

Advies

Naar doelmatiger onderwijs



Naar doelmatiger onderwijs

Zes manieren om het doelmatigheidsbesef in het onderwijs te versterken

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 twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Naar doelmatiger onderwijs, uitgebracht aan de minister en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20090262/934, november 2009

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2009.

ISBN 978-90-77293-93-5

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister en de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Oriëntatie
20090262/934

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 13 november 2009

Uw kenmerk

Doorklassificatie

Onderwerp
Advies Naar doelmatiger onderwijs

Mijnheer de Minister, mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Naar doelmatiger onderwijs* aan.

Hoe kunnen we doelmatig werken aan onderwijskwaliteit? Doelmatigheid is geen doel op zichzelf, het is zaak met de huidige middelen die het onderwijs ter beschikking staan een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau tot stand te brengen. Daarover gaat dit advies. Doelmatigheid is geen begrip dat leraren bij voorkeur zullen gebruiken en toch zoeken ook leraren en hun directies in heel veel gevallen en in heel veel projecten naar de beste inzet van middelen om een onderwijsdoel te verwezenlijken.

Doelmatigheid kan meer aandacht krijgen en de eerste manier is om het doelmatigheidsbesef op alle niveaus van het onderwijs te bevorderen. Hierbij hoort volgens de raad kennis over de kosten van het onderwijs op het niveau van de dagelijkse praktijk. Hierbij hoort volgens de raad eveneens een situatie waarin met die kennis iets kan worden gedaan, een situatie waarin op een basisniveau in de schoolorganisatie mogelijkheden zijn om middelen anders en beter in te zetten. Leraren en hun directe coördinatoren dienen de kennis en de beleidsruimte te hebben alternatieven tegen elkaar af te wegen, op zoek te gaan naar doelmatigheid in hun context.

Doelmatigheid kan ook bevorderd worden voor de school of het onderwijsinstituut als geheel. Is elke inzet van middelen duidelijk te verbinden met activiteiten in het primaire proces, met het leren van leerlingen en studenten? Ook bij onderwijsvernieuwing is de vraag naar doelmatigheid van belang. Vernieuwing met extra middelen is interessant, maar interessanter is vernieuwing met inzet van enkel de huidige middelen. Hoe ver komen we met deze middelen?

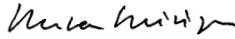
Het advies beschrijft verschillende manieren om het doelmatigheidsbesef binnen scholen te vergroten, om te komen tot doelmatiger onderwijs. Doelmatig werken binnen onderwijs is belangrijk en wenselijk, zeker nu. Maar doelmatigheid is geen doel op zich en kan daarom niet als enige criterium worden gehanteerd. Het gaat erom de door de samenleving ter beschikking gestelde huidige middelen op de beste manier in te zetten, zodat meer ruimte ontstaat voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs, verzorgd door vakbekwame en gemotiveerde leraren en docenten.

Oms.kermerk
20090262/934

Pagina
2/2

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan het streven naar doelmatiger onderwijs met gevoel voor de juiste maatvoering.

Met beleefde groet,



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



Drs. A. vander Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Naar doelmatiger onderwijs	13
1.1 Zorgen over het onderwijsniveau en het rendement van onderwijs	13
1.2 Stijgende kosten van onderwijs, zorgen over beheersing van bureaucratie	14
1.3 Leraren worden schaarser, lerarenberoep staat onder druk	15
1.4 Omschrijving van begrippen en vraagstelling	19
1.5 Gevolgde werkwijze en leeswijzer	21
2 Doelmatigheid in overhead en bureaucratie en verhoging van het rendement	23
2.1 Bureaucratie: opbouwen van referentiepunten, benchmarkstudies	23
2.2 Rendementsverbeteringen in het onderwijs	26
2.3 Samenvatting en conclusie	31
3 Doelmatig werken door leraren: beleid en doorwerking	33
3.1 Recent lerarenbeleid	33
3.2 Initiatieven van andere actoren	36
3.3 Specifiek beleid om het lerarentekort te ondervangen	37
3.4 Doorwerking van lerarenbeleid	42
3.5 Samenvatting en conclusie	47
4 Initiatieven uit het veld	50
4.1 Acht initiatieven	50
4.2 Meninge n uit het veld, reacties op webdiscussies	64
4.3 Toetsing aan de literatuur	65
4.4 Conclusies: belemmeringen en aangrijpingspunten	69
5 Conclusies en aanbevelingen	76
5.1 Conclusies	76
5.2 Aanbevelingen	78
Afkortingen	84
Literatuurlijst	85
Geraadpleegde deskundigen	91
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	93

De kwaliteit van het onderwijs staat voorop. Wordt de kwaliteit ook doelmatig bereikt? Kan het onderwijs met de huidige middelen meer kwaliteit realiseren? Is er in het onderwijs een voldoende besef van doelmatigheid, is er voldoende kennis van de kosten van het onderwijs op het praktische niveau? Doelmatigheid is in de optiek van de raad een legitieme invalshoek, maar niet de enige. Het gaat erom publieke middelen met de juiste maatvoering in te zetten, zodat ruimte ontstaat voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs, verzorgd door vakbekwame en gemotiveerde leraren.

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

De samenleving verwacht veel van onderwijs, maar de opbrengsten van onderwijs blijken geen gelijke pas te kunnen houden bij deze verwachtingen. Daarnaast zijn de kosten van het onderwijs gestegen, wat heeft geleid tot een kritische blik op bureaucratie binnen onderwijsinstellingen. Verder is sprake van een toenemende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt, zeker in bepaalde vakken en bepaalde regio's. Deze ontwikkelingen noodzaken ertoe te zorgen voor doelmatiger onderwijs. Daaronder wordt in dit advies verstaan: uitgaande van de huidige middelen een verhoging van onderwijskwaliteit tot stand brengen (betere en/of hogere opbrengsten in brede zin) *zonder inzet van extra middelen*. Daarbij ligt een accent op de inrichting van het primaire proces (het onderwijsproces) en de rol van de leraar daarin.

Het ontbreekt op dit moment aan empirische evidentie over hoe onderwijs doelmatiger kan. De raad richt zich daarom in dit advies vooral op een belangrijke voorwaarde, het versterken van doelmatigheidsbesef. Er is wel gekeken naar mogelijkheden om de doelmatigheid in het onderwijs te vergroten. Gekeken is naar mogelijkheden om bureaucratie en overhead tegen te gaan, naar maatregelen die beogen het rendement van scholen te verhogen en naar personeels- en hrm-beleid (human resources management) van scholen.

Bevindingen: weinig aandacht voor doelmatigheid

De omvang van bureaucratie en overhead binnen onderwijsinstellingen is tot nu alleen aan een gemiddelde norm afgemeten. Er zijn geen vergelijkingen bekend tussen prestaties van scholen met zeer verschillende uitgaven voor overhead. Doelmatigheidswinst van scholen is daarom hier op korte termijn niet zozeer te verwachten. Wel is het nodig meer kennis op te bouwen over verschillen in bureaucratie en overhead tussen scholen. Door middel van vergelijking, 'benchmarking', kunnen geleverde onderwijsprestaties goed worden afgezet tegen bestede middelen.

Het verhogen van het rendement van scholen krijgt veel aandacht, zowel van beleidsmakers als van de scholen zelf. Er worden diverse maatregelen genomen. De kosten van deze maatregelen krijgen echter zelden expliciete aandacht. Daardoor is onbekend welke maatregelen bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

Er is veel ruimte voor scholen om te bepalen hoe zij hun personeel willen inzetten. Scholen kunnen binnen de cao's zelf bepalen welke functies zij inzetten, hoe hun functiebouwwerk eruit ziet en welk loopbaan- en beloningsbeleid zij voeren. Enkele cao-afspraken, bijvoorbeeld over maximum aantal lesuren en over taakbeleid perken deze ruimte in. Zij werken belemmerend in de zoektocht naar doelmatiger onderwijs.

De overheid heeft de afgelopen twee decennia veel stimulansen gegeven om het loopbaanperspectief van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren. Ook is veel aandacht uitgegaan naar het bevorderen van professioneel personeels- en hrm-beleid binnen deze onderwijssectoren. Op beide onderdelen zijn de nodige stappen gezet binnen de scholen, maar er zijn ook aandachtspunten. Personeels- en hrm-beleid verdienen verdere aandacht, zowel in het primair en voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Het volgen en beoordelen van het functioneren van onderwijspersoneel is gemeengoed, maar vooral in primair en middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dit nog weinig op basis van bereikte onderwijsprestaties. Ook verbinden scholen lang niet altijd consequenties aan personeelsbeoordelingen, noch in positieve noch in negatieve zin.

Accent op onderwijskwaliteit bij onderwijsvernieuwing

Streven naar doelmatig(er) onderwijs is momenteel binnen onderwijs beslist nog geen gemeengoed. Leraren en scholen nemen veel initiatieven om hun onderwijs te vernieuwen en te verbeteren, maar daarbij krijgt doelmatigheid weinig aandacht. Scholen en leraren zijn vooral gericht op onderwijskundige vernieuwing en/of -verbetering. Deze vernieuwingen gaan in de praktijk vaak gepaard met extra kosten en extra inzet van mensen. Verder valt op dat zeker in primair en voortgezet onderwijs doorgaans weinig aandacht wordt besteed aan de organisatorische kanten van onderwijsvernieuwing. Mogelijk kunnen extra kosten worden voorkomen door meer aandacht te besteden aan het mee veranderen van de schoolorganisatie.

Gering kostenbesef door onvoldoende inzicht in kosten

Op basis van de gevoerde gesprekken en de literatuurstudie constateert de raad vooral in het primair en voortgezet onderwijs een gering besef van doelmatigheid. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in kosten. Er is weinig kennis over de feitelijke kosten van het onderwijs op niveau van de klas, de groep, de afdeling. Men weet vaak niet wat een bepaalde onderwijsinrichting kost aan inzet van mensen en gebruikte middelen en hoe dat wellicht ook anders zou kunnen. Ook inzicht in de feitelijke tijdsbesteding van onderwijspersoneel ontbreekt in veel gevallen, zowel bij schoolleiders als bij leraren. Tijdschrijven komt in het onderwijs niet of nauwelijks voor. Leraren hebben bovendien doorgaans een veelheid aan taken. Gezien de gedrevenheid van leraren zal eventueel ontstane ruimte zich doorgaans snel vullen met andere eveneens zinvolle bezigheden.

Huidige cultuur binnen onderwijs werkt belemmerend

Het advies besteedt tevens aandacht aan enkele meer dieperliggende factoren die het lastig maken om de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten. Eerst en vooral is er de leraar die voor zijn of haar leerlingen het beste wil. De raad vindt dit een essentieel kenmerk van goed onderwijs. Maar dat mag geen reden zijn om kostenoverwegingen niet aan de orde te stellen.

Het onderwijs kent meer dan andere sectoren een gelijkheidscultuur. Er bestaat een sterke voorkeur voor een organisatie waarbinnen geldt: 'ieder doet hetzelfde, ieder kan hetzelfde en ieder verdient hetzelfde'. In zo'n cultuur past het niet om verschillen tussen onderwijspersoneel te benoemen, laat staan te benutten. Ook het meten van resultaten wordt vaak als bedreigend ervaren. Dit gelijkheidsdenken kent voordelen maar ook nadelen. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat leraren niet altijd erkenning en waardering ervaren voor hun inzet. Dit is niet bevorderlijk voor de werktevredenheid van leraren. Mensen die zich weinig gewaardeerd voelen voor hun inzet, zullen ook niet sterk gemotiveerd om hun werk doelmatiger te doen.

Een ander belemmerend cultuurkenmerk is dat leraren (in alle sectoren en vooral in het voortgezet onderwijs) nogal individualistisch georiënteerd zijn in hun beroepsuitoefening. Leraren zien zichzelf als relatief autonome, veelzijdige professionals die volledig verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan leerlingen in een bepaald vak of van een bepaald leerjaar. Daar komt bij dat leraren een duidelijk onderscheid maken tussen 'kerntaken' (het geven van onderwijs en het omgaan met leerlingen) en overige taken. Taken waarbij niet direct leerlingen zijn betrokken, bijvoorbeeld administratieve taken, beschouwen zij al snel als (onnodig) papierwerk dat hen afleidt van hun eigenlijke werk. Leraren zijn moeilijk te motiveren om zich te verantwoorden over tijdsbesteding en verrichte taken. Zicht hierop is echter onmisbaar om te achterhalen hoe werkzaamheden doelmatiger kunnen.

Door de cultuur binnen onderwijs en de manier waarop het werk van leraren is ingericht, hebben maatregelen die in andere sectoren de doelmatigheid verhogen, in het onderwijs nauwelijks effect gehad. De cultuur speelt waarschijnlijk eveneens een rol bij de hoge werkdruk die veel leraren ervaren. Leraren zijn sterk gemotiveerd voor het geven van onderwijs, maar voelen zich te weinig gewaardeerd voor hun inzet; de schoolleiding heeft ook niet altijd een goed zicht op hun tijdsbesteding, zoals dat ook omgekeerd het geval is. Leraren verrichten hun werkzaamheden bovendien vooral individueel. Een hoge werkdruk staat streven naar doelmatiger onderwijs in de weg. Dit pleit voor maatregelen die gericht zijn op het nuanceren van deze cultuur en het nadenken over andere, aanvullende of vervangende wijzen van organisatie van het werk.

Zes manieren om het doelmatigheidsbesef te bevorderen

Op basis van de literatuur en de praktijkvoorbeelden ziet de raad een aantal aangrijpingspunten om vooral het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken en te komen tot doelmatiger onderwijs:

- onderwijsvormen met meer mogelijkheden tot variatie zoals grotere groepen leerlingen, verzorgd door meer leraren met verschillende functies;
- professioneel personeels- en hrm-beleid met aandacht voor doelmatig werken;
- vormen van leren van groepsgenoten ('peer tutoring') en samenwerkend leren;
- inzet van e-learning en ict (informatie- en communicatietechnologie) voor het verzorgen van onderwijs; en
- gebruik van referentiepunten (benchmarking) met name het navolgen van de voorhoedes op deze vergelijkingen.

1. Gerichte aandacht voor doelmatigheid bij onderwijsverbetering en innovatie

De eerste aanbeveling luidt dat leraren en scholen en gerichter kunnen werken aan projecten waarbinnen één of meer van de bovengenoemde aangrijpingspunten centraal staan. Binnen deze projecten zouden onderwijskundige vernieuwing en organisatieverandering in onderlinge samenhang aandacht moeten krijgen. Middels dergelijke projecten kan binnen scholen

kostenbewustzijn groeien en kan men expertise opbouwen met doelmatiger onderwijs. Dergelijke projecten zijn bovendien een belangrijk middel om een cultuurverandering binnen scholen te realiseren.

De raad beveelt de minister tevens aan duidelijk aan te geven welke innovaties prioriteit hebben in aansluiting op de strategische kwaliteitsagenda's. In deze innovaties mag meer geïnvesteerd worden; alle overige innovaties zouden budgetneutraal moeten worden uitgevoerd.

Alle aangrijpingspunten sluiten aan op initiatieven die scholen en leraren momenteel al ondernemen. De raad kiest hier doelbewust voor, dit vergoot de kans op bredere navolging van de initiatieven. Ook al vinden momenteel al dergelijke initiatieven plaats, de raad vindt het wel belangrijk dat de minister dergelijke initiatieven gerichter stimuleert en daarbij sterker stuurt op kosteneffectiviteit.

2. Stimuleer leren van variatie en vergelijking

Doelmatigheid moet worden gezocht en dat kan vooral door het vergelijken van kosten en resultaten van verschillende aanpakken. De raad pleit er daarom voor scholen en instellingen te stimuleren tot meer variatie binnen en tussen projecten, zodat scholen kunnen vergelijken. Dat kan bijvoorbeeld door meer projecten op verschillende locaties uit te voeren, waarbij in elk project een ander aangrijpingspunt centraal staat.

Projecten dienen vanzelfsprekend goed te worden gevolgd en onderzocht. Om onnodig werk en kosten te besparen geeft de raad de suggestie om bij regelingen projectvoorstellen in twee stappen te beoordelen. Eerst wordt een globaal projectvoorstel inhoudelijk beoordeeld. Pas na toekenning wordt het project verder uitgewerkt, inclusief een vergelijkende onderzoeksopzet voor monitoring en evaluatie. Tot slot vraagt de raad gerichte aandacht voor de verspreiding van de opgebouwde kennis over doelmatiger onderwijs richting na- en bijscholingsinstituten, de leraren en lerarenopleidingen. De verantwoordelijkheid hiervoor kan expliciet worden belegd bij een partij, bijvoorbeeld een kenniscentrum onderwijsdoelmatigheid of een onderzoeksinstituut.

3. Stimuleer het ontwikkelen van instrumenten die inzicht geven in kosten

Po- (primair onderwijs) en vo-scholen (voortgezet onderwijs) zijn niet altijd in staat doelmatig te werken, omdat het hen veelal ontbreekt aan inzicht in gemaakte kosten voor het verzorgen van hun onderwijs. De raad beveelt aan om instrumenten te laten ontwikkelen die op een toegankelijke manier inzicht geven in deze kosten. Goede voorbeelden uit de mbo-sector (middelbaar beroepsonderwijs) zijn Onderwijscalculator en Match4You. Hiermee zijn instellingen en docententeams in staat om systematischer en meer kostenbewust na te denken over de gewenste of gebruikte onderwijsinrichting en de daarbij benodigde inzet van onderwijsgevend personeel. De overheid kan stimuleren door gebruikersvriendelijke instrumenten ook voor primair en voortgezet onderwijs te laten ontwikkelen.

Binnen scholen en instellingen kan meer werk worden gemaakt van het in kaart brengen van huidige bestedingen. Tijdschrijven is daarbij onmisbaar. Tijdschrijven vormt voor vele andere, hoger opgeleide beroepsbeoefenaars een regulier onderdeel van hun werk. Zowel de leraar zelf als collega's en leidinggevenden krijgen hiermee zicht op de feitelijke inzet van mensen en middelen. Dit bevordert tevens het gesprek over alternatieve inzetmogelijkheden.

4. *Doelmatigheid beter inpassen in hrm-beleid*

Ook goed hrm-beleid kan bijdragen aan doelmatiger onderwijs. Dit stelt in staat kwaliteiten van leraren beter en doelmatiger te benutten. De raad beveelt de minister aan instellingen en scholen (nog meer) te stimuleren tot professioneel hrm-beleid. Daarbij horen de volgende stappen:

- heldere criteria formuleren die aangeven waaraan de school hecht als het gaat om leraarsfunctioneren, gerelateerd aan de doelen en visie van de school;
- zorgen voor brede informatie-inwinning over het functioneren van leraren, zowel kwantitatief (bijvoorbeeld leerlingprestaties) als kwalitatief (bijvoorbeeld resultaten van tevredenheidsenquêtes en 360 graden terugkoppeling);
- op vaste momenten bespreken en beoordelen van een scala aan prestatie- en evaluatiegegevens over leraarsfunctioneren, aan de hand van de genoemde criteria; en
- een vervolg geven aan beoordelingen, ofwel in negatieve zin (aanspreken, begeleiden, bijscholing, uitplaatsen, overplaatsen of ontslag) ofwel in positieve zin (belonen, bieden van verdere professionalisering en/of bieden van doorgroeimogelijkheden).

De raad geeft grote scholen en instellingen de suggestie mee hrm-beleid lager in de organisatie te beleggen, daar waar ook de meeste ervaring met betere en betaalbaarder alternatieven kan worden opgedaan. Ook de financiële verantwoordelijkheid voor delen van hrm-beleid kan op een lager niveau worden belegd. Zo ontstaat ook op een lager niveau kostenbewustzijn en de gewoonte om verschillende inzetmogelijkheden tegen elkaar af te wegen.

Wanneer de school beschikt over goede instrumenten voor het (half)jaarlijks in beeld brengen van onderwijsopbrengsten en leraarsfunctioneren, kan prestatiebeloning van leraren op teamniveau worden overwogen. Prestatiebeloning is een kosteneffectieve manier om scholen en leraren te prikkelen tot hogere onderwijsprestaties. Het heeft een positief effect op de verschillende soorten onderwijsresultaten en het werkplezier van leraren en kan daarmee bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

5. *Vraag scholen/instellingen jaarlijks rekenschap te geven van hun doelmatigheidsverbeteringen*
Scholen en instellingen nemen jaarlijks hun bestedingen kritisch onder de loep. Waar kan meer kwaliteit worden gerealiseerd met de beschikbare middelen? Scholen kunnen dit aspect ook meenemen in hun verantwoording aan de Inspectie. De vraag of bestedingen doelmatiger kunnen zijn, krijgt in het toezicht van de Inspectie weinig aandacht. De raad pleit ervoor dit uitdrukkelijker te gaan doen. Dit betekent dat scholen en instellingen laten zien en kunnen onderbouwen dat zij zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit hebben gerealiseerd, gegeven hun beschikbare budget. Ook geven zij aan welke alternatieven zij niet hebben gekozen vanwege redenen van doelmatigheid. Het onderlinge leerproces binnen en tussen scholen in de zoektocht naar doelmatiger alternatieven wordt hierdoor bevorderd.

In aanvulling hierop beveelt de raad aan voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kostengevoelige referentiepunten (benchmarks) op het terrein van onderwijs en personeel (verder) te laten ontwikkelen. Benchmarking vergroot het doelmatigheidsbesef, stelt in staat tot vergelijken en draagt bij tot een oordeel over de doelmatigheid. Bovendien zijn belanghebbenden dankzij benchmarking in staat de school scherp te houden. Overigens dienen daarbij scholen de mogelijkheid te hebben zich niet alleen te vergelijken met het gemiddelde van alle scholen, maar ook met het gemiddelde van scholen die het beste presteren.

Ook is de raad er een voorstander van om scholen te vragen een eigen streefprofiel op te stellen op grond van landelijke referentiepunten. Dit streefprofiel omvat bij voorkeur naast streefcijfers ook inhoudelijke beschrijvingen van gewenste resultaten. Scholen verantwoorden zich vervolgens over hun eigen presteren ten opzichte van dit inhoudelijke streefprofiel.

6. *Betrek sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden bij versterking van doelmatigheidsbesef*

Sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden kunnen een actievere rol gaan spelen in het streven naar meer besef van doelmatigheid in onderwijs. De minister kan de sociale partners hierop aanspreken en hen vragen hieraan aandacht te besteden. De sociale partners kunnen doelmatigheid betrekken in het overleg over de cao-afspraken. Momenteel bevatten de cao's voor primair en vooral voor voortgezet onderwijs verschillende afspraken die het streven naar doelmatigheid lastig maken of zelfs belemmeren; bijvoorbeeld afspraken over maximale lesomvang, vakanties en taakbeleid. Om doelmatig te kunnen werken zijn ruimere en meer flexibele arbeidsvoorwaarden gewenst. Ruimere afspraken geven teams en organisatie-eenheden meer mogelijkheden om te zoeken naar de beste inzet van mensen en middelen en de met dit zoekproces gepaard gaande leermogelijkheden voor leraren te benutten.

Drie ontwikkelingen geven aanleiding om te streven naar doelmatiger onderwijs. Er zijn zorgen over de onderwijskwaliteit, de kosten voor onderwijs stijgen en er is sprake van een toenemend lerarentekort. Onder doelmatiger onderwijs wordt in dit advies verstaan: hogere onderwijskwaliteit realiseren, zonder inzet van extra middelen. Het hoofdstuk licht toe waarom vooral is nagegaan hoe het besef van doelmatigheid binnen onderwijs kan worden versterkt.

1

Naar doelmatiger onderwijs

1.1 Zorgen over het onderwijsniveau en het rendement van onderwijs

Dit advies gaat over doelmatigheid in het onderwijs. Voor de duidelijkheid: doelmatigheid nastreven is wat anders dan bezuinigen. Dit advies gaat *niet* over hoe kan worden bezuinigd binnen het onderwijs. Doelmatigheid staat bovendien nooit op zichzelf maar altijd in dienst van een ander doel. De manier waarop een bepaald doel wordt bereikt, kan meer of minder doelmatig zijn. Bijvoorbeeld: Wordt zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit op een doelmatige manier gerealiseerd? Of is de toegankelijkheid en keuzevrijheid in het onderwijs op een doelmatige manier georganiseerd? Doelmatigheid is daarmee een belangrijk criterium waarop gelet moet worden bij het inrichten van onderwijs en bij het beoordelen en afwegen van verschillende inrichtingen.

Doelmatigheid vraagt de aandacht omdat veel wordt verwacht van het onderwijs. Nederland wil internationaal gezien een toppositie als kenniseconomie innemen. Er moeten meer hoger opgeleiden komen, er is een hoger ambitieniveau nodig voor alle onderwijsniveaus, aanwezige talenten moeten meer worden benut en voortijdige uitval moet worden voorkomen. Niet alleen bij beleidsmakers, maar ook in de samenleving leven hoge ambities. Veel ouders willen het hoogste schoolniveau voor hun kind en verwachten aandacht voor brede talentontwikkeling.

De bereikte resultaten van onderwijs komen een eind in de goede richting. De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk (subtop), maar het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid is volgens PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) de laatste jaren gegroeid. Daarnaast zijn de wiskundeprestaties (van vooral meisjes) de afgelopen tien jaar gedaald. Ook de resultaten van toetsen van de taal- en rekenvaardigheden van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs zijn een reden tot zorg. Ten opzichte van het buitenland presteren Nederlandse kinderen tot vijftien jaar nog steeds goed. Op enkele ranglijsten is Nederland echter wel gezakt ten opzichte van een aantal jaren geleden. Afgaande op cognitieve leerprestaties daalt het onderwijsniveau in Nederland op enkele onderdelen licht in vergelijking met andere landen. In het advies *De stand van educatief Nederland 2009* (2009) constateert de Onderwijsraad “een internationale

afkalking van onze positie in de top van het niveau van kennis en vaardigheden” (p.78) in de richting van de subtop.

Een hardnekkig probleem vormt het relatief lage rendement van onderwijs.¹ Er bestaan zorgen over het grote aantal voortijdige schoolverlaters. Een grote groep jongeren verlaat zonder startkwalificatie het onderwijs. In 2006-2007 ging het in totaal om 52.700 jongeren, in 2007-2008 gaat het volgens voorlopige cijfers om 48.800 jongeren. Twee derde van de voortijdige schoolverlaters is afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs, vooral uit opleidingen op niveau 1 en 2 en uit de beroepsopleidende leerweg.² Voortijdig schoolverlaten speelt ook in het voortgezet onderwijs: een derde van de voortijdige schoolverlaters is uit het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) afkomstig. In de meeste gevallen gaat het om vmbo-leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen.³

1.2 **Stijgende kosten van onderwijs, zorgen over beheersing van bureaucratie**

Oplopende kosten van onderwijs

Naast zorg over het rendement van onderwijs bestaat er zorg over de oplopende kosten ervan. Ook dit vraagt om meer aandacht voor doelmatiger onderwijs. De kosten in het onderwijs zijn vooral gestegen als gevolg van een relatief achterblijvende productiviteit van scholen. Volgens het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007) is de productiviteit van scholen, afgemeten aan cognitieve onderwijsprestaties, in de periode 1995–2004 jaarlijks met gemiddeld 0,9% gedaald. Als belangrijke oorzaken noemt het SCP het feit dat opleidingen steeds langer duren en kleinere klassen kennen.⁴ Hierbij speelt een rol dat onderwijs een relatief arbeidsintensieve vorm van dienstverlening is. De arbeidsproductiviteit in het onderwijs laat zich niet eenvoudig verhogen zoals in de industrie. In andere sectoren is de productiviteit wel gestegen, waardoor onderwijs en leraren naar verhouding duurder zijn geworden. De salarissen van leraren zijn gemiddeld gezien meegestegen met het salarisniveau in andere sectoren. Conform de wet van Baumol gaat daardoor een steeds groter deel van het nationaal inkomen naar onderwijs.

Bij de opgelopen kosten voor onderwijs speelt eveneens een rol dat de samenleving hogere en meer uiteenlopende eisen stelt aan scholen. Er wordt veel verwacht van scholen, zowel als het gaat om kwalificeren voor vervolgonderwijs en/of arbeidsmarkt, als om socialisering en burgerschapsvorming.⁵ Scholen worden bovendien in toenemende mate geacht hun onderwijsaanbod af te stemmen op een onderling diverse groep leerlingen. Leerlingen verschillen toenemend in leerstijl, tempo en ambities, maar ook in achtergrond (thuisstaal en cultuur) en talenten. Scholen bieden bijvoorbeeld aan een brede range van zorgleerlingen een zo veel mogelijk passend onderwijsaanbod. Eén van de gevolgen hiervan is dat een toenemend aantal leerlingen met lichamelijke beperkingen en/of psychische problemen op een reguliere school onderwijs volgt.

1 Onder rendement wordt hier verstaan: het aandeel leerlingen of studenten dat binnen een bepaald aantal jaren een startkwalificatie of eindexamen heeft behaald.

2 Inspectie van het Onderwijs, 2009, p. 260.

3 Inspectie van het Onderwijs, 2009, p.260.

4 In 1995 was de gemiddelde groepsomvang in het primair onderwijs 22 leerlingen en in het voortgezet onderwijs ruim 17 leerlingen per leraar-fte. Dit is in 2006 gedaald naar respectievelijk minder dan 17 en 15. Van het middelbaar beroepsonderwijs zijn geen cijfers over 1995 bekend, maar ook daar is sprake van een dalende trend. De benchmark mbo 2007 vermeldt een leerling-leraarverhouding van 17,9 leerlingen per docent. Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008c, p.53.

5 Onderwijsraad, 2008a.

Verder bestaat er sinds enige jaren zorg over bureaucratie en overhead binnen onderwijs. Velen vrezen een toename van bureaucratie en overhead als gevolg van deregulering en autonomievergroting. In 2004 laaide een discussie op onder politici, onderwijsbestuurders en vakbonden over de besteding van geld in het onderwijs. Sommigen stelden dat van iedere onderwijseuro een steeds groter deel wordt besteed aan beleid en organisatie (secundaire processen) in plaats van aan 'de handen in de klas' (het primaire proces).⁶ Dit vermoeden kon op dat moment echter niet empirisch worden aangetoond. Voor de Onderwijsraad vormde dit in 2004 reden om een verkenning uit te brengen.

De verkenning en het achterliggende onderzoek uit 2004 richtten zich op alle onderwijssectoren, met uitzondering van het speciaal onderwijs.⁷ De resultaten lieten zien dat in de begrotingen en de bestedingen van onderwijsinstellingen zich een verschuiving heeft voorgedaan van het primaire naar het secundaire proces. Het macrobudget voor de gehele onderwijssector is sinds 1990 toegenomen, maar deze toename is vooral ten goede gekomen aan secundaire onderwijstaken. Voor deze verschuiving is een duidelijke oorzaak aan te wijzen, namelijk de decentralisering waarbij taken en budgetten van de rijksoverheid bij gemeenten, onderwijsinstellingen en schoolbesturen komen te liggen. Hierdoor zijn de administratieve en beheerslasten op deze niveaus toegenomen. De Onderwijsraad pleitte voor waakzaamheid als het gaat om de toenemende bureaucratie. Over een langere periode bezien zijn extra middelen voor het onderwijs zelden ten goede gekomen aan het primaire proces.⁸ Ook krijgen scholen zelf vaak onvoldoende prikkels om te zorgen voor een optimale omvang van hun overhead, om zo hun middelen doelmatig te besteden. Naar aanleiding van het onderzoek adviseerde de raad in 2004 om kostendoelmatigheid tot een vast onderdeel van de sectorplannen te maken en op te nemen in de bekostigingsdialoog met de hogeronderwijsinstellingen. Daarnaast pleitte de raad voor meer onderzoek naar kostendoelmatigheid in alle onderwijssectoren. Tot slot werd aanbevolen om internationale referentiepunten ('benchmarks') te laten ontwikkelen voor leerling- of studentgebonden kosten, die ter beschikking zouden moeten komen aan de instellingen en besturen.

Deze laatste aanbeveling werd direct opgepakt. Tussen 2005 en 2007 werden voor de vier onderwijssectoren benchmarkonderzoeken uitgevoerd naar bureaucratie. De onderzoeken kregen een vervolg in verschillende maatregelen en initiatieven bedoeld om scholen en instellingen te stimuleren tot doelmatiger besteding van onderwijsmiddelen en om de aandacht voor kosteneffectiviteit te vergroten (zie verder hoofdstuk 2).

1.3 Leraren worden schaarser, lerarenberoep staat onder druk

Een derde ontwikkeling die noodzaakt na te denken over de vraag hoe onderwijs doelmatiger zou kunnen, vormt de schaarste aan leraren.⁹ Vooral in bepaalde vakken en regio's (de Randstad en de vier grote steden) doen zich tekorten voor. Het onderwijs kampt overigens al enige jaren met een larentekort en dit tekort zal naar verwachting de komende jaren op onderdelen verder toenemen. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo stroomden er tot voor kort relatief weinig nieuwe leraren in, als gevolg van een geringe belangstelling voor het lerarenberoep. De huidige leraren zijn daardoor van een relatief hoge leeftijd. In alle onderwijssectoren is het aantal vijftigplussers gegroeid; zij zullen de komende tien á vijftien jaar met (pre)pensioen gaan. Dit gecombineerd met de achterblijvende instroom van nieuwe leraren en een toename van

⁶ Onderwijsraad, 2004.

⁷ Instituut voor Onderzoek van Onderwijsuitgaven, 2004.

⁸ Instituut voor Onderzoek van Onderwijsuitgaven, 2004.

⁹ Bronnen: Aa, Hulst & Kogel, 2008; Regioplan 2008; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e, 2009d.

het aantal voltijds lerarenbanen, zal de komende jaren leiden tot oplopende spanning op de arbeidsmarkt voor leraren.

Hieronder volgen enkele cijfers voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps-onderwijs over de groei van het aantal voltijdbanen en de groei van het aantal vijftigplussers (gemeten in 2008).

- In het primair onderwijs is sprake van een groei van 25% van het aantal voltijdbanen. Daarnaast is hier een grote aanwas van het aantal jonge leraren, maar ook een verdubbeling van het aantal vijftigplussers onder leraren (totaal 36%).
- In het voortgezet onderwijs is een groei van 20% van het aantal voltijdbanen. Ook hier doet zich een grote toename voor van het aantal jonge docenten (relatief groter dan in het primair onderwijs), maar ook hier zien we een groei van het aantal vijftigplussers; 43% van alle leraren is vijftig jaar of ouder.
- In het middelbaar beroepsonderwijs is het aantal voltijdbanen gegroeid met 5%; hier is een daling te zien van het aantal leraren tussen 35 en 50 jaar en een verdubbeling van het aantal 50-plussers (totaal 56%).

De huidige economische recessie maakt het mogelijk tijdelijk gemakkelijker om leraren te werven, maar zal de oplopende spanning niet kunnen tegengaan. De *Nota Werken in het Onderwijs 2010* stelt dat de huidige economische situatie een 'forse trendbreuk' is waardoor de ontwikkelingen in de nabije toekomst niet goed zijn in te schatten.¹⁰ Het is niet mogelijk om op dit moment meer nauwkeurig aan te geven hoe de arbeidsmarkten van de verschillende sectoren zich zullen ontwikkelen. Kijkend naar de huidige onderwijsarbeidsmarktsituatie wijst de nota op twee hoofdlijnen. "Enerzijds blijven op de (middel)lange termijn de zorgen over het voorzienere leraartekort onverminderd van kracht. Gezien de leeftijdsopbouw van leraren zal de uitstroom naar (pre)pensioen nog lang hoog blijven. De vraag om vervanging blijft de komende jaren bovengemiddeld hoog (...). Anderzijds biedt de huidige economische situatie op korte termijn ook kansen" (p.27). Bijvoorbeeld doordat meer mensen een overstap van de marktsector naar het onderwijs zullen ambiëren, of doordat de instroom naar de lerarenopleidingen zal toenemen en meer afgestudeerden ook zullen kiezen voor een baan binnen het onderwijs.

Zeker op de korte termijn noodzaken de tekorten ertoe te voorkomen dat ze leiden tot een verlies van onderwijskwaliteit. Dit vormt geen eenvoudige opgave. De leraartekorten leiden er momenteel toe dat vo-scholen onder- of onbevoegde leraren inzetten en dat er veel lessen uitvallen.¹¹ Beide zaken zijn niet bevorderlijk voor de onderwijskwaliteit. Bevindingen van de Inspectie wijzen erop dat scholen die kampen met leraartekorten vaker lagere prestaties behalen, en relatief meer zittenblijvers en/of relatief veel voortijdige schoolverlaters kennen.¹² Deze constatering is des te zorgelijker omdat de kans groot is dat vooral leerlingen in kwetsbare posities zullen worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van het leraartekort, zoals lager gekwalificeerde leraren en lesuitval. De leraartekorten spelen immers sterker in bepaalde onderwijssectoren (bijvoorbeeld het vmbo) en spelen ook vooral in achterstandswijken in

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009d.

¹¹ 76% van alle lessen wordt gegeven door een leraar die bevoegd is voor dat vak. Nog eens 7% wordt gegeven door een benoembare leraar (een leraar in opleiding of een zij-instromer). De overige 17% van de lessen wordt gegeven door iemand die daartoe niet bevoegd is óf door iemand die voor een ander vak bevoegd is, maar aan wie het tijdelijk is toegestaan om les te geven in dat vak, op grond van artikel 33.3 van de WVO (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009d). Wat betreft het aantal lessen dat uitvalt, hierin is recent veel verbeterd. Uit onderzoek van de Inspectie op vo-scholen (uitgevoerd in schooljaar 2007-2008) blijkt dat bijna twee derde van de onderzochte vo-scholen in alle leerjaren voldoende onderwijstijd heeft geprogrammeerd. Op ruim een kwart van de scholen voldeed de gerealiseerde onderwijstijd aan de wettelijke vereisten. Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007; 2009b.

¹² Inspectie van het Onderwijs, 2008; 2009a.

de grote steden.¹³ In ieder geval dwingen de tekorten scholen ertoe de leraren die zij in dienst hebben, zo doelmatig mogelijk in te zetten, bijvoorbeeld als taaldeskundige of als begeleider van onderwijsassistenten.

Lerarenberoep: waardering, werkdruk en werktevredenheid

Het onderwijs kampt niet alleen met te weinig leraren, ook het lerarenberoep zelf staat onder druk. Dit bemoeilijkt inspanningen om mensen enthousiast te maken voor het leraarschap. De maatschappelijke waardering voor het beroep lijkt te dalen (al bestaat hierover geen consensus), er zijn kritische geluiden te horen over de kwaliteit van leraren, en leraren zelf zijn kritisch over de werkdruk.

Over de maatschappelijke waardering van het lerarenberoep bestaan tegenstrijdige berichten. Kijkend naar de media kan een daling in waardering worden geconstateerd. Ook de meest recente *Onderwijsmeter* meldt dat de maatschappelijke waardering voor het leraarschap afneemt. “Burgers maken zich hier in vergelijking met voorgaande jaren veel meer zorgen om. Burgers zelf hebben naar eigen zeggen wel veel waardering voor de taak die de leraar op zich neemt, maar vinden de leraar niet erg vakbekwaam.”¹⁴ De auteurs suggereren dat burgers waardering hebben voor de omstandigheden waarin een leraar moet werken, maar ook vinden dat de vakbekwaamheid van de leraar afneemt. Ook blijkt uit de *Onderwijsmeter* dat het leraarschap inboet aan populariteit in vergelijking met voorgaande jaren. “Burgers zeggen dat het vak niet aansluit op hun capaciteiten en dat de arbeidsomstandigheden van het leraarschap hen niet aanstaan.”¹⁵ Uit ander onderzoek blijkt echter geen dalende maatschappelijke waardering voor het lerarenberoep. In het sociale stratificatieonderzoek is de plaats van leraren redelijk constant over een langere periode. In de beroepenrangorde neemt het beroep van de leraar basis-onderwijs al vele jaren de positie 42 (van 166) in.¹⁶ En uit een recent onderzoek van het SCP onder ruim 2.700 vo-leraren blijkt dat de meeste leraren (76%) trots zijn op het leraarsberoep.¹⁷

Daarnaast zijn er kritische geluiden te horen over het niveau en de kwaliteit van de huidige (aankomende) leraar. Het aantal academisch opgeleide leraren is de laatste decennia sterk teruggelopen. Het SCP meldt dat van de oudere leraren (55-plussers) 40% een overwegend vakinhoudelijke opleidingsachtergrond heeft. Ongeveer een kwart heeft een universitaire achtergrond en driekwart is in het bezit van één of meer mo-aktes. Van de leraren die jonger zijn dan 35 jaar heeft slechts 19% een universitaire opleiding. Ook de opleiding zelf van jongere docenten is veranderd. De opleiding van de oudere docent was nog overwegend vakinhoudelijk gericht, in de hbo-opleidingen (hoger beroepsonderwijs) van de jongere docenten ligt een groter accent op pedagogische, didactische en beroepsgerichte vaardigheden.¹⁸ Er is kritiek te horen op deze accentverschuiving in de hbo-opleiding en daarmee kritiek op de kwaliteit van veel aankomende leraren.¹⁹ Ook wordt erop gewezen dat het niveau van de instromende studenten aan lerarenopleidingen lager is geworden. In vergelijking met vroeger is het aandeel

13 Boom, 2007.

14 Plantinga, Schildmeijer & Bruxvoort, 2008.

15 Ibidem.

16 De status van het beroep leraar is in 2006 in vergelijking met 1986 niet of nauwelijks veranderd. Een po-leraar stond in 1982 op de 42^e plaats in de rangorde van het maatschappelijk aanzien van 116 beroepen; in 2006 is deze positie ongewijzigd. Ook de leraar in het vmbo behield nagenoeg dezelfde positie: van plaats 33 in 1982 naar plaats 34 in 2006. Wel is de positie van de gymnasiumdocent gedaald. In 1982 stond een gymnasiumdocent op plaats 17; in 2006 staat hij op de 22^e plaats. Bron: Groenewegen, Hansen, Sixma, Krol, Weegen & Ultee, 2007.

17 Vogels, 2009.

18 Vogels, 2009.

19 Neut, Schilt-Mol & Steensel, 2007.

mbo- (middelbaar beroepsonderwijs) en havo-gediplomeerden in de pabo-instroom toegenomen.²⁰ Meer getalenteerde studenten kiezen eerder voor opleidingen als techniek, rechten, medicijnen of bedrijfskunde.²¹ Hierbij speelt een rol dat de concurrentie tussen opleidingen sterk is toegenomen. Er zijn inmiddels tal van opleidingen die toegang geven tot interessante en goed betaalde banen.

Het lerarenberoep staat tevens onder druk vanwege de ervaren werkdruk. Diverse studies laten dit zien. Personeels- en mobiliteitsonderzoek geeft aan dat slechts 18% van de leraren tamelijk of zeer tevreden is over de werkdruk.²² Voor alle overheidspersoneel gezamenlijk is daarentegen 37% tamelijk of zeer tevreden over de werkdruk. Een studie van Regioplan naar de tijdsbesteding van onderwijsgevenden in het voortgezet onderwijs meldt eveneens een hoge werkdruk.²³ Ook de Barometer Onderwijs, een onderzoek dat in het schooljaar 2008-2009 werd uitgevoerd onder 2.300 docenten van alle onderwijssectoren, wijst op een hoge werkdruk onder leraren.²⁴ 68% van de leraren die aan dit onderzoek meededen noemt de werkdruk als het grootste probleem in het onderwijs. Ook vinden respondenten van dit onderzoek dat de werkdruk de afgelopen jaren is gegroeid. Het SCP-onderzoek onder vo-leraren geeft een iets positiever beeld. Hieruit blijkt dat leraren redelijk tevreden zijn over hun beroep, zij scoren als het gaat om werktevredenheid gemiddeld 3,6 op een 5-puntsschaal. De werkdruk en de soms grote klassen vormen wel bronnen van onvrede.²⁵

De toenemende druk op het lerarenberoep dwingt onderwijsinstellingen na te denken over het takenpakket en de inzet van leraren; is bijvoorbeeld een herdefiniëring van het takenpakket nodig of meer differentiatie daarbinnen?

Is werken in het onderwijs echt zo zwaar?

Ja, zegt Roeland van Westerop. In het onderwijs is werkdruk het belangrijkste probleem. Hij is docent aardrijkskunde op de Goudse Scholengemeenschap Leo Vroman, een school voor mavo, havo en vwo. Het gaat niet om de lessen. Hij heeft een fulltime baan, dat betekent dat hij 27 lessen geeft van 45 minuten. Het gaat om alles wat eromheen zit. Vergaderen, nakijken, voorbereiden. Je hebt nooit pauze. Een doorsnee week is 48 (klok) uur werken, verdeeld over zes dagen. (...)

De meeste tijd gaat op aan de zorg voor leerlingen. Hij heeft er rond de 260: 9 klassen. Veel brugklassers, hij is ook brugklasmentor van 29 leerlingen. Die hebben veel aandacht nodig, want alles is nieuw.

Veel tijd gaat op aan vergaderen. Met het brugklassenteam tien keer per jaar. Met het mentorteam één keer per maand. Met de vakgenotensectie één keer per week. Dan zijn er drie keer per jaar rapportvergaderingen. Dan worden alle 1.200 leerlingen van de school besproken. In zo'n week is er elke dag tot half tien 's avonds een vergadering. Toch zou hij niet minder willen vergaderen. Want vergaderen geeft inzicht, je hebt overleg nodig met je collega's, je moet over je vak praten.

Bron: NRC Next, 29 oktober 2008, *Docent over zijn werkdruk*. Japke-d. Bouma

20 Aa, Hulst & Vermeulen, 2009.

21 Gennip & Vrieze, 2008 (p.11 en 12).

22 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008.

23 Bernds, Rigter & Ploeg, 2008.

24 Van de docenten die aan dit onderzoek meededen is 22% werkzaam in het primair onderwijs; 38% is werkzaam in het voortgezet onderwijs en 16% is werkzaam in het middelbaar beroepsonderwijs (Aalten & Sahadat, 2009).

25 Vogels, 2009.

Samenvattend constateert de raad zorgen over het rendement van onderwijs, een behoorlijke stijging van de kosten voor onderwijs en leraren en een verwachte schaarste aan leraren. Daarnaast zijn er verschillende signalen dat de maatschappelijke waardering van het lerarenberoep op de kortere termijn afneemt. Er klinken kritische geluiden over de kwaliteit van de leraren en leraren zelf klagen vooral over een hoge werkdruk. De raad vindt dit zorgelijke ontwikkelingen, gelet op de hoge Nederlandse ambities om een leidende rol als kenniseconomie te gaan vervullen. De genoemde ontwikkelingen stellen beleidsmakers en scholen voor de uitdaging ervoor te zorgen dat onderwijs wint aan doelmatigheid, liefst met gunstige gevolgen en in ieder geval zonder negatieve consequenties voor het lerarenberoep. Bijvoorbeeld (onbedoelde) negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en de arbeidssatisfactie van leraren. In de volgende paragraaf wordt een omschrijving gegeven van doelmatig onderwijs en lichten we de centrale adviesvraag verder toe.

1.4 Omschrijving van begrippen en vraagstelling

Omschrijving van doelmatigheid en doelmatig onderwijs

Doeltreffendheid (effectiviteit) gaat over de mate van doelverwezenlijking. In hoeverre slaagt het onderwijs erin zijn doelen te verwezenlijken? Als het doel is leerlingen zo veel mogelijk binnen boord te houden en te voorkomen dat zij uitvallen, dan is onderwijs doeltreffend (of effectiever) wanneer er minder of geen leerlingen uitvallen. Bij *doelmatigheid* (efficiency) gaat het om de verhouding tussen doelrealisering en de middelen die daarvoor worden ingezet, vooral de financiële middelen. Kosteneffectiviteit is dus tevens belangrijk bij doelmatigheid. Het gaat bij doelmatigheid om de verhouding tussen enerzijds gerealiseerde opbrengsten of geleverde kwaliteit en anderzijds gemaakte kosten. Hoe is de verhouding tussen bijvoorbeeld schooluitval of onderwijsprestaties (datgene wat is geleverd) en de benodigde inzet aan personeel, leermiddelen en overhead? Naarmate deze verhouding gunstiger is (bijvoorbeeld zo min mogelijk uitval, zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit tegen zo gering mogelijke kosten), is het onderwijs doelmatiger.

De inzet van dit advies is om met een bepaalde hoeveelheid aan beschikbare middelen zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit te realiseren. Zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit wordt daarbij gezien vanuit het perspectief van zowel de leerling als de leraar. In het advies wordt uitgegaan van de volgende omschrijving van doelmatig onderwijs. Onderwijs wint aan doelmatigheid wanneer meer of hogere opbrengsten (cognitief en sociaal) worden gerealiseerd met inzet van dezelfde middelen of wanneer het omgekeerde het geval is: dezelfde opbrengsten realiseren met minder middelen.²⁶

Aandacht voor doelmatig(er) onderwijs ongepast?

Een leraar wil het beste voor zijn of haar leerlingen. Dit streven naar het beste hoeft echter niet te betekenen dat over de middelen daartoe geen debat gevoerd hoeft te worden. Zoeken naar doelmatig onderwijs vormt volgens de raad een legitiem streven. Onderwijs is mogelijk dankzij publieke middelen waarmee te allen tijde doelmatig dient te worden omgegaan. De raad constateert echter dat doelmatigheid een beladen term is in onderwijskringen. Streven naar doelmatig(er) onderwijs wordt vaak gezien als iets dat haaks staat op streven naar betere onderwijskwaliteit.

²⁶ Omschrijving ontleend aan Algemene Rekenkamer, 2005.

Tijdens de voorbereiding van dit advies ontstond de indruk dat veel onderwijsmensen moeite hebben met het aan de orde stellen van de vraag of onderwijs doelmatiger kan. Soms waren reacties op het stellen van deze vraag defensief en niet-begrijpend: alsof men nu geld over de balk gooit, alsof leraren zich niet hard genoeg inzetten en alsof hun betrokkenheid bij leerlingen tekort zou schieten. Volgens de raad spelen hierbij twee zaken een rol. Ten eerste wordt doelmatiger onderwijs vaak ten onrechte geïnterpreteerd als 'goedkoper onderwijs'. Dit kan op weinig enthousiasme rekenen, want goedkoper onderwijs, zo is de gedachte, betekent in veel gevallen ook kwalitatief minder onderwijs. Een hiermee samenhangende opvatting is dat onderwijsverbetering of -vernieuwing alleen mogelijk is met inspanningen *die extra geld kosten*. Oftewel: verbetering of vernieuwing van onderwijs kan alleen worden gerealiseerd wanneer extra middelen en/of meer personeel worden ingezet. Weinigen in het onderwijs zijn de overtuiging toegedaan dat verbetering van onderwijs mogelijk is door middelen en personeel anders, doelmatiger in te zetten.

Streven naar doelmatiger onderwijs is dus nog geen gemeengoed in onderwijskringen, al is hierin wel een verandering gaande. Zo zijn alle onderwijssectoren actief om te zorgen voor meer transparantie in de informatievoorziening over behaalde resultaten en het rendement, onder meer aan de hand van referentiepunten (zie hierover hoofdstuk 2). Tegelijkertijd staat de huidige cultuur binnen scholen en onderwijsinstellingen, zeker onder onderwijsgevend personeel, nog ver af van het denken over doelmatigheid. Vooral onderwijsgevend personeel heeft doorgaans weinig inzicht in en oog voor de kosten die gemoeid zijn met het verbeteren van onderwijs (zie hierover hoofdstuk 4).

Gaandeweg de voorbereiding van dit advies bleek bovendien dat er nauwelijks empirische evidentie is voor de vraag wat bijdraagt aan doelmatiger onderwijs.²⁷ Dit en de constatering dat op dit moment bij scholen en onderwijsgevend er weinig sprake is van doelmatigheidsbesef, vormden de aanleiding het onderwerp van dit advies te verschuiven. In plaats van de vraag: hoe kan het onderwijs doelmatiger worden?, is het accent verschoven naar: hoe kan het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs worden vergroot?. Besef van het belang van doelmatigheid en gericht zijn op doelmatig(er) werken zijn immers cruciale randvoorwaarden om te komen tot doelmatiger onderwijs.

Dit advies richt zich dan ook op de vraag hoe het denken en handelen in onderwijs in termen van doelmatigheid kan worden bevorderd. Daaronder wordt verstaan: het belang van doelmatig werken onderschrijven en gericht zijn op vergroting van doelmatigheid in onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat het juiste personeel op de juiste plaats wordt ingezet of door de keuze van lesvormen beter af te stemmen op het beoogde doel ervan, bijvoorbeeld zowel grootschalige 'hoorcolleges' of 'luisterlessen' programmeren als kleinschalige oefenpractica of 'hulplessen'. Wat is de meest doelmatige combinatie van werkvormen voor welk doel en welke groep leerlingen of studenten? Bij streven naar doelmatiger werken gaat het in dit advies vooral om: gericht zijn op onderwijsverbetering (betere en/of hogere opbrengsten in brede zin) *zonder inzet van extra middelen*. Daarbij ligt een accent op de inrichting van het primaire proces (het onderwijsproces) en de rol van de leraar daarin.

Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraag in dit advies is: hoe kan het denken en handelen in onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) in termen van doelmatigheid worden

²⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009c.

bevorderd? Daarnaast wordt ingegaan op mogelijkheden om doelmatigheid in het onderwijs te vergroten, bijvoorbeeld door het rendement van scholen te vergroten, door bureaucratie en overhead in te perken of door ervoor te zorgen dat onderwijspersoneel doelgerichter wordt ingezet of efficiënter kan werken.

De centrale vraagstelling van de staatssecretaris is uiteengelegd in verschillende deelvragen. Deze zijn geformuleerd met het oog op de volgende accenten die de raad wil leggen:

- ruimte voor het primair proces (handelen van de leraar); deelvraag 1,3 en 4;
- vooral leerwegen verbeteren, niet per se verkorten; deelvraag 2;
- leren werken met kostenbesef en kosten-batenafwegingen, en dit voor alle actoren in het onderwijs (leerling/student, docent, schoolleider/bestuurder, ministerie); deelvraag 5.

De geherformuleerde deelvragen zijn:²⁸

1. Bureaucratie: In hoeverre is het beleid gericht op het tegengaan van een teveel aan bureaucratie en onnodige overhead? Draagt het beleid ertoe bij dat leraren meer tijd kunnen besteden aan onderwijs aan en contacten met leerlingen?
2. Rendement: Wat wordt gedaan om het rendement van onderwijsinstellingen, voorbeeldsgewijze in het middelbaar beroepsonderwijs te verhogen? Wat doen leraren in deze sector om minder uitval te realiseren en wat zijn de effecten van genomen maatregelen?
3. Personeel en hrm (human resources management): Wat is op dit terrein het landelijke beleid en welke landelijke initiatieven worden genomen om middels een andere inzet van personeel te komen tot doelmatiger onderwijs? Wat is de doorwerking van landelijk beleid binnen scholen kijkend naar de inzet van personeel?
4. Wat zijn ervaringen binnen instellingen met initiatieven gericht op doelmatiger onderwijs? Welke veranderingen in het primaire proces en in de inzet van onderwijsgevend personeel voeren instellingen door om hun onderwijs beter en/of doelmatiger te maken? Wat zijn de resultaten en welke belemmeringen ervaren de instellingen hierbij? Wat zijn, op grond van deze ervaringen, aangrijpingspunten voor doelmatiger onderwijs?
5. Doelmatigheidsbesef: Wat kunnen de bewindslieden, de instellingen zelf en eventueel andere actoren doen om het doelmatigheidsbesef te vergroten en (op termijn) de doelmatigheid van het onderwijs te verhogen?

1.5 Gevolgde werkwijze en leeswijzer

Ter voorbereiding van dit advies zijn verschillende stappen gezet. Ten eerste is een literatuurstudie verricht. Ten tweede zijn gesprekken gevoerd met diverse experts, schoolleiders en vertegenwoordigers van relevante organisaties uit het veld (zie bijlage). Ter aanvulling op de gesprekken is informatie uit het veld verzameld via drie webdiscussies, twee via Linked In en een via de website van de Onderwijsraad. In de derde plaats is een zogenoemde versnellingskamer over het thema onderwijs anders organiseren gehouden. Hieraan namen deel vertegenwoordigers van de drie onderwijssectoren (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs), van de lerarenopleidingen, van de vakbonden, en van het SBO (Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt), en wetenschappers en beleidsmakers (zie de bijlage). Tot slot is een concepttekst van een eerdere versie uitgebreid besproken met en becommentarieerd door twee adviseurs van het IVA (beleidsonderzoek en advies).

²⁸ Deze geherformuleerde adviesvragen wijken af van de oorspronkelijk geformuleerde adviesvragen van de staatssecretaris. Ze dekken wel nog steeds deze vragen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt het beleid aan de orde dat is gericht op het tegengaan van een teveel aan bureaucratie en overhead. Dit hoofdstuk gaat daarnaast in op maatregelen om het rendement van mbo-instellingen te verhogen. In hoofdstuk 3 staat het landelijke lerarenbeleid centraal. In hoofdstuk 2 en 3 komt tevens de vraag aan de orde wat de effecten zijn van het beleid. In hoeverre dragen maatregelen bij aan het versterken van het doelmatigheidsbesef binnen scholen en instellingen? Hoofdstuk 4 gaat in op initiatieven die scholen en instellingen zelf ondernemen om hun onderwijs doelmatiger te maken. Daarbij beperken we ons tot initiatieven die zich richten op het primaire proces. Welke belemmeringen ervaren scholen hierbij en wat is te zeggen over de effecten? De gevonden effecten worden getoetst aan wetenschappelijk onderzoek. Op grond hiervan worden enkele aangrijpingspunten geformuleerd voor doelmatiger onderwijs. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen.

Afgemeten aan een gemiddelde norm is de omvang van overhead en bureaucratie in het onderwijs niet bovenmatig hoog. Doelmatigheidswinst van scholen is hier op korte termijn niet te verwachten. Door middel van vergelijking, benchmarking, kunnen geleverde onderwijsprestaties goed worden afgezet tegen bestede middelen. Het is nodig meer kennis op te bouwen over verschillen in bureaucratie en overhead tussen scholen. De overheid kan een ondersteunende rol spelen bij (verder) laten ontwikkelen van referentiepunten (benchmarks).

2 Doelmatigheid in overhead en bureaucratie en verhoging van het rendement

2.1 Bureaucratie: opbouwen van referentiepunten, benchmarkstudies

In 2004 verschijnt de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* van de Onderwijsraad. De verkenning en de achtergrondstudie brengen veel tweeweg. De bewindslieden vinden in hun beleidsreactie dat hier een serieus vraagstuk ligt dat meer aandacht verdient. De vier onderwijssectoren (primair, voortgezet en hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) voelen zich in het defensief gedrongen en laten benchmarkonderzoeken uitvoeren naar bureaucratie. In de onderzoeken wordt per sector een eigen werkwijze gevolgd, waardoor de uitkomsten beperkt onderling vergelijkbaar zijn.

Alle vier de studies pleiten voor een zorgvuldige en genuanceerde benadering van bureaucratie.²⁹ 'Bureaucratie' is een breed begrip; het kan gaan over administratieve lastendruk en regeldruk, maar ook over de interne bedrijfsvoering van scholen. De zorg van de samenleving is vooral gericht op het laatste. Om die reden richten de studies zich op de 'overhead' van scholen. In de po- (primair onderwijs) en vo-studie wordt overhead omschreven als "de inzet van middelen, die niet direct aan het primaire proces kunnen worden toegerekend".³⁰ Bovendien wordt erop gewezen dat overhead en bureaucratie een negatieve connotatie hebben, terwijl beide voor een organisatie noodzakelijk en nuttig zijn. Overhead als verschijnsel is relatief: de vraag of een organisatie te veel overhead heeft, is afhankelijk van de omvang van de gehele organisatie en van de omvang van het primaire proces daarbinnen (de uitvoering). Daarbij geldt bovendien dat het onderscheid tussen het primaire en het secundaire proces in het onderwijs diffuus is.

²⁹ Huijben & Rosmalen, 2007; Hulst, Blank & Koot, 2007a, 2007b; Pricewaterhouse Coopers & Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2006). We beperken ons hier tot de studies die zijn gericht in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

³⁰ Hulst, Blank & Koot, 2007a, 2007b.

Binnen de studies is op verschillende manieren getracht uit te gaan van een meer integrale benadering van overhead, om aan bovengenoemde punten tegemoet te komen. In de po- en vo-onderzoeken is berekend hoe groot de optimale omvang van overhead is door een empirische relatie te leggen tussen ingezette middelen, onderwijsproductie (aantal leerlingen en onderwijsresultaten) en achtergrondkenmerken. Het blijkt niet mogelijk om een eenduidige norm voor het optimale aandeel overhead voor een po- of vo-school vast te stellen. De mbo-studie bevat onderling vergelijkbare informatie over de prestaties van de mbo-instellingen aan de hand van drie 'bouwstenen', namelijk succes (onder meer gemeten aan de hand van aantal behaalde diploma's en aantal deelnemers), financiële prestaties en deelnemersoordeel. Bij de financiële prestaties wordt inzicht geboden in de kostenstructuur van de instellingen. De mbo-studie legt echter geen expliciete relatie tussen bestede middelen en bereikte resultaten, waardoor geen duidelijkheid ontstaat over de vraag of er een teveel aan overhead is.

De studies over primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs bevatten allen informatie over het aandeel kosten gemaakt voor personeel, uitgesplitst naar directie en management, indirect onderwijsondersteunend personeel, direct onderwijsondersteunend personeel en onderwijzend personeel. De studies verricht in primair en voortgezet onderwijs geven tevens enig zicht op de vraag of er sprake is van een teveel aan overhead, gelet op geleverde onderwijsprestaties en/of de omvang van de organisatie. Het blijkt dat in primair en voortgezet onderwijs de omvang van 'onnodige overhead' meevalt. De benchmarkstudie verricht in het voortgezet onderwijs concludeert dat er geen sprake is van een overmaat aan overhead/management.³¹

De minister reageert positief op de benchmarkstudies.³² Door beter zicht te krijgen op de omvang van overhead (en bureaucratie) kan hierover een meer rationele discussie worden gevoerd. De benchmarks voor overhead zijn zowel landelijk als voor instellingen zelf goed bruikbaar. Bestuurders van instellingen krijgen inzicht in de eigen positie ten opzichte van de landelijke cijfers en kunnen op zoek gaan naar 'best practices', dat wil zeggen instellingen die met relatief weinig overhead goede onderwijsprestaties realiseren. Dergelijke onderlinge vergelijkingen stellen tevens in staat uitspraken te doen over de vraag of bestedingen doelmatig zijn geweest.

Vervolg op de benchmarkstudies

De PO-raad, de VO-raad en de MBO Raad geven een vervolg aan de verrichte benchmarkstudies. Voor het primair onderwijs dienen de benchmarks uit 2007 allereerst geijkt te worden. Ook is verdere ontwikkeling ervan nodig. De PO-raad wil de benchmark omvormen tot een instrument waarmee scholen en besturen zichzelf onderling kunnen vergelijken als het gaat om besteding van middelen in relatie tot gerealiseerde kwaliteit.

De benchmarks in het voortgezet onderwijs zijn eveneens bruikbaar voor de instellingen zelf, omdat ze zich niet beperken tot sectorniveau maar ook ingaan op instellingsniveau. Het benchmarkonderzoek wordt om de drie jaar herhaald, om de belasting voor scholen en de kosten te beperken. Herhaling stelt bovendien in staat tot vergelijkingen door de tijd. Daarnaast start de VO-raad het project *Vensters voor Verantwoording*. Dit project beoogt scholen en besturen te stimuleren tot heldere horizontale verantwoording, waarbij instellingen hun resultaatgegevens publiceren aan de hand van een uniforme set van twintig indicatoren. De indicatorenset en achterliggende database komen digitaal via een website beschikbaar. Het instrument bestrijkt

³¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007a.

³² Idem.

vier terreinen: onderwijsprestaties, kwaliteitszorg, effectief onderwijsbeleid en bedrijfsvoering. Indicatoren voor onderwijsprestaties zijn onder meer slaagpercentages, eindexamencijfers en cijfers over voortijdig schoolverlaten. Indicatoren voor de bedrijfsvoering zijn 'overhead in fte' (fulltime equivalent) en 'percentage voor overhead van het totale budget'. De indicatorenset zal worden gevuld door de scholen zelf en door CFI (Centrale Financiën Instellingen) en de Inspectie, wat de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens vergroot.

In het middelbaar beroepsonderwijs verschijnt sinds de eerste studie jaarlijks een mbo-benchmark, die eveneens gegevens bevat op sector- en instellingsniveau. Inmiddels zijn er drie studies verschenen (2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, zie ook paragraaf 2.2). Vooral de gegevens van de tweede en derde benchmark zijn onderling goed vergelijkbaar. In de derde benchmarkstudie zijn voor het eerst ook enkele niet-anonieme benchmarkuitkomsten op de financiële prestaties opgenomen. Daarnaast zijn per instelling deelnemersaantallen opgenomen per niveau, leerweg en sector.

Initiatieven en beleid van het Ministerie van OCW tegen improductieve bureaucratie/overhead

Zoals gezegd wordt in elk van de drie studies overhead op een uiteenlopende manier in kaart gebracht. Aanvankelijk streefde het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) naar een eenduidige definitie van overhead en bureaucratie, die in alle onderwijssectoren zou kunnen worden gebruikt. In oktober 2008 wordt daarover een conferentie gehouden. Aan de conferentie nemen onderzoekers, deskundigen en vertegenwoordigers van de vier sectoren deel. De deskundigen verschillen van mening of meer eenduidige definities van overhead en bureaucratie mogelijk zijn. De conclusie is dat de benchmarks bij voorkeur inzicht geven in de relatie tussen enerzijds overhead/management en anderzijds prestaties van de instelling, de achtergrondkenmerken van leerlingen of studenten en andere omgevingsfactoren. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat het niet altijd mogelijk is om deze relaties vast te stellen.³³ Voor vervolgstappen met de benchmarkstudies laat het Ministerie van OCW het initiatief aan de sectororganisaties zelf.

In de recent verschenen *Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs* (2009c) krijgt 'strategisch informatiebeleid' eveneens aandacht. Het ministerie wil gegevens die zijn opgeslagen in een openbare database bij CFI beter ontsluiten voor instellingen en intermediairs. De betere ontsluiting kan scholen en instellingen stimuleren tot grotere transparantie. Beoogd wordt een proces op gang te brengen waarin scholen en instellingen op basis van harde data zich onderling kunnen en willen vergelijken. Om welke data het daarbij precies zal gaan, wordt nader uitgezocht.

Effecten van beleid en initiatieven

Het ligt voor de hand dat het gebruik van benchmarks het doelmatigheidsbesef bij bestuurders en managers bevordert. Er is echter vooralsnog geen onderzoek verricht naar de effecten van de benchmarkstudies op de onderwijskwaliteit in relatie tot de bedrijfsvoering. Ook zijn geen onderzoeksresultaten beschikbaar over de manier waarop onderwijsinstellingen met dergelijke sturingsinformatie omgaan. De benchmarks en de landelijke prestatiegegevens van vooral de mbo-instellingen bieden wel inzicht in hoe instellingen hun middelen besteden. Duidelijk is welk aandeel wordt besteed aan verschillende categorieën van personeel (onderwijsgevend, direct ondersteunend, indirect ondersteunend en management).

³³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007b.

Er zijn op grond van de benchmarks en de landelijke cijfers (nog) geen ijkpunten bepaald, die behulpzaam zijn om te komen tot een oordeel over de besteding van middelen. Dergelijke gefundeerde ijkpunten stellen in staat om te bepalen of een school of instelling opvallend afwijkt in bepaalde bestedingen. Door bestedingen tevens af te zetten tegen behaalde onderwijskwaliteit kan bovendien een oordeel worden gegeven over de doelmatigheid ervan.

Samenvattend en concluderend: sinds 2004 zijn de nodige stappen gezet om meer zicht te krijgen op de omvang van improductieve bureaucratie en overhead binnen het onderwijs. De verrichte studies laten zien dat binnen geen van de sectoren deze omvang reden tot grote zorg geeft. Toch is de raad van mening dat juist bij bureaucratie het van belang is zich steeds de vraag te stellen of middelen nog wel voldoende doelmatig worden besteed. De aanzienlijke schaalgrootte van de instellingen draagt ook niet bij aan een vanzelfsprekende indamming van overhead. Bureaucratie heeft immers de neiging uit te breiden. In alle onderwijssectoren zijn initiatieven genomen om instellingen in staat te stellen op een transparante en onderling vergelijkbare manier informatie te publiceren over bereikte (onderwijs)prestaties en de besteding van middelen (benchmarking). De raad onderstreept hierbij het belang om als instelling dergelijke gegevens systematisch te verzamelen. Mede op initiatief van de overheid wordt deze informatie ook publiek toegankelijk gemaakt, zodat ouders, leerlingen/studenten en overige belanghebbenden in staat zijn de instellingen kritisch te volgen en zo nodig aan te spreken (horizontale verantwoording). Door deze cijfers jaarlijks te publiceren ontstaat een beeld van eventuele verschuivingen. Er bestaan op dit moment nog geen vooraf vastgestelde ijkpunten op het gebied van een doelmatige bedrijfsvoering en de besteding van middelen.

De raad vraagt aandacht voor de manier waarop benchmarkinformatie wordt gepresenteerd. Benchmarks, het vergelijken van eigen prestatiegegevens met die van anderen, kan immers op verschillende manieren plaatsvinden. Een school kan eigen prestaties afzetten tegen landelijke gemiddelden. Het is ook mogelijk om eigen prestatiegegevens te vergelijken met scholen die het beste presteren op bepaalde terreinen. In dit geval wordt de zogenoemde voorhoedenadering gebruikt, ook wel de 'production frontier approach'. Dit stelt scholen in staat zich te vergelijken met instellingen die vergelijkbare hoge ambities hebben als zij zelf en die erin slagen die ambities ook het beste waar te maken.

In de volgende paragraaf komt beleid aan de orde gericht op het verhogen van het rendement van scholen.

2.2 Rendementsverbeteringen in het onderwijs

Een onderdeel van doelmatigheidsbeleid van instellingen en van de overheid is al langere tijd het rendementsbeleid. Hierbij wordt vaak gekeken naar uitval, wisseling en diplomering van een cohort instromende leerlingen of studenten. Iedere onderwijssoort heeft aandacht voor rendement. In dit advies wordt exemplarisch gekeken naar de onderwijssoort die hier waarschijnlijk de moeilijkste opgave heeft: het middelbaar beroepsonderwijs. Deze sector heeft de lastigste rendementsopgave gezien de grote variëteit aan instromende leerlingen en studenten. Eerst lichten we het begrip rendement uitbreider toe.

Bij het rendement van een school of opleiding gaat het om 'datgene wat geleverd of bereikt wordt' in relatie tot de daarvoor gebruikte onderwijsduur. De betekenis van rendement overlapt dus deels die van doelmatigheid (geleverde opbrengsten in relatie tot ingezette midde-

len). In beide gevallen (bij rendement en doelmatigheid) gaat om opbrengsten in *brede* zin, zowel opbrengsten voor de individuele leerling als opbrengsten voor de samenleving. Bij rendement wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen leerrendement, intern rendement en extern rendement.

Bij *leerrendement* gaat het om de opbrengsten in de zin van de feitelijk gerealiseerde, inhoudelijke toegevoegde waarde bij leerlingen of studenten, waarbij is gecorrigeerd op leerlingkenmerken en aanvangsniveau van leerlingen of studenten.³⁴ Aan de hand van het leerrendement kan worden nagegaan of de instelling de kwalificatie- en socialisatiefunctie doelmatig vervult. Leerrendement kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in de totale instructietijd per uitgereikt diploma of in totale kosten van personeel en voorzieningen per diploma.

Bij het *interne rendement* gaat het om het aantal bereikte diploma's (geslaagden of afgestudeerden) en de tijd, de middelen, de uitgaven die leerlingen of studenten daarvoor nodig hadden. Indicatoren voor intern rendement zijn bijvoorbeeld de slaagkans van leerlingen of studenten, het aandeel voortijdige schoolverlaters en de gemiddelde verblijfsduur in de opleiding.

Het *externe rendement* ten slotte zegt iets over de mate waarin onderwijs het toeleiden van leerlingen of studenten naar 'vervolgtrajecten' (onderwijs en arbeidsmarkt) doelmatig vervult. De hoogte van het externe rendement wordt sterk bepaald door factoren buiten de invloedssfeer van het onderwijs, zoals de vraag naar arbeid en persoonlijke voorkeuren. In deze paragraaf wordt het externe rendement buiten beschouwing gelaten; we richten ons namelijk op factoren die binnen de invloedssfeer van scholen liggen.

Rendement van mbo-instellingen

De benchmark-mbo geeft informatie over het interne rendement van de mbo-instellingen. Gesproken wordt van het instellingssucces, dat wil zeggen het aantal uitstromers met een diploma, gedeeld door het totaal aantal uitstromers, zowel met als zonder diploma. In 2007 bedroeg het gemiddelde instellingssucces van de mbo-instellingen 67,6%.³⁵ Er zijn verschillen tussen de diverse typen mbo-scholen: de aoc's (agrarische opleidingen centra) behalen de hoogste gemiddelde score op instellingssucces (70,8%), de vakscholen en de roc's een wat lagere gemiddelde score (67%). Bij dit verschil moet worden meegenomen dat de roc's een ruimer palet bieden aan opleidingen dan de aoc's. Ze trekken daarmee een grotere en meer diverse groep aan deelnemers en bieden die ook meer en ruimere overstap- en doorstroommogelijkheden. In alle instellingstypes is het succespercentage van deelnemers op niveau 3 en 4 hoger dan dat van deelnemers op niveau 1 en 2 (zie figuur 1).

³⁴ Deze feitelijk toegevoegde waarde wordt doorgaans alleen uitgedrukt aan de hand van cognitieve leeropbrengsten, omdat opbrengsten op overige domeinen (sociaal en cultureel) veel lastiger kwantitatief zijn weer te geven.

³⁵ MBO Raad, 2009.

Figuur 1: Opbouw instellingssucces naar opleidingsniveau, teljaar 2006-2007

Niveau	Instellingssucces
Niveau 1	64,4%
Niveau 2	62,8%
Niveau 3	71,4%
Niveau 4	69,8%

Percentages hebben betrekking op het totale deelnemersbestand, het was niet mogelijk om uit te gaan van het instellingsgemiddelde

Bron: MBO Raad, 2009

Uit een nadere analyse blijkt dat het instellingssucces op de niveaus 1 en 2 is gestegen. Op niveau 4 is het percentage iets gedaald. Het instellingssucces wordt deels bepaald door factoren buiten de invloedssfeer van de instellingen. Instellingen die bijvoorbeeld door regionale omstandigheden relatief veel deelnemers trekken zonder benodigde vooropleiding (vooral onder het niveau van de basisvorming, leerjaar 1 en 2 van het voortgezet onderwijs) scoren beduidend lager dan gemiddeld. Ook het aantrekken van relatief oudere deelnemers (23 jaar en ouder) verlaagt het instellingssucces.

Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs

Voortijdig schoolverlaten (zonder startkwalificatie het bekostigd onderwijs verlaten) speelt vooral in het middelbaar beroepsonderwijs. In 2006-2007 waren er in totaal 52.700 nieuwe voortijdige schoolverlaters. 35.000 daarvan waren afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs.³⁶ Jaarlijks verlaat een kleine 9% van alle mbo-deelnemers (een op de elf deelnemers) het bekostigd onderwijs zonder startkwalificatie. De niveaus en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs verschillen onderling in percentages voortijdige schoolverlaters. Op grond van gegevens over 2006-2007 en 2007-2008 (voorlopige cijfers) blijkt dat voortijdig schoolverlaten zich vooral voordoet in de opleidingen op niveau 1 (rond 35%) en op niveau 2 (rond 15%). De bol- (beroepsopleidende leerweg) en bbl-opleidingen (beroepsbegeleidende leerweg) op niveau 3 en 4 kennen relatief lage percentages voortijdige schoolverlaters (4,5 tot 6%).

Er blijken grote verschillen te bestaan *tussen de mbo-opleidingen* in het percentage voortijdige opleidings- en schoolverlaters. Een kwart van alle mbo-opleidingen heeft nauwelijks voortijdige schoolverlaters, terwijl op 11% van de opleidingen een vijfde van de deelnemers voortijdig uitvalt. Ook als de vier niveaus afzonderlijk worden bekeken, blijven de verschillen bestaan.³⁷ Nader onderzoek leert dat factoren een rol spelen waarop instellingen niet of beperkte invloed hebben, zoals leerlingkenmerken, het niveau en het type mbo-opleiding. Er spelen echter ook factoren een rol waarop de instellingen wel invloed hebben. Zo wijst de Inspectie op een verband tussen de kwaliteit van de school en het percentage voortijdige schoolverlaters. Scholen die volgens de Inspectie zwak presteren, kennen meer voortijdige uitval dan voldoende presterende scholen. De Inspectie dringt aan op nader onderzoek. Beleid en maatregelen fluctueren sterk tussen regio's en instellingen. Effectevaluaties zijn daarom gewenst en ook goed mogelijk.

³⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2009a.

³⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2009a.

Samenvattend: de doelmatigheid van mbo-instellingen in termen van intern rendement is van verschillende factoren afhankelijk. Deelnemers die zonder diploma instromen, vallen vaker uit. Daarnaast is het instellingssucces lager in de opleidingen op niveau 1 en 2. Anderzijds blijkt dat er een verband bestaat tussen het aantal voortijdige schoolverlaters van een instelling en de mate waarin een instelling zijn onderwijs goed op orde heeft. Grote verschillen tussen regio's en instellingen in het aandeel voortijdige schoolverlaters suggereren dat specifieke maatregelen effect sorteren. Om te stimuleren tot doelmatiger onderwijs is het zaak om ook te kijken naar de kosteneffectiviteit van deze maatregelen.

Beleid om voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs terug te dringen³⁸

Landelijk beleid om voortijdig schoolverlaten in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs terug te dringen en daarmee het onderwijs doelmatiger te maken, richt zich vooral op verbetering van de reguliere leerlingenzorg binnen vo- en mbo-scholen. Daarnaast wordt een 'ketenaanpak' gestimuleerd, dat wil zeggen het versterken van de samenwerking van scholen met andere instanties voor hulp en zorg. Op vrijwel alle vo-scholen en een ruime meerderheid van de roc's zijn inmiddels zorg- en adviesteams opgericht. Verder worden initiatieven gestimuleerd gericht op een 'verlengd mbo'. Voorbeelden zijn vmbo's die een volledige opleiding aanbieden op mbo niveau-1, de experimentele leergangen vmbo-mbo2 (vm2) en de zogenoemde plusvoorzieningen. Plusvoorzieningen zijn bedoeld voor jongeren bij wie diverse sociale problemen (waaronder schooluitval) zich opstapelen. In de praktijk betekent een plusvoorziening een gerichtheid op het omgaan met gedragsproblemen met doorgaans drie zaken. Ten eerste het aanbieden van zeer praktijkgericht onderwijs met een sterke verbinding met de lokale arbeidsmarkt, ten tweede het geven van onderwijs in kleine groepen en ten derde het zorgen voor een vaste mentor en voor nabije, goed toegankelijke zorg- en hulpverlenende instanties die onderling nauw samenwerken.

Daarnaast vormen convenanten een belangrijk beleidsinstrument om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Deze convenanten worden per rmc-regio (regionale meld- en coördinatiefunctie) tussen gemeenten, instellingen en het Ministerie van OCW afgesloten. Naast het bevorderen van een bredere (keten)aanpak, zijn ze bedoeld om te stimuleren tot een meer resultaatgerichte manier van werken. In 2007-2008 werden in enkele rmc-regio's convenanten afgesloten voor de duur van een jaar, waarbij de nadruk lag op de curatieve aanpak van voortijdig schoolverlaten. Sinds 2008 richt de aandacht zich meer op preventie, het voorkómen dat jongeren uitvallen. Momenteel zijn in alle rmc-regio's meerjaren-prestatieafspraken gemaakt, waarbij scholen financieel worden beloond als zij voortijdig schoolverlaten terugdringen.³⁹

Op initiatief van het Ministerie van OCW is een onderzoek uitgevoerd naar goede praktijken op het gebied van loopbaanoriëntatie en -begeleiding.⁴⁰ Verwacht wordt dat leer- en loopbaanbegeleiding een belangrijk middel voor scholen vormt om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. In de studie zijn kenmerken van een succesvolle aanpak gedestilleerd. Er is op basis hiervan een leidraad voor de rmc-regio's ontwikkeld, die vervolgens is verspreid door het Ministerie. Op initiatief van het Ministerie is een informatiesysteem over voortijdig schoolverlaten ontwikkeld. Regio's en scholen kunnen daarmee gegevens over voortijdig schoolverlaten van

38 Inspectie van het Onderwijs, 2009a; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009; Ministerie voor OCW, 2008a; 2009b; Webbink, Wolf, Woessmann, Elk, Minne & Steeg, 2009.

39 In 2012 moet het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters zijn teruggebracht tot maximaal 35.000.

40 Boom, Aa & Bruin, 2009.

elkaar zien en vergelijken. Ook worden regiobijeenkomsten georganiseerd om initiatieven en ervaringen uit de praktijk te kunnen delen: een belangrijke voorwaarde voor een doelmatiger praktijk.

Om inzicht te krijgen in effecten van beleid, is TIER (Top Institute for Evidence Based Education Research) gevraagd een effectevaluatie uit te voeren. Het is niet duidelijk of hierbij ook zal worden gekeken naar de mate waarin maatregelen kosteneffectief zijn.

Tot slot wil het kabinet laten inventariseren of het bestaande nascholingsaanbod voor leraren op het terrein van voortijdig schoolverlaten toereikend is. Ook wordt invoering van teambeloningen overwogen. Er wordt een experiment gestart om het effect van teambeloning op het functioneren van teams en het onderwijsproces in kaart te brengen.⁴¹

Effecten van beleid gericht op terugdringen voortijdig schoolverlaten in middelbaar beroepsonderwijs

Op dit moment is nog niet bekend of de zorg- en adviesteams en de intensivering van loopbaanoriëntatie en -begeleiding daadwerkelijk leiden tot minder voortijdige schoolverlaters. Ook is niet duidelijk of het convenantenbeleid effect sorteert. De in 2007 afgesloten convenanten (waarbij een accent lag op een curatieve aanpak, met een financiële prikkel gericht op regio's) hebben volgens het CPB (Centraal Planbureau) niet tot een extra vermindering van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters geleid.⁴²

Toetsing aan (wetenschappelijk) onderzoek

In 2009 verschijnt het WRR-advies (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) *Vertrouwen in de school*, een advies over het bestrijden van voortijdig schoolverlaten van zogenoemde 'overbelaste' jongeren. 'Overbelast' is echter een weinig nauwkeurig omschreven begrip. De WRR verstaat onder overbelaste jongeren jongeren bij wie ernstige (sociale) problemen zich opstapelen. Zij zouden zich vooral in het (v)mbo bevinden en zijn doorgaans afkomstig uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status (woonachtig in de aandachtswijken van de G4- en de G27-gemeenten). Het advies gaat uitgebreid in op wat op grond van wetenschappelijk onderzoek van belang is om voortijdig schoolverlaten in het algemeen en van 'overbelasten' in het bijzonder tegen te gaan.⁴³

Als eerste wordt het belang van structuur en verbondenheid genoemd: wanneer er sprake is van een warme, betekenisvolle band tussen leraar en leerlingen verkleint dit de kans op schooluitval. Om zo'n band te laten groeien is contact met een beperkt aantal leraren belangrijk, evenals regelmatige en langer durende contacten tussen leraar en leerlingen. Maar alleen een sterke en warme band is onvoldoende, er dient ook gezorgd te worden voor een bepaalde mate van 'leerdruk'. Er dienen heldere leerdoelen te zijn waarbij iedereen wordt aangespoord daarvoor zo hard mogelijk te werken. Verder wordt gewezen op de cruciale rol van de leraar, diens professionaliteit en betrokkenheid zijn van doorslaggevend belang: "Scholen die goede resultaten weten te behalen met zwakke leerlingen en potentiële uitvallers, worden gekenmerkt door leraren die het daadwerkelijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen ook moeilijke leerlingen naar de eindstreep te brengen" (p.184). Het komt de onderwijskwaliteit bovendien ten goede wanneer leraren functioneren als een professionele leergemeenschap: "In zo'n leergemeenschap nemen leraren gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor 'hun' leerlingen. Ze

41 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b.

42 Steeg, Elk & Webbink, 2008.

43 Het gaat hierbij om een zeer breed scala aan studies en niet louter niet om experimenteel doelmatigheidsonderzoek.

opereren niet in isolement, maar wisselen actief ideeën en technieken uit, geven elkaar constructieve kritiek, met als doel hun onderwijs steeds verder te verbeteren” (p. 184).

Het CPB noemt op grond van studies met een experimentele opzet (inclusief controlegroepen) twee richtingen veelbelovend voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Ten eerste blijken projecten die gebruikmaken van financiële prikkels voor leerlingen, leraren en scholen effectief te zijn. Hiermee zijn positieve ervaringen opgedaan in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Israël. Ten tweede is intensieve coaching gericht op de sociale ontwikkeling van risicjongeren veelbelovend. “Vooral programma’s die financiële prikkels voor risicjongeren combineren met het stimuleren van het gebruik van intensieve begeleiding lijken effectief.”⁴⁴

De Inspectie vraagt tevens aandacht voor het tegengaan van spijbelen. Spijbelen vormt immers een belangrijke voorspeller van voortijdig schoolverlaten.⁴⁵ Meer dan de helft van de lwoo-leerlingen (leerwegondersteunend onderwijs) in het vmbo geeft aan dat de school niets doet tegen spijbelen. De Inspectie noemt dit alarmerend, omdat voortijdig schoolverlaten in het lwoo omvangrijk is. De Inspectie vindt dat vo-scholen alerter zouden moeten optreden tegen spijbelen, vooral tegen ernstige vormen van spijbelen, waarbij leerlingen de band met de school dreigen te verliezen.

Concluderend: tot op heden is nog onvoldoende bekend over de effecten van genomen maatregelen en gebruikte instrumenten om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, zoals het maken van prestatieafspraken. Onderzoek hiernaar wordt momenteel uitgevoerd. Het huidige beleid spoort deels met wat op grond van empirische studies effectief blijkt te zijn om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Zo wordt ingezet op manieren om potentiële uitvallers in het vmbo en mbo meer structuur en verbondenheid te bieden. Men beoogt dat bovendien op een intensieve en duurzame manier te doen. Minder aandacht krijgen het bieden van voldoende ‘leerdruk’ en het zorgen voor professionele en voldoende betrokken leraren. Er zal op kleine schaal worden gestart met het gebruik van beloningen voor docententeams.

2.3 **Samenvatting en conclusie**

Afgemeten aan een gemiddelde norm is de omvang van overhead en bureaucratie in het onderwijs niet bovenmatig hoog. Doelmatigheidswinst van scholen is hier op korte termijn niet te verwachten. Wel is de raad van mening dat scholen en instellingen blijvend alert dienen te zijn op de omvang van hun interne bureaucratie. Scholen zouden zich steeds de vraag moeten stellen of middelen voldoende doelmatig worden besteed. Bureaucratie heeft immers zeker in grote organisaties de neiging uit te breiden.

Het tegengaan van improductieve bureaucratie/overhead is een zaak waarvoor de scholen en de instellingen primair zelf verantwoordelijk zijn. Daartoe behoort ook de taak om de eigen belanghebbenden zodanig te informeren dat zij de instellingen kritisch kunnen bevragen op geleverde prestaties en daarvoor benodigde inzet (horizontale verantwoording). Dit veronderstelt dat instellingen hierover systematisch gegevens verwerven. Dit is op zichzelf al een be-

⁴⁴ Webbank e.a., 2009.

⁴⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2009a, p.274 e.v.

hoorlijke opgave. Statistische informatie ontbreekt vaak, evenals voldoende empirische evidentie betreffende de samenhang tussen interventie en effecten.⁴⁶

Het Ministerie van OCW treedt hier vooral voorwaardenscheppend op. Dit gebeurt bijvoorbeeld door scholen en instellingen te stimuleren tot het publiceren van transparante en onderling vergelijkbare prestatiecijfers (benchmarking) en door openbare databestanden breder toegankelijk te maken. Er bestaan op dit moment nog geen vooraf vastgestelde ijkpunten op het gebied van een doelmatige bedrijfsvoering en de besteding van middelen van scholen. De overheid kan hiertoe stimuleren. Dergelijke ijkpunten stellen in staat om te bepalen of een school of instelling opvallend afwijkt in bepaalde bestedingen. Door bestedingen tevens af te zetten tegen behaalde onderwijskwaliteit kan bovendien een oordeel worden gegeven over de doelmatigheid. Het is nodig meer kennis op te bouwen over verschillen in bureaucratie en overhead tussen scholen.

Er is geen Nederlands onderzoek bekend naar het gebruik van benchmarks binnen onderwijsinstellingen en de effecten daarvan, bijvoorbeeld op de geleverde onderwijsprestaties en op de besteding van middelen. Daarmee blijft de vraag staan of en hoe het gebruik van benchmarks bijdraagt aan doelmatiger onderwijs en een sterkere gerichtheid hierop. Dergelijk onderzoek is daarom gewenst. Het is nodig meer kennis op te bouwen over verschillen in bureaucratie en overhead tussen scholen.

Het verhogen van het rendement van onderwijsinstellingen krijgt veel aandacht, zowel van beleidsmakers als van de instellingen zelf. In het voorgaande is exemplarisch naar het middelbaar beroepsonderwijs gekeken omdat daar een zware opgave ligt. De kosten van maatregelen om het rendement te verhogen krijgen echter geen expliciete aandacht. Ook de vraag of de maatregelen bijdragen aan doelmatiger onderwijs blijft buiten beschouwing. De raad hecht eraan dat hieraan in de toekomst meer aandacht wordt besteed. Welke maatregel werkt het best? Welke kosten zijn gemaakt en zijn deze het waard geweest gezien de bereikte rendementsverhoging.

⁴⁶ Veld, Korving, Hamdan & Steen, 2005.

Goed personeels- en hrm-beleid stelt scholen in staat om hun onderwijspersoneel zo veel mogelijk op basis van kwaliteiten in te zetten. Het benutten van kwaliteiten komt het functioneren en de werktevredenheid van mensen ten goede. Het is een belangrijke indicatie voor doelmatig onderwijs. Doelmatigheid kan verder versterkt worden door het belonen van goede prestaties. Daarnaast is meer aandacht voor de relatie tussen kosten en baten van personeels- en hrm-beleid wenselijk.

3

Doelmatig werken door leraren: beleid en doorwerking

3.1

Recent lerarenbeleid

Deze paragraaf gaat in op enkele facetten van het beleid dat vanaf 2000 is gevoerd als het gaat om de inzet van onderwijspersoneel. Het gaat om overheidsbeleid dat in nauw overleg met de bonden en de werkgevers tot stand is gekomen. Daarnaast wordt ingegaan op initiatieven van andere actoren, zoals de sectorraden (de PO-raad, de VO-raad en de MBO Raad), de lerarenvakbonden, de lerarenopleidingen en andere organisaties die actief zijn in het ondersteunen/initiëren van innovaties, zoals het SBO, het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs), de SBL (Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel) en sectorspecifieke organisaties zoals HPBO (Het Platform Beroepsonderwijs) en MBO 2010.⁴⁷

Vooraf zij opgemerkt dat scholen en instellingen veel ruimte hebben om te bepalen hoe zij hun personeel inzetten. De achterliggende gedachte van beleidsmakers is dat scholen en instellingen dit het beste zelf kunnen regelen. Ook ideeën over hoe scholen hun personeel beter of effectiever kunnen inzetten, kunnen het beste uit het veld komen.⁴⁸

Periode 2000-2006

In het advies *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid (2007)* en de achtergrondstudie bij dit advies geeft de Onderwijsraad een overzicht en analyse van het gevoerde lerarenbeleid tussen 2000 en 2006.⁴⁹ Hieronder volgen enkele hoofdpunten hieruit die van belang zijn voor dit advies.

Eind 2000 wordt de werkgroep-Van Rijn ingesteld om de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector in kaart te brengen. De werkgroep concludeert dat de arbeidsmarktposi-

⁴⁷ Zie voor een beschrijving van de diverse branche-, sector- en uitvoeringsorganisaties voor de onderwijssectoren: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009c (hoofdstuk 4).

⁴⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009c.

⁴⁹ McDaniel, Kruyf, Watts-Jones & Duijnhouwer, 2007.

tie van het onderwijs meer marktconform moet worden. De maatregelen die volgen, richten zich op het verbeteren van de secundaire arbeidsvoorwaarden door het verkorten van carrièrelijnen (naar achttien jaar), door functiedifferentiatie (onderwijsassistenten en onderwijsondersteunend personeel) en door beloningsdifferentiatie. Functiedifferentiatie kan bovendien andere 'segmenten' van de arbeidsmarkt aanboren en kan de werkdruk van onderwijspersoneel verlichten.

Taak- en functiedifferentiatie krijgen overigens al langer aandacht van de overheid. Al in 1993 werden extra middelen toegekend aan scholen voor primair en voortgezet onderwijs om taak- en functiedifferentiatie financieel mogelijk te maken. Vanaf 2002 worden de mogelijkheden hiervoor verder vergroot; opnieuw via extra middelen en de mogelijkheid om middelen uit de lumpsumfinanciering in te zetten voor functiedifferentiatie.⁵⁰ Verder worden in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, 1998), het voortgezet onderwijs (2002) en het primair onderwijs (2006) nieuwe systemen van functiewaardering ingevoerd. In de systemen wordt het niveau van de leraarsfunctie vooral bepaald op basis van betrokkenheid bij taken die *buiten* de klas en het primaire onderwijsproces liggen. Een leraarsfunctie in het Fuwasys-VO wordt bijvoorbeeld hoger gewaardeerd wanneer een leraar meer coördinatie- en managementtaken verricht, meer verantwoordelijkheden draagt en meer betrokken is bij onderwijsontwikkeling en -vernieuwing.⁵¹

Het professionaliseren van de onderwijsarbeidsorganisatie krijgt eveneens aandacht als gevolg van het advies van de werkgroep-Van Rijn. Door middel van het traject integraal personeelsbeleid worden scholen gestimuleerd tot het voeren van professioneel, meerjaren personeelsbeleid. Ook hiervoor komen extra middelen beschikbaar, onder meer bedoeld voor begeleiding en scholing van leraren.

In 2006 sluiten het Ministerie van OCW, de schoolbesturen en de sociale partners in primair en voortgezet onderwijs het *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in PO en VO* af. Er worden afspraken gemaakt over het opleidingsbeleid van scholen en de inzet van scholingsmiddelen. De partners spreken af stappen te zetten die zijn gericht op verdere professionalisering van schoolleiders, professionalisering en begeleiding van (beginnend) onderwijspersoneel en het opleiden van onderwijspersoneel in de school. Ook nemen schoolbesturen de plicht op zich om te gaan werken met een meerjarige strategische personeelsplanning.⁵²

Periode 2007-heden

In 2007 wordt de Commissie Leraren onder leiding van dr. A. Rinnooy Kan ingesteld om de overheid te adviseren over het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat er in de toekomst voldoende leraren zijn van een voldoende kwaliteit? In het advies dat in september 2007 verschijnt staan drie thema's centraal: een sterker leraarsberoep, een professionelere school en het aantrekkelijker maken van het leraarsberoep. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over. In november 2007 verschijnt het *Actieplan Leerkracht van Nederland* van de minister.

In het latere *Convenant Actieplan Leerkracht*, afgesloten met de sociale partners, zijn meer concrete afspraken en maatregelen vastgelegd. Er zijn afspraken gemaakt over de invoering van functiemixen, die moeten zorgen voor een betere beloning van leraren en het ontstaan van

⁵⁰ Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2008.

⁵¹ Vogels, 2009.

⁵² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.

hogere lerarenfuncties. Dit biedt leraren tevens meer carrièreperspectief. Er komt ook meer zeggenschap voor leraren: de leraar moet binnen de school mee kunnen beslissen over het onderwijs en de uitvoering daarvan. Tot slot krijgen leraren meer scholingsmogelijkheden. Er wordt een lerarenbeurs in het leven geroepen waarmee leraren een opleiding kunnen volgen om zich verder te specialiseren of om hun onderwijsbevoegdheid uit te breiden of te verbreden.⁵³ Verder zal er een Stichting van het Onderwijs worden opgericht, naar het voorbeeld van de Stichting voor de Arbeid. In de stichting zullen werkgevers en werknemers uit alle onderwijssectoren als gesprekspartner van de overheid optreden bij sectoroverstijgende onderwerpen. Het SBO ondersteunt de oprichtingsgroep onder leiding van dr. Sijbolt Noorda, voorzitter van de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten).

In september 2008 verschijnt *Krachtig Meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008 – 2011*. De agenda is in samenwerking met de HBO-raad en de VSNU opgesteld. De agenda roept scholen op om hun onderwijs creatiever en innovatiever te organiseren. Differentiatie binnen de leraarsfunctie wordt toegejuicht: "Er zal – meer dan nu – sprake moeten zijn van verschillende functies binnen teams: onderwijsassistenten, ondersteuners op het niveau van associate degree en verschillende typen leraren. Naast een eigentijdse organisatie van het onderwijs moeten scholen zorgen voor goed personeelsbeleid, verschillende leraarsfuncties waardoor leraren meer carrièremogelijkheden krijgen en een cultuur die leraren stimuleert tot voortdurende scholing en ontwikkeling." (p.12). Een meer concrete maatregel is het instellen van een educatieve minor. De universiteiten leveren weinig leraren aan het onderwijs, de belangstelling van de universiteiten voor het onderwijs kan aanzienlijk groter zijn. De educatieve minor kan de universiteiten meer leraargericht helpen maken. Studenten die een universitaire studie volgen in een van de klassieke schoolvakken (bijvoorbeeld een taal, geschiedenis, scheikunde of wiskunde) kunnen in hun bachelorstudie gedurende een half jaar een pedagogisch-didactische opleiding volgen. Na drie jaar beschikken de studenten over een bachelordiploma, dat hen tevens blijvende bevoegdheid geeft om in het vmbo-tl (theoretische leerweg) en de eerste drie jaar havo/vwo les te geven. Verder wordt in samenwerking met het bedrijfsleven een pilot gestart genaamd *Eerst de klas*, naar het voorbeeld van het Engelse *Teach First* en het Amerikaanse *Teach for America*. Doel van deze pilot is om zeer getalenteerde womasters (wetenschappelijk onderwijs) eerst twee jaar in het onderwijs te laten werken, waarna zij kunnen instromen in het bedrijfsleven.

Cao's in de diverse sectoren

De cao-afspraken die jaarlijks binnen de sectoren worden gemaakt, zijn kaderstellend. Vooral in het primair en voortgezet onderwijs zijn de afspraken echter niet alleen kaderstellend maar ook behoorlijk gedetailleerd. Enkele voorbeelden.

- Het aantal uren dat leraren op jaarbasis mogen besteden aan lesgeven of het uitvoeren van lesgebonden en/of behandeltaken is gemaximaliseerd: voor onderwijspersoneel in het primair onderwijs geldt een norm van maximaal 940 klokuren en voor onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs geldt een maximum van 728 klokuren.
- Voor onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs geldt bovendien dat het maximum van 728 uur verdeeld moet worden over 38,5 weken; personeel heeft er bovendien recht op om gelijktijdig met leerlingen vrij te zijn.
- De werkgever is verplicht taakbeleid te ontwikkelen om te zorgen voor een evenwichtige spreiding van werkzaamheden en werkdruk over het schooljaar. In taakbeleid dient aandacht te worden besteed aan: de lesdefinitie, de honorering van het voor- en nawerk (op-

⁵³ In het rapport van de Commissie Leraren zwaarder ingezet in de vorm van een fundatie voor het onderwijs.

slagfactor plus omschrijving inhoud), het maximum aantal lessen per week, de deskundigheidsbevordering, de omschrijving en normering in tijd van overige taken, een analyse en voorgenomen oplossingen van de werkdruk onderwijsondersteunend personeel, en afspraken over structureel werkoverleg.

De cao's in het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs en de bve-sector bieden de instellingen veel ruimte om een eigen personeels- en hrm-beleid te voeren. De nieuwe cao-bve stelt bijvoorbeeld teams in staat om zelf uren en taken te verdelen. Overigens wordt hierop niet in alle gevallen onverdeeld positief gereageerd; binnen de instellingen klinkt soms ook de roep van leraren om meer houvast in de vorm van meer concrete regels. Er is daarom een 'terugvaloptie' gecreëerd, waarbij instellingen ervoor kunnen kiezen om volgens de vorige cao-afspraken zaken te regelen.

In het eerste hoofdstuk werd al gewezen op het feit dat leraren een stijging in werkdruk ervaren. Uit onderzoek is bekend dat een onevenwichtige spreiding van werkzaamheden hiervan een belangrijke oorzaak is.⁵⁴ Vanwege de vakanties moet het werk in een relatief beperkt aantal weken worden gedaan. Hierdoor ontstaan piekweken waardoor leraren overbelast kunnen raken. Door de lessen te verspreiden over meer weken worden piekweken voorkomen en neemt het risico van overbelasting en uitval van leraren door ziekte af. Daarmee kan deze maatregel tevens bijdragen aan het doelmatiger inzetten van onderwijspersoneel. Een dergelijke maatregel is echter in strijd met de huidige nadere cao-vo-regelingen.

3.2 Initiatieven van andere actoren

Initiatieven van andere actoren richten zich op de (verdere) professionalisering van leraren en het verbeteren van het loopbaanperspectief van leraren. We noemen enkele recente initiatieven. In 2007 richten enkele vo-bestuurders in samenwerking met de VO-raad het NIME (Nederlands Instituut voor Masters in Education) op. Doel is om leraren met talent en ambitie de gelegenheid te bieden een masteropleiding te volgen, die ook specifiek op hun behoeften is afgestemd.⁵⁵ Er zijn inmiddels diverse opleidingsprogramma's ontwikkeld door (consortia van) universiteiten en hogescholen. Met het opleidingsaanbod beogen de initiatiefnemers tevens te bevorderen dat er een aantrekkelijke sector ontstaat, die ruimte biedt aan ontwikkeling van toptalent en waar de kwaliteit van het onderwijs hoog in het vaandel staat.⁵⁶

De lerarenvakbonden zijn eveneens voorstander van meer mogelijkheden voor leraren om gedurende hun loopbaan een masterkwalificatie te halen. De gezamenlijke Europese onderwijsvakbonden vinden dat ook de initiële lerarenopleidingen op masterniveau zouden moeten zijn. Lerarenopleiders zouden bij voorkeur gepromoveerd moeten zijn. In het document *Teacher Education in Europe* zijn de voorstellen beschreven, een document dat is uitgebracht door het ETUCE (European Trade Union Committee for Education). In het ETUCE is ook de AOb (Algemene Onderwijsbond) vertegenwoordigd.⁵⁷

De SBL zet zich in voor het bevorderen van onderling leren tussen leraren. Recente initiatieven van SBL zijn de oprichting van het Platform Leraar24, in samenwerking met Kennisnet, het

⁵⁴ Backbier, Frielink, Franck, Groeneveld & Simons, 2001; Bergen, Meer & Otterloo, 2008; Berndsen, Rigter & Ploeg, 2008.

⁵⁵ Aarts, 2007.

⁵⁶ www.mastersineducatie.nl;

⁵⁷ www.kenniscentrumonderwijsopvoeding.hva.nl

Ruud de Moor Centrum en TeleacNOT. Op dit platform kunnen leraren (primair en voortgezet onderwijs) ondersteund door informatie van de oprichtende organisaties goede praktijken en tips uitwisselen.⁵⁸ Een ander initiatief van SBL is *Duizend jaar voor de klas*, eveneens een project om onderlinge uitwisseling van kennis en kunde tussen leraren te bevorderen. Vooral de expertise van ervaren leraren kan beter benut worden, zo is de gedachte. De website bevat portretten van 25 ervaren leraren (circa 40 jaar als leraar voor de klas).⁵⁹

Het LPBO toont zich een voorstander van functiedifferentiatie en meer specifiek van niveaudifferentiatie.⁶⁰ In 2008 publiceert het LPBO het advies *Erkenning van excellentie: naar verdergaande niveaudifferentiatie voor leraren*. Het platform pleit voor niveaudifferentiatie tussen 'gewone' leraren en 'excellente' leraren, op basis van bereikte leerresultaten van leerlingen. Niveaudifferentiatie dient ook in de beloning tot uitdrukking te komen. Meer recent komt het LPBO met het advies om vier beroepen binnen de onderwijssector te onderscheiden: ondersteuner, leraar, schoolleider en bestuurder. Voor de eerste drie beroepen zouden er twee niveaus moeten komen, inclusief bijpassende competentieprofielen en bekwaamheidseisen.

3.3 Specifiek beleid om het lerarentekort te ondervangen

Het *Actieplan LeerKracht van Nederland* en de afspraken die naar aanleiding daarvan zijn gemaakt, zijn in belangrijke mate bedoeld ervoor te zorgen dat meer mensen kiezen voor een baan in het onderwijs en dat huidige leraren voor het onderwijs behouden blijven. Zo zijn per sector onder meer afspraken gemaakt over de 'functiemix', waarbij een bepaalde verdeling van leraren over de verschillende opleidingsniveaus en salarisschalen is overeengekomen. Scholen zijn verplicht deze verdeling te realiseren, oftewel een vastgesteld aantal leraren te benoemen in de diverse salarisschalen.⁶¹ Voor versterking van de functiemix is de komende jaren extra geld beschikbaar gesteld. Door de sociale partners zijn criteria vastgelegd voor de toekenning van lerarenfuncties aan hogere schalen. Het vereiste opleidingsniveau is een criterium, zoals de Commissie Leraren voorstelde, maar na overleg zijn daar zaken aan toegevoegd zoals (mede)verantwoordelijkheid voor onderwijskundig beleid en het bijdragen aan vernieuwing in het onderwijs. De nadere afspraken zijn gedetailleerd en behoorlijk dwingend voor schoolbesturen.

Ook de kwaliteitsagenda voor de lerarenopleidingen beoogt bij te dragen aan een grotere kweekvijver van potentiële leraren en versterking van de professionaliteit van leraren, wat mede moet leiden tot een aantrekkelijker beroep.

Daarnaast is in het kader van de *Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs* de programmalijs *Ondervangen van het lerarentekort* ontwikkeld.⁶² Plannen en maatregelen van deze programmalijs moeten ervoor zorgen dat het lerarentekort op een innovatieve manier wordt aangepakt. Geconstateerd wordt dat scholen tot op heden nog onvoldoende kansen benutten om via innovatie het lerarentekort tegen te gaan. Drie belemmerende factoren zijn hieraan debet vol-

⁵⁸ www.leraar24.nl.

⁵⁹ www.duizendjaarvoordeklaas.nl/

⁶⁰ Het LPBO is opgericht om vragen te beantwoorden van de onderwijs-bewindslieden over de kwalificatiestructuur van onderwijsberoepen.

⁶¹ Voor het voortgezet onderwijs is vastgelegd dat leraren met een eerstegraadsbevoegdheid die structureel in de bovenbouw lesgeven, in aanmerking komen voor een functie met salarisschaal LD.

⁶² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009c.

gens de *Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs*. Ten eerste is er een beperkt gevoel van urgentie bij scholen doordat het lerarentekort nog niet zo manifest is. Ten tweede ontbreekt het aan "evidentie over welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit, met behoud van kwaliteit en zonder dat de werkdruk stijgt. Hier is simpelweg nog te weinig onderzoek naar gedaan. Het kan riskant zijn voor scholen om (fors) te investeren in mogelijk productiviteitsverhogende maatregelen, de schoolorganisatie hier op aan te passen, docenten te mobiliseren, enz. zonder te weten of dit effectief zal zijn" (p. 41). Een derde belemmering vormt een gebrek aan expertise bij schoolleiders en bestuurders om de benodigde beslissingen over organisatieverandering en investeringen te kunnen nemen.

De genoemde programmalijn bevat drie onderdelen die elk een deel van deze belemmeringen beogen te ondervangen: de innovatie-impuls, de netwerkschool en het Netwerk Onderwijsinnovatie. De innovatie-impuls gaat scholen (voor primair en voortgezet onderwijs) zowel in financiële als inhoudelijke zin ondersteunen bij innovaties gericht op verhoging van hun arbeidsproductiviteit. Er komt 20 miljoen euro beschikbaar voor vernieuwende experimenten die scholen moeten helpen bij het ondervangen van het lerarentekort. Het moet gaan om innovaties die tot doel hebben hetzelfde werk met minder leraren te kunnen doen, waarbij de kwaliteit van het onderwijs gelijkblijft of verbetert en zonder dat dit leidt tot verhoging van de werkdruk. De regeling zelf moet nog verder worden ingevuld. Wel is duidelijk dat de regeling onder meer gericht zal zijn op scholen waar het risico op een tekort aan docenten zich het eerst en het hardst zal manifesteren (de 'tekortgevoelige scholen'). Verder zal onderzoek naar de effectiviteit een belangrijk onderdeel zijn van de innovatie-impuls, omdat er op dit moment nog geen onderzoek beschikbaar is waaruit productiviteitswinst van interventies blijkt. De innovatie-impuls moet onder meer resulteren in overdraagbare kennis voor po- en vo-scholen over het effect van diverse arbeidsbesparende maatregelen. Om dergelijke effecten op een eenduidige en onderling vergelijkbare manier te kunnen meten, zal een productiviteitsindicator worden ontwikkeld.

Het tweede onderdeel van de programmalijn is het experiment met de 'netwerkschool', waarvoor financiering uit het FES (Fonds Economische Structuurversterking) is aangevraagd.⁶³ De netwerkschool is ontwikkeld voor roc's en brengt verschillende onderwijsinnovaties, zoals inzet (informatie- en communicatietechnologie), flexibele organisatie, functiedifferentiatie, en hechte samenwerking met het bedrijfsleven samen in één integraal model. Doel van het experiment is om op meer systematische wijze na te gaan of de beoogde doelstellingen van de netwerkschool in de praktijk zijn te realiseren. Eén van de vragen is of dankzij inzet van ict de arbeidsproductiviteit in het onderwijs kan worden verhoogd. In juli besloot het kabinet om op basis van de CPB-beoordelingen van het voorstel een FES-bijdrage toe te kennen van 14 miljoen euro.⁶⁴

Het derde onderdeel van de programmalijn betreft een zogenoemd Netwerk Onderwijsinnovatie, dat op initiatief van het Ministerie van OCW is opgericht. Deze werkgroep zal een stelsanalyse maken van de onderwijssector, waarbij zal worden gekeken naar belemmerende factoren voor innovatie en naar de rollen van verschillende actoren (werkgevers, werknemers en de ondersteuningsstructuur). Op grond hiervan zal het netwerk de minister adviseren. Ook

63 Inmiddels is 14 miljoen toegekend, bestemd voor roc's die het netwerkschoolconcept gaan toepassen in de praktijk. Er hebben zich inmiddels vijftien roc's gemeld; zij werken momenteel aan meer concrete plannen hiervoor. Op basis van de plannen zal een onafhankelijke jury eind 2009 vijf roc's aanwijzen die gedurende vier jaar aan de slag kunnen gaan met het vormgeven van een netwerkschool binnen hun instelling. De voortgang en uitkomsten worden gedurende deze tijd gevolgd door wetenschappers.

64 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009.

heeft het netwerk een rol als het gaat om het versterken van het gevoel van urgentie voor het naderende lerarentekort bij scholen en scholen te inspireren en te enthousiasmeren voor innovatie.⁶⁵

Initiatieven van andere actoren om het lerarentekort te ondervangen of doelmatiger te werken

Een thema dat vanwege het naderende lerarentekort aandacht krijgt, is onderwijs anders, beter of 'slimmer' organiseren. Het SBO is op dit terrein actief. Door middel van het verspreiden van goede praktijken en publicaties wordt beoogd scholen zicht te geven op mogelijkheden om efficiënter te werken en tegelijk kwalitatief goed onderwijs te realiseren. Eind 2008 brengt SBO de publicatie *Slimmer Werken* uit, met een beschrijving van enkele gevalstudies in het primair en voortgezet onderwijs.⁶⁶

Het gaat om "slimme vernieuwingen in het werkproces" waardoor "de efficiency kan toenemen, terwijl de werkdruk afneemt en het werkplezier van leraren stijgt" (p.9). De gevalstudies beschrijven enkele ingevoerde 'slimme' vernieuwingen. Ook wordt ingegaan op de opbrengsten of effecten van de vernieuwingen die leraren en directieleden ervaren of waarnemen. Er is geen gebruikgemaakt van meer objectieve dataverzamelingen, bijvoorbeeld een urenregistratie en het bijhouden van de tijdsbesteding van leraren. Ook zijn geen gegevens verzameld over de situatie voorafgaand aan de vernieuwing. De gerapporteerde effecten zijn daardoor vooral indicatief: de genoemde vernieuwingen *kunnen* een positief effect hebben op de efficiency van het werk en de ervaren werkdruk.

Een ander recent initiatief gericht op slimmer/beter of efficiënter onderwijs is het project *Onderwijs Pioniers*. Bij dit project zijn SBO en Stichting Nederland Kennisland betrokken. Het wordt meegefinancierd door de sociale partners primair onderwijs. We bespreken het hier wat uitgebreider, omdat het project tevens illustreert hoe binnen het primair onderwijs wordt gedacht over efficiënter/beter onderwijs.

Onderwijs Pioniers is een stimuleringsprogramma dat zich specifiek richt op leraren (in dit geval van vijf grote schoolbesturen). Gekozen is voor leraren om daarmee hun belangwekkende rol in het onderwijs te onderstrepen, maar ook omdat zij goed zicht hebben op mogelijkheden voor verbetering. De leraren is gevraagd plannen te bedenken hoe hun eigen werkproces en de werkomgeving in de klas kunnen worden verbeterd, bij voorkeur op een eenvoudige en direct toepasbare manier. Van alle ingezonden plannen zijn vijftien plannen geselecteerd; deze zijn verder uitgewerkt met financiële en inhoudelijke steun. De uitgewerkte plannen variëren van voorstellen om de zelfwerkzaamheid van kinderen meer te stimuleren (bijvoorbeeld via zelfontdekkend leren) tot beter gebruikmaken van digitale leermiddelen (bijvoorbeeld elo, elektronische leeromgeving, en smartbord) of het inschakelen van externe vrijwilligers voor taken. Slechts vier van de vijftien voorstellen beogen (onder meer) meer efficiency te bereiken. Een van de plannen stelt bijvoorbeeld voor een digitaal instrument ('Alert') te ontwikkelen, waarmee leraren sneller de leerlingenzorg kunnen starten en uitvoeren. In veel andere voorstellen gaat het om onderwijsvernieuwingen die zeker op de korte termijn extra werk voor lera-

65 De leden van het netwerk zijn door het Ministerie van OCW gevraagd. Dit zijn: Alexander Rinnooy Kan, Henriëtte Maassen van den Brink, Kees Tetteroo, Frank Kalshoven, Joeri van den Steenhoven, Wiebe Draijer en Robbert Dijkgraaf. Het netwerk is onafhankelijk.

66 *Slimmer werken* wordt omschreven als: "het aanbrengen van verbeteringen of vernieuwingen die betrekking hebben op het werkproces van personeel in het onderwijs en waarbij de leeropbrengsten van de leerlingen (kennis, vaardigheden & attitudes) op niveau blijven of toenemen en die duurzame opbrengsten voortbrengen voor de schoolorganisatie én het onderwijspersoneel." (Meer, Gemmeke & Dekker, 2008, p.11).

ren met zich mee zullen brengen. Verder valt op dat geen van de plannen een werkelijk nieuw organisatiemodel voorstelt. Mogelijk is dit een gevolg van het feit dat de plannen door leraren zijn ontwikkeld, zij redeneren logischerwijs niet of veel minder vanuit het perspectief van de schoolorganisatie.

De uitgewerkte plannen dingen mee naar een prijs voor het best uitgewerkte idee voor slimmer werken. Deze prijs is door de jury uitgereikt aan het plan *Samen spelen*. Dit plan stelt voor om het schoolplein zodanig in te richten, "dat kinderen meer bewegen, minder agressief gedrag vertonen en de leraren niet meer hoeven te surveilleren. De leerlingen spelen in groepen op eigen stukken gekleurd schoolplein. Bovendien is de afspraak gemaakt dat op het plein dezelfde regels en verantwoordelijkheden gelden als tijdens de gymlessen."⁶⁷ Het plan is eenvoudig uitvoerbaar, maar van werkelijke efficiëncywinst is nauwelijks sprake. Bovendien rijst de vraag of het hele project nodig was om dit plan te bedenken.

Vooraf binnen voortgezet onderwijs en de bve-sector wordt door de sectororganisaties en de instellingen zelf veel aandacht besteed aan (meer) inzet van ict en digitale leermiddelen. De VO-raad heeft in september 2008 het Platform Innovatie VO (IP-VO) opgericht. Hieraan nemen scholen (besturen), bedrijven, uitgeverijen en leermiddelen- en curriculumontwikkelaars deel. Het platform streeft naar meer digitaal onderwijs voor leerlingen, het tegengaan van het lerarentekort en het uitdagender maken van het beroep van docent. Het platform is momenteel vooral actief met het opzetten van een landelijke open leermaterialenbank. De bedoeling is om hier collecties leermaterialen voor het voortgezet onderwijs op één plaats te ontsluiten. Via de open leermaterialenbank worden databanken van digitale leermiddelen van verschillende aanbieders ontsloten. Hiermee kunnen scholen en leraren gemakkelijker en sneller actueel beschikbaar digitaal leer materiaal opzoeken; tevens wordt onderling delen van materiaal gemakkelijker. Aangenomen wordt dat scholen die lid worden van het netwerk een financieel voordeel hebben. Lid worden is namelijk voor scholen een relatief goedkope manier om betrouwbaar en actueel digitaal leer materiaal te verkrijgen. Ook wordt aangenomen dat het werken met digitaal leer materiaal (op termijn) zal besparen op lerarentijd; leraren hebben namelijk toegang tot uitgewerkte en waarschijnlijk ook doorontwikkelde leerobjecten en lessen.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs worden initiatieven genomen om de inzet van digitale (open source) leermiddelen te bevorderen, onder andere om zo doelmatiger te kunnen werken. Loket MBO-ICT⁶⁸, waarin diverse partijen samenwerken, voert onderhandelingen over gratis ondersteuning van het opensource-besturingssysteem Linux in het middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat om technische support, lesmateriaal en deelname aan Linux-examens, die kosteloos ter beschikking van mbo-scholen worden gesteld. ECABO (een kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven), het Free Knowledge Institute en de Mondriaan Onderwijsgroep hebben een plan opgesteld om open source een structurele plaats te geven in het beroepsonderwijs. De initiatiefnemers willen ervoor zorgen dat er vrij technologie-onderwijs komt in het Nederlandse middelbaar en hoger beroepsonderwijs, met een samenhangend aanbod van certificering, lesmateriaal, deskundigheidsbevordering en verdere ondersteuning.⁶⁹

Daarnaast is door enkele partijen in het middelbaar beroepsonderwijs de Kenniskring Onderwijslogistiek opgericht. De kenniskring houdt zich bezig met de vraag hoe onderwijs flexibeler, in de zin van meer individueel, kan worden georganiseerd. De kenniskring heeft onder meer

67 Tofik Dibi reikt OnderwijsPioniersprijs 2009 (2009).

68 MBO-ICT is een samenwerkingsverband van ECABO en Kenteg, twee kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven.

69 Zie www.ecabo.nl/onderwijs/

geresulteerd in het starten van het project *Flexibel leren*, waaraan ook Kennisnet en MBO 2010 (Marktplaats MBO) deelnemen. Binnen *Flexibel leren* is een procesmodel van flexibel leren ontwikkeld. Ook is een simulatie gemaakt van een flexibele onderwijsorganisatie, 'Flexcollege'. Dit Flexcollege maakt inzichtelijk hoe een flexibel onderwijsmodel er concreet uit ziet en hoe processen in de praktijk verlopen. In een workshoptraject Flexcollege kunnen instellingen aan de hand van de simulatie zich verdiepen in vragen als: Welke gevolgen heeft flexibilisering voor ons onderwijs en de bedrijfsvoering? Welke rol kan ict spelen? Welke veranderaanpak is effectief om flexibilisering tot stand te brengen? Ook is een analysetool ontwikkeld om besluitvorming over flexibilisering te vergemakkelijken. Er worden scenario's voor verdergaande flexibiliteit met elkaar vergeleken, aan de hand van indicatoren als een zo kort mogelijke studieduur, een optimale bezetting van docententeams en een optimale bezetting van de accommodatie.⁷⁰

Tot slot noemen we hier de *Encyclopedie van de functionele ontwerpen* die is ontwikkeld door Triple A Ontwerp & Onderzoek. Triple A is een netwerk van roc's en aoc's die samenwerken in een aantal initiatieven. Triple A Ontwerp & Onderzoek heeft tot doel gezamenlijk functionele ontwerpen uit te werken voor de ict-ondersteuning van onderwijsprocessen.⁷¹ Met het oog op doelmatig onderwijs is dit interessant, omdat ict-ondersteuning efficiencywinst kan opleveren. In de elfdelige encyclopedie zijn door achttien mbo-instellingen gezamenlijk verschillende onderwijsprocessen beschreven. Het document vormt het referentiekader voor roc's en aoc's die hun onderwijsprocessen en ict-systemen willen aanpassen aan de eisen van competentiegericht onderwijs. De inhoud van de encyclopedie vrij is beschikbaar voor alle roc's en aoc's, ict-bedrijven en belangengroepen.⁷²

Samenvattend en concluderend

Dit hoofdstuk zoomt in op personeelsbeleid en hrm-beleid. Deze zaken stellen scholen in staat ervoor te zorgen dat de juiste man of vrouw op de juiste plaats komt, wat kan bijdragen aan doelmatigheid. Allereerst is ingegaan op het landelijke lerarenbeleid. Er is veel ruimte voor scholen om te bepalen hoe zij hun personeel willen inzetten. Dit is ook nadrukkelijk inzet van het beleid van het ministerie. Naast het bieden van ruimte wil het ministerie scholen ook uitdagen om na te denken hoe hun onderwijs en manier van werken beter en/of efficiënter kan.

Kijkend naar wet- en regelgeving zullen scholen niet veel belemmeringen ervaren bij het zoeken naar mogelijkheden om hun onderwijspersoneel doelmatiger in te zetten. Wel kunnen de functiemix-afspraken belemmerend werken, in de zin dat scholen worden verplicht om een bepaald percentage van hun leraren in de hogere salarisschalen te benoemen. Het oogmerk is een hoger opleidingsniveau van ons lerarenbestand tot stand te brengen. Het is dan wel zaak dat hogere opleidingsniveau doelmatig in te zetten.

Voor vo-scholen kan de cao-afpraak dat lessen dienen te worden gespreid over 38,5 weken belemmerend werken. Bijvoorbeeld voor scholen die efficiencywinst willen bereiken door hun lessen meer gespreid over het schooljaar te plannen. De afspraken over het te ontwikkelen taakbeleid (primair en voortgezet onderwijs) kunnen uitnodigen tot een behoudende en burocratische cultuur in scholen.

70 Zie <http://flexibellere.kennisnet.nl/en:www.marktplaatsmbo.nl/bronnen/>

71 Een functioneel ontwerp biedt een overzicht van de inhoud van een volledige website (inclusief afzonderlijke pagina's) afzonderlijk. In het ontwerp zijn (stroom)schema's opgenomen, waardoor duidelijk wordt welke elementen (onder andere tekst en beeld) iedere pagina nodig heeft.

72 www.tripleaonderwijs.nl/encyclopedie.html

Het ontbreekt het onderwijsveld niet aan initiatieven om goed leraarschap op een grondige en eigentijdse manier verder in te vullen. Veel stimulansen (van de kant van het onderwijsveld en de overheid) en initiatieven (van andere actoren buiten het onderwijs) zijn gericht op verbetering van het loopbaanperspectief van onderwijspersoneel en op (verdere) professionalisering van de school als arbeidsorganisatie. Er zijn inmiddels tal van landelijke initiatieven waarbij scholen worden uitgedaagd om op zoek te gaan naar andere manieren van werken, in de zin van flexibeler, effectiever, efficiënter, slimmer, enzovoort. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs worden initiatieven genomen waarbij men probeert door inzet van ict en digitale leermiddelen doelmatigheidswinst te boeken. Voor de meeste landelijke initiatieven geldt dat de uitvoering ervan nog moet starten of kort geleden is gestart.

3.4 Doorwerking van lerarenbeleid

Gebruik van taak- en functiedifferentiatie

Scholen zijn al geruime tijd (sinds 1993) bezig met taak- en functiedifferentiatie in het onderwijs, daartoe aangemoedigd door de overheid. In hoeverre heeft deze stimulans uitwerking gehad binnen de scholen en de instellingen en geleid tot doelmatiger onderwijs?

Voor een goed begrip geven we eerst een korte toelichting op beide zaken. Bij taakdifferentiatie houden leraren dezelfde functie, maar krijgen zij verschillende taken toebedeeld. Bij functiedifferentiatie worden bepaalde taken van functies afgesplitst en samengevoegd tot een nieuwe functie.⁷³ Functiedifferentiatie kan plaatsvinden op drie manieren: horizontaal, neerwaarts en opwaarts. *Horizontale* functiedifferentiatie houdt in dat binnen de leraarsfunctie meer specifieke, gespecialiseerde taken worden afgesplitst naar een nieuwe functie van een gelijkwaardig niveau. Voorbeelden voor een leraar zijn intern begeleider of teamleider. Bij *neerwaartse* differentiatie worden meer eenvoudige en meer ondersteunende taken afgesplitst naar een nieuwe functie van een lager opleidingsniveau. *Opwaartse* functiedifferentiatie houdt in dat een hogere, meer complexe functie wordt gecreëerd doordat taken uit hogere functies erbij komen.⁷⁴

Po- en vo-scholen blijken weinig gebruik te maken van functiedifferentiatie. Taakdifferentiatie is binnen primair en voortgezet onderwijs populairder dan functiedifferentiatie: twee van de drie leraren in primair en voortgezet onderwijs vervullen één of meer specifieke taken.⁷⁵ Scholen die wel gebruikmaken van functiedifferentiatie passen doorgaans horizontale en neerwaartse functiedifferentiatie toe.⁷⁶ Het gebruik van neerwaartse differentiatie blijkt onder meer uit een toename van de inzet van onderwijsondersteunend personeel op po- en vo-scholen. Uit onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat het bedrag dat vo-scholen per leerling besteden aan onderwijsondersteunend personeel, in de periode 1996-2006 bijna is verdubbeld.⁷⁷ In 2000 waren totaal ruim 6.000 mensen hier werkzaam als (technische) onderwijsassistent, lesassistent of klassenassistent. In 2007 is hun aantal gestegen naar ruim 12.000.⁷⁸ Ook de Inspectie constateert dat vo-scholen steeds meer onderwijsassistenten inzetten. De toename verklaart

73 Functiedifferentiatie is het uitsplitsen van taken van een functie waardoor nieuwe functies ontstaan, die op basis van een procedure van functiebeschrijving en functiewaardering worden verbonden aan een eigen rechtspositionele status en salarisschaal. Bron: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2007.

74 Evers, 2007.

75 Onderwijsraad, 2006b.

76 Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2008.

77 Algemene Rekenkamer, 2007.

78 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e (p.40).

de Inspectie uit de lerarentekorten en een andere manier van onderwijs geven.⁷⁹ Wanneer po- en vo-scholen *opwaartse* functiedifferentiatie toepassen, gaat het vaak om differentiatie op grond van leidinggevende en coördinerende taken. Differentiatie op grond van lesgevende of leerlinggerichte kwaliteiten of taken komt nog weinig voor.⁸⁰ Dit is ook nauwelijks verrassend, gezien de systematiek van de ingevoerde functiewaarderingssystemen.

Als (mogelijke) oorzaken van het feit dat po- en vo-scholen horizontale en opwaartse functiedifferentiatie zo weinig gebruiken, noemt het LPBO onbekendheid bij de scholen met de mogelijkheden van functiedifferentiatie. Andere belemmerende factoren zijn volgens het LPBO de platte organisatiestructuur, de egalitaire arbeidscultuur en de kosten van functiedifferentiatie; deze zaken samen zorgen voor terughoudendheid bij het management als het gaat om functiedifferentiatie (p.57).

De afspraken (tussen de sociale partners) over de functiemixen voor leraren zijn van recente datum. Hiervan zijn nog geen effecten bekend, laat staan effecten op doelmatigheid. Hier en daar klinken wel kritische geluiden over de functiemix-afspraken. Individuele opleidingsplannen van leraren sporen nog niet altijd met soms al ingezette plannen van scholen als het gaat om functiedifferentiatie en loopbaanontwikkeling van hun docenten. Ook stuiten vo-scholen bij uitvoering op knelpunten met het eigen taakbeleid.⁸¹

Functiedifferentiatie bij leraren komt volgens het LPBO nog het meest voor binnen het middelbaar beroepsonderwijs. Binnen deze sector worden al langer twee niveaus van lerarenfuncties onderscheiden. De mogelijkheid tot functiedifferentiatie is ook al langer in de cao-bve opgenomen. De benchmark-mbo noemt de volgende functies die vallen onder de categorie onderwijzend personeel: docenten, instructeurs, onderwijsassistenten, begeleiders beroepspraktijkvorming en overig onderwijzend personeel.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is een toename zichtbaar van inzet van onderwijs-ondersteunend personeel. De derde benchmark-mbo meldt dat het aandeel van de kosten voor het direct onderwijs-ondersteunend personeel⁸² (van de mbo-instellingen gezamenlijk) door de jaren is gestegen. Tussen de tweede en derde benchmark is dit gestegen met 0,7%. Tevens is het aandeel van de kosten voor onderwijzend personeel in deze periode gedaald, namelijk met 1,1%. Er is geen nader onderzoek gedaan naar de oorzaak van de verschuiving van onderwijzend personeel naar ondersteunend personeel. "Denkbaar is dat aspecten als hogere eisen aan registratieactiviteiten een rol spelen, of de toename van onderwijsvormen die meer ondersteunende activiteiten vergen. Ook het steeds scherper worden van de definities kan een rol hebben gespeeld."⁸³

Invoering integraal personeelsbeleid/hrm-beleid

Naast taak- en functiedifferentiatie vormt ipb (integraal personeelsbeleid) in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs een thema dat al geruime tijd aandacht krijgt in het landelijk lerarenbeleid. Een belangrijke doelstelling hiervan is het stimuleren van

79 Inspectie van het Onderwijs, 2009a (p. 217 e.v.).

80 Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2008.

81 Bron: verslagen van schoolbezoeken van de staatssecretaris aan diverse vo scholen, 'Ronde van Nederland', in het kader van de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs.

82 Onder direct onderwijs-ondersteunend personeel vallen roosteraars, secretariële ondersteuners van het primaire proces, personeel innovatie, personeel kwaliteitszorg, personeel deelnemersadministratie en een deel van het ict-personeel.

83 MBO Raad, 2009, p.26.

de individuele professionele ontwikkeling van leraren in lijn met schoolontwikkeling. Ipb vormt tevens een belangrijk aangrijpingspunt in het zoeken naar mogelijkheden voor doelmatiger onderwijs, bijvoorbeeld door specifieke kwaliteiten van leraren te herkennen en te benutten.

Ondanks de vele investeringen verloopt de invoering van ipb langzamer dan verwacht, zo blijkt.⁸⁴ Een onderzoek van Van Eck e.a. (2007) geeft een meer gedetailleerd beeld van de stand van zaken. Onderzocht is hoe scholen meerjaren personeelsplanningen, bekwaamheidsdossiers en opleiden in de school gebruiken. Hieronder wordt per sector het aandeel scholen vermeld (in percentages) dat de instrumenten in 2005-2006 gebruikte.

Figuur 2: Gebruik van personeelsinstrumenten, 2005-2006

	Po	Vo	Mbo
Meerjaren personeelsplanning	12	27	32
Bekwaamheidsdossiers	38	41	19
Opleiden in de school	12	41	19
<i>In percentages van alle scholen</i>			

Bron: Van Eck e.a. (2007)

Uit de kwalitatieve deelonderzoeken blijkt dat scholen de meerjaren personeelsplanning op een basaal niveau gebruiken: "Veelal beperken de activiteiten zich tot het opschrijven van of het ontwikkelen van ideeën over de soort informatie die verzameld moet worden" (p.49). Er blijkt ook verwarring te bestaan over wat een bekwaamheidsdossier minimaal moet bevatten en hoe een bekwaamheidsdossier zich verhoudt tot andere personeelsdossiers. Overigens wordt ook geconstateerd dat scholen onderling behoorlijk verschillen in de mate waarin zij bekwaamheidsdossiers hebben ontwikkeld en geïmplementeerd.

Een kwalitatieve studie naar het hrm-beleid binnen mbo-instellingen stelt dat personeelsbeleid binnen mbo-scholen lange tijd onderbelicht was. Momenteel krijgt hrm aanzienlijk meer aandacht, maar dat wil nog niet zeggen dat hrm-beleid ook succesvol wordt geïmplementeerd. Hrm-beleid en -instrumenten blijken relatief eenvoudig te ontwikkelen; ervoor zorgen dat mensen zich daarnaar gaan gedragen is aanmerkelijk moeilijker. Een belemmering is dat leraren hrm-instrumenten niet altijd als nuttig ervaren. Voor een succesvolle invoering moet bovendien aandacht worden besteed aan verschillende rollen (bijvoorbeeld bedenkers en uitvoerders); in de praktijk wordt vaak niet aan alle rollen voldoende aandacht besteed. Tot slot hebben beleidsmakers en uitvoerders vaak uiteenlopende ideeën over het doel en de werkwijze van het hrm-beleid.⁸⁵

84 Inspectie van het Onderwijs, 2008; Teurlings & Vermeulen, 2005.

85 Runhaar, 2009.

Volgen en beoordelen van personeel

Een belangrijk onderdeel van ipb of hrm-beleid vormt het volgen en beoordelen van het functioneren van medewerkers. Deze activiteiten zijn onmisbaar om onderwijspersoneel gericht te kunnen inzetten en individuele kwaliteiten te kunnen benutten. We gaan daarom hier uitgebreider in op het volgen en beoordelen van onderwijspersoneel.

Uit onderzoek blijkt dat het voeren van functioneringsgesprekken in alle onderwijssectoren inmiddels gemeengoed is. In het schooljaar 2007-2008 voerde 76% van alle werknemers in het onderwijs ten minste één formeel gesprek met de leidinggevende over het functioneren. In het primair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs gebeurt dat relatief het meest (respectievelijk 80 en 86%), in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs het minst (respectievelijk 66 en 68%). Opmerkelijk is dat over behaalde werkresultaten en de loopbaan niet vaak formele afspraken worden gemaakt (respectievelijk in 27% en 26% van alle gesprekken). De beloning komt in functioneringsgesprekken in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs nauwelijks aan bod (respectievelijk 1, 3 en 5%). In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is dit meer gemeengoed: daar wordt in 12 en 14% van de gesprekken afspraken gemaakt over de beloning.⁸⁶ Leidinggevend gebruiken voor beoordelingsgesprekken uiteenlopende bronnen. Wat opvalt, is dat resultaatgegevens (onderwijsprestaties) in primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs niet veel worden gebruikt (17 en 24%). In het voortgezet onderwijs worden onderwijsprestaties nog het meest gebruikt (38%).

Het volgen en beoordelen van personeel wordt, als het goed is, gecombineerd met beloningsbeleid. Leraren die aantoonbaar goed presteren mogen daarvoor ook een beloning (financieel of anderszins) verwachten. De afspraken over de functiemix beogen dit onder meer te versterken door vast te leggen wanneer leraren recht hebben op een hogere salarisschaal.

Beschikbare gegevens over het gebruik van beloningen binnen onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs geven een gemengd beeld. Aan de ene kant wordt het toekennen van beloningen voor (bijzondere) geleverde prestaties meer gemeengoed. Aan de andere kant rijst de vraag of veel scholen erin slagen om hun beloningsbeleid tot een goed passend onderdeel van hun hrm-beleid te maken. Vooral wanneer het geven van beloningen door middel van extra middelen wordt gestimuleerd, lijkt er soms sprake te zijn van minder doordacht en meer incidenteel beloningsbeleid. Hieronder wordt ter illustratie uitgebreider ingegaan op twee onderzoeken. De eerste studie betreft een monitor uitgevoerd op vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs. De tweede studie betreft een grootschalig internationaal survey-onderzoek onder leraren en schoolleiders. Deze studie is interessant omdat wordt ingegaan op ervaren effecten van beoordelen en belonen van leraren.

In 2007 is een monitor uitgevoerd onder vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs naar beloningsbeleid en gebruik van beloningen. De scholen ontvingen hiervoor ook extra middelen.⁸⁷ 45% van de scholen blijkt beleid te hebben voor beloningsdifferentiatie en 30% van de scholen is hiermee bezig. Tegelijk past al 60% van de scholen beloningsdifferentiatie toe; het gebruik loopt blijkbaar voor op de beleidsvorming. Vooral onderwijzend personeel komt in aanmerking voor beloningsdifferentiatie. Schoolleiders en ondersteunend personeel, vooral beheerspersoneel, komen minder in aanmerking. Beloningen worden zowel aan individuele personeelsleden gegeven als aan teams of locaties. De meest genoemde gronden om een be-

⁸⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e.

⁸⁷ VO-raad, 2007. De monitor is uitgevoerd om na te gaan of de doelstellingen afgesproken in een convenant uit 2004 waren behaald.

loning toe te kennen zijn: een extra prestatie; en de prestaties van het team waar de medewerker bij hoort. Andere gronden zijn: het hebben doorgemaakt van een opmerkelijke ontwikkeling en het goed hebben uitgevoerd van (tijdelijke) niet-genormeerde taken. Het onderzoek gaat niet in op de manier waarop scholen prestaties van personeel meten. Samenvattend: een ruime meerderheid van de onderzochte scholen belooft incidenteel of structureel personeel voor geleverde prestaties. De vraag rijst wel of dit belonen onderdeel is van een meer omvattende benadering van loopbaanbeleid voor personeel.

De tweede studie is het internationaal vergelijkend onderzoeksproject TALIS (Teaching and Learning International Survey) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).⁸⁸ Dit is een grootschalig survey-onderzoek dat in diverse ronden wordt verricht bij scholen voor lager secundair onderwijs in 23 landen. Nederland is niet opgenomen, wel landen als België (Vlaanderen), Denemarken en Noorwegen. In juli 2009 werden de uitkomsten van de eerste ronde gepubliceerd. Leraren en schoolleiders zijn onder ander gevraagd hoe leraren binnen de school worden beoordeeld en beloond (ook in relatie tot schoolzelfevaluatie) en hoe leraren dit beleid ervaren.

Het blijkt dat scholen in veel landen weinig profiteren van 'teacher appraisal and feedback', het volgen en beoordelen van het functioneren van leraren. Drie kwart van de leraren meldt dat zij geen erkenning of beloning ontvangen wanneer zij de kwaliteit van hun werk verbeteren of wanneer zij hun onderwijs vernieuwen. Ook verbinden de meeste scholen geen consequenties aan het onvoldoende presteren van leraren, bijvoorbeeld door extra scholing of begeleiding aan te bieden: "Most teachers work in schools that do not reward effective teachers and do not dismiss teachers who perform poorly. Three-quarters of teachers reported that, in their schools, the most effective teachers do not receive the most recognition. A similar proportion reported that, in their schools, teachers would not be dismissed because of sustained poor performance" (p.138).

Een kwart van de leraren uit de onderzochte landen is werkzaam op een school waar beoordelen en belonen van het functioneren van leraren wel gemeengoed is. Hen is gevraagd welke directe en indirecte gevolgen zij hiervan ervaren. Genoemde directe gevolgen zijn relatief klein. Bij slechts één van de zes leraren geldt dat teacher appraisal and feedback wordt verbonden met hun loopbaanontwikkeling. Verzamelde informatie over het functioneren van leraren wordt met andere woorden in veel gevallen niet gebruikt om beslissingen te nemen voor de verdere professionele ontwikkeling van leraren.

Ook zijn de leraren bevraagd op meer indirecte en minder grijpbare gevolgen van teacher appraisal and feedback. De leraren die regulier worden beoordeeld en beloond, blijken hiervan een positief beeld te hebben. Een meerderheid vindt de gebruikte manier van beoordeling eerlijk en effectief. Ook noemen de leraren een positieve invloed op hun werktevredenheid en hun professionele ontwikkeling, vooral wanneer de beoordeling zich op meer specifieke punten richt. Deze uitkomsten zijn opmerkelijk omdat veel andere studies naar beoordelingssystemen van leraren erop wijzen dat deze systemen, naast positieve, ook negatieve effecten en ongewenste prikkels hebben. De overgrote meerderheid van de leraren uit dit onderzoek (afkomstig uit landen met uiteenlopende beoordelingssystemen) meldt echter positieve effecten op hun werktevredenheid. Tussen de 22 en 41% van de leraren meldt bovendien een gemiddelde

⁸⁸ Het onderzoek beoogt meer zicht te krijgen op belangrijke condities voor leren en onderwijs. Het wordt in diverse rondes uitgevoerd. Deze publicatie beschrijft de uitkomsten van de eerste ronde, uitgevoerd in 2007-2008; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a.

of grote positieve invloed op hun manier van onderwijs geven. De grootste invloed is volgens leraren dat zij meer nadruk zijn gaan leggen op het verbeteren van leerlingprestaties. Andere gevolgen zijn het verbeteren van klassenmanagement en meer inzicht in instructiemogelijkheden. De uitkomsten suggereren dat door leraren gericht te beoordelen op hun functioneren (bij voorkeur op specifieke onderdelen die deel uit maken van de schooldoelen) scholen twee doelen tegelijk kunnen realiseren: én meer tevreden leraren die zich meer uitgedaagd voelen in hun werk en professionele ontwikkeling, én betere onderwijsresultaten. Een directe relatie met doelmatiger onderwijs wordt niet gelegd.

Uitvoering taakbeleid en tijdsbesteding van leraren

Po- en vo-scholen zijn volgens de cao verplicht taakbeleid te maken met onder meer afspraken over het te verzorgen aantal lessen en de omschrijving en normering in tijd van overige taken. Inzicht in hoe taakbeleid wordt uitgevoerd in de praktijk biedt een onderzoek van Regio-plan naar de tijdsbesteding van leraren in het voortgezet onderwijs.⁸⁹ In dit onderzoek is een kwantitatieve tijdsmeting uitgevoerd, waarbij leraren zelf aangaven hoeveel tijd zij aan welke taken besteden. Ook zijn observaties verricht en is bij leraren een vragenlijst afgenomen. De belangrijkste uitkomsten van de observaties en de verdiepende vragen van de kwantitatieve tijdsmeting zijn:

- leraren vinden dat ze weinig assistentie krijgen bij uitvoering van hun werkzaamheden;
- leraren verrichten relatief veel ongeplande activiteiten, zoals overleg met collega's of kort van te voren ingeplande gesprekken over zorgleerlingen;
- leraren doen relatief veel administratief werk, zoals absentie opnemen, vastleggen van vorderingen van leerlingen; tegelijk blijkt drie kwart van de geobserveerde leraren niet te weten hoeveel tijd hij/zij krijgt voor administratie; en
- leraren besteden relatief weinig tijd aan ontwikkeltaken; zij geven aan, ontwikkeltaken vaak thuis uit te voeren.

Uit de verdiepingsronde blijkt dat leraren gemotiveerd zijn voor hun werk: zij besteden vaak hun tijd aan meer taken dan zij formeel zouden moeten. Ook besteden zij naar eigen zeggen vaak meer tijd aan een taak dan zij daarvoor formeel krijgen. Het is niet duidelijk hoeveel extra tijd dat is en of deze extra bestede tijd ten koste gaat van andere taken. Ook blijkt er vaak onduidelijkheid te bestaan over wat precies is afgesproken over de taken van de leraar. Regio-plan concludeert dat het taakbeleid van scholen ontoereikend is: er bestaat bij leidinggevenden geen helder beeld van hoeveel tijd leraren aan welke taken besteden. "Het lijkt erop dat op dit moment bij de schoolleiding en de leraar het zicht ontbreekt op de consequenties voor de tijdsbesteding en de ervaren werkhoeveelheid."⁹⁰

3.5 Samenvatting en conclusie

Leraren en hun organisaties nemen veel initiatieven om hun beroep te verbeteren. Het samengaan van de belangen van individuele leraren en die van de schoolorganisatie is in dit hoofdstuk aan de orde, daarbij is vooral gekeken naar het personeels- en hrm-beleid. Door dit beleid kunnen scholen ervoor zorgen dat de kwaliteiten en ambities van leraren op de juiste plaats naar voren komen, wat kan bijdragen aan doelmatigheid.

⁸⁹ Bergen, Meer & Otterloo, 2008.

⁹⁰ Idem, p.III.

Er is veel ruimte voor scholen om te bepalen hoe zij hun personeel willen inzetten. Scholen kunnen zelf bepalen welke functies zij inzetten, hoe hun functiebouwwerk eruit ziet en welk loopbaan- en beloningsbeleid zij voeren. Enkele zaken perken de ruimte van scholen in om eigen personeelsbeleid te voeren. Deze vormen daarmee tevens belemmeringen wanneer scholen hun personeel doelmatiger willen inzetten. Zo kunnen de functiemix-regels die met de sociale partners zijn afgesproken belemmerend werken. Voor vo-scholen kunnen de cao-afspraken dat lesuren dienen te worden gespreid over 38,5 weken en dat personeel recht heeft op gelijktijdig vrij zijn met leerlingen, eveneens een belemmering vormen. De raad vindt het zaak om deze knelpunten in het overleg met de sociale partners aan te kaarten, zodat partijen worden gestimuleerd om deze afspraken te verruimen.

De overheid heeft de afgelopen twee decennia veel stimulansen gegeven om het loopbaanperspectief van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren. Ook is veel aandacht uitgegaan naar het bevorderen van professioneel personeels- en hrm-beleid binnen deze onderwijssectoren. Op beide onderdelen zijn de nodige stappen gezet binnen de scholen, maar er zijn ook aandachtspunten. Scholen voor primair en voortgezet onderwijs zijn tot nu toe terughoudend geweest in het toepassen van horizontale en opwaartse functiedifferentiatie. Wanneer scholen opwaartse differentiatie toepassen, vindt dat vooral plaats op grond van het verrichten van taken die buiten het primaire proces zijn gelegen, zoals managementtaken en betrokkenheid bij onderwijsontwikkeling en -vernieuwing. Tot op heden is er binnen primair en voortgezet onderwijs weinig sprake van diversiteit in leraarsfuncties. Deels is dit het gevolg van de gebruikte functiewaarderings-systematiek. De functiemix-afspraken en de voorstellen van de LPBO zullen hierin verandering brengen. Vanuit doelmatigheidsperspectief zijn functiedifferentiatie en een gedifferentieerd personeelsbestand belangrijk. Hiermee zijn instellingen namelijk in staat mensen gericht in te zetten, wat de doelmatigheid ten goede kan komen. Aanwezige verschillen tussen personeel zullen bovendien uitdagen tot het benutten van deze verschillen en zullen mogelijk ook stimuleren tot nadenken over een doelmatiger inzet van personeel.

Personeels- en hrm-beleid verdienen nog verdere aandacht, zowel in primair en voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Het volgen en beoordelen van het functioneren van onderwijspersoneel is gemeengoed, maar vooral in primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dit nog weinig op basis van bereikte onderwijsprestaties. Internationaal onderzoek suggereert dat dergelijke activiteiten (verzamen van feedback over functioneren van de leraar, bespreken en beoordelen) vaak onvoldoende gevolg krijgen.⁹¹ Goed presterende leraren worden niet extra beloond of gewaardeerd; slecht presterende leraren krijgen geen extra begeleiding of bijscholing. Ook bestaat er vaak geen relatie met het professionaliseringsbeleid van de school. De uitkomsten suggereren dat scholen hier kansen laten liggen om hun onderwijs doelmatiger te maken en hun personeel meer uitdaging en werktevredenheid te bieden. Ook een overzichtsstudie van het CPB (Webbink, e.a., 2009) en van Silva (2009a) wijzen op positieve effecten van prestatiebeloning voor leraren. Verschillende experimenten laten zien dat het belonen van leraren voor bereikte onderwijsprestaties een positief effect heeft. Wel is volgens het CPB verder onderzoek nodig naar de mogelijkheden van prestatiebeloning. Dit vanwege moeilijkheden rondom het meten van de toegevoegde waarde van leraren en ongewenste neveneffecten.

91 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a.

Uit verschillende empirische studies en monitors verricht naar personeels- en hrm-beleid binnen scholen rijst het beeld op dat scholen (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) nog weinig gericht zijn op het benutten en belonen van aanwezige competenties van leraren. Een verkennend onderzoek naar de meerwaarde van academici voor vo-scholen komt tot dezelfde conclusie. Binnen vo-scholen lijkt het streven naar gelijkwaardigheid te domineren boven het benoemen en benutten van individuele kwaliteiten.⁹²

Tot slot kan worden geconstateerd dat als het gaat om personeels- en hrm-beleid, er weinig aandacht is voor de kosteneffectiviteit, een belangrijk aspect van doelmatigheid.⁹³ Zo ontvangen po- en vo-scholen extra middelen voor gebruik van functiedifferentiatie. Gebruik ervan draagt daardoor per definitie niet bij aan doelmatiger onderwijs; er worden immers meer kosten gemaakt. Mogelijk wordt binnen scholen wel gelet op kosteneffectiviteit van het personeels- en hrm-beleid; in evaluatieonderzoek krijgt kosteneffectiviteit van bijvoorbeeld functie-differentiatie en beloningsbeleid echter geen aandacht.

⁹² Vink, Neut & Oosterling, 2008.

⁹³ Doelmatig onderwijs wordt in dit advies omschreven als meer of betere onderwijskwaliteit realiseren voor dezelfde kosten of gelijke onderwijskwaliteit voor minder kosten. Zie hoofdstuk 1.

Dit hoofdstuk beschrijft acht initiatieven uit het veld. Ook gaat het hoofdstuk in op gerapporteerde ervaringen en de effecten ervan. De praktijkvoorbeelden worden getoetst aan resultaten van relevant onderzoek. Op grond hiervan beschrijven we aangrijpingspunten en belemmeringen in het zoeken naar doelmatiger onderwijs en een sterkere gerichtheid hierop.

4

Initiatieven uit het veld

4.1

Acht initiatieven

Voor het opsporen van inspirerende initiatieven is geput uit verschillende bronnen: er zijn gesprekken gevoerd met instellingen uit het onderwijsveld, maar ook is informatie verkregen via websites en webdiscussies en er is een versnellingskamer georganiseerd. Voor iedere onderwijssector zijn enkele praktijkvoorbeelden geselecteerd, in totaal acht.

Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs
TOM-onderwijs op basisschool HET TALENT	Leerpleinen en dagdelen-onderwijs, (Norbertuscollege)	Netwerkschool 2.0
Functiedifferentiatie op basisschool Wittering.nl	Project persoonlijk assistent van de leraar (pal)	Peer assisted learning ROC Zadkine
	Inzet van elo voor zelfstandig leren en oefenen, Penta College	De Onderwijscalculator

Hieronder volgt per sector een beschrijving van de initiatieven, zowel de opzet ervan als de opgedane ervaringen.⁹⁴ Per initiatief wordt tevens ingegaan op beschikbare evidence voor de bijdrage aan doelmatiger onderwijs en/of een groter besef van doelmatigheid.

1. TOM-onderwijs op basisschool HET TALENT

Basisschool HET TALENT is een TOM-school (Team Onderwijs op Maat). Het TOM-project, inmiddels omgedoopt tot *TOM: Onderwijs Anders*, is een project dat veel basisscholen heeft gestimuleerd hun primaire en secundaire processen anders in te richten.⁹⁵ Dit project is in 2001 gestart met als doel basisscholen te stimuleren om "op basis van een eigen onderwijskundige

⁹⁴ Er is hiervoor ook gebruik gemaakt van Onderwijsraad, 2006b, bijlage 2.

⁹⁵ TOM Onderwijs Anders wordt niet meer gefinancierd door het Ministerie van OCW. Sinds 2006 is de projectleiding in handen van KPC Groep.

visie en context een bewuste keuze te maken voor de inrichting van hun onderwijs, met een organisatie die optimaal aansluit bij die visie en het daartoe noodzakelijke personeelsbeleid.⁹⁶ Aanvankelijk lag de nadruk op functiedifferentiatie en onderwijs op maat; in de loop der jaren is het accent verschoven in de richting van samenwerking binnen de school, teamleren en het concept van de lerende school. Wat nog steeds kenmerkend is, is dat zowel onderwijskundige vernieuwing als personele en organisatorische vernieuwingen aandacht krijgen. Steeds gaat het om vernieuwingen die erop gericht zijn om (meer) onderwijs op maat te realiseren, en onderwijs dat kinderen meer motiveert en uitdaagt. Door de vaste groepenstructuur bijvoorbeeld los te laten, kunnen voor instructiemomenten kleine groepen van een gelijk niveau worden gevormd, waardoor de instructie effectiever kan worden. Een doel is ook samenwerking binnen de school te bevorderen en scholen te stimuleren een lerende organisatie te worden. Mede daarom wordt gebruikgemaakt van 'team teaching': een groep van leraren (al dan niet met verschillende functies) wordt gezamenlijk verantwoordelijk gesteld voor onderwijs aan een groep leerlingen. De veronderstelling is dat team teaching samenwerking en onderling leren stimuleert en in staat stelt om verschillende kwaliteiten van teamleden meer te benutten. Er zijn inmiddels 35 TOM-scholen, zowel in het basis- als in het speciaal basisonderwijs.

De organisatie van HET TALENT is als volgt: de school bestaat uit drie units van elk 100 à 120 kinderen. Per unit zijn er circa 5 fte's beschikbaar, die worden verdeeld over 1 unitregisseur en 4 mentoren. Er is gekozen voor een groepsgrootte van maximaal 120 kinderen, omdat deze grootte te overzien is en het hierbij mogelijk is om ieder kind bij naam te kennen. Een team van 5 personen werkt bovendien efficiënt: de lijnen zijn kort. Elke unit is weer opgebouwd uit 4 mentorgroepen. Er zijn 2 mentorgroepen voor de 4- tot 8-jarigen en 2 mentorgroepen voor de 9- tot 12-jarigen. Elke mentorgroep heeft een eigen mentor: deze volgt de ontwikkeling van de kinderen uit de groep en is aanspreekpunt voor het kind en de ouders.

Bij binnenkomst vullen de ouders een vragenlijst in over hun kind, op grond waarvan wordt bepaald op welk niveau het kind start. Door middel van weektaken krijgen kinderen opgedragen wat ze in die week moeten doen. Na uitleg van de weekplanning plannen de kinderen zelf hun taken in. In de planning zijn gezamenlijke instructiemomenten vooraf bepaald. Daarnaast is er ruimte voor zelfstandig werken, individueel en in groepjes. De school besteedt veel aandacht aan zelfstandig leren werken en leren samenwerken. Groepsinstructies zijn zo veel mogelijk met kinderen van een gelijk niveau. De groepsgrootte kan sterk variëren, afhankelijk van de leerstof en de opdracht. Ook gebruikt men tutorleren waarbij kinderen elkaar instructie en hulp geven.

Interne evaluatie

Volgens de directie betekent de manier van werken van de school een behoorlijke omslag voor leerkrachten die gewend zijn aan het traditionele klassikale onderwijs. Ervaren leraren die van een reguliere basisschool kiezen voor een baan op HET TALENT, maken vrijwel altijd een 'behoorlijke crisis' door na circa een half jaar. Leraren moeten oude mentale modellen loslaten en weer nieuwe opbouwen. Vooral het feit dat mentoren geen eigen groep meer hebben, kost moeite. Binnen de teams is er geen functiedifferentiatie; wel probeert men taken zo veel mogelijk op basis van beschikbare competenties toe te kennen. Sommige leraren hebben meer affiniteit met de leervakken; andere hebben juist meer met de sociaal-emotionele en creatieve ontwikkeling.

96 Projectplan, 2001.

De werkdruk voor het personeel op HET TALENT is volgens de directie hoog. Dat komt in belangrijke mate doordat de school zelf de leerlijnen en bijbehorende taken en opdrachten ontwikkelt. Ook het maken van de leerarrangementen, waaronder het inplannen van gezamenlijke instructies, is arbeidsintensief. Maar dit is deels een tijdelijke zaak, de school is nog volop in ontwikkeling. De school maakt ook veel werk van het volgen van de vorderingen van leerlingen. Zaken worden uitgebreid genoteerd in een leerlingportfoliosysteem. Daarnaast moeten de vorderingen ook kwantitatief worden bijgehouden, omdat de Inspectie hierom vraagt. Er vindt hierdoor een dubbele verantwoording plaats. De opstelling van de Inspectie ervaren de gesprekspartners daarom als een knelpunt. "Deze manier van werken oogst veel lof; er is daadwerkelijk één doorgaande leerlijn. Waarom wordt er dan ieder jaar gevraagd hoeveel zit-blijvers er zijn?"

Van werkelijk besparen op tijd van leraren (mentoren) is op dit moment nog nauwelijks sprake. Af en toe zet HET TALENT externen in voor onderwijstaken, waardoor tijd vrijkomt voor de groepsmentor. Zo worden de muzieklessen verzorgd door een medewerker van het cultureel centrum. Het gaat hierbij echter om een relatief kleine tijdswinst. Meer begaafde leerlingen kunnen versneld doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Maar omdat het hierbij om kleine aantallen gaat, zal dit niet gauw tot een besparing van lerarentijd leiden.

Over de leerresultaten van HET TALENT is men tevreden, gelet op de uitstroom van leerlingen naar het voortgezet onderwijs. Oud-leerlingen in het voortgezet onderwijs vallen op door hun sterke motivatie, aldus de directie.

2. Functiedifferentiatie op basisschool Wittering.nl

Basisschool Wittering.nl heeft een vergelijkbaar onderwijsconcept als HET TALENT. De school is ontworpen in samenwerking met KPC groep. Ook hier is het streven om het kind en zijn of haar leerproces als vertrekpunt te nemen voor de inrichting van het curriculum en de leeromgeving en voor de inzet van personeel. Wittering.nl werkt eveneens met units van ongeveer 100 kinderen, uitgesplitst naar verschillende leeftijdsgroepen (4-6 jaar, 6-9 jaar en 9-12 jaar). Het onderwijs aan een unit wordt gegeven door een team bestaande uit 1 regisseur, 1 mentor en 3 begeleiders, ongeveer 5 fte. De units samen worden aangestuurd door een directeur. Daarnaast worden de units ondersteund door een team van specialisten.

Van elk van de bovengenoemde functies zijn competentieprofielen beschreven: ingegaan wordt op rollen, verantwoordelijkheden, belangrijke competenties, vereiste kennis en vaardigheden, opleidingseisen en salarisniveau.⁹⁷ We noemen enkele zaken hieruit.

- Een regisseur stuurt het team van één unit aan. Een regisseur legt verantwoording af aan de directeur over de gerealiseerde onderwijskwaliteit en de kwaliteit van het personeel. Hij of zij stuurt mentoren en begeleiders aan en zorgt voor de planning van werkzaamheden en taaktoedeling. Ook is de regisseur verantwoordelijk voor de professionele ontwikkeling van deze medewerkers.
- Een mentor stuurt begeleiders aan en is medeverantwoordelijk voor de planning en taaktoedeling binnen het team. Daarnaast vervult de mentor een rol bij het begeleiden van kinderen bij hun leeractiviteiten.
- Een begeleider ondersteunt leerlingen bij leren en kennisverwerving, individueel of in groepen. Belangrijke competenties van een begeleider liggen vooral op het vlak van het omgaan met kinderen.

97 Naber, 2006.

- De specialisten vormen een team onder leiding van de directeur. Specialisten zijn er voor een bepaald vakgebied (bijvoorbeeld taal/lezen) of een bepaald domein (bijvoorbeeld leerlingenzorg, sociaal-emotionele ontwikkeling). De specialist is in principe werkzaam voor alle units.

Interne evaluatie

Publicaties over de pedagogische visie en het personeelsbeleid van Wittering.nl geven de indruk dat hier gedreven en betrokken mensen werken, die zich aangesproken voelen op hun competenties. De publicaties en de website van de school gaan niet in op de vraag in hoeverre de gekozen inzet van onderwijsgevend personeel efficiënter is of kosten heeft bespaard.

Uit een inspectiebezoek (2008) op basisschool Wittering.nl komt naar voren dat de school erin slaagt voor kinderen een rijke leeromgeving te creëren, waarbinnen kinderen veel uitdaging krijgen en waar onderwijstijd efficiënt wordt besteed. De leerprestaties van de school zijn voldoende.

Beschikbare evidence

Het is volgens de projectleider van *TOM: Onderwijs Anders* niet eenvoudig om aan te geven in hoeverre de werkwijze van het TOM-project leidt tot een besparing van leraren(tijd). Daarvoor ontbreekt inzicht in personeelsinzet en gemaakte kosten. TOM-scholen zetten vaak lio'ers (leraren in opleiding) in en maken gebruik van projectgelden of hebben extra budget door de gewichtenregeling. Vergelijking van personeelskosten van een TOM-school en een traditioneel werkende basisschool is pas mogelijk na systematische beoordeling van de organisatieopbouw van beide scholen.

Regioplan heeft in opdracht van het SBO enkele casestudies gemaakt van vormen van slimmer werken in het primair en voortgezet onderwijs.⁹⁸ Het gaat om "slimme vernieuwingen in het werkproces" waardoor "de efficiency kan toenemen, terwijl de werkdruk afneemt en het werkplezier van leraren stijgt" (p.9). De casestudies beschrijven waargenomen en ervaren opbrengsten van 'slimmer werken' voor zowel de schoolorganisatie als de leraren. Eén van de casussen betreft TOM, aan de hand van de ervaringen van basisschool de Hoekstien in Friesland.⁹⁹

Als opbrengst voor de organisatie wordt genoemd de flexibelere inzetbaarheid van leraren en de toegenomen samenwerking: "Leraren nemen vaak groepen van elkaar onder hun hoede, waardoor ruimte ontstaat voor realisatie van taken als: ict-werkzaamheden, begeleiding van stagiaires, overleg met externe instanties, lesvoorbereiding, nakijkwerk, individuele hulp of gesprekken met leerlingen of ouders. (...) Ze (de leraren, redactie) helpen elkaar en dragen gezamenlijk de zorg voor de leerlingen, 'zelfs de ict-er springt bij als dat nodig is'. De docenten doen ook meer wat ze leuk vinden. Eén leraar verzorgt voor een aantal groepen de gymles, terwijl een ander met de leerlingen knutselt"(p.85). Leraren werken meer op dezelfde manier, volgens dezelfde regels. Dit maakt het makkelijker om werk van een afwezige collega over te nemen.

Als opbrengsten voor de leraar worden genoemd de positieve effecten van samenwerking en de gedeelde verantwoordelijkheid: "Leraren (...) verdelen een deel van de taken. De collegiale ondersteuning ontlast, zorgt dat ieder doet waar hij of zij goed in is en verhoogt het werkplezier" (p.85). De directeur weet niet zeker of de manier van werken de werkdruk verlaagt: er blijft veel werk te doen, de leraren zijn ook gemotiveerd om veel te doen: "De ervaring van de werk-

⁹⁸ Meer, Gemmeke & Dekker, 2008.

⁹⁹ <http://schoolaanzet.nl/onderwijsanders/goedevoorbeelden/hoekstien>

druk is in ieder geval wel anders door de gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid”, aldus de directeur (p.85). Over de onderwijskwaliteit van de Hoekstien wordt ten slotte opgemerkt dat er door samenwerking meer tijd beschikbaar is voor onderwijs aan kleinere groepjes leerlingen of individuele hulp. Daarnaast worden positieve effecten geconstateerd in het gedrag en de werkhouding van leerlingen: leerlingen zijn zelfstandig, sociaal en nemen initiatief.

Er zijn twee evaluaties verricht onder scholen die deelnemen aan het TOM-project en hieraan deelnemende scholen.¹⁰⁰ De meest recente studie is een voornamelijk kwalitatieve evaluatie die is verricht op drie TOM-scholen. Er zijn vragenlijsten afgenomen en groeps gesprekken gehouden. In totaal deden 36 leraren mee aan het onderzoek. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat de TOM-scholen zich ontwikkelen “in de richting van een professionele leergemeenschap. De teams van de TOM-scholen reflecteren op hun werkaanpak, leren collectief, passen het geleerde toe en maken gebruik van praktijkvoorbeelden”(p.32). De drie onderzochte TOM-scholen blijken sterk georiënteerd te zijn op innovatie, deze oriëntatie kan tot gevolg hebben dat gerichtheid op doelmatigheid tijdelijk afneemt.

De tweede studie is verricht onder veertien TOM-scholen en eveneens voornamelijk kwalitatief van opzet. De studie meldt als (verwachte) opbrengsten: “Tijdens het onderzoek geven de projectleiders aan dat er meer onderwijs, aandacht en zorg op maat wordt gegeven, dat leerlingen zelfstandiger zijn geworden, dat bij leerlingen de motivatie en het plezier in leren en in de school zijn toegenomen, dat ze beter kunnen omgaan met verschillende teamleden en dat er een verbetering van het klimaat op school is opgetreden. Teamleden zijn gegroeid in de veranderbereidheid en het verandervermogen, ze zijn meer gaan genieten van successen en ze hebben meer zicht gekregen in leerprocessen en in de problematiek van individuele leerlingen. Voor wat betreft de werkdruk zijn er verschillen tussen scholen. Op drie scholen is de beleefde werkdruk verminderd; op twee scholen is de ervaren werkdruk gelijk gebleven, maar veranderde de aard van de werkdruk. Er wordt meer plezier beleefd aan het werk. Op enkele andere scholen werd juist meer werkdruk ervaren. De veranderingen ten aanzien van de werkdruk op de andere scholen zijn niet bekend. Teamleden zijn op alle scholen meer gaan samenwerken; men zoekt hulp bij elkaar, er wordt meer gezamenlijk verantwoordelijkheid gedragen, er wordt meer gebruik gemaakt van elkaars competenties en kwaliteiten, er is meer openheid en er is een gemeenschappelijke taal ontstaan”(p.4 e.v.).

Samenvattend: bij beide hier besproken basisscholen staat verbetering van de onderwijskwaliteit op de eerste plaats. Een meer efficiënte manier van werken (onder andere via een andere inzet van personeel) is echter een belangrijk neven doel. De praktijkervaringen laten wel zien dat het benutten van elkaars competenties nog weinig is uitgekristalliseerd en geformaliseerd. Niettemin bieden de praktijkvoorbeelden handvatten om de onderwijsinrichting en de inzet van onderwijsgevend personeel beter op elkaar af te stemmen. Op deze manier kan doelmatigheidswinst worden geboekt.

3. Leerpleinen en dagdelenonderwijs (Norbertuscollege)

Allereerst een toelichting op onderwijs via leerpleinen. Steeds meer vo-scholen besluiten om hun onderwijs deels via een leerplein aan te bieden. Een leerplein (ook wel leertuin of open leercentrum) is te omschrijven als “een grote ruimte, waarin tegelijkertijd meer dan één klas/groep leerlingen zit te werken, onder begeleiding van meer dan één docent”.¹⁰¹ Een leerplein

¹⁰⁰ Vreugdenhil-Tolsma, e.a., 2004; Van der Linden, e.a., 2007.

¹⁰¹ Botta & Burg, 2009.

betekent dus zowel onderwijs in een grotere ruimte verzorgen, als met meer leraren onderwijs geven aan een grotere groep leerlingen.

Over het algemeen is de werkwijze bij onderwijs op een leerplein als volgt.¹⁰² Er zijn meer dan dertig leerlingen aanwezig op een leerplein, in de meeste gevallen van verschillende klassen, maar van hetzelfde leerjaar. Leerlingen werken hoofdzakelijk zelfstandig aan de hand van weektaken of studieplanners, doorgaans aan verschillende vakken en verschillende opdrachten, vaak met behulp van de pc. Docenten kunnen korte instructies aanbieden aan subgroepjes. Veel scholen kiezen ervoor om uitleg en instructie apart te organiseren in 'experturen'.

Onderwijs op een leerplein wordt verzorgd en begeleid door meer leraren. Zij zijn aanwezig met de klas waaraan zij volgens het rooster lesgeven of zijn als vakdocent aanwezig om leerlingen te kunnen begeleiden binnen hun vak. Taken en werkzaamheden dienen dus te worden verdeeld. Soms worden duo's en/of kleine teams gevormd, waarbinnen leraren met elkaar samenwerken in planning, uitvoering en evaluatie van hun onderwijs. Doorgaans is ook een oop'er (onderwijsondersteunend personeel: leerpleinassistent of toezichthouder) aanwezig op een leerplein. Hij of zij assisteert de leraren op diverse manieren, bijvoorbeeld met het geven van hulp aan leerlingen, het handhaven van orde, en het bijhouden en registreren van het werk van leerlingen.

Onderwijs in dagdelen houdt in dat het onderwijs (in één vak of van een leerdomein) niet alleen op een leerplein wordt verzorgd, maar ook gegeven wordt in langere lesblokken. De al eerder genoemde studie van Regioplan beschrijft het Norbertuscollege als praktijkvoorbeeld van 'slimmer werken'. Hier worden Engels en Nederlands in dagdelen aangeboden. "Een dagdeel beslaat ongeveer drie à vier lessen (van 50 minuten, dus een ochtend of een middag). In een dagdeel zijn drie à vier klassen samengevoegd tot één groep van maximaal 75 leerlingen. De leerlingen hebben drie aaneengesloten lokalen tot hun beschikking en drie docenten begeleiden het dagdeel. De vakgroepen Engels en Nederlands hebben ieder een eigen inhoudelijke invulling gegeven aan het dagdelenonderwijs." Bij Nederlands werken leerlingen "in periodes van telkens vijf weken met dezelfde lesstof. Deze staat vermeld op een registratiekaart. Het dagdeel begint in de collegezaal, waar de leerlingen een algemeen verhaal en instructies krijgen voor die dag. Vervolgens mogen de leerlingen kiezen voor een onderwijsvorm:

- klassikale lessen: leerlingen verwerken een onderdeel van de stof onder leiding van een docent;
- begeleid werken: leerlingen werken alleen, in duo's of in een groep en krijgen gevraagd of ongevraagd begeleiding van een docent; of
- zelfstandig werken: leerlingen werken alleen (in stilte) en hebben geen gelegenheid om vragen te stellen."¹⁰³

Interne evaluatie

Verschillende van onze gesprekspartners (schoolleiders en docenten) laten zich positief uit over onderwijs op leerpleinen. Onderwijs op leerpleinen biedt leerlingen meer zelfstandigheid, meer uitdaging en meer onderwijs op maat. Leraren met wie is gesproken hebben de indruk dat leerlingen gemotiveerder werken en leren, doordat zij zelf hun taken bepalen, daaraan op een aansprekende manier kunnen werken (achter de pc of samen met andere leerlingen) en zelfstandig verder kunnen.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Meer, Gemmeke & Dekker, 2008 (p.51, 52).

Botta en Van den Burg (2009), die veel vo-scholen begeleiden bij de invoering van leerpleinen, geven aan dat schoolleiders vaak om verschillende redenen positief staan tegenover leerpleinen. Verbetering van de onderwijskwaliteit speelt een belangrijke rol; schoolleiders willen bijvoorbeeld meer praktijkgericht en meer leerlinggericht onderwijs. Daarnaast zien schoolleiders leerpleinen als een manier om personeel efficiënter in te zetten en de kwaliteiten van onderwijsgevendend beter te benutten.

Botta en Van den Burg (2009) noemen uiteenlopende effecten van leerpleinen, met de kanttekening dat de mate waarin effecten optreden sterk afhankelijk is van de cultuur binnen de school en de kwaliteit van het schoolleiderschap. Effecten die zij in de praktijk waarnemen zijn: een betere kwaliteit van de lessen, meer variatie in gebruikte leer- en werkvormen en meer rust in de lessen. Meer rust treedt bijvoorbeeld op doordat leerlingen zelfstandiger werken en vaak ook gemakkelijk toegang hebben tot hulpmiddelen als een pc met internetaansluiting. Een meer onverwacht effect is verbetering van de sociale omgang tussen leerlingen onderling en een afname van pestgedrag tussen leerlingen. Ook geven leraren aan dat zij meer tijd hebben om gerichter bepaalde leerlingen tijdens een les te observeren. Verder wijzen de ervaringen uit dat het werken met een relatief grote groep leerlingen niet hoeft te betekenen dat er sprake is van minder of oppervlakkiger contact tussen leraar en leerlingen. Sommige leraren geven aan dat zij vaak juist meer contact hebben met leerlingen.

Voor leraren betekent invoering van een leerplein in ieder geval meer samenwerking. Uit ervaringen tot nu toe blijkt dat deze samenwerking vaak tevens leidt een betere voorbereiding van de lessen, wat de onderwijskwaliteit ten goede komt. De samenwerking betekent wel meer overlegtijd, maar leraren ervaren dit doorgaans als motiverend. Doordat leraren meer samenwerken, zijn er bovendien meer mogelijkheden elkaars sterke kanten beter te benutten.

Beschikbare evidence

Het onderzoek van Regioplan meldt van het dagdelenonderwijs op het Norbertuscollege verschillende opbrengsten, zowel voor de schoolorganisatie als voor de docenten.¹⁰⁴ Voor de schoolorganisatie leidt dagdelenonderwijs tot "een efficiëntere benutting van de beschikbare lestijd van zowel docent als leerling. Lesuren zorgen voor versnippering van tijd doordat de leerlingen zich steeds tussendoor moeten verplaatsen. Daarnaast moet een les telkens worden opgestart en afgesloten, wat tijd kost. In een dagdeel gebeurt dit maar één keer in plaats van vier keer. Een bijkomend voordeel is dat binnen het dagdelenonderwijs de uitval van lesuren bijzonder laag is. Onder docenten die in dagdelen werken, is het ziekteverzuim zeer laag. (...) Als een docent toch ziek is, gaat het onderwijs binnen het dagdeel evengoed door. De overige docenten vangen de afwezigheid op" (p.52).

Als opbrengsten voor de leraren worden genoemd: "Docenten werken met veel plezier en vol-doening in het dagdelenonderwijs. Dit komt mede doordat de docenten veel meer samenwerken dan voorheen. Daarbij is er een beter en informeler contact tussen docent en leerlingen. Leerlingen kiezen bovendien zelf voor de leswijze, waardoor deze meer gemotiveerd zijn. Docenten geven aan het werken binnen het dagdeel afwisselend, motiverend en bevredigend te vinden, maar ook vermoeiend"(p.53). Over de vraag of dagdelenonderwijs tijdswinst oplevert voor de docent, laten de docenten zich verschillend uit. De indruk is dat de meeste tijdswinst is te behalen als alle onderwijs in dagdelen wordt georganiseerd, waardoor tussenuren kunnen worden voorkomen zowel voor docenten als leerlingen.

¹⁰⁴ Bergen, Meer & Otterloo, 2008.

Samenvattend, de meerwaarde van leerpleinen en dagdelenonderwijs is vooral gelegen in het feit dat leraren meer gaan samenwerken, wat zowel de onderwijskwaliteit als de werktevredenheid ten goede komt. Vaak ook kunnen individuele kwaliteiten van leraren beter worden benut. Op deze manier kan deze onderwijsvorm bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

4. Project persoonlijk assistent van de leraar

De pal (persoonlijk assistent van de leraar) is een hbo- of universitair student die leraren in het voortgezet onderwijs ondersteunt, ofwel voor bètatechnisch onderwijs (de bèta-pal), ofwel voor ondersteuning van rekenen en Nederlandse taal (de reken-pal en de taal-pal).¹⁰⁵ De pal kan worden ingezet voor het verrichten van werkzaamheden als huiswerkbegeleiding, hulp bij techniek- en praktijklessen, voorbereiden van practica, begeleiden bij profielwerkstuk of stageverslag, en het ondersteunen van examenkandidaten. De school c.q. docent is verantwoordelijk voor werving en scholing van een pal-student.

Voor de wervings- en scholingskosten van de pal-student kan vanaf januari 2009 een pal-stimuleringsbijdrage worden aangevraagd. Naast de reguliere regeling bestaat er op beperkte schaal de mogelijkheid om te experimenteren met meer stimuleringsbijdragen voor een groter aantal pal-studenten binnen de schoolorganisatie, het Diepte-pal-project. Dit experiment is bedoeld voor het anders organiseren van het onderwijs op school. Te denken valt aan het organiseren van hoor- en werkcolleges, waarbij pal-studenten worden ingezet om de werkcolleges te begeleiden. Het diepteproject moet op het moment van schrijven (april 2009) nog van start gaan.

Interne evaluatie

De projectleider van pal is positief over de ervaringen en resultaten tot nu toe. Docenten lijken de pal-studenten als ondersteunend te ervaren: "Ze merken echt dat ze bepaalde zaken uit handen kunnen geven waardoor ze meer tijd overhouden voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van lesmateriaal of meer aandacht kunnen geven aan leerlingen die veel moeite hebben met het vak of juist heel erg goed zijn. Er komt meer ruimte voor maatwerk." Een belangrijke voorwaarde is wel dat een pal-student goed wordt begeleid en aangestuurd door de leraar, wat weer extra tijd kost. Verder is van groot belang dat er duidelijkheid bestaat over de taken die een pal-student gaat verrichten. Dat betekent onder meer dat er ook ruimte bestaat voor inzet van een pal-student. Leraren die hun onderwijs hoofdzakelijk volgens het traditionele, klassieke model verzorgen, hebben waarschijnlijk meer moeite om taken te vinden die zij kunnen uitbesteden aan een pal-student, die ook voor de pal-student interessant zijn.

Voor de onderwijskwaliteit ziet de projectleider eveneens voordelen van inzet van pal-studenten. Zij kunnen bijvoorbeeld leraren helpen om lessen interactiever te maken. Voor leerlingen kunnen zij een ingang bieden naar een instelling voor hoger onderwijs. Zij kunnen bijvoorbeeld leerlingen begeleiden bij hun profielwerkstuk en hen in de gelegenheid stellen om een proef uit te voeren op de universiteit. Scholen zetten pal-studenten ook in voor steunklassen of begeleiding van kleine groepjes leerlingen die een achterstand hebben.

Beschikbare evidence

Er zijn vooralsnog geen evaluaties bekend naar effecten van de inzet van pal-studenten op tijdbesteding van leraren en onderwijskwaliteit. Een eerste monitor van de resultaten van het pal-project is voorzien in eind 2009.

¹⁰⁵ PAL is een initiatief van Platform Bèta Techniek, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt en het Ministerie van OCV en was een voorstel van de Nationale Denktank.

Samenvattend: het pal-project is veelbelovend omdat pal-studenten een zinvolle ondersteuning kunnen bieden aan scholen en leraren bij het invoeren van meer differentiatie in lesvormen, zoals grootschalige hoorcolleges en kleinschalige werkcolleges. Door bepaalde taken uit te besteden aan de pal-student, kunnen leraren zich richten op kerntaken. De werkzaamheden van een pal-student kunnen echter ook worden uitgevoerd door onderwijsassistenten. Pluspunt van een pal-student is dat hij of zij een relatie heeft met een hogeschool of universiteit en daarmee een extra stimulerende rol kan vervullen.

5. Elo voor zelfstandig leren en oefenen, Penta College

Het Penta College in Hellevoetsluis ondernam dit initiatief in het kader van de regeling Leren met meer effect. De regeling had tot doel vo-scholen te stimuleren ict zodanig in te zetten dat deze bijdraagt aan verbetering van de efficiency en de kwaliteit in het onderwijs en/of het werkplezier van de docent bevordert. Tien vo-scholen deden mee aan de regeling en voerden een experiment met ict uit. De experimenten zijn tevens zo veel mogelijk conform wetenschappelijke criteria geëvalueerd.

Het experiment was dat docentextensief onderwijs werd ingevoerd in havo 4 en atheneum 4. Het doel hiervan was ervoor te zorgen de leerlingen voldoende onderwijstijd krijgen aangeboden (32 lessen per week), zonder dat dit extra leraarsuren kost. Dit kan door leerlingen hun tussenuren te laten besteden aan 'e-uren'. Voor de leerlingen uit havo 4 gaat het om drie e-uren per week; voor de leerlingen uit atheneum 4 om zes e-uren. Tijdens de e-uren werken de leerlingen onder leiding van een onderwijsassistent of een vakdocent zelfstandig aan opdrachten. Voor de e-uren wordt gebruik gemaakt van elo TeleTOP. De leraren ontwikkelen voor hun eigen vak diverse opdrachten en plaatsen die op de elo. Het gaat om taken als voorbereiding voor de les, huiswerk, verdiepende opdrachten en extra oefenopdrachten. Er zijn drie soorten opdrachten: basis, herhaling/extra oefenstof, verdieping. De basisopdrachten zijn voor alle leerlingen verplicht; wanneer de leerlingen deze af hebben en tijd over hebben kunnen zij kiezen voor extra oefenstof of voor verdiepende opdrachten.

De werkwijze is als volgt:

- docenten ontwikkelen opdrachten en plaatsen die op de elo (TeleTOP);
- de opdrachten worden voorafgaand in de les toegelicht en gemotiveerd, en na afloop nabesproken;
- leerlingen mogen zelf kiezen tijdens welke tussenuren zij hun e-uren besteden;
- zij kunnen per vak zien welke opdrachten zij moeten uitvoeren; wat zij niet afkrijgen tijdens de e-uren maken zij thuis af;
- leerlingen werken aan de opdrachten in de mediatheek, het stiltelokaal of het computerlokaal, onder toezicht van de mediathecaresse en/of onderwijsassistenten;
- de tussenuren die leerlingen besteden aan e-uren worden elektronisch geregistreerd; en
- leerlingen worden in het maken van hun keuzes (extra oefenstof of verdieping, de keuze van de e-uren, samenwerking met anderen, enzovoort) begeleid door hun mentor.

Beschikbare evidence

Het project is in één schooljaar tijd ingevoerd en geëvalueerd. De e-uren werden ingezet voor het vak aardrijkskunde. De evaluatie is verricht volgens wetenschappelijke criteria: met voor- en nameting en een controlegroep. Uit de evaluatie blijkt dat extensief oefenen een positieve invloed heeft gehad op de aardrijkskundeprestaties van leerlingen, zonder dat dit (veel) extra

inzet van leraren kostte. De toetscijfers voor het vak aardrijkskunde in de experimentele groep liggen significant hoger dan de cijfers van leerlingen uit de controlegroep.

Ter illustratie geven we in onderstaand kader ook een voorbeeld van het gebruik van ict/digitale leermiddelen in het hoger onderwijs. Dit voorbeeld laat zien hoe efficiencywinst geboekt kan worden, zonder in te boeten aan onderwijskwaliteit.

Evidence based werken met driehonderd studenten

Friedo Dekker is coördinator van het blok wetenschappelijke vorming in de studie geneeskunde aan het LUMC (Leids Universitair Medisch Centrum). Wetenschappelijke vorming is erop gericht studenten vaardigheden bij te brengen die nodig zijn om evidence-based te werken. In het tweede studiejaar beoordelen studenten medische artikelen en advertenties en presenteren ze hun bevindingen aan elkaar.

Er zijn driehonderd tweedejaarsstudenten geneeskunde die binnen drie weken het belang van kritisch lezen moeten inzien. Hoe krijg je dat voor elkaar? Friedo Dekker heeft daar een manier voor gevonden. We maken in dit blok gebruik van de kracht van het getal, we hebben de beschikking over driehonderd jonge onderzoekers en laten die ook echt en nuttig onderzoek doen. Die studenten beoordelen allemaal twee medische advertenties met bijbehorende referenties en beantwoorden de vraag of de claim die in geneesmiddelenadvertenties staat wel voldoende onderbouwd is. Het bijzondere is dat alle studenten andere advertenties en artikelen krijgen toebedeeld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van Blackboard.

Het blok duurt drie weken. In de eerste week leren studenten hoe ze een artikel kritisch kunnen beoordelen volgens een vast format. In week twee ontvangen alle studenten een individuele link met de opdracht en achterliggende artikelen. Een ouderejaars geneeskundestudent assisteert bij de voorbereiding hiervan. Er wordt een lijst gemaakt van alle studentnummers, waaraan at random twee medische advertenties met bijbehorende artikelen worden gekoppeld, die vervolgen worden verstuurd. Aanvankelijk kostten voorbereidende werkzaamheden veel tijd, maar inmiddels beschikt de afdeling Klinische Epidemiologie over een uitgebreide databank met geneesmiddelenadvertenties en bijbehorende artikelen, waardoor de voorbereiding sneller kan.

Via e-mail krijgen de studenten de link toegestuurd met elektronische vragenlijst. "Ict is hier heel handig bij, omdat wij er zelf weinig werk aan hebben. Je tikt één email, je uploadt alle e-mailadressen en Netquestionnaires doet de rest." Na het lezen van de artikelen vullen studenten de elektronische vragenlijst in en mailen die aan Friedo Dekker. Terwijl Dekker deze schat aan onderzoeksgegevens analyseert, presenteren studenten in kleine groepjes hun bevindingen aan elkaar. "Dat werkt stimulerend", aldus Dekker, "studenten willen niet afgaan voor collega-studenten en zorgen er wel voor dat ze met een goed verhaal komen en hun artikelen serieus beoordelen." In de laatste week koppelt Friedo Dekker de belangrijkste conclusies terug aan de groep studenten. Wat blijkt? Slechts de helft van de advertenties is wetenschappelijk goed onderbouwd. Het blok heeft geleid tot goede resultaten. Na afloop van dit blok schreven twee studenten een artikel dat werd geplaatst in het tijdschrift *Rheumatology*. In evaluaties geeft 93% van de studenten aan het belang te zien van wetenschappelijke vorming in de opleiding tot arts.

Bron: Weblog Leiden Universiteit. Zie <http://icto.weblog.leidenuniv.nl/2008/11/13/title-74>

Samenvattend: gebruik van een elo op de hier beschreven wijze is kansrijk omdat met een elo leerlingen op een behoorlijk zelfstandige manier aan taken of schoolwerk kunnen werken. Dat kunnen zij eveneens buiten school en buiten de schooltijden doen, waardoor de leertijd wordt uitgebreid.

6. De netwerkschool 2.0

De netwerkschool 2.0 is een schoolconcept dat twee op het eerste gezicht moeilijk te combineren idealen wil verwezenlijken, namelijk zo veel mogelijk op maat gesneden onderwijs met voor iedere student een eigen leerroute en tegelijk zo efficiënt mogelijk werken zodat de school 52 weken per jaar open kan zijn tegen minder kosten.¹⁰⁶ In vergelijking met de eerder besproken initiatieven in primair en voortgezet onderwijs (units en leerpleinen) wordt het onderwijs binnen de netwerkschool nog meer geïndividualiseerd aangeboden.¹⁰⁷ Zo veel mogelijk keuzeruimte voor de leerlingen staat voorop. Er wordt veel gebruikgemaakt van e-learning, maar daarnaast ook van leren in de praktijk (onder andere door middel van leerlingbedrijven) en kortstondige, intensieve begeleiding van vakbekwame tutors. Dat kunnen leraren zijn, maar ook mensen uit het bedrijfsleven en oud-leerlingen. Naast geïndividualiseerd onderwijs ligt een accent op ondernemerschap en de relatie met de omgeving ('netwerken'). De school gaat nauwe samenwerkingsrelaties aan met bedrijven en maatschappelijke organisaties in de omgeving van de school. Binnen de instelling is er tevens ruimte voor ondernemingen van leerlingen.

Efficiencywinst verwacht men (op termijn) te kunnen bereiken door veel gebruik te maken van e-learning en door lager gekwalificeerd, goedkoper personeel in te zetten voor onderwijstaken. In de uitwerking worden verschillende functionarissen genoemd die 'leerprocesondersteunende taken' vervullen: tutores (theoretisch-vakinhoudelijke specialisten), instructeurs (praktisch-vakinhoudelijke specialisten) en moderators (specialisten leerproces). Instructeurs zijn voor leerlingen het eerste aanspreekpunt tijdens praktijklessen. Daarnaast zet de school onderwijsondersteuners in, zij zijn verantwoordelijk voor ordebewaking tijdens e-learning en begeleiden het leerproces tijdens e-learning. Tot slot zijn er accountmanagers en 'matchmakers'; de eersten zijn verantwoordelijk voor de individuele leerloopbaanbegeleiding, de matchmakers leggen relaties tussen de school en externe organisaties.

Beschikbare evidence

De netwerkschool 2.0 wordt op dit moment nog niet in praktijk gebracht. Wel zullen binnenkort vijf mbo-scholen starten met het in praktijk brengen van het gedachtegoed van de netwerkschool. Een onafhankelijke jury selecteert vijf scholen op basis van gemaakte plannen. De voortgang en uitkomsten zullen gedurende vier jaar worden gevolgd door wetenschappers. Het Innovatieplatform heeft voor uitvoering en begeleiding 14 miljoen euro ontvangen (zie ook paragraaf 3.3).

Samenvattend: het concept van de netwerkschool is kansrijk vanwege het gebruik van e-learning en de inzet van oud-leerlingen en externe partijen voor het verzorgen van onderwijs. Ook worden diverse functies ingezet, waarbij verschillende rollen helder zijn onderscheiden. Deze zaken kunnen het onderwijs doelmatiger maken. Wat de gevolgen zullen zijn voor de kosten en de onderwijskwaliteit, is echter vooralsnog onduidelijk.

¹⁰⁶ Het eerste concept is ontwikkeld door Frank Kalshoven en Kees Kraayenveld van de Argumentenfabriek in samenwerking met een aantal voorzitters van colleges van bestuur van roc's. Later zijn meer partijen erbij betrokken geraakt. De website meldt dat de Netwerkschool een initiatief is "van een consortium van organisaties en personen uit de onderwijswereld", te weten: Herontwerp MBO, de VO-raad, Kennisnet, het Ontwikkelcentrum, Coöperatie EDEN (twee commerciële partijen die actief zijn op het gebied van digitale leermiddelen), uitgeverij Thieme Meulenhof en ROC ASA. Bronnen: De Argumentenfabriek, 2008 en <http://www.netwerkschool.nl/>

¹⁰⁷ Er wordt inmiddels gewerkt aan een vertaling van het concept naar primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs spreekt men van de sterrenschole.

7. Peer assisted learning op ROC Zadkine

ROC Zadkine in Rotterdam zet ouderejaarsleerlingen in voor uiteenlopende vormen van begeleiding van jongere leerlingen. Deze werkwijze staat bekend als 'peer assisted learning'.¹⁰⁸ Bij ROC Zadkine wordt gebruikgemaakt van vier rollen die leerlingen op basis van persoonlijke ervaringen invullen.

- Peer leader: deze maakt de nieuwe leerling wegwijs bij de start van de studie. Peer leaders organiseren de introductieweek mee, en voeren deze ook mee uit. Zij leggen uit wat een pop (persoonlijk ontwikkelingsplan) en pap (persoonlijk activiteitenplan) is, hoe leerlingen hun studie kunnen plannen en hoe de manier van onderwijs werkt. Peer leaders praten ook met leerlingen over studietwijfels. Een peer leader begeleidt ongeveer vier leerlingen.
- Peer tutor: deze helpt de leerling bij de onderwijsinhoud, bijvoorbeeld bij het maken van opdrachten, bij het maken van een foutenanalyse of bij toetsvoorbereiding.
- Peer mentor: deze werkt leerlingen in op stageplaatsen en legt stageopdrachten uit. Peer mentors hebben zelf ook stage gelopen bij het leerbedrijf. Zij geven feedback op het functioneren van de leerling en zijn aanwezig bij voortgangsgesprekken. Zij geven ook tips voor de beroepshouding van de leerlingen.
- Peer coaches studieloopbaan: deze spelen een belangrijke rol bij trajectbegeleiding. Zij helpen bij het maken van keuzes binnen leertrajecten, bijvoorbeeld ten aanzien van verder leren en hoe de kansen van de leerling vergoot kunnen worden.

Interne evaluatie

Leren van groepsgenoten, peer tutoring of support kost extra tijd van docenten; docenten moeten tijd vrijmaken voor een training die docenten leert tutorleerlingen te begeleiden bij hun taken. Een vergelijkbaar project met peer support in Dordrecht meldt dat docenten gemiddeld 25 uur aan tijdsinvestering kwijt waren voor het volgen van de training en gemiddeld 6 uur om de training aan leerlingen te geven.¹⁰⁹

Gelet op onderwijskwaliteit meldt ROC Zadkine positieve resultaten van peer assisted learning. Met de geboden begeleiding kan bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaten of een verkeerde vervolgopleiding worden voorkomen. Positieve effecten worden toegeschreven aan het feit dat een peer veel meer de taal en leefwereld van de leerlingen kent en vanuit een meer gelijkwaardige relatie kan optreden. Een voordeel van de stagebegeleiding van peer mentors is dat zij zich doorgaans identificeren met het leerbedrijf en de dialoog tussen begeleiders en leerlingen sterk stimuleren. De begeleiding van peers komt hier overigens bovenop de reguliere begeleiding door onderwijsgevend.

In het kader van het lustrum heeft de Onderwijsraad een prijsvraag uitgeschreven voor initiatieven en projecten rondom peer teaching en peer support. Onderwijsinstellingen, leerlingen en studenten zijn uitgenodigd om projectvoorstellen in te dienen waarin de lesnemer de rol van lesgever op zich neemt. Welke leerlingen en studenten hebben de 'L-factor', het talent om andere leerlingen en studenten te laten delen in hun kennis en vaardigheden? Voor de beste inzendingen stelt de raad een hoofdprijs (10.000 euro) en een aanmoedigingsprijs beschikbaar. Inmiddels zijn zeven projecten genomineerd. De nominaties weerspiegelen de gesignaleerde rijkdom aan nieuwe onderwijsvormen en -initiatieven.¹¹⁰

¹⁰⁸ Rubens, 2009.

¹⁰⁹ Boom, Aa & Bruin, 2009.

¹¹⁰ Zie voor een beschrijving van de initiatieven: <http://www.onderwijsraad.nl/actueel/lustrum/l-factor/shortlist>

Beschikbare evidentie

Ecorys (2009) heeft in opdracht van het Ministerie van OCW een aantal casestudies gemaakt van praktijkvoorbeelden die aantoonbaar ('evidence based') goede resultaten laten zien in de aanpak van voortijdig schoolverlaten.¹¹¹ Een daarvan betreft peer support. Als resultaten worden onder meer genoemd: "Leerlingen die andere leerlingen begeleiden ontwikkelen assertiviteit en sociale en cognitieve vaardigheden. Het project geeft de deelnemer die als mentor fungeert meer inzicht in zichzelf (zelfreflectie) en deze deelnemers worden aangesproken op hun verantwoordelijkheidsgevoel. (...) De begeleide leerling voelt zich veiliger op school, wordt gesteund in schoolwerk, ontwikkelt meer aangepast gedrag en ontwikkelt sociale en cognitieve vaardigheden" (p.32). De evaluatie gaat niet in op effecten voor docenten of de inzet van docenten.

Samenvattend: leren van groepsgenoten, peer assisted learning is kansrijk omdat het gaat om een vorm waarbij beide partijen (zowel de tutor als de tutoree) leren. Ook de kwaliteit van de geboden uitleg, hulp of begeleiding blijkt van een voldoende niveau te zijn. De leraar dient de voorwaarden te creëren waaronder peer education succesvol kan plaatsvinden. Dit kost uiteraard tijd, maar zeker op de langere termijn wanneer leerlingen en tutors vertrouwd zijn met peer education, kan winst optreden in de vorm van doelmatiger onderwijs.

8. De Onderwijscalculator

De Onderwijscalculator is van een wat andere aard dan de voorgaande praktijkinitiatieven. Dit is een instrument ontwikkeld om scholen en lerarenteams te ondersteunen bij het maken van keuzes over onderwijsinrichting en inzet van personeel.¹¹² Met de calculator kunnen gemaakte keuzes ten aanzien van de onderwijsinrichting en de inzet van personeel worden doorgerekend in fte's en euro's, zodat keuzes en afwegingen meer kostenbewust kunnen worden gemaakt. De Onderwijscalculator kan op verschillende niveaus worden toegepast: team, opleiding, sector of een hele instelling. Ook is het mogelijk om achteraf gelijksoortige opleidingen te vergelijken op ingezette fte's, gemaakte personeelskosten en bereikte onderwijsresultaten.

Een vergelijkbaar doorrekenmodel vormt Match4you. Dit model is opgebouwd aan de hand van de verschillende (begeleidings)activiteiten die het primaire proces bepalen. Zowel individuele begeleiding, groepsbegeleiding als beoordelingsactiviteiten worden in het model meegenomen. Dit resulteert in 38 inputgegevens die het mogelijk maken diverse onderwijssystemen te modelleren. Aan de hand van de inputvariabelen berekent het model de totale hoeveelheid docenturen (klokuren) die noodzakelijk zijn om het primair proces te laten draaien.

Met het rekenmodel kan van een bepaalde onderwijsinrichting worden berekend hoeveel fte's nodig zijn voor uitvoering ervan. Op basis daarvan kunnen de personele lasten worden berekend. Door nauwkeurig te kijken naar welke functies voor welke taken worden ingezet, kunnen kosten worden bespaard. Niet alle taken en activiteiten hoeven immers door een leraar te worden gedaan. Bepaalde onderwijsactiviteiten, zoals werken aan projecten in het olc (onderwijsleercentrum), kunnen door een onderwijsinstructeur worden gedaan.¹¹³

¹¹¹ Boom, Aa & Bruin, 2009.

¹¹² De Onderwijscalculator is door bureau Artefaction (in samenwerking met bureau Het Zuiderlicht) ontwikkeld in opdracht van MBO 2010. Zie voor meer info www.onderwijscalculator.nl/handleiding/achtergrond/#totstandkoming.

¹¹³ Wendrich & Waterval, 2008.

Interne evaluatie

De eerste ervaringen met de Onderwijscalculator wijzen uit dat 'taakvolwassen' teams goed in staat zijn om onderling taken efficiënt te verdelen en daarbij ook zo nodig uren waarop iemand formeel gezien recht heeft, bijvoorbeeld voor voor- en nazorg, op te geven ten bate van het team. Docenten blijken ook goed in staat kostenbewust te opereren, wanneer voor hen inzichtelijk wordt gemaakt wat de financiële gevolgen zijn van gemaakte keuzes. Individuele begeleiding doet bijvoorbeeld de kosten sterk stijgen en blijkt een investering die zich niet snel terugbetaald in behaalde rendementen. Een belemmering is dat de huidige bekostigings-systematiek niet prikkelt tot efficiënter werken. Er is geen prikkel om zaken met minder geld te realiseren. Het belangrijkste is om binnen de begroting te blijven.

Instrumenten als de Onderwijscalculator en Match4you zijn kortom belangwekkend, omdat ze directie en docenten in staat stellen systematischer en meer kostenbewust na te denken over de gewenste of gebruikte onderwijsinrichting en de daarbij benodigde inzet van onderwijsgevend personeel.

Concluderend

De acht initiatieven overziend vallen drie zaken op. Ten eerste blijkt dat bij de meeste initiatieven verbetering van onderwijskwaliteit op de eerste plaats staat. Het streven om efficiënter te werken of het onderwijs doelmatiger in te richten (betere onderwijskwaliteit bereiken zonder extra inzet en/of extra kosten) speelt niet of nauwelijks een rol. Ook in de gesprekken kwam dit naar voren. Het motief om leraren doelmatiger in te zetten of om specifieke kwaliteiten van leraren beter te benutten, speelt in de meeste gevallen geen rol of is pas in tweede instantie belangrijk. Voor de scholen en de instellingen staat verbetering van de onderwijskwaliteit op de eerste plaats. Men wil het onderwijs uitdagender, eigentijdser en meer op maat maken. De sterke gerichtheid op onderwijskwaliteit heeft tevens tot gevolg dat meer organisatorische kanten van onderwijsvernieuwing minder aandacht krijgen. Gesprekspartners konden doorgaans weinig specifiek aangeven hoe de vernieuwing doorwerkte in de inrichting van de schoolorganisatie. Er wordt bijvoorbeeld weinig aandacht besteed aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden of aan veranderingen in de overleg- en besluitvormingsstructuur.

Verder valt op dat bij de meeste initiatieven méér lerarentijd nodig is in plaats van minder. Dit betekent dat er meer kosten worden gemaakt om het onderwijs te verbeteren of te vernieuwen. Er zijn dus geen voorbeelden gevonden waarbij een betere onderwijskwaliteit wordt gerealiseerd tegen dezelfde kosten of met dezelfde inzet, of waarbij dezelfde onderwijskwaliteit wordt gerealiseerd tegen minder kosten.

Ten derde valt op dat in de meeste initiatieven er weinig aandacht lijkt uit gaan naar de kosteneffectiviteit. Zeker in primair en voortgezet onderwijs speelt hierbij een rol dat mensen weinig inzicht hebben in gemaakte kosten voor een bepaalde onderwijsinrichting of onderwijsvernieuwing. Door de geringe aandacht voor kosteneffectiviteit komt de vraag niet aan de orde of een bepaalde vernieuwing bijdraagt aan doelmatiger onderwijs.

Voor scholen en onderwijsinstellingen staat streven naar betere onderwijskwaliteit op de eerste plaats. Dit betekent echter niet dat scholen het niet belangrijk vinden om lerarentijd efficiënt(er) te benutten. De gesprekspartners met wie ter voorbereiding van dit advies is gesproken, onderschreven zonder uitzondering het belang om te komen tot een 'herontwerp van het primaire proces', zowel om onderwijskundige redenen als om leraren effectiever en efficiënter te kunnen inzetten. Het adviesthema kan met andere woorden rekenen op draagvlak in het veld. Toch spraken velen direct hun twijfels uit over de realiseerbaarheid. Slechts een enkeling verwachtte dat efficiënter of doelmatiger werken eenvoudig realiseerbaar zou zijn. Beter onderwijs kost vooral meer tijd en geld en vraagt om meer inzet van mensen, zo is de heersende gedachte.

Via webdiscussies zijn diverse schoolleiders, leraren, consultants en betrokkenen uit het veld gevraagd welke mogelijkheden zij zien om ervoor te zorgen dat leraren hun werk effectiever en efficiënter kunnen doen. Een veelgenoemde mogelijkheid is meer investeren in de professionalisering van leraren en hogere eisen stellen aan lesinhouden en de pedagogisch-didactische aanpak van leraren. Als tweede wordt genoemd een veel actievere rol voor leerlingen. Zodra leerlingen serieus worden betrokken bij de inrichting en uitvoering van onderwijs raken ze meer gemotiveerd en stijgt hun inzet en werkhouding, zo is breed de ervaring.

Efficiencywinst door leerlingen actiever te laten zijn

"Het is mijn ervaring dat leerlingen veel efficiënter kunnen leren in didactische situaties waarin hun zelfstandigheid wordt benut. Situaties die beslist veel uitdagender moeten zijn dan frontale lessen met één woordvoerder/leraar. Ook voor vmbo-leerlingen geldt dat zij dat heel goed aankunnen, is onze ervaring."

"Wij weten in elk geval dat leerlingen veel minder 'les' nodig hebben dan men denkt, maar ook meer uitdagend aanbod en enkele coachingsmomenten per week. We weten ook dat vakleerkrachten elke dag zeer welkom waren bij de leerlingen en hun werk konden doen in groepjes met een stortvloed van vragen om hulp en informatie, kortom met actieve leerders. Beide partijen houden aan dit proces energie en twinkkelende ogen over.

De selectie en professionalisering van de staf is absoluut anders omdat er veel meer procesleiderschap en coaching wordt vereist en bovendien een nog veel hogere mate van geestelijke rijpheid, nuchterheid en eerlijkheid dan altijd al hard nodig is met tieners. Er ontstond een taakverdeling van vakinhoudelijke experts naast studie- en personal development coaches."

Twee reacties deelnemers op online webdiscussie

Een derde mogelijkheid die wordt genoemd is het aantal taken van de leraar of de school inperken en/of een deel van de werkzaamheden bij anderen beleggen. Een deelnemer wijst er bijvoorbeeld op dat vooral voor kleine basisscholen allerlei bijkomende taken een behoorlijke taakverzwaring kunnen betekenen. "Veel tijd van leraren gaat 'verloren' aan de grote hoeveelheid van activiteiten die op een school afkomt. Naast alle feesten (Kerst, Sinterklaas, sponsorlopen, schoolreisjes enz.) wordt van scholen verwacht dat ze een coördinator cultuur, sport, arbo/veiligheid, ict, bhv, e.d. hebben (...). Deze vaak noodzakelijke zaken vragen veel inzet, het zou fantastisch zijn als iedere school een paar dagen per week iemand had die die dingen zou kunnen doen." Ook wordt gewezen op mogelijkheid om externen in te schakelen voor het verzor-

gen van (gast)lessen. In het primair en voortgezet onderwijs blijft doorgaans de leraar zelf wel betrokken bij lessen die externen verzorgen, waardoor dit geen tijdsinstorting oplevert. Het leggen en onderhouden van relaties met externen kost bovendien ook tijd.

Gesprekspartners uit de mbo-sector geven aan dat efficiencywinst kan worden geboekt door administratieve lasten voor docenten te verlagen. Dit kan bijvoorbeeld door het inspectie-toezicht minder frequent uit te voeren. Het uitvoeren van een zelfevaluatie vormt namelijk naar verhouding een behoorlijk zware belasting voor docenten. Daarnaast wijzen zij erop dat zorg- en begeleidingstaken van mbo-docenten sterk zijn uitgebreid, mede omdat men mbo-leerlingen zo lang mogelijk wil vasthouden. Veel begeleidingstaken zouden echter ook door anderen kunnen worden gedaan. Sommige taken kunnen met ict-ondersteuning goed worden uitgevoerd door andere functionarissen. Een voorbeeld is 'UrWay', een online coachingsproject voor drop-outs in het middelbaar beroepsonderwijs.

4.3 Toetsing aan de literatuur

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van wat op grond van (wetenschappelijk) onderzoek in meer algemene zin is te zeggen over de vernieuwende manieren van werken in het onderwijs, die mogelijk leiden tot een meer efficiënte inzet van leraren. Er is gebruikgemaakt van evaluatiestudies, overzichtsstudies en reviews.¹¹⁴ Wat melden deze studies over effecten van alternatieve onderwijsinstellingen voor de inzet van leraren en lerarentijd en voor onderwijskwaliteit?

Team teaching

Al wat ouder onderzoek gaat op basis van nationale en internationale studies in op de effecten van team teaching.¹¹⁵ De auteurs concluderen dat team teaching vooral in staat stelt om onderwijspersoneel doelmatiger in te zetten: lager gekwalificeerd personeel kan lager gekwalificeerde onderwijstaken uitvoeren, waardoor leraren zich kunnen beperken tot hoger gekwalificeerde taken. Als andere verwachte effecten (voor de inzet van leraren) noemen de auteurs een hogere arbeidssatisfactie, minder werkdruk, lager ziekteverzuim en minder uittrekkers. De auteurs noemen team teaching inspirerend voor zowel leraren als leerlingen; het onderwijs krijgt meer de vorm van een dialoog en bestrijkt een breder terrein doordat verschillende leraren vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven bijdragen. Team teaching zal er naar de verwachting van de onderzoekers echter niet toe leiden dat *minder* leraren nodig zijn. Het stelt vooral in staat om onderwijs meer en beter op individuele leerlingen af te stemmen. Besparing van lerarentijd is eventueel wel mogelijk wanneer de school voor instructie aan of vervolgvacatures met kleinere groepen onderwijsondersteuners inzet in plaats van leraren.

Een recent grootschalig internationaal survey-onderzoek onder leraren werkzaam in het lager secundair onderwijs noemt positieve effecten van samenwerking tussen leraren. Leraren die ideeën uitwisselen en werk onderling afstemmen, rapporteren ook vaker positieve leerkracht-leerlingrelaties. Deze positieve relaties dragen op hun beurt bij aan betere onderwijsprestaties. Positieve relaties tussen leraar en leerlingen blijken in dit en ander onderzoek eveneens samen te gaan met een grotere werktevredenheid van leraren.¹¹⁶

¹¹⁴ Boogaard, Blok, Eck & Schoonenboom, 2004; Webbink, Wolf, Woessmann, Elk, Minnes & Steeg, 2009; Hattie, 2009; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a; Oostdam, Peetsma & Blok, 2007; Silva, 2009b.

¹¹⁵ Boogaard, Blok, Eck & Schoonenboom, 2004.

¹¹⁶ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a; Silva, 2009b.

In de *Nota Werken in het Onderwijs 2010* (2009d) wordt op basis van onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gesteld dat po-leraren meer tevreden zijn over hun werk en de schoolorganisatie dan vo- en mbo-leraren. De verklaring voor deze grotere werktevredenheid ligt volgens de onderzoekers in een kleine schaal van basisscholen. Mensen treffen elkaar vaker en kennen elkaar beter en er bestaat minder afstand tussen directie en leerkrachten. Ook wordt verondersteld dat meer mogelijkheden voor samenwerking en overleg een positief effect hebben. Basisscholen bieden hiervoor meer mogelijkheden doordat zij een vrijwel uniform lesrooster hebben. "Door deze vaste schooltijden zijn er natuurlijke momenten op de schooldag waarop personeel en schoolleiding elkaar kunnen treffen: voor en na de lessen, in de middagpauze. Deze contactmogelijkheden bieden veel ruimte voor informeel overleg en vergemakkelijken het inroosteren van formele vergaderingen" (p.57).

Hattie (2009) gaat eveneens in op de effectiviteit van co-teaching of team teaching. Hij baseert zich op 2 meta-analyses en 136 studies. Hattie merkt op dat veel positieve effecten worden toegeschreven aan team teaching. Het zou in staat stellen om elkaars sterke kanten te versterken, het daagt leraren meer uit tot creativiteit en leraren zouden elkaar goed kunnen aanvullen. Vooralsnog worden deze effecten echter niet onderbouwd door empirisch onderzoek. Het onderzoek dat hiernaar is verricht, is mogelijk onvoldoende diepgaand en onvoldoende systematisch van aard, aldus Hattie.

Inzet van ict en e-learning

Een studie van Regioplan naar de tijdsbesteding van leraren in het voortgezet onderwijs gaat onder meer in op het gebruik van ict op vo-scholen en de vraag of ict invloed heeft of kan hebben op de tijdsbesteding van leraren: "Bijna alle scholen hebben in meer of mindere mate digitale programma's om leraren te ondersteunen bij hun werkzaamheden. Voorbeelden van ict gebruik zijn een leerlingvolgsysteem (lvs), een elektronische leeromgeving (elo, een sociaal systeem waarbinnen men leert en waarbij wordt gebruik gemaakt van ict-hulpmiddelen) en e-learning (leren via een computer die is aangesloten op een netwerk). Ict wordt op veel scholen voornamelijk ingezet ter ondersteuning van administratieve werkzaamheden. De geobserveerde leraren zijn verdeeld in de mening of inzet van ict tijdswinst oplevert. Ruim een derde van de leraren geeft aan dat het gebruik van ict inderdaad tijd bespaart (36%). Eén op de zeven leraren vindt dat het leren omgaan met de programma's in het begin juist veel tijd kost, maar verwacht daarna dat het tijdswinst oplevert (15%). Bijna de helft van de leraren geeft aan geen tijdswinst met ict te behalen (42%). Als reden werd genoemd dat de programma's omslachtig zijn, computers traag opstarten en er steeds moet worden gewisseld tussen systemen en computers. Veel van deze leraren zien overigens wel andere voordelen van de inzet van ict. De administratie wordt volgens hen overzichtelijker en de communicatie beter."¹¹⁷

Andere Nederlandse studies naar het gebruik van ict en e-learning in primair en voortgezet onderwijs gaan vooral in op de onderwijskundige bijdrage.¹¹⁸ De uitkomsten suggereren dat vooral een combinatie van e-learning, mondelinge instructie en schriftelijk studiemateriaal de grootste kans geeft op goede leerprestaties. Vormen waarbij leerlingen volledig zelfstandig achter de pc werken leiden tot minder goede resultaten. Dit laatste is vooral geschikt voor duidelijk afgebakende taken, bijvoorbeeld het oefenen van een specifieke vaardigheid.

¹¹⁷ Bergen, Meer & Otterloo, 2008, p.37-38.

¹¹⁸ Coetsier & Kral, 2008; Kollöffel, 2008; Hagemans, 2008; Hendrikse, 2008; Meijer, Eck & Felix, 2008.

Becta publiceerde een uitgebreide evaluatie van het gebruik van ict in onderwijs op Britse basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs.¹¹⁹ Als effecten noemt Becta het feit dat leerlingen dankzij ict worden gestimuleerd om ook buiten schooltijd met leermateriaal aan de slag te gaan. Dankzij *netwerkvoorzieningen* (social networking services) zetten leerlingen discussies buiten schooltijd voort. Op deze manier wordt de onderwijstijd uitgebreid zonder dat daarvoor extra lerarentijd hoeft te worden ingezet.

We noemden al het onderzoek dat is verricht in het kader van de regeling Leren met meer effect.¹²⁰ Doel van de regeling was “te stimuleren dat ict op een effectieve en efficiënte wijze wordt ingezet in het vo en tegelijkertijd te onderzoeken welke bijdrage ict levert aan de verbetering van de efficiency en kwaliteit in het onderwijs en/of het werkplezier van de docent bevordert” (p. 86). Aan de regeling deden tien vo-scholen mee, die elk een vernieuwing met ict invoerden in lijn met deze centrale doelstelling. Voorbeelden zijn inzet van een elo als planningstool, inzet van een digitaal schoolbord, wiskunde-onderwijs zonder boek en het gebruik van een digitaal portfolio.

De studie is veelbelovend van opzet, maar de projecten die zijn onderzocht waren kleinschalig en relatief van (erg) korte duur. In één jaar tijd moesten de projecten zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Hierdoor stonden zowel de projecten als de evaluaties onder grote tijdsdruk, wat ook belemmerend werkte op de uitvoering. De aantallen waarop het onderzoek zich baseerde waren bovendien beperkt; het aantal leraren dat deelnam aan het onderzoek was te klein om per project verschillen tussen experimentele en controlecondities te kunnen analyseren.

Over de effecten van de inzet van ict op de tijdsbesteding van leraren merkte de studie (op basis van alle projecten) op dat gevonden verschillen in tijdsbesteding klein zijn. De auteurs noemden de tijdsverschillen “nogal triviaal”. Leraren die de ict-vernieuwing gebruikten, bespaarden dus niet op hun tijdsbesteding aan onderwijs en begeleiding, in vergelijking met leraren die de ict-vernieuwing niet gebruikten. Daarbij kwam dat leraren in het geval van de ict-vernieuwing zeker in de eerste fase ook tijd moesten besteden aan ontwikkelwerk en professionalisering.

De effecten van de ict-vernieuwingen op het presteren van leerlingen blijken wisselend. Vijf van de tien scholen hadden expliciet doelen voor leerprestaties geformuleerd. Op drie van de vijf scholen blijken leerlingen in de experimentele condities inderdaad beter te presteren. Tevens zijn ‘projectspecifieke opbrengsten’ onderzocht en ook hier blijken de uitkomsten wisselend: “soms ‘scoren’ de leerlingen in de vernieuwde aanpak inderdaad beter, soms is er geen effect te vinden. Zo blijkt ondersteuning met een digitaal planningsinstrument juist tot meer tijdsoverschrijding te leiden dan een traditionele agenda” (p.85).

We noemen tot slot een grootschalige meta-studie van Hattie (2009) waarbij 81 meta-analyses en maar liefst 4.875 studies zijn bestudeerd, die ingaan op het gebruik van ‘computer assisted instruction’ (p.220-227). Hattie concludeert op grond hiervan dat ict de effectiviteit van onderwijs kan verhogen wanneer:

- er verschillende strategieën van onderwijzen worden toegepast;
- leraren een specifieke training hebben gevolgd voor het gebruik van ict in lessituaties;

¹¹⁹ Er is onderzoek gedaan onder 177 scholen (primair en voortgezet onderwijs) op basis van schoolbezoeken gericht op gebruik van ict. Daarnaast zijn meer diepgaande studies verricht op een aantal scholen waar good practices zijn geïdentificeerd. Zie Office for Standards, Education, Children’s Services and Skills, 2009.

¹²⁰ Meijer & Van Eck, 2008.

- er verschillende didactische werkwijzen worden geboden om met ict iets te leren (bijvoorbeeld oefeningen, simulaties, directe instructie);
- de leerling of student (in plaats van de leraar) 'in control' is van zijn leerproces: de leerling bepaalt zelf in grote mate het tempo, de volgorde, de oefeningen en het nakijken of checken van het geleerde;
- leerlingen samenwerken/samen leren in kleine groepen ('peer-learning'); gebruik van de pc in kleine groepen is effectiever dan wanneer leerlingen alleen aan de pc werken of in een grote groep; en
- er zo veel mogelijk feedback wordt gegeven via het gebruikte programma.

Dagdelenonderwijs en onderwijs aan grotere groepen

Silva (2007) geeft een overzicht van relevante studies naar onderwijstijd en leertijd. In veel onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen vier typen tijd: tijd doorgebracht in school, tijd doorgebracht in de leerlingengroep, instructietijd en leertijd ('academic learning time', ook wel 'time on task'). Bij deze laatste vorm gaat het om de tijd die een leerling daadwerkelijk betrokken is bij leren. Uit tal van studies blijkt dat vooral voldoende instructietijd en leertijd ('time on task') leerprestaties verhogen: "Students who are given more allocated school time have outcomes only slightly better than students who receive less. But the correlation between time and achievement increases when students are given more instructional time, and it is even greater when students' academic learning time increases" (p.3).

De studie noemt ook positieve effecten van het inroosteren van langere lesblokken, 'block scheduling', met lessen van 80 tot 100 minuten. Hierdoor kan onderwijstijd efficiënter en effectiever worden benut: "Longer blocks of instruction have been shown to increase student learning, particularly for low-performing students. In San Diego, for example, an evaluation of the district's Blueprint for Student Success program found that double- and triple-length reading classes, also known as "literacy blocks", boosted the achievement of low-performing elementary school students enough to narrow school achievement gaps by about 15 percent over two years" (p.4).¹²¹ Alleen langere lessen inplannen is echter onvoldoende, zo stelt de studie, de langere lessen moeten ook effectief worden gebruikt. Leraren dienen hiervoor een gerichte training te krijgen: "Research on block scheduling over the past two decades shows how important it is to train teachers on effective instructional strategies for longer class periods" (p.4).¹²²

Interessant voor de vraag naar doelmatiger onderwijs zijn ook de bevindingen van het eerdergenoemde TALIS-onderzoek.¹²³ Leraren geven hierin aan behoorlijk wat lestijd te verliezen door onderbrekingen (bijvoorbeeld door ordeverstoring) of doordat zij administratieve taken moeten verrichten. Eén op de vier leraren geeft aan dat ten minste 30% van de lestijd hierdoor verloren gaat. De mate waarin de leraar verlies van lestijd ervaart, hangt samen met de mate waarin de leraar in staat is een ordelijk klassenklimaat te creëren. Op dit punt zijn de verschillen tussen de leraren in het onderzoek groot, zowel tussen leraren van één school als tussen scholen onderling. Tevens blijkt dat leraren die in staat zijn een ordelijk klassenklimaat te creëren, een grotere mate van werktevredenheid en 'self-efficacy' (het gevoel hebben zaken onder controle te hebben en zich competent voelen) ervaren.

¹²¹ Public Policy Institute of California, 2005.

¹²² Queen, 2000.

¹²³ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a.

Leren van groepsgenoten (peer tutoring en peer support)

Voor peer tutoring (ook wel leren van groepsgenoten, samenwerkend leren) geldt nog sterker als wat voor inzet van ict en e-learning geldt: er is vooral bewijs dat wijst op mogelijkheden om met peer tutoring de onderwijskwaliteit te verbeteren. Er is echter nauwelijks bewijsmateriaal dat wijst op een tijdsbesparend effect voor leraren. Boogaard e.a. (2004) concluderen op basis van diverse studies dat peer tutoring vooral leidt tot een verschuiving in de aard van de werkzaamheden van de leraar, maar niet tot vermindering van het aantal taken of de benodigde tijd: "De ervaring uit onderzoek is voorlopig dat het begeleiden van de samenwerkende leerlingen door leraren als behoorlijk tijdrovend en intensief wordt ervaren" (p.134).

Als het gaat om onderwijskwaliteit zijn er diverse positieve effecten gevonden van peer tutoring en peer support, zowel in cognitief als in sociaal-emotioneel opzicht. Daarbij dient peer tutoring overigens wel aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen. Ook internationale studies wijzen op positieve resultaten van peer tutoring en samenwerkend leren. Oostdam e.a. (2007) stellen op basis van een review dat voorsnog meer inzicht nodig is in de voorwaarden waaronder peer tutoring optimaal kan plaatsvinden (p.17). Hattie (2009) concludeert op basis van 14 meta-analyses en 767 studies verricht naar peer tutoring het volgende: "The overall effects of the use of peers as co-teachers (of themselves and of others) in classes, is overall, quite powerful. (...) Reviews of tutoring literature have shown that peer tutoring has many academic and social benefits for both those tutoring and those being tutored. The overall effects form most of the meta-analyses on this topic are typically above the $d = 0.40$ average" (p.187-188).

4.4 Conclusies: belemmeringen en aangrijpingspunten

We maken de balans op. Op basis van beschreven praktijkinitiatieven, de veldraadpleging en de wetenschappelijke studies zijn verschillende belemmeringen en aangrijpingspunten te noemen voor het versterken van het doelmatigheidsbesef en doelmatiger werken binnen onderwijs. Allereerst komen de belemmeringen aan bod. Waardoor blijft het denken en handelen in termen van doelmatigheid achter binnen onderwijs? En waardoor is het zo moeilijk om die doelmatigheid te verhogen (naast het gegeven dat een bepaalde mate van arbeidsintensiviteit inherent is aan onderwijs)?

Belemmeringen voor doelmatigheidsbesef en doelmatiger werken

1. Een gelijkheidscultuur binnen scholen en instellingen

Zowel bij schoolleiders als bij leraren en onderwijsgevend personeel domineert een gelijkheidscultuur, kort weer te geven als: ieder kan hetzelfde, ieder doet hetzelfde en ieder krijgt hetzelfde. Deze cultuur is overigens niet alleen typisch Nederlands, maar bestaat maar ook in andere landen.¹²⁴ Verschillen in prestaties en kwaliteiten tussen collega's worden wel gezien maar niet benoemd, laat staan benut. Een leraar wordt geacht 'alles even goed' te kunnen. De praktijk is uiteraard anders maar hierover wordt doorgaans niet openlijk gesproken. Mogelijk speelt onze kerkerheid een rol; mogelijk hangt de gelijkheidscultuur ook samen met de individualistische oriëntatie van professionals in het onderwijs (zie de tweede belemmering). De gelijkheidscultuur bemoeilijkt het eveneens om in beloningen en arbeidsvoorwaarden onderscheid te maken tussen personeelsleden. De gelijkheidscultuur heeft uiteraard ook zijn positieve kanten.

¹²⁴ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a.

2. *De individualistische oriëntatie van leraren, de leraar als allround professional*

Leraren willen graag samenwerken, maar doen dat in de praktijk nog weinig, zo concludeert onderzoek van het SCP.¹²⁵ Al veel langer is bekend dat leraren individualistisch georiënteerd zijn in hun beroepsuitoefening.¹²⁶ Een kenmerk dat zeer waarschijnlijk in belangrijke mate het gevolg is van de manier waarop het onderwijs al vele decennia is georganiseerd (één leraar per klas per jaar). Vormen van hechte samenwerking waarbij leraren elkaar feedback geven en elkaars functioneren bespreken, komen weinig voor. Ook de internationale TALIS-studie laat zien dat samenwerking onder leraren vooral betekent dat leraren ideeën uitwisselen en onderling afstemmen.¹²⁷ Van werkelijk professionele samenwerking zoals groepsgewijze onderwijs verzorgen ('team teaching') is veel minder vaak sprake. Uit dit en ander onderzoek is echter ook bekend dat samenwerking tussen leraren hun werktevredenheid verhoogt en een belangrijke motor is voor professionalisering en kwaliteitsverbetering. De samenwerkingsvorm die hiertoe het meeste stimuleert, namelijk groepsgewijze onderwijs verzorgen, komt echter in de praktijk het minst vaak voor.¹²⁸

De gelijkheidscultuur in het onderwijs en de individualistische oriëntatie van de professionals zijn uitingen van een bepaalde beroepsopvatting. Leraren zien zichzelf vooral als *competente professional* die alle werkzaamheden uitvoert die horen bij het onderwijzen van een bepaald vak/leergebied. Zoals gezegd speelt de wijze waarop het onderwijs altijd is ingericht hierbij een belangrijke rol. Het ideaalbeeld van de uniform competente docent belemmert echter het gebruik van taak- en functiedifferentiatie. Wanneer taakdifferentiatie wordt toegepast betekent dat doorgaans dat leraren extra taken uitvoeren. Ze richten zich bijvoorbeeld op het ontwerpen van een ict-leeromgeving voor hun vak/leergebied én blijven de ontwikkelde lessen uitvoeren, de opdrachten van hun leerlingen nakijken, enzovoort. Als leraren specialisten zijn, zijn ze dat vaak op een terrein dat wat verder afstaat van het eigenlijke lesgeven. Specialisten onder po-leraren zijn bijvoorbeeld vaak specialist op het gebied van leerlingenzorg of zijn ict-coördinator. Vakinhoudelijke specialisten komen veel minder voor. Pas sinds kort zijn reken- en taalspecialisten in het primair onderwijs in opkomst. Het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kennen vakdocenten, maar ook binnen vaksecties en sectoren is vaak weinig sprake van specialisatie, bijvoorbeeld in een specifiek deelgebied of in onderwijs aan een bepaalde leeftijdsgroep. En dat terwijl het takenpakket van leraren omvangrijk is en vele terreinen bestrijkt (combinaties van werkvormen ontwerpen, instructie geven over bepaalde leerinhouden, leerinhouden bij specifieke groepen leerlingen overbrengen, onderhoud van datgene dat leerlingen in voorgaande jaren hebben geleerd, oefeningen door leerlingen, leerlingen begeleiden, orde handhaven, uitdagen van leerlingen, toetsen maken, overleg voeren met ouders en zorgverleners, enzovoort).

3. *Weinig aandacht voor organisatie en bedrijfsvoering; onderwijskundige vernieuwing of verbetering staat op de eerste plaats*

In de gesprekken met mensen uit het veld kwam meermalen naar voren dat voor (midden)management en leraren in het primair en voortgezet onderwijs onderwijskundige vernieuwing of verbetering op de eerste plaats staat. De vraag of het onderwijs ook efficiënter of doelmatiger kan, vormt voor hen geen motief. Hierbij speelt deels een grote gedrevenheid een rol: schoolleiders en leraren zetten zich in voor een goede of betere onderwijskwaliteit ongeacht hoeveel (extra) uren dit kost. Verder speelt een rol dat scholen weinig aandacht geven aan de vraag welke consequenties een onderwijskundige vernieuwing heeft voor de inrichting van de orga-

¹²⁵ Vogels, 2009.

¹²⁶ Lortie, 1975.

¹²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a.

¹²⁸ Vogels, 2009, p.140. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a; Silva, 2009b.

nisatie.¹²⁹ Bij de invoering van (nieuwe) teams bijvoorbeeld, blijkt de aandacht vooral uit te gaan naar het functioneren van deze teams in onderwijskundige zin. “De instelling van teams gaat met andere woorden niet gepaard met een nieuwe doordenking en herschikking van de lagen daarboven. Daardoor blijven de teams opereren in een hiërarchische en bureaucratische omgeving, waardoor hun (verdere) ontwikkeling naar zelfstandigheid belemmerd wordt” (p.13).

4. Onderwaardering van werkzaamheden die nodig zijn om doelmatig te kunnen werken

Uit onderzoek blijkt dat leraren taken waarbij niet direct leerlingen zijn betrokken minder aantrekkelijk vinden en ook al snel beschouwen als overbodig papierwerk. Denk aan taken als het registreren van cijfers, het maken van verslagen en het invullen van formulieren. Verondersteld wordt dat dit samenhangt met het feit dat leraren weinig zicht hebben op de school als organisatie en datgene wat de school als organisatie doet voor leerlingen. “De school wordt vaak als verlengstuk van de overheid ervaren, die een veel te grote greep wil nemen op het onderwijs. De inhoud daarvan zou aan de leraren moeten worden gelaten. (...) We vinden een combinatie van afweer jegens de overheid als bemoeial, de schoolorganisatie als onkritische doorgever van die bemoeienissen, en de leraar als solistisch vakman en eigenaar van onderwijsinhoud.”¹³⁰ Waarschijnlijk speelt eveneens een rol dat leraren zichzelf vooral zien als competente beroepsbeoefenaar. Zij dulden niet gemakkelijk inmenging van anderen in hun beroepsuitoefening. Administratieve taken zoals het registreren van werkzaamheden of tijdsbesteding beleven zij al gauw als bureaucratische en ongewenste controledrang. De schaalgrootte van de instelling speelt hierbij eveneens een rol.

5. Weinig kostenbewustzijn en weinig inzicht in gemaakte kosten

Zeker leraren, maar ook (midden)managers in primair en voortgezet onderwijs hebben vaak onvoldoende inzicht in wat de kosten zijn van een bepaalde onderwijsinstelling. Men weet niet wat een bepaalde onderwijsvorm kost aan inzet van mensen en wat de kosten voor gebruikte middelen zijn. Ook de kosten van onderwijsvernieuwing blijven meestal voor hen buiten beeld. Beslissingen over de besteding van geld worden doorgaans ook door anderen genomen, namelijk door de bestuurders en het management en (voor invoering van de lumpsumfinanciering) door de overheid. Doordat men er geen zicht op heeft is er vanzelfsprekend ook geen sprake van kostenbewustzijn.

Aangrijpingspunten om doelmatigheidsbesef te versterken

Naast belemmeringen zijn er ook aangrijpingspunten te noemen. Het gaat om aangrijpingspunten om het onderwijs doelmatiger in te richten met behoud van onderwijskwaliteit en om het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken. De aangrijpingspunten bieden tevens mogelijkheden om de werktevredenheid van leraren te verhogen, wat indirect kan bijdragen aan doelmatiger onderwijs. Voor alle aangrijpingspunten geldt bovendien dat het onderwijsveld hiermee nu al (in meer of mindere mate) initiatieven onderneemt. Stimulansen gericht op bredere navolging en verspreiding van deze initiatieven zullen hierdoor meer kans van slagen hebben.

1. Onderwijsvormen met grotere groepen leerlingen, verzorgd door meer leraren

Een van de meest kansrijke aangrijpingspunten voor doelmatiger onderwijs zijn onderwijsvormen waarbij onderwijs wordt geboden aan een grotere groep leerlingen (circa 50-75). Deze vorm kan worden aangeduid als micro-opscaling: niet meer de klas met de individuele leraar is het organisatiebeginsel, maar een ietwat grotere maar nog steeds kleine eenheid waarbinnen meer schuifmogelijkheden en meer alternatieve inzetmogelijkheden aanwezig zijn en de flexibiliteit toeneemt zonder dat sprake is van verlies aan structuur voor leerlingen. Het onder-

¹²⁹ Kluijtmans, Beckerm, Crijns & Sewandodo, 2005.

¹³⁰ Hermes, Adofsson, Versluis & Geugten, 2008.

wijs wordt verzorgd door meer leraren die verschillende functies hebben en verschillende taken vervullen. Het organisatiebeginsel is niet meer de klas met de individuele leraar, maar een enigszins grotere eenheid, waarbij een team verantwoordelijk is voor enkele klassen. Binnen de grotere leerlinggroepen kunnen bijvoorbeeld kleinere subgroepen worden gevormd voor extra uitleg of oefening. Onderwijs aan grotere groepen kan worden gecombineerd met onderwijs in leerdomeinen (vakken samenvoegen) of langere lesblokken (dagdelenonderwijs), maar met het oog op doelmatigheidswinst lijkt dat niet noodzakelijk.

Onderwijs aan een grotere groep leerlingen verzorgd door meer leraren, stelt in staat tot arbeidsdeling. Dat houdt in het uitsplitsen en verdelen van werkzaamheden over meer functies. Functies en taken kunnen zo meer op basis van individuele kwaliteiten en voorkeuren worden verdeeld, waardoor mensen effectiever en met meer tevredenheid hun werk kunnen verrichten. Deze onderwijsvormen stellen bovendien in staat tot verdergaande vormen van samenwerking tussen leraren. Samenwerking blijkt een positief effect te hebben op de werktevredenheid van leraren en op het streven naar professionalisering en onderwijsverbetering.¹³¹

Door onderwijs in grotere tijdsblokken te geven kan onderwijstijd ten slotte mogelijk ook efficiënter worden benut. Tegelijk zij opgemerkt dat bij onderwijs aan een grote groep leerlingen (op welke manier ook georganiseerd), het efficiënt besteden van onderwijstijd een punt van aandacht vormt.¹³²

2. *Professioneel personeels- en hrm-beleid met prestatiemeting en -beloning*

Een tweede belangrijk aangrijpingspunt vormt professioneel personeels- en hrm-beleid. Dit stelt in staat de kwaliteiten van onderwijsgevend personeel beter te benutten. Bedoeld wordt een systematiek binnen de school of instelling waarbij op vaste momenten op basis van diverse evaluatie- en prestatiegegevens het functioneren van onderwijspersoneel wordt besproken aan de hand van heldere criteria die zijn gerelateerd aan de schooldoelen. Bovendien wordt aan deze beoordelingen ook een vervolg gegeven, ofwel in positieve zin (beloning, doorgroei-mogelijkheden, verdere professionalisering) ofwel in negatieve zin (aanspreken, begeleiden, overplaatsen, uitplaatsen of ontslag). Een dergelijke systematiek leidt ertoe dat onderwijsgevendend zich erkend en gewaardeerd voelen. De kans is groot dat dit tevens een positief effect heeft op de kwaliteit van het professioneel handelen van onderwijsgevendend. Bovendien zijn prestatiebeloningen kansrijk: prestatiebeloning vormt een kosteneffectieve manier om scholen en leraren te prikkelen tot hogere onderwijsprestaties.¹³³

3. *Vormen van leren van groepsgenoten (peer-tutoring) en samenwerkend leren*¹³⁴

Een derde aangrijpingspunt vormt het gebruik van onderwijsvormen waarbij medeleerlingen de rol van onderwijsgevendend of begeleider vervullen, kortweg peer-tutoring (samenwerkend leren). Uit onderzoek blijkt overtuigend dat peer tutoring positieve effecten heeft op de onderwijskwaliteit, mits er zorgvuldige aandacht is voor de inrichting van de leeromgeving.¹³⁵ Inmiddels zijn aanpakken en werkwijzen voor peer-tutoring dermate uitgewerkt en beproefd dat gebruik hiervan ook tijdsbesparing voor de leraar kan opleveren.

¹³¹ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a.

¹³² Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a; Silva, 2007. Silva, 2009b.

¹³³ Centraal Planbureau, 2008; Silva, 2009a. De identificatie van wat geldt als prestatie en de wijze waarop prestaties worden gemeten verdient hierbij nog nadere aandacht.

¹³⁴ De Onderwijsraad promoot dit onder meer door het uitschrijven van een prijsvraag voor de meest veelbelovende aanpak van *peer tutoring*, de L-factor. Inmiddels zijn hiervoor ruim 170 projecten ingediend. Zie website van de Onderwijsraad.

¹³⁵ Hattie, 2009; Oostdam, Peetsma & Blok, 2007.

4. *Inzet van e-learning en ict*

Een vierde aangrijpingspunt voor doelmatiger onderwijs is het gebruik van e-learning en ict voor leren en onderwijzen. Daarbij is van belang ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de voorwaarden die in paragraaf 4.3 werden genoemd. Op die manier kunnen e-learning en ict kwaliteitsverhogend werken en mogelijk ook leiden tot doelmatiger onderwijs. Een belangrijke voorwaarde is onder meer dat leraren voldoende geschoold zijn in een goede toepassing van e-learning en ict in lessituaties. Daarnaast hangt veel af van de pedagogisch-didactische kwaliteit van digitale leermiddelen. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat programma's meer dan één verwerkingsvorm bieden en voldoende mogelijkheden bieden voor inhoudelijke feedback. Het is de vraag of op dit moment voldoende leermiddelen beschikbaar zijn, die aan deze criteria voldoen.

In het advies *Onderwijs en open leermiddelen* (2008c) ging de raad in op de vraag of gebruik van digitale leermiddelen kosten kan besparen. Een voor de hand liggende veronderstelling, zeker wanneer scholen gebruik hiervan in gezamenlijk verband organiseren. Sinds de invoering van de gratis schoolboeken nemen veel vo-scholen dergelijke initiatieven, om op die manier hun budget voor leermiddelen binnen een bepaalde marge te houden. Het advies wijst erop dat de inzet van e-learning en ict in de eerste jaren vraagt om extra investeringen, bijvoorbeeld vanwege aanschaf van programma's, apparatuur en benodigde scholing. Daarnaast concludeert de raad dat het ontwikkelen en gebruiken van digitale leermiddelen nog betrekkelijk nieuw zijn.¹³⁶ Dat maakt het lastig om een zuivere kostenvergelijking te maken tussen digitale en gedrukte leermiddelen. "De ervaring leert dat de totale budgetten van onderwijsinstellingen op dit moment gelijk blijven, maar dat er wel verschuivingen optreden in de omvang van de verschillende kostensoorten. Op termijn is het goed mogelijk dat de kosten voor de scholen kunnen dalen door verminderde druk- en distributiekosten en meer gebruik van open leermiddelen" (p.74).

5. *Gebruik van jaarlijkse benchmarks en horizontale verantwoording*

Een laatste aangrijpingspunt is het gebruik van jaarlijkse benchmarks en vormen van horizontale verantwoording. Door jaarlijks te zorgen voor heldere evaluatie- en prestatiegegevens van de school aan de hand van afgesproken indicatoren of kengetallen worden scholen en instellingen uitgedaagd zich steeds opnieuw te spiegelen aan zichzelf (ten opzichte van voorgaande jaren) en aan anderen. Vanzelfsprekend dienen hierover betrouwbare gegevens verzameld te worden. Ook is het belangrijk ze goed toegankelijk te maken voor ouders en andere belanghebbenden.

Op dit moment zijn er geen onderbouwde ijkpunten op het gebied van een doelmatige bedrijfsvoering en de besteding van middelen van scholen. De overheid kan hiertoe stimuleren. Dergelijke ijkpunten stellen in staat om na te gaan of een school of instelling opvallend afwijkt in bepaalde bestedingen. Door bestedingen tevens af te zetten tegen behaalde onderwijskwaliteit kan ook een oordeel worden gegeven over de doelmatigheid. Er is geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat het gebruik van jaarlijkse benchmarks leidt tot meer doelmatigheid in het onderwijs. Wel is het waarschijnlijk dat benchmarking bijdraagt aan meer doelmatigheidsbesef en een sterkere *gerichtheid* op doelmatig werken.

Opbouwen van een kennisbasis

De raad vindt het belangrijk dat scholen en onderwijsinstellingen worden gestimuleerd om te starten met één of meer projecten waarin deze aangrijpingspunten centraal staan. Door projecten uit te voeren die expliciet tot doel hebben zo kosteneffectief mogelijk de onderwijs-

¹³⁶ Zie Plan Wikiwijs van Kennisnet en Open Universiteit. Programmateam Wikiwijs, 2009

kwaliteit te verhogen, kan inzicht worden verkregen in de vraag of deze aangrijpingspunten daadwerkelijk bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

Om een goed oordeel te kunnen geven over doelmatigheid is het belangrijk te kunnen vergelijken en daarvoor is variatie in aanpak nodig binnen en tussen projecten als het gaat om opbrengsten en kosten. Om die reden pleit de raad ervoor dat een school(bestuur) meer variatie aanbrengt in de opzet van projecten, waarbij aanpak en omstandigheden verschillen zodat er iets te vergelijken en dus te leren valt. Op die manier kunnen projecten worden vergeleken op gerealiseerde onderwijskwaliteit en gemaakte kosten. Daarmee kan ook een uitspraak worden gedaan over de vraag welke aanpak wanneer het meest doelmatig is.

Dit hoofdstuk sluit af met het formuleren van een aantal zaken die het lastig maken om doelmatigheid na te gaan en aan te tonen. Ook wordt ingegaan op voorwaarden waaraan projecten dienen te voldoen gericht op versterking van doelmatigheidsbesef en doelmatiger werken.

Zaken die aantonen van doelmatigheid bemoeilijken¹³⁷

- Problemen rondom meetbaarheid: niet alles wat met onderwijsverbetering wordt nagestreefd, laat zich eenvoudig (kwantificeerbaar) meten. Bovendien is het doorgaans bijzonder lastig om bereikte resultaten rechtstreeks aan de school en de interventie te kunnen toeschrijven.
- Het feit dat projecten vaak anders verlopen dan gepland en vaak ook anders worden uitgevoerd vanwege veranderende omstandigheden. Naarmate deze veranderingen groter zijn, wordt het moeilijker om een rechtstreekse relatie te leggen tussen de interventie en bereikte resultaten.
- Effecten van interventies in onderwijs (verbeteringsprojecten) treden vaak pas op de langere termijn op; dit vraagt om een langetermijnperspectief waarbij pas na circa drie tot vijf jaar meer definitieve uitspraken worden gedaan over doelbereiking en kosteneffectiviteit.

Voorwaarden voor projecten gericht op doelmatiger onderwijs¹³⁸

- Een heldere visie en missie die richting geeft aan verbeteringsprojecten en te maken keuzes daarbinnen.
- Zicht op de huidige schoolorganisatie en (voor het project) benodigde veranderingen.
- Bij voorkeur een project waarin een interventie plaatsvindt waarvan op grond van eerdere ervaringen of op basis van eerder onderzoek is gebleken dat deze leidt tot de beoogde effecten. Wanneer dergelijke evidence niet voorhanden is, moet op grond van plausibele argumenten kunnen worden onderbouwd waarom de interventie leidt tot de beoogde resultaten.
- Bij voorkeur meer variatie in projecten (bijvoorbeeld op verschillende locaties) zodat een onderlinge vergelijking op gerealiseerde onderwijskwaliteit en kosten mogelijk is.
- Inzicht in te maken kosten voor het project, zowel directe als indirecte kosten voor materiële zaken en personeel. Indirecte kosten kunnen via een verdeelsleutel worden toegekend.
- Beschikken over betrouwbare gegevens over zaken die voor effectmeting onmisbaar zijn, zoals: het aantal leerlingen dat met een project wordt bereikt, de duur van de door hen gevolgde opleiding, het aantal uitvallers of voortijdig schoolverlaters onder hen.
- Gerichtheid om gaandeweg zicht te krijgen op:
 - effecten van het project op het leerrendement en het intern rendement;
 - bedoelde en onbedoelde effecten op het onderwijs, het personeel en de schoolorganisatie; en
 - gemaakte kosten, zowel directe als indirecte kosten (zie hierboven).

¹³⁷ Onder meer ontleend aan Webbink, e.a., 2009.

¹³⁸ Onder meer ontleend aan Veld, Korving, Hamdan & Steen, 2005; Kennisnet, 2009.

Bij het bedenken en ontwerpen van projecten dient kortom vanaf het begin aandacht te worden gegeven aan de financiële haalbaarheid en de te verwachten effecten in termen van leerrendement en intern rendement.

Het berekenen van de te maken kosten kan variëren van een globale berekening op centraal niveau tot een gespecificeerde berekening op uitvoeringsniveau. Belangrijk is een zodanige berekening te maken dat kan worden (bij)gestuurd op basis van de kosten. Gegevens over het verloop van de projecten, de (voorlopige) resultaten en de gemaakte kosten vormen samen de sturingsinformatie die nodig is voor beslissingen over de voortzetting. Daarbij zijn doelbereiking en kosteneffectiviteit de belangrijkste criteria: het gaat om beter onderwijs met inzet van de huidige middelen.

Op basis van de literatuur en de praktijkvoorbeelden ziet de raad verschillende aangrijpingspunten om het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken en het onderwijs doelmatiger in te richten. Beide doelen liggen in elkaars verlengde: versterking van doelmatigheidsbesef kan bijdragen aan een meer doelmatige manier van werken. De raad doet zes aanbevelingen om te komen tot doelmatiger onderwijs en om het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken. De aanbevelingen gaan vooral in op de inrichting van het primaire proces en de rol van de leraar daarbinnen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Aanleiding en vraag

Het doel van dit advies is *niet* een aantal voorstellen te formuleren hoe onderwijs goedkoper kan. In plaats van bezuinigen is onderwijskwaliteit het leidende principe. De raad is op zoek gegaan naar mogelijkheden om – gegeven beschikbare middelen – zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit te realiseren. Er is alle reden om hiernaar op zoek te gaan. Ontwikkelingen als het oplopende lerarentekort, de stijgende kosten van onderwijs en zorgen over de onderwijsopbrengsten noodzaken om gericht te kijken naar de doelmatigheid van het onderwijs. Hoe kan het onderwijs doelmatiger worden, in de zin van: hoe kunnen meer opbrengsten worden gerealiseerd met dezelfde kosten? Vanzelfsprekend is doelmatigheid nooit een doel op zich. Steeds gaat het erom dat beschikbare (publieke) middelen zó worden ingezet dat ruimte ontstaat voor het beter realiseren van doelen waarom het werkelijk gaat: leerlingen en studenten die leren van goed onderwijs dat wordt verzorgd door vakbekwame en gemotiveerde leraren.

Analyse van het probleem

Leraren en scholen nemen veel initiatieven om hun onderwijs te vernieuwen en te verbeteren. Doelmatigheid krijgt daarbij echter weinig aandacht. Streven naar doelmatig(er) onderwijs is momenteel binnen onderwijs beslist nog geen gemeengoed. Scholen en leraren zijn allereerst en vooral gericht op *onderwijskundige* vernieuwingen en/of verbeteringen. Deze vernieuwingen of verbeteringen gaan in de praktijk vaak gepaard met *extra* kosten en *extra* inzet van mensen. In dat geval is er dus geen sprake van doelmatigheidswinst. Verder valt op dat zeker in primair en voortgezet onderwijs doorgaans weinig aandacht wordt besteed aan de organisatorische kanten van onderwijsvernieuwing. Onderwijsvernieuwingen worden vaak onvoldoende doorvertaald naar aanpassingen in zaken als taak- en verantwoordelijkheidsdeling en overleg- en besluitvormingsstructuur. De raad vraagt zich af of elke vernieuwing of verbetering per se

vraagt om extra middelen. Mogelijk kunnen extra kosten worden voorkomen door meer aandacht te besteden aan het mee veranderen van onderdelen van de schoolorganisatie.

Op basis van de gevoerde gesprekken en de literatuurstudie constateert de raad vooral in het primair en voortgezet onderwijs een gering besef van doelmatigheid. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in kosten. Men weet vaak niet wat een bepaalde onderwijsinrichting kost aan inzet van mensen en gebruikte middelen. Ook inzicht in de feitelijke tijdsbesteding van onderwijspersoneel (aan welke taken besteden zij hoeveel tijd) ontbreekt in veel gevallen, zowel bij schoolleiders als bij leraren. Tijdschrijven komt in het onderwijs niet of nauwelijks voor. Leraren hebben bovendien doorgaans een veelheid aan taken. Zodra een taak minder tijd kost dan gepland, zijn er tal van andere taken die gedaan kunnen worden. Gezien de gedrevenheid van leraren vult de ontstane ruimte zich in de praktijk snel met andere zinvolle bezigheden.¹³⁹

In dit advies is tevens aandacht besteed aan meer dieperliggende factoren die het lastig maken om de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten. Eerst en vooral is er de leraar die voor zijn of haar leerlingen het beste wil. De raad vindt dit een essentieel kenmerk van goed onderwijs. Maar dat mag geen reden zijn om kostenoverwegingen niet ook aan de orde te stellen. Het onderwijs kent meer dan andere sectoren een gelijkheidscultuur. Er bestaat een sterke voorkeur voor een organisatie waarbinnen de veronderstelling leeft dat ieder hetzelfde doet, ieder hetzelfde kan en ieder hetzelfde verdient. Het benoemen en benutten van verschillen tussen onderwijspersoneel onderling past niet goed binnen deze cultuur. Ook het meten van resultaten wordt vaak als bedreigend ervaren. Dit gelijkheidsdenken kent voordelen (bijvoorbeeld een sterke teamgeest en onderlinge verbondenheid), maar ook nadelen. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat leraren vaak weinig erkenning en waardering ervaren voor hun inzet. Dit is niet bevorderlijk voor de werktevredenheid. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat mensen die zich weinig gewaardeerd voelen voor hun inzet, ook niet sterk gemotiveerd zullen zijn om hun werk doelmatiger te doen.

Een ander belemmerend kenmerk van de cultuur binnen onderwijs is dat leraren (in alle sectoren en vooral in het voortgezet onderwijs) individualistisch georiënteerd zijn in hun beroepsuitoefening. Leraren zien zichzelf als relatief autonome allround professionals, die zelf verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan leerlingen in een bepaald vak of van een bepaald leerjaar. De manier waarop het onderwijs al vele decennia is ingericht heeft hieraan waarschijnlijk sterk bijgedragen. Daar komt bij dat po- en vo- leraren een duidelijk onderscheid blijken te maken tussen kerntaken (het geven van onderwijs en het omgaan met leerlingen) en overige taken. Taken waarbij niet direct leerlingen zijn betrokken, bijvoorbeeld administratieve taken, beschouwen zij al snel als (onnodig) papierwerk dat afleidt van hun eigenlijke werk.¹⁴⁰ Dit laatste leidt ertoe dat leraren moeilijk te motiveren zijn om zich te verantwoorden over tijdsbesteding en verrichte taken. Zicht hierop is echter onmisbaar om te achterhalen hoe werkzaamheden doelmatiger zouden kunnen.

Mede door de heersende cultuur binnen onderwijs (het beste voor de leerling willen, gelijkheidsdenken, individualistische en relatief autonoom werkende leraren) en de manier waarop het werk van leraren is ingericht (één leraar per vak en/of per leerjaar), blijken maatregelen die in andere sectoren de doelmatigheid verhogen, in het onderwijs nauwelijks effect te sorteren. Voorbeelden zijn de invoering van functiedifferentiatie, van differentiatie in arbeidsvoor-

¹³⁹ Bergen, Meer & Otterloo, 2008b.

¹⁴⁰ Hermes, Adolffson, Versluis & Geugten, 2008.

waarden, van prestatiebeloning en van vormen van samenwerken zoals team teaching. De geschetste cultuur speelt waarschijnlijk eveneens een belangrijke rol in het feit dat zo veel leraren een hoge werkdruk ervaren. Leraren zijn sterk gemotiveerd voor het geven van onderwijs, maar voelen zich te weinig gewaardeerd voor hun inzet; de schoolleiding heeft ook geen zicht op hun tijdsbesteding. Leraren verrichten hun werkzaamheden bovendien vooral individueel. Het ervaren van een hoge werkdruk staat streven naar doelmatiger onderwijs in de weg. Dit pleit voor maatregelen die gericht zijn op het doorbreken van deze cultuur en een andere organisatie van het werk. Beknopt weergegeven: gericht inzetten van leraren, nadrukkelijker erkennen en waarderen van de inzet en kwaliteiten van leraren, stimuleren tot meer samenwerking en zorgen voor meer helderheid over de tijdsbesteding van leraren. Leraren zullen hierdoor meer hun (specifieke) kwaliteiten kunnen benutten, zij zullen zich meer erkend en gewaardeerd voelen, hun werktevredenheid zal toenemen en zij zullen meer gemotiveerd raken om na te gaan hoe zij doelmatiger kunnen werken.

Aangrijpingspunten voor versterking van doelmatigheidsbesef

Op basis van de literatuur en de praktijkvoorbeelden ziet de raad verschillende aangrijpingspunten om het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken en het onderwijs doelmatiger in te richten. Beide doelen liggen in elkaars verlengde: versterking van doelmatigheidsbesef kan bijdragen aan een meer doelmatige manier van werken. Projecten die expliciet tot doel hebben doelmatigheidswinst te boeken, zullen bovendien ook het doelmatigheidsbesef versterken. De aangrijpingspunten zijn:

- onderwijsvormen met grotere groepen leerlingen, verzorgd door meer leraren met verschillende functies;
- professioneel personeels- en hrm-beleid met aandacht voor doelmatig werken;
- vormen van peer tutoring en samenwerkend leren;
- inzet van e-learning en ict voor het verzorgen van onderwijs; en
- gebruik van referentiepunten (benchmarking) en vormen van horizontale verantwoording.

In de onderstaande aanbevelingen worden de aangrijpingspunten nader toegelicht.

5.2 Aanbevelingen

De raad doet zes aanbevelingen om te komen tot doelmatiger onderwijs en om het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken. De aanbevelingen gaan vooral in op de inrichting van het primaire proces en de rol van de leraar daarbinnen.

1. Gerichte aandacht voor doelmatigheid bij onderwijsverbetering en innovatie

Leraren en scholen kunnen gericht werken aan projecten waarbinnen één of meer van de bovengenoemde aangrijpingspunten centraal staan. Binnen deze projecten zouden onderwijskundige vernieuwing en organisatieverandering in onderlinge samenhang aandacht moeten krijgen. Op deze manier kan binnen instellingen het kostenbewustzijn groeien en kan expertise met doelmatiger onderwijs worden opgebouwd, zowel bij docenten(teams) als bij leidinggevenden op diverse niveaus (afdeling/bouw, locatie en instelling). Dergelijke projecten zijn bovendien een belangrijk middel om een cultuurverandering binnen scholen te realiseren. Ze kunnen helpen dominante beelden en opvattingen te veranderen, zoals het gelijkheidsdenken, de individualistische en autonome beroepsoriëntatie van leraren, en de geringe bereidheid om zich te verantwoorden over verrichte taken en tijdsbesteding.

Een eerste aangrijpingspunt vormt onderwijsvormen waarbij onderwijs wordt geboden aan een grotere groep leerlingen (circa 50-75) en wordt verzorgd door meer leraren. Bij voorkeur wordt het onderwijs verzorgd door leraren die verschillende functies hebben en verschillende taken vervullen. Het organisatiebeginsel is niet meer de klas met de individuele leraar, maar een grotere eenheid, namelijk een team dat verantwoordelijk is voor meer klassen. Deze grotere eenheid biedt meer 'schuifmogelijkheden' waardoor de flexibiliteit toeneemt, zonder dat sprake is van verlies aan structuur voor leerlingen. Bovendien wordt arbeidsdeling goed mogelijk, het uitsplitsen en verdelen van werkzaamheden over meer functies. Functies en taken kunnen zo meer op basis van individuele kwaliteiten en voorkeuren worden verdeeld, waardoor mensen effectiever en met meer tevredenheid hun werk kunnen verrichten. Deze onderwijsvormen stellen bovendien in staat tot verdergaande vormen van samenwerking tussen leraren. Samenwerking blijkt een positief effect te hebben op de werktevredenheid van leraren en op het streven naar professionalisering en onderwijsverbetering.¹⁴¹

Een ander aangrijpingspunt voor doelmatiger onderwijs is het intensiveren van de inzet van leerlingen als onderwijsgevende of begeleider. Bedoeld worden vormen van peer tutoring of samenwerkend leren. Onderzoek laat zien dat peer tutoring positieve effecten heeft op de onderwijskwaliteit, mits er zorgvuldige aandacht is voor de inrichting van de leeromgeving.¹⁴² Inmiddels zijn aanpakken en werkwijzen voor peer tutoring dermate uitgewerkt en beproefd, dat gebruik hiervan ook tijdsbesparing voor de leraar kan opleveren.

Een laatste aangrijpingspunt dat we hier toelichten is het gebruik van e-learning en ict voor leren en onderwijzen. In het advies *Onderwijs en open leermiddelen* (2008c) wees de raad al op de kwaliteitsverhogende mogelijkheden van digitale leermiddelen. De raad waarschuwde wel voor te hooggespannen verwachtingen op de korte termijn. Inzet van e-learning en ict leidt naar alle waarschijnlijkheid pas na enkele jaren tot doelmatiger onderwijs, omdat in de eerste jaren vooral extra investeringen nodig zijn. Een belangrijke voorwaarde is dat leraren voldoende deskundig en vaardig zijn in het toepassen van e-learning en ict in lessituaties. Daarnaast hangt veel af van de pedagogisch-didactische kwaliteit van digitale leermiddelen. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat programma's diverse verwerkingsvormen bieden en voldoende mogelijkheden bevatten voor inhoudelijke feedback.

Voor alle aangrijpingspunten geldt dat ze aansluiten op initiatieven die leraren en scholen momenteel al ondernemen. De raad kiest hier doelbewust voor, omdat dit de kans vergroot op bredere navolging van de initiatieven. Ook al vinden momenteel reeds zulke initiatieven plaats, de raad beveelt de minister aan dergelijke initiatieven gericht te stimuleren en daarbij sterker te sturen op kosteneffectiviteit. Dit zou eveneens gedaan moeten worden bij initiatieven en projecten die momenteel binnen het middelbaar beroepsonderwijs plaatsvinden om het rendement te verhogen. Gericht sturen op kosteneffectief vernieuwen of verbeteren kan op verschillende manieren. Kosteneffectiviteit kan bijvoorbeeld als voorwaarde vooraf in een subsidieregeling worden opgenomen, bijvoorbeeld: geef aan waarom u kiest voor juist deze inzet van middelen en niet voor een andere inzet. Ook kan dit bij de verantwoording worden gevraagd, bijvoorbeeld: Zijn de investeringen het waard geweest gezien de bereikte resultaten? Was een andere manier om de doelen te bereiken ook mogelijk geweest? Was die andere manier eenvoudiger? Wat zijn uw verwachtingen hierin op de korte en langere termijn?

¹⁴¹ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2009a; Silva 2009b.

¹⁴² Hattie, 2009; Oostdam, Peetsma & Blok, 2007.

De raad beveelt de minister tevens aan duidelijk aan te geven welke innovaties prioriteit hebben, in aansluiting op de strategische kwaliteitsagenda's. De minister zou duidelijk moeten maken welke innovaties en maatregelen een hoge maatschappelijke waarde hebben. In deze innovaties mag dan meer geïnvesteerd worden. Als vuistregel kan worden aangehouden dat alleen voor deze innovaties extra kosten mogen worden gemaakt; innovaties en maatregelen op alle overige terreinen dienen binnen het huidige budget te worden uitgevoerd.

2. *Leren van variatie en vergelijking*

Om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van een aanpak is een vergelijkend perspectief belangrijk. De raad pleit er daarom voor scholen en instellingen te stimuleren tot *meer* variatie binnen en tussen projecten. Dat kan bijvoorbeeld door meer projecten op verschillende locaties uit te voeren, waarbij in elk project een ander aangrijpingspunt centraal staat. Dat stelt in staat om projecten onderling te vergelijken op de gerealiseerde onderwijskwaliteit en gemaakte kosten. Daarmee kan een uitspraak worden gedaan over welke aanpak wanneer het meest doelmatig is.

Projecten dienen vanzelfsprekend goed te worden gemonitord en onderzocht. In een eerder advies heeft de raad gewezen op de meerwaarde van een op evidentie gerichte benadering, in de vorm van experimenteel onderzoek met een gerandomiseerde opzet.¹⁴³ Er zijn ook andere onderzoeksopzetten beschikbaar respectievelijk in ontwikkeling, zoals onderzoek met een vergelijkende, observationele opzet. Een voorbeeld betreft niet-gerandomiseerde aanpakken die tegelijkertijd worden uitgevoerd en gevolgd ('non-randomised contemporaneously controlled trials'). Hierbij worden twee projecten bij twee groepen tegelijkertijd uitgevoerd, waarbij de omstandigheden zo veel mogelijk onder controle worden gehouden. Vervolgens wordt gestructureerd nagegaan welke effecten optreden bij beide projecten en worden de resultaten onderling vergeleken.¹⁴⁴ De sterke kant van een dergelijke observationele opzet is dat een vergelijking van uitkomsten zicht kan bieden op werkzame mechanismen. Ook kunnen uitspraken worden gedaan over de vraag welke aanpak of vernieuwing (vooralsnog) succesvoller of veelbelovender is. Het stelt scholen kortom in staat om te leren van variatie. Observatieneel onderzoek heeft echter ook beperkingen. Een gerandomiseerde opzet ontbreekt, wat noodzaakt tot voorzichtigheid met uitspraken over causale verbanden. Gevonden effecten kunnen immers ook het gevolg zijn van omstandigheden of kunnen zijn vertekend doordat onbedoelde selectie-effecten zijn opgetreden. Deze beperking kan enigszins worden overwonnen door gevonden effecten (retrospectief) in verband te brengen met andere beschikbare gegevens. Gevonden effecten kunnen bijvoorbeeld worden gekoppeld aan leerprestaties en gegevens over het welbevinden van leerlingen en leraren. Daarnaast is het zinvol om effecten bij een grote groep en over een langere periode te volgen.

Het is niet aan de raad om een standpunt in te nemen in een methodologisch debat over verschillende onderzoeksopzetten. Wel is de raad van mening dat verschillende onderzoeksbenaaderingen hun sterke en zwakke kanten hebben; het is de kunst deze diversiteit te benutten.¹⁴⁵

¹⁴³ Onderwijsraad, 2006a. Gerandomiseerd houdt in: toekenning voor deelname respectievelijk niet-deelname aan de interventie vindt volledig willekeurig plaats.

¹⁴⁴ Rawlins, 2008.

¹⁴⁵ Dat kan met name door evidentie te verzamelen en te gebruiken die afkomstig is van studies met diverse onderzoeksopzetten (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007; Rawlins, 2008; Vandenbroucke, 2008).

De raad pleit voor projecten met een wetenschappelijk verantwoorde opzet, die tevens recht doet aan de vragen die leven binnen scholen bij leraren. Om dit op een kosteneffectieve manier ('practice what you preach') te realiseren, kan de volgende procedure gevolgd worden:

- scholen en onderzoekers dienen gezamenlijk een voorstel in voor een pilot gericht op doelmatigheidswinst;
- de voorstellen worden inhoudelijk beoordeeld, bijvoorbeeld aan de hand van eerdergenoemde voorwaarden voor kosteneffectieve vernieuwingsprojecten (zie slot hoofdstuk 4); en
- pas na toekenning worden de meest veelbelovende voorstellen verder uitgewerkt en vergezeld van een volledig onderzoeksdesign.

Tot slot vraagt de raad gerichte aandacht voor de verspreiding van de opgebouwde kennis over doelmatiger onderwijs richting na- en bijscholingsinstituten voor leraren, beroepsgroepen en lerarenopleidingen. De raad geeft de suggestie mee de verantwoordelijkheid hiervoor expliciet te beleggen bij een partij, bijvoorbeeld een kenniscentrum of een onderzoeksinstituut.

Om projecten te kunnen vergelijken op bereikte resultaten en gemaakte kosten, is ook voldoende inzicht in de kostenstructuur van onderwijs nodig. De derde aanbeveling gaat hierover.

3. Stimuleer het ontwikkelen van instrumenten die inzicht geven in kosten

Po- en vo-scholen zijn onvoldoende in staat doelmatiger te werken, omdat het hen op dit moment veelal ontbreekt aan inzicht in gemaakte kosten voor het verzorgen van het primaire proces. De raad beveelt aan om instrumenten te laten ontwikkelen die op een toegankelijke manier inzicht geven in deze kosten. Goede voorbeelden uit de mbo-sector zijn instrumenten als de Onderwijscalculator en Match4You. Hiermee zijn instellingen en docententeams in staat om systematischer en meer kostenbewust na te denken over de gewenste of gebruikte onderwijsinrichting en de daarbij benodigde inzet van onderwijsgevend personeel. De overheid kan stimulerend optreden door ervoor te zorgen dat dergelijke instrumenten ook voor primair en voortgezet onderwijs worden ontwikkeld en beschikbaar komen voor scholen en lerarenteams.

Binnen scholen en instellingen zou meer werk gemaakt moeten worden van het in kaart brengen van de huidige bestedingen. Om deze bestedingen goed in beeld te krijgen, is bijvoorbeeld periodiek tijdschrijven onmisbaar. Tijdschrijven is regulier in veel organisaties met professionele werkers. Het geeft de leraar en zijn of haar naaste collega's binnen het directe team inzicht in de feitelijke inzet van middelen en bevordert het gezamenlijk gesprek over mogelijke alternatieve en betere inzet van middelen.

4. Doelmatigheid beter inpassen in hrm-beleid

Ook goed personeels- en hrm-beleid kan bijdragen aan doelmatiger onderwijs. Daarmee kunnen kwaliteiten van leraren beter worden benut. De raad beveelt de minister daarom aan instellingen en scholen (nog meer) te stimuleren tot professioneel personeels- en hrm-beleid. De raad denkt hierbij aan verschillende zaken. Ten eerste is het belangrijk op grond van de schooldoelen criteria te formuleren die aangeven waaraan de school hecht als het gaat om het functioneren van de leraar. Dit wordt bijvoorbeeld vaak beschreven in competentieprofielen. Ten tweede is van belang te zorgen voor een brede informatie-inwinning over het functioneren van leraren, zowel in kwantitatieve zin (bijvoorbeeld leerlingprestaties) als in kwalitatieve zin (bijvoorbeeld resultaten van tevredenheidsenquêtes en 360 graden terugkoppeling). Ten derde is het zaak deze prestatie- en evaluatiegegevens op vaste momenten te bespreken en te

beoordelen, aan de hand van de genoemde criteria. Als laatste zou deze beoordeling een vervolg moeten krijgen, ofwel in negatieve zin (aanspreken, begeleiden, bijscholing, overplaatsen, uitplaatsen of ontslag) ofwel in positieve zin. Voorbeelden daarvan zijn het geven van een beloning, het bieden van verdere professionalisering en het bieden van doorgroeimogelijkheden. Dit laatste betekent eveneens dat de instelling beschikt over loopbaanbeleid.

Daarnaast geeft de raad instellingen de suggestie mee personeels- en hrm-beleid vooral in grote instellingen lager in de organisatie te beleggen. Dat zal niet voor alle onderdelen kunnen, maar het is zaak kleine eenheden zo veel mogelijk ruimte te geven. Ook de financiële verantwoordelijkheid hiervoor kan bij voorkeur op een lager niveau worden belegd. Dit laatste vergroot het afwegen van alternatieve inzetmogelijkheden en kostenbewustzijn op deze niveaus.

Mogelijk beschikt een instelling of school al enige jaren over een goed systeem voor het (half) jaarlijks in beeld brengen van onderwijsopbrengsten en leraarsfunctioneren. In zo'n geval kan prestatiebeloning van leraren op teamniveau worden overwogen. Prestatiebeloning blijkt een kosteneffectieve manier te zijn om scholen en leraren te prikkelen tot hogere onderwijsprestaties. Het heeft een positief effect op de onderwijsresultaten en het werkplezier van leraren en kan daarmee bijdragen aan doelmatiger onderwijs.¹⁴⁶

5. Vraag scholen/instellingen jaarlijks rekenschap te geven van hun doelmatigheidsverbeteringen

Scholen en instellingen nemen jaarlijks hun bestedingen kritisch onder de loep. Scholen zouden dit aspect ook kunnen meenemen in hun verantwoording aan de Inspectie. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de naleving van wet- en regelgeving. Ook kijkt de Inspectie naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het verkrijgen en besteden van middelen voor het onderwijs. In beginsel wordt de onderwijskwaliteit in relatie tot de besteding van middelen beoordeeld. De Inspectie voert ieder jaar per school een risicoanalyse uit. Als de Inspectie geen risico's aantreft, is er geen noodzaak tot verdere toezichtactiviteiten gericht op de kwaliteit van het onderwijs op de desbetreffende school. De vraag of bestedingen *doelmatiger* kunnen zijn, krijgt in deze procedure afzonderlijk weinig aandacht. De raad pleit ervoor dit uitdrukkelijker te gaan doen. Dit betekent dat scholen en instellingen laten zien en kunnen onderbouwen dat zij zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit hebben gerealiseerd, gegeven hun beschikbare budget. Ook geven zij aan welke alternatieven zij niet hebben gekozen vanwege redenen van doelmatigheid. Het onderlinge leerproces binnen en tussen scholen in de zoektocht naar doelmatiger alternatieven wordt hierdoor bevorderd.

Willen scholen hiertoe in staat zijn, dan dienen zij te beschikken over (landelijke) referentiepunten op het terrein van personeel en onderwijs (referentiepunten, benchmarks). Voor vo- en mbo-scholen zijn deze inmiddels ontwikkeld, voor po-scholen echter nog niet. De raad is er een voorstander van om voor zowel primair en voortgezet onderwijs als voor het middelbaar beroepsonderwijs kostengevoelige referentiepunten (verder) te laten ontwikkelen. Dergelijke referentiepunten stellen in staat tot benchmarking, dat wil zeggen de eigen prestaties afzetten tegen vooraf vastgestelde en onderbouwde cijfers. Scholen kunnen hiermee hun presteren en bestedingen vergelijken met dat van anderen. Dit helpt om te komen tot een oordeel over eigen presteren en gemaakte kosten en daarmee tot een oordeel over doelmatigheid. Benchmarking komt bovendien de horizontale verantwoording ten goede: belanghebbenden

¹⁴⁶ Webbink e.a., 2009; Silva, 2009a.

krijgen een meer afgewogen beeld, doordat zij prestatiecijfers kunnen afzetten tegen die van andere instellingen.

Tegelijk geldt echter ook: cijfers geven maar ten dele een beeld van het functioneren en presteren van scholen en leraren. Bovendien heeft benchmarking ook ongewenste effecten, zoals het temperen van ambitie en streven naar verbetering en het aanzetten tot strategisch gedrag.¹⁴⁷ De raad vraagt daarom aandacht voor de manier waarop benchmarkinformatie wordt gepresenteerd. Naast het presenteren van gemiddelden kunnen ook vergelijkingen worden gemaakt met het 95-ste percentiel (de voorhoede benadering, de 'production frontier approach'). Daarmee zijn scholen in staat zich te vergelijken met instellingen die vergelijkbare hoge ambities hebben als zij zelf en dat ook het beste doen.

Daarnaast is de raad er een voorstander van om scholen en instellingen te vragen om op grond van landelijke referentiepunten binnen de bestaande procedures een *eigen streefprofiel* op te stellen. Voor dit streefprofiel is de eigen visie uiteraard leidend. Dit streefprofiel omvat bij voorkeur meer dan alleen streefcijfers; ook inhoudelijke beschrijvingen zouden hiervan deel moeten uitmaken zoals beschrijvingen van gewenste attitudes, competenties en/of gewenste situaties. Scholen en instellingen leggen vervolgens volgens de huidige procedures rekenschap af van hun positie ten opzichte van de landelijke (cijfermatige) benchmarks, maar ook ten opzichte van het eigen, meer kwalitatieve streefprofiel.

6. *Betrek sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden bij versterking van doelmatigheidsbesef*

Sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden kunnen zich actiever opstellen om het doelmatigheidsbesef binnen onderwijs te versterken. Ook zij kunnen zich de vraag stellen hoe meer onderwijskwaliteit te realiseren gegeven de beschikbare middelen. De raad beveelt de minister aan de sociale partners hierop aan te spreken en hen te vragen hieraan aandacht te besteden. Dat kan bijvoorbeeld in het overleg over de cao-afspraken. Momenteel bevatten de cao's voor primair onderwijs en vooral voor voortgezet onderwijs verschillende afspraken die het streven naar doelmatig werken niet bevorderen of zelfs belemmeren. Bijvoorbeeld afspraken over maximale lesomvang, vakanties en taakbeleid. Om doelmatig te kunnen werken zijn ruimere en meer flexibele arbeidsvoorwaarden gewenst en kan de wel aanwezige ruimte in cao's beter worden benut. Ruimere afspraken geven teams en organisatie-eenheden meer mogelijkheden om te zoeken naar de beste inzet van middelen en de met dit zoekproces gepaard gaande leermogelijkheden voor leraren te benutten. Ruimere en meer flexibele arbeidsvoorwaarden zullen bovendien andere doelgroepen aantrekken tot functies in het onderwijs.

¹⁴⁷ De Bruijn, 2001.

Afkortingen

AOB	Algemene Onderwijsbond
aoc	agrarisch opleidingen centrum
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bve	beroepsopleiding en volwasseneneducatie
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CPB	Centraal Planbureau
elo	elektronische leeromgeving
ETUCE	European Trade Union Committee for Education
FES	Fonds Economische Structuurversterking
fte	fulltime equivalent
hbo	hoger beroepsonderwijs
HPBO	Het Platform Beroepsonderwijs
hrm	human resources management
ict	informatie- en communicatietechnologie
ipb	integraal personeelsbeleid
lio	leraren in opleiding
LPBO	Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs
lwoo	leerwegerondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NIME	Nederlands Instituut voor Masters in Education
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
oop	onderwijsondersteunend personeel
pal	persoonlijk assistent van de leraar
pap	persoonlijk activiteitenplan
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
pop	persoonlijk ontwikkelingsplan
rmc	regionale meld- en coördinatiefunctie
roc	regionaal opleidingen centrum
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel
SBO	Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TIER	Top Institute for Evidence Based Education Research
tl	theoretische leerweg
TOM	Team Onderwijs op Maat
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuurlijst

- Aa, R. van der, Hulst, B. van & Kogel, M. de (2008). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijs-personeel 2007-2015*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Aa, R. van der, Hulst, B. van & Vermeulen, L. (2009). *Loopbaanmonitor onderwijs 2008*. Rotterdam: ECORYS.
- Aalten, T. van & Sahadat, I. (2009). *Docent heeft geen tijd voor ontwikkeling*. Geraadpleegd op 16 oktober 2009 via <http://www.vkbanen.nl/onderwijs/741828/Docent-heeft-geen-tijd-voor-ontwikkeling.html>.
- Aarts, M. (2007). Slimmere docenten voor een slimmer Nederland. *VO-Magazine*, 2(2), 8-10.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990-2007*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- An, H., Kim, B. & Kim, S. (2008). Teacher perspectives on online collaborative learning: Factors perceived as facilitating and impeding successful online group work. *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*, 8(1), 65-83.
- Backbier, E., Frielink, S.J., Franck, E., Groeneveld, M. & Simons, J. (2001). *Taakbesteding en taakbe-lasting van leraren*. Geraadpleegd op 13 oktober 2009 via de website van Ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/babo_66.pdf.
- Basoski, I., Hoek, L. van den & Nieuwkerk, H. van (2008). *Op weg naar 2010... met vertrouwen*. Ede: MBO 2010.
- Bergen, C.T.A., Meer, M.M. van der & Otterloo, S.G. (2008). *Tijdsbesteding leraren voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Berndsen, F.E.M., Rigter, J.A.E. & Ploeg, S.W. van der (2008). *Personele effecten onderwijstijd*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Boogaard, M., Blok, H., Eck, E. van & Schoonenboom, J. (2004). *Ander onderwijs, minder leraren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Boom, E. van der (2007). *Onderwijsarbeidsmarkt in grootstedelijk perspectief*. Geraadpleegd op 13 oktober 2009 via http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl/fileadmin/user_upload/ORD_poster_handout.pdf.
- Boom, E. van der, Aa, R. van der & Bruin, G. de (2009). *Goed voorbeeld doet goed volgen*. Rotterdam: ECORYS.
- Botta, G. & Burg, C. van den (2009). *Leerpleinen. Wegwijzer voor het voortgezet onderwijs*. Amersfoort: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.
- Bruijn, J..A. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Busman, L., Horsmans, E., Klein, T. & Oomen, C. (2007). *Beweging in beeld*. Utrecht: VO-project Innovatie.
- Centraal Planbureau (2006). *Beoordeling KBA voortijdig schoolverlaten. Notitie*. Geraadpleegd op 13 oktober 2009 via de website van het CPB, <http://www.voortijdigschoolverlaten.nl/user-files/file/BeoordelingCPBRebeldgroep.pdf>.
- Coetsier N. & Kral, M. (2008). *HomoZappiens@Schonenvaart.mbo*. Zoetermeer: Stichting Kennisnet.
- Colo (2008). *Feiten over de kwalificatiestructuur*. Notitie.

- Commissie Leraren 2007 (2007). *LeerKracht!*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- De Argumentenfabriek (2008). *De Netwerkschool 2.0*. Geraadpleegd op 13 oktober 2009 via de website van Argumentenfabriek, <http://www.argumentenfabriek.nl/content/File/Inkijkje%20Netwerkschoolboek.pdf>.
- Eck, E. van, Glaudé, M., Verbeek, F., Felix, Ch. & Vermeulen, A. (2008). *Monitor 'Professionele arbeidsorganisatie' voor de onderwijssectoren PO, VO en BVE. Eindrapportage 2005-2006*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut & Universiteit van Amsterdam.
- EIM (2004). *Werkdruk en ICT in het onderwijs*. Geraadpleegd op 28 oktober 2009 via http://www.minocw.nl/documenten/arbo-doc-2004-publiekssamenvatting_werkdruk_en_ict.pdf.
- Emmelot, Y., Ledoux, G. & Veen, I. van der (2008). *Innovatiemonitor Primair Onderwijs. Deel 1 Hoe vernieuwend zijn basisscholen?* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- European Trade Union Committee for Education (2008). *Teacher Education in Europe*. Geraadpleegd op 27 oktober 2009 via http://etuce.homestead.com/Publications2008/ETUCE_PolicyPaper_en_web.pdf.
- Evers, G.H.M. (2007). *Advies omtrent bevordering implementatie functie- en beloningsdifferentiatie in PO, VO en BVE*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.
- Gennip, H. van & Vrieze, G. (2008). *Wat is de ideale leraar?* Nijmegen: ITS.
- Groenewegen, P., Hansen, J., Sixma, H., Krol, M., Weegen, T. van der & Ultee, W.C. (2007). *Beroepsprestiges in Nederland: ontwikkelingen tussen 1982 en 2006*.
- Hagemans, M.G. (2008). *Het aanbieden en de timing van domeininformatie tijdens onderzoekend leren met computersimulaties*. Afstudeerscriptie. Enschede: Universiteit Twente.
- Hattie, J. A.C. (2009). *Visible Learning*. London/New York: Routledge.
- Hendrikse, P. (2008). *Wiskundig actief*. Proefschrift Universiteit Twente. Enschede: Universiteit Twente.
- Hermes, J., Adolfsson, R., Versluis, J. & Geugten, J. van der (2008). *Begeleider, idealist, organisator, pedagoog, perfectionist, politie-agent, psycholoog, maatschappelijk werker, solist, streber, eeuwige student, vakman, ambtenaar, vakantievierder, bijscholer: vijftien goede redenen om leraar te worden*. Geraadpleegd op 13 oktober 2009 via de website van INHolland, <http://www.inholland.nl/NR/rdonlyres/F3CB5185-2867-4202-A523-74F1F39B23EE/o/Lerarenonderzoeksrapport2008.pdf>.
- Het Platform Beroepsonderwijs (2008). *Rapportage Evaluatie Innovatiearrangement*. Amersfoort: Twijnstra & Gudde.
- Hofman, W.H.A., Hofman, R.H., Dijkstra, B.J., Boom, J. de & Meeuwisse, M. (2007). *Innovaties in het voortgezet onderwijs*. Rotterdam/Groningen: GION/UOCCG/RISBO.
- Hoxby, C. M. (2004). Productivity in Education: The Quintessential Upstream Industry. *Southern Economic Journal*, 71(2), 209-231.
- Hulst, B. van, Blank, J. & Koot, P. (2007a). *Basisonderwijs en bureaucratie*. Rotterdam: ECORYS.
- Hulst, B. van, Blank, J. & Koot, P. (2007b). *Overhead of Onderwijs*. Rotterdam: ECORYS.
- Huijben, M.P.M. & Rosmalen, M.P.P. (2007). *Rapportage benchmark overhead universiteit en hogescholen*. Utrecht: Berenschot, VSNU en HBO-raad.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderwijstijd in vo en bve*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijsinspectie.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijsinspectie.

- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2004). *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Kennisnet (2009). *Vier in Balans Monitor 2008*. Zoetermeer: Kennisnet.
- Kluijtmans, F., Becker, B., Crijns, M. & Sewandodo, I. (2005). *Working Paper Anders leren, anders organiseren!?* Working paper Ruud de Moorcentrum, Open Universiteit Nederland, Heerlen.
- Kollöffel, B. (2008). *Getting the Picture; The role of external representations in simulation-based inquiry*. Proefschrift Universiteit Twente. Enschede: Universiteit Twente.
- Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2008). *Erkenning van excellentie: naar niveau-differentiatie voor leraren*. Utrecht: LPBO.
- Linden, R. van der, Kools, Q., Teurlings, C. & Verbiest, E. (2007). *De inzet van competenties bij de ontwikkeling van TOM scholen als professionele leergemeenschappen*. Tilburg: IVA, Instituut voor Beleidsonderzoek en Advies.
- Lortie, D.C. (1975). *Schoolteacher*. Chicago: University of Chicago Press.
- MBO Raad (2009). *Derde Benchmark Middelbaar Beroepsonderwijs*. Den Haag: MBO Raad.
- McDaniel, O., Kruyf, E. de, Watts-Jones, M. & Duijnhouwer, J. van (2007). *Resultaat wordt gewaardeerd (maar telt niet echt)*. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via de website van de Onderwijsraad, http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/292/documenten/resultaat_wordt_niet_gewaardeerd.pdf.
- Meer, M. van der, Gemmeke, M. & Dekker, H.S. (2008). *Slimmer werken*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
- Meijer, J., Eck, E. van & Felix, Ch. (2008). *Leren met meer effect; rapportage van het onderzoek*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het po en vo*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan Leerkracht*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). *Beleidsreactie op Onderwijsverslag 2007 – 2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b). *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 16 april 2008*. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via de website van het Ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/convenant_160408.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008c). *Krachtig Meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008 – 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & VSNU (2008d). *Meerjarenafpraak tussen de minister van OCW en de VSNU*. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via de website van de VSNU, <http://www.vsnu.nl/Studiesucces/Meerjarenafpraak-OCW-en-VSNU.htm>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008e). *Nota werken in het onderwijs 2009*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Bestel in Beeld 2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Kabinetsreactie op het WRR rapport "Vertrouwen in de school"*. Brief van de minister van Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 juni 2009 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, VSV/124334. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via de website van de WRR, <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=4979>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009c). *Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009d). *Nota Werken in het onderwijs 2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Naber, I. (2006). *Mensenwerk. Personeel en organisatie Wittering.nl*. 's Hertogenbosch: KPC groep.
- Neut, I. van der, Schilt-Mol T. van & Steensel, R. van (2007). *Taal- en rekenproblematiek Pabo-instromers*. Tilburg: IVA.
- Oberon & VO-raad (2008). *Beweging in beeld III, feiten en verhalen over innovatie in het voortgezet onderwijs 2008*. Utrecht: Innovatieproject van de VO-raad.
- Office for Standards, Education, Children's Services and Skills (2009). *The importance of ICT Information and communication technology in primary and secondary schools*. Manchester: Ofsted.
- Onderbouw-VO (2006). *Wat moet en wat mag in de Onderbouw?* Zwolle: Onderbouw-VO.
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Een succesvolle start in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008c). *Onderwijs en open leermiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Instroom in de hbo-lerarenopleidingen vanuit het mbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009c). *De stand van educatief Nederland 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oostdam, R., Peetsma, Th. & Blok, H. (2007). *Het nieuwe leren in basisonderwijs en voortgezet onderwijs nader beschouwd: een verkenningsnotitie voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (2007). *Advies omtrent bevordering implementatie functie- en beloningsdifferentiatie in PO, VO en BVE*. Tilburg: OSA.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). *Evidence in Education*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009a). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009b). *Highlights from Education at a Glance 2009*. Parijs: OECD.
- Plantinga, S., Schildmeijer, R. & Bruxvoort, M. van (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- PricewaterhouseCoopers & Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond*. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via <http://www.rwi.nl/Cms-Data/File/Eerste%20fase%20benchmark%20MBO.pdf>.
- Programmteam Wikiwijs (2009). *Programmaplan Wikiwijs 2009-2011...* Zoetermeer/Heerlen: Kennisnet & Open Universiteit/Ruud de Moore Centrum.
- Public Policy Institute of California (2005). *The Success of San Diego School Reforms Could Serve as a Blueprint for the State*. Geraadpleegd op 14 oktober 2009 via http://www.ppic.org/content/pubs/rb/RB_1005JBRB.pdf.
- Queen, J.A. (2000). Block Scheduling Revisited. *Phi Delta Kappan*, 82(3), 214-222.

- Rawlins, M. (2008). Harveian Oration. De testimonio: on the evidence for decisions about the use of therapeutic interventions. *Lancet*, 372(9656), 2152–2161.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2008a). *Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2006-2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2008b). *Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2006-2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2008c). *Arbeidsmarktbarometer MBO 2006-2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2008). *Achtergrondstudie Rapport 'Tijd voor onderwijs'. Rapport commissie Dijsselbloem*. Maastricht: ROA.
- Ros, A. (2005). *Herontwerp van het primair onderwijs*. Wittering.nl. 's Hertogenbosch: KPC groep.
- Rubens, W. (2009). *Cvl managementconferentie #cvi09: zet leerlingen in bij uitvalbestrijding*. Geraadpleegd op 20 oktober 2009 via http://wilfredrubens.typepad.com/wilfred_rubens_weblog/2009/03/cvi-managementconferentie-cvi09-zet-leerlingen-in-bij-uitvalbestrijding.html.
- Runhaar, P. (2009). *Promoting teachers' professional development*. Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Schuit, H., Hövels, B., Kennis, R. (2009). *Kiezen en delen. Beleidsopties voor een toekomstig bestendig mbo*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Silva, E. (2007). *On the Clock: Rethinking the Way Schools Use Time*. Washington: Education Sector Reports.
- Silva, O. (2009a). *Some Remarks on the Effectiveness of Primary Education Interventions*. Geraadpleegd op 16 oktober 2009 via <http://ftp.iza.org/pp5.pdf>.
- Silva, E. (2009b). *Teachers at Work: Improving Teachers Quality Through School Design*. Education Sector Reports.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). *Publieke prestaties in perspectief: memorandum quartaire sector 2006–2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steeg, M. van der; Elk, R. van & Webbink, D. (2008). *Did the 2006 covenant program reduce school dropout in the Netherlands?* Den Haag: CPB.
- Teurlings, C., Linden, R. van der & Vermeulen, M. (2004). *De school als professionele organisatie*. Tilburg: IVA.
- Teurlings, C., Vermeulen, C. (red.) (2005). *Leren in veranderende schoolorganisaties*. Deventer: Kluwer.
- Tofi Dibi reikt OnderwijsPioniersprijs 2009 uit* (2009). Geraadpleegd op 20 oktober 2009 via de website van Onderwijs Pioniers, <http://onderwijspioniers.nl/wp-content/uploads/perspioniers18juni09.pdf>.
- Topping, K.J. (1996). The effectiveness of peer tutoring in further and higher education: A typology and review of the literature. *Higher Education* 32(3),321-345.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006). *Brief van de minister en staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap, 7 september 2006*. TK 2005-2006, 27 451, 60.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007a). *Verminderde regeldruk OCW; Brief minister over benchmarkonderzoeken naar bureaucratie in het onderwijs*. TK 2007-2008, 29546, 15.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007b). *Verminderde regeldruk OCW; Brief minister met verslag bijeenkomst met benchmarkonderzoekers over stroomlijning van definities en uitgangspunten*. TK 2007-2008, 29456, 17.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Voortgezet Onderwijs; Brief staatssecretaris met de opzet voor het onderzoek onderwijstijd en –kwaliteit*. TK 2007-2008, 31289, nr. 35.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Nota "Dekenniseconomie in zicht"; Brief minister over het proces, de inhoudelijke keuzes en de selectiecriteria bij de invulling van de Fes-enveloppe van 500 miljoen euro*. TK 2008-2009, 27406, nr. 148.
- Vandenbroucke J.P. (2008). Observational research, randomised trials, and two views of medical science. *PLoS Medicine* 5(3), 339-343.
- Veld, R. in 't, Korving, W., Hamdan, Y. & Steen, M. van der (2005). *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten. Eindrapport*. Geraadpleegd op 16 oktober 2009 via <http://www.voortijdig-schoolverlaten.nl/userfiles/file/RapportRebelgroepKBAVSV.pdf>
- Vermeulen, M., Aa, L.R. van der (2008). *Wat leraren bindt aan het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs.
- Vink, R., Neut, I. van der & Oosterling, M. (2008). *De meerwaarde van academici in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 16 oktober 2009 via <http://www.google.nl/search?hl=nl&q=vink+neut+oosterling+meerwaarde+academisch+tilburg+iva&meta=>.
- Vogels, R. (2009). *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*. Den Haag: SCP.
- VO-raad (2007). *Rapportage monitor beloningsdifferentiatie*. Geraadpleegd op 16 oktober 2009 via <http://www.vo-raad.nl/themas/personneelsbeleid/beloningsdifferentiatie>.
- Vreugdenhil-Tolsma, B.M., Wiersma, H., Teurlings, C.C.J. & Vermeulen, M. (2004). *Teamonderwijs op maat: een hele omslag?* Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Webbink, D., Wolf, I. de, Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. & Steeg, M. van der (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wendrich, B. & Waterval, D. (2008). *Wat kost een competentiegerichte opleiding? Een model voor het berekenen van de uitvoeringstijd van een nieuw onderwijsconcept*. Geraadpleegd op 31 oktober 2008 via <http://www.match4onderwijs.nl/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: WRR.

Geraadpleegde deskundigen

Experts en adviseurs

De heer Marius Berendse, adviseur KPC groep, projectleider TOM, Onderwijs Anders
Mevrouw Gina Botta, consultant CPS Onderwijsontwikkeling en advies
De heer Carel van der Burg, consultant CPS Onderwijsontwikkeling en advies
De heer Fons Coenegracht, Ministerie van OCW, directie Leraren
De heer Bryan Fischel, Ministerie van OCW, directie Kennis
Mevrouw Saskia Frenken, Senter Novem, beleidsmedewerker afdeling Human Capital
Mevrouw Carla Haelermans MSc., Institute for Public Sector Efficiency Studies, Universiteit Delft
Mevrouw Liesbeth Hörmann, Ministerie van OCW, directie Leraren
Mevrouw Joëlla Kouwenaar, Ministerie van OCW, directie Leraren
Mevrouw Joanne Kuipers, Projectleider Persoonlijke Assistent Leraar PAL
De heer Heim Meijerink, voormalig voorzitter Expertgroep Doorlopende Leerlijnen en Commissie Vernieuwing Basisvorming VO
De heer Hans van Nieuwkerk, voorzitter Procesmanagement MBO 2010
Mevrouw Vera Pieterman, Ministerie van OCW, directie Kennis
Mevrouw Tiny Rompen, beleidsmedewerker SBO
Mevrouw Chris Sigaloff, vicevoorzitter Stichting Nederland Kennisland
De heer Imro Simmelink, Senter Novem, hoofd afdeling Human Capital
Mevrouw Christa Teurlings, senior onderzoeker bij IVA, afdeling Onderwijs, Werken en Leren
De heer Vermeulen, Directeur IVA, verbonden aan Tias Nimbas, businessschool te Tilburg, voormalig lid van Commissie Leraren en van Commissie Onderwijstijd
De heer Rob Vink, senior onderzoeker bij IVA, afdeling Onderwijs, Werken en Leren
Mevrouw Janet Vloothuis, Stichting Nederland Kennisland
De heer Freddy Weima, directeur SBO
Mevrouw Myra Zweekhorst, projectleider Expeditie Durven Delen Doen, innovatieproject VO-raad

Scholen/instellingen

De heer Kobus de Boer, algemeen directeur Haagse Colleges
Mevrouw Carla van den Bosch, manager onderwijs, ontwikkeling en zorg van basisschool HET TALENT te Lent
De heer Huub Bouwens, algemeen directeur Stebo Den Haag
De heer Wiebe Brouwer, directeur Montessori Lyceum Amsterdam, lid van het bestuur van de sectie voortgezet onderwijs
Mevrouw Astrid Buys, projectleider en leraar Engels op het Davinci College Leiden
De heer Harry Frantzen, directeur School of Education van Hogeschool Windesheim, voormalig algemeen directeur van het Minkema College in Woerden, tevens lid Commissie Leraren
De heer Sander Galjaard, projectleider expeditie durven delen doen op het Davinci College Leiden
De heer Jeroen van Grunsven, afdelingsleider bovenbouw havo/vwo Picasso Lyceum Zoetermeer
De heer Hans van Honk, directeur Strategisch Beleidscentrum ROC Mondriaan te Den Haag
De heer Wim Kokx, directeur Picasso Lyceum Zoetermeer
De heer Peter Lorist, senior beleidsmedewerker aan de Hogeschool Utrecht, Faculteit Educatie

De heer Robert Nas, directeur basisschool HET TALENT te Lent
De heer Kars Veling, algemeen directeur Johan de Witt Scholengroep Den Haag, tevens lid
Commissie Onderwijstijd

Deelnemers Versnellingskamer

De heer Wilfried Admiraal, associate professor Learning and Technology Graduate School of
Teaching and Learning, Universiteit Amsterdam
De heer Patrick Banis, bestuurslid CNV Onderwijs
Mevrouw Niek van den Berg, lector beroepsonderwijs, ROC Zadkine
De heer Huub Bouwens, algemeen directeur Stebo Den Haag
De heer Wouter van Casteren, teamleider SBO
De heer Max Herold, procesleider versnellingskamer, Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
De heer Gerrit Jan van Luin, algemeen directeur Trinitas College Heerhugowaard, voormalig
projectleider landelijk project (ISIS/Q5) voor schoolmanagement en innovatie
De heer Loek Nieuwenhuis, bijzonder hoogleraar Effectiviteit van het beroepsonderwijs, vol-
wasseneneducatie en leven lang leren, Universiteit van Twente, senior-onderzoeker IVA,
domein werken en leren
De heer Gert Nijmeijer, raad van bestuur, PCBO Apeldoorn
De heer Romain Rijk, voorzitter college van bestuur Stichting Carmel, voortgezet onderwijs
Mevrouw Liesbeth Verheggen, bestuurslid AOb
De heer Peter Wansink, interdepartementale directie Kennis en Innovatie
De heer Wubbo Weaver, voorheen voorzitter college van bestuur van Vivente Zwolle, momen-
teel consultant CBE Consultants Amsterdam

Bijlage 1

Adviesvraag



Onderwijsraad
T.o.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Den Haag

18 DEC. 2008

Dinsdag

DL/B/87440

Onderwerp

Adviesaanvraag 'Leraren en onderwijs anders
organiseren'

Geachte heer Van Wieringen,

De komende jaren ziet de onderwijssector zich voor een aantal grote uitdagingen gesteld. In de eerste plaats het terugdringen van de tekorten: ramingen wijzen op een oplopend tekort aan leerkrachten, vooral in het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Dit is met name het gevolg van de vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Juist in de komende jaren is het zaak dat het beroep van leerkracht aantrekkelijk blijft en dat de onderwijssector een aantrekkelijke werkgever blijft met een sterke wervingspositie op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats is het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs een belangrijk aandachtspunt. Het is mijn streven en dat van mijn staatssecretarissen de leeropbrengsten te verhogen, in ieder geval voor wat betreft taal en rekenen. Daarnaast is het streven de ambitie in het onderwijs te vergroten en meer aandacht te besteden aan het bevorderen van excellentie. Om deze kwaliteitsslag te kunnen maken is het van belang dat het kwalificatieniveau van de leerkrachten toereikend is en blijft. De kwaliteit van het onderwijsgevend personeel is immers in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de leeropbrengsten. Hieruit volgt de derde uitdaging voor de onderwijssector in de komende jaren: het realiseren van verdergaande professionalisering van zittende en aankomende leerkrachten en het goed borgen van het niveau van de lerarenopleidingen.

De doelstellingen van het ministerie van OCW en de wijze waarop ik in samenwerking met de sector het bovenstaande wil realiseren, staan in het Actieplan LeerKracht van Nederland, in de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren en in de kwaliteitsagenda's voor de verschillende onderwijssectoren. Tegelijkertijd is er het besef dat het borgen van voldoende kwaliteit van het onderwijs en het kwalificatieniveau van leerkrachten én het terugdringen van de tekorten niet eenvoudig te combineren zijn. Het lerarentekort vormt op zichzelf al een bedreiging voor het onderwijsniveau: steeds meer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16975, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3430 W www.minocw.nl
Contactpersoon: A.M.M.A. Coenegracht T +31-70-412 4414 IFC 2100 a.m.a.coenegracht@minocw.nl

scholen zien zich genoodzaakt onbevoegde leraren in te zetten en ook de lesuitval is een ernstig probleem. Daarnaast geldt dat het doorvoeren van veranderingen of vernieuwingen in het onderwijs doorgaans tijdelijk meer inzet van leraren vraagt en de scholen zwaar kan belasten, hetgeen de kwaliteit van het onderwijs in eerste instantie niet ten goede zal komen.

Dit betekent dat er ook naar alternatieve oplossingen gezocht moet worden die het mogelijk maken om in een periode van tekorten en arbeidsmarktcrisissen toch de kwaliteit en het rendement van het onderwijs te verhogen. Dergelijke oplossingen zijn bijvoorbeeld gelegen in een andere organisatie van het onderwijsproces (primaire proces) en de ondersteunende processen (secundaire processen). Door een andere organisatie en inzet van personeel zou met minder leraren onderwijs aan hetzelfde aantal leerlingen gegeven kunnen worden. Uiteraard binnen de huidige wettelijke kaders en de bekostiging. Dit zal de vraag naar leerkrachten verminderen. Tegelijkertijd zou een andere inrichting van het onderwijsproces en de ondersteunende processen kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Voorts hebben ICT en digitale leermiddelen potentie om de onderwijskwaliteit te versterken en meer ruimte te creëren voor het primaire proces.

Centrale adviesvraag

We zien graag een advies dat het lerarentekort en de borging van de onderwijskwaliteit in hun onderlinge samenhang benadert. Dat kan door de aandacht allereerst te richten op een andere inrichting van de arbeidsorganisatie en de primaire en secundaire processen binnen de organisatie. Wat zijn de mogelijkheden om via een andere inzet van personeel, een andere verdeling van het werk en een betere ondersteuning in combinatie met een andere, innovatieve inrichting van het primaire proces een goede onderwijskwaliteit te kunnen blijven realiseren, gegeven het huidige en toekomstige lerarentekort? Een andere organisatie van de werkprocessen zou er dus toe moeten leiden dat leraren meer tijd kunnen besteden aan het primaire proces. Bovendien dienen deze veranderingen de aantrekkelijkheid en de status van het leraarsberoep niet aan te tasten.

De centrale vraag waarop het advies een antwoord zou moeten geven, luidt:

Welke veranderingen in de organisatie en in de primaire en secundaire processen zijn nodig om in een situatie waarin sprake is van lerarentekorten de vereiste onderwijskwaliteit te blijven realiseren, zonder afbreuk te doen aan de aantrekkelijkheid en status van het leraarsberoep?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat moet er in het primaire proces veranderd worden om borging van de onderwijskwaliteit¹ te bewerkstelligen in een tekortsituatie?
2. Welke veranderingen in de arbeidsorganisatie en de ondersteunende (secundaire) processen zijn hiervoor nodig of vereist? Aan welke voorwaarden op schoolniveau moet voldaan zijn?

¹ Onderwijskwaliteit afgemeten aan zowel bereikte leerprestaties (indicatoren kwaliteitskaart inspectie) als tevredenheid hierover van leerlingen en leraren.

3. Welke concrete innovaties, maatregelen en initiatieven kunnen in dit verband effectief zijn of als kansrijk beschouwd worden, ook als ze beoordeeld worden op hun gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep en de werkdruk?
4. In welke mate is daarbij sprake van (nieuwe) toepassingen van ICT?
5. Wat zijn de randvoorwaarden op landelijk, regionaal en sectorniveau om dergelijke veranderingen in de primaire en secundaire processen te realiseren? Welke belemmeringen (onder andere wet- en regelgeving) ondervinden scholen bij het realiseren van deze veranderingen?
6. Welke onderscheiden rollen hebben overheid, beroepsgroep, scholen, sociale partners en lerarenopleidingen hierbij?
7. Welke kenmerken hebben scholen die veel investeren in personeels- en organisatiebeleid en actief zijn in het doorvoeren van organisatieveranderingen? Welke kenmerken hebben scholen die hier niet of nauwelijks in investeren en wat is de reden dat ze niet investeren?
8. Wat is er nodig om de toepassing van kansrijke innovaties en maatregelen te bevorderen? Hoe kan de verspreiding van innovaties en de communicatie en uitwisseling van ervaringen en kennis tussen scholen bevorderd worden?

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat in het advies wordt ingegaan op concrete voorbeelden van innovaties, maatregelen en initiatieven. Daarbij gaat het om voorbeelden uit binnen- en buitenland. Gedacht kan worden aan initiatieven die nu al in de praktijk te vinden zijn bij vernieuwende scholen. Zo is bekend dat diverse scholen actief zijn met het anders inrichten van hun primaire proces door bijvoorbeeld substantieel meer gebruik te maken van ICT en digitale leermiddelen. Andere scholen werken met periodisering van hun onderwijs of richten 'leerpleinen' of 'leerateliers' in om hun onderwijs meer praktijkgericht en daarmee meer motiverend en aantrekkelijker te maken. Weer andere scholen richten zich vooral op het anders organiseren van de secundaire processen. In dit kader wordt ook gevraagd na te gaan of er evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden naar de effecten van dergelijke innovaties en wat de uitkomsten daarvan zijn.

Naast praktijkvoorbeelden kunnen ideeën, concepten of modellen die nog nadere praktische uitwerking behoeven, meegenomen worden.

In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderwijssectoren.

Voorts wordt bij voorkeur een ordening gemaakt naar de mate waarin initiatieven vernieuwend zijn en/of een verbetering opleveren in de bereikte onderwijskwaliteit.

Afbakening advies

De focus van het advies moet liggen op het geven van inzicht in effectieve manieren om het primaire én het secundaire proces (in onderlinge samenhang) anders in te richten zodat ook in een periode van lerarentekorten goede c.q. betere onderwijskwaliteit geleverd kan worden. Dit dient binnen het bredere kader van de school als (arbeids)organisatie beschreven te worden. Daarbij zal vooral aandacht besteed moeten worden aan de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn op het terrein van personeel en organisatie om veranderingen in de primaire en secundaire processen door te kunnen voeren.

Waar dit relevant is, dient een relatie gelegd te worden met de maatregelen in het Actieplan LeerKracht van Nederland. Voorts wordt gevraagd in het advies ook een relatie te leggen met de voorstellen voor de FES-ronde 2009 'Innovatie voor het lerarentekort'. Deze voorstellen hebben betrekking op de thematiek van deze adviesaanvraag.

Verder zou het advies zich moeten richten op het po, vo en mbo. Dit laat onverlet dat initiatieven en ervaringen uit het hoger onderwijs als voorbeeld in het advies meegenomen kunnen worden.

Ik verzoek u dit advies in het eerste kwartaal van 2009 uit te brengen.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



dr. Ronald H.A. Plasterk

