

Vergaderjaar 2009–2010

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2009

1. Inleiding

In de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (ministerie van Financiën) is vastgelegd dat het Rijk de belangrijkste beleidsdoelstellingen periodiek doorlicht. Dat houdt in dat het betreffende beleid aan de hand van een analyse van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten wordt beoordeeld op effectiviteit en doelmatigheid.

Het SCO-Kohnstamm Instituut heeft in opdracht van het ministerie van OCW het onderwijsachterstandenbeleid in de periode 2002–2008 doorge-licht. Berenschot heeft in opdracht van OCW het beleid voor kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van taal en rekenen in de periode 2005–2008 doorgelicht. U vindt de rapporten van deze onderzoeken als bijlagen bij deze brief.¹ Ik zal in deze brief de beleidsdoorlichtingen kort samenvatten en voorzien van een reactie.

2. De beleidsdoorlichting onderwijsachterstanden

De beleidsdoorlichting onderwijsachterstanden richt zich op de periode 2002–2008 omdat in deze periode nieuwe stappen zijn gezet of nieuwe doelen zijn geformuleerd. Het betreft de volgende vier beleidsinstrumenten: de gewichtenregeling, de voor- en vroegschoolse educatie (vve), de schakelklassen en het sturingsmodel. De beleidsdoorlichting is vooral beschrijvend van aard en geeft een gedetailleerde uiteenzetting van de beleidswijzigingen en de keuzes die hier aan ten grondslag liggen.

Ten aanzien van de herijking van de gewichtenregeling stellen de onderzoekers dat dit heeft geleid tot een verschuiving van middelen van basisscholen met veel allochtone achterstandsleerlingen naar scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen. Daarmee zijn die middelen ook over meer scholen verdeeld en valt het bedrag per school lager uit. Of de herijking een positief effect heeft op de prestaties van achterstandsleerlingen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kan pas later worden vastgesteld. Wel stellen de onderzoekers het plausibel te achten dat de gewichtenregeling als belangrijkste financieel instrument heeft bijgedragen aan het inhalen van achterstanden bij allochtone leerlingen en dat mede daardoor de doorstroom van doelgroep leerlingen naar het havo/vwo groeit.

Over de voor- en vroegschoolse educatie wijzen de onderzoekers op twee ontwikkelingen die mogelijk negatief zouden kunnen gaan uitpakken. Eén ontwikkeling is de «knip» qua verantwoordelijkheidsverdeling tussen het voorschoolse en het vroegschoolse deel (gemeenten versus schoolbesturen). En daarnaast het risico dat het halen van een 100% doelgroepbereik mogelijk ten koste kan gaan van het kwaliteitsniveau.

Bij de schakelklassen concludeert men dat deze positieve effecten hebben op de prestaties van leerlingen die er aan deelnemen. Over de doelmatigheid merken de onderzoekers op dat slechts een deel van de doelgroep leerlingen profiteert van de schakelklas en dat het hier gaat om een tijdelijke voorziening.

Tot slot stelt men dat in de onderzochte periode het sturingsmodel is aangepast: de rol van de schoolbesturen is versterkt en die van de gemeente is begrensd. Dat betekent dat er weinig externe sturing is op de inzet van schoolbesturen en hun scholen. Onduidelijk is wie waarop kan worden aangesproken. De rol van de Onderwijsinspectie is nog niet duidelijk.

Al met al komt men tot de conclusie dat het nog te vroeg is om vast te stellen of de beleidsveranderingen uit de periode 2002–2008 hebben geleid tot de beoogde effecten. Dit is mede het gevolg van weinig continuïteit binnen het onderwijsachterstandenbeleid wat het houden van evaluaties ingewikkeld maakt. Onduidelijk is nog in welke mate de verschillende instrumenten elkaar versterken.

Beleidsreactie

De onderzoekers merken onder meer op dat vaak niet goed is vast stellen of bereikte resultaten het gevolg zijn van het gevoerde beleid. Dit zou mogelijk gemaakt moeten worden met experimenten en effectmetingen, conform de aanbevelingen uit de commissie-Dijsselbloem. In de afgelopen periode is het actieplan Onderwijsbewijs ingesteld. Tevens laat ik de projecten onderwijstijdverlenging wetenschappelijk ondersteunen door TIER (Top Institute for Evidence Based Education Research).

Met betrekking tot het vaststellen van de effectiviteit van de recent aangepaste gewichtenregeling heb ik het NWO gevraagd dit te onderzoeken. Deze evaluatie staat gepland voor 2010–2011.

Het risico van een te grote nadruk op de kwantitatieve doelstelling bij de voor- en vroegschoolse educatie wil ik op twee manieren voorkomen. In de eerste plaats is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de ondersteuning van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) waar gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk werken aan de bestrijding van achterstanden. In de tweede plaats wil ik met het Wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) de kwaliteit van de voorschoolse educatie garanderen door kwaliteitseisen vast te leggen en de regierol van de gemeente te versterken. Hierbij zal ook de Onderwijsinspectie toezicht houden op de kwaliteit van vroegschoolse educatie. In dit verband wijs ik ook op de uitbreiding van het COOL-cohort dat vanaf 2009 de ontwikkeling van kinderen van 2 tot 18 jaar in beeld brengt en waarmee duidelijk wordt welke vve-programma's effectief zijn.

Ten aanzien van de schakelklassen blijkt dat zij na een wat trage start in het schooljaar 2006–2007 goed van de grond zijn gekomen. Dit vrij nieuwe instrument heeft nu al een vaste plaats verworven in het achterstandenbeleid. Schakelklassen leveren zichtbaar winst op bij de taal- en rekenprestaties en minstens zo belangrijk is dat dit instrument enthousiast wordt ontvangen door schoolleiders, leerkrachten en lokale uitvoerders. Op dit moment vindt nog onderzoek plaats of leerlingen de leerwinst die ze in de schakelklas hebben geboekt, na die tijd weten vast te houden.

De verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid tenslotte, is bij alle drie de beleidsinstrumenten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden aan de orde en wordt in de evaluatie van die instrumenten steeds meegenomen.

3. De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling

De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling beslaat de periode 2005–2008. Daarmee zijn twee opeenvolgende beleidsagenda's relevant: de Koers Primair Onderwijs «Ruimte voor de school» (uit 2004) en de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs «Scholen voor morgen» (uit 2007).

Met de Koers Primair Onderwijs kwam er meer aandacht voor het decentraliseren van het kwaliteitsbeleid van het onderwijs. Schoolbesturen kregen meer ruimte om zelf te bepalen op welke manier zij invulling wilden geven aan kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. De lumpsumfinanciering werd ingevoerd en de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en schoolbegeleiding gingen rechtstreeks naar de schoolbesturen. Daarmee kwam ook de verantwoording over de besteding van de middelen bij de schoolbesturen te liggen.

Met de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs komt, in het beleid rond onderwijskwaliteit, de focus te liggen op het verbeteren van talen rekenprestaties. De aanleiding hiervoor is dat uit rapporten van de Onderwijsinspectie en internationaal vergelijkende onderzoeken blijkt dat de taal- en rekenprestaties van Nederlandse leerlingen extra aandacht nodig hebben.

In de beleidsdoorlichting worden vier beleidsinstrumenten uitgelicht die in de periode 2005–2008 zijn ingezet voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling:

- Het project Q-primair (2001–2006), dat tot doel had om te zorgen dat scholen zelf een systeem van kwaliteitszorg gingen ontwikkelen.
- De basis-, de breedte- en de dieptestrategie in het kader van het innovatiebeleid (2004–2007).
- De referentieniveaus taal en rekenen waarin wordt aangegeven wat leerlingen zouden moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen (vanaf 2008 in ontwikkeling).
- De taal- en rekenverbetertrajecten, waarbij scholen in netwerken hun taal- of rekenonderwijs verbeteren (vanaf 2008).

De onderzoekers concluderen dat er met name in de eerste periode van het beleid weinig gebruik is gemaakt van formele evaluaties. Daarom kunnen ze weinig zeggen over de effectiviteit van de beleidsinstrumenten. Hiermee samenhangend wijzen de onderzoekers erop dat nieuw beleid (op basis van beleidsprioriteiten) wordt ingezet zonder dat geëvalueerd is of het oude beleid al of niet heeft gewerkt. Wel geven ze aan dat daar met het beleid voor taal en rekenen verandering in komt: de prestaties van leerlingen op het gebied van taal en rekenen worden immers gevolgd.

De Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is samen met het onderwijsveld opgesteld. Besturenorganisaties, ouderorganisaties, experts, schoolleiders en leraren zijn allen betrokken geweest bij de totstandkoming van de Kwaliteitsagenda. Ook de uitvoering van de Kwaliteitsagenda gebeurt in nauw overleg met de sector. Voor de beleidsdoorlichting is een aantal vertegenwoordigers uit het veld geïnterviewd. Een aantal van hen legt de aandacht voor het verbeteren van de taal- en rekenprestaties, in retrospectief, uit als een vermindering van de autonomie van scholen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het onderwijsveld de focus op taal en rekenen onderschrijft; het wordt ervaren als een relevant thema.

Als laatste geven de onderzoekers aan dat de interventies door middel van de vier besproken beleidsinstrumenten relatief klein zijn in vergelijking tot bijvoorbeeld de invoering van de lumpsum. Ook wordt de Inspectie van het Onderwijs genoemd als een organisatie die van grote invloed is op de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast is in de periode 2006–2008 vraagfinanciering voor schoolbegeleidingsdiensten ingevoerd: het rijksbudget wordt niet langer aan de schoolbegeleidingsdiensten uitgekeerd, maar rechtsreeks aan de scholen (via de lumpsum). Uit onderzoek blijkt dat de effecten van vraagfinanciering nu, 1 jaar na volledige invoering, nog niet goed vast te stellen zijn. Daarom zal het onderzoek naar de gevolgen van de invoering van vraagfinanciering in het primair onderwijs over enige jaren worden herhaald.

Beleidsreactie

De Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is een coproductie van het onderwijsveld en mijzelf: om een kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijs hebben wij ons gecommitteerd aan de doelstellingen uit deze agenda. Conform de adviezen van de commissie-Dijsselbloem, concentreer ik mij op *wat* er van scholen verwacht mag worden. De referentieniveaus taal en rekenen zijn daar een voorbeeld van: hierin wordt vastgelegd *wat* leerlingen zouden moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen. Binnen de wettelijke kaders zijn, en blijven, scholen vrij om te bepalen *hoe* zij hun (taal- en reken)onderwijs inrichten.

Dat sommigen de focus op taal en rekenen ervaren als een vermindering van de autonomie van scholen kan ik in bepaalde opzichten begrijpen. Er wordt immers op centraal niveau focus aangebracht in het kwaliteitsbeleid. De rijksoverheid heeft echter de taak om ervoor te zorgen dat alle kinderen onderwijs van goede kwaliteit kunnen volgen. Ook de commissie-Dijsselbloem heeft met klem gewezen op die verantwoordelijkheid. Uit de Opiniepeiling Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs blijkt bovendien dat een grote meerderheid van leraren, schoolleiders en bestuurders de focus op taal en rekenen (zeer) goed vinden. (De Opiniepeiling is eind juni jl. als bijlage van de Voortgangsrapportage Kwaliteitsagenda aan uw Kamer gestuurd (TK, 2008/2009, 31 293, nr. 44).)

Uit de beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling komt naar voren dat we in het verleden lang niet altijd goed inzichtelijk konden maken in hoeverre de doelstellingen van het beleid gehaald werden. Met de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs wordt dit voorkomen: door het stellen van concrete, meetbare doelen en door het beleid permanent te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Op basis van ervaringen met de basis- breedte- en dieptestrategie, is bij de 1375 taal- en rekenverbetertrajecten vanaf het begin aandacht besteed aan het monitoren van resultaten. Een eerste nulmeting komt dit najaar beschikbaar. Ook worden de taal- en rekenprestaties van alle leerlingen in het basisonderwijs sinds 2008 jaarlijks in kaart gebracht; het Cito voert

hiervoor het Jaarlijkse Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau uit. (De nulmeting heeft uw Kamer eind juni jl. ontvangen als bijlage bij de Voortgangsrapportage Kwaliteitsagenda.)

Scholen waar de kwaliteitszorg op orde is, evalueren regelmatig hun onderwijsopbrengsten en hun onderwijsleerproces. Goede kwaliteitszorg, en daarmee een opbrengstgerichte manier van werken, vertaalt zich vaak in betere leerprestaties. Niet voor niets is het verhogen van het percentage scholen dat voldoende scoort op kwaliteitszorg opgenomen als één van de vijf doelstellingen in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs. In 2008 was op ongeveer de helft van de scholen de kwaliteitszorg op orde. Vooral het systematisch analyseren van opbrengsten wordt nog te weinig gedaan. De Onderwijsinspectie geeft aan dat schommelingen in het percentage scholen dat voldoet aan de eisen van goede kwaliteitszorg, samenhangt met de aandacht voor het onderwerp in het voorafgaande jaar. Zoals aangekondigd in de Voortgangsrapportage Kwaliteitsagenda besteed ik daarom de komende periode intensieve aandacht aan opbrengstgericht werken.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema