigen wensen. Aan de andere kant valt te verwachten dat wanneer de Inspectie scholen vrijer laat, de externe prikkel afneemt om aan

een opbrengstgerichte cultuur te werken. Een oplossing wordt wel gezocht in het extern vastleggen van de eisen waaraan leerlingen moeten voldoen, de zogenoemde leerstandaarden, zoals uitgewerkt door de commissie-Meijerink. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de vraag hoe leerstandaarden en andere instrumenten kunnen bijdragen aan opbrengstgerichtheid in het onderwijs.⁴⁰ Hoofdstuk 5 kijkt of de procesvoorschriften werkelijk allemaal van de Onderwijsinspectie komen of dat er ook andere partijen zijn die scholen voorschrijven hoe ze het onderwijs moeten inrichten. Ook valt te lezen hoe deze regels worden beleefd door het onderwijsveld.

40 *Onderwijsraad, 2004c en 2006a.*

3 Het signaleren van tekorten en het bepalen van opbrengsten

De maatschappij, de ouders en de overheid willen dat scholen opener zijn over de opbrengst van het onderwijs, en opbrengstgerichter te werk gaan. Ook scholen zelf constateren tekorten en ondernemen actie om de opbrengsten te verhogen. Dit hoofdstuk belicht welke instrumenten scholen in het primair en voortgezet onderwijs hanteren om opbrengsten te meten, te volgen en voor anderen inzichtelijk te maken. In hoeverre kunnen deze gegevens ook gebruikt worden om scholen met elkaar te vergelijken?

3.1 Het belang van het vaststellen van de leeropbrengst

De commissie-Dijsselbloem heeft gepleit voor aanscherping c.q. een nadere detaillering van de opbrengsten, het 'wat'. Daarom kijkt de raad in dit hoofdstuk naar de wijze waarop de opbrengsten op dit moment zijn omschreven en hoe scholen te werk gaan om die opbrengsten te bereiken. Als overkoepelend begrip is gekozen voor de term 'leeropbrengst'. Onderwijs levert uiteraard meer op dan alleen de leeropbrengst. Een onderwijsopbrengst kan bijvoorbeeld ook zijn het welbevinden, burgerschap en een veilig schoolklimaat, het verminderen van de uitvalcijfers en het aantal zittenblijvers, en het verhogen van de doorstroomcijfers. De Inspectie meet al deze indicatoren en geeft zo een oordeel over de bredere kwaliteit van de school, die gepubliceerd wordt via de kwaliteitskaarten. Hoewel de andere genoemde factoren belangrijk zijn, richt dit advies zich met name op de *leeropbrengst, zowel cognitief als niet-cognitief*. We laten daarmee de andere opbrengstindicatoren buiten beschouwing.

Referentieniveaus versus leerstandaarden

Welke standaarden gebruikt het onderwijs voor de leerresultaten? In de kerndoelen staat gedefinieerd welke onderwijshoudens de basisschool en onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten aanbieden voor zowel kennis als inzicht en vaardigheden. Voor scholen geldt de eis dat zij ten minste de kerndoelen bij hun onderwijsactiviteiten als doelstelling hanteren. De commissie-Meijerink constateert dat de huidige kerndoelen in het onderwijs zo vaag en algemeen zijn dat de kans groot is dat scholieren deze vaardigheden onvoldoende aangeleerd krijgen. Daarom heeft zij voorgesteld dat de overheid voor een aantal vaardigheden duidelijker het beoogde niveau vaststelt, zodat er een doorlopende leerlijn ontstaat.⁴¹ Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs zijn nu de leerdoelen zoals gemeten met het school- en centraal examen leidend.

De kerndoelen zijn domeinbeschrijvingen zonder dat daarbij wordt aangegeven wat het gewenste beheersingsniveau is. Instrumenten als de Cito-toets en de eindexamens meten

41

Commissie Meijerink, 2008.

aan het eind van een deel van de schoolcarrière de resultaten. Leerlingvolgsystemen meten doorgaans halfjaarlijks de vorderingen. Leerstandaarden meten op enkele momenten of leerlingen boven de drempelwaarde scoren en zijn bruikbaar om prestaties van leerlingen regelmatig te vergelijken met een externe standaard, zodat de progressie van een leerling kan worden vastgesteld.

De Onderwijsraad stelde eerder al leerstandaarden voor, en voor het mbo, havo, vwo, hbo en wo een afspraak over het aanvangsniveau van het hoger onderwijs (afgekort: de aaho). Een door aankomende studenten zelf via het internet af te nemen toets aanvang hoger onderwijs (met vier onderdelen: Nederlands, Engels, rekenen-wiskunde en studievaardigheden, en drie niveaus: basis, voldoende, gevorderd). Deze toets kan ook gezien worden als een productvoorschrift, want de instellingen stemmen gezamenlijk af welke inhoudelijke eisen ze kunnen stellen bij aanvang van het hoger onderwijs.⁴² De kerndoelen zijn minimumdoelen. De instrumenten die de bereikte leeropbrengsten bij leerlingen meten, zoals de leerlingvolgsystemen, de Cito-toets en de eindexamens, meten alleen de resultaten aan het eind van de schoolcarrière. Leerstandaarden zijn bruikbaar om prestaties van leerlingen regelmatig te vergelijken met een externe standaard, zodat de eigen progressie van een leerling kan worden vastgesteld en vooral ook het achterblijven. Het op gezette tijden relateren van leerprestaties van leerlingen aan standaarden geeft de mogelijkheid veranderingen in presteren tijdig te ontdekken. Daardoor kunnen leraren hun verwachtingen scherp houden. Leerstandaarden zijn een operationele uitwerking van de kerndoelen en tussendoelen.

De voorgestelde leerstandaarden zouden ontwikkeld moeten worden op drie niveaus: minimum, voldoende en gevorderd. Het minimumniveau geeft aan wat de leerling moet beheersen om al of niet met extra hulp verder te kunnen in het onderwijs. Het voldoende niveau geeft aan dat een leerling zonder meer succesvol in het verdere leertraject zal kunnen zijn. Leerstandaarden zijn op drie momenten in de schoolloopbaan aan te geven: aan het einde van jaargroep 4, aan het einde van het basisonderwijs en aan het einde van de onderbouw voortgezet onderwijs. De belangrijkste functie van de leerstandaarden is helderheid scheppen voor leraren over het niveau van presteren; zowel voor het basisonderwijs (in termen van te behalen streefniveaus) als het voortgezet onderwijs (wat kan als aanvangsniveau verwacht worden).

Figuur 2 geeft de verschillen aan tussen leerstandaarden en de door de Expertgroep voorgestelde referentieniveaus.

42 *Onderwijsraad, 2007. Zie ook Van Weeren, 2008.*

Figuur 2: Verschillen referentieniveaus en leerstandaarden	
Referentieniveaus Expertgroep	Leerstandaarden Onderwijsraad
Bij overgangen in het onderwijs	Op 8- en 12-jarige leeftijd (halverwege en aan einde po) en aan einde onderbouw (14-15-jarigen)
Twee niveaus: fundamentele kwaliteit en streefkwaliteit (het laatste betreft geen echt niveau)	Drie niveaus: minimum-, voldoende, gevorderd
75% haalt fundamenteel niveau	90-95% haalt minimumniveau; voldoende niveau is haalbaar voor 70-75%; gevorderd niveau is haalbaar voor 15-20%
Per schooltype	Alleen po en onderbouw vo/eind vmbo
Toezicht door Inspectie; wijze van handhaving niet bekend	Resultaatverplichting voor basisniveau, handhaving via verplichte toetsing

De leerstandaarden zijn goed te baseren op de referentieniveaus van de Expertgroep, maar gaan een stapje verder en zijn daardoor volgens de raad van meer directe betekenis voor leraren. De Expertgroep stelt voor de referentieniveaus als sectoroverschrijdend document voor te schrijven naast de kerndoelen en examenprogramma's. In de beleidsreactie op het rapport spreken de bewindslieden van 'sectoroverstijgende regelgeving'. Nog afgezien van het feit dat niet helder is hoe zo'n sectoroverstijgende wet eruit moet komen te zien, ziet de raad liever een verankering van de leerstandaarden in de kerndoelen/examenprogramma's.

Wat vinden de sectorraden van de referentieniveaus?

De PO-Raad vroeg haar leden wat ze vonden van de geadviseerde referentieniveaus. Volgens bestuurders, schoolleiders en leraren in het primair onderwijs moet de aandacht vooral gaan naar de invulling en invoering van de referentieniveaus en naar de haalbaarheid voor leerlingen met grote achterstanden.⁴³ De VO-raad spreekt in principe waardering uit voor de referentieniveaus, maar merkt daarbij op dat de ontwikkeling minstens vijf jaar kost en dat de voorgestelde financiële ondersteuning onvoldoende duidelijkheid biedt of die middelen daadwerkelijk beschikbaar komen. Daarnaast pleit de VO-raad voor onderzoek naar de haalbaarheid van de verschillende referentieniveaus, met name voor het vmbo, en de consequenties van het wel of niet halen van een referentieniveau, en de invloed op het aantal gediplomeerden.⁴⁴

Ook in het buitenland zijn de standaarden en inhouden in het onderwijs een veel bediscussieerd onderwerp. Vlaanderen kent peilingen voor lees- en luistervaardigheid. Deze zijn alleen bedoeld als referentie voor scholen; er zijn geen eisen of sancties aan verbonden.

43 <http://www.poraad.nl>

44 <http://www.voraad.nl>

Landelijke peiling begrijpend lezen en luisteren in Vlaanderen

Vlaanderen kent een landelijke peiling begrijpend lezen en luisteren. Deze is bedoeld om te bepalen of leerlingen de eindtermen voor Nederlands bereiken die tien jaar geleden door het Vlaamse parlement zijn vastgelegd. Het onderzoek bestaat uit een representatieve steekproef van 105 lagere scholen. In totaal 3.000 leerlingen krijgen gedurende één dag zowel lees- als luistertesten. Scholen die niet deelnemen aan de peilingen kunnen via paralleltoetsen nagaan in welke mate hun leerlingen de onderzochte eindtermen beheersen, als instrument voor zelfevaluatie. De paralleltoetsen zijn vergelijkbaar met de peilingtoetsen maar ze worden door de school zelf afgenomen en geëvalueerd. Ze geven scholen een idee welk resultaat ze bereikt zouden hebben met hun leerlingen indien ze aan de officiële peiling hadden deelgenomen.⁴⁵

“No child left untested”

De Verenigde Staten introduceerden in 2003 de wet No Child Left Behind. De regering investeerde extra in het onderwijs, maar eiste daarvoor meetbare resultaten. Scholen moeten zorgen voor zichtbare verbeteringen in de schoolprestaties van leerlingen, en docenten moeten hieraan aantoonbaar bijdragen. De prestaties van de leerlingen worden met regelmatige tests zorgvuldig bijgehouden en onderling vergeleken. Scholen en docenten worden hard afgerekend op hun effectiviteit. Het doel is een beeld te krijgen van de opbrengsten van onderwijs en na te gaan wat een specifieke school bijdraagt en wat een specifieke docent bijdraagt. No Child Left Behind wordt door sceptici aangeduid als “no child left untested” of “no psychometrician left unemployed”. De nadruk op testen is een van de belangrijkste kritiekpunten op de invoering van No Child Left Behind. Het zou leerlingen vooral voorbereiden op het goed afleggen van bepaalde testen, maar ondanks de extra inspanningen leren leerlingen niet daadwerkelijk meer.

Ook in Nederland laten ervaringen met beperkte regels rond het vastleggen van de onderwijsopbrengsten in het verleden zien dat er een perverse prikkel voor scholen kan zijn om de resultaten in positieve zin te beïnvloeden. In het primair onderwijs laten sommige scholen zwakke leerlingen bijvoorbeeld niet deelnemen aan de eindtoets basisonderwijs, in het voortgezet onderwijs zijn er scholen die zwakkere prestaties maskeren door hogere cijfers op de schooltoetsen. Andere manieren om de resultaten op een oneigenlijke manier te beïnvloeden zijn het selecteren aan de poort (alleen de beste leerlingen toelaten of zorgleerlingen mijden). Wanneer slechts een beperkt deel van het curriculum is vervat in eindtermen, worden scholen onbedoeld geprikkeld om de niet met de eindtermen samenhangende onderwijsinhouden te gaan verwaarlozen.⁴⁶

Om een breder oordeel te krijgen over de prestaties aan het eind van het basisonderwijs adviseerde de raad eerder een opwaardering van het eindrapport basisonderwijs in te voeren. Het eindrapport basisonderwijs zou alle leergebieden van de laatste drie jaren moeten beslaan en de status van een officieel schooldiploma moeten hebben.⁴⁷

45 Ministerie van Onderwijs, Vlaanderen, 2008.
46 Instituut voor Onderzoek van Onderwijsuitgaven, 2008.
47 Onderwijsraad, 2007a.

3.2 Het signaleren van tekorten in het primair en voortgezet onderwijs

Goed inzicht in de opbrengsten is voor scholen een voorwaarde om effectief een opbrengstverhogende strategie te kunnen inzetten. Een van de voor dit advies uitgevoerde onderzoeken toont aan dat veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs zich bewust zijn van bepaalde tekorten en daar ook wat aan doen. Ruim tweederde van de scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs constateert tekorten op een of meerdere gebieden.⁴⁸ Het is niet bekend of scholen die geen tekorten signaleren, deze niet hebben of niet zien.

	Geen tekorten	Wel tekorten
Primair onderwijs	35	65
Voortgezet onderwijs	29	71

Primair onderwijs

Verreweg de meeste scholen die tekorten signaleren zeggen dat op basis van zelf verzamelde gegevens te doen. Van de basisscholen stelt 94% de tekorten zelf vast. Ruim 20% wordt hierop (ook) gewezen door de Onderwijsinspectie. Opvallend is dat slechts weinig basisscholen opmerkingen krijgen van het vervolgonderwijs over tekortschietende resultaten. Slechts 2,5% van de basisscholen krijgt vanuit het voortgezet onderwijs signalen dat de opbrengsten te laag zijn.

De gebieden waarop de basisscholen tekorten signaleren komen overeen met de onderwerpen die de Onderwijsinspectie en andere partijen noemen (zie hoofdstuk 2). Tekorten op het gebied van taal- en leesvaardigheid scoren zeer hoog, met percentages rond de 70%. Vooral de gebrekkige woordenschat van leerlingen baart veel basisscholen zorgen. Ook de spelling is een probleem. Bij leesvaardigheid zijn het vooral onderwerpen als begrijpend lezen en technisch lezen die de aandacht vragen. De kwaliteit van de schrijfvaardigheid van leerlingen vindt slechts 12% van de scholen ontoereikend. Ruim 40% van de basisscholen herkent tekorten op het gebied van rekenen. Naast deze cognitieve tekorten vindt een kwart van de basisscholen dat er bij sommige leerlingen ook sprake is van tekorten op het gebied van sociale vaardigheden en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Het leerlingvolgsysteem en toetsen worden het meest gebruikt om tekorten vast te stellen. Vrijwel alle basisscholen gebruiken deze instrumenten. Ook observaties door leraren zijn belangrijk. Andere manieren volgen op grote afstand: een kwart gebruikt het Inspectieonderzoek, eveneens een kwart krijgt de informatie door met leerlingen gesprekken te voeren. Afgezien van de Onderwijsinspectie spelen andere externe partijen (vervolgonderwijs, schoolbegeleidingsdiensten, de media) nauwelijks een rol bij het signaleren van tekorten.

De Onderwijsraad ziet drie partners die samen de leeropbrengsten kunnen verhogen. Ten eerste zijn dat de leerlingen en ouders zelf, ten tweede de leraren en ten derde de schoolleiders en het schoolbestuur.

Figuur 4: Wijze van vaststellen tekorten in het primair onderwijs		
	N=645	%
Toetsen	601	93
Leerlingvolgsysteem	558	87
Observaties door leraren	446	69
Gesprekken met leerlingen	174	27
Inspectieonderzoek	152	24
Gesprekken met ouders	81	13
Informatie vervolgonderwijs	44	7
Overig	54	8

Voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs zijn het vooral de scholen zelf (88%) die tekorten signaleren; 16% hoort dit (ook) van de Inspectie. Vergeleken met het basisonderwijs is het aantal vo-scholen dat opmerkingen krijgt vanuit het vervolgonderwijs over de resultaten aanzienlijk groter. 17% van de vo-scholen heeft dit ervaren, en kreeg bijvoorbeeld klachten vanuit het middelbaar of hoger beroepsonderwijs.

Ruim driekwart van de vo-scholen constateert tekorten op het gebied van rekenen-wiskunde. Een vergelijkbaar aandeel vo-scholen (75%) meldt tekorten ten aanzien van de taalvaardigheid Nederlands. Verder vertonen leerlingen op meer dan de helft van de vo-scholen tekorten op het gebied van leesvaardigheid Nederlands. Ruim een derde van de ondervraagde scholen signaleert een gebrek aan motivatie bij leerlingen. Motivatie is geen leeropbrengst.

Figuur 5: Wijze van vaststellen tekorten in het voortgezet onderwijs		
	N=151	%
Toetsen	120	80
Observaties door leraren	106	70
Gesprekken met leerlingen	65	43
Leerlingvolgsysteem	61	40
Informatie vervolgonderwijs	57	38
Inspectieonderzoek	27	18
Gesprekken met ouders	21	14
Overig	44	29

Ook in het voortgezet onderwijs is het gebruik van toetsen de belangrijkste manier om tekorten te signaleren. Observaties door leraren komen eveneens veel voor. Gesprekken met leerlingen om tekorten te bespreken vinden meer plaats dan in het basisonderwijs. De signalerende rol van het vervolgonderwijs is groter dan in het primair onderwijs, maar nog niet de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs doet iets met deze informatie. De rol van ouders in het signaleren van tekorten is in het voortgezet onderwijs even groot als in het basisonderwijs. Aangezien de ouderbetrokkenheid in het primair onder-

wijs over het algemeen veel groter is dan in het voortgezet onderwijs is dit een opmerkelijke uitkomst. Blijkbaar richt de ouderbetrokkenheid zich in het primair onderwijs niet zozeer op de opbrengsten, maar meer op andere aspecten van de basisschool.

3.3 Volgen van de leeropbrengst: het gebruik van leerlingvolgsystemen en toetsen

Leerlingvolgsystemen spelen vooral in het primair onderwijs een belangrijke rol om opbrengsten te meten en tekorten te signaleren. In het voortgezet onderwijs geldt dat wat minder. Er zijn inmiddels diverse leerlingvolgsystemen op de markt. Het basisonderwijs maakt daarbij meestal gebruik van het toetsverwerkingssysteem van het Cito (ongeveer 65% van de scholen).⁴⁹

De leerlingvolgsystemen verschillen onderling in doelstelling, inhoud, vorm en kwaliteit.⁵⁰ Ze lopen uiteen van een eenvoudige afspraak van leraren om regelmatig leeropbrengsten van leerlingen te registreren, tot een systeem dat periodiek methodeonafhankelijke toetsen afneemt, vergezeld van een computerprogramma voor registratie en analyse van de vorderingen van de leerlingen. Scholen kunnen zelf kiezen welk systeem ze gebruiken.

Leerlingvolgsysteem op basisschool De Tulp

Basisschool De Tulp heeft bewust gekozen voor een leerlingvolgsysteem. Voor de cognitieve prestaties wordt het Cito-leerlingvolgsysteem gebruikt in de groepen 3 t/m 8. Verder neemt de school in groep 7 de Entreetoets af en in groep 8 de Cito-eindtoets. De sociaal-emotionele ontwikkeling wordt gevolgd met behulp van Viseon (groep 3 t/m 8), en het ontwikkelingsvolgmodel van Memelink voor de kleutergroepen. Van elke leerling wordt een dossier bijgehouden met onder meer de toetsresultaten. De individuele resultaten worden vergeleken met eigen eerdere scores en met landelijke referentiecijfers. Oorzaken van lage scores worden meteen nagegaan.

Bron: Oberon, 2008

Volgen van prestaties op vo-school De Kers

Om de prestaties en ontwikkelingen van leerlingen te volgen werkt De Kers met toetsen uit het volg- en adviessysteem van het Cito. De mate waarin de toetsen op een vaststaand tijdstip worden afgenomen, verschilt in de onderbouw per vak. In de bovenbouw liggen alle toetsen naar het examen toe vast. Daarnaast werkt de school met een portfolio (een fysieke map met alle opdrachten die leerlingen hebben gemaakt), waardoor docenten goed zicht hebben op de ontwikkeling van individuele leerlingen. De beste en belangrijkste toets van de huidige kennis en vaardigheden van leerlingen en de voortgang daarin is de observatie door docenten, aldus de schoolleiding en docenten. Ze vinden het objectief toetsen van prestaties van leerlingen overigens wel een betekenisvolle aanvulling, die concrete verbeterpunten zichtbaar kan maken.

Bron: Oberon, 2008

49
50

Kemp, 2005.

Blok, Otter & Roeleveld, 2002.

Toetsen komen zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs veel voor. Basisscholen zijn verplicht om zich te verantwoorden over de opbrengsten van alle leerlingen. Het merendeel van de scholen (ongeveer 6.400, 85%) maakt gebruik van de *Cito-eindtoets*. In principe doen alle leerlingen in groep 8 mee aan de eindtoets. Een uitzondering op deze regel vormen allochtone Nederlandse leerlingen die aan het begin van groep 8 vier jaar of korter in Nederland zijn en het Nederlands onvoldoende beheersen om de opgaven goed te kunnen lezen, en leerlingen die naar verwachting naar het (voortgezet) speciaal onderwijs of naar het praktijkonderwijs gaan. Leerlingen die in aanmerking komen voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) kunnen de Cito-toets maken, hoewel deze moeilijk voor hen is. Er is ook een *Niveautoets* van het Cito voor deze leerlingen. Deze is bestemd voor leerlingen met een leerachterstand van ongeveer anderhalf jaar en is een digitale versie van de Cito-toets.

Op een toenemend aantal scholen wordt in plaats van de Cito-eindtoets de *NIO-toets* gebruikt. Dit is een intelligentietest, en niet zoals de Cito-eindtoets een schoolvorderingentoets. Het verschil is dat een schoolvorderingentoets meet wat leerlingen hebben geleerd (feitelijke schoolprestaties) en een intelligentietest meet wat leerlingen in huis hebben (mogelijke schoolprestaties).

Naast de Cito-eindtoets zijn andere gebruikte instrumenten de *Drempeltest voor groep 7 en 8 van de basisschool* (test over taalvaardigheid en het redeneervermogen) en het *Schooleindonderzoek*. Hieraan doen 4.500 leerlingen van protestants-christelijke scholen mee. Dit onderzoek omvat naast de schoolvorderingen ook een intelligentieonderzoek en een persoonlijkheidsonderzoek als de school daarvoor kiest.

Voor de kernvakken gebruiken praktisch alle leraren toetsen, methodegebonden dan wel methodeonafhankelijke. Voor rekenen-wiskunde geven bijvoorbeeld slechts 3 van de bevraagde 600 leraren aan nooit een toets af te nemen.⁵¹ Voor technisch en begrijpend lezen gaat het om respectievelijk 31 en 38 van de 600 leraren (circa 5%). Bij andere vakken is het toetsgebruik beduidend minder algemeen. Zo neemt op het gebied van wereldoriëntatie 42% van de leraren nooit een toets af.

In het voortgezet onderwijs is het gebruik van leerlingvolgsystemen veel minder ontwikkeld dan in het basisonderwijs. Er worden ook minder genormeerde toetsen afgenomen: veel leraren maken hun eigen toetsen en proefwerken, met bijbehorende interpretatieverschillen. De belangrijkste opbrengst van het 'wat' in het voortgezet onderwijs is het eindexamen, bestaande uit een schoolexamen en een centraal examen waaraan alle leerlingen meedoen. De Inspectie publiceert jaarlijks een opbrengstenkaart voor alle scholen. Om al te sterke fluctuaties te voorkomen worden hierbij de gemiddelde resultaten van drie jaar gepresenteerd.

51 Blok, Otter & Roeleveld, 2002.

Figuur 6: Cijfer centraal examen over drie jaar gemeten (2004-2006), per schoolsoort (% scholen)⁵²

Cijfer centraal examen	Vmbo-b	Vmbo-k	Vmbo-t	Havo	Vwo
< 6	0,3	1,3	3,9	5,1	3,0
6-6,5	47,6	77,7	83,9	94,0	77,6
> 6,5	52,1	21,0	12,2	0,9	19,4

Figuur 6 laat zien dat in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo de eindexamenkandidaten op ruim de helft van de scholen gemiddeld meer dan een 6,5 halen. Bij de andere schoolsoorten ligt dit percentage lager, met de havo als hekkensluiter. Vooral in het havo-onderwijs valt dus nog veel te verbeteren aan de opbrengstgerichtheid. De Inspectie spreekt hier niet voor niets over een duidelijke ‘zesjescultuur’. Maar ook het vwo kan een slag maken. De prestaties van het vwo zouden ‘ondermaats’ zijn.⁵³ Op 15% van de scholen is het rendement van de vwo’ers onvoldoende, blijkt uit een recent opbrengstenoverzicht van de Inspectie. De redenen hiervoor zijn divers, zoals onvoldoende opbrengstgerichtheid bij leerlingen en ouders, te weinig academisch gevormde leraren, en concurrentie van zelfstandige gymnasia ten opzichte van vwo-afdelingen van scholengemeenschappen.

De opbrengstenkaart bevat sinds september 2007 ook de indicator ‘gemiddelde score op centraal examen’ (gecorrigeerd voor leerlingkenmerken) en de indicator ‘verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen’. Voor het schoolexamen halen leerlingen veel vaker een voldoende dan voor het centraal examen. Zo zit bij 30% van de vwo-opleidingen gemiddeld meer dan een half punt verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en het centraal examen. Degenen die hoge cijfers bij het schoolexamen halen, behalen lage cijfers bij het centraal examen. De Onderwijsinspectie schrijft daarover: “Misschien gaan leerlingen met een relatief hoog cijfer voor het schoolexamen op hun lauweren rusten en spannen ze zich minder in voor het centraal examen. Ook is het mogelijk dat zwakkere leerlingen profiteren van de gespreide toetsen van het schoolexamen.”⁵⁴

Aanscherping eisen examen voortgezet onderwijs

Middelbare scholieren kunnen in de toekomst hun havo/vwo-diploma alleen nog behalen met gemiddeld een voldoende voor het centraal examen. Ook mogen zij voor het eindexamen (gemiddelde schoolexamen én centraal examen) maximaal nog maar één 5 halen voor een van de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. De nieuwe exameneisen zijn gepland vanaf examenjaar 2011-2012.⁵⁵

⁵² *Inspectie van het Onderwijs, 2008b, p. 78.*

⁵³ *Van der Mee, 2008a.*

⁵⁴ *Inspectie van het Onderwijs, 2008b, p. 81.*

⁵⁵ *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008a.*

Voorkomen van discrepanties

“Het is een goede zaak dat de Onderwijsinspectie het verschil tussen de resultaten van de centrale examens en de schoolexamens op de website publiceert. Zo voorkom je hopelijk rare discrepanties.”

Citaat deelnemer panelgesprek

De VO-raad wil graag weten waardoor het cijfer voor het centraal examen daalt: is het moeilijker geworden of beheersen leerlingen de stof minder goed?⁵⁶

Naast schriftelijke toetsen kunnen de prestaties van leerlingen ook gevolgd worden door middel van observaties. Met name voor niet-cognitieve vaardigheden, bijvoorbeeld zelfstandig werken, worden leerlingen geobserveerd. Het belang van observaties hangt samen met de leeftijd van het kind (jongere leerlingen worden meer geobserveerd dan oudere leerlingen) en met de pedagogische identiteit van de school. Zo is observatie een belangrijk onderdeel in de visie van het Montessori-onderwijs.⁵⁷ Ook op veel andere scholen behoren observaties echter tot het standaardrepertoire om opbrengsten te meten en tekorten te signaleren.⁵⁸ Door regelmatig te observeren kan ook de scherpe overgang tussen het moment van toetsen en het leerproces als geheel verzacht worden.

De Onderwijsraad heeft in verschillende adviezen aangegeven dat er een functionele afstand dient te bestaan tussen onderwijzen en examineren. Dat wil uiteraard niet zeggen dat we het onderwijs zozeer moeten overladen met allerlei testen en toetsen dat leerlingen gedemotiveerd raken. We moeten voorkomen dat leerlingen averechts gaan reageren op een sterke toets- en meetcultuur van de onderwijsinstelling. Leerlingen gaan dan juist slechter presteren in plaats van beter. Er moeten daarom voldoende pedagogisch verantwoorde toetsmethodieken en feedbackmechanismen zijn om ervoor te zorgen dat elke leerling voldoende positieve ervaringen kan putten uit zijn voorschrijdende prestaties (bijvoorbeeld de veel gehanteerde ‘balanced score’-kaarten in het vmbo).⁵⁹

Metten van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen

- Naast het meten van de cognitieve leerprestaties zijn er ook verschillende systemen beschikbaar om de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen te meten.
- Het door Cito ontwikkelde *WISEON* bestaat uit twee digitale vragenlijsten: een voor de leraar en een voor leerlingen vanaf eind groep 5. De lijsten worden twee keer per schooljaar ingevuld. *WISEON* kent de fasen signaleren, analyseren en handelen. Het signaleren gebeurt door het invullen van vragenlijsten. De resultaten daarvan worden weergegeven in niveaus A tot en met E, waarbij D en E respectievelijk aandacht- en risicogebied zijn. Valt de score van een leerling in deze gebieden, dan wordt deze in de rapportage nader toegelicht.
- De door het Pedagogisch Instituut van de CED-Groep ontwikkelde *SCOL* volgt en meet de sociale competentie van leerlingen. De *SCOL* geeft zicht op de sociale competentie van leerlingen van groep 1 t/m 8.
- De *Leefstijl* voor jongeren biedt een genormeerd leerlingvolgsysteem op internet aan om de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen van 4-18 jaar in kaart

⁵⁶ Van der Mee, 2008b.

⁵⁷ Oberon, 2008.

⁵⁸ Hofman e.a., 2008.

⁵⁹ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2008, p. 49.

te brengen. Het is zowel bruikbaar voor scholen die met de methode Leefstijl werken als voor scholen die op een andere wijze aandacht besteden aan sociaal-emotionele vaardigheden.

- *De Zorglijn* is een digitaal leerlingvolgsysteem op het gebied van sociale competenties. Het belangrijkste uitgangspunt is dat competentieontwikkeling vooral op klassen- en leerlingenniveau moet worden aangepakt.
- Het *Meetinstrument Burgerschapscompetenties* geeft scholen inzicht in wat jongeren leren aan burgerschap en maakt verschillen tussen leerlingen zichtbaar. Het omvat ruim honderd vragen die leerlingen binnen één lesuur kunnen beantwoorden.⁶⁰

3.4 Waardering van ouders, leerlingen en vervolgonderwijs

Veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs gebruiken instrumenten om de tevredenheid van hun leerlingen, ouders of personeel te meten. Scholen en schoolbesturen kunnen daarvoor eigen vragenlijsten ontwerpen of gebruikmaken van gestandaardiseerde lijsten van (commerciële) bureaus. Bekende en veelgebruikte voorbeelden zijn de vragenlijsten van Scholen met Succes en van HMC Onderwijs. Veel scholen publiceren de resultaten op hun website. Door de enorme verscheidenheid in vragenlijsten is het lastig scholen met elkaar te vergelijken. In 2008 is de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) daarom gestart met het Nationale Onderzoek Tevredenheid Onderwijsinstellingen (NOTO). Dit is het eerste landelijke onderzoek naar de mening van ouders van (basis) schoolleerlingen in Nederland.

Naast enquêtes komen scholen ook op andere manieren aan informatie over de tevredenheid van ouders, leerlingen en andere partijen. Bijvoorbeeld via (informele) contacten met ouders, de wijze waarop in de buurt over de school gesproken wordt of via het bijhouden van het aantal aanmeldingen en de marktpositie door de tijd heen. Ook houden sommige scholen nauwgezet en systematisch de schoolloopbaan bij van hun oudleerlingen.

De resultaten van deze onderzoeken en instrumenten zouden in theorie ook gebruikt kunnen worden voor het verbeteren van de opbrengstgerichtheid. Een vrijwel altijd terugkerend onderdeel van de vragenlijsten betreft namelijk de tevredenheid over de prestaties van de leerlingen en de informatie daarover. Wanneer partijen aangeven hierover ontevreden te zijn, zou dit idealiter tot actie van de school moeten leiden. Overigens lijken ouders zich vaak maar in beperkte mate druk te maken over de opbrengsten. Uit de Onderwijsmeter blijkt dat ouders lage prestaties van scholen maar zelden noemen als een punt van zorg.⁶¹ Ook groeien sommige scholen die hun resultaten niet kunnen verantwoorden als kool en zijn ze dus blijkbaar niet minder aantrekkelijk dan andere scholen.⁶² De resultaten van het GION-onderzoek bevestigen dat scholen slechts in geringe mate tekorten op het spoor komen door signalen en klachten van ouders.⁶³ Ook het onderzoek van Oberon geeft deze uitkomst: "Op de door ons bezochte scholen lijkt er nauwelijks tot geen relatie te zijn tussen enerzijds het gericht werken aan de tevredenheid van leerlingen, ouders en vervolgonderwijs en anderzijds het opbrengst-

⁶⁰ Zie voor een verdere beschrijving van de instrumenten: Roede & Boogaard, 2006.

⁶¹ Van Otterloo & Van der Wel, 2007.

⁶² Inspectie van het Onderwijs, 2008, p. 30.

⁶³ Hofman e.a., 2008.

gericht werken aan de leerlingresultaten. Ook lijkt er geen verband te zijn tussen het in beeld brengen van de waardering van de diverse partijen, en de daadwerkelijke leerlingresultaten die scholen behalen. Daarmee lijkt het streven naar tevreden klanten en afnemers eerder een doel op zich dan dat dit verband houdt met het realiseren van hoge opbrengsten bij leerlingen.”⁶⁴

3.5 De openbaarheid en het gebruik van de opbrengstgegevens

Het volgende hoofdstuk belicht hoe scholen de opbrengstgegevens gebruiken om de resultaten te verhogen. Deze paragraaf inventariseert welke gegevens openbaar zijn. Scholen volgen en meten op veel verschillende manieren de voortgang van hun leerlingen. Via formele toetsen en volgsystemen maar zeker ook door observaties en gesprekken met leerlingen. Ze proberen tekorten op te sporen en aan te pakken. Een opbrengstgerichte manier van werken heeft dus consequenties voor het proces op school zelf. In toenemende mate worden deze gegevens echter ook gebruikt om de opbrengsten te etaleren voor andere partijen. Daarbij is het de vraag in hoeverre gegevens van individuele leerlingen gebruikt mogen worden om uitspraken te doen over de kwaliteit en toegevoegde waarde van de school als geheel. Kunnen de overheid en andere partijen resultaten gebruiken om scholen met elkaar te vergelijken om zo meer inzicht in de kwaliteit en het functioneren van de school te krijgen? ‘Naming & shaming’ klinkt negatief, maar kan er wel toe leiden dat de resultaten van het primaire proces bespreekbaar worden en verbeterd kunnen worden.

Inspectiegegevens

Voor het basisonderwijs gebruikt de Inspectie bij de analyse van de opbrengsten de toetsresultaten van groep 8. Elk bevoegd gezag dat gebruikmaakt van de landelijke Cito- of GPC-toets wordt gevraagd deze gegevens ter beschikking te stellen via de testcentra van Cito of het Gereformeerd Pedagogisch Centrum. In de situaties waar het bevoegd gezag zich op een andere manier wil verantwoorden, ontvangt zij een vragenlijst over de eindopbrengsten. Voor het voortgezet onderwijs komen de benodigde gegevens voor de analyse van de opbrengsten (examen- en doorstroomgegevens) beschikbaar via Centrale Financiën Instellingen (CFI) en de Informatie Beheer Groep. De Inspectie maakt deze resultaten per school bekend via de Schoolwijzer.

Het ministerie werkt sinds een aantal jaren samen met scholen in het voortgezet onderwijs en andere organisaties aan het project Elektronisch Leerdossier voor het voortgezet onderwijs (ELD). Het ELD is een landelijke afspraak tussen onderwijsinstellingen in de gehele onderwijsketen over onder meer een eenduidige digitale vastlegging van leergegevens, studieresultaten, begeleidingsgegevens, competenties, stages en dergelijke. Het ELD wordt gebruikt door primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroeps-onderwijs en hoger onderwijs. Iedereen legt de gegevens op dezelfde manier vast en weet wat met de gegevens bedoeld wordt.⁶⁵

64 Oberon, 2008, p. 47.

65 <http://www.eldvo.nl>

Andere peilingen in het onderwijs

Naast de eindtoets basisonderwijs en het eindexamen zijn er andere instrumenten die landelijk het kennisniveau peilen. Zo is er in het primair onderwijs nog het periodiek peilingonderzoek en het primacohortonderzoek. In het voortgezet onderwijs zijn er het PISA-onderzoek van de OESO, TIMMS en PIRLS, en de cohortonderzoeken van VOCL en PRIMA. De Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) onderzoekt en beschrijft periodiek de leerresultaten van leerlingen aan het einde van het basisonderwijs. De resultaten zijn echter op systeemniveau en worden niet teruggekoppeld aan individuele scholen. PPON heeft dan ook geen zicht op activiteiten van scholen om tekorten weg te werken. Denkbaar verbeteringen op systeemniveau zijn onder andere het expliciteren van leerdoelen, vaststellen van referentieniveaus, verbeteren van methoden en het professionaliseren van leraren.

Bron: Onderwijsraad, 2006d

Schoolprestaties volgens de ranglijst van Trouw

Het dagblad *Trouw* publiceerde in 1997, na een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), voor het eerst de inspectiegegevens van scholen. Het *Trouw*-onderzoek kan worden beschouwd als een eerste aanzet tot het voor een breder publiek beschikbaar maken van de prestaties van scholen.⁶⁶ Sindsdien is het aantal lijstjes in kranten, tijdschriften en op internet gegroeid.

Elseviers beste scholen

Zo maakt *Elsevier* elk jaar een vergelijking van de Nederlandse middelbare scholen. *Elsevier* doet dit met name op basis van de 'opbrengstgegevens' van de Inspectie. Elke school krijgt van *Elsevier* twee beoordelingen. De eerste betreft de 'harde' prestaties van de leerlingen, de tweede de toegevoegde waarde van de school, hier gedefinieerd als "rekening houdend met de achtergronden van de leerlingen". Zelf verbindt de Inspectie aan de oordelen over de toegevoegde waarde geen eindoordeel, *Elsevier* doet dit wel, door de drie inspectiebeoordelingen (rendement onderbouw, onvertraagd naar examen, en eindexamencijfer) te middelen.

Vensters voor Verantwoording

De VO-raad ziet diverse activiteiten ontstaan op scholen voor voortgezet onderwijs. Vooral het rapport van de commissie-Meijerink (2008) biedt de scholen richtlijnen. Voorbeelden van activiteiten zijn het geven van extra modules en ict-lessen. Ook wordt aandacht besteed aan de afstemming tussen docenten over een vaardighedenprogramma. De VSNU en HBO-raad zien ook samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en universiteiten en (in mindere mate) met hbo-opleidingen. Opvallend is dat vanuit het Tweede Fase Adviespunt wordt aangegeven dat het aantal scholen dat tekorten aanpakt, maar klein is. Volgens het Adviespunt vragen scholen in het voortgezet onderwijs zich af of er echt sprake is van tekorten en of dat wel hun probleem is. Overigens heeft het Tweede Fase Adviespunt hoge verwachtingen van de nieuwe programma's voor wiskunde die dit schooljaar zijn gestart: met meer aandacht voor (algebraïsche) rekenvaardigheden zouden leerlingen het voortgezet onderwijs rekenvaardiger moeten verlaten.⁶⁷

66 *Dronkers. & Veenstra, 2001.*
67 *Hofman e.a., 2008.*

De VO-raad is recent gestart met het project Vensters voor Verantwoording. Het is de bedoeling dat scholen in het voortgezet onderwijs aan de hand van twintig indicatoren afspreken welke informatie op welke manier eenduidig op de website wordt geplaatst. Op een landelijke site worden de schoolgegevens over kwaliteit, sfeer en opbrengsten naast elkaar gezet. Doel van het project is kwaliteitsstandaarden en mogelijkheden voor 'benchmarking' te ontwikkelen en een verbinding te leggen tussen verticale en horizontale verantwoording. Het is de bedoeling de veelheid aan gelijksoortige initiatieven en projecten die op lokaal niveau plaatsvinden te bundelen. Ten slotte hoopt de VO-raad dat het zelf publiceren van cijfers over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs de sector helpt om proactief in plaats van reactief met de pers om te gaan. Zo werkt de sector actief aan nieuwe beelden over het voortgezet onderwijs. Het is de bedoeling dat na de definitie, inrichtings- en realisatiefase in 2010 alle scholen hun gegevens openbaar beschikbaar hebben. Figuur 7 bevat een overzicht van de indicatoren die in het project gebruikt gaan worden.

Figuur 7: Overzicht indicatoren Vensters voor Verantwoording	
Onderwijsprestaties	Kwaliteitszorg
1. Aantal leerlingen per schoolsoort	11. Tevredenheid leerlingen
2. Slaagpercentages	12. Tevredenheid ouders
3. Gemiddelde examencijfer (centraal- en schoolexamen)	13. Tevredenheid toeleverend en afnemend onderwijs
4. Cohortrendement	14. Resultaten externe evaluaties
5. Ongediplomeerd schoolverlaten	15. Schoolklimaat en veiligheid
Effectief Onderwijsbeleid	Bedrijfsvoering
6. Schoolplan (innovatie)	16. Marktaandeel/werkgebied
7. Structurele samenwerkingsverbanden	17. Lesuitval/onderwijstijd
8. Kenmerken leerlingen	18. Personeel
9. Keuzepatroon profiel- en sectorkeuze	19. Financiën
10. Zorgplan	20. Overhead

Nationale DenkTank: 'Scholen Totaal Evaluatie Ranglijst'

De Nationale DenkTank, een jaarlijks wisselend multidisciplinair team van ongeveer twintig studenten, pas afgestudeerden en promovendi, stelde in 2007 voor om een Scholen Totaal Evaluatie Ranglijst (STER) te maken die ervoor kan zorgen dat de prestaties van scholen transparant en vergelijkbaar zijn.⁶⁸ Leerlingen en ouders kunnen zo kiezen voor kwaliteit, er zijn heldere doelstellingen voor scholen en deze kunnen leren van elkaars prestaties.

Nut en noodzaak van deze transparantie

Hoe zinvol is het dat gegevens die in eerste instantie voor gebruik op schoolniveau bedoeld zijn, worden ingezet om scholen onderling te vergelijken? Deskundigen staan hier sceptisch tegenover. Zij zijn van mening dat voor een vergelijking alleen de indicator 'toegevoegde waarde' recht doet aan de verschillen tussen scholen. Of zoals Bosker, Béguin en Rekers-Mombarg schrijven: "Het is zinvoller om kengetallen voor de door de scholen toegevoegde waarde – zeg maar de netto opbrengsten – te publiceren dan de

bruto prestatiegegevens”.⁶⁹ Het vaststellen van de toegevoegde waarde is echter erg ingewikkeld: de inspanning weegt niet op tegen het resultaat. Er zitten methodologisch veel haken en ogen aan.

Onder andere in Canada en Engeland zijn ervaringen opgedaan met toegevoegde waar- demetingen in het primair en voortgezet onderwijs. In Engeland wordt elke twee jaar in het primair en voortgezet onderwijs een meting gedaan. Engeland kent een andere toets- cultuur dan Nederland, veel meer ‘top-down’. Heel belangrijk voor het imago van de school, maar van weinig nut voor de leerlingen. Om deze reden is het minder geschikt voor Nederland.

Om de effectiviteit van scholen vast te stellen is het waardevoller dergelijke gegevens alleen in te zetten voor de school zelf om het eigen proces te bekijken (bijvoorbeeld om te gebruiken in de zelfevaluatie). Het is dan logischer te kiezen voor een eindtoets om vast te stellen of leerlingen een vastgesteld minimum beheersen (‘body of knowledge’, canon, kerncurriculum).

De vraag is ook in hoeverre scholen zich laten beïnvloeden door het openbaar maken van de opbrengsten. Dat hangt grotendeels af van de consequenties die eraan verbonden zijn. Als er een individueel oordeel of een beloning of een afstraffing aan is verbonden, kunnen ongewenste neveneffecten optreden als ‘teaching to the test’ of versmalling van het curriculum. Bovendien wordt mogelijk strategisch gedrag uitgelokt: als het bijvoor- beeld om de toegevoegde waarde gaat, is het aantrekkelijk om op de eerste toets (de nulmeting) heel slecht te scoren – dan is er meer toegevoegde waarde. Een ander gege- ven is dat bij een laagpresterende groep meer rendement mogelijk is; bij een hoogpreste- rende groep is meer inspanning nodig om absoluut dezelfde vooruitgang te boeken.

3.6 Conclusie

De door de Inspectie aangetroffen tekorten in het primair en voortgezet onderwijs nemen de scholen zelf ook waar. Een groot deel van de scholen signaleert tekorten, vooral op taal/lees- en rekenvaardigheden en in het voortgezet onderwijs ook op het gebied van motivatie. Deze tekorten worden vooral in beeld gebracht door gebruik van een leerlingvolgsysteem en toetsen. Opvallend weinig scholen geven aan dat ze aanspo- ringen krijgen van het vervolgonderwijs om hun opbrengsten te verbeteren. De rol van de Inspectie is groter, maar niet doorslaggevend. Het inzichtelijk maken van de tekorten leidt tot een opbrengstverhogende strategie bij de scholen. Ouders en leerlingen hebben in principe via bijvoorbeeld tevredenheidonderzoeken de mogelijkheid om opbrengsten die onder de maat zijn bij de scholen aan te kaarten, maar ze doen dat nog weinig. Het meten van de tevredenheid gaat meer over de sfeer, het gebouw, het personeel, enzo- voort. Voor veel ouders en leerlingen lijkt opbrengstgerichtheid nog niet een cruciale fac- tor voor de waardering.

Lijstjes in kranten en tijdschriften en op internet gaan juist wel uit van de gedachte dat ouders en leerlingen als moderne consumenten scholen vergelijken op het gebied van opbrengsten. Vooralnog leiden de lijstjes niet tot meer opbrengstgerichtheid bij de scho- len. Een door het veld zelf bedacht initiatief als Vensters voor Verantwoording moet een

69 *Bosker, Béguin & Rekers-Mombarg, 2001.*

meer systematische vergelijking mogelijk maken. De vraag is aan de orde of het gebruik van één lijst te beperkt is, want dit resulteert in één getal en één rangordening van scholen. Het is waarschijnlijk beter om meerdere cijfers te presenteren over de kwaliteit van de school; dat levert een valider beeld op. Alleen dan is een genuanceerd beeld mogelijk. De inspectiecijfers bestrijken meerdere zaken (rendement, cijfers, beoordeling van de prestaties met inachtneming van de leerlingpopulatie). Vensters voor Verantwoording is nog breder. Een zekere focus blijft wel noodzakelijk.

4 Het versterken van de opbrengstgerichtheid

Scholen gaan verschillend om met leerlingresultaten en trekken daaruit ook verschillende lessen. Dit hoofdstuk laat zien in welke mate scholen de leerlingresultaten meten en gebruiken voor het verhogen van de opbrengsten. Extra tijd, extra oefenen en nieuwe methoden zijn de meest gebruikte manieren om de opbrengsten te verbeteren. Een opbrengstgerichte houding moet zich op alle schaalniveaus binnen de schoolorganisatie manifesteren. Alle partners binnen en buiten het onderwijs hebben hierin een rol: (1) de leerling en de ouders, (2) de leraar, en (3) het schoolbestuur en het management. Deze drie ketenpartners moeten het eens zijn over de te behalen opbrengsten om het gewenste resultaat te kunnen bereiken.

4.1 De verschillende niveaus van omgaan met leerlingresultaten

Het in beeld brengen van de resultaten van leerlingen is een voorwaarde voor opbrengstgericht werken. Pas als scholen zicht hebben op de leerlingresultaten, kunnen zij gericht werken aan de verbetering ervan. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat veel scholen met behulp van volgsystemen en toetsen de prestaties van hun leerlingen volgen en daarbij tekorten vaststellen. In dit hoofdstuk kijken we hoe scholen hun leeropbrengsten trachten te verhogen. Daarbij is relevant welke factoren een opbrengstgerichte houding bevorderen. Oberon (2008) onderscheidt verschillende werkwijzen, die oplopen in intensiteit.⁷⁰

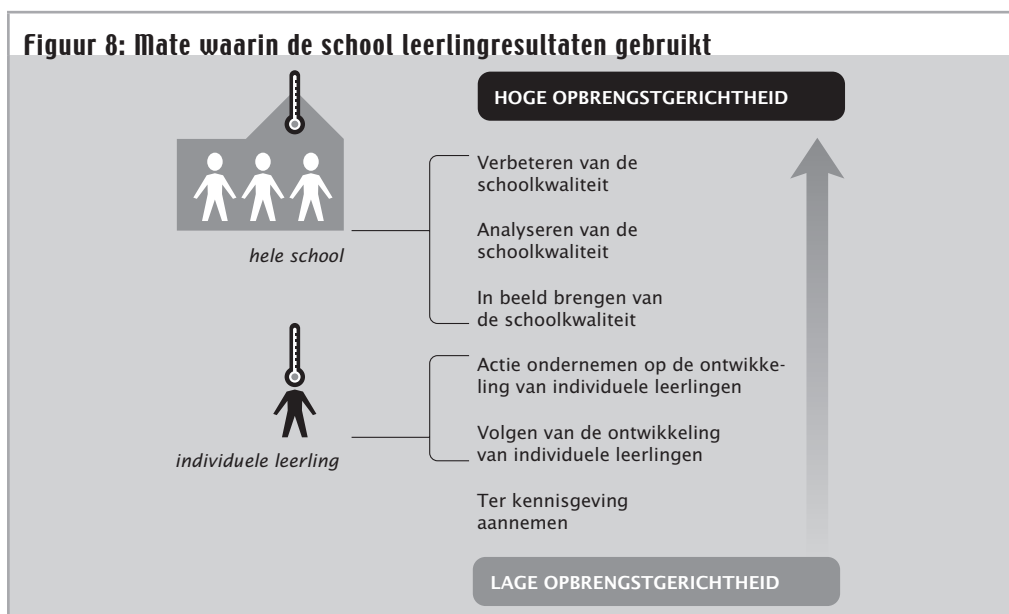
- (1) Leerlingresultaten worden ter kennisgeving aangenomen. Ze worden eventueel wel gepresenteerd of binnen het personeel besproken, maar er wordt geen vervolgactie op ondernomen.
- (2) a) Leerlingresultaten worden gebruikt om de ontwikkeling van individuele leerlingen te volgen. De resultaten van leerlingen worden vergeleken met hun scores op eerdere momenten. Tevens worden de resultaten van leerlingen vergeleken met het gemiddelde.
b) Individuele leerlingresultaten worden niet alleen gevolgd, maar er wordt ook iets mee gedaan. Leerlingen van wie de ontwikkeling stagneert of die achterblijven voor het gemiddelde, krijgen extra aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van een aangepast aanbod.
c) Sommige scholen geven niet alleen extra aandacht aan uitvallers aan de 'onderkant', maar ook aan leerlingen die opvallen in positieve zin.
- (3) a) Leerlingresultaten worden gebruikt om de kwaliteit van de school in beeld te brengen. Op basis van de scores van individuele leerlingen maken scholen een overzicht van hun schoolscore per groep, per vak(gebied) of per locatie.
b) Leerlingresultaten worden gebruikt om de kwaliteit van de school te analyseren. Op basis van de onder 3a genoemde overzichten analyseren de scholen hun

⁷⁰ Oberon, 2008, p. 41. Scholen gebruiken vaak meerdere van de genoemde werkwijzen van opbrengstgericht werken.

resultaten. Ze maken daarbij bijvoorbeeld vergelijkingen in de tijd en met landelijke referentiecijfers. De analyse beperkt zich niet tot de constatering of een bepaalde score goed of slecht is, maar richt zich ook op verklarende factoren.

- (4) Leerlingresultaten worden gebruikt om de kwaliteit van de school te verbeteren of te borgen. Op basis van de hiervoor beschreven analyses zijn de scholen in staat gericht te gaan werken aan de verbetering of borging van de kwaliteit van hun onderwijs.

Hoewel het verband op grond van het beperkte aantal scholen niet hard aangetoond kan worden, vermoedt Oberon dat scholen die veel belang hechten aan een leerlingvolgsysteem sterker opbrengstgericht werken dan andere scholen.



4.2 Partner 1: leerlingen en ouders

Leerlingen

Leerlingen hebben zelf een taak bij het streven naar hogere opbrengsten. Uiteindelijk moeten zij de hogere opbrengsten waarmaken. Leerlingen moeten zelf voldoende tijd investeren in hun onderwijscarrière. Onderwijs concurreert, zeker bij de wat oudere leerlingen, met sport, internet, tv, bijbanen en sociale contacten. Bijna 40% van de 3-12-jarigen kijkt een half tot één uur per dag tv; 40% kijkt één tot twee uur tv per dag.⁷¹ Bijna 70% van de scholieren in het voortgezet onderwijs heeft een bijbaan.⁷² Hoeveel tijd leerlingen aan het onderwijs besteden ten opzichte van andere verplichtingen is onbekend. De Onderwijsraad adviseerde in 2006 onderzoek te doen naar de urenbesteding van studenten en leerlingen.⁷³

⁷¹ Zeijl e.a., 2005.

⁷² Nibud, 2008.

⁷³ Onderwijsraad, 2006d.

Wel is bekend dat leerlingen calculerend werken. Ze weten soms feilloos hoe ze met de minste inspanning het laagst vereiste resultaat kunnen halen. Dat is een van de redenen waarom bijvoorbeeld de exameneisen vanaf 2011 aangescherpt worden. “Leerlingen worden via de nieuwe exameneisen uitgedaagd maximaal te presteren”, aldus de staatssecretaris.⁷⁴ Calculerende leerlingen zijn prestatiegericht (stellen prestatiedoelen). Daarnaast zijn er taakgerichte leerlingen (stellen leerdoelen). Ze verschillen van elkaar op een aantal aspecten; samengevat zijn prestatiegerichte leerlingen excentriek gemotiveerd en taakgerichte leerlingen intrinsiek.⁷⁵

Schoolprestaties van leerlingen hangen sterk af van de motivatie. Vooral leerlingen die hun resultaten vergelijken met die van beter presterende klasgenoten maken op de lange termijn progressie. Zij moeten dan wel het gevoel hebben dat ze het relatief goed doen. De Groningse onderwijskundige Maïke Wehrens heeft de relatie onderzocht tussen aspecten van sociale vergelijking en schoolprestaties op basis van gegevens uit het cohortonderzoek VOCL'99, waaraan bijna 20.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs deelnamen.⁷⁶ Zij constateert dat leerlingen die zich in de brugklas vergelijken met een betere klasgenoot, twee jaar later beter presteren op Nederlands en wiskunde. Dit geldt echter alleen voor leerlingen die het gevoel hebben dat ze goed presteren in vergelijking met hun klasgenoten.

Verder vindt Wehrens dat leerlingen verschillend reageren op vergelijkingen met anderen. Ze kunnen bijvoorbeeld meeleven met het succes of falen van een klasgenoot, of juist jaloers reageren. Vooral negatieve reacties leiden tot mindere schoolprestaties. Een ander resultaat uit het onderzoek is dat leerlingen ervoor kiezen zich te vergelijken met een klasgenoot die minder presteert, wanneer ze denken dat ze een onvoldoende halen. Wanneer ze op een voldoende rekenen, vergelijken ze zich met een klasgenoot met een hoger prestatieniveau. Ook blijkt dat leerlingen die hun schoolprestaties overschatten, minder vaak blijven zitten en minder vaak voortijdig van school gaan dan leerlingen die hun schoolprestaties realistisch inschatten. Leerlingen die hun prestaties onderschatten, blijven juist vaker zitten.

Ouders

Ook ouders hebben een verantwoordelijkheid wat betreft het aantal uren dat jongeren aan het onderwijs besteden. Verder kunnen ze alerter zijn op de onderwijsopbrengsten. Ouders, en ook leerlingen, hebben in principe via bijvoorbeeld tevredenheidsonderzoeken de mogelijkheid om tegenvallende opbrengsten bij de scholen aan te kaarten, maar daarvan maken ze nog weinig gebruik. Het meten van de tevredenheid gaat meer over de sfeer, het gebouw, het personeel, enzovoort. Voor veel ouders en leerlingen lijkt opbrengstgerichtheid niet een cruciale factor in de waardering.

Lijstjes in kranten, tijdschriften en op internet gaan juist van de gedachte uit dat ouders en leerlingen als moderne consumenten scholen vergelijken qua opbrengsten. Ook onderzoek laat soms zien dat ouders de opbrengsten toch belangrijk vinden. In het primair onderwijs geeft 20% van de ouders aan onvoldoende op de hoogte te zijn van de vorderingen van hun kind; in het voortgezet onderwijs is dat 21%. Ouders met kinderen in het primair onderwijs lijken meer aandacht voor de opbrengsten te krijgen: waar in

74 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008b.

75 Ames & Archer, 1988.

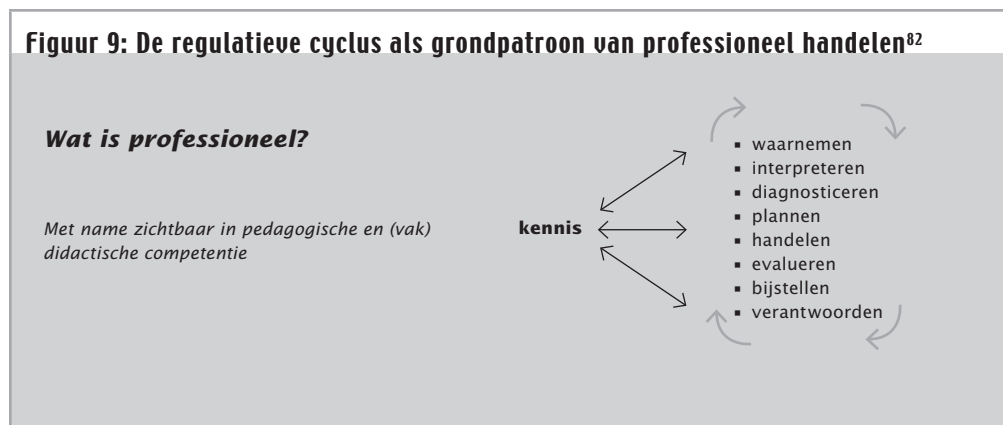
76 Wehrens, 2008.

2007 nog een kwart van de ouders aangaf dat er meer aandacht moest komen voor de basisvaardigheden, gaat het in 2008 om een derde van de ouders. Volgens de Onderwijsmeter vinden ouders dat er op tijd gesignaleerd moet worden of jonge kinderen taalachterstanden oplopen. Als een leerling de basisschool verlaat, is een verplichte Cito-toets een goede manier om te testen of een leerling de basisvaardigheden onder de knie heeft gekregen. Het signaal dat burgers lijken af te geven is: leerlingen moeten ook iets *kunnen* als ze van school afkomen! De mening van burgers wijkt hiervan niet af.⁷⁷ Ouders kunnen hier zelf alert op zijn door actief naar de opbrengsten te vragen.

4.3 Partner 2: leraren

De docent speelt een belangrijke rol in het creëren van een opbrengstgerichte cultuur. Bosker en Scheerens stellen dat prestatiegerichtheid en hoge verwachtingen bij docenten belangrijk zijn voor een effectieve school.⁷⁸ Ze noemen vier componenten: (1) het centraal stellen van de basisvaardigheden, (2) hoge verwachtingen op schoolniveau en op klasniveau, en het (3) vastleggen en (4) interpreteren van de leerlingresultaten. Met name bij de laatste twee speelt de leraar een duidelijke rol. Het interpreteren en analyseren van leerlingresultaten is echter een vaardigheid waarover niet alle leraren 'automatisch' beschikken.⁷⁹ In de systematiek van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) is dit wel een essentieel aspect van de leraarbekwaamheid. Leraren moeten kunnen waarnemen, diagnosticeren, plannen, uitvoeren, volgen, evalueren, bijstellen en ontwikkelen.⁸⁰

De leraar moet deze bekwaamheid als praktische kennis in de vorm van een handelingsrepertoire beschikbaar hebben. Praktische kennis ontstaat door systematisch te reflecteren op een of meerdere interventies. Het idee is dat iedere keer wanneer een professional probeert een uniek en specifiek probleem voor een cliënt op te lossen, hij gebruik maakt van de regulatieve cyclus van probleemoplossing. Deze sluit aan bij de regulatieve cyclus van Van Strien.⁸¹



77 Plantinga e.a., 2008.

78 Scheerens & Bosker, 1997.

79 Om dit te versterken zijn in het primair onderwijs al een aantal acties ondernomen, zie bijvoorbeeld ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008d.

80 Jansma, 2006.

81 Strien, 1986.

Hierbij doorloopt de leraar de stappen probleemidentificatie, analyse, ontwerp, invoering en evaluatie. Na afronding van de interventie kan een 'reflexieve cyclus' worden bewandeld, gericht op theorieontwikkeling. Deze reflexieve cyclus bestaat uit een analysefase, een reflectiefase en een generalisatiefase. In de analysefase wordt de vraag gesteld of en in hoeverre de interventie geslaagd is, en of dit te verklaren is vanuit het bestaande inzicht. In de reflectiefase worden met behulp van additionele theorie verklaringen ontwikkeld voor het al dan niet effectief zijn van de interventie. In de documentatie- of generalisatiefase worden de ontwikkelde inzichten samengevat.⁸² Deze cyclus helpt om tot een meer afgewogen en op empirie gebaseerde besluitvorming te komen in scholen.

Een school kan deze vaardigheid bevorderen door hierin gericht te investeren, zowel op individueel als op collectief niveau. Er bestaan bijvoorbeeld cursussen waarin docenten leren gegevens te interpreteren en te benutten. Ook via zijn personeelsbeleid kan een school proberen te sturen in de houding van (aankomende) docenten. Van nieuwe leerkrachten wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze hoge toetsscores belangrijk vinden of dat ze zelf streven naar goede prestaties.

Niet hoger dan groep 6

“Laatst hadden we een stagiaire die zei dat ze niet hoger dan in groep 6 wilde werken, omdat het rekenen anders te moeilijk zou worden. Zo iemand nemen we natuurlijk niet aan.”

Citaat deelnemer panelgesprek

De Onderwijsinspectie constateert dat op 97% van de basisscholen de instructie van de leraren voldoet aan een 'taakgerichte werksfeer'. De leraren leggen de leerstof duidelijk uit en betrekken de leerlingen actief bij de onderwijsactiviteiten. In het voortgezet onderwijs wordt de kwaliteit van de instructie van de leraren minder positief beoordeeld: in 2007 voldeed 87% van de scholen aan de basiseisen. Dit is weliswaar een hoog percentage, maar betekent een daling ten opzichte van 2003, toen bijna 100% op dit punt in orde werd bevonden.

De visie van de school (bestuur), het leiderschap en de inzet van het personeel ten aanzien van de opbrengstgerichtheid moeten met elkaar corresponderen. In het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007) verkent de raad de positie van de leraar in het kader van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Door het beleid van autonomie en deregulering zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor hun financiële en personeelsbeleid en voor de manier waarop zij onderwijsconcepten invullen. Om de risico's die verbonden zijn met de autonomie op te vangen zijn veel besturen van onderwijsinstellingen met elkaar gefuseerd, waardoor er grotere verbanden zijn ontstaan. Dit kan tot een grotere (gevoelde) afstand tussen bestuur/management en werkvloer leiden. Leraren hebben het gevoel dat ze minder zeggenschap hebben over hun eigen professioneel handelen. Dit gevoel is overigens niet van vandaag of gisteren; de 'botsing' tussen sturing en autonomie noemt Hanson zelfs het oerconflict van de school. "Beide partijen zijn echter van elkaar afhankelijk, zonder bestuur of schoolleiding zijn er geen leerlingen of faciliteiten, zonder leraar is er geen resultaat."⁸³ Controlemechanismen van managers leiden tot sabotagegedrag van professionals.

82 Lammers, 2003.

83 Hanson, 1976, p. 18.

Omgekeerd zijn schoolleiders niet altijd tevreden over de werkhouding en prestaties van leraren.

De raad adviseerde over de instrumenten die de overheid heeft om keuzevrijheid van deelnemers en leraren/docenten en de legitimatie van onderwijsbesturen te waarborgen in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*.⁸⁴ De minister neemt het advies van de raad inzake de fusietoets over in zijn *Midterm Review*.⁸⁵

Engeland: scholen gebruiken landelijk systeem voor verbeteringen

Engeland gebruikt voor Key Stage 1 (KS1) tot Key Stage 2 (KS2) de indicator *Contextual Value Added (CVA)*, een score die de voortgang van de leerlingen laat zien, gebruikmakend van de test- en examenresultaten. De indicator neemt het startniveau van de leerling mee en wordt aangepast voor factoren die buiten de macht van de scholen liggen, zoals sekse en achterstand. Daarnaast heeft Engeland de *Reporting and Analysis for Improvement through School Self-Evaluation (RAISE)*. RAISE stelt scholen in staat hun leeropbrengsten grondig te analyseren, en biedt scholen, lokale overheid, onderwijsinspectie en schoolbegeleidingsdiensten een gezamenlijke standaard. In Engeland wordt RAISE ook gebruikt door de overheid om inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van de school, en biedt RAISE de mogelijkheid scholen te vergelijken.

Bron: <https://www.raiseonline.org/>

4.4 Partner 3: schoolleiders en schoolbestuurders

Niet alle scholen drukken zich in dezelfde bewoordingen uit over een opbrengstgerichte houding. Soms maakt een opbrengstgerichte houding expliciet deel uit van de visie van de school. Dit geldt bijvoorbeeld voor scholen die door de Inspectie in het verleden als zeer zwak zijn bestempeld en/of een populatie met veel achterstandsl leerlingen hebben. De voormalige Onderwijskansenscholen passen in dit beeld. Maar ook scholen die zich als 'traditioneel' of 'gedegen' profileren, hebben een duidelijk omschreven opbrengstgerichte visie. Zij stellen hoge cognitieve eisen aan hun instroom. Scholen met een 'vernieuwend' concept profileren zich juist vaak met een bredere definitie van opbrengsten. Zij spreken liever over 'optimale' opbrengsten dan over 'hoge' opbrengsten. Het aanleren van vaardigheden als zelfstandigheid en zelfvertrouwen maakt bijvoorbeeld ook deel uit van de visie. Deze vaardigheden worden beschouwd als belangrijke voorwaarden om tot hogere (cognitieve) prestaties te komen. Voor een beperkt aantal scholen is opbrengstgericht werken vooral het bewerkstelligen van een goede doorstroom naar het vervolgonderwijs.

84

Onderwijsraad, 2008b.

85

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f.

Schipperen tussen de regels

“Vanuit de visie van Montessori basisschool De Narcis zijn de observaties van de leerkrachten het belangrijkste instrument om de voortgang en opbrengsten van leerlingen te meten. De Inspectie vereist echter inzicht in de prestaties van leerlingen door middel van toetsen. Dit staat haaks op de visie van de school, maar De Narcis heeft haar visie zodanig vertaald naar de praktijk dat deze past binnen het normenkader van de Inspectie. Zoals de directeur stelt: ‘Montessorischolen moeten schipperen tussen de regels. De school moet creatief zijn om de eigen visie te handhaven binnen de opgelegde regels.’”

Bron: Oberon, 2008

Een ander aspect van cultuur betreft de openheid waarmee scholen (intern en extern) durven te spreken over de opbrengsten. Waar het op de ene school heel normaal is dat docenten elkaar aanspreken over elkaars opbrengstgerichtheid, is dat op de andere school ongebruikelijk en stuiten initiatieven in die richting op weerstand. Dit past niet bij wat volgens Damen een ideale verbetercultuur is. “Verbeteren wordt als deel van het werk en niet als extra last bovenop het dagelijkse werk ervaren. Tijdens het werk is men ook met verbeteren bezig.”⁸⁶

Opbrengstgerichtheid versterken: de invloed van beleidsvoerend vermogen en leiderschap

De directie/leiding van een school speelt een belangrijke rol bij het scheppen van een opbrengstgericht klimaat in de school. “De sturende rol van de directie uit zich in het creëren van teamgeest, het benadrukken van het belang van het streven naar hoge opbrengsten en het daarop aanspreken van personeel.”⁸⁷ Riemersma en Maslowski voegen daaraan toe:

“Schoolleiders en schoolbesturen beschikken over de mogelijkheid om beleid te ontwikkelen en dat beleid door allocatie van gelden ook mogelijk te maken, zoals ten behoeve van professionalisering en opscholing van medewerkers. Het stimuleren van cognitief presteren van leerlingen behoort tot de kerntaak van scholen. Elementen als goed onderwijsbestuur, relatie met ouders, omgevingsrelaties, schoolorganisatie en dergelijke zijn van groot belang. Maar zij zouden zeker ook gericht moeten zijn op het ondersteunen en vergroten van het effectief didactisch en pedagogisch handelen van de leerkracht, het primaire proces. Daar kan heroverweging van beleid en herallocatie van gelden voor nodig zijn.”⁸⁸

Planmatig en cyclisch werken lijkt een voorwaarde te zijn om op schoolniveau opbrengstgericht te werken. Veel scholen verzamelen allerlei gegevens, maar analyseren deze niet systematisch en verbinden er weinig consequenties aan. In de opleidingen voor schoolleiders wordt in toenemende mate aandacht geschonken aan deze vaardigheid.

86 Damen, 2002.

87 Oberon, 2008, p. 44.

88 Riemersma & Maslowski, 2007.

Aandacht voor opbrengstgerichtheid in opleidingen van schoolleiders

“Aan de orde komen ‘grote’ en ‘kleine’ kwaliteit, de ‘plan, do, check, act’ (PDCA)-cyclus, de rol van de schoolleider in kader kwaliteitszorg, inzicht in de eigen school met daarbij de sterke en zwakke punten en het stellen van normen en de toetsing van de resultaten aan die normen, het opsporen van succes- en faalfactoren en verbeteracties.”

“Drie schoolleidersopleidingen (Magistrum, Octaaf en NES) bieden samen de masteropleiding Master In Leadership in Education aan. Een van de onderdelen is het leren doen van onderzoek en het interpreteren. Schoolleiders moeten de vaardigheden hebben om praktijkgericht onderzoek te doen. Dit betekent dat een schoolleider ondermeer: een te onderzoeken vraagstelling moet kunnen ontwikkelen; de adequate onderzoekopzet en -methoden moet kunnen kiezen; geloofwaardigheidkwesties (validiteit, betrouwbaarheid, objectiviteit) moet herkennen en kunnen oplossen; onderzoeksdata moet kunnen analyseren en duidelijk moet kunnen rapporteren over uitgevoerd onderzoek.”

Bron: Magistrum brochure managementopleidingen primair onderwijs

De directie trekt de kar

“Volgens leerkrachten heeft de directie duidelijke ideeën over opbrengstgerichtheid, die worden overgebracht en uitgewerkt in studiedagen en bouwvergaderingen. De directie trekt de kar. De directie toetst wel of iets haalbaar is voor de leerkrachten; zij moeten het immers uitvoeren. Er is ook ruimte voor initiatieven vanuit de leerkrachten zelf. (...) Directie en docenten geven aan dat dit, zeker in het kader van de opbrengsten, goed werkt. De boel verzandt niet, het is niet meer vrijblijvend, je blijft ermee bezig.”

Bron: Oberon, 2008

Vooralsnog zijn de scholen waar een systematische evaluatie van de prestaties plaatsvindt echter in de minderheid. De Inspectie van het Onderwijs constateert in het Onderwijsverslag van 2008 dat ruim 60% van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs niet systematisch evalueert.⁸⁹ Dit percentage neemt slechts langzaam af. In 1999 scoorde 70% van de scholen onvoldoende op evaluatie. Uit het GION-onderzoek blijkt systematisch evalueren echter een van de weinige aspecten te zijn die significant samenhangen met een opbrengstgerichte houding. Meer aandacht voor versterking van deze factor is daarom op zijn plaats.

Voor schoolbesturen geldt dit nog sterker: minder dan 5% van de besturen die meerdere scholen onder hun gezag hebben, beschikt over evaluatiegegevens inzake de opbrengsten en onderwijsleerprocessen van al hun scholen. Eenpitters (besturen met één school) doen het wat dit betreft niet veel beter: van deze groep weet een op de zes besturen wat de opbrengst van hun school is. Daardoor zijn deze besturen niet in staat na te gaan of hun schoolleiders wel alle leerlingen aanzetten voldoende te leren en of hun scholen de leerlingen voldoende toegevoegde waarde bieden. Het systematisch evalueren van de prestaties van leerlingen en het bespreekbaar maken van die gegevens binnen de school zijn belangrijk voor het creëren van een opbrengstgericht klimaat in een school.

89

Inspectie van het Onderwijs, 2008b, p. 9.

4.5 Concrete activiteiten van scholen om de opbrengsten te verhogen

Deze paragraaf brengt in beeld welke activiteiten scholen voor primair en voortgezet onderwijs ondernemen om de in hoofdstuk 3 beschreven tekorten te repareren of voor de toekomst te voorkomen.⁹⁰ Het verbeteren van de taal-, lees- en rekenvaardigheid neemt in het basisonderwijs een prominente plaats in. De oplossing wordt vooral gezocht in meer lessen, meer oefenen, extra aandacht voor het specifieke tekort en het in gebruik nemen van een nieuwe methode. De tijdsbesteding varieert. Over het algemeen vinden de activiteiten wekelijks plaats (variërend van een half uur tot enkele uren). Scholen maken gebruik van materiaal dat externe partijen ontwikkeld hebben. Dit zijn bijvoorbeeld uitgeverijen, het Cito, de landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten. Andere scholen hanteren vooral eigen materiaal.

Figuur 10: Overzicht activiteiten gericht op repareren/voorkomen tekorten primair onderwijs [%]

<i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>	Taalvaardigheid N=427	Leesvaardigheid N=312	Rekenvaardigheid N=147
Extra aandacht/tijd/lessen	26	25	13
Nieuwe of aanpassing methode	23	30	9
Handelingsplannen	6	0	3
Remedial teaching	5	3	6
Extra beleid	5	4	6
Extra oefenen	4	3	19
Losse activiteiten en projecten	4	4	9
(Verlengde) instructie	4	4	9
Cursus/scholing personeel	3	6	6
Aanvullende leerstof	3	0	0
Overig	7	12	14

De activiteiten hangen voor een belangrijk deel met elkaar samen. In de extra tijd kunnen leerlingen bijvoorbeeld meer oefenen. Figuur 10 laat zien dat voor het verhogen van de taal- en leesvaardigheid eerder naar een nieuwe methode gegrepen wordt dan voor het verhogen van de rekenvaardigheid. Daar wordt de oplossing vooral gezocht in het meer oefenen met de leerlingen. Extra scholing van het personeel in een bepaald gebied vindt slechts beperkt plaats. In de categorie 'overig' zijn bijvoorbeeld deelname aan taalpilots, schakelklassen en activiteiten in samenwerking met de bibliotheek genoemd.

90

Deze paragraaf is gebaseerd op het onderzoek van Hofman e.a., 2008.

De genoemde activiteiten hangen alle samen met het effectief didactisch en pedagogisch handelen van de leerkracht in het primaire proces. Schoolleiders kunnen dit handelen ondersteunen en de effectiviteit vergroten.⁹¹

Taalpilots

Voor het basisonderwijs is het PO Platform Kwaliteit en Innovatie (PO-Raad) taalpilots gestart die de taal/leesprestaties moeten vergroten en de taalachterstanden verminderen. De pilots richten zich in eerste instantie op leerlingen die hulp nodig hebben, maar door de uitwerking die daaraan wordt gegeven, wordt de totale leerlingenpopulatie bereikt. De pilots richten zich in het bijzonder op woordenschat en technisch lezen. Vaak is het systematisch meer tijd besteden aan deze aspecten de sleutel tot succes. Uit toetsen en observaties blijkt dat na een half jaar de leerlingen al verbeteringen in het lezen laten zien. Ook voor rekenen zullen dergelijke pilots van start gaan.

Ook in het voortgezet onderwijs worden vooral tekorten ervaren op het gebied van de taal- en leesvaardigheid Nederlands. De activiteiten die scholen ontplooiën om de tekorten in te lopen variëren (zie figuur 11). Bij taal/lezen wordt vaak de methode aangepast; problemen met rekenen worden vooral bestreden met extra aandacht/tijd of lessen. Verbeteringen in het taalonderwijs zijn vaker onderwerp van schoolbeleid dan verbeteringen in het wiskundeonderwijs. Het is opvallend dat de oplossing of strategie niet wordt gezocht in nascholing van het personeel. Toch hebben leraren in zowel primair als voortgezet onderwijs het gevoel dat ze regelmatig gedwongen worden om tegen hun zin een cursus te volgen. In het primair onderwijs vindt 35% van de leraren dit, in het voortgezet onderwijs 32%.⁹²

Een belangrijke vraag is natuurlijk of de ingezette maatregelen effectief zijn. Dit evalueren scholen meestal door regelmatig te toetsen, en in veel mindere mate door gesprekken met docenten en observaties door leerlingen. De resultaten zijn gevarieerd. De meerderheid van de scholen meldt dat er betere resultaten bij toetsen en examens zijn en dat de doorstroom naar het vervolgonderwijs verbeterd is. Ook het oordeel van de Inspectie is in een beperkt aantal gevallen positiever. Daar staat tegenover dat een substantiële minderheid meldt dat de resultaten nog niet bekend zijn of dat de inspanningen slechts in beperkte mate succes hebben. "Het lost het tekort niet op, maar vermindert de achterstand." De keuze voor een bepaalde methode impliceert dat de tekorten worden opgelost of men neemt aan dat oefenen of meer tijd nu eenmaal leidt tot verbeterde resultaten.⁹³

91 *Riemersma & Maslowski, 2007.*

92 *Kuijk e.a., 2008.*

93 *Hofman e.a., 2008, p. 32.*

Figuur 11: Overzicht activiteiten gericht op repareren/voorkomen tekorten voortgezet onderwijs (%)

<i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>	Taalvaardigheid N=93	Leesvaardigheid N=56	Rekenvaardigheid N=63
Extra aandacht/tijd/lessen	18	16	32
Nieuwe methode of aanpassing methode	17	14	6
Extra ondersteuning/bijspijkerlessen	11	2	17
Remedial teaching	20	11	10
Losse activiteiten en projecten	9	9	0
Extra beleid	12	13	2
Extra oefenen	1	0	16
Cursus/scholing personeel	0	0	2
Overig	12	14	14

4.6 Conclusie: opbrengstgerichtheid samengevat in een stimuleringsladder

Scholen gaan verschillend om met het verbeteren van de resultaten en het bevorderen van een opbrengstgerichte houding. Van het vrij passief registreren zonder hieraan een vervolg te geven, tot het actief aan de slag gaan met de uitslagen en hieraan concrete verbeteracties koppelen. Om tekorten te verhelpen wordt er in het taal/leesonderwijs relatief vaak overgegaan op een nieuwe methode of wordt de bestaande methode aangepast, terwijl in het reken/wiskundeonderwijs de oplossing eerder wordt gezocht in meer oefenen en meer tijd. Of deze inspanningen effectief zijn is in veel gevallen niet bekend.

Het is van belang dat een school duidelijk heeft wat hij onder opbrengsten verstaat en hoe dit past bij de visie van de school. Een opbrengstgerichte houding is nodig op verschillende schaalniveaus: op het niveau van de school/het schoolbestuur als geheel, op het niveau van het management, op het niveau van de leraar en op het niveau van de leerling. Om succes te bereiken moeten deze organisatieniveaus met elkaar in overeenstemming zijn. Het bestuursniveau is een punt van aandacht: uit onderzoek blijkt dat de kennis van schoolbesturen over het functioneren van hun scholen in de zin van leeropbrengsten niet systematisch is. Dit geldt zowel voor kleine als voor grote besturen. Naast verticale stimulering (bijvoorbeeld van schoolleider richting leraren door nascholing te bevorderen, of van leraren richting leerlingen door het hebben van hoge verwachtingen) is ook horizontale stimulering belangrijk. Idealiter stimuleren de leerlingen elkaar, net als de leraren dat onderling doen en de schoolleiders. Het is de vraag of dit in de praktijk ook gebeurt. Leerlingen worden onderling al gauw neergezet als 'studies' of 'strebbers', en ook leraren spreken elkaar niet aan. Naarmate goede prestaties belangrijker worden gevonden op een school, zal de schoolcultuur horizontale stimulering bevorderen. Ook op het gebied van verticale stimulering is veel te verbeteren. Alle scholen zoeken de

oplossing in (extra) begeleiding van leerlingen; slechts weinig scholen zetten wat dit betreft in op nascholing van docenten. Een derde van de leraren ervaart regels voor (verplichte) deelname aan cursussen en studiedagen als behoorlijk belastend en vervelend en dus – hoewel bedoeld als zodanig – niet als stimulerend.

De manieren waarop de verschillende partijen opbrengstgerichtheid kunnen stimuleren zijn samen te vatten in een stimuleringsladder. Deze geeft aan hoe de partijen zelf actief de opbrengstgerichtheid van het onderwijs kunnen vergroten en hoe ze elkaar kunnen helpen om dit te bereiken. De stimuleringsladder wordt gevisualiseerd in hoofdstuk 6 (figuur 13).

Hoofdstuk 3 en 4 zijn ingegaan op de onderwijsopbrengsten en op manieren waarop die opbrengsten te verhogen zijn. Daarmee concentreerden deze hoofdstukken zich op het 'wat'. Het volgende hoofdstuk gaat in op het 'hoe' en belicht de verschillende voorschriften die de onderwijsopbrengsten beïnvloeden.

5 Leren denken in termen van ‘wat’ en ‘hoe’: voorschriften die de opbrengsten beïnvloeden

De commissie-Dijsselbloem stelt dat wanneer het ‘wat’ duidelijk is omschreven en wanneer daar vanuit de overheid voldoende toezicht op is, scholen ‘beloond’ kunnen worden door het schrappen van regels die met het ‘hoe’ te maken hebben. De meeste wetten en voorschriften in het onderwijs zijn gericht op het ‘hoe’, het onderwijsproces. Slechts een klein deel van de huidige regelgeving verwijst expliciet naar het onderwijsresultaat. Bovendien blijkt dat scholen vooral ‘last hebben’ van regels op het gebied van financiële verantwoording, veiligheid en maatschappelijke taken als het organiseren van opvang. Ook is er sprake van vervanging: naarmate de rijksoverheid meer loslaat, gaan gemeenten en schoolbesturen meer regels opstellen.

5.1 Het hoe: procesvoorschriften in het primair en voortgezet onderwijs

In de wet is weinig geregeld over de onderwijsopbrengsten of het te behalen niveau. Op het primair en voortgezet onderwijs in Nederland zijn zestien wetten van toepassing, die vooral gaan over de beschikbaarheid van het onderwijs en de verantwoordelijkheden van de regering met betrekking tot toezicht en bekostiging.⁹⁴ Ook richten deze wetten zich op de inrichting van het onderwijs.

Artikel 24a in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) gaat wél over onderwijsopbrengsten. Dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag de leerling- en groepsresultaten van het onderwijs die in het voorafgaande jaar zijn behaald moet publiceren in de schoolgids. Het wetsartikel specificeert vervolgens de onderdelen die daarbij aan bod moeten komen. Deze voorschrijvende regel draagt bij aan opbrengstgericht denken en handelen in de school.

Artikel 13 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 22 van de Wet op de expertisecentra (WEC) schrijven het basis- en speciaal onderwijs iets dergelijks voor, zij het dat de resultaten nader kunnen worden genormeerd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De raad adviseerde eerder dat de AMvB als bedoeld in artikel 13 van de WPO, eerste lid onder artikel a, richtlijnen zou moeten bevatten voor de schoolgids over de vaststelling van de toegevoegde waarde van het onderwijs en over de presentatie van de toegevoegde waarde, samen met gegevens over de inrichting en het aanbod van de school.⁹⁵ Ook adviseerde de raad om op een inhoudelijk breed terrein toetsmateriaal te (laten) ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Scholen kunnen dit gebruiken om aan de verplichtingen voortkomend uit de WPO en de genoemde AMvB te voldoen.

⁹⁴ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2008.
⁹⁵ Onderwijsraad, 2003.

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de overheid is geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002). De toezichtstaken en -bevoegdheden van de Onderwijsinspectie omvatten het informeren over met name de kwaliteit van het onderwijs en voorts het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en de Regionale Expertise Centra (speciaal onderwijs). In haar beoordeling en werkwijze dient de Onderwijsinspectie de vrijheid van onderwijs in acht te nemen en te zorgen voor een minimale belasting voor scholen tijdens inspectie. De WOT stelt dat toezicht op resultaten belangrijk is, maar zegt niets over de te meten onderwijsresultaten en inhoudelijke aspecten. De Inspectie heeft hiertoe toezichtkaders opgesteld, die normindicatoren bevatten voor de jaarlijkse onderwijsresultaten en het eindresultaat (opbrengsten en ontwikkeling), alsook voor de inrichting en inhoud van het onderwijs. Twee kaders die gelden voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs zijn het toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie, WPO (2006), en het waarderingskader ICT in het Onderwijs (2006). Deze toezichtkaders bevatten de indicatoren en werkwijze waarmee de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs op een school kan beoordelen op het gebied van actief burgerschap en ict. Bij ict gaat het voornamelijk om procesindicatoren over aandacht voor ict in de kwaliteitszorg, het ict-aanbod en -gebruik en de ict-infrastructuur. In het toezichtkader Actief burgerschap staat dat de Inspectie erop toeziet dat scholen bijdragen aan burgerschap en de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving, zoals bepaald in de WPO. Hoewel het toezichtkader Actief burgerschap aangeeft wat de leerlingen moeten leren of kunnen (kerndoelen) kan – gezien de ontwikkelingsstand van dit onderdeel – nog niet specifiek worden aangegeven hoe een resultaat op dit gebied kan worden vastgesteld. Scholen moeten zelf aangeven wat ze aan burgerschap en integratie doen en vervolgens wordt getoetst of ze dat inderdaad doen.

De Spellingwet (2005) bevat regels over de schrijfwijze van de Nederlandse taal, en is verplicht voor overheid en onderwijs. De wet verving de voorschriften *Schrijfwijze Nederlandsche taal* van 1947. Het Besluit bekendmaking spellingvoorschriften (2005) openbaart deze spellingregels en voorziet in een lijst van woorden die de schrijfwijze van de Nederlandse taal aangeeft. Tegen deze vernieuwing was veel verzet. Schrijvers, instellingen en de media, waaronder de meeste landelijke dagbladen, lieten hun stem horen tegen deze spellinghervorming, die in hun ogen enkel tot grotere onduidelijkheid leidt. Als alternatief voerden zij de ‘witte spelling’ in. Het verwarrende is dat er nu een officiële spelling bestaat waaraan het onderwijs zich moet houden, en een officieuze, die gebezigd wordt in de media.⁹⁶

Subsidiewetten

Daarnaast wordt vernieuwing van de inhoud van het onderwijs in het algemeen slechts direct gestuurd door middel van subsidiewetten, bijvoorbeeld de Experimentenwet Onderwijs (1970) en de Wet subsidiering landelijke onderwijsondersteunende activiteiten, SLOA (1997). Om in aanmerking te komen voor dergelijke subsidies moeten scholen voldoen aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden zijn neergelegd in het Uitvoeringsbesluit Wet SLOA (1999) en omvatten bijvoorbeeld:

- een opstelling per project voor de subsidieaanvraag;
- een financieel overzicht en een meerjarenbegroting;
- bewaring van de boeken en administratie gedurende zeven jaar;
- jaarlijks opname van de subsidie in het financieel verslag; en
- een afschrift van de jaarrekening, gecontroleerd door een accountant.

96

Deze voor het onderwijs ongewenste situatie moet niet te lang gaan duren.

Behalve de genoemde wetten bestaan er verschillende subsidieregelingen vanuit OCW voor onderwijsinstellingen in het algemeen, die de onderwijsinhoud en het onderwijsproces kunnen beïnvloeden. Voor 2008 zijn bijvoorbeeld de volgende subsidieregelingen van toepassing:

- Subsidieregeling Dieptepilot voor de opleidingsschool en academische school 2005–2008;
- Tijdelijke subsidieregeling nationale programma's voor internationalisering in het primair en voortgezet onderwijs, 2006-2008;
- Subsidieregeling bevordering internationalisering primair en voortgezet onderwijs 2008;
- Subsidieregeling KANS (2006-2010), voor projecten gericht op innovatie en kwaliteit van het onderwijs samen met partnerinstellingen op de Nederlandse Antillen en Aruba (Europees Platform); en
- Regeling voor het aanvragen van een startsubsidie of een veldinitiatief. Passend Onderwijs 2008–2009.

Voorwaarden voor subsidies zijn meestal een projectvoorstel bij de aanvraag, tussenrapportage(s) en eindverantwoording, alsook een informatieverplichting naar OCW. Soms zijn ook overleggen met, of intentieverklaringen van andere partijen vereist (Veldinitiatief Passend Onderwijs) of een plan om na de subsidieperiode het project op eigen kracht te laten doorlopen (KANS). Scholen zijn echter niet verplicht gebruik te maken van deze subsidiewetten en -regelingen.

Ook gemeenten kunnen beleid voeren en subsidies verstrekken die de onderwijshuisvesting, het leerproces of de beschikbaarheid van onderwijs beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn het gemeentelijk beleidskader en subsidies voor de schakelklas, het Kwaliteitsakkoord, het Keurmerk Veilige School en extra projecten met betrekking tot de leerplicht, zorgplicht en verkeersveiligheid.

5.2 Voorschrijvende procescriteria: de evaluatiecriteria van de Inspectie

Bij de evaluatie kijkt de Onderwijsinspectie naar twee factoren die direct de opbrengst betreffen (leerresultaten en voortgang van de ontwikkeling van leerlingen) en naar acht factoren die betrekking hebben op het onderwijsleerproces en die de Inspectie zelf toetst bij de scholen:⁹⁷

- (1) het leerstofaanbod: dekkend voor de kerndoelen, voldoende niveau, aansluiting, enzovoort;
- (2) de leertijd: efficiënt gebruik, afgestemd op de onderwijsbehoefte;
- (3) pedagogisch en didactisch handelen van leraren: respectvolle omgang, taakgerichte sfeer, enzovoort;
- (4) afstemming op de onderwijsbehoeften van leerlingen: volgen van leerlingen en afstemmen;
- (5) schoolklimaat;
- (6) testen;

97

Wet op het Onderwijstoezicht, Hoofdstuk 2, artikel 11. Periodiek kwaliteitsonderzoek.

- (7) zorg en begeleiding; en
- (8) actieve en zelfstandige rol van leerlingen.

Factor 8 is een didactisch voorschrift (over het 'hoe'), waarmee de overheid zich volgens de commissie-Dijsselbloem juist *niet* zou moeten bemoeien.

Hoewel deze acht factoren procesindicatoren zijn, worden ze vanuit empirisch onderzoek gezien als effectiviteitverhogende condities volgend uit empirisch onderzoek naar de effectiviteit van didactieken en scholen, maar deels ook volgend uit een overtuiging of internationale consensus ten aanzien van goede onderwijspraktijken.⁹⁸ De samenhang tussen deze condities blijkt uit onderzoek van de Inspectie. Dat onderzoek wijst uit dat scholen met meer risico's voor leerlingen (bijvoorbeeld onvoldoende instructietijd, onvoldoende toetsing, slecht klimaat) verschillen in hun leerstofaanbod van andere scholen. Het aanbod voldoet vaker niet aan wettelijke vereisten of dekt de examenprogramma's onvoldoende. Het idee is dat de effectiviteit van een school beter aan de hand van de procesindicatoren te bepalen is, dan aan de hand van productindicatoren.

Omdat deze procesindicatoren de opbrengstgerichtheid versterken, is het belangrijk dat de Inspectie hierop toeziet. Deze factoren kunnen alleen uit het inspectiekader verdwijnen als ze elders zijn geborgd. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn als de overheid beter toezicht kan houden op de opbrengsten, op de controle van de bekwaamheid van de onderwijsgeevenden of op gesprekken met bestuur en personeel. Zover is het echter niet.

Tekort aan evaluatiecultuur op Nederlandse scholen

Antwoord van mevrouw Annette Roeters, Inspecteur-generaal Inspectie van het Onderwijs, op de vraag of de Inspectie eigenlijk nog wel nodig is, aangezien Finland, dat bekend staat als een land met toponderwijs, het zonder doet: "Dat klopt. Maar Zweden, dat ook heeft geprobeerd de inspectie af te schaffen, heeft deze toch maar weer ingevoerd. De Finnen zelf zeggen dat ze de inspectie kunnen missen, omdat er op scholen al zo veel wordt geëvalueerd. Maar in Nederland ligt dat anders. Hier is grote behoefte aan informatie over het systeem. Iets van die Finse evaluatiecultuur zou ik hier wel willen hebben."⁹⁹

Behalve de hiervoor genoemde wetten en voorschriften met betrekking tot de onderwijskwaliteit is een aantal wetten en besluiten met betrekking tot het personeel van groot belang voor de waarborging van de onderwijskwaliteit. Deze zijn hierna beschreven.

⁹⁸ Scheerens e.a., 2007.

⁹⁹ Reijn, 2008.

5.3 Wet- en regelgeving over het onderwijspersoneel

Er is veel geregeld aangaande het onderwijspersoneel. De meeste wetten en voorschriften betreffen de veiligheid en de bescherming van het personeel, en de bekostiging. Er zijn echter ook wetten en voorschriften die betrekking hebben op de kwaliteit of bekwaamheid van het personeel en daarmee een directe link hebben met de onderwijsopbrengsten.

De Wet op beroepen in het Onderwijs, BIO (2002), en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (2005) zijn duidelijk gericht op naleving van de Grondwet artikel 23.2: "Het geven van onderwijs is vrij, behoudens (...) het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen". De wet BIO eist bekwaamheidsbewijzen voor al het onderwijzend personeel. Scholen moeten een administratie bijhouden van documentatie aangaande getuigschriften, verklaringen omtrent het gedrag, geschiktheidsverklaringen (bekwaamheidsdossier en -onderzoeken). Ook dienen school en personeel respectievelijk geld en tijd te investeren in het onderhouden en ontwikkelen van bekwaamheden. Het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel geeft een gedetailleerde beschrijving van de zeven competenties die vereist zijn voor onderwijspersoneel.

De bevoegdheid en bekwaamheid van onderwijzend niet-Nederlands personeel zijn nader geregeld in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties onderwijspersoneel. Deze regeling houdt in dat een niet-Nederlandse instelling een aanzienlijk aantal documenten aan de IB-Groep dient te overleggen en dat mogelijk een proeve van bekwaamheid moet worden afgelegd op kosten van de aanvrager.¹⁰⁰ Voor het primair en voortgezet onderwijs is verder een aantal beroepen gereguleerd (figuur 12).¹⁰¹

Figuur 12: Overzicht gereguleerde beroepen		
Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	(Voortgezet) speciaal onderwijs
<ul style="list-style-type: none">▪ Leraar▪ Directeur (adjunct-)	<ul style="list-style-type: none">▪ Leraar vwo, havo, vmbo▪ Conrector▪ Rector▪ Directeur (adjunct-)	<ul style="list-style-type: none">▪ Leraar▪ Directeur (adjunct-)

In het Convenant LeerKracht van Nederland (2008) van het ministerie van OCW en haar sociale partners staan afspraken over het bevorderen van de positie van de leraar, betere beloning, optimale inzetbaarheid (onder andere subsidies voor ondersteunend perso-

¹⁰⁰ Een bewijs van de nationaliteit alsmede een EG-verblijfsvergunning, een gewaarmerkte kopie van de bekwaamheidsattesten of de opleidingstitels, een gewaarmerkte kopie van de opleidingstitel en een gewaarmerkt bewijsstuk waaruit blijkt dat het bevoegde gezag de opleidingstitel heeft erkend alsmede dat de aanvrager ten minste drie jaar beroepservaring heeft opgedaan, een overzicht van de relevante opleidingsgegevens (in ieder geval bevattende de totale cursusduur, de bestudeerde vakken, zo mogelijk een globale leerstofomschrijving van deze vakgebieden met de daarbij behorende studietijd); een bewijs van de beroepservaring; een verklaring omtrent het gedrag; indien stukken in een andere dan de Nederlandse, Duitse of Engelse taal zijn gesteld, een door een beëdigd tolk/vertaler opgestelde vertaling daarvan.

¹⁰¹ Bron: Lijst gereguleerde beroepen. Deze bevat alle beroepen die gereguleerd zijn in de zin van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, gerangschikt op beleidsverantwoordelijk departement. Voor bovengenoemde beroepen is een melding in de zin van artikel 23(1) van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties van toepassing. Zie <http://www.minocw.nl/documenten/13637a.pdf>.

neel), een scholingsfonds voor leerkrachten, meer diversiteit en een Kwaliteitsagenda voor lerarenopleidingen. Ook bevat het convenant regelingen voor de bekostiging en subsidiëring van onderwijspersoneel.

Wet- en regelgeving inzake bekostiging en financiële verslaglegging

Er is een aantal voorschriften dat tot doel heeft inzicht te verschaffen in de kwaliteit en doelmatigheid van het bekostigde onderwijs. Ze gelden voor alle bekostigde onderwijsinstellingen en zijn beschreven in de Wet overige OCW-subsidies (1998) en vier regelingen.

De Regeling jaarverslaggeving onderwijs (2007) bevat aanwijzingen voor de opstelling en indiening van het jaarverslag en de jaarrekening van alle door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen. In jaarverslag noch jaarrekening is melding van de onderwijsopbrengsten vereist.

In de CAO PO is nauwkeurig vastgelegd hoeveel uur er maximaal aan lesuren of lesgebonden taken mag worden besteed. In het primair onderwijs geldt dat de algemene arbeidsduur van de werknemer 1.659 uur op jaarbasis bedraagt (bij een voltijdsaanstelling). Hiervan wordt maximaal 930 uur (56%) aan lesuren of lesgebonden en/of behandel-taken besteed; 10% wordt aangemerkt als uren ten behoeve van deskundigheidsbevordering, waarvan de helft in overleg tussen de werkgever en de werknemer wordt ingezet voor persoonlijke scholing en ontwikkeling.

De CAO VO is veel vrijer. Hier staat alleen gemeld dat de algemene arbeidsduur van de werknemer 1.659 uur is, maar er zijn geen bepalingen opgenomen over de specifieke verdeling van deze uren. Wel staat aangegeven dat de werkgever een taakbeleid voert dat gebaseerd is op de omvang van de normbetrekking, en dat het taakbeleid is gericht op een evenwichtige spreiding van de aan de werknemer op te dragen werkzaamheden en de werkdruk over het schooljaar. Ook moet in het taakbeleid aandacht worden besteed aan:

- lesdefinitie;
- honorering van het voor- en nawerk (opslagfactor plus omschrijving inhoud);
- maximum aantal lessen per week;
- deskundigheidsbevordering;
- omschrijving en normering in tijd van overige taken;
- analyse en oplossingen werkdruk onderwijsondersteunend personeel; en
- invoeren en bewaken van structureel werkoverleg.

Het aantal lesuren voor docenten is wel precies aangegeven. In het nieuwe voorstel voor de CAO VO lezen we dat in scholen waar de maximale lestaak van de docent is vastgesteld op 750 klokuren op jaarbasis, dit maximum met ingang van 1 augustus 2009 wordt teruggebracht naar 728 klokuren op jaarbasis.¹⁰²

De weinig precieze omschrijving betekent dat de verschillen in urenverdeling tussen scholen en schoolbesturen groter zullen zijn dan in het primair onderwijs. Overigens is de vrijheid in de urenverdeling relatief, want de oude cao-bepalingen blijven gelden, tenzij de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (PMR) akkoord gaat met wijzigingen.

¹⁰² *Uitwerking inzake CAO VO: <http://www.vo-raad.nl/assets/3036>*

5.4 De meest belastende procesvoorschriften

Er is een verschil tussen de lastendruk die scholen hebben en de druk die ze ervaren. Ecorys-NEI onderscheidt twee soorten regeldruk.¹⁰³

- *Feitelijke regeldruk*: het totaal aan wetten en regelingen die alle overheidsinstaties hebben ingesteld en die neerslaan op de onderwijsinstellingen. Voor het primair onderwijs waren er ten tijde van het onderzoek van Ecorys-NEI 352 regels. Sommige van deze regels worden door de scholen als erg hinderlijk ervaren en andere niet of minder.
- *Gepercipieerde regeldruk*: de hinder die de instellingen ervaren naar aanleiding van die regels. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een instelling een regel als hinderlijk ervaart. Bijvoorbeeld: de regel wordt te snel ingevoerd of veranderd, de regel is te complex of onbegrijpelijk, de regel wordt als onnodig of overbodig ervaren, de regel wordt gehandhaafd door een inflexibele of weinig toegankelijke uitvoeringsinstelling, of de uitvoeringslasten zijn erg hoog.

Van feitelijke lastendruk is sprake wanneer de naleving of de informatieverplichting van de regel meetbare (administratieve) lasten met zich meebrengt. Neem het voorbeeld van een school die 10.000 euro moet betalen om de alarmknopjes voor het brandalarm te verplaatsen naar een nieuw voorgeschreven hoogte, vanwege nieuwe brandveiligheidsvoorschriften. De uitvoering van regels gaat soms gepaard met administratieve lasten. Van administratieve lasten is sprake wanneer het uitvoeren van de regel de scholen verplicht om bepaalde informatie te leveren. Het kan zijn dat de wetgever zelf de verplichte informatievoorziening voorschrijft (bijvoorbeeld bij de bekostigingsvoorschriften van het primair onderwijs). Het kan ook zijn dat de uitvoeringsinstelling dit voorschrijft (bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie) of dat de gemeente of de provincie specifieke eisen over informatielevering stelt (bijvoorbeeld via de lokale verordening onderwijshuisvesting).

Uit het onderzoek dat is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) komt een top-3 naar voren van 'gepercipieerde belastende procesvoorschriften' voor het primair en voortgezet onderwijs.¹⁰⁴ Voor dit onderzoek is een relatief kleine groep directeurs ondervraagd en de lijst vertoont duidelijk de invloed van de actualiteit op de ervaren last. Zo staan onderwerpen als onderwijstijd en de organisatie van buitenschoolse opvang – onderwerpen die ten tijde van het onderzoek zeer in de belangstelling stonden – hoog op de lijst.

De drie meest belastende regels in het primair onderwijs zijn:

- (1) *Verantwoording gemeente*. Vooral het 'incidentenbeleid', waarbij sterk wordt gereageerd op incidenten als het 'Maasmeisje', leidt ertoe dat men alles probeert 'dicht te regelen'. Hetzelfde geldt bij bepaalde brandveiligheidsvoorschriften, die zo gedetailleerd zijn dat ze onwerkbaar worden. Natuurlijk is de veiligheid van de leerlingen van belang, maar soms gaat het volgens de scholen te ver. Met name de gemeente brengt veel nieuwe procesvoorschriften met zich mee: waar het CFI eens per jaar verantwoording vraagt, leiden gemeentelijke voorschriften tot een hoge administratieve belasting door structurele en incidentele controle en beheer door de gemeente. Zo zijn accountantsverklaringen nodig en moet

103
104

Donker van Heel e.a., 2004.
Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2008.

over veel zaken verantwoording worden afgelegd. Als voorbeeld wordt de verantwoordingsplicht met betrekking tot de bekostiging van GOA/VVE genoemd. Daarnaast bemoeit de gemeente zich te sterk met de uitvoering.

- (2) *Regels met betrekking tot het organiseren van kinderopvang.* In Nederland wordt de tussen- en buitenschoolse opvang vanuit verschillende instanties aangestuurd. Scholen vinden dat de opvang uit het onderwijs getild moet worden en dat er eerst een maatschappelijke discussie gevoerd moet worden. Nu is de opvang een extra taak voor scholen, maar het hele systeem is er niet op ingesteld.
- (3) *Regels vanuit GGD, brandweer, enzovoort.* Wijzigingen in gemeentelijke voorschriften van de brandweer (gebruikersvergunning voor huisvesting) en GGD ervaren scholen als onnodig belastend. Controles van dezelfde of vergelijkbare onderdelen door de GGD, de Arbeidsinspectie (Risico-Inventarisatie en -Evaluatie), gemeente en brandweer, soms met tegenstrijdige adviezen, zijn ook een bron van irritatie voor schoolhoofden en -besturen.

In het voortgezet onderwijs zijn de meest belastende regels volgens de ondervraagde scholen:

- (1) *Realiseren en verantwoorden van de geplande en gerealiseerde onderwijstijd.* Scholen geven aan dat het realiseren van de geplande onderwijstijd problemen oplevert. Na verschillende uitingen in de media en ingrijpen van de minister blijken scholen zich wel bewuster te zijn geworden van het belang van voldoende onderwijstijd. Bij bijna 20% van de onderzochte scholen is een financieel interventietraject gestart.¹⁰⁵ Alle andere scholen die onvoldoende lessen hadden geprogrammeerd of gerealiseerd, zijn inmiddels onder verscherpt toezicht geplaatst. De 1.040 urennorm voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs lag in 2007 flink onder vuur. Het ministerie van OCW heeft eind 2006 van de Tweede Kamer de opdracht gekregen om streng te controleren op scholen die de minimumgrens voor het aantal lessen van 1.040 niet halen. Uit onderzoek van de VO-raad en de Onderwijsinspectie bleek dat het overgrote deel van de scholen de 1.040 uur niet haalt. De 1.040 urennorm voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is een procesvoorschrift. Toch wordt deze regel door veel ouders beleefd als een productvoorschrift, een doel op zichzelf. "Het is goed dat mijn kind vijf dagen per week op school zit." Deze discrepantie in opvattingen kan leiden tot verwarring, zoals in het geval van de 1.040 urennorm. Het blijft onduidelijk waarom de realisering van een urennorm in het basisonderwijs gewoonlijk geen problemen geeft en in het voortgezet onderwijs bij een aantal scholen wel.¹⁰⁶ De Onderwijsraad heeft gepleit voor een bescherming van de onderwijstijd en onderkent in dat kader de behoefte van scholen aan meer variëteit bij het invullen van de onderwijstijd.¹⁰⁷ In 2008 werd de commissie-Cornielje ingesteld om onderzoek te doen naar de huidige wettelijke norm. (Onderwerp van onderzoek was welke factoren invloed hebben op (het realiseren van) kwalitatief voldoende onderwijstijd, en welke maatregelen hierbij op de korte en op de langere termijn wenselijk zijn.) De definitie van onderwijstijd is omstreden tussen ministerie, inspectie en het veld. Voor de raad is belangrijk dat de school duidelijk aangeeft welke tijdsinzet er van leerlingen wordt verwacht – zowel binnen als buiten de school (huiswerk).

¹⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2008b. *Het betrof hier 15 scholen in een steekproef van 76 scholen.*

¹⁰⁶ Ook blijft onduidelijk waarom een lumpsumbekostiging met grote bestedingsvrijheid verschuivingen in inzet onmogelijk zou maken.

¹⁰⁷ Zie ook Onderwijsraad, 2006e.

Scholen zouden dit duidelijker in hun schoolgids kunnen opnemen. Voldoende onderwijstijd is een belangrijk kwaliteitsaspect van het onderwijs.

- (2) *Bevoegdheidseisen*. Sommige scholen vinden de bevoegdheidseisen een probleem. Voor vakdocenten is bevoegdheid echt nodig, maar je moet uitzonderingen kunnen maken voor docenten die voor een paar uurtjes komen om iets specialistisch uit te leggen, bijvoorbeeld metselen in het praktijkonderwijs. Eigenlijk is het belangrijker om op bekwaamheid af te gaan dan op bevoegdheid, sommige uitzonderingen daargelaten.
- (3) *Financiële verantwoording*. Vooral de projectsubsidies zijn hier een doorn in het oog. Soms zijn de bedragen klein, zoals bij het project Vroegtijdig Schoolverlaten (2.000 euro per leerling), terwijl de verantwoording en de te overleggen informatie buiten proportie zijn. De verantwoording moet meer in verhouding zijn tot het subsidiebedrag. Anders krijg je bijvoorbeeld de situatie dat externen worden ingehuurd om projectvoorstellen op te stellen. Een oplossing zou zijn om scholen te vragen de doelmutteringen in de jaarrekening te verantwoorden: eenmaal per jaar alles in één keer.

Leraren vinden deels dezelfde regels lastig als de schoolleiders, maar hebben ook weer andere ervaringen, zo blijkt uit onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS). Leraren in het basisonderwijs vinden met name de regels rond doorverwijzen naar het speciaal onderwijs en de werktijdenregistratie vervelend en belastend. Wat betreft het voortgezet onderwijs zijn leraren en schoolleiding eensgezind in hun keuze van de meest belastende regel: die van de onderwijstijd ('urennorm').¹⁰⁸

5.5 Conclusie

In de beleving van scholen treedt er een verschuiving van regelstellingsniveau op, van rijksoverheid naar gemeenten en schoolbesturen, die soms – in relatie tot de ervaring van de eigen autonomie – als een achteruitgang wordt beschouwd. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen.

- (1) *Vervanging*. Gemeente en schoolbesturen controleren scholen op voorschriften waar eerst de overheid direct de scholen controleerde. Dit kan leiden tot een hogere verantwoordingsdruk dan voorheen, vanwege de strengere eisen die gemeenten en schoolbesturen stellen aan de verantwoording. Een concreet voorbeeld hiervan is het voorstel van de G4-gemeenten, die met de autonomie van schoolbesturen aan twee kanten willen inperken. Enerzijds door gemeenten bevoegdheden te geven om ouders te beïnvloeden, scholen voor een verbetertraject in aanmerking te laten komen en stringente afspraken te maken met schoolbesturen. Anderzijds door het rijk eerder in te laten grijpen en de bekostiging te beëindigen. Zie ook het volgende kader.

G4-gemeenten willen nog meer zeggenschap over scholen

Een concreet voorbeeld van de inmenging van gemeenten in het onderwijs is de open brief die de wethouders van de vier grote steden naar de bewindspersonen zonden op 10 oktober 2008.¹⁰⁹ De vier grote steden willen dat het rijk sneller ingrijpt bij slecht functionerende scholen, maar ook dat zij zelf meer zeggenschap krijgen. De wethouders vinden dat het nu veel te lang duurt voordat een slechte school gesloten kan worden. Zij hebben berekend dat er 25.000 leerlingen op scholen zitten die als zeer zwak te boek staan. Dat is volgens hen een onaanvaardbaar hoog aantal. De wethouders komen daarom met een aantal aanbevelingen.

- Daadwerkelijk aanwenden van de bestaande (rijks)bevoegdheid om scholen niet langer voor bekostiging in aanmerking te laten komen indien niet aan de bekostigingsvoorwaarden ('eisen van deugdelijkheid') is voldaan. Een slechte school verdient geen financiering vanuit de overheid.
- Invoeren van een verplichting voor schoolbesturen om in het kader van lokale convenanten afspraken te maken met gemeenten over onder meer de bevordering van de onderwijskwaliteit. Bij voorkeur binnen de aanstaande wetgeving over goed bestuur.
- Scheppen van een wettelijke bevoegdheid van gemeenten om scholen bij de minister voor te dragen voor een bestuurlijk verbetertraject, dat uiteindelijk een vorm van bewindvoering of sluiting tot gevolg kan hebben. Dit als onderdeel van de interventieladder van het rijk.
- Bieden van een wettelijke bevoegdheid aan gemeenten om ouders mede op grond van kwaliteitsaspecten te adviseren bij hun schoolkeuze.

De laatste aanbeveling is door wethouder Geluk in het voorjaar 2008 alvast in praktijk gebracht bij de Ibn Ghaldounschool in Rotterdam. Hij probeerde de school te sluiten door ouders te adviseren hun kinderen naar een andere school te brengen. De rechter verbood deze ingreep echter, waardoor de wethouders de wettelijke mogelijkheden nu willen verruimen.

Het plan van de wethouders laat zien dat gemeenten ontevreden zijn over hun huidige mogelijkheden om in te grijpen. De autonomie van schoolbesturen wordt met dit voorstel van twee kanten ingeperkt. Enerzijds door gemeenten bevoegdheden te geven om ouders te beïnvloeden, scholen voor een verbetertraject in aanmerking te laten komen en stringente afspraken te maken met schoolbesturen. Anderzijds door het rijk eerder te laten ingrijpen en de bekostiging te beëindigen.

- (2) *Verzwarend*. Allerlei taken en functies, van pedagogische taken tot burgervorming en veiligheid, worden bij de scholen neergelegd. Gemeenten zijn samen met schoolbesturen verantwoordelijk voor de invoering van deze taken en functies, en gemeenten eisen ook verantwoording van de scholen over de behaalde resultaten. Dit onderwerp komt aan de orde in het advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*.¹¹⁰

109 Geluk, 2008.

110 Onderwijsraad, 2008a.

Naar minder procesvoorschriften?

De commissie-Dijsselbloem heeft voorgesteld de overheid minder te laten toezien op de naleving van de procesvoorschriften. Dat de Onderwijsinspectie nu af en toe een controle uitvoert op het 'hoe' is begrijpelijk, vindt de Onderwijsraad. De enige harde opbrengstgegevens worden immers pas na acht jaar basisschool bekend, een te lange periode. De Inspectie zou iets terughoudender kunnen zijn met controleren van het 'hoe' als scholen zelf de volgsystemen goed gebruiken en/of als er ook leerstandaarden worden geïntroduceerd halverwege en aan het eind van het primair onderwijs. Alleen dan kan een aantal 'hoe-onderdelen' verschrapt worden in het evaluatietaakpakket van de Inspectie. Concreet betekent dit dat de evaluatie van de opbrengsten van scholen, de controle van de bekwaamheid van de onderwijsgeevenden en de gesprekken met bestuur en personeel belangrijker worden.

Wat betreft zwakke scholen: wellicht even belangrijk als het aanpakken van zwakke scholen is het leren van de ervaringen van voorheen zwakke scholen. Leerervaringen tijdens of na afloop van het verbetertraject van (voorheen) zeer zwakke scholen zouden kunnen worden omgezet in 'good practices' of richtlijnen die zwakke scholen ervoor behoeden zeer zwak te worden.

Belangrijk is ook de constatering dat de procesvoorschriften waarvan scholen zeggen de meeste last te ondervinden, niet zozeer te maken hebben met de inhoudelijke opbrengst van het onderwijs. Het schrappen van 'hoe'-regels zal dan ook niet echt als een beloning en lastenverlichting worden ervaren. De irritatie richt zich vooral op 'hoe'-regels op het gebied van registratie en verplichte aanwezigheid bij vergaderingen. Als belastend ervaren procesvoorschriften die wél met de inhoudelijke opbrengst te maken hebben zijn de regels aangaande de onderwijstijd c.q. urennorm. Vooral in het voortgezet onderwijs zijn de verschillen in tijdsbesteding tussen scholen groot.

6 Conclusie: opbrengstgerichtheid vereist partnerschap

Ruim beschouwd zijn er veel zaken die gezien kunnen worden als onderwijs-opbrengst in het primair en voortgezet onderwijs. Een prettig en veilig schoolklimaat, welbevinden, goed personeelsbeleid, de maatschappelijke samenhang binnen de wijk, enzovoort. Toch staan deze onderwerpen niet centraal in dit advies. Met opzet stelt de raad het scherp: de leeropbrengsten kunnen omhoog en daarvoor is een opbrengstgerichte houding noodzakelijk bij alle partners in en rond het onderwijs. Uit de voorgaande hoofdstukken destilleert de raad vier aanbevelingen: (1) meer leren denken in termen van 'wat' en 'hoe', en het 'wat' vastleggen, (2) informatie uit het vervolgonderwijs beter benutten middels ketenpartners, (3) een stimuleringsladder voor opbrengstgericht werken introduceren voor alle partners binnen de school en (4) versoberen van de regelstellers.

6.1 Meer leren denken in termen van 'wat' en 'hoe'

De raad neemt het gedachtegoed van de commissie-Dijsselbloem als startpunt en beveelt de minister aan verder invulling te geven aan de scheiding tussen 'wat' de opbrengst van het onderwijs is en 'hoe' deze gerealiseerd wordt. Opbrengst en proces zijn verschillende zaken en de bevoegdheden daarover liggen bij verschillende instanties. Het is belangrijk dat dit onderscheid helder is. Scholen zijn primair verantwoordelijk voor de onderwijs-opbrengsten. De overheid mag hieraan eisen stellen en scholen moeten hier openheid over geven. Dat betekent duidelijke doelen in schoolplannen, duidelijke afsluitingsmomenten en waar wenselijk en realistisch verantwoording naar de omgeving: gemeente, ouders en andere betrokkenen.

Versterk inzicht in onderwijsopbrengsten, zowel landelijk als in de school

Om duidelijkheid te scheppen over de te bereiken onderwijsopbrengsten heeft de raad in het verleden meermalen gepleit voor het invoeren van leerstandaarden. Om als school doelen te stellen en leeropbrengsten te kunnen meten zijn leerstandaarden nodig. Leerstandaarden zijn "geoperationaliseerde en genormeerde omschrijvingen van cruciale doelen die leerlingen aan het eind van bepaalde onderwijsfasen moeten beheersen". Leerstandaarden gaan daarmee een stap verder dan de referentieniveaus van de commissie-Meijerink. Dit is volgens de raad ook nodig.

De referentieniveaus zijn een stap in de goede richting, maar mogen niet als eindstation worden beschouwd. Ze bieden onvoldoende houvast en doen geen recht aan de ambitie om prestaties echt te verhogen. Op schoolniveau zijn op drie momenten (9-, 12- en 15-jarige leeftijd) leerstandaarden nodig om de vorderingen op vaststaande ijkpunten van leer-

lingen in de klas te bepalen, en de leraren aan te sporen op grond hiervan actie te ondernemen en het onderwijs bij te stellen voor bepaalde leerlingen. Ook stelde de raad voor om mbo, havo, vwo, hbo en wo afspraken te laten maken over het aanvangsniveau van het hoger onderwijs (afgekort: de aaho). Dit is een door aankomende studenten zelf via het internet af te nemen toets aanvang hoger onderwijs (met vier onderdelen: Nederlands, Engels, rekenen-wiskunde en studievaardigheden, en drie niveaus: minimum, voldoende, gevorderd).¹¹¹De verschillende leerlingen- en studentenorganisaties, zoals LAKS, JOB, ISO en LSVb, zouden in de ontwikkeling van die toets een rol kunnen krijgen.¹¹²

Maar louter standaarden met betrekking tot de onderwijsopbrengsten zijn niet voldoende. Scholen, zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs, moet ook geleerd worden hoe ze de informatie over de leeropbrengsten kunnen gebruiken. Het feit dat de informatie beschikbaar is, geeft geen garantie dat deze ook benut wordt om de eigen onderwijspraktijk te verbeteren.

Tussencategorie aanwijzen: procesvoorschriften die het product bepalen

De commissie-Dijsselbloem stelt dat er een helder onderscheid moet komen tussen het 'wat' en het 'hoe'. De commissie is van mening dat de overheid het 'wat' moet voorschrijven, maar niet het 'hoe'.

De raad ziet het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' als een bruikbaar onderscheid, ook op het niveau van de school en de klas. De raad onderschrijft dat het 'wat' beter moet worden vastgelegd (en bovendien op meerdere momenten in de schoolcarrière), maar vindt dat het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' niet zo scherp is als het gaat om regelgeving/overheidsbemoediging. De overheid dient zich weliswaar terughoudend op te stellen in de regelgeving rond het onderwijsproces, maar zal op bepaalde punten nog wel voorschrijvend kunnen zijn. Er is in de ogen van de raad ook een beperkte tussencategorie. In deze tussencategorie acht de raad het verantwoord dat de minister wel dirigerend optreedt. Het gaat dan om drie facetten.

Allereerst stelt de raad dat de schoolcarrière te lang duurt om alleen te koersen op de twee ijkmomenten waarin het 'wat' wordt getoetst (Citotoets en eindexamen). Op de lange weg naar afsluiting van een schoolopleiding liggen tussenstappen; deze tussenstappen worden met tussendoelen verduidelijkt en behoren tot de competentie van de minister.

Ten tweede zijn er proceskenmerken die essentieel zijn voor de onderwijsopbrengsten, vanwege hun hoge voorspellende waarde van de eindresultaten. Deze procesvoorschriften – beperkt in aantal – blijken in de praktijk goede voorspellers van leerresultaten en moeten daarom wel meegenomen worden in de regelgeving. Voorbeelden zijn de kwaliteit van leraren en de groeps grootte.

Ten slotte zijn er enkele procesvoorschriften die in de beleving van belangrijke partners, zoals ouders, zo wezenlijk zijn dat ze onontkoombaar meegenomen moeten worden in de regelgeving. Bescherming van de onderwijstijd in basis- en voortgezet onderwijs, maar ook schaal grootte zijn belangrijke voorbeelden van procesvoorschriften in deze tussencategorie. Ook hierover mag de overheid voorschrijvend zijn.

111 *Onderwijsraad, 2006d.*

112 *Zie ook Van Weeren, 2008.*

6.2 Versterk contact tussen scholen door externe partners op te nemen in een keten

Standaarden bevorderen de doorstroom tussen de verschillende onderwijssoorten. Eerder behaalde opbrengsten worden bij de doorstroom nu soms vergeten. Informatie over de prestaties van leerlingen en over hun voortgang zou kunnen worden vastgelegd in een portfolio. In het voortgezet onderwijs gebeurt dit al middels het Elektronisch Leerdossier voortgezet onderwijs (ELDvo). Ook in de andere sectoren zou dit portfolio gebruikt kunnen worden. Op deze manier geeft het onderwijs ook een werkelijke start aan een leven lang leren. Dit portfolio dat alle opbrengsten van de leerling bevat, kan gezien worden als een document dat helpt de schoolsoorten met elkaar te verbinden. Scholen kunnen hier gegevens inzien van toekomstige leerlingen en nagaan welke achterstanden er zijn. Ook kunnen ze volgen hoe hun oud-leerlingen presteren in het vervolgonderwijs.

Operationalisering van de leerstandaarden door toetsing

In de discussie over leerstandaarden verschuift de aandacht momenteel van de leerstandaarden zelf naar de onderwijskundige en organisatorische context waarin leerstandaarden bijdragen aan talentontwikkeling en kennisverhoging. Het onderwijsveld vraagt om operationalisering van de standaarden, maar de overheid en de sectororganisaties hebben nog geen beleid ontwikkeld op inbedding van leerstandaarden in de bestaande onderwijspraktijk. Het onderzoek heeft zich tot nu toe niet gericht op de contexten waarin leerstandaarden optimaal leiden tot kennisverhoging, of op de ontwikkeling en operationalisering van de standaarden in de vorm van toetsen. Zonder deugdelijke toetsen kan de school het niveau en de vorderingen van leerlingen meten noch verbeteren. Het ontwerpen van toetsen vereist expertise. De overheid zou hierin meer kunnen investeren door middelen aan te bieden wanneer scholen samen toetsen ontwikkelen. Instanties zoals het Cito kunnen deze ontwikkeling faciliteren, zodat de opgedane kennis en de ontwikkelde toetsen gedeeld kunnen worden met andere scholen.

Op deze manier kunnen scholen van elkaar leren, wordt de beschikbare informatie beter gebruikt en kunnen scholen samenwerken als ketenpartners. Oud-leerlingen zijn een goede bron van informatie om programma's eventueel bij te stellen. Scholen kunnen verenigingen van oud-leerlingen opzetten of oud-leerlingen horen of beslissingsbevoegdheid geven bij bepaalde schoolbeslissingen. Scholen zouden het inzicht dat ze hebben in de onderwijsopbrengsten ook doorlopend beschikbaar moeten stellen voor ouders.

6.3 Opbrengstgerichtheid versterken en tekorten repareren; een zaak van alle ketenpartners

Alle scholen zouden moeten werken aan een opbrengstgericht klimaat in het onderwijs. Scholen moet leeropbrengsten niet alleen vastleggen, maar er ook concreet actie op ondernemen en waar nodig overgaan tot bijstellen en repareren. Dit geldt niet alleen voor de zeer zwakke scholen of scholen die zich willen profileren met hoge cognitieve opbrengsten. Ook 'gemiddelde' scholen moeten zich meer op hogere leeropbrengsten richten, zodat ze tekorten tijdig kunnen repareren. Alleen dan kunnen de leerprestaties in het hele onderwijs verbeteren. De rol van de overheid en daarmee de Inspectie is hierbij het waarborgen van de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs, onder andere door het vastleggen, respectievelijk uitwerken van standaarden en examens (overheid en

Inspectie) en door sneller signaleren (Inspectie). Een opbrengstgerichte cultuur kan ontstaan als de verschillende partners ieder vanuit hun eigen rol inzetten op hogere opbrengsten. Hieronder worden enkele cruciale factoren per partner weergegeven.

Leerlingen en ouders: inzet en ambitie

Allereerst is voldoende tijdsinvestering belangrijk. Leerlingen en ouders moeten ervoor zorgen dat leerlingen voldoende tijd in de onderwijscarrière steken. Onderwijs concurreert nu te vaak vanuit een defensieve positie met andere zaken. Hoeveel tijd leerlingen aan het onderwijs besteden ten opzichte van andere verplichtingen is onbekend. De raad adviseert te werken aan een vergroting van het bewustzijn dat aan onderwijs bestede tijd belangrijk is, en adviseert daartoe onderzoek te doen naar de urenbesteding van studenten en leerlingen.¹¹³

Er moet meer ambitie komen.¹¹⁴ Leerlingen en ouders dienen zich actief te richten op opbrengsten, goed geïnformeerd te zijn en (hoge) leeropbrengsten ook te waarderen. Leerlingen kunnen bijdragen door zelf meer inzet te tonen en ambities te formuleren (zij zijn immers geen lijdend voorwerp). Op sommige scholen hebben leerlingen het gevoel dat cognitief uitblinken geen voordeel is en dat klasgenoten je al snel als streberig of als 'nerd' neerzetten.¹¹⁵ School hoeft echter niet alleen maar gezellig te zijn. Over het ambitieniveau van leerlingen zal de raad in 2009 adviseren in het advies *Onderwijs in een land met veel verborgen ambities: differentiatie en uitdaging*.¹¹⁶

Van ouders mag verwacht worden dat zij meer belangstelling aan de dag leggen voor de feitelijke leerprestaties van hun kind, en de school niet alleen beoordelen op zaken als de sfeer en het gebouw. Ouders kunnen in stelling komen door openheid te vragen over de opbrengsten (en niet alleen te letten op het schoolklimaat/de sfeer). Hoe presteren de kinderen (ten opzichte van de standaarden, de klas, de school, landelijk)? De overheid zou ervoor kunnen zorgen dat landelijk onderzoek naar de staat van het onderwijs en de mening van docenten, leerlingen en ouders openbaar wordt. En dat dit onderzoek ook altijd de component leeropbrengst bevat. Dat is nu in bijvoorbeeld de Onderwijsmeter nog niet het geval.

Leraren: collegiale intervisie en professionalisering

Eigenaarschap van leraren betekent verantwoordelijkheid voor de opbrengsten van onderwijs en voor het welbevinden van jonge mensen. Leraren en docenten hebben deze verantwoordelijkheid: het is een taak van zowel leraren als management om deze opbrengstgerichtheid te versterken. Voorwaarde is wel dat er een bedding/schoolklimaat is waarin docenten onderling discussiëren over opbrengsten en de rol die zij (kunnen) spelen bij het verhogen daarvan. De juiste gegevens hebben en vooral gebruiken is hier van belang.

Scholen moeten bij slechte opbrengsten van bepaalde leerlingen ook naar de rol van specifieke leraren en docenten kijken, niet alleen naar die van de leerling. Als scholen de opbrengsten willen verhogen, zijn leerlingen zonder uitzondering degenen bij wie de oplossing wordt gezocht. Uit onderzoek blijkt dat slechts weinig scholen inzetten op specifieke nascholing van docenten. Scholen gaan er dikwijls van uit dat docenten de latente

113 *Onderwijsraad, 2006d.*

114 *Zie ook ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f.*

115 *Opmerking uit panel VO-raad.*

116 *Onderwijsraad, 2008c*

ambitie hebben om opbrengstgerichter te gaan werken, maar die ambitie ontbreekt vaak: "Ik heb mijn diploma en ben nu uitgeleerd".¹¹⁷ Het bevorderen van de wil om te (blijven) leren is daarom een belangrijk onderdeel van het programma van pabo's en lerarenopleidingen, en een belangrijk element bij nascholing van het personeel. Leraren zouden kunnen leren zich meer door gegevens te laten leiden en zich onderzoeksggerichter te gedragen. Wanneer de resultaten van een leerling of een klas tegenvallen, kunnen zij zich afvragen hoe dit komt en of het met hun manier van lesgeven te maken heeft. Collegiale intervisie kan daarbij een nuttige rol spelen. Het is ook belangrijk dat leraren leren hun opbrengstverwachting zo veel mogelijk te baseren op de capaciteiten van de individuele leerling en niet op kenmerken als etniciteit en geslacht van de leerling.

Intervisie en professionalisering vinden plaats binnen de school, maar ook tussen scholen. 'Communities of practice', zoals de vakverenigingen in het voortgezet onderwijs en de fora op Kennisnet, leveren een goede bijdrage aan het samen werken en leren, en leiden zo tot meer professionaliteit en opbrengstgerichtheid. In het primair onderwijs is geen sprake van vakdocenten. Daar kunnen wellicht regionale verenigingen de professionaliteit van docenten verbeteren.

Rol van bestuur en management: evalueren en contact onderhouden met aansluitend onderwijs

Hogere opbrengsten kunnen niet bereikt worden zonder een doelgericht management dat zich bezighoudt met evaluatie van de opbrengsten en het bespreekbaar maken ervan. Nu nog zijn verschillende schoolbesturen zich onvoldoende bewust van de opbrengsten van hun scholen.¹¹⁸ Zij kunnen zorgen voor een verdere professionalisering van het management, waarin opbrengstgerichtheid centraal staat. Dit zou verder verankerd kunnen worden via een schoolmanagersregister. In het primair onderwijs bestaat al zo'n register. Ook wordt gewerkt aan een register voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs.¹¹⁹

Het onderhouden van contacten met externe ketenpartners zoals voor- en vervolgonderwijs om actief op signalen van tekorten te reageren, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en het management. Daarvoor kan worden aangesloten bij wat er al gebeurt op de werkvloer (Cito-eindtoets, leerlingvolgsystemen, leerprestaties, en dergelijke). Vooral uit de casestudies blijkt dat een vertrouwenwekkende implementatie een belangrijke succesfactor is.¹²⁰

De manieren waarop de verschillende partijen opbrengstgerichtheid kunnen stimuleren wordt samengevat in de stimuleringsladder (zie figuur 13).

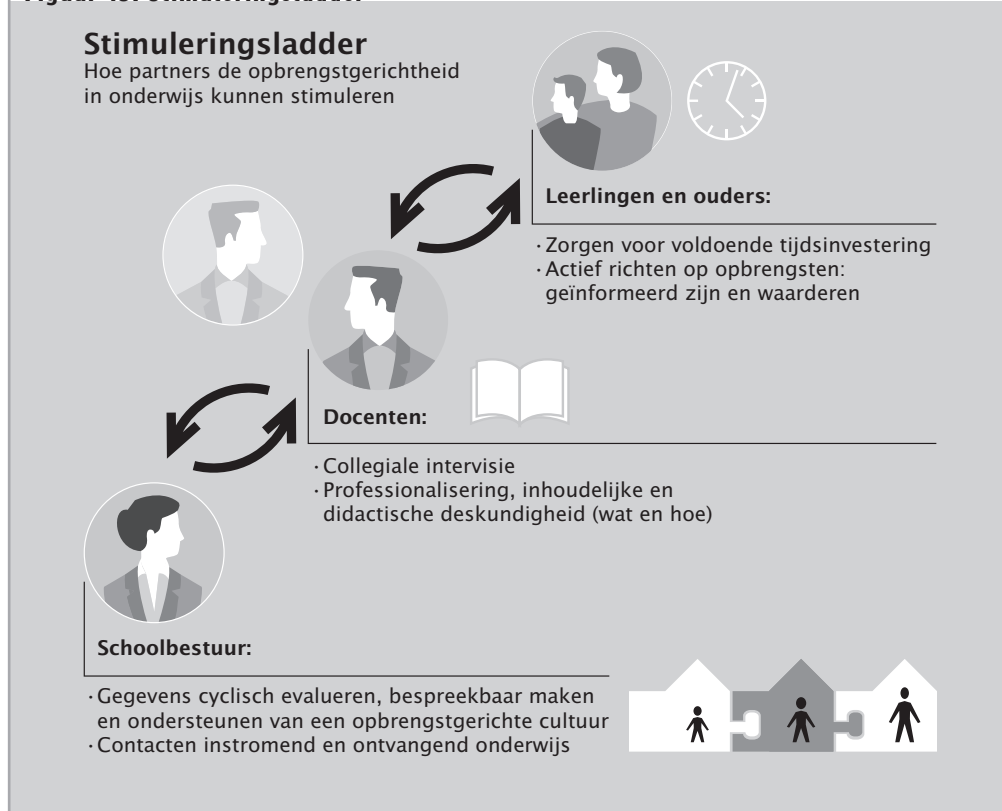
117 Opmerking uit panel VO-raad.

118 Inspectie van het Onderwijs, 2008b.

119 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008g.

120 Zie ook Vrieze e.a. 2007.

Figuur 13: Stimuleringsladder



De rol van de overheid in het stimuleren van opbrengstgerichtheid

De bewindslieden hebben wat betreft *leraren* al een behoorlijke positie ingenomen, met de implementatie van de wet BIO, het actieplan LeerKracht en de Kwaliteitsagenda voor de Lerarenopleidingen.¹²¹

Ten aanzien van *schoolbestuur* en *management* kan de rol van de bewindslieden versterkt worden. Het schoolmanagement kan meer doen met tussenschoolse informatievoorzieningen. De overheid kan de schoolbesturen stimuleren om informatie over leeropbrengsten van scholen, ook van toeleverend en aanleverend onderwijs beter te benutten. Dit zou kunnen leiden tot een informatiesysteem dat alle ketenpartners kunnen gebruiken om hun opbrengsten te evalueren en inzichtelijk te maken. In het kader van het verhogen van de opbrengsten kan de minister stimuleren dat goede voorbeelden van dergelijke lokale tussenschoolse informatievoorzieningen worden verstevigd en verspreid. In het primair onderwijs wordt al gewerkt aan opbrengstgericht leiderschap, in het voortgezet onderwijs zou dit ook vorm kunnen krijgen.¹²²

Overheid: ongewenste implicaties van een opbrengstgerichte cultuur voorkomen

Nu de trend ombuigt naar opbrengstgerichtheid in het onderwijs beveelt de raad de overheid aan erop toe te zien dat de balans in het primair en voortgezet onderwijs niet

121
122

Zie voor een overzicht ook: *ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e.*

doorslaat. 'Teaching to the test' is een wezenlijk risico als de overheid scholen financieel gaat afrekenen op de opbrengsten. Daarom is de Onderwijsraad van mening dat de opbrengstgegevens vooral kunnen worden ingezet om het primaire proces te verbeteren en om de resultaten van scholen transparantie te maken, maar niet als afrekeninstrument. Naast principiële bezwaren zijn er ook praktische bezwaren: er zijn nog onvoldoende toetsen ontwikkeld, de effecten zijn nog onvoldoende onderzocht en de risico's op misbruik zijn nog te groot.

6.4 Versobering regelstellers, rol van partners met betrekking tot stimuleringsladder

Handhaving voorschriften die ten dienst staan van de onderwijsopbrengsten

Een veel gehoorde stelling is: "Als er een cultuur ontstaat waarin leerlingen zo veel mogelijk worden gestimuleerd en waar het meeste uit leerlingen wordt gehaald, moet de overheid het 'hoe' ook durven overlaten aan de scholen". De raad denkt dat dit alleen kan als er alom een opbrengstgerichte cultuur heerst, als er prikkels zijn om de leeropbrengsten te verhogen en als er eisen aan het leerproces worden gesteld. Er zijn hier aanzienlijke verschillen tussen basis- en voortgezet onderwijs. Het bezoek van de Inspectie zorgt ervoor dat scholen zich sterker focussen op de opbrengsten. Vooral in het basisonderwijs gaat er een stimulerende werking van uit.

Ook in het voortgezet onderwijs zou de Inspectie zwaarder in zijn rol kunnen worden gezet. De inspecteur mag in het voortgezet onderwijs, naast toezien op de onderwijskwaliteit, vaker met de school en de docenten in gesprek gaan over de uitkomsten en de analyse. Bijvoorbeeld door een publieke presentatie en een toelichting op het rapport voor docenten en management. Dit maakt de Inspectie zichtbaarder.

Als de stimulerende werking van de Inspectie weg zou vallen, moet dit op een andere manier geborgd worden, bijvoorbeeld doordat het schoolbestuur deze prikkel geeft, of doordat de sector dit van de scholen eist (vergelijk het project Vensters voor Verantwoording van de VO-raad) of door meer te eisen van de bekwaamheid van docenten.

Gemeenten en besturen handelen vanuit een doel-middelbesef

Eigen besturen dienen net zo terughoudend te zijn als de overheid. Decentralisatie mag er niet toe leiden dat scholen nog meer verantwoording moeten afleggen. Ook gemeenten moeten in dit kader de filosofie van de rijksoverheid hanteren: maak duidelijke afspraken met scholen over de te behalen doelstellingen, maar stel minder minutieuze eisen aan de inrichting van het project of het proces. Scholen kunnen zich dan horizontaal verantwoorden en uitleg geven als de resultaten anders zijn dan verwacht (bijvoorbeeld een lange verblijfsduur, maar weinig doorverwijzing naar het speciaal onderwijs). Daarnaast kunnen scholen aangeven waar doelen binnen de school conflicteren. De raad stelt voor om van besturen en de overheid te vragen bij elke regel gericht op de school een empirisch bewezen of plausibele doel-middelrelatie aan te geven.

Activiteiten nieuwe regelstellers periodiek tegen het licht houden op soberheid

Een laatste aanbeveling van de raad is om activiteiten van nieuwe regelstellers regelmatig tegen het licht te houden op soberheid. Het werkt hierbij niet verhelderend om met

een proportionaliteitsmaatstaf te werken. Het ligt meer voor de hand om de Algemene bepalingen van de Aanwijzingen voor de regelgeving – die thans alleen op ambtelijk rijksniveau gelden – te vertalen naar gemeentelijk niveau. Voor het maken van afspraken over terugdringing van regelgeving door gemeenten lijkt niet de minister de aangewezen partij, maar het veld zelf, bijvoorbeeld de PO-Raad en de VO-raad. Lastiger zal het zijn de schoolbesturen op dit spoor te zetten. De organisatie en ontwikkeling van een eenvoudig soort regelgevingsaudit op sectorniveau zou hier wellicht uitkomst kunnen bieden.

Afkortingen

aaho	afpraak over het aanvangsniveau van het hoger onderwijs
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOB	Algemene Onderwijsbond
AVS	Algemene Vereniging Schoolleiders
BIO	Wet op beroepen in het Onderwijs
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CEB	Commissie Evaluatie Basisonderwijs
CFI	Centrale Financiën Instellingen
Cito	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CVA	Contextual Value Added
ELDvo	Elektronisch Leerdossier voortgezet onderwijs
GION	Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs
GPC	Gereformeerd Pedagogisch Centrum
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
IOO	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NIO	Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau
NOTO	Nationaal Onderzoek Tevredenheid Onderwijsinstellingen
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PDCA	Plan, Do, Check, Act (cyclus)
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programm for International Student Assessment
PMR	Personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad
po	primair onderwijs
PPON	Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau
RAISE	Reporting and Analysis for Improvement through School Self-Evaluation
SCOL	Sociale Competentie Observatie Lijst
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
SLOA	Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten
STER	Scholen Totaal Evaluatie Ranglijst
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
vo	voortgezet onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

vmbo-b	vmbo beroepsgericht
vmbo-k	vmbo kaderberoepsgericht
vmbo-tl	vmbo theoretische leerweg
VSNU	vereniging van universiteiten
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Figurenlijst

Figuur 1: Percentage 15-jarige leerlingen met lage leesvaardigheden	20
Figuur 2: Verschillen referentieniveaus en leerstandaarden	31
Figuur 3: Aandeel scholen die wel/geen tekorten signaleren (in %)	33
Figuur 4: Wijze van vaststellen tekorten in het primair onderwijs	34
Figuur 5: Wijze van vaststellen tekorten in het voortgezet onderwijs	34
Figuur 6: Cijfer centraal examen over drie jaar gemeten (2004-2006), per schoolsoort (% scholen)	37
Figuur 7: Overzicht indicatoren Vensters voor Verantwoording	42
Figuur 8: Mate waarin de school leerlingresultaten gebruikt	46
Figuur 9: De regulatieve cyclus als grondpatroon van professioneel handelen	48
Figuur 10: Overzicht activiteiten gericht op repareren/voorkomen tekorten primair onderwijs (%)	53
Figuur 11: Overzicht activiteiten gericht op repareren/voorkomen tekorten voortgezet onderwijs (%)	55
Figuur 12: Overzicht gereguleerde beroepen	61
Figuur 13: Stimuleringsladder	73

Literatuur

- Ames, C., & Archer, J. (1988). Achievement goals in the classroom: Students' learning strategies and motivational processes. *Journal of Educational Psychology, 80*, 260-267.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the World Best-Performing School Systems Come Out On Top*. McKinsey&Company, via <http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/ourpractices/philanthropy.asp>
- Blok, H., Otter, M., Roeleveld, J. (2002). *Leerlingvolgsystemen: praktische lessen uit onderzoek*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Bosker, R., Béguin, A. & Rekers-Mombarg, L. (2001). Hoe meten we de prestatie van een school? In Dijkstra e.a. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- Coalitieakkoord (2007). *Samen werken, samen leven*. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*. Eindrapport. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Commissie Meijerink (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Damen, L. (2002). *Verbetersteams; sleutel tot ideale verbetercultuur?* Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Donker van Heel, P.A., Zutphen, F. van & Zoon, C.P.A. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen*. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en Podiumkunsten. Rotterdam: ECORAYS-NEI.
- Doorduyn, Y. (20087). Commissie wil tussentoets voor rekenen en taal, *Volkskrant*, 24 januari 2008.
- Dronkers, J. & Veenstra, R. (2001) Schoolprestatie-indicatoren in het voortgezet onderwijs: start, reacties en vervolg. In Dijkstra e.a. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- Geluk, L. (2008). Brief wethouders G4. *Trouw*, 10 oktober 2008.
- Gerrits, R. (2008). Rekenen en taal moeten beter – maar hoe. *Volkskrant*, 25 januari 2008.
- Hanson, M. (1976). Beyond the bureaucratic model: A study of power and autonomy in educational decision-making. *Interchange, 7*(2), 27-38.
- Hettema, P. & Lenssen, L. (2007). *Van wie is het onderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Hofman, R., Spijkerboer, A., Dijkstra, B. & Werf, M. van der (2008). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten*. Studie uitgevoerd door Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Basisvaardigheden taal in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006-2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2008). *Demarcatie proces- en productvoor-*

schriften in primair en voortgezet onderwijs. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

- Jansma, F. (2006). *Het kwalificatieniveau en de rol van kennis in de beroepsbekwaamheid van de leraar*. Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel, geraadpleegd op 19 juni 2008 via: http://www.leroweb.nl/docs/projecten/kwalificatieniveau_en_de_rol_van_kennis_in_de_beroepsbekwaamheid_van_de_leraar.doc
- Kemp, S. (2005). *Vergelijkend onderzoek. Leerlingvolgsystemen Verenigde Bijzondere Scholen*. Geraadpleegd op 19 juni 2008 via <http://www.ictopschool.net/software/leerlingvolgsystemen/files/vergelijkendonderzoekleerlingvolgsystemen.pdf>
- Kuijk, J. van, Rens, C. van, Elfering, S. & Gennip, H. van (2008). *Beleving van regeldruk in het onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Kwaliteit onderwijs is ernstig verwaarloosd. *NRC Handelsblad*, 17 februari 2008.
- Lammers, I.S. (2003). *In conflict, een geschiedenis van kennismanagement*. Dissertatie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Maehr, M.L., & Midgley, C. (1991). Enhancing student motivation: A schoolwide approach. *Educational Psychologist*, 26, 399-427.
- Maehr, M.L., & Midgley, C. (1996). *Transforming School Cultures*. Boulder, CO: Westview Press.
- Mee, T. van der & Honings, P. (2008a). Prestaties vwo ondermaats. *Algemeen Dagblad*, 5 oktober 2008.
- Mee, T. van der & Honings, P. (2008b). Zesjesklanten halen niveau vwo omlaag. *Algemeen Dagblad*, 5 oktober 2008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1995). *De school als lerende organisatie: kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). *Progress in International Reading Literacy Study*. Een internationaal vergelijkend onderzoek naar leesvaardigheid van leerlingen van 9 en 10 jaar 2006. Rapport Nederland. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Visie 2007-2011. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Beleidsreactie evaluatie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijstoezicht*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 september 2007. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs. Tekenen voor Kwaliteit. Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008 - 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Scholen voor morgen. Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2008a). *Examinering voortgezet onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 oktober 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2008b). *Van Bijsterveld scherpt de exameneisen aan*. Persbericht. Geraadpleegd op 24 oktober 2008 via <http://www.minocw.nl/actueel/nieuws/35696/Van-Bijsterveldt-verscherpt-de-exameneisen.html>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2008c). *Voorstel voor verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk in het basisonderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 juni 2008. Geraadpleegd via <http://www.minocw.nl/documenten/19891.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008d). *Onderadviseren en onderpresteren*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 december 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008e). *Aanpak opbrengstgericht leiderschap*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 december 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008f). *Midterm Review: het Beste Onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 december 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008g). *Stand van zaken lerarenregister*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 december 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Vlaanderen (2008). *Kinderen scoren goed op testen lezen en luisteren aan het einde van de basisschool*. Persbericht 10 maart 2008. Geraadpleegd op 12 maart 2008 via <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2008p/0310-peiling-Nederlands.htm>
- Nationale DenkTank (2007). *Succes op school!: 12 frisse ideeën voor onderwijs als intermediair tussen leerlingen, arbeidsmarkt en maatschappij*. Eindrapport De Nationale DenkTank 2007. Kennismaken zonder kaders. Amsterdam: Stichting De Nationale DenkTank.
- Neefjes, C. & Kok, L. (2008). Een loodgieter moet tenslotte ook kunnen lezen. *Nederlands Dagblad*, 23 januari 2008.
- Nibud (2008). *Financieel gedrag van jongeren. Achtergronden en invloeden*. Den Haag: Nibud.
- Oberon (2008). *Opbrengstgericht werken door scholen voor primair en voortgezet onderwijs*. Studie uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd via: <http://www.onderwijsraad.nl>
- Onderwijsraad (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1998). *Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1999a). *Deugdelijk toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1999b). *Schoolkwaliteit in beeld*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1999c). *Zeker weten: leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *De kern van het doel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Wat scholen toevoegen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004c). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Versteviging van de kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Wetsvoorstel planningsvrijheid vo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen. Scholen kiezen zelfbewust positie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2008c). *Werkprogramma 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Otterloo, G. van & Wel, J.J. van der (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Plantinga, S., Diepen, M. van, Schildmeijer, R. & Bruxvoort, M. van (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Geraadpleegd via: <http://www.minocw.nl/documenten/rapport%20aangepast%20DEF-versie%202-21okt.pdf>
- Reijn, G. (2008). School moet niet stoppen bij een zesje. *Volkskrant* 21 mei 2008.
- Riemersma, F. & Maslowski, R. (2007). *Onderpresteren in het primair en voortgezet onderwijs. Advies om onderbenutting in het onderwijs tegen te gaan*. Paper gepresenteerd op de ORD 2007, 6-8 juni 2007, Groningen.
- Roede, E. & Boogaard, M. (2006). *De pedagogische dimensie nr. 47. Het meten van waarden en normen in interculturele context*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Scheerens, J., & Bosker, R.J. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Publishers.
- Scheerens, e.a. (2007). *Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005. Een evidence-based benadering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Strien, P.J. van (1986). *Praktijk als wetenschap. Methodologie van het sociaal-wetenschappelijk handelen*. Assen: Van Gorcum BV.
- Verbrugge, A. (2008). Overheid betweterige bemoeial. *Telegraaf*, 14 februari 2008.
- Vrieze, G., Marx, T., Gier, E. de & Esch, W. van (2007). *Kwaliteit en vertrouwen. Onderzoek naar outputsturing in basisscholen*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Weeren, J. van. (2008). *Bijspijkeren bij de overgang naar hoger onderwijs*. Arnhem: Cito.
- Wehrens, M. (2008) *How did YOU do? Social comparison in secondary education*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Zeijl, E., Crone, M., Wiefferink, K., Keuzenkamp, S. & Reijnevelde M. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag/Leiden: SCP/TNO.

Geraadpleegde deskundigen

Geïnterviewden:

Mevrouw Floor van Berkel, medewerker Vensters voor Verantwoording, VO-raad, Utrecht
De heer Wim van der Grift, Inspecteur Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Mevrouw Thea van den Idsert, Projectleider Vensters voor Verantwoording, VO-raad, Utrecht
De heer Wik Jansen, CVO Driebergen
De heer Fritz Spliethof, accountmanager KPC Groep, Den Bosch
Mevrouw Dorien Tange-Verveld, adviseur zorg & kwaliteit, VU medisch centrum, Amsterdam
Mevrouw E. Hal, directeur basisschool Liduina, Den Haag

Aanwezigen panelbespreking Onderwijsraad 16 mei 2008

De heer Arti Bos, lid directie Emmaus College Rotterdam
De heer Cor van Dalen, instellingsdirecteur van de Interconfessionele Scholengroep Westland, Naaldwijk
Mevrouw Frum van Egmond, directeur De Noordwijkse school, Noordwijk
Mevrouw Claudia Heijting, directeur vmbo De Boogschutter, Amersfoort
Mevrouw Rola Hulsbergen, rector Aloysiuscollege, Den Haag
De heer Kees Kloet, rector Christelijk Lyceum Veenendaal
Mevrouw Riemke Leusink, rector Christelijk Lyceum Zeist
Mevrouw Francis Loos van der Ree, directeur De Noordwijkse school, Noordwijk
Mevrouw Sietske de Spaey, directeur basisschool De Bras, Den Haag
De heer Herman Riekert, directeur Joannesschool, Naaldwijk
Mevrouw Mariëtta Vermaas, directeur basisschool De Klinker, Oud-Beijerland

Aanwezigen panelbesprekingen Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven 15 mei 2008:

De heer Lex Albers, De Basis
De heer Gert Jan Alberts, CNV Onderwijs, Utrecht
De heer Theeuw Ambagts, Gemeente Bergen op Zoom
De heer Robert van den Boezem, VO-raad, Utrecht
De heer Ton Boomsma, Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Houten
De heer Gijs van Dijk, Algemene Onderwijsbond (AOB), Utrecht
Mevrouw Marja van Graft, Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO), Enschede
De heer Gerhard Groen, Gemeente Emmen
De heer Pieter Hendrikse, OMO-Tilburg
De heer Maurits Huigslot, PO-Raad, Utrecht
Mevrouw Rini Kamp, Stichting Vivente, Zwolle
De heer Pieter van Keulen, Kind en Onderwijs Rotterdam
Mevrouw Marleen van der Lubbe, Cito, Arnhem

Mevrouw Lieke Meijs, Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO), Enschede
De heer Wout Neutel, Besturenraad, Voorburg
De heer Pontier, Gemeente Haarlemmermeer, Hoofddorp
De heer Jan Rijkers, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
De heer Jerome Schellings, CNV Onderwijs, Utrecht
De heer Pieter Schoenmakers, Ingrado, Arnhem
De heer Scholten, Stichting Archipel, Zuthpen
Mevrouw Klaasje Smit, PCO Dalfsen
De heer Martin Uunk, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Mevrouw Rianne Voesten, Cito, Arnhem

Panel in samenwerking met de PO-Raad op 8 oktober 2008

De heer J. Berens, Raad van Toezicht PO-Raad/Basisschool Het Blokhuus, Hoevelaken
De heer T. Hoedemaker, ATO-scholenkring Den Bosch
De heer W. Kaizer, Stichting Katholiek Onderwijs INOS, Breda
Mevrouw C. Kervezee, PO-Raad, Utrecht
De heer W. Peeks, Onderwijscentrum Zuid Gelderland, Nijmegen/WEC Raad, Utrecht
De heer K. van Putten, Lucas Onderwijs, Den Haag
De heer H. Vleerbos, Almeerse Scholen Groep, Almere
De heer J. de Vos, Proloog, Leeuwarden
Mevrouw S. Walvisch, PO-Raad, Utrecht
De heer W. Wever, Stichting Vivente, Zwolle

Panel in samenwerking met de VO-raad op 23 september 2008

De heer D. van Bennekom, Alliantie Voortgezet Onderwijs voor Nijmegen en het Land van Maas en
Waal, Nijmegen
Mevrouw A. Haijkens, VO-raad, Utrecht
Mevrouw D. Hoekstra-de Jong, Rythovius College, Tilburg
Mevrouw M. de Jonge, RSG Simon Vestdijk, Harlingen
De heer L. Scholtus, VMBO Greijdanus College, Meppel
De heer S. Slagter, VO-raad, Utrecht
Mevrouw M. Smits, Bestuurscommissie Voortgezet Openbaar Onderwijs, Apeldoorn
De heer L. Spelt, Marnix College, Ede
De heer C. Vreugdenhil, SG De Nieuwe Veste, Coevorden en Hardenberg
De heer J. Langbroek, CSG Het Noordik, Almelo

Extern schriftelijk commentaar

Mevrouw F. Geijssel, Universiteit van Amsterdam
De heer R. Martens, Open Universiteit/Universiteit Leiden
De heer J. Scheerens, Universiteit Twente
Mevrouw R. van Schoonhoven, Actis Advies, Rotterdam
Mevrouw L. Sontag, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg
De heer M. Wilke, Sociaal-Economische Raad, Den Haag/BMC Advies Management, Amersfoort

Bijlage 1

Adviesvraag

Onderwijsraad
t.a.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

O N D E R
N O S S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Den Haag

Ons kenmerk
VO/OK/2008/84704

- 9 DEC 2008

Onderwerp
Adviesaanvraag opbrengstgerichtheid.

Bijlage(n)

Geachte heer van Wieringen,

In *Samen werken, Samen leven*, het beleidsprogramma van het kabinet voor de periode 2007-2011, is de ambitie vastgelegd om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten. Een van de maatregelen die het kabinet daartoe neemt is het "duidelijker omschrijven wat leerlingen/deelnemers aan het eind van de verschillende schoolsoorten moeten kennen en kunnen." Verder krijgt "kennis in de inhoudelijke eisen van het voortgezet onderwijs een zwaarder accent" en komt er "meer aandacht voor taal en rekenen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs."

Het kabinet wil de komende periode bijdragen aan opbrengstgericht onderwijs en waar nodig de opbrengstgerichtheid van het onderwijs versterken. Opbrengstgerichtheid is zowel een proces- als een productambitie. Om goede onderwijsresultaten te (blijven) boeken, is het belangrijk dat scholen meer halen uit de opbrengsten van het onderwijs. Scholen die opbrengstgericht werken, volgen de ontwikkeling van leerlingen en passen het onderwijs aan de behoeften en capaciteit van leerlingen aan. Een hulpmiddel hierbij is het leerlingvolgsysteem. Het accent bij opbrengstgerichtheid ligt bij de basisvakken, maar beperkt zich echter niet tot cognitieve opbrengsten. Opbrengstgerichtheid doortrekt het hele curriculum, en ook de minder meetbare onderwijsopbrengsten, bijvoorbeeld de maatschappelijke doelen van het onderwijs zoals sociale vaardigheden en burgerschap. Graag wil ik u verzoeken daar in het advies expliciet aandacht aan te geven.

De centrale vraag voor het advies luidt als volgt:

Hoe kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs en de overheid ervoor zorgen dat het onderwijs meer opbrengstgericht wordt en wat is daarbij een goede balans tussen regelgeving met betrekking tot het onderwijsproces en regelgeving met betrekking tot de producten en opbrengsten van het onderwijs?

Deze vraag valt uiteen in vier deelvragen:

- 1) Welke factoren op het niveau van de school bevorderen duurzaam de opbrengstgerichtheid, zowel in 'de klas' als in de school als geheel? Wat is daarbij een effectieve verantwoordelijkheidsverdeling tussen leraren enerzijds en management en bestuur anderzijds?
- 2) Welke factoren of mechanismen op andere niveaus in het onderwijssysteem bevorderen dat scholen opbrengstgericht werken? Denk bijvoorbeeld aan de rol van ondersteunende instellingen, de rol van de Inspectie, de invloed van centrale toetsen, en horizontale verantwoording aan stakeholders.
- 3) Hoe kan de overheid die factoren en mechanismen beïnvloeden om opbrengstgerichtheid te bevorderen? Welke instrumenten zijn effectief?
- 4) Is het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' bruikbaar om de rol van de overheid af te bakenen en om de instrumenten te bepalen die de overheid kan gebruiken? In verschillende adviezen heeft de raad gewezen op een heldere demarcatie tussen procesvoorschriften ('hoe') en productvoorschriften ('wat'). Helpt deze demarcatie bij het stimuleren van opbrengstgerichtheid? Kunnen procesvoorschriften vervallen en zo ja welke als productvoorschriften worden aangescherpt?


Wij verzoeken u dit advies in het vierde kwartaal van 2008 uit te brengen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sharon A.M. Dijkma

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 2

Overzicht overige voorschriften primair en voortgezet onderwijs

Huisvesting

Met betrekking tot huisvesting van scholen zijn zes wetten en besluiten, hoofdzakelijk afkomstig van het ministerie van VROM, van belang, mogelijk aangescherpt op gemeentelijk niveau.

- De Wet op de Ruimtelijke ordening (VROM, 1962) beperkt de autonomie van scholen om te bepalen waar zij hun (nieuwe) schoolgebouwen of uitbreidingen neerzetten. Scholen moeten werken binnen de kaders van het landelijk, provinciaal en gemeentelijk planologisch beleid, en de geldende structuur- en bestemmingsplannen, en voldoen aan gemeentelijke exploitatieverordeningen.
- Het Bouwstoffenbesluit bodem en oppervlaktewater (VROM, 1995) bevat regels en beperkingen met betrekking tot het op of in de bodem of in het oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen.
- Het Bouwbesluit 2003 voorziet vervolgens in een scala aan bouweisen die betrekking hebben op de vormgeving en inrichting van het schoolgebouw, zoals fysieke veiligheid, brandveiligheid, vluchtwegen en toegankelijkheid. Mede wegens deze bouweisen (met name toegankelijkheidseisen), en vanwege aanscherpingen middels Gemeentelijke Bouwverordeningen, zijn de kosten voor materiële instandhouding van scholen de laatste jaren fors toegenomen.
- Er zijn gemeentelijke verordeningen inzake de gebruikersvergunning of gebruikstoestemming voor een inrichting waar meer dan vijftig mensen tegelijkertijd aanwezig zijn (gebruikstoestemming).
- In het kader van de modernisering van de algemene regels zal het ministerie van VROM de voorschriften aangaande brandveilig gebruik van bouwwerken landelijk uniformeren en laten aansluiten op het Bouwbesluit 2003. Dit jaar nog zal het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit, 2008) op basis van de Woningwet ingaan.
- Het Arbeidsomstandighedenbesluit (SZW, OCW, BZK, VWS, Justitie, Defensie, Minister-President, 1997) bevat een aantal regels op het gebied van huisvesting met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van het personeel bij hun werkzaamheden. Voorbeelden zijn het gebruiksvoorschrift, de veiligheid qua bouw, het gebruik en onderhoud, met regelmatige controles en herstel van gebreken. Ook zijn er voorschriften aangaande de temperatuur en luchtverversing, verlichting, weren van zonlicht, en lawaai.

Veiligheid leerlingen

Naast wetten met betrekking tot de huisvesting bevatten nog twee wetten voorschriften aangaande de veiligheid en fysieke en geestelijke gezondheid van leerlingen (en de volksgezondheid).

- De Infectieziektewet (1998) van VWS stelt in artikel 7 een meldingsplicht in voor infectieziekten; waarbij hoofden van scholen het optreden van infectieziekten dienen te melden bij de GGD.

- In het kader van de Wet op de jeugdzorg (2004, art. 3b) geeft de Provinciale Stichting Jeugdzorg advies aan en draagt bij aan de deskundigheidsbevordering van en onderhoudt contacten met onder andere onderwijsvoorzieningen voor jeugdigen, om vroegtijdige signalering van problemen te bevorderen.

Ten slotte is er, ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van de leerlingen, een GGD-richtlijn Beoordelen van ventilatie scholen, gebaseerd op het Bouwbesluit (VROM, 2003) en op gezondheidkundige CO₂-toetswaarden uit het Landelijk Centrum Medische Milieukunde (LCM) Standpunt.