Rijksoverheid

Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid

IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs

Inhoud

VOORWOORD 3
SAMENVATTING 4
1. INLEIDING 7

1.1 AANLEIDING 7
1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING, GRONDSLAG EN SCOPE VAN DIT IBO 7
1.3 LEESWIJZER 8

2. FUNDEREND ONDERWIJS: HET STELSEL 9

2.1 ONDERWIJSKWALITEIT 9
2.2 HET ONDERWIJSSTELSEL: EEN OVERZICHT VAN ACTOREN 9
2.2.1 Leerling en ouders 10
2.2.2 De leraar 10
2.2.3 De school en schoolleider 12
2.2.4 Schoolbesturen 13
2.2.5 Lerarenopleidingen 13
2.2.6 Gemeenten 14
2.2.7 Maatschappelijk middenveld en educatieve dienstverlening 14
2.2.8 De regio 15
2.2.9 De Inspectie van het Onderwijs 16
2.2.10 Het Rijk 17
2.3 KENMERKEN ONDERWIJSSTELSEL EN ROL VAN HET RIJK 17
2.3.1 Stelsel, regels en wetten 17
2.3.2 Financiering 19

3. STURING OP ONDERWIJSKWALITEIT 21

3.1 DEFINITIE, BESCHIKBARE INSTRUMENTEN EN STURINGSMECHANISMES 21
3.2 STURINGSRELATIE TUSSEN RIJK EN VELD 22
3.3 MODELLEN VAN STURING 23
3.4 HISTORIE: STURING OP ONDERWIJS DOOR DE JAREN HEEN 25
3.5 STURINGSDILEMMA: VAN HIËRARCHISCHE STURING TOT AUTONOMIE 29

4. PROBLEEMANALYSE 31

4.1 HELDERE EN GEDRAGEN DOELEN ONTBREKEN 31

4.2 ZICHT OP PRESTATIES IS ONVOLLEDIG 33
4.3 ACTOREN WORDEN NIET EENDUIDIG GESTIMULEERD 34
4.3.1 Toezicht 34
4.3.2 Bekostiging 35
4.4 ACTOREN ZIJN ONVOLDOENDE TOEGERUST 38
4.5 VROEGE SELECTIE EN STAPELEN 44
5. BELEIDSRICHTINGEN 46
5.1 INLEIDING 46
5.2 STURINGSFILOSOFIEËN EN BELEID 48
5.3 BELEIDSOPTIES 51
6. BIJLAGEN 55
BIJLAGE 1 – BELEIDSOPTIES 55
BIJLAGE 2 – FIGUUR DIRECTE EN INDIRECTE STURING OP ONDERWIJSKWALITEIT 121
BIJLAGE 3 – TAAKOPDRACHT IBO STURING OP KWALITEIT VAN ONDERWIJS 122
BIJLAGE 4 – SAMENSTELLING WERKGROEP 125
BIJLAGE 5 – GESPREKSPARTNERS 126

Voorwoord

Zorgen over de kwaliteit van het funderend onderwijs in Nederland zijn niet nieuw. Het is inmiddels 15 jaar geleden dat het rapport van de commissie Dijsselbloem over onderwijsvernieuwingen is verschenen. Wie nu de conclusies van die commissie leest moet constateren dat een aantal kernconclusies helaas nog altijd actueel is. In mijn woorden: er zijn genoeg signalen dat het niet goed gaat met de kwaliteit van ons funderend onderwijs; we hebben te weinig informatie hoe we de kwaliteit van onderwijs kunnen bevorderen en de afstand tussen de Rijksoverheid en de klas is te groot. Dat veel van de conclusies van 'Dijsselbloem' nog actueel zijn wil niet zeggen dat er niets gebeurd is sindsdien, in tegendeel. Zo is de wijze van sturing sindsdien veranderd: van 'tunnelvisie' volgens de commissie Dijsselbloem naar een balanceeract tussen (centraal) sturen en loslaten.

Interdepartementale beleidsonderzoeken hebben als doel een probleemanalyse op te stellen en vervolgens beleidsopties in kaart te brengen, los van de politieke context. Zo ook dit beleidsonderzoek. Net als veel andere beleidsonderzoeken bevat ook dit rapport een reeks beleidsopties. Maar dat is niet de kern van dit rapport. De werkgroep heeft zich vastgebeten in de vraag hoe het kan dat ondanks alle inspanningen dit vraagstuk toch zo hardnekkig is.

Er is niet een weg naar Rome als het gaat om het beter sturen op de kwaliteit van onderwijs, zolang er maar consistent gekozen wordt en de basis op orde wordt gebracht. En ook de nodige zelfbeheersing wordt opgebracht om niet meteen bij te sturen. Het klinkt bijna obligaat, maar het belang hiervan kan niet worden onderschat. Als niet duidelijk is waar het echt om gaat, dus zonder goede informatie, heldere doelen en een langjarig consistent beleid, slaagt geen enkel beleid. Dan zucht de leraar, de schoolleider, de ouder en de leerling, haalt zijn of haar schouders op, en gaat verder om te proberen er het beste van te maken, niet dankzij maar ondanks dat beleid. Dat is het beste naar omstandigheden, maar kan nooit het best haalbare onderwijs zijn.

Ik heb het voorrecht om het voorwoord te mogen schrijven, maar het heet niet voor niets een voorwoord. Het echte werk is verzet door Merel Schogt, Lotte Tims, Diederick Dasselaar en Jasper de Jong; de werkgroep is hen veel dank verschuldigd voor hun enorme inzet. Daarnaast wil ik namens de werkgroep graag alle (ervarings)deskundigen uit het onderwijs, de wetenschap en het toezicht bedanken die de werkgroep van bijzondere inzichten hebben voorzien.

Charles Wijnker, voorzitter IBO Sturing op Onderwijskwaliteit
Den Haag, 12 december 2022

Samenvatting

Dagelijks werken duizenden leraren, ondersteuners, schoolleiders en bestuurders hard om kinderen zich ten volle te laten ontplooien. We weten die inzet echter niet zo te organiseren dat het onderwijs ook elk jaar beter wordt. Dit geeft aanleiding om de sturing op kwaliteitsverbetering en het verminderen van de kansenongelijkheid in het funderend onderwijs tegen het licht te houden. Hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten? Dat is de hoofdvraag waar dit IBO zich op richt.

Het huidige stelsel kenmerkt zich op papier door een grote mate van autonomie. Er is veel decentrale ruimte om beslissingen te nemen, dicht bij het primaire proces, waardoor het onderwijs goed kan worden afgestemd op lokale en maatschappelijke ontwikkelingen. Uit zorg om tegenvallende resultaten – of om allerhande doelen te verwezenlijken – stuurt de overheid in de praktijk echter veelvuldig bij. Dat gaat vaak indirect via partijen in het veld, om niet te zeer in te grijpen op de autonomie van scholen. Actoren in het onderwijs krijgen daardoor echter te maken met aansturing vanuit vele verschillende richtingen; niet alleen vanuit het Rijk, maar ook vanuit diverse partijen en actoren in het veld zelf. Hierdoor kan het gevoel van sturingsoverload ontstaan, met een bepaalde mate van beleidsresistentie tot gevolg, waardoor beleidsinterventies weinig effect hebben en nog weer meer beleidsmaatregelen worden opgeworpen. Daarnaast richt beleid zich in recente jaren meer en meer op het schoolniveau in plaats van bestuursniveau, terwijl besturen formeel verantwoordelijk blijven; deze hybriditeit creëert ongemak.

Om effectief te kunnen sturen, moeten vier basiselementen van sturing op orde zijn. De werkgroep constateert dat aan deze voorwaarden niet wordt voldaan en dat is niet langer acceptabel. Het Rijk moet daarom inzetten op:

i. **Heldere en gedragen doelen**: samen met de sector heldere doelen ontwikkelen voor de komende jaren ten aanzien van kwaliteit en kansengelijkheid. Het ligt voor de hand dat de basisvaardigheden hierin een nadrukkelijke plek krijgen.
ii. **Zicht op prestaties**: meten van prestaties van leerlingen en scholen. Op de basisvaardigheden, maar ook op zachtere indicatoren als sociaal-emotioneel welbevinden of algemeen welzijn. Die informatie moet vergelijkbaar zijn tussen scholen. Dat is nodig om als school of leraar te weten waar het beter kan, om kennis te vergaren over wat werkt en om als overheid te kunnen acteren waar nodig.
iii. **De juiste prikkels vanuit beleid**: Zorg dat de financiering van onderwijs voldoende recht doet aan verschillen tussen leerlingen, zodat geld daar terecht komt waar de impact het grootste is en om concurrentie tussen scholen om vooral de kansrijke leerling tegen te gaan. Borg regulier toezicht op alle scholen, zodat ouders en overheid zicht hebben op de onderwijskwaliteit van scholen. En differentieer dat toezicht, zodat er over de hele linie (niet alleen bij de zwak presterende scholen) een verbetercultuur ontstaat.
iv. **Voldoende toegeruste actoren**: aanpakken van het lerarentekort, zowel kwantitatief als kwalitatief, professionalisering via heldere eisen aan de beroepsgroep en het borgen van een goed functionerende leermiddelen-, ondersteunings- en bijscholingsmarkt. Overigens mag het lerarentekort geen excuus zijn om niet te zoeken naar manieren om de onderwijskwaliteit te verbeteren; daarvoor is het onderwerp te belangrijk en het is onduidelijk hoe lang de schaarste aanhoudt.

Naast het werken aan deze basiselementen, zijn verdergaande maatregelen in een specifieke richting denkbaar. Keuzes hierin zijn afhankelijk van de sturingsfilosofie die iemand voorstaat, variërend van een model met meer actieve sturing vanuit het Rijk tot een model met veel autonomie van het veld – en alles daartussenin. Bij meer actieve sturing pakt het Rijk meer regie vanuit de gedachte dat het belang van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid groot is en de zorg dat individuele keuzes niet tot het beste onderwijsresultaat leiden. Bij een model met meer autonomie wordt verondersteld dat de actoren in het veld goed in staat zijn om met elkaar het maatschappelijk belang van goed onderwijs en kansengelijkheid te dienen. In deze rol faciliteert het Rijk het onderwijs, stelt het kaders en geeft ruimte. Welk model het meeste bijdraagt aan onderwijskwaliteit, is empirisch niet hard te maken. Wel weten we dat voor vragen die het schoolbestuur overstijgen, een sterk autonoom model minder geschikt is. Thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort vragen om samenwerking en actieve sturing hierop door de overheid.

Bij meer actieve sturing en regie vanuit het Rijk passen maatregelen als gerichte financiering, stimulerend gedifferentieerd toezicht en een sterkere rol van het Rijk in het personeelsbeleid in de sector. Ook bij interventies op kansengelijkheid is een aantal beleidsvoornemens vanuit een actiever sturend Rijk denkbaar. Bij meer ruimte laten aan het veld past het om de omgeving waarin dat veld opereert te optimaliseren, zoals de (digitale) leermiddelenmarkt, de ondersteuningsstructuur, de kennisinfrastructuur en het bijscholingsaanbod. Ook past het binnen die filosofie om sterk in te zetten op professionalisering van alle actoren in de sector (leraren, schoolleiders, bestuurders, intern toezichthouders) zodat die de ruimte die ze krijgen ook goed weten te benutten.

De keuze tussen de twee sturingsfilosofieën is aan de politiek. Daarbij geldt wel dat op welke sturingsfilosofie men ook inzet, consistente keuzes sturing effectiever maken en hoe dan ook de vier basiselementen voor effectieve sturing op orde moeten worden gebracht. Het onderwijs is belangrijk genoeg: daar heeft het Rijk wat van te vinden. Wel is nu sprake van te veel onbegrip tussen overheid, bestuur, schoolleider en docent. Een sturingsmodel waarin ieder elkaars rol in het verbeteren van het onderwijs accepteert en waarbij men elkaar als serieuze gesprekspartner beschouwt, is essentieel voor effectieve sturing en daarmee voor de kwaliteit van en kansengelijkheid in het onderwijs.

Sturen op Onderwijskwaliteit

Centrale vraag in het IBO: Hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit van en kansengelijkheid in het primair en voortgezet onderwijs te vergroten?

Aanleiding

Onderwijskwaliteit
Internationale vergelijkingen van de OESO laten zien dat resultaten van Nederlandse leerlingen op lezen, rekenen en natuurwetenschappen sinds 2003 dalen.

Kansenongelijkheid
Kinderen van verschillende afkomst hebben bij gelijke potentie ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan.

Advies

Het Rijk moet vier elementen op orde brengen om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit:

Heldere en gedragen doelen
Ontwikkelen ten aanzien van kwaliteit en kansengelijkheid. Het ligt voor de hand dat de basisvaardigheden hierin een nadrukkelijke plek krijgen.

Zicht op prestaties
Vergelijkbare informatie over prestaties van leerlingen en scholen, ook op zachtere indicatoren als sociaal-emotioneel welbevinden of algemeen welzijn.

Juiste prikkels vanuit beleid
Toezicht dat minimaal kwaliteit en kansengelijkheid borgt, desgewenst excelleren stimuleert. Bekostiging passend bij de leerlingpopulatie van iedere school.

Toegeruste actoren
Voldoende en kwalitatieve leraren en schoolleiders, met ontwikkelperspectief. Toegankelijke en kwalitatieve ondersteunings- en leermiddelenmarkt.

Naast het op orde brengen van de elementen, kan het Rijk verdere sturingskeuzes maken op basis van de gekozen sturingsfilosofie: richting actieve centrale sturing en gereguleerde zelfsturing.

Actieve centrale sturing			Gereguleerde Zelfsturing
Doelen boven het minimum	**Heldere en gedragen doelen**	Wettelijke ondergrens basisvereisten	
Informatie landelijk vergelijkbaar beeld	**Zicht op prestaties**	Informatie inzichtelijk per school	
Regulier toezicht alle scholen en gerichte financiering	**Juiste prikkels vanuit beleid**	Lumpsum financiering	
Sturing op kwaliteit van schoolleiders en leraren, inzet leraren waar meest nodig	**Toegeruste actoren**	Meer vrijheid onderwijstijd	

Latere selectie voortgezet onderwijs

Kansengelijkheid vereist actieve interventie vanuit de overheid. Bijvoorbeeld in de vorm van gerichte(re) inzet van leraren of een beter passende financiering. Daarnaast draagt in het huidige stelsel vroege selectie in het voortgezet onderwijs bij aan kansenongelijkheid. Het advies is de mogelijkheden voor latere selectie verder uit te werken zodat op termijn een bewuste keuze mogelijk is met betrekking tot deze omvangrijke stelselwijziging.

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

Dagelijks werken duizenden leraren, ondersteuners, schoolleiders en bestuurders hard om kinderen zich ten volle te laten ontplooien. Ze leren kinderen lezen, rekenen en nog veel meer. Ze stimuleren de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Ze helpen kinderen op te groeien tot zelfstandige en zelfredzame burgers. Dat doen ze in direct contact met de leerlingen of door de randvoorwaarden te creëren waarbinnen het lesgevende personeel kan opereren. En dat is belangrijk. Onderwijs is dé manier om te investeren in de maatschappij van de komende decennia. In de scholen krijgen kinderen de gereedschappen om zich te vormen tot zelfstandig individu en om later bij te dragen aan de welvaart. Als onderdeel van de maatschappij en in de banen van de toekomst.

Het lijkt er echter op dat we al die inzet, al dat verzamelde talent niet zo inzetten dat het onderwijs ook steeds beter wordt. Hoewel het onderwijs in Nederland van een hoog niveau is en 98% van de door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) onderzochte scholen voldoende scoort, zijn er ook zorgelijke signalen. Internationale vergelijkingen van de OESO laten zien dat de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen op lezen, rekenen en natuurwetenschappen al sinds 2003 dalen. Dat geldt op alle niveaus, maar vooral voor leerlingen op de lagere onderwijsniveaus. Sinds 2012 zijn met name prestaties op lezen en natuurwetenschappen gedaald. Op het gebied van lezen scoort Nederland inmiddels onder het OESO-gemiddelde: in 2020 kon 24% van de 15-jarigen onvoldoende goed lezen om mee te kunnen draaien in de maatschappij, in 2003 was dit nog 11% (OESO-gemiddeld ligt dit rond de 20%).[1] Daarnaast zijn er aanwijzingen dat er sprake is van (toenemende) kansenongelijkheid. Kinderen van verschillende afkomst – of het nu gaat om opleidingsniveau, beroep, of inkomen van de ouders of een migratieachtergrond – hebben bij gelijke potentie ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan.[2]

Dit geeft aanleiding om de sturing op kwaliteitsverbetering en het verminderen van de kansenongelijkheid in het funderend onderwijs tegen het licht te houden. Deze thematiek is niet nieuw. Het BMH-rapport Fundament op orde uit 2020 concludeert dat de overheid haar kerntaak op het gebied van funderend onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leerkansen aan alle kinderen – al langere tijd niet duidelijk heeft ingevuld. Daarbij zijn diverse beleidsvoorstellen gedaan die de onderwijskwaliteit ten goede zouden komen. De sturingsvraag – hoe krijgt de overheid actoren in het onderwijs in beweging in de gewenste richting – kwam daarbij minder aan de orde. Dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) gaat in op deze vraag.

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING, GRONDSLAG EN SCOPE VAN DIT IBO

De hoofdvraag van het IBO luidt: hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het funderend onderwijs te vergroten? Daarbij gaat het om het organiseren van passende sturing voor goed onderwijs; dat betekent niet op voorhand méér sturing, al kan dat wel een uitkomst blijken. Dit IBO heeft als uitdaging om breed te kijken, op basis van wetenschappelijke inzichten en feiten, naar hoe echt impact kan worden gemaakt op de belangrijkste

[1] OESO (2019). Results from PISA 2018 – Country Note Netherlands.
[2] Inspectie van het onderwijs (2016). Staat van het onderwijs 2014/2015; Onderwijsraad (2021). Later selecteren, beter differentiëren; CPB (2022). Stapelen in het voortgezet onderwijs.

thema's in het onderwijs: kwaliteitsverbetering, kansengelijkheid in het onderwijs en de onderwijsarbeidsmarkt (kwantiteit en kwaliteit van onderwijspersoneel). Voor een volledige omschrijving van de taakopdracht, inclusief budgettaire grondslag, zie bijlage 3.

Het *sturingsvraagstuk* is daarbij dus nadrukkelijk de invalshoek. Dat vraagstuk raakt aan diverse aspecten van het onderwijsstelsel. Het gaat bijvoorbeeld over fundamentele politieke kwesties als de verhouding tussen de vrijheid van schoolbesturen en de maatschappelijke vraag die aan het onderwijs wordt gesteld. Het gaat om grote governancevragen, zoals de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid (waaronder de inspectie) en schoolbesturen. Het gaat om de werking en effectiviteit van beleidsinstrumenten, zoals de rol van toezicht en bekostiging. Het gaat om het organiseren van een goede kennisinfrastructuur, op basis waarvan actoren in het onderwijs hun kwaliteit kunnen verbeteren. En het gaat ook om het organiseren van een governance en stelsel met legitimiteit en het vertrouwen van alle actoren, ten dienste van goed onderwijs.

Dit IBO richt zich op het basis- en voortgezet onderwijs. Ook andere onderdelen van het funderend onderwijs en aanpalende sectoren spelen ontegenzeggelijk een belangrijke rol in de ontwikkeling van onze kinderen; deze vallen echter buiten de scope van dit IBO. Denk aan het speciaal onderwijs, de kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie, of de buitenschoolse opvang. Ook het passend onderwijs is buiten de scope van dit IBO gehouden.

1.3 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 geeft een beknopte weergave van het stelsel en licht de rol van diverse actoren in het stelsel toe. Hoofdstuk 3 gaat in op sturing en manieren om daar vanuit een meer theoretisch perspectief naar te kijken en laat zien hoe de sturing in het onderwijs zich door de tijd heen heeft ontwikkeld. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 nader in op de huidige situatie en welke knelpunten zich voordoen. In het afsluitende hoofdstuk 5 worden de implicaties voor beleid geschetst en worden concrete beleidsopties aangereikt om de sturing op onderwijskwaliteit te versterken.

2. Funderend onderwijs: het stelsel

2.1 ONDERWIJSKWALITEIT

Het formuleren van een heldere, afgebakende, eensgezinde definitie van onderwijskwaliteit blijkt lastig. Een duidelijk beeld van wat onderwijskwaliteit inhoudt, zou dit IBO – met de ondertitel 'Sturing op kwaliteit van onderwijs' – helpen. Daarmee wordt immers scherper met welk doel al dan niet gestuurd wordt. Maar stel aan tien personen de vraag wat 'goed onderwijs' is, en je krijgt tien (net wat) verschillende antwoorden. Dit kwam ook naar voren tijdens gesprekken die de werkgroep voerde in het kader van dit IBO. Dat kinderen moeten leren lezen en rekenen, daar zijn de meesten het wel over eens. Maar hoe groot moet de nadruk daarop zijn? Andere vaardigheden zoals burgerschap en digitale geletterdheid behoren tegenwoordig ook tot de basis. Daarnaast lijken andere (non-cognitieve) vaardigheden zoals metacognitie en sociaal-emotionele vaardigheden steeds meer van belang te zijn voor succes in verschillende levensdomeinen.

Dit beeld komt ook naar voren in de academische literatuur over sturing op onderwijskwaliteit. Als vooronderzoek voor dit IBO heeft ResearchNed de wetenschappelijke literatuur over dit thema in beeld gebracht.[3] Daaruit komt naar voren dat het begrip onderwijskwaliteit in veel studies niet expliciet gedefinieerd wordt. Sterker, veelal wordt juist gethematiseerd dát er geen eenduidige definitie is en wordt betoogd dat kwaliteit een zeer contextafhankelijk begrip is. Soms wordt voor kwaliteit verwezen naar de deugdelijkheidseisen, soms wordt gerefereerd aan de doeldomeinen van het onderwijs en vastgestelde normen. Maar ook met verwijzingen naar normen blijft veelal impliciet wat dan beschouwd moet worden als onderwijskwaliteit.

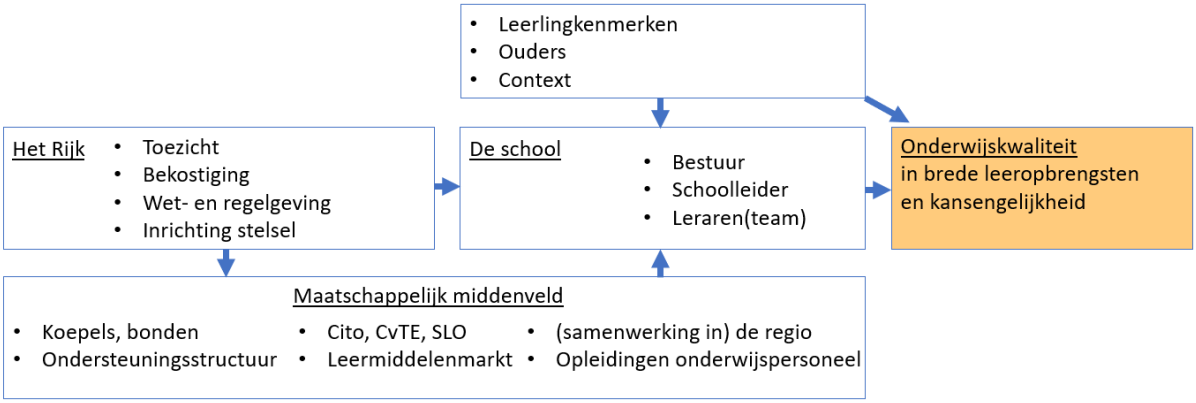
Een definitie formuleren waar iedereen zich in kan vinden, is een brug te ver. Maar op basis van de gesprekken, literatuur en eigen inzichten komt de werkgroep wel tot een formulering die veel omvat. Onderwijskwaliteit wordt in dit IBO afgelezen aan "de mate waarin het onderwijs eraan bijdraagt dat elke leerling, ongeacht afkomst, zijn of haar potentie in de volle breedte (kwalificatie, socialisatie, persoonsvorming) optimaal kan realiseren". Daarmee sluit dit IBO goeddeels aan bij het BMH-rapport Fundament op orde uit 2020. Wel markeert de formulering met "het onderwijs eraan bijdraagt" nadrukkelijk dat kwaliteit wordt afgemeten aan leeropbrengsten, ofwel aan de toegevoegde waarde die het onderwijs levert. Een goede organisatie of goede docenten zijn bijvoorbeeld waardevol omdat ze tot betere prestaties van leerlingen leiden. Het zijn randvoorwaarden, geen doel op zichzelf. Met "elke leerling, ongeacht afkomst" wordt daarnaast benadrukt dat kansengelijkheid in dit IBO nadrukkelijk wordt gezien als onderdeel van onderwijskwaliteit. Met de keuze voor deze geformuleerde definitie verdwijnt bovengenoemde spanning rond verschillende beelden van wat onderwijskwaliteit is overigens niet. Het belang van heldere definities en doelstellingen komen in hoofdstuk 4 verder aan de orde.

2.2 HET ONDERWIJSSTELSEL: EEN OVERZICHT VAN ACTOREN

Het 'onderwijsstelsel' bestaat uit een breed scala aan actoren met ieder een eigen taak, rol of belang. Figuur 2 geeft op hoofdlijnen de verschillende actoren en hun onderlinge relaties weer die direct en indirect bijdragen aan onderwijskwaliteit. Zie ook bijlage 2 voor een uitgebreider figuur, met actoren en onderlinge relaties op een meer gedetailleerd niveau.

[3] ResearchNed (2022). Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit.

Figuur 2: actoren in het onderwijsstelsel in brede zin



2.2.1 LEERLING EN OUDERS

Leerlingen (en hun ouders) staan centraal in het onderwijsstelsel. Het hele stelsel heeft als doel jonge mensen klaar te stomen voor het volwassen leven. Uiteindelijk is de bijdrage van alle andere actoren in het veld af te lezen aan de mate waarin ze erin slagen jonge mensen verder te brengen. Dat is de kern. Tegelijkertijd dragen leerlingen en hun ouders zelf ook bij aan kwaliteit van het onderwijs. Via de vrije schoolkeuze zoals we die in Nederland kennen, stimuleren ze scholen zich te verbeteren in die onderdelen die ouders en kinderen associëren met goed onderwijs. Ook dragen ouders hun steentje bij door bijvoorbeeld lidmaatschap van de medezeggenschapsraad of via vrijwilligerswerk. Ten slotte weten we dat de thuissituatie heel bepalend is voor onderwijsuitkomsten.[4]

In 2021 nemen in totaal bijna 2,5 miljoen leerlingen deel aan het funderend onderwijs; dit aantal daalt al enige tijd. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs bedraagt 1,48 miljoen. Daarvan volgt het gros regulier basisonderwijs (1,37 miljoen). De overige leerlingen in het primair onderwijs nemen deel aan het speciaal basisonderwijs (35 duizend leerlingen), het speciaal onderwijs (34 duizend leerlingen) en het voortgezet speciaal onderwijs (38 duizend leerlingen). In 2021 volgen 934 duizend leerlingen onderwijs in het vo en 38 duizend het voortgezet speciaal onderwijs.[5] Het aantal leerlingen in het primair onderwijs daalt sinds 2009. Sinds 2017 is ook een daling te zien in het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.

2.2.2 DE LERAAR

Leraren spelen een cruciale rol bij het realiseren van kwalitatief goed onderwijs. Ze geven in de eerste plaats onderwijs aan leerlingen, maar dragen ook bij aan het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs en het toetsen en evalueren van onderwijs.[6] Leraren moeten bevoegd zijn om les te mogen geven. Er zijn drie onderwijsbevoegdheden: een bevoegdheid voor het basisonderwijs, en een tweedegraads (vmbo, praktijdonderwijs, onderbouw havo en vwo) en eerstegraads (bovenbouw havo en vwo) bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs. Het behalen van een onderwijsbevoegdheid vergt het afronden van een lerarenopleiding aan een hogeschool of universiteit. Er gelden geen bijscholingsverplichtingen. In de cao's is wel ruimte voor professionalisering opgenomen en er zijn ook subsidies die dit ondersteunen, zoals de lerarenbeurs. Bij het ontbreken van een georganiseerde beroepsgroep is in 2020 door een aantal leraren in het po het Lerarencollectief opgericht met als doel het in positie brengen van de leraar in het onderwijskrachtenveld. Ze organiseren onder andere het gesprek over het vakmanschap van de leraar tussen leraren onderling en tussen leraren en anderen.

[4] Saab, N. en L. Dondorp (2021), Gelijke kansen bij afstandsonderwijs.
[5] OCW in cijfers (link).
[6] Onderwijsraad (2018). Ruim baan voor leraren.

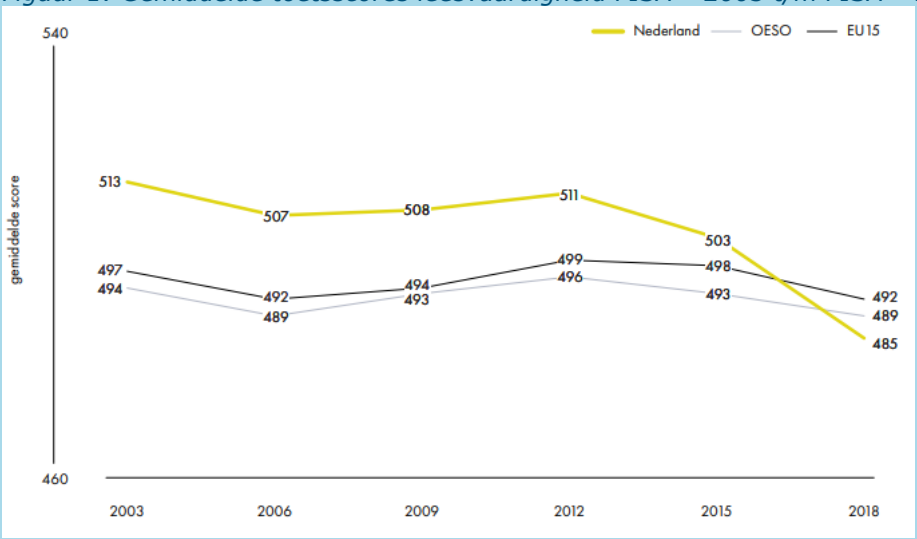
Dalende leerresultaten in internationaal perspectief

De prestaties van Nederlandse leerlingen op internationale vergelijkende toetsen nemen af. Dat geldt op alle niveaus, maar vooral voor leerlingen op de lagere onderwijsniveaus. Het opleidingsniveau van ouders hangt sterk samen met de prestaties van hun kinderen. Hoe hoger het opleidingsniveau, des te hoger de gemiddelde PISA-score.

PISA (Programme for International Student Assessment) is een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek naar de vaardigheden van 15-jarigen op het gebied van lezen, wiskunde en natuurwetenschappen, dat wordt uitgevoerd onder leiding van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). PISA toetst niet wat leerlingen precies hebben geleerd op school, maar meet het vermogen van leerlingen om realistische taken te vervullen die kernvaardigheden vereisen. PISA onderscheidt voor elk domein (leesvaardigheid, wiskunde, natuurwetenschappen) zes vaardigheidsniveaus. Tussen de domeinen zijn deze niveaus inhoudelijk niet vergelijkbaar, maar PISA definieert niveau 2 als het niveau dat nodig is om als mondige burger te participeren in de huidige kennissamenleving. Sinds 2003 dalen de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen op alle vaardigheidsgebieden van dit vergelijkend onderzoek. De meest recente PISA-scores (2018) laten zien dat vooral de prestaties op leesvaardigheid sterk zijn gedaald ten opzichte van 2015; bijna een kwart (24%) van de leerlingen haalt het tweede vaardigheidsniveau niet. Bij wiskunde scoort 16% van de Nederlandse leerlingen onvoldoende en voor natuurwetenschappen is dit 20%.

In het rapport waarin de belangrijkste Nederlandse resultaten zijn beschreven, is door een Nederlands consortium nagegaan of de afgenomen leesvaardigheid in Nederland ook door andere bronnen wordt bevestigd. Dit levert echter een diffuus beeld op. Het internationaal vergelijkende onderzoek PIRLS-2016 (Progress in International Reading Literacy Study) laat zien dat de leesprestaties in groep 6 van het basisonderwijs in 2016 ten opzichte van 2006 en 2011 gelijk zijn gebleven. Resultaten met betrekking tot de referentieniveaus aan het einde van het basisonderwijs wijzen wel op een achteruitgang. De referentieniveaus samen vormen het referentiekader voor taal en rekenen. Het referentiekader bestaat uit fundamentele niveaus en streefniveaus. Het fundamentele niveau (F-niveau) is de basis die zo veel mogelijk leerlingen moeten beheersen. Het streefniveau (S-niveau) is voor leerlingen die meer aankunnen. Ten opzichte van 2016 daalde het percentage leerlingen dat referentieniveau 2F haalt in leesvaardigheid in 2017 van 76% naar 65% (Inspectie van het Onderwijs, 2018).

Figuur 1: Gemiddelde toetsscores leesvaardigheid PISA – 2003 t/m PISA – 2018



Bron: Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Maassen, N. A. M., & Meelissen, M. R. M. (2019).

Momenteel telt het primair onderwijs 93.400 fte leraren; er is sprake van een lerarentekort.[7] Personeelstekorten in het onderwijs lopen op, al is dat nog niet direct zichtbaar in de leerling-leraarratio; die ligt op een vergelijkbaar niveau als in 2006 (zie kader op pagina 40). Momenteel bedraagt het lerarentekort in de po circa 9100 fte; een tekort van 6800 fte leraren in het po en een tekort aan langdurige vervangers van 2300 fte. Dit staat gelijk aan 9,1% van het totaal aantal gewenste leraren. Ook in het voortgezet onderwijs (vo) is sprake van personeelstekorten. De komende jaren wordt een toenemend tekort aan eerste- en tweedegraadsleraren verwacht. De tekorten concentreren zich met name bij een aantal 'tekortvakken', zoals Duits, Frans, klassieke talen, de bètavakken en Nederlands.[8]

Onderwijsondersteunend personeel staat bevoegde leraren bij en verricht werkzaamheden onder diens verantwoordelijkheid. In het primair onderwijs 31.500 onderwijsondersteuners werkzaam.[9] Lessen tellen alleen als 'onderwijstijd' wanneer een bevoegd leraar de leerlingen begeleidt. In geval van nood – als echt geen van de genoemde leraren beschikbaar is – kan een school tijdelijk lerarenondersteuners of onderwijsassistenten inzetten om bijvoorbeeld (roulerende) groepen leerlingen te begeleiden bij zelfstandig werken.[10]

2.2.3 DE SCHOOL EN SCHOOLLEIDER

De school is de plaats waar alles samenkomt. Het is waar externe sturing, vanuit (centrale) overheid, bestuur of maatschappij, zich via de schoolleider moet vertalen in onderwijskwaliteit. En het is waar het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider zich via en samen met de inzet van leraren vertaalt in wat er daadwerkelijk in de klas gebeurt. In Nederland worden openbare en bijzondere scholen onderscheiden. Bijzondere scholen geven vaak onderwijs vanuit een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing, openbare scholen niet. Zowel openbare als bijzondere scholen worden publiek gefinancierd. Enkel onderwijsinstellingen die voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden komen in aanmerking voor de rijksbijdrage, de inspectie ziet daar als wettelijk toezichthouder op toe.

De schoolleider is verantwoordelijk voor het schoolbeleid, zoals vastgelegd in het schoolplan en de schoolgids, en vormt de schakel tussen het schoolbestuur en de leraren. De schoolleider geeft samen met het team het onderwijs op hun school vorm. Daar berust een groot deel van de vrijheid om het onderwijs in te richten (pedagogisch en organisatorisch) en leermiddelen te kiezen. Samen met het bestuur streven zij kwaliteitsdoelen en ambities voor het onderwijs aan hun leerlingen na. Hoe ze dat doen, beschrijven zij in hun schoolplan. Het schoolplan beschrijft het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. De verwachtingen vanuit de overheid en de samenleving ten aanzien van schoolleiders nemen toe, waardoor hun takenpakket complexer is geworden en hun rol steeds meer opschuift naar 'strategisch onderwijskundig leiderschap', waarmee vanuit visie aan de uitdagingen waar een school voor staat en kwaliteitsverbetering wordt gewerkt. Schoolleiders zijn van groot belang voor de onderwijskwaliteit.[11] Ze dragen daar officieel (wettelijk) echter nauwelijks verantwoordelijkheid voor; deze verantwoordelijkheid is belegd bij schoolbesturen.

De school is een pedagogische, organisatorische en administratieve eenheid, geen juridische entiteit. De school bezit dus in het kader van de onderwijswetgeving ook geen rechten en

[7] OCW in cijfers (link).
[8] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021.
[9] OCW in cijfers (link).
[10] Onderwijsraad (2021). Tijd voor focus.
[11] Onderwijsraad (2018). Een krachtige rol voor schoolleiders.

plichten, kent geen wettelijke bevoegdheden en verplichtingen, en beheert geen eigendom of vermogen.[12]

In Nederland zijn er in totaal ongeveer 6.600 basisscholen en 1.440 VO-scholen. De omvang van een instelling varieert per instellingstype. Zo zijn instellingen in het speciaal onderwijs (so) en speciaal basisonderwijs (sbao) gemiddeld een stuk kleiner dan instellingen in het basisonderwijs (bao) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). De gemiddelde schoolgrootte in het basisonderwijs is ongeveer 225 leerlingen, en is al een aantal jaren stabiel.[13] Het aantal leerlingen per vestiging in het vo lag in 2021 op ongeveer 650.

2.2.4 SCHOOLBESTUREN

Het schoolbestuur is het 'bevoegd gezag'. In die hoedanigheid is het bestuur verantwoordelijk voor de doelmatige en rechtmatige besteding van de onderwijsmiddelen en de kwaliteit van hun scholen. Taken die onder deze verantwoordelijkheid vallen zijn onder meer het beleid en visie, kwaliteitszorg, verantwoording en inrichting van medezeggenschap. Het schoolbestuur bepaalt hoeveel ruimte het geeft aan de individuele scholen die het onder zijn hoede heeft. Schoolbesturen gaan daar verschillend mee om. In de wetgeving is een verplichting opgenomen om een intern toezichthouder in te stellen die het bestuur kan aanspreken op zijn verantwoordelijkheid voor kwaliteit en financiën.

Er is een grote variatie in schoolbesturen. Een bestuur kan scholen van verschillende denominaties onder zijn hoede hebben of juist scholen van dezelfde denominatie binnen een regio met elkaar verbinden. Meestal gaat een bestuur óf over basisscholen óf over middelbare scholen, maar soms ook over allebei (en soms ook nog over scholen voor speciaal onderwijs). Ook in de omvang van schoolbesturen bestaat veel variatie. Zo vallen de circa 6.600 basisscholen onder circa 1.100 besturen. Zo'n 75% van die besturen draagt verantwoordelijkheid voor tien scholen of minder; zo'n 40% van de scholen betreft zogenaamde eenpitters: één bestuur met één school. Er zijn ook besturen met veel meer scholen onder zich (van 20 tot soms wel 80); die bestuurders zijn vaak betaalde professionals. Maar er zijn ook besturen die helemaal of gedeeltelijk uit ouders en/of vrijwilligers bestaan, dit betreft met name de kleinere besturen en eenpitters. De afgelopen vijf jaar is het aantal kleine besturen (een tot negen scholen per bestuur) gedaald. Het aantal schoolbesturen met 20 of meer scholen onder zich is licht gestegen.[14] Ook in het voortgezet onderwijs zijn er grote verschillen tussen de besturen, in aantal scholen dat onder hen valt en ook in typen scholen of typen leerwegen dat daarin wordt aangeboden. Het voortgezet onderwijs kent 307 besturen en 1.444 scholen (vestigingen). Het aantal vestigingen per bevoegd gezag loopt uiteen van een tot wel 70 vestigingen. Verreweg de meeste besturen hebben een tot tien vestigingen onder zich.

2.2.5 LERARENOPLEIDINGEN

Lerarenopleidingen zijn opleidingen die resulteren in een onderwijsbevoegdheid. Dit betreft pabo's, tweedegraads lerarenopleidingen, eerstegraads lerarenopleidingen in hbo en wo en lerarenopleidingen voor kunstvakken en lichamelijke opvoeding. De reguliere instroom in de lerarenopleiding betreft de studenten die direct vanuit het middelbaar beroepsonderwijs of voortgezet onderwijs of indirect na een (deel van een) opleiding in het hoger onderwijs overstappen naar een lerarenopleiding. Daarnaast bestaat er een groep zij-instromers in de lerarenopleidingen. Dat zijn studenten die twee jaar of langer geen enkele vorm van bekostigd onderwijs gevolgd hebben.

[12] Zoontjens, P. (2019). Onderwijsrecht, Boom: Den Haag.
[13] OCW in cijfers (link).
[14] OCW in cijfers (link).

De lerarenopleidingen zijn onderdeel van het stelsel van hoger onderwijs. Zij stellen hun eigen curriculum vast en de kwaliteit van de opleidingen worden in het accreditatiestelsel periodiek beoordeeld door de NVAO. De lerarenopleidingen in het hbo hebben de eindtermen van hun opleiding vastgelegd in de zogenaamde kennisbasis. Dit zijn de eisen waaraan een leraar minimaal moet voldoen. Het gaat hier om een concrete uitwerking van de bekwaamheidseisen die door beroepsgroep is opgesteld en door de minister is vastgesteld.

Geraamd wordt dat de komende jaren de uitstroom van leraren groter is dan de instroom; na 2027 komt hier verandering in. De instroom bij de pabo's ligt in 2021/2022 in lijn met de trend van de jaren 2019/2020 en daarvoor. In 2021/2022 zijn 7.875 studenten gestart aan een pabo; een kwart daarvan is zij-instromer. Het aandeel zij-instromers is het afgelopen decennium met tien procentpunten toegenomen.[15] Voor het po en vo is een gedeeltelijke verklaring voor de oplopende tekorten dat de uitstroom voor een groot deel bestaat uit pensionerende leraren, waaronder zich relatief veel mannen met grote aanstellingen bevinden. De instroom bestaat voor een relatief groot deel uit vrouwen, die gemiddeld een kleinere aanstelling hebben dan mannen.[16]

2.2.6 GEMEENTEN

Gemeenten hebben diverse taken ten aanzien van het onderwijs. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting (beschikbaarheid en deels onderhoud) van de scholen in hun gemeente.[17] Hiervoor krijgen zij middelen via het gemeentefonds (onderdeel van de algemene uitkering). Ook voert de gemeente het toezicht op de leerplicht uit, is zij verantwoordelijk voor leerlingenvervoer, het gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid en de voorschoolse educatie.

Daarnaast dragen de gemeenten een verantwoordelijkheid voor jeugdbeleid in algemene zin. Zij beschrijven in hun jeugdplan hoe zij omgaan met het preventief jeugdbeleid, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en toegang tot jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voor zover het de samenwerking met het onderwijs betreft, voeren gemeenten over dit jeugdplan 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met schoolbesturen. Daarnaast zijn gemeenten ook een zelfstandige overheidslaag met uitdagingen en beleidsvrijheden. Zo spelen gemeenten, voornamelijk in de G5, een rol in de tekortaanpakken. Samen met onder andere schoolbesturen en het ministerie van OCW zijn 'noodplannen' opgesteld om de tekorten aan te pakken. Iedere stad kiest daarbij voor een eigen aanpak die past bij de behoefte van de lokale situatie.

Het openbaar onderwijs, dat van overheidswege wordt gegeven, valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Veruit de meeste gemeenten hebben het openbaar onderwijs verzelfstandigd. Ook dan blijven zij echter verantwoordelijk voor een voldoende aanbod van openbaar onderwijs. Dit komt tot uitdrukking in de wettelijk geregelde toezichthoudende taak van de gemeenten op het verzelfstandigde openbaar onderwijs.

2.2.7 MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD EN EDUCATIEVE DIENSTVERLENING

Rondom het onderwijs bestaat een 'schil' van dienstverleners die op allerlei manieren het onderwijs ondersteunen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om uitgevers van (digitale) leermiddelen, toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers, projectaanjagers en onderzoekers. Hoeveel de overheid en scholen exact aan educatieve dienstverlening uitgeven blijkt lastig in beeld te brengen. De Onderwijsraad heeft een schatting te laten maken van de omvang van de educatieve

[15] Inspectie van het onderwijs (2022). Staat van het onderwijs 2022.
[16] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021.
[17] Zie IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (Rijksoverheid, 2021) voor de rol van gemeenten en huidige knelpunten.

dienstverlening.[18] Het totaalbedrag is sterk afhankelijk van de meegerekende posten, maar het gaat in ieder geval jaarlijks om honderden miljoenen euro's.

Er zijn veel commerciële en niet-commerciële partijen die formele en informele invloed uitoefenen op het onderwijs dat scholen verzorgen. Waar educatieve dienstverlening voorheen centraal door de overheid aangestuurd werd, kiezen scholen nu zelf welke diensten en producten zij bij wie afnemen. Als besturen bepaalde expertise in de school missen, kopen zij die zelf in bij marktpartijen. Voor sommige thema's stelt de Rijksoverheid expertise ter beschikking of zorgt het Rijk voor een kwaliteitsimpuls. Voorbeelden hiervan zijn het Expertisepunt Burgerschap en de onlangs opgerichte Basisteams voor de basisvaardigheden.

Scholen worden bij verbetering en vernieuwing van het onderwijs ondersteund met kennis uit onderzoek. Komende jaren wordt door de Rijksoverheid ingezet op de versterking van de kennisinfrastructuur van het onderwijs. Daar is een voorkeur gegeven voor een landelijk kenniscentrum voor de onderwijspraktijk en beleid met daarbij een (landelijk dekkend) netwerk van regionale kennishubs. Er wordt bezien of het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) zich de komende jaren kan doorontwikkelen tot het Kenniscentrum voor het onderwijs, zodat werkzaamheden gericht op het *evidence-informed* werken die nu programmatisch uitgezet worden ook duurzaam verankerd worden.

De sectorverenigingen behartigen de gemeenschappelijke belangen van de schoolorganisaties binnen de eigen sector. Binnen het funderend onderwijs hebben organisaties als de VO-Raad, PO-Raad en de vakbonden een prominente positie. Ook functioneren de sectorraden soms als een tussenstation voor veel scholen, waar het diverse aanbod van de markt (op gebied van professionalisering en ondersteuning) op een centraal punt verzameld wordt, waaruit scholen vervolgens een eigen selectie kunnen maken.

2.2.8 DE REGIO

Er wordt op verschillende manieren regionaal samengewerkt tussen scholen en schoolbesturen. Dit kan een verplichte samenwerking zijn, van bovenaf opgelegd. Of een samenwerking kan een initiatief vanuit de regio zelf zijn, waarbij deelname vrijblijvend is. Samenwerking tussen scholen onderling en met het maatschappelijk middenveld is nuttig bij het oppakken van thema's die de schaal van de organisatie (school, bestuur) overstijgen. Denk bijvoorbeeld aan de 'Regionale Aanpak Personeelstekorten'. Een ander voorbeeld is 'Samen Opleiden en Professionaliseren', waarbij scholen en lerarenopleidingen samen werken aan het opleiden van leraren in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Samen zorgen zij voor een nauwe aansluiting tussen opleiding en praktijk, 40% van het leren vindt op de werkplek plaats. Hierdoor ontstaat een doorlopende leerlijn voor leraren in de eerste jaren van hun carrière. Ook zijn er voorbeelden van samenwerking om kansengelijkheid te bevorderen. Zo worden in Rotterdam vanuit het Nationaal Programma Rotterdam Zuid extra lesuren aangeboden om de leeropbrengsten van kinderen in specifieke wijken op Zuid ook op het niveau van andere steden te brengen. Een andere vorm van regionale samenwerking vindt plaats bij passend onderwijs. Alle schoolbesturen zijn onderdeel van één of meer samenwerkingsverbanden passend onderwijs, op postcodegebied. Ieder schoolbestuur heeft een zorgplicht; als een school de ondersteuning van een leerling niet zelf kan verzorgen, moet de school een passende plek in de regio vinden waar de leerling wel krijgt wat hij nodig

[18] Oberon (2019). Educatieve dienstverlening in po, vo en mbo.

heeft. Dat kan op een andere reguliere school zijn of op een school voor speciaal onderwijs. Scholen ontvangen (naast de basisbekostiging vanuit het Rijk) een ondersteuningsbekostiging vanuit samenwerkingsverbanden.

2.2.9 DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag (bestuur) is wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op de scholen en instellingen. Daarom begint en eindigt het toezicht door de inspectie bij het bestuur. De inspectie beoordeelt indirect, via toezicht op besturen, of scholen en opleidingen voldoen aan de wet- en regelgeving (deugdelijkheidseisen) en of ze hun financiën op orde hebben. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe eigen ambities van het bestuur en de school bijdragen aan (de continue en duurzame verbetering van) de onderwijskwaliteit. Wat de inspectie onderzoekt en hoe zij dat doet staat in de 'onderzoekskaders'. Voor iedere onderwijssector is er een eigen onderzoekskader. Deze kaders zijn gebaseerd op de eisen die de wet aan het onderwijs stelt. Naast het toezicht op besturen en scholen heeft de inspectie ook de wettelijke taak om naar de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel te kijken: het stelseltoezicht.

De inspectie houdt proportioneel toezicht. Elk bestuur in het po, vo, so en mbo wordt in ieder geval eens in de vier jaar onderzocht. Na een startgesprek met het bestuur wordt een onderzoeksplan vastgesteld waarbij wordt beschreven hoe het onderzoek op bestuursniveau eruit zal zien en welke verificatieactiviteiten op schoolniveau zullen plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld een gesprek zijn met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) en het interne toezicht. Daar waar nodig, kan de inspectie het toezicht intensiveren. De inspectie voert hiertoe jaarlijks een risicoanalyse uit van alle scholen en instellingen, mede op basis van gegevens die de scholen/instellingen verplicht aanleveren, zoals resultaten en de ontwikkeling van leerlingen, de ontwikkeling van leerlingaantallen en personeelsomvang. Ook signalen die de inspectie ontvangt (bijvoorbeeld van ouders) maken onderdeel uit van de risicoanalyse. Ziet de inspectie risico's, dan onderzoekt zij door middel van een expertanalyse de ernst en omvang van de risico's. De uitkomst van de expertanalyse bepaalt of de inspectie in gesprek gaat met het bestuur en of een kwaliteitsonderzoek wordt opgestart. Er wordt dus niet meer automatisch eens in de vier jaar op alle scholen een volledig kwaliteitsonderzoek gehouden. Dit heeft invloed op het landelijke beeld van de kwaliteit van alle scholen en instellingen.

Ongeveer 98% van de onderzochte scholen in het funderend onderwijs voldoet op dit moment aan de basiskwaliteitseisen. Deze eisen bieden een waarborg voor de minimumkwaliteit van scholen. De inspectie doet vanaf september 2023 steekproefsgewijs kwaliteitsonderzoeken op scholen om de balans tussen bestuurs- en scholentoezicht te versterken, een actueel stelselbeeld op schoolniveau te krijgen en de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse te optimaliseren. Wanneer een school of een bestuur niet voldoet aan de wettelijke opdracht, kan de inspectie een herstelopdracht geven en bij uitblijven van herstel ook een financiële sanctie opleggen. De inspectie kan ook bij scholen onderzoek doen naar de waardering Goed, wanneer het bestuur van de desbetreffende school deze heeft voordragen. Om als school deel te kunnen nemen aan het traject Excellente Scholen, moet de school de waardering Goed van de inspectie hebben gekregen. De toekenning van het predicaat Excellente School betekent dat een school (of schoolsoort) onderwijs biedt van goede kwaliteit en zich daarnaast onderscheidt van andere goede scholen door te excelleren met een specifiek profiel. In het schooljaar 2021/2022 hebben 20 po-scholen en 26 vo-scholen het predicaat Excellente School ontvangen. Ook in het (v)so hebben 9 scholen het predicaat gekregen. De werkwijze rondom Goed en Excellent wordt in 2023 geëvalueerd.

2.2.10 HET RIJK

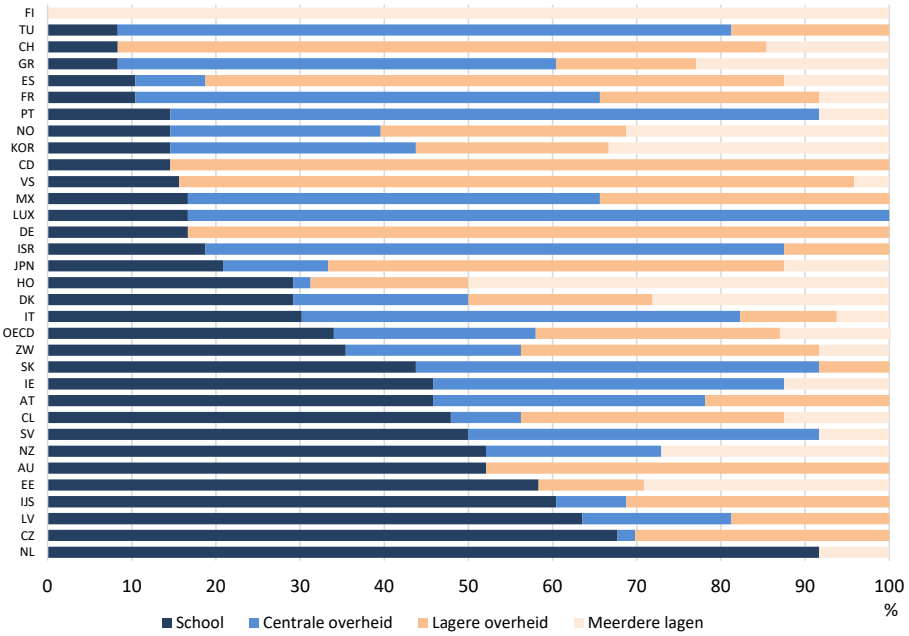
De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs is verantwoordelijk voor het functioneren van het primair en voortgezet onderwijs. Dit houdt onder meer in dat het onderwijs aan moet sluiten bij de talenten en de ambities van individuele leerlingen en bij de behoeftes van de maatschappij. De Rijksoverheid verzorgt niet zelf direct het funderend onderwijs, maar vervult een aantal rollen zodat scholen het funderend onderwijs kunnen verzorgen. Dat doet de minister allereerst door het financieren van schoolbesturen en gemeenten. Daarnaast stimuleert de minister de ontwikkeling van specifieke onderwerpen door het verstrekken van (aanvullende) bekostiging, subsidies en de inzet van andere instrumenten zoals overleg, voorlichting, (prestatie)afspraken en wet- en regelgeving. Ten derde heeft de minister een regisserende rol. Die vult hij in door het stellen van normen en eisen aan de kwaliteit van onderwijs via beleid en wet- en regelgeving.[19] De inrichting van het onderwijsstelsel met de rol van het Rijk daarin wordt uitgebreider toegelicht in paragraaf 2.3.

2.3 KENMERKEN ONDERWIJSSTELSEL EN ROL VAN HET RIJK

2.3.1 STELSEL, REGELS EN WETTEN

Het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt zich door een hoge mate van autonomie (figuur 3). Het Nederlandse onderwijssysteem combineert een hoog niveau van decentralisatie en autonomie van besturen en scholen met een set aan sterke verantwoordingsmechanismen, waaronder centrale toetsing door nationale examens, een sterke en veeleisende onderwijsinspectie, goede informatievoorzieningen, onderzoeksinstellingen en intermediaire (belangen-)organisaties met hoge verwachtingen van het onderwijssysteem.[20] In figuur 3 is te zien dat er ook landen met een hoge onderwijskwaliteit zijn, zoals Noorwegen, die een geringere mate van autonomie kennen dan Nederland.

Figuur 3: Nederlandse scholen hebben een grote mate van autonomie



Toelichting: Aandeel beslissingen in onderbouw voortgezet onderwijs per actor, 2017.
Bron: OESO (2018). Education at a glance.

[19] Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2022 (link).
[20] OESO (2016). Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education.

De overheid is verantwoordelijk voor het waarborgen van de (minimum)kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Dit staat beschreven in artikel 23 van de Grondwet. In dat artikel is ook vastgelegd dat onderwijs voorwerp is van aanhoudende overheidszorg. Het ministerie van OCW stelt de juridische en financiële kaders (wet- en regelgeving en bekostiging). De kaders voor het funderend onderwijs zijn vastgelegd in sectorwetten: de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarnaast hebben scholen te maken met de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), de Leerplichtwet 1969 (LPW) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

Binnen de kaders van de wet, die vooral de ondergrens borgt, hebben de schoolbesturen een grote mate van autonomie. Artikel 23 geeft daarbij ruimte voor verschillende visies op hoe het onderwijs in te richten, binnen de grenzen en voorwaarden die de wetgever stelt. Uitgangspunt is dat ouders (en kinderen) onderwijs mogen kiezen dat aansluit bij hun opvattingen. Dat brengt met zich mee dat er (decentrale) ruimte is voor het professioneel handelingsvermogen in de organisatie, en om zelf beslissingen te nemen en die af te kunnen stemmen op lokale en maatschappelijke ontwikkelingen. De beslissingsbevoegdheid ligt zodoende dicht bij het primaire proces.

Elk in Nederland wonend kind heeft vanaf zijn vijfde jaar het recht en de plicht om naar school te gaan. In de praktijk gaan de meeste kinderen vanaf vier jaar naar het basisonderwijs. Een deel van die kinderen neemt daarvoor of daarnaast ook deel aan voorschoolse en/of vroegschoolse educatie (vve). Vve is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid en heeft als doel om peuters met een mogelijke (taal)achterstand beter voor te bereiden op de basisschool en ervoor te zorgen dat kleuters zonder achterstand naar groep drie kunnen.

Sturing op onderwijskwaliteit in internationale context

In de pre-fase van het IBO hebben ResearchNed en KBA Nijmegen een gemeenschappelijke feitenbasis opgesteld met onder andere een korte analyse over welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs relevant zijn voor de Nederlandse context. Daarbij zijn vier landen/regio's in Europa onderzocht, te weten Schotland, Vlaanderen, Zweden en Zwitserland. In deze landen en regio's is sturing van onderwijskwaliteit niet uitsluitend centraal is georganiseerd, maar vervult ook het decentrale niveau een belangrijke functie.

In de vier landen/regio's worden op landelijk/regionaal niveau ontwikkelde toetsen ingezet om zicht te houden op de mate waarin leerlingen de beoogde vaardigheden verwerven. Uit die ervaringen kan worden opgemaakt dat weinig centrale sturing kan leiden tot aanzienlijke verschillen tussen regio's en tot onvoldoende zicht op de kwaliteit in onderwijsinstellingen. Het beperken van de verplichting tot het presenteren van de resultaten van zelfevaluatie van een school aan onderwijsinspecteurs kan een negatief effect hebben op sturing van de kwaliteit van het onderwijs. Ook het decentraal laten beoordelen van op landelijk niveau ontwikkelde toetsen kan een negatieve invloed hebben op de sturing van de onderwijskwaliteit.

Bron: ResearchNed (2022). Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit.

De verplichting om naar school te gaan duurt in elk geval tot het jaar waarin de jongere zestien jaar wordt. Vmbo'ers, havisten, vwo'ers en vso-leerlingen die kunnen uitstromen naar vervolgonderwijs, moeten doorleren totdat ze achttien jaar zijn (kwalificatieplicht) of een havo-, vwo- of een mbo 2-diploma of hoger gehaald hebben (startkwalificatie), zodat ze goed voorbereid op de arbeidsmarkt komen. De kwalificatieplicht heeft vooral voor vmbo-leerlingen consequenties.

Het behalen van het vmbo-diploma is niet genoeg. Na het afronden van het funderend onderwijs kunnen leerlingen doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs.

Leerlingen hebben recht op voldoende uren onderwijs (onderwijstijd), daarom heeft de Rijksoverheid vastgesteld hoeveel uur onderwijs leerlingen moeten (kunnen) volgen. Er zijn wettelijke normen voor onderwijstijd voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Een kind op de basisschool moet over 8 schooljaren minimaal 7.520 uur onderwijstijd volgen. Voor het vo wordt een uitsplitsing gemaakt naar de verschillende onderwijsniveaus; het vmbo (4 jaar) heeft een urennorm van 3.700 uur, havo (5 jaar) 4.700 uur en vwo (6 jaar) 5.700 uur.

Welke zaken kinderen op school leren, wordt in belangrijke mate bepaald door het curriculum. Het curriculum is beschreven in onderwijsdoelen die bestaan uit: a) kerndoelen voor het basisonderwijs, speciaal (basis)onderwijs en de onderbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs en b) eindtermen voor de bovenbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs. De regering en Tweede Kamer stellen het curriculum voor alle scholen wettelijk vast. Op basis van deze onderwijsdoelen werkt het SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) de doorlopende leerlijnen verder uit en geven de methodeontwikkelaars en uitgevers vervolgens vorm aan de lesmaterialen. Scholen zijn wettelijk gehouden aan de kerndoelen en eindtermen.

In Nederland vindt selectie voor het voortgezet onderwijs internationaal vergeleken relatief vroeg plaats. Al op 12-jarige leeftijd na de basisschool kiezen leerlingen welke onderwijsrichting en -niveau ze op gaan. Binnen veel OESO-landen vindt deze keuze op latere leeftijd (14, 15 of 16 jaar) plaats. Vroege selectie wordt vooral gehanteerd in Europese landen die doorgaans ook een sterk beroepsgericht karakter hebben, zoals Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië en Hongarije. In veel van deze landen is er een regelmatig terugkerend debat of het moment van selectie uitgesteld moet worden.

2.3.2 FINANCIERING

Het Rijk besteedt jaarlijks ongeveer 23 miljard euro aan het po en vo. Er zijn drie hoofdcategorieën in die overheidsbekostiging te onderscheiden, die samen de rijksbijdrage vormen: de reguliere basisbekostiging, aanvullende bekostiging (samen ongeveer 21,9 miljard euro) en subsidieregelingen (ongeveer 324 miljoen euro[21]). Daarnaast staan er nog een aantal andere posten op OCW-begroting waaronder een bijdrage voor o.a. DUO, CvTE, SLOA (deze tellen samen op tot ongeveer 150 miljoen euro, van de ongeveer 800 miljoen euro aan 'overige posten'). Het grootste gedeelte van het geld voor onderwijs loopt dus via de lumpsumbekostiging.

De basisbekostiging vormt samen met de aanvullende bekostiging de lumpsum. Schoolbesturen ontvangen jaarlijks één budget vanuit het Rijk voor materiaal en personeel om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen, ook wel de basiskwaliteit genoemd. De besturen verdelen deze middelen vervolgens over de scholen (vestigingen). Met de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek in het po (vanaf 2023) en vo (vanaf 2022) wordt zoveel mogelijk gewerkt met een vast bedrag per leerling en vast bedrag per school. De sturingsmogelijkheden voor het Rijk zijn bij de lumpsum bewust beperkt, omdat het idee is dat besturen eigen keuzes kunnen maken die passen bij de eigen omstandigheden en uitdagingen. Het Rijk heeft ook niet de mogelijk-

[21] Hierin zitten ook middelen die niet naar scholen gaan, maar ook naar externe partijen. Een groot deel hiervan is bedoeld voor de ondersteuning op van scholen op verschillende vlakken.

heid middelen terug te vorderen. De schoolbesturen verantwoorden zich hierover in hun jaarverslag, via een aanvullende tool bij DUO (zogenaamde 'xbrl') en – in toenemende mate – ook via (openbare) benchmarks.

Binnen de lumpsum is er naast basisbekostiging ook aanvullende bekostiging, voor specifieke doelen. De Onderwijsraad beschreef aanvullende bekostigingsregelingen en subsidies eerder als vormen van doelfinanciering, aangezien deze bekostigingsvormen (in tegenstelling tot de basisbekostiging) een specifiek doel hebben.[22] Aanvullende bekostiging kan voor twee zaken worden verstrekt. Allereerst kan met behulp van aanvullende bekostiging rekening worden gehouden met school- of regio-specifieke omstandigheden, zoals het aantal leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden, het aantal asielzoekers of groei van het aantal leerlingen gedurende het jaar. Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak structureel van aard. Ten tweede kan er aanvullende bekostiging worden verstrekt voor specifieke doelen, zoals het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak tijdelijk van aard. Middelen uit de aanvullende bekostiging zijn bestedingsvrij: besturen kunnen zelf kiezen waaraan ze het geld uitgeven.

Met subsidies kunnen middelen gericht naar scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en medeoverheden worden overgeheveld, voor een specifiek doel. Een voorbeeld zijn de subsidies voor de aanpak van het lerarentekort in de G5. Scholen dienen zelf een aanvraag in om aanspraak te maken op middelen uit een subsidieregeling. Er kunnen specifieke voorwaarden aan verbonden worden, zowel op in-, through-, als output. Ook kan er specifieke verantwoording worden gevraagd. Als de subsidievoorwaarden niet worden gehaald, kan (een deel van) de subsidie worden teruggevorderd. De kaders voor subsidies zijn vastgelegd in regelgeving. Daarmee is de mogelijkheid tot sturing groot, maar daartegenover staat dat de administratieve en verantwoordingslasten ook (relatief) groot zijn. Subsidies zijn in principe tijdelijk van aard.

[22] Onderwijsraad (2018). Inzicht in verantwoording van overheidsgelden.

3. Sturing op onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het begrip 'sturing'. Na de definitie van sturing wordt allereerst kort geschetst hoe vanuit een meer theoretisch perspectief naar sturing kan worden gekeken. Dan gaat het om de sturingsinstrumenten die het Rijk tot haar beschikking heeft en de sturingsmechanismes die op het onderwijs van invloed zijn (paragraaf 3.1), de (sturings)relaties tussen de verschillende actoren (3.2) en hoe dit resulteert in vier modellen van sturing op het onderwijs (3.3). Daarna volgt een historische schets van hoe sturing op het onderwijs zich de afgelopen dertig jaar heeft ontwikkeld (3.4). Tot slot (3.5) wordt stilgestaan bij het sturingsdilemma waar het Rijk voor staat: een juiste balans tussen vrijheid en autonomie voor de professionals enerzijds en een actieve rol voor de overheid anderzijds.

3.1 DEFINITIE, BESCHIKBARE INSTRUMENTEN EN STURINGSMECHANISMES

Als we het over sturing hebben, gaat het om 'doelgerichte beïnvloeding'. Sturing door de overheid is 'de activiteit waarmee de overheid tracht de voorkeuren en (de randvoorwaarden voor) handelingsalternatieven van burgers en instellingen zo te beïnvloeden dat zij het door de politiek gewenste en door de overheid genormeerde gedrag zullen vertonen'.[23]

De overheid stuurt om bepaalde ambities te realiseren, maar ook om bepaalde risico's te minimaliseren. De overheid heeft de taak de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs te borgen en te voorkomen dat talent wordt verspild en leerlingen onvoldoende geëquipeerd zijn voor succesvolle deelname aan vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of de samenleving.

De overheid heeft klassiek een drietal typen sturingsinstrumenten:

- Juridisch. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving (met bijbehorende handhaving door middel van toezicht) en de inrichting van het stelsel.
- Financieel. Bijvoorbeeld de verschillende vormen van bekostiging.
- Communicatief. Bijvoorbeeld door het onder de aandacht brengen en delen van kennis, of het aangaan van een alliantie met verschillende veldpartijen waarbinnen gezamenlijke afspraken worden gemaakt.

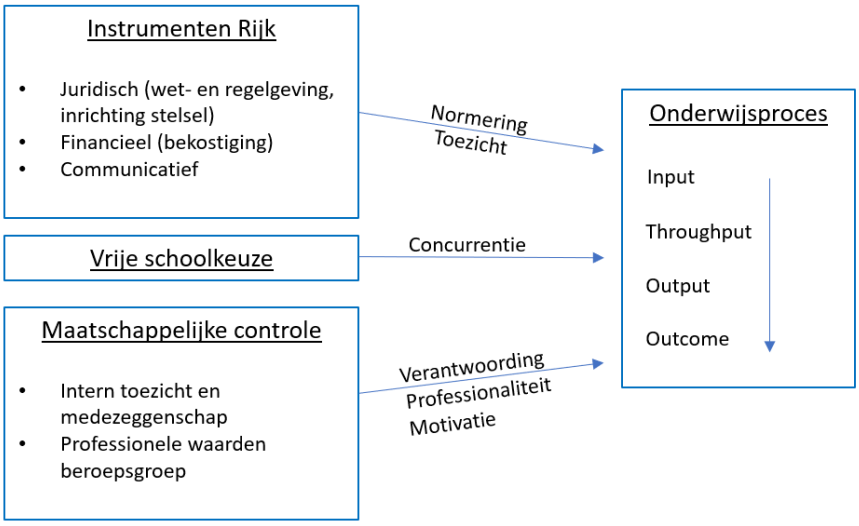
Het onderwijsproces laat zich kenschetsen als een proces van *input-throughput-output-outcome*.[24] Zo begin je met leerlingen (met bepaalde achtergrondkenmerken), leraren en leermiddelen (met bepaalde kwaliteitskenmerken), vinden er bepaalde onderwijsprocessen in de klas en in de school plaats, resulteert dat in bepaalde leeropbrengsten (bijvoorbeeld verbetering in taal- en rekenvaardigheden), en levert dat een bepaald maatschappelijk effect op (bijvoorbeeld een hoger bbp of lagere werkloosheid).

De verschillende sturingsinstrumenten van het Rijk kunnen op verschillende punten in dit proces aangrijpen, alsook toegespitst worden op de verschillende actoren. Bij sturing op input kan het bijvoorbeeld gaan om kwaliteitseisen aan onderwijspersoneel of de leermiddelenmarkt, bij *throughput* om sturing op de manier waarop de schoolorganisatie en het leerproces wordt ingericht (bijvoorbeeld een urennorm), bij sturing op output kan het gaan om eisen aan de leeropbrengsten en bij *outcome* gaat het om aansluiting tussen onderwijssectoren (doorlopende leerlijn) en veranderende behoeftes op de arbeidsmarkt en in de samenleving.

[23] Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.
[24] Scheerens, J., Veldkamp, B. P., & Meelissen, M. R. M. (2021). *Onderzoek naar hefbomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs.* Oberon.

Naast de directe sturing vanuit de overheid zijn er twee andere mechanismes die een sturende werking hebben op de actoren. Ten eerste is dat de concurrentie tussen scholen, die samenhangt met de vrije schoolkeuze. Scholen spannen zich in om voldoende leerlingen aan te trekken om hun bestaanszekerheid te borgen. Idealiter zouden ze dat doen door goede onderwijskwaliteit te leveren, waarmee ze nieuwe leerlingen weten binnen te halen. Dat vereist wel inzicht voor ouders in de kwaliteit die een school levert én het vermogen van ouders daarnaar te handelen. Aan beide wordt niet zonder meer voldaan, zie hoofdstuk 4. Een tweede sturend mechanisme naast de overheidssturing, is dat van 'maatschappelijke controle'. Dat heeft twee aspecten: binnen de onderwijsinstelling zelf is er verantwoording naar de interne toezichthouder en via medezeggenschap. Daarnaast vindt er sturing vanuit maatschappelijke controle plaats door de beroepsgroepen, vanuit professionele waarden, al dan niet vastgelegd in beroepsstandaarden, afspraken in de cao over professionalisering, visitatie en een beroepsregister. De overheid beïnvloedt op haar beurt ook deze twee sturende mechanismen met de kaders die zij schept (bijvoorbeeld wettelijke eisen aan intern toezicht en medezeggenschap en bekwaamheidseisen aan onderwijspersoneel), en heeft met extern toezicht (en handhaving) een sterk instrument om de eigen sturing kracht bij te zetten. In onderstaand figuur zijn de sturingsmechanismen op het onderwijs in beeld gebracht.

Figuur 4: sturingsmechanismen in het onderwijs



3.2 STURINGSRELATIE TUSSEN RIJK EN VELD

In de sturingstheorie zijn er twee verschillende typen sturingsrelaties te onderscheiden: die van opdrachtgever-opdrachtnemer (*principal-agent*) en die van opdrachtgever-rentmeester (*principal-steward*), zie het kader.[25]

In de theorie zijn de modellen scherp te onderscheiden, in de praktijk van het onderwijs is lang niet altijd duidelijk van welk type relatie sprake is. Zo is de intrinsieke motivatie onder werknemers in het onderwijs buitengewoon hoog[26], en daarmee een drijvende factor voor het werk dat gedaan wordt: een belangrijk kenmerk van een *principal-steward*-relatie. Ook beschouwen werknemers in het onderwijs zichzelf niet als 'uitvoerders van (overheids)beleid'.[27] Tegelijkertijd is het belang van een goede uitkomst enorm groot, en wordt gestuurd met juridische en financiële instrumenten, wat meer kenmerkend is voor een *principal-agent*-relatie.

[25] Baeten S. (2017). De Spin in het web. Een kwalitatieve studie naar sturingsdynamiek rondom de schoolleider in het Nederlands basisonderwijs. Radboud Universiteit, Nijmegen
[26] BZK/ICTU (2014) Personeels- en mobiliteitsonderzoek publieke sector.
[27] Steen, M. van der, A. Frankowski, T. Römer en N. Chin-A-Fat (2019) *De Leraar aan tafel. Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid*. NSOB

Principal-agent en principal-steward

Bij '*principal-agent'* hoeven opdrachtgever en opdrachtnemer niet per se dezelfde doelen te hebben, zijn er externe prikkels (zoals financiële en juridische) om de opdrachtnemer de juiste dingen te laten doen, en zou je de opdrachtnemer ook als 'uitvoerder' kunnen zien. Het grote belang van een specifieke uitkomst kan reden zijn om een dergelijk model te kiezen. Er is sprake van een machtsverhouding, er wordt uitgegaan van rationeel gedrag, en efficiëntie is belangrijk.

Bij *'principal-steward'* streven de opdrachtgever en rentmeester in principe dezelfde doelen na, en is de steward gericht op collectief maatschappelijk belang, voelt zich verbonden en verantwoordelijk voor de gedeelde gemeenschappelijke doelen, wil hij graag een bijdrage leveren aan de idealen van de opdrachtgever, en wordt gewerkt vanuit intrinsieke motivatie. In dit type sturingsrelaties is er een meer gelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en steward, gaat er meer tijd zitten in het gezamenlijk tot doelen en de invulling van kaders waarna er op basis van vertrouwen meer ruimte is om op de werkvloer naar eigen inzicht te handelen.

Aan belangrijke voorwaarden voor een goede *principal-steward*-relatie wordt in het onderwijs niet voldaan. Zo is er geen sprake is van voldoende doelconsensus. Op wat hoger abstractieniveau nog wel (bijvoorbeeld een doel als 'kwalitatief goed onderwijs waarin iedereen gelijke kansen krijgt zich optimaal te ontplooien'), maar de concrete invulling van doelen en het inzicht in prestaties is niet breed inzichtelijk. Daarmee is het niet helder wat dit dan precies betekent en vraagt aan gedrag van de actoren. Ook is het de vraag of er sprake is van voldoende wederzijds vertrouwen (zowel tussen overheid en veld als tussen actoren binnen het veld onderling) om een principal-steward relatie goed te kunnen laten werken.

Door een verschillende perceptie van de sturingsrelatie, en door interacties van verschillende sturingsrelaties tussen veldactoren met elkaar, kan een sturingsinterventie vanuit het Rijk anders uitpakken dan bedacht. Waar het veld denkt (of hoopt) in een principal-steward relatie te zitten, maar de overheid (ook) vaak stuurt vanuit een principal-agent relatie, kan dit leiden tot onbegrip en frustratie, en daarmee ineffectieve sturing. Dit geldt niet alleen voor de relatie tussen overheid en veld, maar ook binnen het veld; er zijn vele relaties tussen de verschillende actoren, die elk hun eigen mix van elementen van beide theoretische sturingsrelaties kennen. Vanuit een school bezien, zijn er meerdere sturingsrelaties tegelijkertijd[28], waarbij sommige actoren ook als gedelegeerd principaal van het Rijk fungeren. In de dagelijkse praktijk heeft een schoolleider bijvoorbeeld niet alleen te maken met OCW, maar meer nog met z'n bestuurder, het lerarenteam en medezeggenschap, ouders, de inspectie en wellicht nog de PO-raad of VO-Raad. De sturing vanuit al die actoren heeft invloed op de manier waarop de schoolleider met z'n team het beleid op school vormgeeft. Ook dit heeft zijn weerslag op de mate waarin een vanuit het Rijk bedachte (sturings)interventie uitpakt in de praktijk.

3.3 MODELLEN VAN STURING

Noordegraaf, Schillemans en Yesilkagit definiëren vier sturingsmodellen, die variëren in zowel de manier van directe of indirecte sturing tegenover de (relatieve autonomie) van actoren in het veld, als ook in de mate van normering en toezicht).[29] De onderstaande tabel laat dit zien: de categorieën lopen op van modellen van sturing en toezicht die zeer sterk op hiërarchie zijn gebaseerd tot modellen waar de overheid minimaal intervenieert.

[28] Baeten, S. (2017). De spin in het web.
[29] Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.

Tabel 1: vier basisvormen van sturing en toezicht

I. Hiërarchische sturing	**II. Systeemsturing**	**III. Gereguleerde zelfsturing**	**IV. Maatschappelijke zelfsturing**
Top-down sturing	*Sturing en toezicht op afstand*	*Verplichte zelfregulering*	*Zelfsturing en maatschappelijke controle*
De politiek – i.c. het departement – stelt eenzijdig de normen en regels, legt deze op aan de sector en controleert.	Sturing en toezicht worden georganiseerd langs de band van inspecties en toezichthouders die op afstand van het departement staan.	De overheid stimuleert, stuurt en/of eist zelfregulering door organisaties, sectoren of professies.	De instellingen binnen de sector stellen zelf de normen en regels vast en organiseren onderling het toezicht erop.

Bron: Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.

De rol van het Rijk verschilt tussen de vier modellen. In het eerste model, dat van *hiërarchische sturing*, ziet de overheid zichzélf in belangrijke mate als probleemeigenaar of eindverantwoordelijke van een taak, en stuurt daarom ook zélf actief op de uitvoering (het veld) om de gewenste effecten te genereren. Wanneer je de nadruk op een brede interpretatie van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs legt zou je hier uit kunnen komen. In het tweede model, dat van *systeemsturing*, is zowel toezicht als uitvoering op enige afstand van de overheid georganiseerd, en heeft het veld wat meer ruimte om de beste manier van uitvoeren te vinden. Maar wel binnen door de overheid vastgestelde normen en kaders, waarop via toezicht wordt getoetst en gehandhaafd. Een flink aantal elementen van de huidige sturingspraktijk passen in dit model, zeker ook recent. In het derde model, dat van *gereguleerde zelfsturing*, vindt de overheid normering nog steeds belangrijk, maar wordt het veld verzocht (of geëist) daar zelf verantwoordelijkheid in te nemen. Sturing via maatschappelijke controle (zie paragraaf 3.1) krijgt een grotere rol (ten opzichte van sturing door Rijksinstrumentarium). De overheid ziet voor zichzelf wel een rol in het versterken van dit proces van zelfsturing, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan professionele normering, intern toezicht en afspraken te maken via convenanten, die (sturings)kracht kunnen worden bijgezet door inzet van financiële en/of juridische middelen. Veel elementen van het huidige manier van sturen passen in dit model. In het vierde model, dat van *maatschappelijke zelfsturing*, ligt het eigenaarschap van de taak ('goed onderwijs') grotendeels bij het veld. Ook in dit model is er nog wel sprake van sturing en toezicht door de overheid, maar slechts op bepaalde minimumeisen. Het veld kent hier een grote mate van autonomie.

Alle vier sturingsmodellen kunnen vanuit een principal-agent of een principal-steward-benadering worden ingevuld. Hiërarchische sturing lijkt op het eerste gezicht wellicht meer aan te sluiten bij een principal-agentrelatie, waarbij het Rijk het veld eenzijdig oplegt wat het wil. Dat hoeft echter niet per se het geval te zijn. Bij hiërarchische sturing gaat het om de inzet van centrale elementen en instrumenten in de sturing. De totstandkoming van de keuze om dat zo in te regelen, kan in goed overleg met veldpartijen geschieden, waarbij eenieder zich kan vinden in de gezamenlijke doelen en de overeengekomen taak- en rolverdeling, oftewel binnen een principal-steward relatie tussen Rijk en veld. Datzelfde geldt bij de andere drie modellen van sturing.

Er is niet één model (altijd) het beste, en ook niet een model 'slecht'. Elk van de modellen kent zijn sterke en zwakke kanten; de werking ervan is afhankelijk van omstandigheden en de (beleids)opgave waarop een (sturings)interventie plaatsvindt. Voor dit IBO is een belangrijke vraag voor welke situatie, met welke contextkenmerken en onder welke randvoorwaarden, welke sturingsinzet (op het continuüm van centrale sturing – autonomie veld) het meest geëigend en daarmee meest effectief is. Een precieze formule in de vorm 'als, dan' is daar niet voor te geven,

onder meer omdat sturingskeuzes en afwegingen die daarbij gemaakt worden vaak ook deels politiek zijn.[30]

In de afweging welk sturingsmodel het meest geëigend is in welke situatie, zijn met name twee aspecten van belang: (1) de complexiteit van de opgave en (2) de risico's die aan het niet behalen van de doelen verbonden zijn. Een complexe opgave, waarin bijvoorbeeld de context zeer veranderlijk is, er geen overeenstemming bestaat over (een deel van) de doelen, of de resultaten op (een deel van) de doelen niet goed meetbaar zijn, is relatief lastig vanuit het Rijk (hiërarchisch) te besturen, omdat er hoge kosten mee gemoeid zijn. De sturing zal dan vaak tijdrovend en arbeidsintensief zijn, omdat het kennis op detailniveau vergt om zaken op de werkvloer te beïnvloeden. Een tweede afweging bij de keuze om meer of minder centraal te sturen, is de vraag hoe erg het is als de doelen niet (precies) gehaald worden. Als leerlingen onvoldoende kunnen lezen, schrijven en rekenen om goed te kunnen functioneren in vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt of in de samenleving, vinden we dat een groter probleem – en dus reden om stevig in te grijpen – dan bijvoorbeeld als veel scholen 'voldoende' presteren, maar te weinig echt 'goed'. De inschatting van het risico en het belang dat daaraan gehecht wordt is echter ook politiek ingegeven: hier zijn keuzes in te maken.

Een derde aspect om mee te nemen bij een sturingsafweging is de kennis over wat bekend is over de effectiviteit van de (sturings)interventie. In de pre-fase van dit IBO is hier ook onderzoek naar uitgezet (een literatuurstudie). Helaas kwamen uit dit onderzoek geen eenduidige antwoorden: er zijn nauwelijks echte effectstudies naar sturingsinstrumentarium van het Rijk. Om toch meer richting te vinden in de mogelijke sturingskeuzes die het Rijk heeft om de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid in het funderend onderwijs te verbeteren, is daarom een historische analyse gemaakt om te bezien of er (sturings)lessen kunnen worden getrokken uit de (veranderingen in) sturing op het onderwijs de afgelopen dertig jaar.

3.4 HISTORIE: STURING OP ONDERWIJS DOOR DE JAREN HEEN

Hoe is de sturing de afgelopen jaren veranderd, welke keuzes zijn daarin gemaakt met welke achterliggende gedachten, en welke lessen zijn daaruit te trekken? En wat zegt dit over de problematiek nu, en de sturingskeuzes die er te maken zijn?

De visie op wenselijke sturing vanuit het Rijk en de bijbehorende instrumenten en coördinatiemechanismen zijn niet constant in de tijd. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, demografische verschuivingen, een veranderend beroep op vaardigheden en nieuwe inzichten in welk beleid wel en niet werkt (maar ook de constatering van gebrekkig inzicht in prestaties), heeft de overheid haar rol in het onderwijs continu bijgesteld.

Vanaf de jaren vijftig tot halverwege de jaren tachtig neemt de overheid een meer centrale rol in (hiërarchische sturing) en stuurt hoofdzakelijk via wet- en regelgeving. Vanaf de jaren zestig overheerst het optimisme dat overheidsingrijpen leidt tot welvaart en welzijn: een maakbare samenleving.[31] De Rijksoverheid schrijft in wet- en regelgeving precies voor hoe in bepaalde situaties gehandeld moet worden, inclusief gedetailleerde bestedingsregels.[32] Omdat zich een variëteit aan situaties kunnen voordoen, ontstaat uiteindelijk een complex geheel aan regels.

In de jaren tachtig richt de overheid zich steeds meer op systeemsturing en geregu-leerde zelfsturing via een proces van deregulering, meer autonomie en schaalvergroting,

[30] Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.
[31] Hooge, E.H. (2017). Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid.
[32] Onderwijsraad (2013). Publieke belangen dienen.

waardoor de rol van schoolbesturen groeit. Het kabinet Lubbers I initieert een grootscheeps dereguleringsprogramma. De overheid trekt zicht terug op haar 'stelselverantwoordelijkheid' en gaat veel meer verantwoordelijkheid bij besturen leggen. Enerzijds komen er minder regels, zodat er meer beleidsruimte voor besturen ontstaat. Anderzijds komen er andere regels. De concretisering van de publieke belangen van het onderwijs is niet meer via de wet geborgd, maar moet nu op bestuurs- en schoolniveau tot stand komen. Daarom komen er verantwoordelijkheids- en beïnvloedingsregels van actoren binnen en buiten de schoolorganisatie om de beleidsruimte van besturen mede te bepalen. De overheid laat zich bij de invulling van haar rol mede inspireren door inzichten uit *New Public Management* (NPM) benadering, wat aansluit bij het principal-agentdenken.[33] Het bedrijfsleven dient ter inspiratie: de aanpak van de overheid wordt bedrijfsmatiger, zij maakt resultaatsafspraken met organisaties die publieke belangen behartigen, gaat hen controleren en zorgt voor risicobeheersing. Die organisaties voeren uit en leggen daar verantwoording over af. De invoering van de lumpsum-financiering in de onderwijssectoren, vanaf medio jaren tachtig[34], is kenmerkend voor deze fase (zie kader).

Invoering van de lumpsum

Voor het vo is de lumpsum in 1996 ingevoerd, voor po in 2006. Hieraan is voor beide sectoren een lang voorbereidingstraject voorafgegaan. Voor het po heeft de overheid in de jaren ervoor al stapsgewijs schotten weggehaald tussen de verschillende budgetten. Het laatste schot dat overbleef was het budget voor de personele kosten. In 2010, drie jaar na de invoering van de lumpsum (in het po), is die invoering geëvalueerd. Daarin werd vastgesteld dat het doel van autonomievergroting was gerealiseerd en er over het algemeen tevredenheid was bij de verschillende groepen binnen een schoolorganisatie. De Onderwijsinspectie had ook geen verslechtering van de financiële situatie geconstateerd. Maar verder waren er slechts kleine veranderingen zichtbaar binnen de schoolorganisaties. OCW heeft naar aanleiding van deze evaluatie diverse acties in gang gezet om de deskundigheid van bestuurders en schoolleiders te bevorderen.

Bronnen: Bergen, K. van, M. de Weerd, M. Paulussen, J. van Velden, R. Vossen en E. van den Blink (2010). Lumpsum po in de praktijk; TK, 2010/11, 31 293, nr. 84.

In de jaren negentig trekt de Rijksoverheid zich verder terug, in de vorm van een beweging naar systeemsturing en gereguleerde zelfsturing. Zo worden bevoegdheden overgedragen aan gemeenten, met het idee dat problemen opgelost moeten worden op het niveau waar deze zich voordoen. Dit past binnen een bredere tendens van een terugtrekkende overheid omdat andere actoren – vaak de markt – het beter zouden kunnen. Dit leidt in het onderwijs in 1998 onder meer tot invoering van de Lokale Educatieve Agenda (LEA): een wettelijk kader waarbinnen gemeenten, besturen en maatschappelijke organisaties afspraken maken over o.a. onderwijsachterstandenbeleid. Ook wordt de arbeidsvoorwaardenvorming tussen begin jaren negentig en 2014 stapsgewijs en per sector gedecentraliseerd, volgend op de invoering van de lumpsum. De lumpsum was geen doel op zich. Het was een middel om besturen in staat te stellen om integraal beleid te voeren en een meerjarige visie (en een bijbehorende meerjarige begroting) te kunnen opstellen, en administratieve lasten te verminderen. Dat zijn weer elementen die voortvloeien uit de sturingsfilosofie om door autonomievergroting van besturen de onderwijskwaliteit te verbeteren. Voor het vo is de arbeidsvoorwaardenvorming volledig gedecentraliseerd in 2007 en voor het po in 2014. Vanaf het begin van deze eeuw wordt deze beweging van decentralisatie versterkt door de

[33] Huiting, M. en M. van Twist (2020). Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op kaders, Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM.
[34] Lumpsumfinanciering werd op verschillende momenten ingevoerd: in het wo in 1984, hbo in 1986, mbo in 1991-1993, vo in 1996 en po in 2006.

New Public Governance (NPG) benadering: sturing vindt decentraal plaats via meerdere partnerschappen in plaats van centrale sturing vanuit één partij.[35] In de praktijk worden kenmerken van NPM en NPG door elkaar gebruikt.

De veranderende rol van de overheid vraagt vooral meer beleidsvoerend vermogen van besturen. Van het bestuur wordt verlangd dat zij onderwijskwaliteitsbeleid vormgeeft, en personeelsbeleid en financieel beleid voert.[36] Om bestuurders voor te lichten en te adviseren over de invoering van diverse onderwijsvernieuwingen tuigt de overheid een netwerk van consultants op onder de noemer van 'Procesmanagement'.[37] Tegelijkertijd verandert de ondersteuningsstructuur van aanbodgericht naar meer vraaggericht, passend bij de eigen verantwoordelijkheid van besturen en scholen om zelf de beste ondersteuning uit te zoeken. Via de kring van adviseurs, ondersteuners en begeleiders moeten besturen als het ware compenseren voor waar ze zelf nog in moeten groeien. Bij elke wijziging die nieuwe eisen stelt aan scholen en hun besturen, is er telkens externe hulp nodig. De kring van adviseurs en ondersteuning blijft in stand en groeit zelfs mee.

Zowel politiek als maatschappelijk komt de vraag op of de governance in en rond de schoolorganisatie wel sterk en duidelijk genoeg is om de publieke belangen van het onderwijs voldoende te realiseren.[38] Dit wordt mede ingegeven door een aantal bestuurlijke incidenten binnen en buiten het onderwijs. Er wordt nog steeds gehecht aan autonomie vanwege de positieve invloed op de leeropbrengsten en de mogelijkheden om maatwerk te leveren.[39] Maar er is toch ook een neiging te zien om de invulling van de autonomie door besturen in 'goede banen' te leiden. Vervolgens komen ook teruglopende resultaten steeds nadrukkelijker naar voren om het gekozen model ter discussie te stellen.

Na de eeuwwisseling worden governancestructuren en toezicht dan ook versterkt. Onder druk van de overheid zijn verschillende besturenorganisaties die besturen in het po en vo vertegenwoordigen zich gaan verenigen in respectievelijk de PO-Raad en VO-raad. De nieuw ontstane sectorraden stellen - opnieuw naar voorbeeld van het bedrijfsleven - governancecodes op, waar o.a. een scheiding tussen bestuurlijke en toezichthoudende taken wordt aangebracht. Ook de overheid zelf brengt in haar organisatie scheiding aan tussen beleid, uitvoering en toezicht, waarbij het toezicht een onafhankelijke positie t.o.v. de minister wordt gegeven. De overheid zorgt intussen voor subsidiëring van diverse ondersteuningsprojecten voor besturen en geeft de codes een wettelijke basis. Idee is dat als besturen meer in positie worden gebracht en zich verder professionaliseren, dat dit de onderwijskwaliteit ten goede komt. Het blijkt ook dat besturen die de codes naleven, inderdaad hogere leerlingprestaties realiseren.[40] De subsidiëring van de overheid loopt via de sectorraden die op hun beurt met dat geld weer experts uit de markt inhuren. Verder krijgt de inspectie de bevoegdheid om aspecten van onderwijskwaliteit uit te werken en die te betrekken in het toezicht, waar de inspectie tot dan toe alleen nalevingstoezicht uitoefende. Bovendien wordt hier het toezicht op financiën en bestuurlijk handelen aan toegevoegd. De jaren erna blijven aanscherpingen en uitbreidingen van bestuurlijk instrumentarium volgen.[41] In 2010 volgt voor het po en vo de introductie van een zorgplicht voor minimale leerresultaten. Omdat besturen hier rechtstreeks aanspreekbaar op worden, gaan zij binnen hun schoolorganisatie ook meer sturen (normeren, interne verantwoording opvragen).

[35] Hooge, E.H. (2017). Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid.
[36] Nolen, M.F. (2017). De bestuurder in het onderwijs; de juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren.
[37] TK, 2007/08, 31 007, nr. 7.
[38] Onderwijsraad (2013). Publieke belangen dienen.
[39] Hofman, W.H.A., A.J. Steijn en R. Hofman (2013). Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten.
[40] Hofman, W.H.A., A.J. Steijn en R. Hofman (2013). Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten.
[41] Nolen, M.F. (2017). De bestuurder in het onderwijs; de juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren.

In 2007 en 2008 vindt het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen plaats: de commissie Dijsselbloem. De Tweede Kamer besloot het onderzoek in te stellen naar alle onderwijsvernieuwingen sinds begin jaren negentig, naar aanleiding van klachten van scholieren en studenten over de afnemende kwaliteit van het onderwijs. De commissie verweet de verantwoordelijke bewindslieden een tunnelvisie. Politiek en belangenorganisaties drukten vernieuwingen door, zonder te luisteren naar docenten, ouders en leerlingen. Volgens de commissie zou de overheid voortaan moeten gaan over het 'wat' in het onderwijs, en het onderwijs zelf over het 'hoe'. Het kabinet zei de conclusies te delen en de adviezen over te nemen.

In dezelfde periode verscheen het rapport LeerKracht! van de commissie Leraren, onder leiding van Alexander Rinnooy Kan. Deze commissie was door de minister van OCW ingesteld, omdat Nederland aan de vooravond stond van een flink tekort aan kwalitatief goede leraren. De commissie constateerde dat de tekorten al lang werden voorspeld, dat de afgelopen vijftien jaar vele initiatieven waren genomen om het tij te keren, maar dat dat niet was gelukt. De commissie adviseert een betere beloning van leraren, de vorming van een sterkere beroepsgroep, verbeteren van de kwaliteit van lerarenopleidingen, en professioneler en strategischer personeelsbeleid. Daarnaast adviseert de commissie een aantal kortetermijnmaatregelen. Deze zijn gericht op het langs allerlei wegen tijdelijk of permanent vergroten van de instroom van geschikte nieuwe leraren, verruimen van de inzet van de zittende leraren en verbeteren van de organisatie van het onderwijsproces. Het kabinet heeft daar naar aanleiding van de adviezen 1,1 miljard euro in geïnvesteerd.

In de jaren tien neemt sturing via sectorale afspraken een vlucht ('gereguleerde zelfsturing'). Ondanks inzet op een betere governance en intensivering van het toezicht, blijven er zorgen over de onderwijskwaliteit. Prestaties van de beste leerlingen blijven in vergelijking met andere landen achter. In plaats van wetgeving kiest de overheid nu de weg van het bestuursakkoord: er worden prestaties op sectorniveau afgesproken tussen overheid en sectorraden. Besturen maken met hun scholen verbeterplannen en leggen in hun jaarverslag ook verantwoording af over de extra financiering via een 'prestatiebox' die onderdeel is van de lumpsum. Om besturen in staat te stellen deze verbeterplannen op te stellen en prestaties te leveren, ontvangen de sectorraden subsidie om hen te ondersteunen. Met die subsidies wordt expertise via de markt ingekocht.

De laag tussen overheid enerzijds en scholen en besturen anderzijds wordt groter en complexer en beleid verandert geregeld.[42] Onderdeel van de sectorale afspraken zijn afspraken over taal- en rekenprestaties ('opbrengstgericht werken'). De overheid gaat daartoe uitgebreide ondersteuningstrajecten (waaronder School aan Zet) subsidiëren en laat steunpunten oprichten.[43] School aan Zet heeft tot doel om een verbetercultuur in de school te stimuleren en een kwaliteitszorgsysteem in de school te bevorderen. Er is langere tijd voor nodig om resultaten te zien, als ze überhaupt al gemeten worden of inzichtelijk zijn. Na vier jaar wordt getwijfeld of de opbrengsten voldoende zijn; School aan Zet wordt weer opgeheven. Er komen andere vormen van ondersteuning voor in de plaats. De ene keer bieden marktpartijen zelf hun diensten in lijn met het beleid aan. Maar de overheid stuurt zelf ook op ondersteuning, via aanbestedingen en subsidies.

Waar resultaten onvoldoende zichtbaar zijn, beweegt de overheid heen en weer tussen sturingsmodellen op zoek naar sturingsmogelijkheden. Dit inconsistente sturen leidt tot verwarring, *sturingsoverload* en beleidsresistentie. Door de verschillende vormen van sturing op stelselniveau, ervaren onderwijsorganisaties druk om de verschillende beleidsthema's ook binnen de eigen organisatie op verschillende manieren te adresseren.[44] Bij sturingsoverload is

[42] Hooge, E.H. (2017). Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid.
[43] Lodewick, J., T. Termorshuizen, M. Visser en A. van den Broek (2020). Meta-analyse 25 jaar ondersteuning bij schoolontwikkeling.
[44] Waslander, S., E. Hooge en H. Theisens (2017). Zicht op sturingsdynamiek.

geen sprake van te dwingende sturing, maar van kwantitatieve *overload* aan vaak incoherente sturingsprikkels. Het nadeel is dat door scholen ervaren sturingsoverload een zelfversterkend effect heeft. Dat verloopt als volgt: bij sturingsoverload ervaren onderwijsorganisaties overbelasting vanuit hun bestuurlijke omgeving. Ze opteren daarom bij voorkeur, gedwongen door gebrek aan capaciteit, om zo min mogelijk te veranderen in de organisatie. Hierdoor verandert de onderwijspraktijk te beperkt en wordt het initiële beleidsdoel van de bestuurlijke keuze niet behaald. Dat is voor de centrale overheid aanleiding om op specifieke onderdelen dwingender vormen van sturing in te zetten. Organisaties ervaren daardoor nog meer overbelasting. Om zich staande te houden schermen onderwijsorganisaties zich af, of bouwen buffers in, opdat ze minder vatbaar worden voor externe sturing. Deze reactie leidt tot een zekere 'beleidsresistentie' en mogelijk nog meer en zwaarder sturingsgeschut. Zo belanden overheid en instellingen in een vicieuze cirkel.[45] Het risico is dat organisaties steeds meer capaciteit inzetten om zich te weren tegen sturing(sinterventies), en de centrale overheid steeds meer capaciteit inzet om krachtiger te sturen. Hoewel iedereen meer hulpbronnen inzet, zijn de effecten voor de onderwijspraktijk gering.

In recente jaren richt beleid zich meer en meer op het schoolniveau in plaats van bestuursniveau, terwijl besturen formeel verantwoordelijk blijven; dat creëert ongemak. Zo kreeg bij het werkdrukakkoord in 2018 de school met het team zeggenschap over de besteding van de middelen, en een soortgelijke werkwijze werd herhaald voor de tijdelijke NPO-middelen (2021) voor de aanpak van achterstanden door de COVID-periode. Scholen konden bij besteding van de NPO-middelen gebruik maken van een menukaart met bewezen effectieve interventies. Ook in het coalitieakkoord uit 2022 is de ambitie opgenomen om investeringen zoveel mogelijk rechtstreeks naar de klas te laten gaan. Er is een behoefte om problemen op het niveau van de school te adresseren, maar tegelijkertijd blijven besturen wel 'bevoegd gezag'. Daarmee zijn ze verantwoordelijk en kunnen ook verantwoordelijk worden gehouden voor iets waar ze niet uitsluitend zelf invloed op hebben. Tegenvallende prestaties en achteruitgang in het onderwijs zijn aanleiding voor een toenemende behoefte aan meer sturing vanuit het Rijk. In het veld wordt dit soms ervaren als wantrouwen. Het beeld rijst dat politiek en beleid 'de bestuurder' proberen te omzeilen, zonder dat helder is dat het 'de schuld van de bestuurder' is dat resultaten tegenvallen, of dat zeker is dat het schoolniveau betere beslissingen neemt dan het bestuursniveau. Dit zorgt voor een gevoel van ongemak over de tegenstrijdige sturingskeuzes vanuit het Rijk.

3.5 STURINGSDILEMMA: VAN HIËRARCHISCHE STURING TOT AUTONOMIE

Stelselbeschrijving, sturingstheorie en historische beschouwing maken duidelijk dat een continue balanceeract gaande is tussen vrijheid en autonomie voor de professional enerzijds en een meer actieve en sturende rol vanuit de overheid anderzijds. De route naar onderwijs van hoge kwaliteit en met gelijke kansen voor iedereen toont zich geen rechte lijn. Opvattingen over de rol van de overheid, de kracht van de markt, sturingsrelaties tussen de verschillende actoren, de rol van de professional en de mate van beroepsvrijheid veranderen over tijd.

We vertrouwen graag op de kwaliteiten en intrinsieke motivatie van professionals, en willen werken vanuit een principal-steward relatie en autonomie geven. De leraar heeft het beste zicht op wat nodig is; de schoolleider en bestuurder zijn gemotiveerd hun leerlingen verder te brengen en op te laten groeien tot zelfstandige burgers. Al te sterke centrale sturing botst met de professionele vrijheid en bergt het risico in zich tot extra bureaucratie of leemlagen te leiden en daarmee doelen minder goed te bereiken en ook het vak onaantrekkelijker te maken.

[45] RMO (2002). Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid.

Tegelijk past het bij de systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van goed onderwijs (waaronder kansengelijkheid) en het maatschappelijk belang daarvan om de handen niet alleen op de rug te houden. Wat als landelijke onderwijsprestaties teruglopen en we tegelijk zien dat scholen ineffectieve lesmethoden hanteren?[46] Wat als scholen ieder voor zich hun uiterste best doen, maar in totaal de kansengelijkheid afneemt? Wat als scholen gedachtengoed uitdragen dat ingaat tegen de democratische rechtstaat?[47] De overheid heeft ten slotte een grondwettelijke zorgplicht.

Waar het evenwicht tussen hiërarchische sturing en autonomie precies ligt of zou moeten liggen en hoe de sturingsrelatie tussen overheid en veld zou moeten zijn, is een politieke en maatschappelijke kwestie. Dit evenwicht is niet objectief of waardenvrij te bepalen. Ook de wet geeft weinig richting. De wetgever laat veel ruimte met betrekking tot de interpretatie van artikel 23; Nederland kent namelijk geen constitutionele toetsing. Anders dan in de meeste andere landen legt daardoor de formele wetgever in hoogste instantie de Grondwet uit en bepaalt deze zijn betekenis.[48] Binnen artikel 23 bestaat dan ook ruimte om binnen de vrijheid van onderwijs meer nadruk bij centrale sturing te leggen. Bijgevolg verandert de interpretatie van deze ruimte ook over tijd, zoals de historische tijdslijn hiervoor liet zien: sinds de jaren tachtig werd ingezet op uitbreiding van de autonomie van scholen en besturen en meer gestuurd via vormen van gereguleerde zelfsturing, maar de laatste jaren wordt een tegengestelde beweging gemaakt door actiever centraal te sturen. In hoofdstuk 5 wordt dit sturingsdilemma verder uitgelicht en wordt bezien wat een keuze voor een van beide sturingsfilosofieën betekent voor beleid.

[46] Kirschner, P., L. Claessens en S. Raaijmakers (2019). Op de schouders van reuzen.
[47] Onderwijsraad (2021). Grenzen stellen, ruimte laten.
[48] Onderwijsraad (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

4. Probleemanalyse

De afgelopen decennia zijn besturen, scholen en leraren meermaals geconfronteerd met veranderende beleidsopvattingen over hoe het Rijk het best kan sturen op onderwijskwaliteit. Met de aanhoudende dalende onderwijsresultaten en zorgelijke kansenongelijkheid is het begrijpelijk dat de politiek opnieuw haar sturingsopties weegt. De IBO-werkgroep komt tot de conclusie dat het onderwijs bij uitstek vraagt om een *principal-steward-relatie*, met een duidelijke, gezamenlijke dialoog over doelen van het onderwijs, gezamenlijk inzicht in hoe die doelen gehaald worden, en ondersteuning en stimulering van de mensen die er elke dag hard aan werken. Door dit consequenter en consistenter te doen, kan gelijk gewerkt worden aan het andere basisingrediënt van een goed functionerende *principal-steward-relatie*: vertrouwen. De overheid kan hierin de leiding nemen, door in haar rol als *principal* op een andere en daarmee effectievere wijze te gaan sturen. De werkgroep identificeert vier elementen voor effectieve sturing en adviseert de Rijksoverheid daar op in te zetten:

I. Heldere en gedragen doelen
II. Zicht op prestaties
III. De juiste prikkels vanuit beleid
IV. Voldoende toegeruste actoren

Veel van deze elementen zijn momenteel echter *niet* op orde, waardoor (de beoogde) sturing niet altijd effectief is. In dit hoofdstuk analyseren we waar sturingsinterventies op vastlopen en op welke aspecten verbetering van sturingsinstrumenten mogelijk is. Wat beweegt de school om de leeropbrengsten (in de breedte) en kansengelijkheid te verbeteren, en welke sturingsmogelijkheden heeft het Rijk om de kwaliteitsverbetering vanuit de school te versterken?

4.1 HELDERE EN GEDRAGEN DOELEN ONTBREKEN

Over het begrip 'kwaliteit van onderwijs' is veel discussie; kansengelijkheid maakt er onderdeel van uit. Waar de één bijvoorbeeld praat over de doelen van het onderwijs, heeft de ander het over de functies van onderwijs. In de huidige discussie kenmerkt de overheid de basisvaardigheden als primair doel, echter dit wordt niet door iedereen in het veld omarmd. Sommigen willen juist een bredere definiëring van onderwijskwaliteit hanteren. Veel studies gebruiken (impliciet) wel een maatstaf voor de kwaliteit van onderwijs, maar definiëren het begrip kwaliteit daarbij niet expliciet. Dit concludeerden het BMH-rapport uit 2020 en het pre-fase-rapport van Research-Ned, zonder uiteindelijk tot een eenduidige afbakening van het begrip te komen. Door het ontbreken van een definitie vanuit de literatuur, is dit IBO tot een eigen concrete definitie gekomen (zie hoofdstuk 2), waarin wordt gemarkeerd dat het IBO kansengelijkheid expliciet als onderdeel van kwaliteit ziet. Kansengelijkheid is deels ook een schooloverstijgend thema en moet daarmee dus mede worden geadresseerd door een hogere bestuurslaag. De overheid heeft aangegeven kansengelijkheid ook als belangrijk doel te zien, maar heeft tot op heden geen heldere, concrete doelen hierop geformuleerd.

Als overheid en sector niet goed weten wat ze willen bereiken, blijft het sturen richtingloos en onvoorspelbaar voor het onderwijsveld. De Onderwijsraad adviseerde Rijksoverheid nog onlangs om heldere doelen te formuleren voor het taal- en rekenonderwijs in de landelijke einddoelen en niveaus (kerndoelen, exameneisen, kwalificatie-eisen en referentieniveaus) en

structureel te monitoren of die doelen worden behaald.[49] Ook over de brede opdracht van het onderwijs en de waardering van niet-cognitieve capaciteiten adviseerde de Onderwijsraad meermaals dat overheid en veld samen doelen zouden moeten formuleren (met bijpassende indicatoren) om de prestaties op die doelen inzichtelijk te maken.[50] Aan de hand van het verloop van de Coronacrisis constateerde Waslander dat op het niveau van de centrale overheid een gemeenschappelijke visie en lange lijnen in het beleid ontbraken.[51] Ook buiten de crisissetting van Corona zijn daadwerkelijk lange lijnen nodig voor verandering, effectieve sturing en het oogsten van de resultaten. Dat betekent niet alleen dat het Rijk een robuust ijkpunt ontbeert dat als anker voor langjarig beleid kan dienen, maar ook dat het risico bestaat dat het onderwijsveld moeite heeft nieuwe beleidsdoelen te omarmen.

Momenteel stuurt de centrale overheid het sterkst op het bewaken van de ondergrens. Dat past bij een model van vérgaande autonomie. Besturen hebben veel vrijheid in de besteding van de overheidsmiddelen (lumpsum) en ook onderwijsinhoudelijk is de wetgever terughoudend (globale kerndoelen). Besturen zijn daarnaast werkgever van het onderwijspersoneel en eindverantwoordelijk voor het onderwijs. Vergeleken met landen om ons heen hebben besturen dan ook veel autonomie. Mits prikkels goed liggen en randvoorwaarden op orde zijn, kan autonomie leiden tot een continu streven naar verbetering en een brede kwaliteitstoename. Dat is op dit moment echter niet het geval, zoals in secties 4.2, 4.3 en 4.4 aan de orde komt. Autonomie kan daarnaast op gespannen voet staan met kansengelijkheid. Scholen en besturen met gunstige omstandigheden, bijvoorbeeld omdat ze gelegen zijn in een wijk met weinig achterstandsleerlingen, zullen al snel beter in staat zijn gunstige leeromstandigheden te creëren waardoor kansenverschillen toenemen.

Tegelijk zien we additionele interventies waarmee het Rijk de onderwijskwaliteit, inclusief kansengelijkheid, probeert te beïnvloeden. Het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), bijvoorbeeld, heeft tot doel de vertragingen die leerlingen en studenten hebben opgelopen in 2,5 jaar tijd weg te werken en het sociaal-emotioneel welbevinden te vergroten na de coronaperiode. Voor het primair en voortgezet onderwijs is voor de duur van het programma ongeveer 5,8 miljard euro beschikbaar gesteld. Het is daarbij wel de bedoeling dat scholen kiezen uit een 'menukaart' met bewezen effectieve interventies, gericht op effectievere of op meer onderwijstijd. Via de NPO-gelden stuurt het Rijk dus op de inhoud van het onderwijs. Daaruit blijkt dat er een wens bestaat voor een brede kwaliteitsverbetering die verder gaat dan sec het bewaken van de ondergrens. Additionele interventies verhogen echter wel, zoals eerder behandeld in H3, het risico op (ervaren) sturingsoverload.

Een consistente, langjarige visie van het Rijk op wat zij nastreeft met onderwijsbeleid, is nodig. Daarbij is aandacht voor draagvlak essentieel. Zo'n visie houdt niet per se in dat het Rijk tot in detail voorschrijft welke vakken en vaardigheden scholen moeten aanbieden. Het gaat er meer om dat het Rijk scherp heeft wat haar prioriteiten zijn, op welke vlakken zij daadwerkelijk stevig wil interveniëren en resultaten wil borgen, en waar ze juist meer vrijheid bij het veld kan laten. En hier ook duidelijk over communiceert en dit voor een langere termijn vasthoudt. Idealiter worden deze doelstellingen met een breed politiek en maatschappelijk draagvlak vastgesteld, zodat zij ook kabinetsperiode-overstijgend zo veel mogelijk ongewijzigd gehandhaafd kunnen blijven.

[49] Onderwijsraad (2022). Taal en rekenen in het vizier.
[50] Onderwijsraad (2011). Maatschappelijke achterstanden van de toekomst; Onderwijsraad (2013). Een smalle kijk op onderwijskwaliteit; Onderwijsraad (2014). Een eigentijds curriculum; Onderwijsraad (2016). De volle breedte van onderwijskwaliteit; Onderwijsraad (2018). Curriculumvernieuwing.
[51] Waslander, S. (2021). Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs. Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd.

4.2 ZICHT OP PRESTATIES IS ONVOLLEDIG

Een gedegen zicht op onderwijsprestaties is om diverse redenen van belang. Het levert essentiële informatie op die inzicht kan bieden in waar je als docent nog extra aandacht aan moet besteden, wat je als school toevoegt aan de leerprestaties en welke groei individuele leerlingen doormaken. Daarbij gaat het niet alleen om de absolute prestaties van de leerlingen op een school, maar ook om inzicht in de prestaties ten opzichte van andere leerlingen op scholen met gelijksoortige populatie. Dat is voor leraren, scholen en schoolbesturen van belang, omdat het hen kan helpen scherper te krijgen wat er beter kan en daarop te handelen. Het is voor ouders en kinderen relevante informatie om de schoolkeuze op te baseren. En het is voor de overheid, als stelselverantwoordelijke, van belang om zicht te hebben op de onderwijsprestaties en te bepalen of de ontwikkeling de goede kant op gaat of juist zorgelijk is, en dus of beleidsinterventies noodzakelijk zijn.

Goed zicht op individuele leerprestaties ontbreekt momenteel. Zo constateert de Inspectie van het Onderwijs dat veel bestuurders en schoolleiders geen beeld hebben van hoe hun scholen/leerlingen het doen op de referentieniveaus taal en rekenen.[52] Ook is er sinds de komst van meerdere toetsaanbieders in 2015 geen actueel landelijk zicht op wat leerlingen aan het einde van de basisschool kunnen op het terrein van lezen, taalverzorging en rekenen.[53] Het is nog onvoldoende gelukt om te komen tot vergelijkbaarheid van verschillende toetsen. Vanaf schooljaar 2017/2018 ontbreekt jaarlijkse informatie over het aandeel basisschoolleerlingen dat de referentieniveaus heeft gehaald. Voor de andere sectoren (vo en mbo) is dit landelijk zicht op de referentieniveaus bij uitstroom er zelfs nooit geweest. In het vo is er, in tegenstelling tot het po, ook geen verplichting voor het hebben van een (erkend) leerlingvolgsysteem. Daarnaast zijn door de coronacrisis eindtoetsen en centraal examens aangepast of weggevallen, wat het zicht op leerprestaties de afgelopen jaren nog verder heeft bemoeilijkt.

Ook ontbreken indicatoren voor de prestaties op lastig meetbare vaardigheden en kansengelijkheid. Basisvaardigheden als taal en rekenen zijn makkelijker meetbaar dan metacognitieve vaardigheden, burgerschapsvaardigheden, sociaal welbevinden of algemeen welzijn. Momenteel worden de prestaties op deze vaardigheden niet in beeld gebracht. Dat kan leiden tot een ongemakkelijk gesprek waarbij de één de betrekkelijkheid van een gedeeltelijk beeld opbrengt en de ander conclusies wil verbinden aan een gedeeltelijk beeld. Ook voor kansengelijkheid zijn momenteel geen kernindicatoren geformuleerd, waardoor geen goed beeld van de actuele situatie bestaat. Dat maakt het niet alleen lastiger om beleid te voeren (voor school, bestuur dan wel Rijk), maar bergt ook het risico in zich dat de beleidsaandacht vooral uitgaat naar onderwerpen waarop wel gemeten wordt. Het is daarom wenselijk deze indicatoren te ontwikkelen, zoals ook de Onderwijsraad al meermaals heeft geadviseerd.[54] Hierbij kan worden aangesloten bij onderzoek van onder andere NRO.

Meten is het begin: het gaat er ook om wat je met de resultaten doet. Meten is van waarde wanneer het ter ondersteuning van een leercultuur en verbetering wordt ingezet en niet als onderdeel van een afrekencultuur. Wanneer scholen of besturen worden afgerekend op beschikbare gegevens, brengt dit het risico met zich mee dat ze vooral op die gegevens gaan sturen en andere thema's minder aandacht schenken. Dat is niet per se wenselijk. Om een dergelijk nauwe blik te voorkomen, is het behulpzaam de data vooral als informatie-instrument in te zetten. Dit vraagt

[52] Inspectie van het Onderwijs (2022) Staat van het onderwijs.
[53] Onderwijsraad (2022). Taal en rekenen in het vizier.
[54] Onderwijsraad (2011). Maatschappelijke achterstanden van de toekomst; Onderwijsraad (2013). Een smalle kijk op onderwijskwaliteit; Onderwijsraad (2014). Een eigentijds curriculum; Onderwijsraad (2016). De volle breedte van onderwijskwaliteit; Onderwijsraad (2018). Curriculumvernieuwing.

wederzijds vertrouwen dat inzicht in resultaten dienend kan zijn aan het gezamenlijk doel van het best mogelijke onderwijs in de klas.

De precieze rol die data gaan spelen, kan verschillen tussen sturingsfilosofieën. Meer inzicht in prestaties kan de centrale overheid helpen om gerichter en beter actief te sturen. Maar evengoed is inzicht in prestaties noodzakelijk om op verantwoorde wijze de autonomie bij het veld te kunnen laten. Van belang is vooral dat aan de voorkant helder wordt gecommuniceerd waarom gemeten wordt.

Goede en uitgebreide data, die mede door digitalisering ook steeds beter te ontsluiten zijn, bieden daarnaast allerlei nieuwe kansen. Ze maken het mogelijk om de effectiviteit van interventies te onderzoeken en daarmee zicht te krijgen op wat wel en wat niet werkt. Daarmee is een goede datavoorziening een katalysator voor effectief onderwijs. Het helpt bijvoorbeeld om te komen tot een meer *evidence based* kennisbasis en een cultuur van leren en evalueren mogelijk te maken. Randvoorwaardelijk hiervoor is wel dat de actoren in het veld het beschikbaar stellen van data als onderdeel zien van hun professie, dat ze acteren op conclusies die zijzelf en anderen op basis van de beschikbaar gekomen gegevens trekken, en er ook in slagen deze te vertalen in verbeteringen in het lesgeven. Als het aan het laatste schort, is een leraar ook minder gemotiveerd om data aan te leveren. Daarnaast is het zaak om eventuele extra administratieve lasten voor de leraar tot een minimum te beperken.

4.3 ACTOREN WORDEN NIET EENDUIDIG GESTIMULEERD

Aan inzet geen gebrek: personeel in het onderwijs is sterk intrinsiek gemotiveerd om elk kind zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn ontwikkeling. De werkgroep heeft gesproken met diverse leraren, schoolleiders en bestuurders. Zonder uitzondering klonk in die gesprekken het belangrijkste doel door waar iedereen zich – met overgave – voor inzet, namelijk de leerling zo goed mogelijk te helpen in zijn of haar ontwikkeling, tot zelfstandige individuen, met een voor hem of haar goed passende plek later op de arbeidsmarkt, en als participant van de samenleving. Dit beeld, van de betrokken en bevlogen onderwijsprofessional die leerlingen echt verder wil helpen, komt ook naar voren in breder opgezette onderzoeken.[55]

Deze bevlogen inzet van het personeel leidt desondanks onvoldoende tot zichtbare verbetering van onderwijskwaliteit, en ook niet tot verbetering in kansengelijkheid. In deze paragraaf analyseren we de effectiviteit van de inzet van het huidige sturingsinstrumentarium.

4.3.1 TOEZICHT

Besturen en scholen reageren adequaat en effectief wanneer de Inspectie het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak' afgeeft. De Inspectie heeft een waarborgfunctie waarin zij de minimumkwaliteit (deugdelijkheidseisen) van scholen borgt. De Inspectie kan hiervoor scholen beoordelen (als voldoende, zwak, of zeer zwak) en indien nodig interveniëren. Na het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak', dat vaak ook gepaard gaat met teruglopende leerlingaantallen, wordt doorgaans een verbetertraject ingezet. Dat kan een pijnlijk proces zijn, maar leidt in de meeste gevallen tot een rappe verbetering van de onderwijskwaliteit.[56]

De geringe differentiatie in inspectieoordelen beperken de stimulerende werking van de inspectie, zolang deze 'voldoende' zijn. De inspectie heeft naast de waarborgfunctie ook een

[55] Zie bijvoorbeeld TNO/CBS (2021) en BZK/ICTU (2014) Personeels- en mobiliteitsonderzoek publieke sector.
[56] Zie bijvoorbeeld Bijman, D., S. Duysak en J. van der Wel (2021). Evaluatie 'Goed worden, goed blijven'. In de periode 2015-2020 heeft ruim tachtig procent van de zeer zwakke scholen in het primair onderwijs gebruikgemaakt van de ondersteuning van Goed worden, goed blijven. Gemiddeld doen zeer zwakke scholen die gebruik maken van het programma Goed worden, goed blijven er ruim anderhalf jaar over om weer voldoende te scoren.

stimuleringsfunctie om scholen te prikkelen zich verder (dan het minimum) te verbeteren. Doordat de inspectie het predicaat 'goed' of 'excellent' alleen op aanvraag van scholen toetst, is niet inzichtelijk welke scholen allemaal excelleren, en blijft het onderscheid tussen alle andere scholen minimaal: de Inspectie beoordeelde 98% van de scholen als voldoende.[57] De oordelen geven daarmee weinig zicht op de prestaties die scholen leveren. Dit schuurt, want slechts één op de zes schoolbesturen blijkt verder te sturen op kwaliteitsverbetering als de minimumnorm is behaald (BMH, 2020). Daarnaast maakt de geringe onderscheidenheid in de oordelen het lastig voor ouders om te 'stemmen met de voeten'. Dit terwijl leerlingaantallen voor scholen een belangrijke indicator en motivator zijn om zich te verbeteren.

Zicht op de kwaliteit van individuele scholen is met het bestuursgericht toezicht afgenomen. Sinds de vernieuwing naar bestuursgericht toezicht in 2017 worden scholen niet langer standaard elke paar jaar door de inspectie bezocht, maar vinden schoolbezoeken risicogericht plaats. De verantwoording over de kwaliteit van individuele scholen ligt daarmee explicieter op bestuursniveau. Alhoewel het risicogericht toezicht tot op heden borgt dat scholen niet ongezien door de ondergrens zakken, is voor het 'laten stemmen met de voeten' van ouders belangrijk dat besturen vergelijkbare gegevens op schoolniveau beschikbaar stellen. Ondanks dat schoolbesturen wel de taak hebben minimaal jaarlijks verslag uit te brengen over de resultaten van de individuele scholen, gebeurt dit in de praktijk slechts beperkt, mede door een gebrek aan publicatieplicht. Daarnaast is de interpretatie van uitkomsten lastig (zeker voor ouders) door de afwezigheid van uniforme, vergelijkbare indicatoren.[58,59]

Recent ingezette maatregelen zijn een eerste stap: doelen voor het onderwijs worden geconcretiseerd en toezicht geïntensiveerd.[60,61] Hierbij wordt specifieke aandacht besteed aan de basisvaardigheden (taal, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid), kansengelijkheid en in het vo ook de optimale en passende doorstroom(tijd). Alle scholen in po en vo worden verplicht te werken met erkende leerlingvolgsystemen om prestaties van hun leerlingen te monitoren. De ondersteuning voor scholen die onder en net boven de lat presteren wordt uitgebreid (het verbetertraject). Ook zal de inspectie op meer reguliere basis met alle scholen contact onderhouden, al betekent dit niet dat elke school eens per vier jaar bezocht zal worden. Er zullen wel vaker onaangekondigde inspectiebezoeken plaatsvinden. Tot slot wordt het traject van herstelopdrachten bij onvoldoende kwaliteit waar mogelijk ingekort en zal er directer worden ingegrepen als de vorderingen ondermaats blijven.

4.3.2 BEKOSTIGING

De onderwijsbehoefte verschilt per leerling en daarmee verschillen ook de kosten tussen typen leerlingen. Hiermee wordt nu voor een deel rekening gehouden in de bekostiging. Naast een vast bedrag per leerling, afhankelijk van de schoolsoort, ontvangen besturen aanvullende financiering voor hun leerlingen. Eén vorm van aanvullende financiering in het primair onderwijs is gebaseerd op het risico dat hun leerlingen lopen op onderwijsachterstanden, zoals ingeschat op basis van de CBS-indicator (OAB-middelen).[62] Dat is op zichzelf wenselijk. Mits het bedrag per type leerling de kostenverschillen voor scholen adequaat reflecteert, zorgt een dergelijke manier van financieren ervoor dat besturen de middelen ontvangen die aansluiten bij de leerlingsamenstelling van hun scholen, en dus dat zij daarmee kunnen voorzien in de onderwijsbehoefte. Ook

[57] Rijksoverheid (2020). Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen.
[58] Onderzoekskader 2021 VO + PO (link).
[59] Met www.scholenopdekaart.nl proberen de sectorraden (PO-Raad en VO-raad) overigens wel beter inzicht te geven in voor leerling kenmerk gecorrigeerde schoolprestaties.
[60] Kamerbrief Voortgang Masterplan basisvaardigheden voor het funderend onderwijs, 21 november 2022.
[61] Kamerbrief Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit, 21 november 2022.
[62] Met deze indicator berekent het CBS voor alle peuters van 2,5 tot 4 jaar en alle basisschoolleerlingen een onderwijsscore. Deze onderwijsscores worden opgeteld tot achterstandsscores per school en per gemeente.

gaat een bedrag dat de kosten dekt (mogelijk) strategisch gedrag van scholen tegen: het verkleint immers de prikkel om vooral 'makkelijke' leerlingen aan te trekken. Daarmee is de (wijze van) financiering belangrijk in het tegengaan van kansenongelijkheid.

Het is echter de vraag of de huidige bekostiging goed aansluit bij de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen en de bekostiging dus daar terecht komt waar deze het meeste impact heeft. Zo wordt jaarlijks een vast budget voor het tegengaan van onderwijsachterstanden verdeeld onder scholen.[63] Dat betekent dat het extra beschikbare bedrag per, bijvoorbeeld, achterstandsleerling niet wordt afgeleid van de daadwerkelijke kostenverschillen met andere typen leerlingen, maar simpelweg een resultante is van het totaalbudget en het aantal achterstandsleerlingen. Dat garandeert niet dat kosten en financiering op leerlingniveau op elkaar aansluiten. Daarnaast is tussen 2012 en 2019 het budget voor onderwijsachterstanden afgenomen terwijl de totale Rijksuitgaven aan onderwijs zijn toegenomen.[64] Anno 2022 is slechts 3% van de financiering in het po gebaseerd op leerlingkenmerken, in het vo is dit nog lager. Tegelijk is kansenongelijkheid, afgemeten aan de samenhang tussen SES en onderwijsprestaties, in deze periode toegenomen.[65] Hoewel dit verband niet per se causaal is, kan dit een indicatie zijn dat de huidige financieringssystematiek onvoldoende recht doet aan de verschillen tussen leerlingen. Een derde aandachtspunt is dat de onderwijsachterstandendoelgroep in het po niet aansluit op die in het vo, waardoor veelal niet doorlopend kan worden voorzien in de onderwijsbehoefte, terwijl er vaak ook na het po nog een opgave ligt. Er wordt gestreefd naar invoering van de CBS-indicator in het vo per 2024. Daarmee worden doelgroepen geharmoniseerd, maar budgettaire verschillen in de financiering van ondersteuning aan die doelgroepen liggen nog op tafel. Tot slot worden middelen uitgekeerd aan besturen, die vervolgens besluiten over de verdeling tussen scholen. Dat geeft besturen vrijheid om decentraal te beslissen over de inzet en verdeling van middelen, maar kan ook betekenen dat de verdeling over scholen afwijkt van de objectieve kostenmaatstaven.

Bekostiging kan ook worden ingezet om onvoldoende of matig presterende scholen te ondersteunen in een noodzakelijk aanpassingsproces; dat vergt wel dat er voorwaarden aan deze financiering worden gesteld. Een school die onvoldoende presteert, gaat in samenspraak met de Inspectie een verbetertraject in: Goed Worden Goed Blijven in het po, en Leren Verbeteren in het vo. Een tijdelijke financiële impuls kan het aanpassingsproces vergemakkelijken of versnellen. Hoe sneller het scholen lukt weer boven de lat uit te komen, des te beter voor de leerlingen. Tegelijkertijd zou van dergelijke bekostiging geen perverse prikkel uit moeten gaan om net onder de lat te presteren om zo extra middelen te verkrijgen. Momenteel wordt er aan een nieuw financieringsinstrument gewerkt.[66] Met dit nieuwe financieringsinstrument kunnen voorwaarden worden gesteld aan de bekostiging. Op het moment dat niet aan deze voorwaarden wordt voldaan dan zijn daar consequenties aan verbonden. Door met dit instrument een financieringsvorm te creëren tussen lumpsum en subsidie in ontstaat er meer grip op besteding van en verantwoording over de middelen. Dit instrument kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor een tijdelijke gerichte impuls op basis van een prestatie-indicator.

Naast de vraag waaróp je bekostigt zijn er ook keuzes te maken in aan wíe je bekostigt: het bestuur, de school, of de regio. Momenteel vindt de bekostiging plaats aan het bevoegd gezag (het bestuur), dat zich ook over de besteding dient te verantwoorden. De laatste jaren is er echter een beweging om enerzijds meer op schoolniveau te bekostigen (werkdrukmiddelen, NPO-

[63] Daarnaast ontvangen gemeenten ca. 520 mln euro per jaar voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
[64] Hier staat wel een vermindering van uitgaven vanuit gemeenten aan onderwijs tegenover.
[65] Zie Inspectierapporten vanaf 2017 en zie ook Rijksoverheid (2017), IBO Onderwijsachterstandenbeleid: een duwtje in de rug?
[66] Kamerbrief Voortgang Masterplan basisvaardigheden voor het funderend onderwijs, 21 november 2022.

middelen[67]), en anderzijds budget via subsidies op regionaal niveau te verdelen (tekortaanpak). In het eerste geval omdat het schoolniveau beter in staat zou zijn de middelen aan de juiste zaken te besteden en middelen ook directer 'in de klas' terecht zouden komen, en in het tweede geval omdat hiermee samenwerking bevorderd wordt waar anders concurrentieprikkels die samenwerking in de weg zouden zitten. Er is geen evidentie voor welk bekostigingsniveau het beste werkt; dat kan per situatie verschillen, maar de keuze hangt ook af van je sturingsfilosofie (zie hoofdstuk en hoofdstuk 5).

Pogingen problemen in het onderwijs op te lossen via specifieke, ad hoc, bekostiging en subsidies werken alleen met duidelijke doelomschrijving, monitoring en passende financiering. Met de keuze voor lumpsumbekostiging maakt het Rijk bewust de keuze scholen autonomie, rust en voorspelbaarheid te geven in hun budget. Incidentele, gerichte middelen kunnen een passend instrument zijn in een stelsel met ruime autonomie van scholen, mits de doelstelling helder is en een tijdelijk karakter heeft, of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe structurele gevolgen van beleid financieel kunnen worden opgevangen. Het biedt het Rijk de mogelijkheid gericht en tijdelijk beleid stimuleren, of op kleine schaal beleid te toetsen alvorens breed in te voeren. Terughoudendheid is daarbij op zijn plaats.

Het NPO was op zichzelf een uitlegbare, incidentele noodgreep in een crisissituatie door COVID. Het incidentele karakter (5,8 miljard euro voor po en vo voor 2,5 jaar) en de brede doelstelling van het NPO werd in het licht van een aanhoudend lerarentekort echter ervaren als een eenmalig 'hagelschot', terwijl behoefte is aan structurele interventies met effect op de onderwijskwaliteit voor de langere termijn. Mede naar aanleiding van de kritiek op het NPO zien we reeds dat in het coalitieakkoord is ingezet op de inzet van structurele middelen voor het onderwijs.

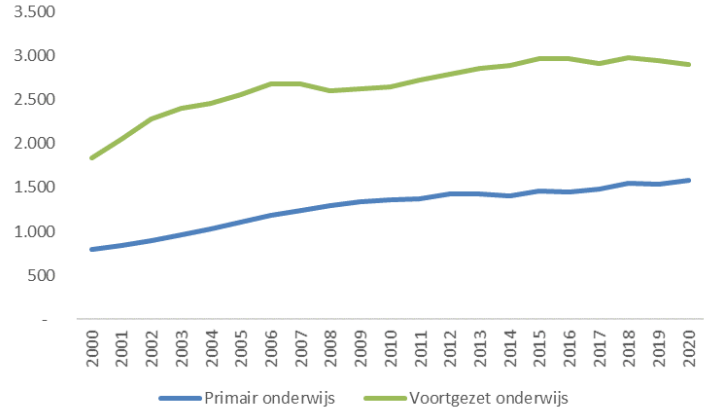
De kleine scholentoeslag houdt kleine scholen in het po in stand, en stimuleert zelfs de oprichting ervan. Voor het borgen van de toegankelijkheid van het po in krimpgebieden is het hanteren van een verdelingsmaatstaf leerlingdichtheid enerzijds een uitlegbare keuze. Daar kan het bijdragen aan de leefbaarheid van een dorp, wanneer een andere school een of twee dorpen verderop ligt. De huidige kleine scholentoeslag (<150 leerlingen) is, anderzijds, echter ook toegankelijk voor scholen in dichtbevolkte gebieden, en houdt daarmee onnodig kleine scholen in stand. Daarnaast mogen schoolbesturen met meerdere scholen onder zich leerlingaantallen middelen, waardoor een bestuur met enkele kleine scholen gemiddeld genomen toch boven de opheffingsnorm kan uitkomen, bijvoorbeeld in dichtbevolkte steden als Amsterdam. In tijden van personeelsschaarste knelt het extra dat deze scholen relatief veel leraren per leerling inzetten.

Door alleen fuseren te stimuleren neemt het gemiddelde aantal scholen en leerlingen per bestuur gestaag toe, terwijl dat niet evident beter is. In het huidige stelsel kunnen besturen fuseren, na een fusietoets, waardoor het bestuur groter wordt. Het is voor scholen echter gecompliceerd om weg te gaan bij een schoolbestuur. Dit werkt schaalvergroting in de hand. De afgelopen decennia zijn schoolbesturen en scholen in het funderend onderwijs dan ook veel groter geworden, meestal als gevolg van een bewust beleid van schaalvergroting met als belangrijkste motief kostenefficiëntie.[68] Voor de kosten doet de omvang van een schoolbestuur er praktisch echter niet toe, zo weten we inmiddels: grote schoolbesturen zijn niet aantoonbaar efficiënter.[69] Over de relatie tussen bestuurlijke schaalgrootte en onderwijskwaliteit is weinig bekend[70], al zijn er wel aanwijzingen dat kleine besturen nadelig kunnen zijn voor de onderwijskwaliteit. Zo is bekend dat

[67] NB: beide budgetten worden feitelijk nog wel op bestuursniveau uitgekeerd, maar scholen wordt meer gevraagd met betrekking tot de besteding van de middelen en besluitvorming daarover.
[68] Blank, J. (2016). Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in Nederlandse publieke sector 1985-2012.
[69] Niaounakis, T. (2021). Economies of scale: a multi-level perspective.
[70] Heijsters, L., S. van der Ploeg en S. Weijers (2020). Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs.

eenpitters (besturen waar één school onder valt) meer moeite hebben met het voldoen aan de Code Goed Bestuur, én dat leerresultaten doorgaans beter zijn als voldaan wordt aan de Code Goed Bestuur. De Inspectie op het onderwijs stelde in 2019 bovendien vast dat kleine besturen vaker een onvoldoende scoren voor kwaliteitszorg.[71] De omgekeerde route van splitsing en verkleining van grote besturen komt nauwelijks voor, terwijl er in gesprekken met het veld wel op werd gewezen dat grote besturen té groot kunnen zijn. In zekere zin is de enige route die naar schaalvergroting. Alternatief is nu een nieuwe school beginnen, wat verre van eenvoudig is.

Figuur 5: gemiddeld aantal leerlingen per schoolbestuur po en vo, 2000 - 2020



4.4 ACTOREN ZIJN ONVOLDOENDE TOEGERUST

Oplopende personeelstekorten in het onderwijs zetten de kwaliteit van onderwijs onder druk. Leraren zijn de belangrijkste kwaliteitsfactor in het onderwijs. Er liggen veel verantwoordelijkheden op hun schouders. Het huidige lerarentekort vergroot de werkdruk. Het lerarentekort is daarom misschien wel de grootste opgave waar het onderwijs momenteel mee te maken heeft en beïnvloedt in belangrijke mate de mate waarin aanpassingen in de sturing effect zullen hebben. Elk voorjaar en zomer gaan scholen op in het rondkrijgen van de formatie, en elk najaar aan het inwerken van nieuwe medewerkers. Klassen worden naar huis gestuurd bij ziekte van een docent. Het lerarentekort maakt het lastiger om stappen te zetten richting kwaliteitsverbetering en een verbetercultuur. Opvallend genoeg is het aantal leerlingen per leraar in het primair onderwijs als geheel de afgelopen jaren niet structureel gestegen; wel is een stijging zichtbaar in de grote steden, al ligt het aantal leerlingen per leraar daar nog altijd lager dan het landelijk gemiddelde (zie Box).

De allocatie van beschikbare leraren kan beter recht doen aan de verschillen tussen scholen om zo kansengelijkheid te vergroten. Dat vraagt om actief ingrijpen. Er zijn grote verschillen tussen scholen, wijken en regio's waar het gaat om de omvang van de tekorten. Zo heeft 41% van de scholen geen tekort, terwijl 7% een tekort heeft van 8-10% en 2% een tekort groter dan 30% (figuur 6). Scholen met kinderen met een lagere SES zijn gebaat bij kleinere klassen,[72] en ontvangen daarom middelen om meer docenten aan te trekken. Desondanks zijn lerarentekorten op deze scholen relatief groot, waardoor de kansenongelijkheid blijft bestaan.[73] Daarnaast zijn er aanwijzingen dat in Nederland betere leraren doorgaans op scholen met minder leerlingen met risico op een achterstand werken.[74] Leraren die op een dergelijke school werken heb-

[71] Inspectie van het onderwijs (2019). Staat van het onderwijs 2019.
[72] Education Endowment Foundation (2021). Reducing class size (link).
[73] Adriaens, H., M. Elshout, S. Elshout en E. de Cock (2021). Personeelstekorten primair onderwijs.
[74] Lachmansingh, V. (2016), The Distribution of Teacher Quality in Relation to the Socioeconomic Status of Students: An Analysis.

ben bovendien minder kans om over te stappen naar een school met weinig of geen achterstandsleerlingen.[75] Samenwerking of coördinatie tussen schoolbesturen zou hier soelaas bieden. Doordat scholen uiteindelijk ook concurrenten van elkaar zijn, valt echter niet van schoolbesturen te verwachten dat zij vanzelf deze coördinatie op zich nemen. Hier is dus een actieve interventie op een hoger niveau dan besturen nodig. Het structureel maken van de toelage voor onderwijspersoneel voor scholen met veel leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand, vanuit het Onderwijsakkoord 2022, is zo bezien een stap in de goede richting, al heeft evaluatie van de maatregel nog niet plaatsgevonden.[76] Wil het Rijk hier verder op interveniëren, dan vergt dit mogelijk een nu nog ontbrekend zeggenschap van de minister voor PVO over de aanwending van de arbeidsvoorwaardenmiddelen. Een andere optie is om de samenwerking op bijvoorbeeld regionaal niveau te stimuleren, al dan niet financieel.

Figuur 6: verdeling scholen over categorieën van tekorten aan leraren (peildatum 1 okt 2021)

Bron: Adriaens, H., M. Elshout, S. Elshout en E. de Cock (2021). Personeelstekorten primair onderwijs.

Naast de kwantiteit behoeft ook de kwaliteit van leraren aandacht. De leraar is het fundament van het onderwijs. Niet alleen in de klas, maar ook daarbuiten: onderzoek laat zien dat excellente leraren (*change agents, teacher leaders*) bijzonder van belang zijn voor het verbeteren van het onderwijs (bijv. Van der Heijden 2017). Zorgwekkend is zo bezien dat lerarenopleiders hun studenten bij afstuderen lang niet altijd startbekwaam achten wat betreft onderdelen van de vakdidactische vaardigheden in taal- en rekenonderwijs en de taal- en rekenvaardigheden van de studenten zelf (Onderwijsraad, 2022). Ook de nadruk op het lerende vermogen binnen scholen kan een meer gebruikelijk aspect van het werk als leraar worden. Het is sterk afhankelijk van de school en schoolleider hoe nadrukkelijk wordt ingezet op onderling en samen leren door de staf.

Vergroten van de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep kan helpen om zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve tekort te verkleinen. Het lerarensalaris is recent flink opgehoogd en ligt in het vo gemiddeld hoger dan in de markt.[77] In het primair onderwijs is de loonkloof met het vo gedicht. Wel geldt dat binnen het onderwijs beperkt onderscheid in salaris naar opleidingsniveau is, wat betekent dat de aantrekkelijkheid van het beroep voor WO-geschoolden in bijvoorbeeld po aan kracht kan winnen. Een verdere verhoging kan de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten, maar daar passen dan wel voorwaarden bij die gericht zijn op het bevorderen

[75] Bonhomme, S., G. Jolivet en E. Leuven (2016), School characteristics and teacher turnover: Assessing the role of preferences and opportunities, *The Economic Journal*, Vol. (126), pag. 1342-1371.
[76] Onderwijsakkoord (2022). Samen voor het beste onderwijs.
[77] Werff, S. van der, W. van Casteren, J. Zwetsloot en T. Stolp (2021). Loonverschillen tussen werknemers in het onderwijs en vergelijkbare werknemers in andere sectoren in 2019. Overigens geldt dit niet voor alle vakken en is er een verschil tussen eerstegraads- en tweedegraadsopgeleiden.

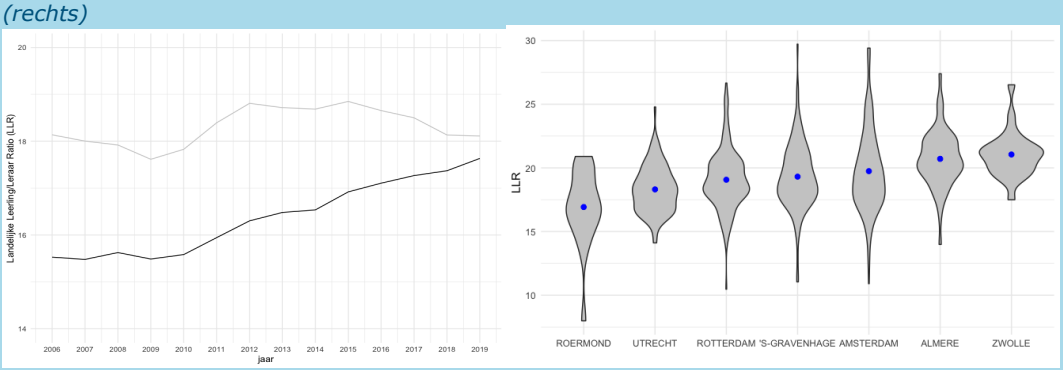
van kwaliteit. Bijvoorbeeld in de vorm van hogere in- of uitstroomeisen. Ook kunnen andere manieren worden gezocht om de aantrekkelijkheid van het vak en de ruimte voor kwaliteitszorg te verbeteren. Leraren noemen relatief vaak dat het werkrooster geen ruimte overlaat voor professionele ontwikkeling en voor (gezamenlijk) werken aan schoolontwikkeling: zogenoemde ontwikkeltijd.[78] Leraren komen er onvoldoende toe bij elkaars lessen te zitten en zo elkaar te stimuleren tot verdere ontwikkeling. Ook komen schoolverbetertrajecten lastiger van de grond als er geen leraren zijn die er tijd in kunnen investeren. Ook werkt het gebrek aan ontwikkelperspectief en daarmee uitdaging de vroegtijdige uitstroom van leraren in de hand.

Leerling-leraar ratio

Op basis van openbare data is te berekenen hoe de leerling/leraarratio in het primair onderwijs zich over tijd heeft ontwikkeld. Op stelselniveau is deze ratio sinds 2006 min of meer constant gebleven, al hebben zich tussentijds wel schommelingen voorgedaan (zie linkerfiguur, grijze lijn). Scholen beschikten gemiddeld over ongeveer één bevoegde onderwijzer (in fte) voor elke 18 leerlingen. In de grote steden is het aantal leerlingen per leraar de afgelopen jaren wel toegenomen, al ligt de ratio nog altijd lager dan landelijk gemiddeld (zwarte lijn). De leerling/leraar-ratio kan overigens niet direct worden vertaald naar klassengrootte, bijvoorbeeld doordat ook vakdocenten meetellen. Zij drukken de ratio, maar gaan niet gepaard met kleinere klassen. Daarnaast houdt deze ratio geen rekening met de toegenomen aanwezigheid van onderwijsassistenten.

Uit de cijfers zijn ook verschillen tussen en binnen gemeenten af te leiden. De verschillen tussen gemeenten blijken beperkt, de variatie in de gemiddelde leerling/leraarratio is beperkt (zie rechterfiguur). Binnen gemeenten is echter een aanzienlijke variatie zichtbaar. Binnen Amsterdam bijvoorbeeld hebben sommige scholen meer dan 25 leerlingen per leraar, terwijl andere scholen minder dan 15 leerlingen per leraar hebben. Deze cijfers tonen sterker een verdelingsvraagstuk binnen gemeenten dan een landelijk verdeelvraagstuk.

Figuur 7: leerling-leraarratio primair onderwijs, ontwikkeling (links) en spreiding binnen steden (rechts)



De linkerfiguur toont de leerling/leraar-ratio op landelijk niveau (grijze lijn) en in de grote steden (zwarte lijn). De rechterfiguur laat per stad zien hoe de populatie scholen eruit ziet, verdeeld op basis van gemiddelde leerling/leraar-ratio naar school. Is de vlek breed, dan zijn er relatief veel scholen met de leerling/leraar-ratio zoals weergegeven op de verticale as. Bron: berekeningen op basis van data van CBS en DUO.

Het gebrek aan ruimte in het po om onderwijstijd zelf in te delen, beperkt scholen in het bieden van meer ontwikkeltijd voor leraren en differentiatie tussen leerlingen. Nederlandse leerlingen volgen in vergelijking met andere landen met goede onderwijsprestaties veel les.[79] Wat het optimum is qua onderwijstijd is lastig te bepalen - dit verschilt per onderwijssector,

[78] Wartenbergh, F., J. Bendig, S. Sapulete, P. de Wilde, S. Vrielink, K. Ouwehand en E. van der Boom (2020). Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018: Nationaal rapport basisonderwijs.
[79] CAOP (2020). Onderwijstijd: meer of minder?

schoolvak, leerling en land – maar er lijkt ruimte voor verlaging van de norm. Door scholen in het po meer ruimte te geven in onderwijstijd, kunnen zij gemakkelijker ruimte vrijmaken voor ontwikkeltijd van leraren, werken aan schoolverbetertrajecten en voorbereidingstijd voor lessen. Dat kan op individueel, team- of schoolniveau. Dat komt de kwaliteit van leraren en van het onderwijs ten goede. Voor scholen in het vo is deze ruimte er al, maar wordt deze nog niet volledig benut. Een deel van de vrijvallende ruimte zou ook kunnen worden ingezet voor meer differentiatie in de klas: leerlingen die het meeste baat hebben bij directe instructie en begeleiding krijgen relatief meer aandacht. Dat is gunstig vanuit het tegengaan van kansenongelijkheid.[80]

Het creatiever denken over onderwijstijd en de urennorm kan ook bijdragen aan een betere omgang met het lerarentekort. Enerzijds moeten de tekorten zo veel mogelijk worden teruggedrongen en moet de pijn beter worden verdeeld (door betere allocatie), maar anderzijds is het lerarentekort ook een factor waar voortaan rekening mee moet worden gehouden, gezien ook de algehele bredere arbeidsmarktkrapte: de tekorten zullen voorlopig niet zijn opgelost. Door meer ruimte in onderwijstijd en de urennorm, en ook de inzet van ander type personeel voor bepaalde taken en meer functie- en taakdifferentiatie, kunnen onderwijsorganisaties flexibeler zich tot de tekorten verhouden en (desondanks) toch een hoge kwaliteit blijven bieden.

Het ontbreekt leraren aan beroepsgroepvorming en beroepsstandaarden. Een lerarenregister is tot op heden niet van de grond gekomen, terwijl een sterke beroepsgroep die de eigen beroepsstandaarden formuleert en hooghoudt van belang is. Ook constateerde commissie Rinnooy Kan (2007) dat landen met een sterke beroepsgroep relatief hoge onderwijsresultaten scoorden. De afgelopen decennia is de verantwoordelijkheid voor het formuleren van de beroepsstandaarden heen en weer geschoven, maar zonder resultaat.

Lerarenopleidingen zijn onvoldoende adaptief aan veranderende en toegenomen eisen uit het veld en uit de samenleving. De huidige kennisfunctie van lerarenopleidingen is versnipperd en onvoldoende ontwikkeld. Nieuwe inzichten en behoeftes, bijvoorbeeld op het vlak van digitalisering, differentiatievaardigheden of het niveau van basisvaardigheden, worden relatief langzaam en op veel verschillende manieren verwerkt in opleidingen en professionaliseringsactiviteiten. Behoeftes en wensen vanuit het onderwijs en de brede maatschappij worden onvoldoende in samenhang gewogen. Als wordt vergeleken met de manier waarop het curriculum voor leerlingen tot stand komt (met een wettelijke taak voor SLO, een groots traject rond curriculumherziening, landelijke toetsing op kernelementen uit het curriculum), valt het op hoe wéinig regie het Rijk heeft op het curriculum van de lerarenopleidingen. En dat terwijl de (kwaliteit van de) leraar toch zo belangrijk is voor de onderwijskwaliteit. Om te borgen dat er kwalitatief goede leraren van de opleidingen komen, zou een steviger grip vanuit de overheid te rechtvaardigen zijn. Hetzelfde geldt voor het bijscholingsaanbod voor leraren en schoolleiders.

De bestuurlijke en beleidsvormende capaciteiten van schoolbestuurders en schoolleiders schieten soms te kort.[81] Er zijn geen formele eisen voor schoolleiders en onderwijsbestuurders. Beroepsregisters voor schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs bestaan, maar registratie is alleen voor het primair onderwijs op grond van hun cao verplicht. Voor het voortgezet onderwijs hangt er niks van het schoolleidersregister af. Voor zowel het primair als voortgezet onderwijs geldt dat iedereen onderwijsbestuurder kan worden en hetzelfde geldt voor interne toezichthouders. Ook zijn doorgroeimogelijkheden voor schoolleiders in brede zin relatief beperkt. En dat schuurt. In het decentrale stelsel dat het Nederlandse onderwijs kenmerkt wordt namelijk veel

[80] CAOP (2020). Onderwijstijd: meer of minder?
[81] Waslander, S. (2021). Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs. Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd.

verwacht van bestuurskracht op decentraal niveau. Als het gaat om de verklaring van verschillen tussen scholen in leerprestaties van leerlingen, vormen schoolleiders na leraren de belangrijkste factor.[82] De OESO (2016) concludeert echter dat tekortschietend leiderschap en gebrekkig bestuurlijk vermogen de grootste knelpunten in het Nederlands onderwijsstelsel zijn. De Inspectie concludeerde in 2014 al dat schoolleiders in het po moeite hadden met het anticiperen op risico's en oplossen van complexe problemen[83]. In het vo hadden schoolleiders moeite met een professionelere leeromgeving te creëren. Ook rapporteert de Inspectie in haar jaarlijkse Staat van het Onderwijs (o.a. 2019, 2022) dat de kwaliteitszorg bij ongeveer een op de acht besturen onvoldoende is, waarbij kleine besturen en vrijwilligersbesturen gemiddeld slechter scoren. Door dit alles schiet de kwaliteit van implementatie van nieuw beleid, samenwerking met andere scholen en evaluatie soms tekort, en strandt potentieel effectief beleid soms vroegtijdig. Het is belangrijk te investeren in de schoolleiders in de school (*capacity building*).[84,85] Bovendien draagt investeren in professionals bij aan het zelf-organiserend, lerend en bestuurlijk vermogen van schoolorganisatie en de sector. In de uitwerking van het coalitieakkoord worden momenteel stappen gezet de kwaliteit van bestuurders te versterken, door kwaliteitseisen in de wet op te nemen.[86]

De leermiddelenmarkt is versnipperd en er is weinig inzicht in de kwaliteit van het aanbod. Ook maken scholen bij de keuze in leermiddelen weinig gebruik van (wetenschappelijke) kennis over wat in de praktijk werkt en wat minder of niet werkt. Met de vrijheid van onderwijs hebben scholen ook de vrijheid om zelf de leermiddelen te kiezen die passen bij hun onderwijsvisie. Uit onderzoek blijkt dat een discrepantie bestaat tussen wat leraren belangrijk vinden bij de keuze van een leermiddel, en wat uit de wetenschap bekend is over kenmerken van leermiddelen die bijdragen aan een effectief leerproces.[87] De vraagarticulatie vanuit de scholen komt daarnaast niet goed van de grond: scholen vinden het lastig hun missie en visie te vertalen naar een ondersteunings-/leermiddelenvraag met bijbehorende criteria en (kwaliteits-)eisen waarop ze het aanbod beoordelen. De meeste inkoop van leermiddelen gebeurt daarnaast op schoolniveau in plaats van op bestuursniveau, en is daarmee gefragmenteerd. Gevolg is dat het keuzeproces voor nieuwe leermiddelen niet leidt tot de meest doelmatige en doeltreffende inkoop voor de onderwijskwaliteit. Bovendien gaan scholen hierdoor minder goed mee de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering. Scholen geven aan dat de keuze verder wordt bemoeilijkt door een gebrek aan transparantie van de educatieve markt en duidelijke normen over onder andere inhoud, kwaliteit en didactiek.[88] Idealiter stemt het aanbod op de educatieve markt zich beter af op de vraag (van scholen) en werkt dit kwaliteitsbevorderend. Om te komen tot beter geïnformeerde keuzes kunnen scholen en besturen gezamenlijk een keurmerk ontwikkelen. Alternatief kan het Rijk deze regie pakken en scholen ondersteunen door, in analogie met het NPO, hen te voorzien van een menukaart of keurmerk voor bewezen effectieve leermiddelen en bijscholingsaanbod. Lerarenopleidingen kunnen een rol spelen door leraren beter te onderleggen in het maken van effectieve keuzes op de leermiddelenmarkt.

De huidige ondersteuningsstructuur voor de ondersteuning van scholen bij de implementatie van nieuw beleid is eveneens gefragmenteerd en te incidenteel georganiseerd, en bevordert onvoldoende de opbouw van professioneel vermogen binnen de school

[82] Onderwijsraad (2018). Een krachtige rol voor schoolleiders.
[83] Inspectie (2014). De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs
[84] Schleicher, A. (2018). World Class: How to build a 21st-century school system. Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing: Paris. Zie ook Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.
[85] Hargreaves, D.H. (2012). A self-improving school system: towards maturity. Cambridge: Wolfson College. Hargreaves stelt dat in '*self improving school systems*' kwaliteitsverbetering is '*done by schools and not done to schools*'. Zie ook Marc Tucker (2013) over de 'location of expertise' in "Teacher quality: Three views of how to get it" via deze link.
[86] Kamerbrief Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit, 21 november 2022.
[87] Zie PO-raad (link) en CLU (link).
[88] CLU (2021). Wat hebben scholen nodig om te komen tot een keuze voor de best passende leermiddelen bij hun school?

Vanaf de jaren tachtig werd schoolondersteuning gezien als basisvoorziening, en daarmee als onderdeel van het bestel. De drie door het Rijk gefinancierde Landelijke Pedagogische Centra (LPC) borgden (vanuit een wettelijke taak) de landelijke ondersteuningsstructuur, en verzorgden de advisering, voorbereiding en uitvoering van grote onderwijsvernieuwingstrajecten van de overheid.[89] Daarnaast werd voor grote trajecten ook 'Procesmanagement' opgericht: groepen consultants die zorgden voor de implementatie van grote beleidstrajecten. Sinds de invoering van de lumpsum en de oprichting van de VO-raad (2006) en PO-Raad (2008) is de bekostiging van deze drie LPC tot 2013 afgebouwd tot nul. In dat jaar gingen ook de LPC naar de markt, en werden sectorraden in positie gebracht om zorg te dragen voor de ondersteuningsstructuur. Hiervoor ontvingen zijn ook een deel van de oude subsidies van de LPC.[90] In de huidige praktijk betekent dit dat het ministerie van OCW nu voor elk traject een separaat aanbestedingstraject per contract moet aangaan. Elk thema heeft daardoor zijn eigen (tijdelijke) ondersteuningstraject. In de praktijk van de school komen al deze separate trajecten bij elkaar. Daarnaast is het door het ministerie gesubsidieerde aanbod vaak per kabinetsperiode anders van richting en anders van organisatie. Dit maakt het voor scholen lastig om integrale duurzame veranderingen aan te brengen.

Een nieuw op te richten landelijke organisatie voor schoolondersteuning zou soelaas kunnen bieden, maar *capacity building* in de school is tegelijkertijd van groot belang om vernieuwings- en verbeteringstrajecten in de school te laten slagen: een landelijke organisatie zou dat proces moeten versterken. In theorie zou er opnieuw een landelijke organisatie opgericht kunnen worden, waardoor de overheid niet meer telkens marktpartijen hoeft in te schakelen om te voorzien in expertise. Vanuit de literatuur is echter bekend dat investeren in leraren en schoolleiders *in* de school (*capacity building*), zinvoller is dan investeren in adviseurs *buiten* de school. [91,92] Leraren zijn immers de belangrijkste factor in het realiseren van onderwijskwaliteit.[93] Als het gaat om de verklaring van verschillen tussen scholen in leerprestaties van leerlingen, vormen schoolleiders na leraren de belangrijkste factor.[94] De kans dat onderwijsverbetering slaagt en duurzaam effect heeft is groter als die binnen de school zelf gedragen wordt, dan als die verbetering door externe adviseurs gedragen zou worden.

In de onderwijssector is onvoldoende sprake van een leer- en verbetercultuur. De vraag wat er komende week beter kan dan afgelopen week, of komend jaar echt anders moet ten opzichte van vorig jaar, wordt onvoldoende voortdurend gesteld, evenals de vraag wat dit betekent voor de behoefte aan competentie- en kennisopbouw binnen het team. Ook het *evidence-informed* werken is onvoldoende gemeengoed.[95] Voor veel schoolleiders is data-gebruik en gestructureerd (*'evidence based'* of *'evidence informed'*) verbeteren nog een uitdaging. Ze besluiten vaak op basis van op '*tacit knowledge*': intuïtie en persoonlijke drijfveren.[96] Dit leidt vaak niet tot verbetering van de leerprestaties. En dat terwijl goede of sterk verbeterde scholen zich juist onderscheiden door het gebruik van data en inzicht in wat werkt.[97] De inrichting van de ondersteuningsstructuur

[89] WRR (1991). De onderwijsverzorging in de toekomst. Den Haag: WRR.
[90] Lodewick, J., T. Termorshuizen, M. Visser en A. van den Broek (2020). Meta-analyse 25 jaar ondersteuning bij schoolontwikkeling.
[91] Schleicher, A. (2018). World Class: How to build a 21st-century school system. Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing: Paris. Zie ook Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). Tussen autonomie en sturing.
[92] Hargreaves, D.H. (2012). A self-improving school system: towards maturity. Cambridge: Wolfson College. Hargreaves stelt dat in '*self improving school systems*' kwaliteitsverbetering is '*done by schools and not done to schools*'. Zie ook Marc Tucker over de 'location of expertise' via deze link.
[93] Zie bijvoorbeeld Timmermans, A.C., C.M. Rubie-Davies en C. Rjosk (2018). Pygmalion's 50th anniversary: the state of the art in teacher expectation research, *Educational Research and Evaluation*, Vol 24 (3-5), pag. 91-98; Muijs, D., D. Reynolds en L. Kyriakides (2016). The scientific properties of teachers effects/effective teaching processes. In: Chapman, C., D. Muijs, D. Reynolds, P. Sammons en C. Teddlie (Eds.) (2016). The Routledge International Handbook of Educational Effectiveness and Improvement: Research, policy, and practice, Routledge: London.
[94] Onderwijsraad (2018). Een krachtige rol voor schoolleiders.
[95] Onderwijsinspectie (2020) Staat van het onderwijs.
[96] Neeleman (2019) *School autonomy in practice: School intervention decision-making by Dutch secondary school Leaders. Dissertation*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
[97] Slavin, R.E. (2019). How evidence-based reform will transform research and practice in education. *Educational Psychologist,* 55(1), 21-31.

en een goede kennisinfrastructuur kan bijdragen aan de opbouw van professioneel vermogen in de sector, maar ook de opleidingen en de beroepsgroepen zelf hebben hier een rol in.

Naast een goede ondersteuningsstructuur voor de implementatie van landelijke beleidsdoelen is het voor schooleigen trajecten nodig dat er een transparante markt is van ondersteuningsaanbod. Hier is momenteel onvoldoende sprake van, waardoor ook zicht ontbreekt op prijs-kwaliteitsverhoudingen. Gedacht kan worden aan de invoering van een kwaliteitskeurmerk. Zo kunnen scholen en besturen betere keuzes maken; tevens vormt dit een stimulans voor aanbieders om hoge kwaliteit te leveren.

4.5 VROEGE SELECTIE EN STAPELEN

De knelpunten uit paragrafen 4.1 tot en met 4.4 kunnen effectieve sturing in de weg staan. Dat is waar dit IBO zich primair op richt ('hoe kan de overheid sturen'). Tijdens diverse gesprekken kwamen, zodra het over kansengelijkheid ging, echter de vroege selectie in Nederland en de belemmeringen in opstroom en stapelen aan de orde. Dat raakt meer aan de inhoud van sturing ('waar stuurt de overheid op'). Vanuit de opdracht om ook nadrukkelijk naar kansengelijkheid te kijken, brengt de werkgroep deze thematiek daarom toch graag onder de aandacht.

Vroege selectie draagt bij aan kansenongelijkheid. In het Nederlandse onderwijsstelsel krijgen leerlingen al op 12-jarige leeftijd een schooladvies. Onderzoek laat zien dat leerlingen met dezelfde cognitieve capaciteiten, maar verschillende sociale achtergronden, niet altijd op hetzelfde onderwijsniveau terechtkomen. Leerlingen met een lagere SES blijken vaker te worden 'ondergeadviseerd' en de kans op opstroom en stapelen in het onderwijs is hoger bij leerlingen met ouders met minstens een HBO of WO-opleiding.[98] Daarnaast zet de vroege selectie in combinatie met de categoralisering van scholen met aparte vestigingslocaties de socialisatiefunctie van het onderwijs verder onder druk: jongeren met verschillende achtergronden ontmoeten elkaar niet meer op school.[99] Ze zitten (al vroeg) gescheiden van elkaar in een meer theoretisch ingerichte stroom dan wel een praktijkgerichte stroom, waartussen je moeilijk kan wisselen..

De mogelijkheid van opstroom en stapelen werkt in principe corrigerend op de vroege selectie, maar opstroom en stapelen is niet altijd makkelijk.[100,101] Het aantal brede brugklassen neemt af, waardoor het lastiger wordt om gedurende de middelbareschooltijd vroegtijdig op te stromen. Door de vele leerroutes in het voortgezet onderwijs, met niet op elkaar aansluitende curricula, is het ook lastig stapelen. Leerlingen met hoger opgeleide ouders stapelen vaker en stromen vaker op. Ook nemen door de grote verschillen in curricula tussen de verschillende leerwegen, de verschillen tussen leerlingen in het voortgezet onderwijs gedurende hun middelbareschooltijd toe. Sommige scholen ontmoedigen stapelen bovendien. Voor scholen en ouders (en voorheen ook voor beoordeling door inspectie) zijn hoge slagingspercentages namelijk belangrijk. Dit geeft scholen een prikkel om op veilig te spelen en leerlingen te laten slagen, in plaats van ze kansen te bieden om op te stromen met als risico dat het niet lukt.[102]

Het wegnemen van belemmeringen op het wisselen van onderwijsniveau en/of later te selecteren naar schoolsoort leidt tot betere kansen voor laatbloeiers en leerlingen met een lage SES. Het geeft met name deze leerlingen meer tijd om hun leerpotentieel te ontwikkelen, onderwijs te krijgen passend bij hun leervaardigheden en potentie, en leervertragingen in te halen. De maatschappij is hierbij gebaat: het potentieel van leerlingen wordt beter benut, met

[98] Onderwijsraad (2021). Later selecteren, beter differentiëren.
[99] Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). Samen of gescheiden naar school.
[100] Onderwijsraad (2021) Later selecteren, beter differentiëren
[101] Elffers, L. (2022) Onderwijs maakt het verschil. Kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs.
[102] Visser, D., A. Lemmens, C. Magnée en R. Dillingh (2021). Stapelen in het voortgezet onderwijs.

minder segregatie en potentieel meer solidariteit en economische groei. De introductie van latere selectie vergt een ingrijpende stelselwijziging, met daarnaast grote impact op onder andere onderwijshuisvesting (brede schoollocaties en het voortbestaan van categorale scholen), docenten (differentiatievaardigheden voor heterogene brugklassen), curriculum en bijbehorende leermiddelen. Dat is echter nog geen reden niet de stip op de horizon te zetten; wel vraagt het een goed doordacht pad daarnaartoe.

5. Beleidsrichtingen

5.1 INLEIDING

Hoofdstuk 3 markeerde een fundamenteel dilemma ten aanzien van sturing op het onderwijs: actieve centrale sturing of gereguleerde zelfsturing. Op dit moment leunt de sturing in het onderwijs erg richting autonomie in het veld. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of dit niet anders zou moeten. Het dilemma raakt aan de rol die het Rijk pakt: laat ze de sturing op onderwijskwaliteit zoveel mogelijk aan leraren, scholen en besturen zelf, om recht te doen aan verschillende voorkeuren en overtuigingen die er leven? En omdat scholen en besturen zelf het beste in staat zijn te bepalen wat goed voor hun leerlingen is? Of is het maatschappelijk belang van goed onderwijs op elk moment voor iedereen dermate groot en pakt de som van alle individuele keuzes – ook gegeven het feit dat niet alle randvoorwaarden op orde zijn - niet het beste uit voor kwaliteit en kansengelijkheid? Zijn er aspecten van onderwijs die met keuzes op decentraal niveau niet voldoende geborgd zijn? En leidt actievere sturing vanuit de centrale overheid dan mogelijk tot betere resultaten, wat vraagt dat de vrijheid van actoren vermindert?

Hoe je tegen dit dilemma aankijkt, bepaalt hoe je zou willen sturen op onderwijskwaliteit. Dit IBO geeft geen antwoord op de vraag welke visie op het dilemma de juiste is: er is vanuit bestuurskundig perspectief of wetenschappelijke evidentie namelijk geen eenduidig 'goed' of 'fout' als antwoord te geven. Je kunt met een andere bril naar dezelfde vraag kijken en tot een ander antwoord komen. Dat is uiteindelijk een maatschappelijke (en daarmee politieke) zaak. In het verleden is een pendulebeweging zichtbaar van actieve centrale sturing naar meer autonomie, waarbij de huidige situatie naar autonomie hangt. Al is op sommige thema's de weg naar meer centrale sturing weer ingezet. We nemen deze 'diversiteit in brillen' als uitgangspunt. Een grote groep aanbevelingen past bij het verbeteren van de huidige praktijk. We destilleren vervolgens twee sturingsfilosofieën voor het onderwijs (sectie 5.2), die aansluiten bij de verschillende posities die het Rijk kan aannemen ten aanzien van het sturingsdilemma. Daarmee willen we overigens niet de suggestie wekken volledig te zijn; het idee is dat de filosofieën twee relevante richtingen op hoofdlijnen schetsen waarin (sturings)beleid kan worden aangepast. Voor beide sturingsfilosofieën brengen we samenhangende beleidsrichtingen in beeld, die ingrijpen op bestaande knelpunten en passen binnen de maatschappelijke context waarin maatregelen moeten worden genomen.

Los van de sturingskeuze die het Rijk maakt, moet het Rijk hoe dan ook samen met het veld werken aan het verbeteren van de vier elementen voor het functioneren van effectieve sturing. De IBO-werkgroep acht het dan ook van belang dat de komende jaren er (1) wordt gewerkt aan heldere en gedragen doelen. Daarnaast moet er (2) vanuit het Rijk en vanuit de scholen en schoolbesturen meer inzicht komen in de prestaties van leerlingen. Vanuit (3) de bekostiging en het toezicht moeten de juiste prikkels uitgaan voor scholen en schoolbesturen om optimaal onderwijs te kunnen aanbieden. Tot slot moeten actoren (4) voldoende toegerust zijn om de verantwoordelijkheden die zij hebben in te vullen. Deze elementen zijn momenteel niet op orde. De analyse in hoofdstuk 4 liet zien dat de onderwijsdoelstellingen momenteel voor velen niet helder zijn en dat het zicht op prestaties op elk niveau onvoldoende is. Vanuit toezicht en bekostiging worden soms te weinig prikkels in de juiste richting gegeven en soms prikkels gegeven die maatschappelijk gewenste uitkomsten in de weg kunnen staan. De achterblijvende professionaliteit van actoren is zorgwekkend, veroorzaakt door onder meer gebrek aan beroepsgroepstandaarden en onvoldoende ruimte voor ontwikkeling. Ook wordt wetenschappelijke evidentie over goed beleid en aanpakken of methodes op school en in de klas nog lang niet ten volle benut. Al deze problemen

staan effectieve sturing in de weg. Vanuit welke filosofie je het onderwijsveld dus ook beschouwt, hier zul je wat mee moeten.

Daarbij geldt dat beleid niet wordt gevoerd in een vacuüm. De werkgroep identificeert drie omstandigheden die verbetering bemoeilijken. Deze omstandigheden zullen op korte termijn echter niet verdwijnen en mogen daarom geen excuus zijn om niet consistent te werken aan kwaliteit en kansengelijkheid:

1. **Het lerarentekort.** Personeelstekorten in het onderwijs vormen momenteel een grote uitdaging voor het onderwijs en wegen zwaar op alle betrokkenen. De ervaren werkdruk in het onderwijs is hoog, ruimte voor ontwikkeling is beperkt en scholen krijgen hun formatie ternauwernood – of soms gewoon niet – rond. In gesprekken met leraren, schoolleiders, bestuurders en andere stakeholders kwam naar voren dat voldoende en goede leraren en schoolleiders cruciaal zijn voor onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. De verdeling van leraren is ongelijk en zolang het veld kampt met personeelstekorten, is verbetering van de kwaliteit extra lastig. Zeker ook op plekken waar dat het meest nodig is. Tegelijk geldt, de krapte bestaat al jaren en het is niet goed te voorspellen wanneer (en zelfs of) deze voorbij gaat. Naast op zichzelf wenselijke inspanningen om de krapte terug te brengen, doen sector en overheid er goed aan om uit te vinden hoe ze zich kunnen verhouden tot krapte. Juist in tijden van schaarste wordt een groot beroep gedaan op professionaliteit en creativiteit. Wat kan er nog wél, eventueel op een andere manier dan voorheen - bijvoorbeeld via digitaliseringsmogelijkheden? En hoe borgen we dat (noodzakelijke) verbetertrajecten ook in een situatie van krapte voldoende doorgang kunnen vinden?

   ⇨ De werkgroep onderstreept dat het lerarentekort een reële uitdaging voor het onderwijs is, maar is tegelijk van mening dat dit alle actoren niet ontslaat van de plicht te zoeken naar manieren om de onderwijskwaliteit verder te verbeteren. Daarbij lijkt de suggestie te leven dat het tekort kan worden 'opgelost', terwijl de krapte op de arbeidsmarkt én de noodzaak tot productiviteitsverhoging permanent zal zijn.

2. **De realiteit van de politieke dynamiek.** Het verbeteren van onderwijskwaliteit vergt een lange adem. Niet alleen omdat het zorgvuldig doorvoeren van (ingrijpende) maatregelen tijd in beslag neemt, maar ook omdat het wel jaren kan duren voor resultaten zichtbaar zijn. Dat vraagt heldere doelen en keuzes aan de voorkant en een langjarig commitment aan ingezet beleid, zodat er ook sprake is van consistent beleid. Daarbij kan spanning optreden met de politieke dynamiek. Ook kan er handelingsverlegenheid zijn om impopulaire maatregelen nu te nemen die pas jaren later vruchten afwerpen. De politieke en maatschappelijke druk om zichtbare resultaten te laten zien binnen een kabinetsperiode heeft het risico in zich aan te zetten tot kortetermijnbeleid; de politiek moet dan ook waken voor een *overload* aan kortetermijnambities. Tegelijkertijd moet de sector zich realiseren dat hij opereert binnen de context van het afleggen van verantwoording over de inzet van belastinggeld en de effectiviteit van een van de belangrijkste (grondwettelijke) taken van de overheid: het borgen van goed onderwijs.

   ⇨ Dit IBO concludeert dat het van belang is dat het onderwijs, naast een heldere opdracht, heldere doelen en verwachtingen meekrijgt. Maar ook dat het veld de tijd krijgt om beleidswijzigingen in te voeren, tussentijds te evalueren, bij te stellen indien nodig, en resultaten in beeld te brengen. (Langjarig) politiek commitment op doelen en aanpak zijn daarbij nodig. Het zou een interessante gedachte zijn om als politiek en sector

te werken aan een onderwijsagenda 2030/2035, in analogie met bijvoorbeeld klimaatdoelen.

3. **Discussie over autonomie.** Het veld lijkt soms terughoudend om nieuw beleid te omarmen – de beleidsresistentie waar eerder aan werd gerefereerd. Daarbij beroept het zich op zijn professionele autonomie. Het Rijk lijkt in reactie terughoudend met direct sturen, mede vanwege het beroep op autonomie uit het veld, en stuurt veelal indirect. Actoren in het veld krijgen daardoor te maken met aansturing vanuit vele verschillende richtingen. In reactie op deze ervaren *sturingsoverload* beroepen zij zich op hun autonomie en volgt beleidsresistentie. En zo belanden we in een vicieuze cirkel. Wat hierbij goed is om te benadrukken, is dat het beroep op autonomie dus (deels) een symptoom lijkt van (een combinatie van) onheldere doelen, een gebrekkig zicht op prestaties, een verantwoordelijkheid voor het Rijk om de kwaliteit te bewaken en een veld dat zich staande probeert te houden. Daar moet dus wat aan gedaan worden. Evenzeer is het goed te benadrukken dat, hoewel vrijheid van onderwijs prominent in de grondwet staat, er wel degelijk ruimte ligt voor de centrale overheid om veel sterker te sturen dan recent het geval was. De historische beschouwing liet zien dat de overheid dat bijvoorbeeld in de jaren tachtig ook deed.

   ⇨ Dit IBO concludeert dat artikel 23 uit de grondwet geen belemmering is voor het Rijk om een sterkere regierol op zich te nemen. De overheid heeft deze in het verleden ook nadrukkelijker gepakt. Tegelijkertijd moet worden gerealiseerd dat 'Den Haag' niet alles op kan lossen en dat gezamenlijk eigenaarschap - van de sector en politiek - op de opdracht om het onderwijs beter te maken intact blijft.

Op dit moment is een sturingsmix ontstaan die niet het beste uit het onderwijsstelsel naar boven haalt. Paragraaf 5.2 gaat in op beleidsmaatregelen die het huidige sturingsmodel beter kunnen laten functioneren. Daarna worden voor twee sturingsfilosofieën verdergaande beleidsrichtingen geschetst die inconsistenties in sturing kunnen verkleinen en daarmee beleidseffectiviteit kunnen vergroten.

5.2 STURINGSFILOSOFIEËN EN BELEID

Regie vanuit de overheid is onvermijdelijk; het Rijk is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. De overheid heeft de grondwettelijke plicht de deugdelijkheidseisen van het onderwijs te definiëren en het toezicht daarop te regelen. Dat vergt een invulling van, ten eerste, welke elementen onderdeel zouden moeten uitmaken van die deugdelijkheidseisen en, ten tweede, wat het minimale niveau is waaraan die elementen moeten voldoen.

Daarnaast vraagt een aantal vraagstukken om actieve bijsturing door de overheid vanwege het bestuursoverstijgende karakter; denk aan kansengelijkheid, het lerarentekort en passend onderwijs. Neem kansengelijkheid. Wanneer iedere ouder, iedere school, ieder bestuur, het beste voor zijn kind, zijn leerlingen, zijn scholen nastreeft, ontstaat onvermijdelijk ongelijkheid. Kinderen met assertieve, goed geïnformeerde en mobiele ouders komen terecht op betere scholen. En scholen en besturen met een gunstige populatie trekken makkelijker leraren aan dan scholen en besturen met een ongunstige populatie. Actieve overheidsinterventie is nodig om deze dynamiek tegen te gaan. Dat geldt in bredere zin bij vrijwel alle opgaven die boven het niveau van een individuele school of bestuur uitgaan.

Het huidige stelsel kenmerkt zich op papier door een grote mate van autonomie. Uitgangspunt is dat ouders (en kinderen) onderwijs mogen kiezen, bijvoorbeeld omdat dat onderwijs aansluit bij hun opvattingen. Een stelsel waarin besturen en schoolleiders zelf de keuzes kunnen maken die nodig zijn om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven, met ruimte voor lokale accenten en verschillen. Anderszins betekent het ook vrijheid om naar eigen overtuigingen te handelen, waarbij deze niet altijd met evidentie onderbouwd zijn en veel vrijheid zolang de ondergrens vanuit het toezicht gehaald wordt en eigen verantwoordelijkheid om daarboven verbeterslagen te maken. Zoals hoofdstuk 2 liet zien, hebben besturen een grote mate van autonomie. Dat uit zich ook in de instrumentkeuze van de overheid. Zo geeft de lumpsumbekostiging besturen veel ruimte in waar zij hun geld aan uitgeven en houdt de inspectie (bindend) toezicht op het naleven van een ondergrens aan kwaliteit.

In de praktijk stuurt de overheid bij, en vaak indirect. In hoofdstukken 3 en 4 werd gewezen op de vele tijdelijke subsidiestromen met eigen verantwoordingsmechanismen, de indirecte manier van sturen die het Rijk soms kiest om maar geen inbreuk te maken op autonomie, en het systeem van lumpsum en aanvullende bekostigingsregelingen waar geen directe voorwaarden aan besteding kunnen worden gesteld. Deze uitkomsten kunnen mogelijk mede verklaard worden door diverse knelpunten die effectieve sturing in de weg staan, zie hoofdstuk 4. Zolang er geen heldere doelen zijn én een goed zicht op prestaties ontbreekt, is sturing überhaupt lastig. De verleiding kan dan ontstaan om meer op instrumenten en inzet van middelen te sturen dan op uitkomsten, om meer via indirecte kanalen te sturen, of juist om 'om het bevoegd gezag heen' te sturen. Alle drie zien we gebeuren in de praktijk.

Om de werking van het huidige stelsel te verbeteren, zal een aantal verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Het huidige model, met een behoorlijke mate van autonomie, kan beter functioneren indien een aantal knelpunten wordt opgelost. Duidelijke doelen en rollen om te beginnen. Wat wil het Rijk bereiken met het onderwijs en wie heeft welke rol daarin, en hoe zorgt het Rijk dat deze doelen voldoende onderkend en gedragen worden door het veld? Ten tweede, zicht op prestaties. Presteert het stelsel naar behoren en is er dus ruimte om op enige afstand te blijven, of is actieve interventie gewenst? Pas als er goede gegevens zijn, kan hier een betekenisvolle keuze worden gemaakt. Stap drie, creëer de juiste prikkels, en stimuleer kwaliteitsbevorderend gedrag. Als je van ouders verwacht dat zij middels hun schoolkeuze scholen aanzetten tot onderwijsverbetering, borg dan dat ouders voldoende zicht hebben op de onderwijskwaliteit van scholen. En als we willen dat scholen het maximale halen uit alle leerlingen, stuur dan vanuit het toezicht niet alleen op de ondergrens. En tot slot, zorg dat alle actoren goed zijn toegerust op hun taak. Een goed functionerende kennisinfrastructuur, eisen aan het beroep en het omgaan met het lerarentekort, zowel kwantitatief als kwalitatief, zijn hierbij essentiële onderdelen.

Daarbij is het van essentieel belang voldoende aandacht te hebben voor de sturingsrelatie tussen Rijk en veld, en die consistent in te vullen. Waar het Rijk kiest voor een principal-steward relatie met het veld, moet aan de voorwaarden worden gewerkt om deze relatie te laten slagen. Dan gaat het met name om doelconsensus en vertrouwen, en vanuit een meer gelijkwaardige verhouding tot elkaar het gesprek over de benodigde wijzigingen aangaan. Zodat ook meer overeenstemming ontstaat over de doelen en richting van beleid en meer begrip voor ieders (verschillende) rol daarin. Op bepaalde aspecten is een principal-agentrelatie meer geëigend. Ook dan moet helder zijn wanneer dit het geval is en wat dan ieders rol en verantwoordelijkheid is. Zodat het voor iedereen helder wordt wanneer en waarom het Rijk een sterkere regierol pakt.

Afhankelijk van de sturingsfilosofie die iemand voorstaat, zijn maatregelen denkbaar die verder gaan dan het verbeteren van het huidige stelsel. Het spectrum aan sturingsfilosofieën loopt uiteen van een focus op zoveel mogelijk autonomie tot een model met actievere sturing vanuit de centrale overheid. We duiden de uitersten op dit spectrum aan als twee sturingsfilosofieën: 'gereguleerde zelfsturing' en 'actieve sturing vanuit de centrale overheid'. Deze representeren verschillende posities die je kunt aannemen ten aanzien van het eerdergenoemde sturingsdilemma en sluiten aan bij de linker- en rechterkant van de modellen voor sturing van Noordegraaf et al (2012), zie hoofdstuk 3. Deze sturingsfilosofieën zijn bedoeld om het denken over samenhangende beleidsmaatregelen te structureren, en zijn in de praktijk niet zo helder afgebakend. Zo zijn er vele gradaties tussen de beschreven mate van gereguleerde zelfsturing en actieve sturing te bedenken en zijn er ook extremere opties.

Gereguleerde zelfsturing
De gedachte achter deze filosofie – die ook ten grondslag ligt aan het huidige Nederlandse stelsel – is dat scholen en besturen zelf de ruimte moeten hebben om invulling te geven aan onderwijs naar eigen overtuiging. Doordat zij dichter bij de leerling in de klas staan, kunnen zij beter invullen wat nodig is om het beste uit iedere leerling te halen ongeacht achtergrond en kunnen. De overheid vertrouwt hier ook op. Ouders en kinderen zijn vrij om een school te kiezen die aansluit bij hun voorkeuren. Ouders zijn in staat om de school te kiezen die het beste doet voor hun kind. Het Rijk stuurt in dit model op het 'wat', scholen en besturen gaan volledig over het 'hoe'.

Beleidsmatig vertaalt zich dat in een overheid die de minimale wettelijke ondergrens voor onderwijskwaliteit bepaalt en handhaaft, maar verder vooral ruimte laat aan de onderwijsprofessional. Scholen zijn zelf het best in staat om te beoordelen welk beleid werkt en welk beleid ze breder in moeten zetten. Schoolbesturen worden vrijgelaten in de besteding van middelen, door zoveel mogelijk lumpsum te bekostigen. Besturen en scholen zorgen voor de beoogde herverdeling van middelen en eventueel benodigd maatwerk op leerlingniveau. Het faciliteren van samenwerking tussen scholen is hierbij een belangrijke rol voor het schoolbestuur. Op belangrijke onderdelen, zoals strategisch personeelsbeleid en professionalisering van schoolleiders, is deze samenwerking van belang.

De vrije schoolkeuze van ouders en kinderen stimuleert scholen tot het aanbieden van onderwijs van goede kwaliteit. Scholen of besturen bieden vanuit hun ideologie of overtuiging onderwijs aan. Zij kiezen daartoe zelf hun leraren en de te gebruiken leermiddelen. Door het voldoen aan de behoefte van ouders, trekken ze voldoende leerlingen aan om als school in stand te blijven. Scholen die weinig aansprekend zijn, zullen moeite hebben het hoofd boven water te houden. Op deze wijze worden goede scholen beloond.

Om deze filosofie goed te laten functioneren, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Dat blijkt in de praktijk lastig; zo is in Nederland bij veel autonome al jarenlang sprake van een dalende trend in onderwijsresultaten. Allereerst dienen scholen en besturen transparantie te bieden over gemaakte keuzes en resultaten. Onderzoek op basis van de PISA-resultaten laat dan ook zien dat 15-jarigen beter presteren in landen waar autonomie in de vormgeving van het onderwijs gepaard gaat met autonomie in de bestedingen, mits er ook een systeem is van goede, openbare verantwoording.[103] Daarnaast moeten onderwijsresultaten een belangrijke rol spelen in de afweging van ouders. Dat blijkt in de praktijk zo te zijn, maar reisafstand wordt ook als belangrijke factor meegewogen. Bovendien sturen hoogopgeleide ouders actiever op kwaliteit dan lager opgeleide

[103] OESO (2016). PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools.OECD Publishing: Parijs; OESO (2013). PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? OECD Publishing: Parijs.

ouders, wat de prikkel om te verbeteren voor scholen beperkt en kansenongelijkheid in de hand werkt.[104] Ook moet er sprake zijn van een reële keuze: als een stad of dorp zodanig klein is dat er maar één of twee scholen zijn, is er de facto nauwelijks ruimte om te stemmen met de voeten en daarmee kwaliteitsverbetering af te dwingen. Daarnaast moeten leraren, scholen en schoolleiders voldoende geëquipeerd zijn om kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen. Dat is niet zonder meer een gegeven.

Om de basiskwaliteit te garanderen is een actieve rol van de overheid bijvoorbeeld via het toezicht onvermijdelijk. Op deze manier kan worden ingegrepen als de basiskwaliteit van een bepaalde school niet op orde is, maar ook daarboven kunnen scholen/besturen worden gestimuleerd verbetering na te streven. Daarnaast kan de kansengelijkheid onder druk komen te staan wanneer er geen actieve sturing is vanuit de overheid. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen doordat hoogopgeleide ouders actiever sturen op de kwaliteit van het onderwijs aan hun kind dan lager opgeleide ouders. Of doordat scholen die het goed doen goede leraren aantrekken en daarmee blijvend beter presteren. Of het kan zo zijn dat scholen met minder uitdagende populaties het beter doen en daarmee een scheiding tussen scholen ontstaat.

Actieve sturing op kwaliteit vanuit de centrale overheid
In de filosofie van centrale sturing neemt het Rijk meer regie, vanuit de gedachte dat de kwaliteit van onderwijs dermate belangrijk is dat daar actieve sturing op groepen voor nodig is. Daarbij speelt dat niet alle scholen en besturen zelf voldoende in staat zijn kwaliteit en/of kansengelijkheid te borgen, of door ouders onvoldoende worden geprikkeld zich te verbeteren. Behalve sturen op het 'wat', geeft het Rijk deels ook invulling aan de wijze waarop die doelen worden nagestreefd (het 'hoe') door scholen. Beleidsmatig betekent dit dat het Rijk op basis van het zicht op prestaties sturingsinstrumentarium inzet waar het onderwijsstelsel onbevredigende resultaten aflevert en gebaat is bij regie van het Rijk. Het Rijk kan er ook voor zorgen dat er meer sprake gaat zijn van samenwerking tussen scholen, waar het maatschappelijk belang het schoolbelang ontstijgt. Bijvoorbeeld bij het verminderen van het lerarentekort, door het borgen van meer solidariteit en allocatie.

Met betrekking tot bekostiging kan bijvoorbeeld bij de verdeling van OAB de voorwaarde worden gesteld dat bij de besteding van de middelen wordt gekozen uit wetenschappelijk bewezen lesmethodes. Of door het wettelijke borgen van de kwaliteit van leraren en schoolleiders, alsook de bijscholing en de lerarenopleidingen. Het betekent ook dat het toezicht zich niet beperkt tot het naleven van de minimumeisen, maar door als 'kritische vriend' te opereren en handvatten te geven voor onderwijsverbetering ook stimulerend werkt ten aanzien van prestaties van scholen die al over de lat zijn.

5.3 BELEIDSOPTIES

Tabel 2 brengt concrete opties voor beleid in beeld, gericht op ofwel het verbeteren van de huidige situatie (de middelste kolom) ofwel het sterker bewegen richting een van de twee sturingsfilosofieën (de buitenste kolommen). Binnen alle kolommen worden de opties gestructureerd langs de vier elementen voor effectieve sturing. Er is een aantal opties dat in de huidige situatie wenselijk is, bijvoorbeeld omdat ze tegenstrijdige prikkels wegnemen of tot extra informatie leiden; deze zijn opgenomen in de middelste kolom. Daarnaast zijn sommige maatregelen op zichzelf niet direct onder een sturingsfilosofie te scharen, maar hangt het af van de precieze invulling waar de maatregel hoort. Zo is meten van prestaties stap één, maar is de echte vraag

[104] Borghans, L., B. Golsteyn en U. Zölitz (2015). Parental preferences for primary school characteristics, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 15 (1), pag. 85-117.

wat je vervolgens met de resultaten doet. Waar relevant wordt dat toegelicht in de tabel. Maatregelen die (mede) aangrijpen op kansengelijkheid zijn gemarkeerd met het superscript [K].

De beleidsopties zijn veelal uitgewerkt in beleidsfiches, zie bijlage 1. In die fiches worden maatregelen, hun (beoogde) effect, de noodzakelijke stappen om tot uitvoering te komen en de budgettaire gevolgen nader omschreven. Beleidsopties moeten ook vooral zo worden gezien: als opties. De fiches schetsen een mogelijke oplossing (en soms ook meerdere) voor het voorliggende beleidsvraagstuk, maar in de praktijk zijn ook andere oplossingen denkbaar. Waar empirische evidentie over de effectiviteit van maatregelen beschikbaar is, is deze zoveel mogelijk opgenomen in de fiches. Voor sommige maatregelen is echter geen empirisch bewijs beschikbaar, daar is de onderbouwing meer theoretisch van aard. Daarnaast kennen sommige maatregelen een (forse) budgettaire intensivering. Of deze maatregelen daarmee het invoeren waard zijn, vergt politieke weging (die ook breder kan gaan dan alleen het onderwijs). Tot slot is er nog geen uitvoeringstoets op de maatregelen uitgevoerd en zijn de maatregelen wat betreft uitvoeringslast ook niet in samenhang bekeken.

Dit IBO kent, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is, geen besparingsvariant. Hierdoor kan bij lezing van de beleidsrichtingen het beeld ontstaan dat een grote investering nodig is in het onderwijs om deze te bekostigen. Dit kan, maar is niet per se het geval: budgettaire consequenties kunnen ook (deels) uit bestaande middelen worden bekostigd, of via ombuigingen op de OCW-begroting. Wel geldt: hoe groter de kosten van maatregelen, hoe lastiger ze in te passen zijn.

Heldere doelen zijn in iedere sturingsfilosofie wenselijk. Dat schept duidelijkheid voor de betrokken actoren en dient als toetssteen voor beleid. Hóe die doelen precies worden ingevuld is een tweede. Een minimale variant, passend bij de filosofie van gereguleerde zelfsturing, is het definiëren van de minimale set vaardigheden die leerlingen geacht worden te beheersen na het verlaten van school. Wil de overheid verder gaan, dan kan het de doelen verbreden (breder dan de basisvaardigheden) en gedetailleerder invullen (bijvoorbeeld naast einddoelen ook tussentijdse doelen voor leerlingen opnemen). In beide gevallen is het zaak deze doelen niet alleen te definieren, maar ook te borgen dat ze worden gedragen door het veld. Daar valt nog het nodige te winnen. Zo bestaan er nu referentieniveaus, maar deze hangen onvoldoende samen met de verplichte kerndoelen en examenprogramma's, wat effectief toezicht bemoeilijkt. Daarnaast worden de referentieniveaus niet door het hele veld ervaren als een norm waarnaar gestreefd moet worden.

Hetzelfde geldt voor zicht op prestaties. Een voldoende frequent zicht op prestaties is in beide filosofieën van belang. In het meer op autonomie gerichte model kan zicht op prestaties de centrale overheid het vertrouwen geven om de handen wat meer op de rug te houden. Zicht op prestaties is ook los van de rol van de overheid van belang als katalysator van onderwijskwaliteit: het extra inzicht in prestaties faciliteert het leren over effectieve onderwijsmethoden, informeert ouders en maakt het benchmarken van schoolprestaties mogelijk. Zicht op prestaties vraagt om een aantal extra indicatoren. Zonder onderling vergelijkbare resultaten uit de doorstroomtoets in het po is landelijk niet goed te beoordelen of het po voldoende presteert op de cognitieve vaardigheden. Op andere onderdelen van onderwijskwaliteit, zoals kansengelijkheid en sociaal welbevinden, ontbreekt het zicht geheel. Schoolbesturen en scholen kunnen de informatie gebruiken om te zorgen dat de prestaties op het juiste niveau zijn. Bij actievere meer centrale sturing kan de extra data als stuur- en verantwoordingsinstrument informeren.

Bij gebruik van de data moet vooraf duidelijkheid zijn over de doelen. Het doel van een toets beïnvloedt namelijk de kwaliteit van de toets. Leerlingen doen harder hun best voor een

toets die voor hen meetelt. Bij toetsen die gebruikt worden om leraren en scholen te vergelijken, ontstaat het risico van '*teaching to the test*'. Overheid en veld zullen daarom bij de aanvullende inzet op het transparant maken van resultaten, altijd expliciet moeten zijn hoe de resultaten benut gaan worden, en een aanpak moeten volgen die mogelijk perverse effecten voorkomt. Daarnaast kan (meer) toetsen meer druk op kinderen leggen. Uiteindelijk is het aan overheid en veld om zoveel mogelijk te doen om leerlingen zich op een gezonde wijze te kunnen laten ontwikkelen.

De rol die bekostiging en toezicht spelen – die de prikkels voor actoren beïnvloeden – verschilt per filosofie. De kern van bekostiging in een filosofie van gereguleerde zelfsturing, met zoveel mogelijk autonomie bij het schoolbestuur (in het huidige stelsel) of school, is maximale bestedingsvrijheid. Middelen worden zonder specifieke voorwaarden aan bestedingsdoelen ter beschikking gesteld – de huidige lumpsum past hierbij. De onderwijsbehoefte en daarmee de financieringsbehoefte verschilt wel per leerling. Om kansenongelijkheid tegen te gaan kan worden gekozen voor een systeem waarin de bekostiging beter aansluit bij deze onderwijsbehoefte van een specifieke leerling. De werkgroep schetst een variant en raadt aan hier een onderzoek naar te doen. Aan de andere kant van het spectrum vertrouwt de overheid juist meer op geoormerkte middelen: middelen waaraan verplichte bestedingsdoelen zijn gekoppeld. Voorts kan vanuit het oogpunt van doelmatigheid worden gekozen de kleinescholentoeslag af te schaffen; dit staat overigens los van een specifieke sturingsfilosofie. Toezicht zou zich in een wereld van gereguleerde zelfsturing met name moeten richten op het naleven van de wettelijke deugdelijkheidseisen waarbij die eisen wel aangescherpt zouden kunnen worden. Daarmee ligt er vooral ruimte om te bewegen richting een actievere invulling van de rol van toezicht die ook boven de ondergrens aangrijpt en impuls geeft. Bijvoorbeeld door vaker op (alle) scholen langs te gaan en meer gradaties aan te brengen in hun oordelen (anders dan alleen (zeer) zwak of voldoende), zodat ouders beters geïnformeerde keuzes kunnen maken en scholen sterker worden geprikkeld tot verbetering van de onderwijskwaliteit.

Het is zaak dat actoren zijn toegerust op hun taak: personeel, leermiddelen, ondersteuning en huisvesting moeten kwalitatief en kwantitatief op orde zijn. Dit vraagt om een lerende sector waar optimaal gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis over interventies en aanpakken en waar voortdurend wordt gewerkt aan professionalisering via heldere eisen aan de beroepsgroepen. Er moeten voldoende leraren en schoolleiders zijn die op de goede plaats werken. Op het vlak van bijscholingsaanbod, ondersteuning en leermiddelen lijkt in algemene zin het nodige te winnen qua transparantie. Maatregelen zien vooral op het harmoniseren en in beeld brengen van kwaliteitskeurmerken. Dit bevordert de werking van de markt voor bijscholing, ondersteuning en leermiddelen. Voor maatregelen op het vlak van huisvesting wordt verwezen naar het IBO Onderwijshuisvesting Funderend onderwijs.

Tot slot onderstreept dit IBO de mogelijke impact van uitstel van het selectiemoment voor het VO. Vroege selectie – in het Nederlandse onderwijsstelsel krijgen leerlingen al op 12-jarige leeftijd een schooladvies – draagt bij aan kansenongelijkheid (Onderwijsraad, 2021). Een herziening van het stelsel is daarmee van grote bijdrage aan de kansengelijkheid. Deze beleidsrichting hangt niet per se samen met een van de sturing filosofieën hierboven, maar acht de werkgroep het overwegen waard. De werkgroep stelt voor dat deze optie verder wordt uitgewerkt met aandacht voor de uitvoering zodat de consequenties van een dergelijke ingreep die met enige regelmaat wordt voorgesteld inzichtelijk zijn. Zodat op termijn een bewuste keuze mogelijk is gezien de benodigde stelselwijziging.

Tabel 2: overzicht beleidsopties

RICHTING MEER ACTIEVE CENTRALE STURING	**HOE DAN OOK DOEN**	**RICHTING MEER GEREGULEERDE ZELFSTURING**
1. Heldere doelen		
• Doelen op detailniveau en vaststellen curriculum.	• Verduidelijking referentieniveaus	• Wettelijke ondergrens op basisvereisten.
2. Zicht op prestaties		
• Het Rijk gebruikt de beschikbaar te komen informatie om actief te interveniëren.	• Kernindicatoren kansengelijkheid identificeren (fiche 1)[K] • Meten burgerschap, welbevinden en metacognitieve vaardigheden (fiche 2) • Uniformering eindtoets po (fiche 3) • Leerlingvolgsysteem in het vo	• De beschikbaar komende informatie is primair informatie voor scholen; zij kunnen deze naar eigen inzicht gebruiken.
3. De juiste prikkels		
• Verhogen budget aanpak onderwijsachterstanden (fiches 5, 9)[K] • Gerichtere inzet onderwijsachterstandsmiddelen (fiche 6)[K] • Instrument voor permanente gerichte financiering (fiche 7)	**Bekostiging** • Structurele middelen voor structureel beleid • Tijdelijke kwaliteitsimpuls slechtpresterende scholen (fiche 8) • Afschaffen kleineschoolentoeslag (fiche 10)	• Lumpsum • Populatiebekostiging (fiches 4, 9)[K]
• Meer differentiatie in inspectieoordelen (fiche 11) Aanscherpen eisen onderwijs in den brede (fiche 12)	**Toezicht** • Inspectie bezoekt alle scholen (fiche 11)	• Bewaken ondergrens • Aanscherpen naleving absolute ondergrens (fiche 12)[K]
4. Toegeruste actoren		
• Betere arbeidsvoorwaarden op scholen met veel kwetsbare leerlingen (via subsidie) (fiche 13)[K] • Differentiatie beloning leraren naar opleidingsniveau (fiche 14) • Minimumaandeel wo-leraren in het po (fiche 16) • Minister PVO voert CAO-overleg namens werkgevers in het funderend onderwijs (fiche 17) • Verbeteren allocatie leraren (fiche 18)[K] • Maximale groepsgrootte scholen in het po met veel kwetsbare leerlingen (fiche 19)[K]	**Leraren** • Verhogen lerarensalarissen in combinatie met betere doorgroeimogelijkheden (fiche 15) • Meer tijd voor schoolontwikkeling op teamniveau (fiche 20) • Versterken differentiatievaardigheden leraren (fiche 21)[K]	• Betere arbeidsvoorwaarden op scholen met veel kwetsbare leerlingen (via aanvullende bekostiging) (fiche 13)[K] • Ruimte in onderwijstijd (fiche 29)
• Sturing op curriculum lerarenopleiding (fiche 22)	**Lerarenopleidingen**	
• Borgen van professionalisering schoolleiders (fiche 25)	**Schoolleiders**	• (Deel) bekostiging direct naar scholen in plaats van besturen (fiche 23) • Opt-out scholen uit besturen (fiche 24)
	Leermiddelenmarkt • Invoeren keurmerk bijscholingsaanbod (fiche 26) • Invoeren keurmerk (digitale) lesmethoden (fiche 27)	
• Schoolondersteuning directer onder het ministerie van OCW hangen.	**Ondersteuningsstructuur** • Invoeren keurmerk onderwijsondersteuning (fiche 28)	• Landelijke organisatie voor schoolondersteuning instellen, in combinatie met bevordering *capacity building* in de school.
Stelsel	Uitstel selectiemoment vo (fiche 30)[K]	

[K] Deze maatregel is (mede) gericht op het bevorderen van kansengelijkheid.

6. Bijlagen

BIJLAGE 1 – BELEIDSOPTIES

Optie	Titel	Pagina
1	Kernindicatoren kansengelijkheid	56
2	Monitoringsinstrument burgerschap, welbevinden en executieve vaardigheden	57
3	Uniformering eindtoets PO	59
4	Meer impact van middelen door populatiebekostiging	61
5	Verhogen budget voor aanpakken onderwijsachterstanden in po en vo	63
6	Gerichtere inzet onderwijsachterstandsmiddelen	65
7	Instrument voor permanente gerichte financiering	67
8	Tijdelijke kwaliteitsimpuls slechtpresterende scholen	69
9	Onderwijsbekostiging	70
10	Afschaffen kleinescholentoeslag	74
11	Inspectie bezoekt alle scholen en geeft meer gedifferentieerde oordelen	75
12	Aanscherpen eisen onderwijskwaliteit en naleving behalen absolute ondergrens	77
13	Betere arbeidsvoorwaarden op scholen met relatief veel kwetsbare leerlingen	79
14	Differentiatie beloning leraren naar opleidingsniveau	81
15	Verhogen lerarensalarissen in combinatie met betere doorgroeimogelijkheden	83
16	Minimumaandeel WO-opgeleide leerkrachten in het po	85
17	Minister PVO voert Cao-overleg namens werkgevers in het funderend onderwijs	87
18	Verbeteren allocatie leraren binnen steden of regio's	89
19	Maximale groepsgrootte op scholen in het po met relatief veel kwetsbare leerlingen	91
20	Meer tijd voor schoolontwikkeling op teamniveau	93
21	Versterken differentiatievaardigheden leraren	95
22	Sturing op curriculum lerarenopleidingen	97
23	(Deel) bekostiging (en verantwoordelijkheden) naar scholen in plaats van besturen	100
24	Opt-out scholen uit besturen	104
25	Borgen van professionalisering schoolleiders	107
26	Invoeren keurmerk bijscholingsaanbod	109
27	Invoeren keurmerk (digitale) lesmethoden	110
28	Invoeren keurmerk private onderwijsondersteuning	112
29	Ruimte in onderwijstijd	113
30	Uitstel selectiemoment vo	117

BELEIDSOPTIE 1: KERNINDICATOREN KANSENGELIJKHEID

OMSCHRIJVING

Sectoroverstijgend een aantal kernindicatoren afspreken aan de hand waarvan we uitkomsten van extra middelen (vrijgemaakt in het CA) en de ontwikkelingen op kansengelijkheid gedurende lange tijd kunnen volgen.

RATIONALE

- Kansengelijkheid in het onderwijs gaat over gelijke kansen voor elk kind om, ongeacht achtergrondkenmerken, zijn potentie ten volle te ontplooien.
- Het gaat er om dat onderwijs een toegevoegde waarde heeft in het leven van kinderen en dat er geen (formele of informele) drempels voor leerlingen zijn in het onderwijssysteem op basis van de achtergrond van een leerling.
- Om kansengelijkheid te bevorderen, is het van belang om de onderwijsloopbanen van leerlingen als uitgangspunt te nemen en niet de prestaties binnen onderwijssectoren. Juist de overgangen in het onderwijs zijn een risicovol moment voor ongelijkheid in de onderwijsloopbanen.
- Voor de verdeling van middelen (ter bevordering) van kansengelijkheid worden vaak verschillende doelgroepdefinities per onderwijssector en/of maatregel gehanteerd. Om leerlingen te kunnen volgen over onderwijssectoren moet echter worden uitgegaan van herkenbare groepen leerlingen over de onderwijsloopbaan. De ontwikkeling van sectoroverstijgende kernindicatoren kan hier een bijdrage aan leveren.
- Kernindicatoren zijn allereerst op stelselniveau, maar kunnen ook gebruikt worden als benchmark voor scholen zelf, om te weten waar ze staan op het thema kansengelijkheid en wat beter kan. Bij voorkeur worden de kernindicatoren daarom ook opgenomen in het NCO.

EFFECTEN

- Betere monitoring en evaluatie van kansengelijkheid en de (effecten van) maatregelen die door het Rijk worden genomen om de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen.
- Bewustwording en inzicht in het kansengelijkheidsvraagstuk, zowel op sector- als op schoolniveau.
- Kansenongelijkheid is vrij constant en er is geen 'easy fix' die op korte termijn grote bewegingen in zal zetten. Langdurige monitoring is nodig om meerjarige trends in beeld te kunnen brengen.

UITVOERING

Het ligt voor de hand dat de definities van kernindicatoren aansluiten bij het dashboard kansengelijkheid; het huidige instrument om kansengelijkheid op stelselniveau te monitoren[105]. In het dashboard worden groepen leerlingen vergeleken op basis van de opleiding van hun ouders. Op die manier ontstaat er een continue lijn in de monitoring van kansengelijkheid op stelstelniveau.

Op dit moment wordt bekeken hoe het dashboard kan worden uitgebreid en verbeterd. Op basis van het herziene dashboard kunnen kernindicatoren worden gedefinieerd (voor eind 2022). Dit kan vervolgens worden vertaald in indicatoren voor scholen, en – indien gewenst - een aanpassing van het NCO zodat scholen op een laagdrempelige manier gebruik kunnen maken van de indicatoren (in de loop van 2023).

Bij het uitwerken van het dashboard en indicatoren kan samenwerking gezocht worden met VWS in het kader van brede welvaart en gezondheidsverschillen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
*Opzetten Dashboard**	+0,02				
Doorontwikkeling indicatoren CBS	+0,04				
Uitbreiding NCO-indicatoren	+0,06				
Extra kosten NCO		+1	+1	+1	+1
Jaarlijkse update dashboard		0,03	0,03	0,03	0,03

*Hierbij gaan we er van uit dat er gebruik gemaakt kan worden van een bestaand dashboard. Het bouwen van een nieuw dashboard kost meer.

[105] Zie OCW in cijfers (link).

BELEIDSOPTIE 2: MONITORINGSINSTRUMENT BURGERSCHAP, WELBEVINDEN EN EXECUTIEVE VAARDIGHEDEN

OMSCHRIJVING	Een monitoringsinstrument (inclusief meetbare indicatoren) ontwikkelen om de ontwikkeling van leerlingen op de thema's burgerschap, welbevinden en executieve vaardigheden te volgen. Het monitoringsinstrument zal ingevuld worden op het niveau van een school en gekoppeld worden aan het leerlingvolgsysteem. De data wordt landelijk verzameld om ook een landelijk beeld te kunnen geven. De data wordt jaarlijks uitgevraagd om het beeld over tijd te kunnen vormen.
RATIONALE	• De samenleving vraagt van scholen om kinderen op te leiden tot burgers die kunnen functioneren in een democratische samenleving. • Leerlingen gaan naar school om te leren en zichzelf te ontwikkelen. Dit lukt het beste als leerlingen goed in hun vel zitten en zich veilig voelen. • Ook een goede beheersing van executieve vaardigheden is een voorwaarde om tot leren te komen. Executieve vaardigheden zijn bijvoorbeeld in belangrijke mate voorspellend voor een succesvolle (school)loopbaan. • Er is op dit moment echter beperkt inzicht in de ontwikkeling van burgerschapscompetenties. En de brede ontwikkeling van leerlingen wordt op dit moment niet systematisch en periodiek onderzocht. • Ook wordt vaak bij bevindingen rond basisvaardigheden verwezen naar de niet gemeten factoren welbevinden en executieve vaardigheden. De relatie tussen de prestaties op de 'hardere' en 'zachtere' factoren kan door beide te meten worden ontsloten, en de balans in de erkenning van de brede opdracht van het onderwijs kan worden verbeterd. • Door hier met de ontwikkeling van een monitoringsinstrument ook voor scholen zelf meer inzicht in te creëren, weten zij beter waar ze staan (en wat er eventueel beter kan). Ook kunnen ze via benchmarking van elkaar leren en ook richting ouders beter inzichtelijk maken wat ze op dit vlak te bieden hebben.
EFFECTEN	• Meer en beter inzicht in het welbevinden van leerlingen, de ontwikkeling van hun executieve vaardigheden en burgerschapsvaardigheden. • Door het inzichtelijk maken van het niveau van burgerschap, welbevinden en executieve vaardigheden, weten scholen beter waar ze staan en wat er beter kan. Scholen kunnen deze kennis gebruiken om hun beleid van verder vorm te geven en de onderwijskwaliteit te verbeteren. Ook kunnen ze via benchmarking van elkaar leren en ook richting ouders beter inzichtelijk maken wat ze op dit vlak te bieden hebben. • Ook krijgen scholen zicht op of er afruilen zijn tussen de inzet op cognitieve vaardigheden en welbevinden/executief en zo ja hoe en waar deze opspelen. • De ontwikkeling van een monitoringsinstrument op de bredere opdracht van het onderwijs helpt ook voor het landelijk beeld. Op basis van dit landelijke beeld kan *evidence informed* beleid gevormd worden. • De balans tussen 'focus op de kern/basisvaardigheden' en 'de brede opdracht van het onderwijs' wordt verbeterd, in elk geval in beeld en visie (met mogelijk verandering van inzet op scholen tot gevolg).

UITVOERING	• Als eerste stap worden indicatoren ontwikkeld voor burgerschap, welbevinden en executieve vaardigheden. Voor burgerschap kan worden aangesloten bij wat het NRO nu doet. Via NRO wordt onderzoek uitgezet om:
	  ○ Meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling, het niveau en de spreiding van burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten in het po, vo en mbo.
	  ○ Meer inzicht te krijgen in de invloed van schoolkenmerken op het bevorderen van burgerschapscompetenties.
	  ○ Meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van aanpakken en methoden voor burgerschap.
	Voor welbevinden kan worden aangesloten bij trajecten die VWS kent.
	• Als tweede stap worden deze indicatoren samengebracht in een monitoringsinstrument, die op leerlingniveau kan worden uitgevraagd (gekoppeld aan het LVS) en op schoolniveau en landelijk niveau inzicht biedt.
	• Als derde zal een partij worden gecontracteerd om deze informatie periodiek gelijktijdig met LVS uit te vragen en hierover een monitoringsrapportage op te stellen.
	• Scholen worden verplicht mee te werken aan deze uitvraag door dit vast te leggen.

- Het uitvoeren van het onderzoek vergt twee jaar. Vanaf schooljaar 2024/2025 kan gestart worden met de uitvraag.
- Voor participatie in nationale en internationale peilingsonderzoeken op het gebied van burgerschap is meer onderzoek nodig om inzicht te krijgen de ontwikkelingen van burgerschapsvaardigheden, sociaal welbevinden en executieve functies op schoolniveau. Uitkomsten van dit onderzoek kunnen de opmaat bieden voor de ontwikkeling van een instrument, bijvoorbeeld een dashboard in Vensters voor Verantwoording en/of Scholen op de Kaart.

De uitkomsten van het onderzoek bieden een opmaat voor het uitbreiden van peilingsonderzoeken op deze thema's om een landelijk beeld van de ontwikkelingen hierop te kunnen volgen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Doorontwikkeling vensters
Om de data te verwerken en met scholen te delen moeten de vensters doorontwikkeld worden. Hier kan incidenteel een bedrag van 0,5 mln. voor vrijgemaakt worden (niet weergegeven in de tabel).

Burgerschap
Voor de ondersteuningsstructuur burgerschap is reeds structureel geld beschikbaar gesteld vanuit het coalitieakkoord (4 mln. per jaar).

Welbevinden & executieve vaardigheden
a. Een incidenteel bedrag van 0,05 miljoen euro voor de inventarisatie. Dit komt overeen met de kosten van soortgelijke inventarisaties.

b. Indien op basis van de inventarisatie besloten wordt dat aanvullend onderzoek nodig is of bestaand onderzoek moet worden aangepast, is aanvullend budget nodig. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de keuzes die op dat vlak gemaakt worden, maar zal naar verwachting uitkomen op circa 1,5 mln. per jaar. Dat komt overeen met de kosten van een Peil-onderzoek in bijvoorbeeld het po, dat gebruikt wordt om tot een stelselbeeld te komen op bepaalde aandachtsgebied.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	2024	2025	2026	2027/struc
0,05	1,5	1,5	1,5	1,5

BELEIDSOPTIE 3: UNIFORMERING EINDTOETS PO

OMSCHRIJVING	Alle scholen worden verplicht om dezelfde eindtoets basisonderwijs af te nemen, om vergelijkbaarheid te borgen en weer een goed landelijk beeld te kunnen krijgen. Ook biedt het scholen zicht op waar hun school staat ten opzichte van het landelijk beeld/gelijksoortige scholen.
RATIONALE	• Na de invoering van de Wet Eindtoetsing po in 2015 werd afname van een eindtoets voor alle scholen verplicht, maar konden zij kiezen uit meerdere aanbieders. Door een gevarieerd aanbod aan eindtoetsen waren de resultaten van leerlingen een aantal jaren minder goed te vergelijken doordat er verschillende eindtoetsen op de markt werden toegelaten. Weliswaar zijn diverse stappen ondernomen om de eindtoetsen vergelijkbaarder te normeren (onder meer door een gezamenlijke set van vragen die in elke toets hetzelfde is), maar het stelsel blijft kwetsbaar. • Door terug te gaan naar één eindtoets is het makkelijker een eenduidig beeld te hebben van alle leerlingen en worden calculerende mechanismen bij scholen voorkomen. Inzichtelijker maken van landelijke verschillen kan een kwaliteitsprikkel zijn voor scholen. • Met één eindtoets voor het basisonderwijs is er eenduidige informatie over de beheersing van taal en rekenen bij alle leerlingen.
EFFECTEN	• Door alle leerlingen dezelfde toets te laten maken is er minder verstorende invloed van verschillen in afnamecondities. Er ontstaat tussen scholen een meer eenduidig beeld. • Uniformering zou wel betekenen dat de ene verplichte toets ook op één medium moet worden afgenomen: op alle scholen óf op papier óf digitaal. Bepaald moet worden hoe de nieuwe eindtoets eruitziet. Het kost enkele jaren om een nieuwe toets te ontwikkelen voor deze een betrouwbaar beeld geeft van de vaardigheden van leerlingen. • Scholen kunnen nu kiezen voor een toets die onderwijskundig gezien past bij hun leerlingen (bijv. visueel, taligheid, digitaal of papier). Als die keuze er niet meer is, brengt de toets de vaardigheid van leerlingen mogelijk minder goed in beeld. • Sturing op onderwijskwaliteit middels de beoordeling van leerresultaten van scholen door de inspectie en stelselinformatie over ontwikkeling van vaardigheden van leerlingen in Nederland wordt met één eindtoets eenvoudiger. De data kunnen vanaf het begin een bron zijn voor stelseltoezicht door de inspectie en verder stelselonderzoek. De data kunnen over drie jaar gebruikt worden door inspectie in haar instellingstoezicht – ervan uitgaande dat de nieuwe toetsinrichting een trendbreuk oplevert in de bruikbaarheid van de opbrengsten (deze zijn niet over de jaren heen vergelijkbaar, terwijl inspectie in oordelen altijd kijkt naar trend over drie jaar). • Er zijn momenteel vijf aanbieders van eindtoetsen met een erkenning voor 4 jaar. Deze erkenning loopt af na de eindtoets in het schooljaar 2026-2027. Dat is het moment dat deze maatregel ingevoerd kan worden. Als langer de tijd nodig is om de maatregel in te voeren (bijvoorbeeld vanwege het wetstraject), kan besloten worden de volgende erkenning voor een kortere periode af te geven. Het eerder intrekken van een erkenning is mogelijk in strijd met het recht van eigendom, waardoor toetsaanbieders op enigerlei wijze moeten worden gecompenseerd – mede omdat politieke besluitvorming recentelijk tegenovergesteld was. • Door het wegvallen van concurrentie zijn er minder prikkels voor innovatie of doorontwikkeling van de eindtoets en de toetsen van het leerlingvolgsysteem. Het invoeren van keuzevrijheid in 2014 heeft gezorgd voor een kwaliteitsimpuls bij alle eindtoetsen, ook de van overheidswege aangeboden toets.
UITVOERING	• Aanpassing wet en onderliggende amvb's (vergt reguliere procedure van twee jaar). • Aanpassing registratiesystemen DUO op inschrijvingen scholen voor eindtoetsen. • Invoering kan plaatsvinden na de eindtoets in het schooljaar 2025/2026. • DUO heeft geplande werkzaamheden in Q3 van 2023 voor het uitfaseren van de centrale eindtoets. Als er tot een uniforme eindtoets wordt besloten na dit moment betekent dat nieuw inregelwerk voor DUO.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	In de budgettaire tabel is ervan uitgegaan dat invoering plaatsvindt na de eindtoets in het schooljaar 2025/2026. Eerdere invoering is alleen mogelijk als aanbieders daarvoor financieel gecompenseerd worden. De besparing bestaat uit het vervallen van subsidies aan aanbieders van de toetsen.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2022	2023	2024	2025	2026	2027/struc
				-4,2	-4,2

BELEIDSOPTIE 4: MEER IMPACT VAN MIDDELEN DOOR POPULATIEBEKOSTIGING

OMSCHRIJVING

Naast leerlingaantallen worden ook leerlingkenmerken een integraal onderdeel van de basisbekostigingsformule in het primair onderwijs (en mogelijk het voortgezet onderwijs). De OAB-middelen worden dus samengevoegd met de basisbekostiging tot één budget. Hierbij zijn twee uitvoeringen mogelijk: 1. aansluiten bij de huidige systematiek en 2. directer aansluiten bij individuele leerlingkenmerken op basis van de individuele onderwijsscores (zonder/met lagere drempelwaardes in de achterliggende systematiek). Ook wordt onderzoek in gang gezet om scherp te krijgen wat een juiste verdeling van de middelen is en daarmee hoe de parameters in de bekostigingsformule eruit komen te zien.

RATIONALE

Niet elk type leerling kost evenveel voor een school. In de huidige bekostigingssystematiek krijgt een school voor elke leerling hetzelfde bedrag, waarbij wel onderscheid wordt gemaakt naar schoolsoort, en is er een extra bekostiging voor onder andere onderwijsachterstanden (OAB).[106] Het totale OAB-budget is nu echter separaat gebudgetteerd. Ook komen in de berekening van het OAB-budget per school diverse drempelwaardes voor. Dit kan betekenen dat een school geen aanspraak maakt op achterstandsmiddelen, terwijl een deel van de populatie wel degelijk uit achterstandsleerlingen bestaat. Wanneer de bekostiging per leerling niet voldoende aansluit bij de werkelijke kosten per leerling, ontstaat bovendien het risico dat scholen concurreren om (vooral) relatief kansrijke leerlingen binnen te halen.

Door de verdeling van middelen meer te baseren op de kenmerken van individuele leerlingen (dus zonder/met lagere drempelwaardes), sluit de bekostiging gemiddeld nauwkeuriger aan bij de leerlingpopulatie van een school en komt het geld beter terecht waar dat nodig is. Ook neemt de prikkel af om te concurreren om kansrijke leerlingen wanneer de bekostiging per leerling goed is ingericht. Door OAB-middelen integraal onderdeel te maken van de basisbekostiging, wordt de financiering van achterstandbeleid op macroniveau mogelijk stabieler.

EFFECTEN

- De maatregel heeft op zichzelf geen effect op het totale onderwijsbudget, maar ziet louter op een betere verdeling tussen scholen.[107]
- Wanneer parameters in de bekostigingsformule worden aangepast, vindt een herverdeling tussen scholen plaats. Sommige scholen gaan erop vooruit, andere scholen gaan erop achteruit. Omdat de bekostiging in doorsnee beter aansluit bij de onderwijsbehoeften per school, valt per saldo (macro gezien) een positief effect op onderwijskwaliteit te verwachten.
- Indien drempelwaardes volledig worden losgelaten, kan het budget versnipperen. Waar nu nog 41% van de po-scholen aanspraak maakt op achterstandsmiddelen, neemt dit zonder drempels toe tot 97%.
- Beter rekening houden met verschillen in daadwerkelijke kosten tussen typen leerlingen, stelt scholen beter in staat het onderwijs te bieden dat verschillende typen leerlingen nodig hebben. Dit verkleint bovendien eventuele financiële prikkels om achterstandsleerlingen te weren. Beide helpen kansenongelijkheid te verkleinen.
- Financiële risico's voor scholen veranderen. Tegenover de instroom van achterstandsleerlingen staat een adequate(re) bekostiging. Daarnaast wordt de bekostiging voor scholen minder voorspelbaar, omdat die afhankelijk wordt van meer (lastig te voorspellen) factoren.
- Het financiële risico neemt mogelijk toe doordat de leerlingspecifieke middelen niet langer afzonderlijk gebudgetteerd zijn. Het risico voor de schatkist wordt beheerst doordat tegenvallers in leerlingaantallen en/of -gewichten in lijn met de huidige begrotingsregels in beginsel gedekt worden in de OCW-begroting (cf. de systematiek die wordt gehanteerd bij de huidige referentieraming).
- In de periode 2012-2019 kende de OAB-regeling leegloop, een deel van de werkgroep ziet dat risico ook bij deze vormgeving.
- OAB-middelen worden integraal onderdeel van de basisbekostiging; er wordt in de communicatie dus geen beoogd bestedingsdoel meer meegegeven. De (ervaren) autonomie van scholen en besturen neemt hierdoor mogelijk licht toe. Wel neemt het in-

[106] Zie Brochure vereenvoudiging bekostiging po (link).
[107] Fiche 24 ziet op een verhoging van het budget voor Onderwijsachterstandbeleid.

	zicht van scholen af in welk aandeel van hun bekostiging voor het tegengaan van onderwijsachterstanden is bedoeld. Dit geeft scholen minder handvatten om hier het gesprek over aan te gaan, bijvoorbeeld met hun bestuur, waardoor meer ruimte voor besturen ontstaat om de middelen aan andere doeleinden/scholen te besteden.
UITVOERING	Financiering op basis van leerlinggewicht vergt twee stukjes informatie: 1. Een betrouwbare maatstaf voor leerlingkenmerken, al dan niet geaggregeerd naar schoolniveau. Dit wordt momenteel gemeten via de CBS-indicator (ten behoeve van OAB). 2. Inzicht in de optimale verdeling van de beschikbare middelen over verschillende typen leerlingen. In de huidige bekostigingsformule wordt €711 per punt achterstandsscore uitgekeerd. Dit bedrag is niet nader onderbouwd. <u>Invoering op korte termijn</u> Deze aanpassing in de onderwijsbekostiging is op relatief korte termijn in te voeren door de uitgangspunten onder 1 en 2 hierboven te hanteren (gebruik van de CBS-indicator en een bedrag van €711). Als gekozen wordt voor optie 1 uit de omschrijving, verandert hiermee aanvankelijk niets aan de verdeling van middelen over scholen. <u>Invoering op middellange termijn</u> Idealiter wordt de aanpassing van de bekostigingsformule aangegrepen om de essentiële parameters (gewichtverschillen tussen leerlingen, drempelwaardes in de bekostigingsformule) te herijken. Dit vergt het in gang zetten van onderzoek. Er zal in beeld moeten worden gebracht of/hoe de CBS-indicator en de meting hiervan kunnen worden aangescherpt; dergelijk onderzoek is reeds voorzien voor 2024. <u>Herijking</u> Om te voorkomen dat de bekostiging na verloop van tijd niet meer aansluit bij veranderende onderwijsbehoeften, dienen de relevante parameters (de gewichtverschillen tussen leerlingen) regulier herijkt te worden.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	De overgang naar financiering op basis van leerlinggewicht is in beginsel budgetneutraal.

BELEIDSOPTIE 5: VERHOGEN BUDGET VOOR AANPAKKEN ONDERWIJSACHTERSTANDEN IN PO EN VO

OMSCHRIJVING	Verhoging van budget voor onderwijsachterstanden, in po naar niveau 2012 en in vo budget evenredig ophogen, en de doelgroep mogelijk bijpassend verhogen.
RATIONALE	• In het po is het budget voor onderwijsachterstanden tussen 2012 en 2019 behoorlijk gedaald, onder meer doordat het opleidingsniveau van ouders is gestegen en er daardoor minder leerlingen een (hoog) gewicht kregen toegekend onder de gewichtenregeling. In 2019 is deze daling van het budget gestopt, omdat sindsdien de CBS-indicator wordt gebruikt en er jaarlijks een vast budget verdeeld wordt onder scholen en gemeenten op basis van deze CBS-indicator. • De kansenongelijkheid, afgemeten aan de samenhang tussen SES en onderwijsprestaties, is tussen 2012 en 2019 echter alleen maar verder toegenomen (zie inspectierapporten vanaf 2017 en zie ook het IBO Onderwijsachterstandenbeleid). Kortom: het budget hiervoor daalde, terwijl de problematiek toenam. Deze beleidsoptie repareert dit door het budget voor onderwijsachterstanden in po te verhogen naar het niveau van 2012[108]. Ook voor vo wordt het budget verhoogd, in lijn met de ophoging voor po. • Een deel van deze ophoging is reeds onderdeel van de plannen van dit kabinet, maar niet voldoende om po en vo op gelijk niveau te brengen. Uit analyses van het IBO Onderwijsachterstanden (2017) blijkt dat extra ondersteuning voor leerlingen met een risico op achterstanden gedurende de hele schoolloopbaan nodig en effectief is. Immers, de achtergrondkenmerken die ten grondslag liggen aan het risico op een onderwijsachterstand wijzigen niet per definitie gedurende de onderwijsloopbaan van leerlingen. Om de doelmatigheid van de middelen te vergroten, is daarom voor het vo een indicator ontwikkeld die aansluit bij de indicator in het po. De vernieuwde vo-indicator zal – naar steven – met ingang van 2024 van kracht worden.
EFFECTEN	• Met extra OAB-budget kunnen scholen gerichte en bij hun populatie passende interventies/aanpakken uitvoeren, zodat ook leerlingen die opgroeien in een kansarme omgeving, hun talenten optimaal kunnen ontplooien. Door scholen bovendien te stimuleren om deze middelen in te zetten voor bewezen effectieve interventies (zie optie 43), wordt de kans vergroot dat dit effect ook daadwerkelijk wordt bereikt. Daarbij gebruiken we tevens nieuwe inzichten die opgedaan worden in lopend onderzoek naar effecten van beleid en *evidence-based* interventies.[109] • Daarnaast blijft flankerend beleid in po van kracht en breiden we dit beleid uit naar vo, daarbij aansluitend op netwerken en kennisdeling die plaatsvinden in het kader van het NP Onderwijs en straks 'Ontwikkelkracht' (uit Nationaal Groeifonds). Dat houdt in dat we doorgaan met het toegankelijk maken van kennis over 'wat werkt' en met verdere professionalisering van scholen en leraren als het gaat om onderwijsachterstanden. Ook dragen beide bij aan de effectiviteit van interventies/aanpakken die scholen met dit budget uitvoeren. • Uiteindelijk is het doel dat leerlingen, en in het bijzonder specifieke aandachtsgroepen, een passende onderwijsloopbaan hebben, op een hoger vaardigheidsniveau uitstromen en een betere sociaaleconomische positie krijgen. Op het niveau van maatschappij & economie kan daarmee worden bijgedragen aan een betere benutting van potentieel, kansengelijkheid/sociale rechtvaardigheid, redzaamheid en economische groei. • Afhankelijk van de keuzes voor interventies/aanpakken en het lerarentekort in de regio bestaat er een risico dat scholen de extra middelen niet op korte termijn in kunnen zetten. Aanpak op het lerarentekort blijft dus noodzakelijk, waarbij deze extra middelen ook in evenwicht met de arbeidsmarkttoelage moeten worden ingezet. • Zeker op scholen waar veel onderwijsachterstanden voorkomen, is vaker sprake van een stapeling van problematiek, zoals problemen met de onderwijskwaliteit of moeilijk te vervullen vacatures. Dat laatste proberen we nu al tegen te gaan met een arbeidsmarkttoelage, zodat tot een meer gelijke verdeling van het personeel gekomen kan worden. De verwachting is dat een groter OAB-budget positief bijdraagt aan de leerresultaten van kinderen en aan het werkklimaat. Meer armslag kan weer leiden tot minder ervaren werkdruk.

[108] De keuze voor 2012 volgt uit de toename van de kansenongelijkheid. Het OAB-budget is tussen 2012-2019 flink afgenomen, omdat het gekoppeld was aan het opleidingsniveau van de ouder. Hierdoor nam de doelgroep die extra ondersteuning nodig had op papier af, terwijl kansenongelijkheid in de uitkomsten tegelijkertijd toenam. Hoewel een correlatie niet per definitie een causaal verband is, is dit een aanwijzing dat de OAB-middelen eerder aan de lage kant zijn, dan aan de hoge kant. Dit laat onverlet dat er politiek gekozen kan worden voor een groter of kleiner budget. .

[109] Zie link.

UITVOERING

Het verhogen van het budget voor onderwijsachterstanden in po en vo is goed uitvoerbaar. Daarbij moet wel worden meegenomen dat de indicator voor onderwijsachterstanden momenteel in het vo wordt vernieuwd. De vernieuwde vo-indicator zal met ingang van 2024 van kracht worden.

Bestaande regelingen met de huidige verdelingssystematiek kunnen worden verhoogd met beperkte uitvoeringsconsequenties. Dit vergt aanpassing van het bedrag per achterstandspunt en kan worden meegenomen bij de reguliere aanpassingsmomenten van de prijzen in de bekostiging. Voor verdeling van het budget kan ook een andere verdelingssystematiek gekozen worden. Afhankelijk van de systematiek heeft dit grotere uitvoeringsconsequenties. Grofweg zijn er drie opties om de verdelingssystematiek aan te passen:

1) een groter bedrag per achterstandspunt uitkeren (huidige systematiek): de huidige scholen die OAB-budget krijgen, ontvangen meer geld;
2) de drempel verlagen die een school moet halen om voor budget in aanmerking te komen (hoe hoog moet het aandeel achterstandsleerlingen op een school zijn): scholen met een iets minder grote achterstandspopulatie, die voorheen (net) geen geld ontvingen, ontvangen nu ook OAB-budget;
3) de doelgroep vergroten. Nu is de doelgroep gesteld op 15%: scholen krijgen budget voor de 15% leerlingen met het grootste risico op achterstand. Door de doelgroep te verruimen, ontvangen scholen met iets minder 'zware' achterstandspopulatie ook budget, en zullen de huidige OAB-scholen waarschijnlijk een grotere doelgroep hebben en meer budget ontvangen.

Het bedrag per achterstandspunt verhogen vergt geen extra aanpassing voor de uitvoering. De uitvoeringsconsequenties voor DUO zijn bij optie 2 en 3 groter en ze vergen een aanpassing van het besluit bekostiging (AMvB). Aangezien de afname van het OAB-budget tussen 2012 en 2019 gepaard ging met een afname van de doelgroep, kan ervoor gekozen worden om bij een correctie hierop ook de doelgroep weer te verruimen (optie 3). Het is wel belangrijk dat bij een verruiming van de doelgroep ook extra budget wordt vrijgemaakt voor OAB omdat er anders een kleiner bedrag per achterstandspunt overblijft. Zonder aanpassingen aan de drempel kan dit tot meer versnippering van middelen leiden onder scholen (zie fiche 9, optie B: budgetneutrale verschuiving van lumpsum naar OAB).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Dit betreft verhoging van het budget voor onderwijsachterstanden. Voor het po wordt dit teruggebracht naar het historisch niveau in 2012, met varianten voor in- (A) en exclusief (B) correcties voor loon- en prijsbijstelling. Voor het vo zijn er drie varianten: het ophogen van het budget in lijn met po naar 2012 inclusief loon- en prijsbijstelling (A), naar 2012 exclusief loon- en prijsbijstelling (B) en naar het huidige budget (C).

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027 /struc
A. Budget po en vo verhogen naar 2012 incl. LPO	**0**	**502**	**502**	**502**	**502**
A. Po verhogen naar 2012 incl. LPO*	0	241	241	241	241
A. Vo verhogen naar po 2012 incl. LPO**	0	261	261	261	261
B. Budget po en vo verhogen naar 2012 excl. LPO	**0**	**157**	**157**	**157**	**157**
B. Po verhogen naar 2012 excl. LPO*	0	36	36	36	36
B. Vo verhogen naar po 2012 excl. LPO**	0	121	121	121	121
C. Budget vo verhogen naar po**	**0**	**97**	**97**	**97**	**97**

* In 2012 was het budget circa € 410 miljoen, waar dit in 2022 € 374 miljoen is. Daar zijn de verschillen in prijspeilen en toename door loon- en prijsbijstelling niet in meegenomen. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd was het budget in 2012 € 615 op prijspeil 2022, een verschil van € 241 miljoen met 2022.
** Met het regeerakkoord is er € 105 miljoen beschikbaar gekomen voor het ophogen van het budget voor onderwijsachterstanden vo. Dit budget is al meegenomen in/in minder gebracht op de reeks.

BELEIDSOPTIE 6: GERICHTERE INZET ONDERWIJSACHTERSTANDSMIDDELEN

OMSCHRIJVING	De OAB-middelen zijn onderdeel van de lumpsum en besturen zijn vrij in de verdeling van deze middelen over scholen. Deze maatregel beoogt deze middelen gerichter in te zetten via communicatie, professionalisering en kennisdeling van schoolleiders en leraren, en verantwoording. Richting scholen (po, vo) wordt gecommuniceerd dat en hoe zij hun OAB-middelen kunnen besteden aan bewezen effectieve interventies. Scholen worden geacht hun keuzes met betrekking tot de inzet van OAB-middelen ook in het digitale verantwoordingsysteem XBRL te verantwoorden.
RATIONALE	Verantwoording van OAB-middelen zorgt ervoor dat scholen doelbewuster omgaan met hun geld. Sturen op verantwoording van deze middelen is alleen zinvol als ook wordt gestuurd op de keuzes van scholen hoe de middelen in te zetten. Dit wordt gedaan door scholen te vragen om deze middelen alleen in te zetten voor financiering van bewezen effectieve interventies. Hiertoe wordt de bestaande lijst met effectieve interventies geüpdatet. Er is namelijk veel onderzoek beschikbaar over wat werkt om onderwijsachterstanden terug te dringen. Tegelijk geldt ook dat de effectiviteit sterk afhangt van de mate waarin interventies worden uitgevoerd als bedoeld. Daarom wordt ook gekozen voor verdere communicatie/kennisdeling over een kader van effectieve interventies en voor verdere professionalisering van leraren en schoolleiders. Verdere professionalisering draagt tevens bij aan de motivatie om onderbouwde interventies in te zetten. De ervaringen met de menukaart bij het NP Onderwijs ondersteunen het bovenstaande: scholen waarderen dat een duidelijk kader wordt geboden, en geven aan gerichter/ bewuster na te denken over hun interventiekeuze.
EFFECTEN	• Doelgerichtere besteding van de middelen door scholen, mits schoolleiders en leraren voldoende kennis hebben van 'wat werkt' en deze kennis ook weten toe te passen in de dagelijkse praktijk. • Bewustwording bij scholen (besturen, schoolleiders, leraren) en stakeholders (MR, Raad van Toezicht) van deze extra middelen en de keuzes die zij daarbij hebben. • Versterking van *evidence informed* werken, en daarmee van de professionaliteit van schoolleider en scholen. Dit effect is tevens een randvoorwaarde voor het toepassen van de interventies als bedoeld, zodat verwachte effecten optreden. • Mogelijk inperking van de *ervaren* beleidsruimte bij scholen; de feitelijke beleidsruimte verandert niet. • Het is de bedoeling dat scholen de middelen inzetten voor bewezen effectieve interventies. De middelen kunnen echter niet worden teruggevorderd als ze anders binnen de lumpsum besteed zijn. Het alternatief is gerichte financiering (zie fiche 7). • Een extra administratieve last bij scholen voor het invullen van XBRL. Afhankelijk van de invulling is de extra last beperkt (op bestuursniveau) of groter (op schoolniveau, zoals bij NP Onderwijs). Gezien de omvang van de middelen is deze extra administratieve last te rechtvaardigen.
UITVOERING	• De uitvoering zit vooral in het aanpassen van de regelingen voor bekostiging (voor po en vo), aanpassing van XBRL door DUO en communicatie richting scholen. Extra controle op verantwoordingsdata door DUO zou ook kunnen leiden tot extra kosten, deze kosten zijn hier niet vermeld. De inzet van DUO wordt vanuit het totale takenpakket van DUO bezien. • Er bestaat al een lijst van bewezen effectieve interventies voor het terugdringen van onderwijsachterstanden (Toolkit van EEF). Deze lijst is gebaseerd op Angelsaksisch onderzoek. Daarom wordt in samenwerking met wetenschappers, veldpartijen en scholen deze lijst doorontwikkeld en waar nodig aangepast en aangevuld naar de context van Nederlandse scholen. Een dergelijke doorontwikkeling vindt momenteel plaats van de menukaart die voor het NP Onderwijs is ontwikkeld. Daarop kan worden aangesloten.

Voor de beoogde verdere professionalisering en kennisdeling kan eveneens op al lopende projecten worden aangesloten.110 Aanvullend zou er een (meerjarig) onderzoek kunnen worden gedaan binnen de Nederlandse context.

- Voor het NP Onderwijs verantwoorden scholen zich inmiddels via XBRL. In overleg met DUO moet worden nagegaan welke aanpassingen hierin nodig zijn voor verantwoording over besteding van de OAB-middelen. Op dit moment vindt er nog geen accountantscontrole plaats op de input die uitgevraagd is in XBRL. Hier wordt op de lange termijn wel aan gewerkt, maar nog niet duidelijk is per wanneer dat mogelijk is.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Toelichting tabel

- 0,50 - Kosten voor eenmalige communicatie richting scholen (via RO.nl, via nieuwsbrieven en e.d.), en voor aanpassen van XBRL door DUO. Om de kwaliteit van de ingevulde data te borgen en te verbeteren is het nodig om extra communicatie in te zetten.
- 0,50 - Eenmalige kosten voor doorontwikkeling en aanpassing/ aanvulling van de huidige lijst van effectieve interventies (Toolkit EEF).
- 1 mln. - Kosten voor verdere professionalisering en kennisdeling van schoolleiders en leraren (via een R&D programma Onderwijsachterstanden en via activiteiten van de Kenniscommunity).

Deze bedragen zijn mede gebaseerd op ervaringen met het NP Onderwijs.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	2024	2025	2026	2027/struc
0,50	0	0	0	0
0,50	0	0	0	0
1	1	1	1	1

[110] De Kenniscommunity (waaraan alle onderwijspartijen deelnemen) die voor het NP Onderwijs in het leven is geroepen. Daarnaast is er meer specifiek voor OAB, het R&D programma Onderwijsachterstanden in het po.

BELEIDSOPTIE 7: INSTRUMENT VOOR PERMANENTE GERICHTE FINANCIERING

OMSCHRIJVING	De overheid schrijft voor (een deel van) de financiering van schoolbesturen voor aan welk doel deze middelen dienen te worden besteed. Voorbeelden van financiering voor specifieke doelen zijn: verbetering basisvaardigheden, NPO-middelen. Er worden keuzes gemaakt op nationaal niveau door bijvoorbeeld gedurende een aantal jaar via een gedeelte van de financiering te sturen op een beperkt aantal onderwerpen. In de huidige wetgeving zijn er, in afwijking van de basisbekostiging, twee mogelijkheden: een aanvullende bekostiging of een subsidie. Een aanvullende bekostiging is gekoppeld aan een doel, maar nog wel vrij te besteden (denk aan de prestatieboxmiddelen uit het vorige coalitieakkoord). Het is dan wel de bedoeling dat het ingezet wordt voor dat doel, maar het is niet afdwingbaar. Alternatief op dit moment is een subsidie. Een subsidie moet aangevraagd worden en daarover kan verantwoording worden gevraagd (en teruggevorderd worden al het niet conform de regeling is besteed). Een instrument daartussen dat de voordelen combineert (geen aanvraag, maar wel gericht en terugvorderingsmogelijkheid) vergt nieuwe wetgeving.
RATIONALE	• Scholen worden voor het grootste deel bekostigd via de lumpsum. De Rijksoverheid heeft daarbij geen zeggenschap over hoe de financiële middelen door scholen worden besteed. • Gerichte financiering middels een nieuw bekostigingsinstrument maakt het mogelijk om als Rijksoverheid meer te sturen op ambities die zij belangrijk acht. • Consistente sturing op een beperkt aantal onderwerpen zou kunnen helpen om tot betere prestaties te komen op deze onderwerpen. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van extra middelen voor het verbeteren van de basisvaardigheden. • Onderwerpen die voor de hand liggen zijn onderwijsachterstandsmiddelen of prestatiebekostiging voor verbetering basisvaardigheden.
EFFECTEN	• Gerichte financiering zorgt voor minder beleidsruimte voor besturen (zie ook Onderwijsraad, 2018) en meer mogelijkheden voor de Rijksoverheid om te sturen op onderwijs. • Schoolbesturen zullen middelen meer gaan inzetten in lijn met de thema's die het Rijk belangrijk vindt. • Oormerken leidt tot beter inzicht in de besteding van onderwijsgeld, mits er ook sprake is van stevige verantwoording over de middelen. • Omdat de lumpsum wordt verminderd, zijn er minder mogelijkheden voor besturen om in te spelen op lokale en leerlingspecifieke omstandigheden. • Administratieve lasten nemen naar waarschijnlijkheid toe. Er moeten gescheiden financieringsstromen worden bijgehouden. Schoolbesturen moeten per doel waarvoor geoormerkte financiering wordt verstrekt bijhouden hoeveel middelen daaraan zijn uitgegeven. • Overmatig gebruik van doelfinanciering kan ten koste gaan van de effectiviteit. Als er voor veel doelen tegelijk doelfinanciering is, zendt de overheid veel financiële prikkels uit en gaan onderwijsinstellingen selectieve keuzes maken. Er moet dus een goede balans zijn tussen doelfinanciering en reguliere lumpsumbekostiging. • De mate van consistentie en stabiliteit is belangrijk voor het realiseren van goed beleid op scholen, doelfinanciering zal voldoende langjarig moeten zijn om dit niet negatief te beïnvloeden. • De formulering van de doelen (input, output of *outcome*) heeft impact op de doelmatigheid. In beginsel is het sturen op uitkomsten het meest efficiënt, maar dat vergt wel dat uitkomsten goed geobserveerd kunnen worden._Dit vergt goed meetbare en objectief vast te stellen heldere doelen.
UITVOERING	• Middelen kunnen binnen de huidige wet- en regelgeving alleen met een doel worden verstrekt als aanvullende bekostiging of als subsidie. De maatregel vergt, als oormerking via de bekostiging moet gaan, aanpassingen in wet- en regelgeving. Het lijkt het meest logisch om een aanvullend bekostigingsinstrument te maken voor de geoormerkte middelen en de basisbekostiging intact te laten. Dat is in lijn met de logica vanuit de vereenvoudiging van de bekostiging: een neutrale en eenvoudige basis voor de

vaste lasten (personeelslasten en exploitatie) en aanvullende delen om instellingen aanvullend te bekostigen en te sturen op beleidsmatige doelen.
- Een wetswijzing vergt minimaal 2 jaar. Naast juridische wijzigingen in wet- en regelgeving, vergt deze maatregel inregelwerk bij DUO. Daarnaast vraagt de maatregel meer van de accountantscontrole, omdat de accountant zal moeten controleren aan welk beleidsdoel middelen exact zijn uitgegeven.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In principe is de maatregel budgetneutraal. Wel vraagt de maatregel inregelwerk bij DUO (= uitvoeringskosten) en extra inspanning van het interne en externe het toezicht. De kosten voor DUO worden voorlopig op 10 miljoen geraamd (het bedrag dat DUO als grove raming hanteert voor beleid met grote consequenties voor de uitvoering). De kosten komen hoger uit indien scholen gecompenseerd worden voor de extra administratieve lasten (zoals de extra accountantskosten en personele inzet).

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
0	0	5	10	10	10

BELEIDSOPTIE 8: TIJDELIJKE KWALITEITSIMPULS SLECHTPRESTERENDE SCHOLEN

OMSCHRIJVING	Scholen krijgen (tijdelijk) extra bekostiging als de prestaties onder een bepaald niveau liggen, zodat een impuls aan de onderwijskwaliteit kan worden gegeven. Hierbij wordt ook ondersteuning geboden. Bij onvoldoende verbetering treedt aangescherpt toezicht in werking.
RATIONALE	Van scholen die onder een bepaald niveau presteren, is het wenselijk dat zij hun resultaten snel verbeteren. Het daartoe beschikbaar stellen van (tijdelijke) financiële middelen kan het benodigde aanpassingsproces versnellen of vergemakkelijken. Daarbij is het wel zaak voorwaarden aan deze vorm van financiering te stellen om te voorkomen dat de middelen een beloning voor slechte prestaties worden.
EFFECTEN	• Financiële middelen worden gericht ingezet zodat scholen voldoende middelen hebben of gestimuleerd worden om te werken aan het verbeteren van de prestaties van hun leerlingen. • Voorwaarde voor deze tijdelijke kwaliteitsimpuls is beter inzicht in de prestaties van scholen op schoolniveau en de mogelijkheid om scores tussen scholen te vergelijken. Dit inzicht kan voor bredere doeleinden worden ingezet. • Door scholen tijdelijk extra bekostiging te verstrekken voor een kwaliteitsimpuls kunnen slechter presterende scholen zich verbeteren door extra (financiële) ondersteuning. Het ligt voor de hand om hier een tijdelijke impuls van te maken en dit te combineren met extra toezicht en ondersteuning, omdat het anders een beloning voor slechte prestaties zou kunnen zijn. • Door het gebruik van toetsgegevens voor bekostiging ontstaat er een risico op versmalling van de focus van de school. Ook kunnen er perverse prikkels ontstaan: scholen kunnen met het oog op het verkrijgen van extra financiële middelen bepaalde leerlingen bewust wel of niet laten aannemen op school, laten doubleren of laten deelnemen aan eindtoetsen. • Mogelijke negatieve effecten kunnen deels worden beperkt door de hoogte van de bekostiging af te laten hangen van de mate van slecht of goed presteren (geen harde knip). • Verschillen tussen scholen kunnen kleiner worden omdat de scholen met minder goede prestaties extra geld ontvangen om bijvoorbeeld leerkrachten aan te trekken.
UITVOERING	Tot op heden is er nog geen indicator die schoolprestaties goed in beeld brengt. Als het bijvoorbeeld gaat om prestatiegegevens van leerlingen, dan is daarvoor nodig dat er een betrouwbare, uniforme toetsing plaatsvindt (meerdere meetmomenten, gecombineerde methoden, bijvoorbeeld observatiegegevens). Dit vergt wijziging van wet- en regelgeving, toetsontwikkeling, uitvoering door de scholen en verwerken van de gegevens door uitvoeringsorganisaties. Er is de afgelopen periode door OCW verkend hoe zo'n indicator eruit zou kunnen zien op basis van het bestaande toetsinstrumentarium. De technische uitwerking komt uit op: ○ PO: referentieniveaus taal en rekenen op leerlingniveau (evt. in combinatie met eindtoetsscores), corrigeren voor leerlingkenmerken, aggregeren tot schoolscore. ○ VO: eindexamencijfers Nederlands en Wiskunde op leerlingniveau, corrigeren voor leerlingkenmerken, per schoolsoort aggregeren tot schoolscore. ○ Om tot betrouwbare data te komen met deze nieuwe indicatoren, is een periode van drie jaar dataverzameling nodig. Na het opstellen van de indicator zal een verdeelmodel gekozen moeten worden. Daarbij kan de verdeling verder worden uitgewerkt en moet bepaald worden voor welke periode de score (en de bekostiging) moet worden vastgezet. Dit vergt aanpassing van de bekostigingssystemen van DUO en leidt dit tot extra uitvoeringslasten.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Bovenstaande optie gaat over de manier waarop middelen verdeeld worden. Er kan gekozen worden voor budgetneutrale varianten of voor extensiverings- of intensiveringsvarianten. Hierbij raadt de IBO-werkgroep aan om onderzoek hiernaar zo snel mogelijk uit te zetten en af te ronden voor de volgende kabinetsperiode. Voor deze aanpassing moeten de bekostigingssystemen van DUO worden aangepast. Dit heeft een hoge impact op de uitvoering en de kosten die hiervoor geschat worden bedragen (structureel) €10 miljoen per jaar.

BELEIDSOPTIE 9: ONDERWIJSBEKOSTIGING

OMSCHRIJVING	Onderwijsbekostiging kan op verschillende manieren worden ingericht. Het doel van dit fiche is om verschillende varianten van bekostiging uiteen te zetten die een gerichte werking hebben en (schaarse) middelen daar brengen waar ze het hardste nodig zijn. Daadwerkelijke keuzes wat betreft budgettair beslag en sturingsmechanisme (zie ook fiche 7) hebben nog een vervolgtraject nodig. In deze beleidsopties zijn drie verschillende varianten uitgewerkt. Hiervoor is ook nader onderzoek nodig. De IBO werkgroep raadt aan om zo snel mogelijk dit onderzoek uit te zetten en af te ronden voor de volgende kabinetsperiode. Dit fiche is geschreven van uit het perspectief van het po en vo. Het pro, sbo en (v)so worden buiten beschouwing gelaten. <u>Optie A: Populatiebekostiging</u> Niet elk type leerling kost evenveel voor een school. Populatiebekostiging houdt rekening met kenmerken van leerlingen op individueel niveau waardoor onderwijsgeld gerichter verdeeld wordt. De populatiebekostiging kan op allerlei manieren worden ingezet, afhankelijk van op welke kenmerken van de populatie (gemeten in indicatoren) de bekostiging zich richt. Met populatiebekostiging kunnen naast leerlingenaantallen ook leerlingenkenmerken – indien voorspelbaar en betrouwbaar - integraal onderdeel van de bekostiging worden. De huidige lumpsum is een vorm van populatiebekostiging: hierbij gaat het alleen om de aantallen, daarbovenop ontvangen scholen die hiervoor in aanmerking komen OAB-middelen (zie optie b). <u>Optie B: OAB-bekostiging</u> Net als populatiebekostiging houdt de bestaande onderwijsachterstandenbeleid (OAB)-bekostiging rekening met kenmerken van leerlingen. In het geval van de huidige OAB-bekostiging is dit op basis van het risico van leerlingen op onderwijsachterstanden. In tegenstelling tot populatiebekostiging wordt OAB-bekostiging op school- of gemeenteniveau berekend (op basis van een bestaande CBS-indicator[111]), dit kan ook op basis van andere kenmerken worden ingevuld passend bij de doelstelling die wordt nagestreefd. De OAB-bekostigingsmiddelen worden verdeeld via de lumpsum. <u>Voorkeursoptie C: Combinatie van basis- en populatiebekostiging en de tijdelijke kwaliteitsimpuls (fiche 8)</u> Om de negatieve gevolgen van bovenstaande opties te beperken en de positieve gevolgen te behouden, wordt in dit fiche ook een combinatie van bovenstaande opties uitgewerkt en de tijdelijke kwaliteitsimpuls uit fiche 8: het herstructureren van de onderwijsbekostiging zodat deze bestaat uit een combinatie van basisbekostiging, populatiebekostiging en de tijdelijke bekostiging voor een kwaliteitsimpuls.
RATIONALE	Niet elk type leerling kost evenveel voor een school. In de huidige bekostigingssystematiek krijgt een school voor elke leerling hetzelfde bedrag waarbij wel sprake is van differentiatie naar schoolsoort; daarbovenop zijn er aanvullende bekostigingsregelingen voor specifieke beleidsdoelstellingen zoals kansengelijkheid (OAB). De maatregelen in dit fiche hebben het doel om de bekostiging gerichter te verdelen, zodat de bekostiging per leerling beter de daadwerkelijke kosten van een leerling weerspiegelt, of zodat er bewust ongelijker verdeeld wordt om gelijke kansen te bereiken of zodat de bekostiging gelinkt wordt aan prestaties van een school. De afzonderlijke opties uit dit fiche kunnen voor verschillende doeleinden worden ingezet. Populatiebekostiging kan bijvoorbeeld worden ingevoerd om onderwijsachterstanden terug te dringen door de bekostiging te linken aan het risico op een onderwijsachterstand op individueel niveau. Er is dan geen apart budget voor onderwijsachterstanden meer nodig. Maar ook door andere kenmerken (bijvoorbeeld ondersteuningsbehoeften zoals hoogbegaafdheid) mee te nemen kan de bekostiging beter aansluiten bij de daadwerkelijke kosten. Binnen de

[111] Met deze indicator berekent het CBS voor alle peuters van 2,5 tot 4 jaar en alle basisschoolleerlingen een onderwijsscore. Deze onderwijsscores worden opgeteld tot achterstandsscores per school en per gemeente. Op basis hiervan verdeelt OCW het onderwijsachterstandenbudget over de scholen en gemeenten.

huidige bekostiging kan geschoven worden tussen het onderwijsachterstandenbudget en basisbekostiging. De huidige CBS-indicator kan ook aangepast worden.
Ook de manier van financieren kan per optie op meerdere manieren worden ingevuld. Het verhogen van de OAB-middelen kan bijvoorbeeld door extra middelen in te zetten (zie fiche 5), maar ook door de lumpsum evenredig te verlagen waardoor het budget-neutraal plaatsvindt (waarbij nader onderzoek nodig is om te bepalen of dit tot de mogelijkheden behoort).
Voor alle opties geldt dat ze een zekere toename in onvoorspelbaarheid in de bekostiging met zich meebrengen omdat voor een groter deel van de bekostiging niet alleen het aantal leerlingen (voornaamste parameter huidige bekostigingssystematiek) maar ook het type leerling of de schoolprestaties van belang is voor het bepalen van de hoogte van de bekostiging.

EFFECTEN

Optie A: Populatiebekostiging

- Populatiebekostiging houdt beter rekening met de daadwerkelijke kosten voor een leerling.
- Als populatiebekostiging wordt ingezet op basis van het risico op onderwijsachterstanden op individueel niveau wordt de kans groter dat leerlingen die opgroeien in een kansarme omgeving hun talenten optimaal kunnen ontplooien, omdat er middelen gerichter beschikbaar zijn om deze leerlingen te helpen met deze ontplooiing.
- Afhankelijk van voor welke kenmerken populatiebekostiging wordt ingezet, moeten hier op leerling niveau voldoende betrouwbare gegevens voor beschikbaar zijn. Indien dit het geval is, kan de keuze gemaakt worden om het budget voor onderwijsachterstanden als aanvullende bekostiging aan te houden of onderdeel te maken van de basisbekostiging. Wanneer leerlingenkenmerken in de bekostiging worden meegenomen, vindt er een herverdeling tussen scholen plaats. Minder basisbekostiging voor scholen met minder doelgroepleerlingen zou kunnen leiden tot kwaliteitsdaling op deze scholen. Op macroniveau zou deze verschuiving van middelen kunnen leiden tot kwaliteitsverbetering, omdat het geld beter aansluit bij de onderwijsbehoeften op leerlingniveau. Er zijn echter geen signalen dat scholen met minder doelgroepleerlingen nu zeer ruim in hun financiële middelen zitten of de middelen ondoelmatig besteden.
- Door de bekostiging beter aan te laten sluiten bij de uitdagingen waar scholen voor staan om potentie maximaal te ontplooien, ook bij kansarmere populatie, wordt de prikkel verminderd om als school op (ouders van) 'makkelijke' populatie te mikken. Dit kan de segregatie tegengaan en kansengelijkheid bevorderen; dit geldt ook voor scenario B (OAB-bekostiging).
- Ook kan de extra bekostiging bij uitdagender populatie ruimte bieden een aantrekkelijker werkomgeving te creëren (bijvoorbeeld door meer ondersteuning), waardoor het ook aantrekkelijker wordt voor leraren om op deze scholen te werken. Dit kan bijdragen aan een betere allocatie van (schaarse) leraren.
- Populatiebekostiging heeft op zichzelf geen effect op het totale onderwijsbudget, maar ziet louter op een andere verdeling van het onderwijsbudget. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of herverdeling mogelijk is zonder bijvoorbeeld kwaliteitsdaling.

Optie B: OAB-bekostiging

- OAB is een vorm van populatiebekostiging, waarbij de gegevens geaggregeerd worden op schoolniveau. De gegevens die gezamenlijk de grootste voorspellende waarde hebben voor het risico op onderwijsachterstanden (CBS-indicator) zijn namelijk op leerlingniveau niet betrouwbaar, maar op schoolniveau wel.
- Als OAB-bekostiging wordt ingezet op basis van het risico op onderwijsachterstanden wordt de kans groter dat leerlingen op scholen in een kansarme omgeving hun talenten optimaal kunnen ontplooien, omdat er meer middelen beschikbaar zijn om deze leerlingen te helpen met deze ontplooiing.
- Door de inzet van OAB-bekostiging, is het voor scholen met veel doelgroepleerlingen mogelijk om de benodigde ondersteuning te bieden aan die leerlingen die dat nodig hebben en kan de kwaliteit op die scholen omhoog.
- Bij een verschuiving van lumpsum naar OAB-bekostiging zou minder basisbekostiging voor scholen met minder doelgroepleerlingen kunnen leiden tot kwaliteitsdaling

op deze scholen. Per saldo zou een verschuiving kunnen leiden tot kwaliteitsverbetering, omdat middelen beter aansluiten bij de onderwijsbehoeften op leerlingniveau.
- Echter, er zijn geen signalen dat niet-OAB-scholen het met minder budget kunnen stellen zonder in te boeten op kwaliteit (zie hierboven bij populatiebekostiging).

Voorkeursoptie C: Combinatie van basis-, populatie en prestatie bevorderende bekostiging (zie effecten opties A, B en fiche 8).

- Om de negatieve gevolgen van bovenstaande opties te beperken en de positieve gevolgen te behouden, ligt een combinatie voor de hand. Hierbij valt te denken aan een prikkelvrije basisbekostiging met daarbovenop middelen om beleidsdoelen te stimuleren:
  A. Scholen kunnen aanvullende middelen ontvangen voor de grotere uitdagingen waar zij voor staan middels een vorm van populatiebekostiging of OAB-bekostiging; dit kan bijvoorbeeld ingezet worden om kansengelijkheid te bevorderen.
  B. Scholen kunnen gestimuleerd worden goede prestaties te leveren doordat zij middelen ontvangen voor een tijdelijke kwaliteitsimpuls als de prestaties tegenvallen (fiche 8).
- In de huidige situatie bestaat de bekostiging uit basisbekostiging en OAB-bekostiging. Populatiebekostiging gericht op specifieke doelstellingen en de prestatiebekostiging zijn geen onderdeel van de huidige bekostigingssystematiek.
- Een volledige invoering van alleen basis-, populatie- of prestatie bevorderende bekostiging kan zorgen voor financiële tekorten en overschotten voor scholen aan de uiteinden van het spectrum. Een nadeel van middelen gerichter inzetten op achterstanden in kansengelijkheid is bijvoorbeeld dat een aantal scholen die goed presteren er op kwaliteit achteruit kan gaan doordat zij minder middelen ontvangen. Door dit te combineren met een deel prestatie belonende bekostiging kan dit ondervangen worden.
- Een goede balans in de combinatie van deze maatregelen kan dit voorkomen, waarvan de omvang afhangt van de percentages van de verschillende typen bekostiging.

UITVOERING

Optie A: Populatiebekostiging

Populatiebekostiging op basis van individueel niveau is mogelijk wanneer er betrouwbare, valide en complete gegevens zijn van het relevant kenmerk, hier is verder onderzoek voor nodig. Indien het bijvoorbeeld gaat om prestatiegegevens van leerlingen, dan is daarvoor nodig dat er een betrouwbare, uniforme toetsing plaatsvindt (meerdere meetmomenten, gecombineerde methoden, bijvoorbeeld observatiegegevens). Dit vergt wijziging van wet- en regelgeving, toetsontwikkeling, uitvoering door de scholen en verwerken van de gegevens door uitvoeringsorganisaties. Ook vergt dit aanpassing van de bekostigingssystemen van DUO en leidt dit tot extra uitvoeringslasten. Naast individuele gegevens is er ook inzicht nodig in de optimale verdeling van beschikbare middelen over verschillende typen leerlingen. Dit vergt nader onderzoek.

Op korte termijn is populatiebekostiging op leerlingenniveau, waarbij leerlingenkenmerken in de bekostiging worden opgenomen, niet mogelijk, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn op leerlingenniveau. Invoering op langere termijn, waarbij het onderwijsachterstandenbudget komt te vervallen en opgenomen wordt in de bekostiging, vergt twee soorten onderzoek. Allereerst zal in beeld moeten worden gebracht hoe de huidige CBS-indicator en de meting hiervan aangescherpt kunnen worden dat gegevens op leerlingenniveau bruikbaar zijn. Wanneer er een vast budget voor onderwijsachterstanden blijft (geïntegreerd in de bekostiging), zullen vervolgens de verschillen tussen leerlingen moeten worden vertaald in relatieve verschillen ten opzichte van elkaar en in de verdeling van het beschikbare budget. Als het aantal doelgroepkinderen zou stijgen ten opzichte van de basisstand, zou het relatieve bedrag dat beschikbaar is voor doelgroepkinderen stijgen, en zou het relatieve bedrag voor niet-doelgroepkinderen dalen en vice versa. Om aan te blijven sluiten bij de onderwijsbehoeften is het nodig om te blijven herijken. Ook kan op lange termijn gekozen worden het budget voor onderwijsachterstanden in de bekostiging op te nemen als open einde bekostiging.

Optie B: OAB-bekostiging

OAB-bekostiging wordt al gebruikt in de huidige systematiek. Er kan gekozen worden voor een andere verdeling van het OAB-budget, door een schuif tussen onderwijsachterstanden-budget en basisbekostiging of door een intensivering. Daarnaast kan de systematiek van de OAB-bekostiging aangepast worden, met of zonder gewijzigd OAB-budget. Afhankelijk van de systematiek heeft dit grotere uitvoeringsconsequenties. Grofweg zijn er drie opties om de verdelingssystematiek aan te passen:

1) een groter bedrag per achterstandspunt uitkeren (huidige systematiek): de huidige scholen die OAB-budget krijgen, ontvangen meer geld;
2) de drempel verlagen die een school moet halen om voor budget in aanmerking te komen (hoe hoog moet het aandeel achterstandsleerlingen op een school zijn): scholen met een iets minder grote achterstandspopulatie, die voorheen (net) geen geld ontvingen, ontvangen nu ook OAB-budget;
3) de doelgroep vergroten. Nu is de doelgroep gesteld op 15%: scholen krijgen budget voor de 15% leerlingen met het grootste risico op achterstand. Door de doelgroep te verruimen, ontvangen scholen met iets minder 'zware' achterstandspopulatie ook budget, en zullen de huidige OAB-scholen waarschijnlijk een grotere doelgroep hebben.

Afhankelijk van verschuiving van budget of een intensivering, heeft het aanpassen van de systematiek effecten op andere doelgroepen. Het bedrag per achterstandspunt verhogen vergt geen extra aanpassing voor de uitvoering. De uitvoeringsconsequenties voor DUO zijn bij optie 2 en 3 groter en ze vergen een aanpassing van het besluit bekostiging (AMvB). Ook geldt dat de indicator voor onderwijsachterstanden momenteel in het vo wordt vernieuwd. De vernieuwde vo-indicator zal met ingang van 2024 van kracht worden. In 2024 vindt er een herziening van de CBS-indicator in het po plaats.

<u>Voorkeursoptie C: Combinatie van basis- en populatiebekostiging (zie uitvoering opties A en B).</u>

Om tot een doeltreffende en doelmatige onderwijsbekostiging te komen die een gebalanceerde combinatie is van populatie- en basisbekostiging, moeten er nog een aantal stappen doorlopen worden.

Ten eerste moet er een doeltreffende en doelmatige verdeelsleutel bepaald worden voor de verschillende bekostigingsvarianten. Op dit moment kan deze verdeelsleutel nog niet bepaald worden omdat verder onderzoek nodig is naar de juiste balans tussen en toereikendheid van basis en populatiebekostiging en de tijdelijke kwaliteitsimpuls. Dit IBO raadt aan om dit onderzoek zo snel mogelijk uit te zetten. In deze combinatie-optie, heeft een vorm van populatiebekostiging de voorkeur boven bekostiging die gebruik maakt van gegevens die alleen op schoolniveau betrouwbaar zijn (optie B). Door betrouwbare gegevens op leerlingenniveau kan de bekostiging zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Deze data is op dit moment niet beschikbaar (zie uitvoering optie a van dit fiche). Indien een populatiebekostiging (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, kan er gekozen worden voor bekostiging met gegevens op schoolniveau. Vervolgens moet besloten worden of er een herverdeling plaatsvindt van de huidige lumpsum of dat er gekozen wordt voor een intensivering, waarvoor onderzoek naar de toereikendheid benodigd is. Ten derde moet er gekozen worden voor een sturingsmechanisme, via lumpsumbekostiging of via gerichte financiering (fiche 7 gaat hier nader op in).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Bovenstaande opties gaan over de manier waarop middelen verdeeld worden. Er kan gekozen worden voor budgetneutrale varianten of voor extensiverings- of intensiveringsvarianten. Hierbij raadt de IBO-werkgroep aan om dit onderzoek zo snel mogelijk uit te zetten en af te ronden voor de volgende kabinetsperiode.

Voor de uitvoeringskosten, zijn in ieder geval de volgende componenten relevant:

- Voor alle aanpassingen aan indicatoren geldt dat de bekostigingssystemen van DUO aangepast moeten worden, daarmee vallen deze maatregelen in de impactcategorie hoog.
- Voor populatiebekostiging waarbij gebruik gemaakt wordt van prestatiegegevens zijn er kosten voor aanvullende toetsing en examinering.

BELEIDSOPTIE 10: AFSCHAFFEN KLEINESCHOLENTOESLAG

OMSCHRIJVING

Het afschaffen van de kleinescholentoeslag.

RATIONALE

- De huidige kleine scholentoeslag (<150 leerlingen) is ook toegankelijk voor scholen in dichtbevolkte gebieden. Hier is voldoende ander aanbod.
- Daarnaast mogen schoolbesturen met meerdere scholen onder zich leerlingaantallen middelen, waardoor een bestuur met enkele kleine scholen gemiddeld genomen toch boven de opheffingsnorm kan uitkomen. Resultaat is dat meer kleine scholen blijven voortbestaan.
- Voor het borgen van de toegankelijkheid van het po in krimpgebieden is het hanteren van een verdelingsmaatstaf leerlingdichtheid anderzijds een uitlegbare keuze. Daar kan het bijdragen aan de leefbaarheid van een dorp, wanneer een andere school een of twee dorpen verderop ligt.
- In het vo is met de vereenvoudiging bekostiging een aanvullende bekostigingsregeling geïntroduceerd voor het behoud van onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden; in het po zou een vergelijkbare regeling kunnen worden geïntroduceerd.

EFFECTEN

- Kleine scholen hebben gemiddeld een hoger leerling-leraar ratio. Door het sluiten van de scholen, kunnen de leraren op een andere school gaan werken.
- Van kleine scholen is bekend dat er vaker kwaliteitsproblemen spelen. Het afschaffen van de toeslag heeft waarschijnlijk als gevolg dat de gemiddelde kwaliteit van scholen stijgt.
- Er is minder ruimte voor 'unieke scholen'. Bijvoorbeeld scholen voor leerlingen met een bepaalde geloofsovertuiging.

UITVOERING

Er zijn twee routes zijn mogelijk:

1) Aanpassen van de kleine scholentoeslag zodat deze alleen toegankelijk is voor scholen in dunbevolkte gebieden.
2) Schrappen van de kleine scholentoeslag.

Bij beide opties is een wetswijziging nodig. Invoering vergt daardoor drie jaar. Optie 1 vergt inregelcapaciteit bij DUO. De uitvoeringsconsequenties moeten nog worden berekend.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

Route 1: het aanpassen van de kleine scholentoeslag zodat deze alleen toegankelijk is voor scholen in dunbevolkte gebieden

De kleineschoolentoeslag wordt afhankelijk gemaakt van de opheffingsnorm. De opheffingsnorm van een basisschool per gemeente wordt bepaald aan de hand van het aantal 4-11-jarige per km^2. Als een gemeente dichtbevolkt is in die leeftijdscategorie is de opheffingsnorm hoger dan als een gemeente minder dichtbevolkt is. De gemeente Den Haag kent de hoogste dichtbevolktheid en heeft de maximale opheffingsnorm van 200, Schiermonnikoog en Vlieland zijn de meest dunbevolkte gemeenten en hebben de minimale opheffingsnorm van 23. In deze route krijgen scholen met een hogere opheffingsnorm dan de grens van de kleinescholentoeslag geen toeslag meer. Daarnaast wordt bij scholen met een opheffingsnorm onder de 150 en een opheffingsnorm die hoger is dan het aantal leerlingen de toeslag berekend op basis van de opheffingsnorm in plaats van het werkelijk aantal leerlingen. Bij scholen met een opheffingsnorm onder de 150 en een leerlingaantal boven de opheffingsnorm, wordt de toeslag berekend op basis van het aantal leerlingen.

2023	2024	2025	2026	2027/struc
			-25	-25

Route 2: Het schrappen van de kleineschoolentoeslag voor alle scholen

2023	2024	2025	2026	2027/struc
			-155	-155

BELEIDSOPTIE 11: INSPECTIE BEZOEKT ALLE SCHOLEN EN GEEFT MEER GEDIFFERENTIEERDE OORDELEN

OMSCHRIJVING	Op dit moment kunnen scholen het oordeel 'zeer zwak', 'onvoldoende' en 'voldoende' krijgen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie). Daarnaast kan het bestuur een aanvraag doen bij de inspectie om de school of opleiding als "goed" te kwalificeren of van een onafhankelijke jury het predicaat 'excellent' krijgen. In deze beleidsoptie zijn twee varianten uitgewerkt waarbij de Inspectie van het onderwijs naast het huidige risicogerichte toezicht ook elke 4 jaar of elk jaar iedere school bezoekt. Daarbij geeft de inspectie een gedifferentieerd oordeel af: onvoldoende, voldoende, goed of excellent.
RATIONALE	• Het overgrote gedeelte van de scholen en besturen voldoet aan de minimumeisen van de inspectie en ontvangt daarmee het predicaat voldoende. • Omdat het predicaat "goed" of "excellent" niet door de inspectie wordt uitgereikt bij een reguliere controle, hebben scholen geen directe prikkel vanuit de inspectie om beter te presteren dan "voldoende". • Deze beleidsmaatregel lost dat probleem op en maakt het mogelijk om een rijkere rapportage over scholen te geven. • Op dit moment worden scholen beperkt bezocht. Waarbij de inspectie vanuit het risicogericht toezicht een groot deel enkel op afstand inspecteert. • Waarbij het daadwerkelijke bezoek vaak is ingegeven door zorgen of door vrijwillige aanvraag van het predicaat excellent/goed. Daarmee is er voor de omvangrijke 'middenmoot' aan scholen maar beperkt input vanuit de inspectie over hoe het beter kan.
EFFECTEN	• Besturen en scholen worden direct en indirect geprikkeld om ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit verder verbetert, omdat zij naast het predicaat "(on)voldoende" ook het predicaat "goed" of "excellent" ontvangen van de inspectie. • Besturen en scholen worden gemotiveerd om hogere ambities te formuleren dan het voldoen aan de minimumeisen. Dit komt de algehele onderwijskwaliteit ten goede. • Doordat elke school weer regulier beoordeeld wordt, kan deze maatregel ook ouders en leerlingen helpen in hun schoolkeuze omdat er een rijker beeld ontstaat van de prestaties van de school. • Bestuurders krijgen meer aandacht voor de onderwijskwaliteit op hun scholen en opleidingen. De kwaliteitszorg op scholen wordt daardoor verder geprofessionaliseerd en versterkt. • Scholen die al bovengemiddeld presteren krijgen dat inzichtelijk door bredere visitatie en rapportage door de inspectie. • Scholen worden in dit voorstel 4-jaarlijks bezocht, omdat elke school regelmatig een oordeel moet krijgen. Een oordeel is dus actueler. Risicoscholen blijven, net zoals nu, altijd in beeld komen. • Op dit moment is van veel scholen geen recent oordeel beschikbaar, vanwege het bestuursgerichte toezicht. Wanneer er wél van elke school een recent oordeel ligt, hebben ouders en leerlingen ook meer informatie bij het maken van een schoolkeuze. Dit kan concurrentie tussen scholen versterken. • Er ontstaat meer inzicht in de verschillen binnen de grote groep (>95%) scholen die nu het oordeel 'voldoende' krijgt. • Zowel benchmarking met andere scholen als schoolkeuzegedrag van ouders en leerlingen kunnen scholen prikkelen hun kwaliteit verder te verbeteren. • Een regelmatiger bezoek kan meer gevoel opleveren voor scholen waar de inspectie aan hecht en wat veelbelovende vernieuwingen kunnen zijn. Omgekeerd heeft de aandacht voor extrinsieke motivatie van scholen en schoolbesturen mogelijk negatieve gevolgen voor de intrinsieke motivatie, waarbij de school mogelijk met name simpelweg het toezichtskader zal volgen. • In een regio met meerdere scholen kan gedifferentieerd toezicht leiden tot concurrentie. In de 'strijd om de leerling' zijn scholen van verschillende besturen dan mogelijk minder geneigd om samen te werken, zeker in regio's waarin sprake is van krimp. Samenwerking is gewenst om te zorgen dat er voldoende onderwijsaanbod beschikbaar blijft. • Meer toezichtlast voor schoolleiders/kwaliteitsmedewerkers, omdat scholen vaker worden bezocht, ook als er geen risico's zijn. • Een andere variant is dat alle scholen jaarlijks bezocht worden.

- Als variant hierop kan deze stimulerende rol ook ergens anders worden belegd, zoals bij de O&O scholen uit het Ontwikkelkrachtprogramma.
- Deze variant betekent wel dat de Inspectie fors moet uitbreiden. De vraag is of er voldoende inspecteurs gevonden kunnen worden.
- Als het onderzoek naar de waardering goed standaard uitgevoerd wordt, dan komt dit dichter bij de beoordelende rol van de Inspectie te liggen. Het standaard takenpakket wordt uitgebreid, waardoor het verschil tussen beoordelen en stimuleren kleiner wordt en/of meer richting de beoordelende kant verschuift. Dit staat in zekere zin ook op gespannen voet met het grondwettelijk principe dat de school gaat over de kwaliteit van het onderwijs *bovenop* de wettelijke deugdelijkheidseisen. De inspectie kan het oordeel goed geven ter stimulering, maar hier kunnen geen consequenties aan verbonden worden.

UITVOERING

- Een forse verhoging van de capaciteit bij de inspectie. Omdat alle scholen op regelmatige basis (1x per jaar of per 4 jaar) bezocht en beoordeeld moeten worden, zijn er meer inspecteurs nodig. Nu worden alleen de besturen elke vier jaar bezocht (er zijn veel minder besturen dan scholen, dus met dezelfde capaciteit zouden maar een minimaal aantal scholen per jaar kunnen worden bezocht[112]). Het is de vraag op welke termijn de benodigde inspecteurs geworven kunnen worden.
- Een onderzoek waar ook oordeel goed of excellent uit kan volgen, is uitgebreider dan de huidige reguliere schoolbezoeken, omdat dan alle standaarden onderzocht worden. Uiteraard kunnen hier andere keuzes in gemaakt worden. Nu maakt de inspectie een keuze uit te onderzoeken standaarden op basis van (politieke) prioriteit en de expertanalyse als voorbereiding op het schoolbezoek. Hier moet de werkwijze van de inspectie op aangepast worden.
- Wet- en regelgeving moet aangepast worden, omdat oordelen 'goed' en 'excellent' nog geen basis hebben.
- Ook moeten de onderzoekskaders aangepast worden, zodat het standaard kunnen toekennen van de oordelen goed en excellent ingepast wordt. Dit kan pas na aanpassing van wet- en regelgeving. Hiervoor is minimaal twee jaar tijd nodig.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Er wordt uitgegaan van invoering per 1/1/2025 waarbij ook in 2025 wordt gestart met het aantrekken van extra inspecteurs.

Op het moment dat er voldoende inspecteurs zijn (uitbreiding met 163 FTE), zodat alle scholen periodiek (elke 4 jaar) bezocht kunnen worden, alle wet- en regelgeving en de onderzoekskaders zijn aangepast, dan kost deze beleidsoptie naar schatting 21 miljoen euro per jaar (ca. 130.000 per fte). Deze beleidsmaatregel zit niet opgenomen in budgetten die beschikbaar zijn gesteld vanuit het coalitieakkoord. Het gaat dan ook om aanvullende middelen. Er is voor de raming verondersteld dat het 4 jaar kost om uit te breiden met 163 fte.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
0	0	5	11	21

Voor de variant waarbij alle scholen jaarlijks (fysiek) bezocht zouden worden, zijn 4x zoveel inspecteurs nodig als in de variant waarbij scholen eens in de 4 jaar worden bezocht. Dit betekent een uitbreiding van het aantal inspecteurs met ca. 1.600 fte. De kosten hiervan bedragen ca. €200 miljoen per jaar. Er is voor de raming verondersteld dat het 4 jaar kost om uit te breiden met 1.600 fte.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
0	0	50	100	200

[112] In het po zijn ca. 6.600 scholen en ca. 900 besturen. In het voortgezet onderwijs zijn ca. 1440 scholen (vestigingen) en ca. 320 besturen. Besturen worden nu eens in de vier jaar bezocht. Er is dan ook (fors) meer capaciteit nodig om scholen eens per jaar te bezoeken.

BELEIDSOPTIE 12: AANSCHERPEN EISEN ONDERWIJSKWALITEIT EN AANSCHERPEN NALEVING BEHALEN ABSOLUTE ONDERGRENS

OMSCHRIJVING	Het verhogen van de wettelijke eisen voor onderwijskwaliteit voor alle scholen, (de lat), tevens als subvariant van deze maatregel de eis opnemen dat iedere leerling boven een bepaald minimum uitkomt.
RATIONALE	• Een deel van de potentie van scholen om kwaliteit te verhogen blijft liggen omdat scholen boven de minimumkwaliteit veel minder noodzaak en prikkel ervaren om de prestaties te verhogen. • Ongeveer 98% van de scholen in het po en vo voldoet aan de eisen van de basiskwaliteit. Slechts ongeveer één op de zes besturen stuurt actief op kwaliteitsverbetering als de basiskwaliteit op orde is. • Met het verhogen van de eisen voor de onderwijskwaliteit voor alle leerlingen, kan gestuurd worden op een hogere onderwijskwaliteit. Wanneer de ondergrens dreigt te worden bereikt, moet de school ingrijpen, of wanneer het de school niet lukt moet de overheid/inspectie aanvullend ingrijpen. • Het huidige onderwijsresultatenmodel corrigeert de lat op 'schoolweging' (op basis van achtergrondkenmerken van de leerlingen). In het huidige model geldt voor alle leerlingen dezelfde lat voor het fundamentele niveau, maar is de lat verschillend voor het streefniveau. Een overweging is om deze correctie op het streefniveau te laten vervallen, en zo de minimumlat voor alle leerlingen gelijk te stellen. Dit vanuit de gedachte dat alle leerlingen een bepaald minimumniveau moeten beheersen om goed te kunnen functioneren in vervolgopleiding, op de arbeidsmarkt, en in de maatschappij, en dat het dan niet past om bij voorbaat voor bepaalde groepen leerlingen de verwachtingen naar beneden bij te stellen. • Dit vergt het bepalen van een absolute ondergrens waaraan alle leerlingen moeten voldoen, ongeacht achtergrondkenmerken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat '65% van de leerlingen referentieniveau 2F/1S (het streefniveau) moet halen'; de eis die momenteel in het onderwijsresultatenmodel wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken.
EFFECTEN	• Momenteel is ongeveer 2% van de scholen (zeer) zwak. Bij het verhogen van de ondergrens zou dit percentage initieel stijgen, totdat scholen erin geslaagd zijn zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. • Scholen die de ondergrens bereiken en een onvoldoende oordeel krijgen, zullen zich inspannen om de kwaliteit te verbeteren. Daarmee ligt er een grotere prikkel bij scholen om aan kwaliteitsverbetering te doen. Dit heeft een positief effect op de onderwijskwaliteit en leerprestaties van leerlingen. Het is daarbij wel zaak om voldoende realistische doelstellingen te stellen. • Bij de variant waarin de correctie voor achtergrondkenmerken van leerlingen vervalt, neemt het aandeel leerlingen dat laaggeletterd en laaggecijferd de school verlaat af. • Wel neemt in die variant het aantal (zeer) zwakke scholen potentieel enorm toe, als de ongecorrigeerde maat zwaar wordt meegenomen in het inspectieoordeel over de kwaliteit van de school. Dit effect kan worden verminderd als de inspectie over een maat van toegevoegde waarde zou beschikken, zodat de inspanningen van de school beter gewaardeerd kunnen worden, ook als de leerlingen de minimumlat niet halen. • Meer scholen dan nu zullen aanspraak willen maken op de verbeterprogramma's 'Goed worden Goed blijven' (po) en 'Leren Verbeteren' (vo).
UITVOERING	• Alvorens de lat en ondergrens worden verhoogd, dienen de referentieniveaus in de kerndoelen te worden geïntegreerd en de normen te worden vastgesteld. Via de curriculumbijstelling wordt momenteel door SLO onderzocht of en in hoeverre de referentieniveaus kunnen worden geïntegreerd in kerndoelen wanneer deze concreter worden geformuleerd. • Het vastleggen van een curriculum (onderwijsdoelen) en een daarbij behorende norm vergt aanpassing van WPO/WVO/WEC en diverse regelingen en besluiten. • Bij het al dan niet (wettelijk) vastleggen van een norm per leerjaar moet in de toezichtskaders rekening worden gehouden met het feit dat leerlingen zich niet altijd 'lineair' ontwikkelen, maar sprongsgewijs.

- Gewaakt moet worden voor onrealistische doelstellingen (‘100% van de leerlingen op een bepaald niveau’) of te veel differentiatie (‘25% van de leerling op X0, 25% op X1, etc.) om kansenongelijkheid te voorkomen.
- Het schrappen van de correctie voor achtergrondkenmerken vergt een alternatieve correctie waarmee wel recht wordt gedaan aan de inspanningen die scholen doen en de toegevoegde waarde die ze daarmee leveren op de ontwikkeling van de uitdagende leerlingpopulatie.
- De inspectie zou de bevoegdheid krijgen om via het bestaande wettelijke instrumentarium voor zwakke scholen in te grijpen.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Voor het onderdeel “lat omhoog” is geld vrijgemaakt in het CA. Dit geldt niet voor het aanpassen van het onderwijsresultatenmodel. Bij de raming veronderstellen we dat door de aanpassingen de helft van de scholen in het primair onderwijs (ca. 3000 scholen) de lat niet haalt. Deze scholen moeten dan onderzocht worden en ook moet er gekeken worden of er herstel is opgetreden. Een grove inschatting is dat hiervoor 160 fte extra aan personeel bij de Inspectie nodig is. De kosten hiervan bedragen 21 miljoen. Voor ingroei van deze reeks wordt verondersteld dat het 4 jaar kost om dit personeel bij elkaar te krijgen.

Mocht er in de subvariant, waarbij de correctie voor achtergrondkenmerken wordt geschrapt, voor worden gekozen dat dit consequenties heeft voor het inspectieoordeel, dan zullen meer scholen dan nu het geval is gebruik maken van extra ondersteuning zoals geboden in de programma’s ‘Goed worden Goed blijven’ (po) en ‘Leren Verbeteren’ (vo).

In miljoenen euro’s (+ is saldoverslechterend)

2023	2024	2025	2026	2027	2028/struc
0	0	5	11	16	21

BELEIDSOPTIE 13: BETERE ARBEIDSVOORWAARDEN VOOR ONDERWIJSPERSONEEL OP SCHOLEN MET RELATIEF VEEL KWETSBARE LEERLINGEN

OMSCHRIJVING	Schoolbesturen met scholen met relatief veel kwetsbare leerlingen, ontvangen aanvullende middelen om de arbeidsvoorwaarden (primair en secundair) op deze specifieke scholen te verbeteren.[113,114]
RATIONALE	• Een recente rapportage laat zien dat lerarentekorten groter zijn op scholen met relatief veel leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand.[115] Dit versterkt kansenongelijkheid en is slecht voor de onderwijskwaliteit op desbetreffende scholen. • Om meer onderwijspersoneel naar scholen met kwetsbare leerlingen te trekken, kunnen de arbeidsvoorwaarden voor deze specifieke scholen gericht worden verbeterd.
EFFECTEN	• Het bieden van betere arbeidsvoorwaarden, naast de reeds bestaande arbeidsmarkttoelage, geeft de betreffende scholen meer mogelijkheden om hun personeel te behouden en om nieuw personeel aan te trekken. • Door leraren meer op de plek te krijgen waar ze het meest nodig zijn, verbetert het onderwijs op desbetreffende scholen. Dit vergroot de kansengelijkheid. • Tekorten versterken mogelijk de ongelijke verdeling tussen scholen, omdat dit de onderhandelingspositie van leraren versterkt. • De beleidsoptie kan leiden tot een herverdeling van het onderwijspersoneel waarbij scholen die niet in aanmerking komen voor de ruimere arbeidsvoorwaarden mogelijk personeel kwijtraken ('waterbedeffect'). • Ook kan het tot ontevredenheid leiden op scholen die (net) niet in aanmerking komen voor de aanvullende middelen. • In het kader van het NP Onderwijs is reeds een arbeidsmarkttoelage ingevoerd met het doel om de arbeidsmarktpositie te versterken van scholen met relatief veel kwetsbare leerlingen. Evaluatieonderzoek vindt nog plaats. De eerste resultaten worden eind 2023 verwacht. In het onderwijsakkoord zijn structureel middelen vrijgemaakt voor een arbeidsmarkttoelage.
UITVOERING	Er zijn drie routes om de arbeidsvoorwaarden gericht te verbeteren: Cao-afspraak • De minister kan samen met sociale partners een arbeidsvoorwaardenmaatregel realiseren. Een goed voorbeeld is het onderwijsakkoord. Sociale partners en de minister maken dan afspraken in een convenant waarin staat opgenomen dat OCW middelen beschikbaar stelt en dat sociale partners een cao-afspraak moeten maken om de besteding van de middelen te organiseren. • Sociale partners moeten dan een cao-afspraak afsluiten om ervoor te zorgen dat de middelen terechtkomen zoals het dan wordt afgesproken in het convenant. • OCW stelt vervolgens een aanvullende bekostigingsregeling op waarmee de middelen bij de juiste schoolbesturen terechtkomen. • Deze route kent relatief lage administratieve lasten en de grootste mate van draagvlak. Aanvullende bekostiging • OCW stelt een aanvullende bekostigingsregeling op en geeft besturen mee wat de bedoeling is van de middelen. Dit kan kracht bijgezet worden door inzichtelijk te maken (bijvoorbeeld in een informatietool) voor welke vestigingen middelen precies bedoeld zijn. • Deze route kent lage administratieve lasten, maar betekent ook dat niet met zekerheid te zeggen is dat de middelen worden besteed zoals bedoeld. De middelen worden namelijk verstrekt als (aanvullende) bekostiging en kunnen ook besteed worden aan andere doelen waarvoor bekostiging wordt verstrekt. Bovendien moet elk bestuur afzonderlijk met de P(G)MR afspraken maken over de wijze waarop de middelen worden gebruikt ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

[113] De maatregel is bedoeld om te komen tot een betere verdeling van het onderwijspersoneel. De maatregel is geen oplossing voor het algemene lerarentekort.
[114] Deze beleidsoptie hangt samen met beleidsoptie 18, die ook beoogt tot een betere verdeling van onderwijspersoneel te komen.
[115] Adriaens, H., M. Elshout, S. Elshout en E. de Cock (2021). Personeelstekorten primair onderwijs.

Subsidieregeling

- Het derde alternatief is dat OCW de middelen verstrekt via een subsidieregeling. OCW schrijft in de subsidieregeling voor welk gewenst doel de middelen kunnen worden ingezet. Ieder schoolbestuur moet dan een aanvraag doen en precies kunnen verantwoorden dat de middelen ook ingezet worden voor het specifieke doel en er vindt terugvordering van middelen plaats als ze anders worden ingezet.
  Gaat gepaard met relatief hoge administratieve lasten vanwege de verantwoordingsverplichtingen en dat alle schoolbesturen die voor de middelen in aanmerking komen een aanvraag moeten doen. Deze variant vraagt ook relatief het meeste van de uitvoering.

Algemeen

- Voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden kan worden gedacht aan een betere beloning (bijv. verhogen arbeidsmarkttoelage) of aan andere faciliteiten zoals bijvoorbeeld een vergoeding van het woon-werkverkeer of voorrang bij huisvesting.
- Ook kan gedacht worden aan het stimuleren van combinatiebanen tussen onderwijs en kinderopvang. Dit draagt bij aanpak personeelstekorten in beide sectoren. Pedagogisch medewerkers in de buitenschoolse opvang in staat te stellen hun werkzaamheden te combineren met een functie als onderwijsassistent op een school, kan enerzijds bijdragen aan een grotere inzet van personeel en anderzijds aan behoud personeel waardoor de functies voor beide sectoren aantrekkelijk worden.
- Alle routes vergen een methode om te bepalen welke besturen aanspraak maken op extra middelen. Op korte termijn kan de CBS-indicator als vertrekpunt dienen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is op dit moment alleen de cumi-indicator beschikbaar.
- Het opstellen van een nieuwe bekostigingsregeling vergt inregelwerk bij DUO.
- De tijd die nodig is om tot invoering van de maatregel te komen is afhankelijk van de capaciteit op het specifieke moment bij DUO of DUS-i. Ook moet er tijd worden genomen om overleg te voeren met sociale partners. Het ophogen van bestaande bedragen (bijv. arbeidsmarkttoelage) kan mogelijk al in 2023, maar andere varianten zullen waarschijnlijk pas in 2024 uitvoerbaar zijn.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Het budget voor deze maatregel is in beginsel volledig schaalbaar en kan worden ingevuld naar gelang van de politieke wensen.

BELEIDSOPTIE 14: DIFFERENTIATIE BELONING LERAREN NAAR OPLEIDINGSNIVEAU

OMSCHRIJVING	In de huidige functiewaardering wordt de functiezwaarte (het schaalniveau) bepaald door de werkzaamheden op veertien kenmerken te beoordelen. De kennis en vaardigheden die nodig zijn om de werkzaamheden uit te voeren[116], zijn twee van deze kenmerken.[117] In deze beleidsoptie worden de overige twaalf kenmerken voor het bepalen van de functiezwaarte minder belangrijk dan voorheen. Leraren krijgen meer betaald als zij een WO-opleiding hebben dan als ze een hbo-opleiding hebben. Hierbij zijn twee mogelijkheden: 1. Dit op lange termijn budgetneutraal invoeren, waarbij het huidig beschikbare budget wordt herverdeeld. Op korte termijn zullen bestaande rechten/salarissen moeten worden gerespecteerd. 2. Extra geld beschikbaar stellen voor WO-opgeleide leraren.
RATIONALE	• De kwaliteit van de leraar bepaalt in hoge mate het niveau van het onderwijs. De toenemende complexiteit van het werk – in een steeds kennisintensievere samenleving - zal een steeds groter beroep doen op de academische kwaliteiten van de leraar.[118] Via de arbeidsvoorwaarden wordt een hoger opleidingsniveau onder leraren (via instroomniveau en/of via bijscholing) gestimuleerd. Dit komt ten goede aan de onderwijskwaliteit.
EFFECTEN	• De empirie laat zien dat universitair geschoolde docenten kennis en vaardigheden hebben die goed passen bij opbrengstgericht werken in het onderwijs en die de innovatiekracht van het onderwijs kunnen versterken.[119] De activerende en onderzoek gerichte leervormen in masteropleidingen zijn voor de professionalisering van leraren uiterst effectief gebleken.[120] • In Finland bijvoorbeeld, zijn zowel in het basis- als voortgezet onderwijs alle docenten universitair geschoold. Finland is als hoogste Europees land te vinden in de PISA-lijst. Of dit volledig valt toe te schrijven aan het opleidingsniveau van docenten, is echter vooralsnog niet empirisch onderbouwd. • Een hogere opleiding wordt in het onderwijs beloond. Zelfontwikkeling van huidige leraren wordt daarmee aantrekkelijker. Daarnaast biedt dit mogelijkheden voor het bieden van loopbaanperspectief: een leraar door middel van het behalen van een hoger opleidingsniveau binnen de leraarsfunctie promotie laten maken. • Als het behalen van een bepaalde opleiding direct leidt tot een hogere inschaling, kan dat een (extra) prikkel voor leraren zijn om in hun professionalisering (zoals lerarenopleiding op WO-niveau) te investeren. Deze stimulans van (bij)scholing komt ten goede aan de onderwijskwaliteit. De empirie laat namelijk zien dat, hoewel hoger opgeleide leraren niet per definitie betere leraren zijn, een gemengd team waar academische leraren onderdeel van uitmaken beter is dan een gemengd team waar zij geen onderdeel van uitmaken. • Mits de beleidsoptie wordt uitgevoerd met aanvullend budget dan zullen meer mensen als docent aan de slag gaan omdat de aantrekkelijkheid van het beroep verbetert. Door het vergroten van de diversiteit in de school ontstaat een plek waar leraren met verschillende kwaliteiten samenwerken en van elkaar leren. Dit verbetert de onderwijskwaliteit. • De maatregel gaat op korte en middellange termijn gepaard met extra personele lasten. Op lange termijn is dit afhankelijk van de gekozen vormgeving. • Door te focussen op opleidingsniveau wordt dat criterium prominenter bij de inschaling. Dat gaat mogelijk ten koste van andere relevante criteria die ook relevant zijn voor het vaststellen van het functioneren van de leraar. • Risico op een *deadweightloss* met betrekking tot de kwantiteit van leraren: het hoger belonen van reeds beschikbare leraren, met een mogelijk beperkte impact op aanwas nieuwe leraren.

[116] In de huidige systematiek gaat het dus niet om het kennisniveau van de medewerker, maar om de kennis die nodig is om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.
[117] Verder gaat het bijvoorbeeld om kenmerken als de aard, het doel en de aanpak van werkzaamheden, de keuzevrijheid, de complexiteit van de beslissingen en de contacten.
[118] Onderwijsraad (2013). Kiezen voor kwalitatief sterke leraren.
[119] Denk aan kennisnemen van onderzoeksresultaten, vertalen van deze resultaten naar de dagelijkse onderwijspraktijk, stellen van onderzoeksvragen en aanpassen van het onderwijs (onder andere op basis van toetsgegevens) aan het niveau en de behoeften van verschillende leerlingen (differentiatie); problemen analyseren in de onderwijspraktijk, oplossingen construeren, en evalueren van systematisch ontworpen werkwijzen en lessen.
[120] Veen, K. van, R. Zwart, J. Meirink en N. Verloop (2010). Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren.

UITVOERING	• In het advies van Rinnooy Kan uit 2007 is beschreven hoe het belonen naar opleidingsniveau eruit zou kunnen zien. Dit advies kan als uitgangspunt gebruikt worden, maar is op onderdelen achterhaald. • Sociale partners stellen de arbeidsvoorwaarden van werknemers vast in een cao. Deze kan niet eenzijdig door de overheid worden bepaald. Dit betekent dat eerst in overleg moet worden getreden met sociale partners over de vormgeving en dat afspraken met hen gemaakt moeten worden. Sociale partners leggen dit later vast in een cao, waarna OCW eventuele aanvullende middelen verstrekt. Een variant waarbij er extra middelen beschikbaar komen zal vermoedelijk eerder op draagvlak kunnen rekenen dan een variant waarin geen extra middelen beschikbaar komen. • Bij de overstap naar het nieuwe stelsel zullen bestaande rechten moeten worden gerespecteerd. Het is juridisch zonder goede onderbouwing niet mogelijk om salarissen te verlagen om het verhogen van andere salarissen te financieren. Daarnaast zou het ook tot erg veel onrust leiden en leraren die het onderwijs uitstappen. • In de cao's zal moeten worden afgesproken dat de huidige functiewaarderingssystemen niet meer van toepassing zijn en dat gebruik gemaakt wordt van de nieuwe manier van functiewaarderen waarbij opleiding een belangrijk element wordt. De andere elementen kunnen nog wel worden meegewogen, maar in mindere mate. • In bovenstaande voorstellen wordt ervan uitgegaan dat de bekostiging op dezelfde wijze wordt verstrekt als nu reeds het geval is en dat er geen noodzakelijke aanpassingen zijn. • Voor een effectieve uitvoering van deze beleidsoptie is het tot slot van het grootste belang om (verdere) flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden tegen te gaan en hier nationale regels aan te verbinden zodat – in het geval besturen werkgever blijven - zij de uitvoering van deze beleidsoptie niet naar eigen inzicht gaan regelen en bepalen.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Bij beide varianten zullen er kosten verbonden zijn aan de maatregel. In het geval dat de maatregel op lange termijn budgetneutraal wordt ingevoerd, dan zullen er op korte en middellange termijn alsnog extra middelen nodig zijn om bestaande rechten te respecteren. De kosten die verbonden zijn aan de maatregel hangen verder af van de exacte vormgeving. Hier kan taakstellend een bedrag voor worden gekozen. Daarnaast is niet exact bekend hoeveel leraren in het onderwijs welk scholingsniveau hebben. Maar als de aanname wordt gemaakt dat ongeveer 20%[121] van de ca. 150 duizend fte's onderwijsgevend personeel universitair geschoold is en zij gemiddeld genomen een schaal hoger betaald krijgen (ca. €10 duizend op jaarbasis)[122], dan bedragen de kosten ongeveer €300 miljoen. Op lange termijn kan het zijn dat deze kosten wegvallen als salarissen van leraren met een andere scholing omlaaggaan.

[121] Het is niet precies bekend welk gedeelte van de leraren universitair geschoold is. Onder de gehele bevolking was in 2019 het aandeel universitair opgeleiden 15% (SCP). Omdat dit in het voortgezet onderwijs vermoedelijk wat hoger ligt, is voor het gehele onderwijs 20% verondersteld.
[122] De berekening van de €10.000 op jaarbasis is gebaseerd op het (afgeronde) verschil in beloning tussen het maximum in salarisschaal LC ten opzichte van LB.

BELEIDSOPTIE 15: VERHOGEN LERARENSALARISSEN IN COMBINATIE MET BETERE DOORGROEIMOGELIJKHEDEN

OMSCHRIJVING	Lerarensalarissen in het primair en voortgezet onderwijs worden verhoogd. Hier zijn twee varianten uitgewerkt: 1. Generieke verhoging van het salaris. Dit kan gekoppeld worden aan bijvoorbeeld hogere in- of uitstroomeisen op de lerarenopleidingen om tegelijk de kwaliteit van leraren een impuls te geven. 2. Betere doorgroeimogelijkheden gekoppeld aan het beroepsbeeld. In beleidsrichting 3 is daarnaast een variant uitgewerkt waarin het salaris wordt gekoppeld aan het opleidingsniveau waardoor een prikkel ontstaat om bij te scholen of voor hoger geschoolde docenten om het onderwijs in te gaan.
RATIONALE	**Variant 1: Generieke verhoging van het lerarensalaris** • Goede leraren hebben een belangrijk effect op de leerprestaties. Het onderwijs kampt echter met een lerarentekort en er staan vaker onbevoegden voor de klas. • Een generieke salarisverhoging voor leraren in het po en vo die wordt gekoppeld aan bijvoorbeeld hogere in- of uitstroomeisen op de lerarenopleiding, kan het beroep aantrekkelijker maken. Daarnaast draagt dit ook bij aan de kwaliteit van docenten. **Variant 2: Betere doorgroeimogelijkheden gekoppeld aan het beroepsbeeld** • Uit een onderzoek uit 2016[123] kwam naar voren dat een meerderheid van leraren in het po en vo hun carrièremogelijkheden als matig tot slecht beoordeelt. • Om dit op te lossen kan ook worden gekeken naar de doorgroeimogelijkheden die leraren in het po en vo hebben. Dit draagt eveneens bij aan het verbeteren van de aantrekkelijkheid van het beroep. • Door ook een beroepsbeeld op te stellen komt er ook een duidelijker beeld voor leraren over waar zij naar door kunnen groeien en wat daarvoor nodig is. Net als welke verantwoordelijkheden en taken bij doorgroei horen.
EFFECTEN	**Variant 1: generieke verhoging van het lerarensalaris** • Een hoger salaris zou (op langere termijn) kunnen bijdragen aan het oplossen van het lerarentekort doordat een hogere beloning bijdraagt aan de verbetering van het beeld van het beroep en meer studenten voor de pabo of een lerarenopleiding kiezen. Daarnaast kan deze maatregel de uitstroom van docenten doen verminderen. • Als er geen lerarentekort meer is, komt dat ten goede aan de kwaliteit van het onderwijs. Mogelijk leidt een hoger loon ook tot het aantrekken van hogere kwaliteit werknemers. • Als de salarisverhoging gekoppeld wordt aan hogere kwaliteitsstandaarden voor docenten (uitstroom eisen op de lerarenopleiding), verbetert deze maatregel de kwaliteit van docenten. Dit verbetert de kwaliteit van het onderwijs. • Het salaris van een docent is niet de enige factor die van belang is om in het onderwijs te gaan werken. Het verhogen van lerarensalarissen verhoogt de aantrekkelijkheid van het beroep, maar ook kan gekeken worden naar andere maatregelen om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten, zoals het bieden van meer ontwikkeltijd (fiche 29). • Het verhogen van het salaris van de leraar leidt mogelijk tot druk om ook in andere (semi-)publieke sectoren de salarissen te verhogen. **Variant 2: Betere doorgroeimogelijkheden gekoppeld aan het beroepsbeeld** • De mogelijkheid om door te groeien naar een leraarfunctie op het niveau van LC of LD draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de leraarfunctie, zowel voor huidige leerkrachten als voor (potentiële) (zij-)instromers en ter voorkoming van uitstroom. • Gezien de eisen die de functiebeschrijvingen stellen aan de LC- en LD-functies, vraagt dit (net als nu) ook meer van leraren die in die functies komen. Een zwaardere functie betekent ook zwaardere taken en verantwoordelijkheden die bij die functie horen. Leraren moeten zich via extra scholing of werkervaring ontwikkelen naar die zwaardere functie. • Dit heeft een positief effect op de aantrekkelijkheid van het beroep en de kwaliteit van docenten en daarmee op de onderwijskwaliteit.

UITVOERING

Variant 1: generieke verhoging van het lerarensalaris

- De hoogte van een te kiezen salarisstijging is arbitrair, maar om verschil te kunnen maken moet de stijging substantieel zijn, bijvoorbeeld 10%.
- Verhoging van salarissen verloopt via cao's. Daar zit het Rijk niet aan tafel. Uitvoering is dus afhankelijk van werkgevers en werknemers. Hierover moeten afspraken worden gemaakt of voorwaarden worden gesteld om zeker te stellen dat de middelen ook ten goede komen aan de lerarensalarissen. Als deze afspraken er zijn kan het Rijk de middelen bekostigen aan schoolbesturen.
- De in- of uitstroomeisen van de lerarenopleiding kunnen worden verhoogd.
- Er kan periodiek gemonitord worden wat leraren verdienen ten opzichte van de markt. Het gaat daarbij ook om differentiatie van beloning, zoals naar regio (randstad versus niet-randstad), vak (in het vo) en arbeidsduur (deeltijd versus voltijd).

Variant 2: Betere doorgroeimogelijkheden gekoppeld aan het beroepsbeeld

- Allereerst zal het beroepsbeeld moeten worden vastgesteld. De beroepsgroep is hier reeds mee bezig. Planning in de werkagenda is dat in het eerste kwartaal van 2023 een eerste versie wordt opgeleverd.
- In het po en het vo bestaan al voorbeeldfunctiebeschrijvingen van leraarfuncties in de schalen LB, LC en LD. Hierdoor is duidelijk voor leraren wat een functie in die schalen inhoudt. Deze profielen vormen een goede basis voor schoolbesturen om loopbaanpaden mee te creëren.
- Het schoolbestuur is (in het algemeen) de werkgever van een leraar. Wanneer vanuit de overheid de behoefte is om te sturen op de loopbaanpaden, dan moet daarvoor overleg worden gevoerd met sociale partners en met schoolbesturen.
- Vervolgens kan (bijvoorbeeld) een convenant worden gesloten met sociale partners waarin afspraken met betrekking tot de loopbaanpaden worden vastgelegd. Pas als deze afspraken zijn vastgelegd gaat OCW over tot bekostigen van aanvullende middelen.
- Er moet dan tot slot nog wel een goede monitoring worden opgezet om na te gaan of de afspraken ook worden opgevolgd.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

Variant 1: generieke verhoging van het lerarensalaris

Hoeveel geld er wordt vrijgemaakt voor deze variant is een politieke keuze. Een verhoging van de lerarensalarissen in het po en vo met 5% kost ongeveer € 0,7 miljard (€ 413 miljoen voor het po en € 288 miljoen voor het vo) en een verhoging met 10% kost ongeveer € 1,4 miljard (€ 825 miljoen voor het po en € 566 miljoen voor het vo). De salarissen in het funderend onderwijs bedragen nu ongeveer €14 miljard (€8,3 miljard in het po en €5,7 miljard in het vo).

1a: 5% salarisverhoging po en vo

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
696	696	696	696	696

1b: 10% salarisverhoging po en vo

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
1.391	1.391	1.391	1.391	1.391

Variant 2: Betere doorgroeimogelijkheden gekoppeld aan het beroepsbeeld

Hoeveel geld er wordt vrijgemaakt voor deze variant is een politieke keuze.

BELEIDSOPTIE 16: MINIMUMAANDEEL WO-OPGELEIDE LEERKRACHTEN IN HET PO

OMSCHRIJVING

Er komt een minimumpercentage voor het aandeel wo-opgeleide leraren dat schoolbesturen in het primair onderwijs in dienst hebben.

Om impact te hebben dient deze maatregel gecombineerd te worden met maatregelen die het beroep aantrekkelijker maken voor wo-opgeleiden, zoals fiches 14 (differentiatie beloning leraren naar opleidingsniveau), 15 (verhogen lerarensalarissen in combinatie met betere doorgroeimogelijkheden) of 20 (meer tijd voor schoolontwikkeling op teamniveau).

RATIONALE

De kwaliteit van de leraar bepaalt in hoge mate het niveau van het onderwijs. De toenemende complexiteit van het werk – in een steeds kennisintensievere samenleving - zal een steeds groter beroep doen op de academische kwaliteiten van de leraar. Deze vaardigheden van academisch opgeleide leraren in het primair onderwijs worden nog lang niet altijd benut.[124] Dit heeft tot gevolg dat een deel van de academische leraren het primair onderwijs verlaat vanwege gebrek aan waardering en uitdaging. Academische leraren brengen aanvullende vaardigheden de school in waarmee ze verschillende taken kunnen vervullen, zowel tijdens het lesgeven als daarbuiten. Bijvoorbeeld als expert, pedagoog of onderzoeker. De empirie laat daarnaast zien dat een gemengd team, waar academisch opgeleide leraren onderdeel van uitmaken, betere lerarenteams dan wanneer die academische leraren niet aanwezig zijn. Door het vergroten van de diversiteit in de school ontstaat bovendien een plek waar leraren met verschillende kwaliteiten samenwerken en van elkaar leren. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep.

EFFECTEN

- De toegevoegde waarde van universitair geschoolde docenten zit in kennis en vaardigheden die goed passen bij opbrengstgericht werken in het onderwijs en die de innovatiekracht van het onderwijs kunnen versterken.[125] De activerende en onderzoek gerichte leervormen in masteropleidingen zijn voor de professionalisering van leraren uiterst effectief gebleken.[126]
- In Finland bijvoorbeeld, zijn zowel in het basis- als voortgezet onderwijs alle docenten universitair geschoold. Finland is als hoogste Europees land te vinden in de PISA-lijst. Of dit volledig valt toe te schrijven aan het opleidingsniveau van docenten, is echter vooralsnog niet empirisch onderbouwd.
- Door het vergroten van de diversiteit in de school ontstaat een plek waar leraren met verschillende kwaliteiten samenwerken en van elkaar leren. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep.
- Op het gebied van het leren en ondersteunen van de leerling lijken er nauwelijks verschillen te zijn tussen academische leerkrachten en reguliere leerkrachten op de effecten voor de leerling.[127]
- Zij hebben echter wel vaardigheden die in andere rollen in de school, binnen het bestuur of binnen het primair onderwijs kunnen worden gebruikt die een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de onderwijskwaliteit. Zo kan hun analytische blik en kritische denkvaardigheden direct of indirect bijdragen aan het beter leren van leerlingen door bij te dragen aan verbeteringen in het team, de schoolorganisatie of het primair onderwijs.
- Het opleggen van een wo-norm kan een signaalwaarde hebben richting de sector en daarmee stimulerend werken.
- Een opgelegde norm voor het aandeel WO-opgeleide leerkrachten kan alleen bijdragen aan de doelstellingen om academische leraren te behouden en aan te trekken als er *overall* voldoende academische leraren zijn. Nu willen schoolbesturen gezien het lerarentekort graag elke leraar hebben waaronder ook academische leraren. Dat vergt stappen in de aanpak van het lerarentekort en om het beroep aantrekkelijker te maken, vanuit zowel Rijk als schoolbesturen. Daarbij geldt dat meer WO-docenten in het

[124] Onderwijsraad (2013). Kiezen voor kwalitatief sterke leraren.
[125] Denk aan kennisnemen van onderzoeksresultaten, vertalen van deze resultaten naar de dagelijkse onderwijspraktijk, stellen van onderzoeksvragen en aanpassen van het onderwijs (onder andere op basis van toetsgegevens) aan het niveau en de behoeften van verschillende leerlingen (differentiatie); problemen analyseren in de onderwijspraktijk, oplossingen construeren, en evalueren van systematisch ontworpen werkwijzen en lessen.
[126] Veen, K. van, R. Zwart, J. Meirink en N. Verloop (2010). Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren.
[127] Coenen, J., R. Ferket, L. Nieuwenhuis, S. Wagemakers en N. Waijers (2021). De positie van academische opgeleide leerkrachten in het primair onderwijs: inzet, benutting, waardering en loopbaanmogelijkheden.

	onderwijs het beroep voor wo-docenten ook aantrekkelijker kan maken door de aanzuigende werking.
UITVOERING	• Het stellen van een WO-norm voor schoolbesturen vraagt wet- en regelgeving of afspraken zoals in een bestuursakkoord. De minimale doorlooptijd van een wetgevingstraject is twee jaar. • Het stimuleren of verplichten van scholen om beleid te maken op de inzet van WO-leraren kan op een nader uit te werken manier via bijvoorbeeld het wetsvoorstel Strategisch HRM-beleid. • Het is van belang dat er voldoende faciliteiten beschikbaar zijn om de expertise in te zetten voor schoolontwikkeling. Onderzoek van ECBO liet zien dat de grootste belemmering om de academische vaardigheden in te zetten het gebrek aan vrijgestelde tijd is voor schoolontwikkeling. In fiche 9 wordt voorgesteld om extra formatie beschikbaar te stellen op teamniveau voor schoolontwikkeling. Met deze ruimte kunnen academische leerkrachten worden gefaciliteerd om hun expertise in te zetten. In fiche 14 is ook een beleidsoptie uitgewerkt waarin het salarisniveau afhankelijk wordt van het kwalificatieniveau. Hiermee kan het aantal WO-opgeleiden leraren ook worden verhoogd.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Het stellen van een norm voor WO-opgeleide leraren is op zichzelf budgetneutraal. Het is echter voor de effectiviteit nodig om de maatregel te combineren met maatregelen die het beroep aantrekkelijker maken voor wo-opgeleiden, zoals fiches 14 (differentiatie beloning leraren naar opleidingsniveau), 15 (verhogen lerarensalarissen in combinatie met betere doorgroeimogelijkheden) of 20 (meer tijd voor schoolontwikkeling op teamniveau).

BELEIDSOPTIE 17: MINISTER PVO VOERT CAO-OVERLEG NAMENS WERKGEVERS IN HET FUNDEREND ONDERWIJS

OMSCHRIJVING	De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (hierna: PVO) onderhandelt (weer) zelf met de vakbonden over arbeidsvoorwaarden in het funderend onderwijs in plaats van dat de sectorraden dit doen.[128]
RATIONALE	• De Minister voor PVO is stelselverantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het funderend onderwijs en legt daarover verantwoording af. De Minister heeft echter geen directe zeggenschap over de aanwending van arbeidsvoorwaardenmiddelen. • Door zelf te onderhandelen over de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden is de Minister – als stelselverantwoordelijke voor het onderwijs – beter in staat kabinetsbeleid gericht op arbeidsvoorwaarden te implementeren in het primair en voortgezet onderwijs.[129] • Daarmee heeft de Minister een extra sturingsinstrument in handen.
EFFECTEN	• Als de minister voor PVO de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden afsluit, kan beter worden gestuurd op zaken die voor de Rijksoverheid van belang zijn. Zo zouden de arbeidsvoorwaarden beter kunnen worden gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en zouden ze beter aan kunnen sluiten bij de landelijke/regionale ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. • Door de primaire én secundaire arbeidsvoorwaarden naar de Minister te verschuiven ontstaat er ruimte voor inhoudelijke onderhandelingen over de benodigde kwaliteits-bevorderende secundaire arbeidsvoorwaarden. • De cao's in het primair en voortgezet onderwijs zijn niet algemeen verbindend. De verbindendheid loopt nu via het lidmaatschap van de po-raad en de vo-raad. • De uitvoering van de cao blijft een verantwoordelijkheid van individuele werkgevers en werknemers en niet alles is volledig sluitend vast te leggen. Het helpt daarom wanneer de Minister zich inspant om draagvlak onder werkgevers te verkrijgen, zodat cao-afspraken ook zo goed mogelijk worden nageleefd. • De politieke invloed op de inhoud van de cao sluit mogelijk niet aan op de behoeften in de praktijk. Politieke wensen kunnen per kabinet verschillen. Om de inhoud van de cao zo goed mogelijk op de praktijk te laten aansluiten moet de visie van werkgevers/schoolbesturen op de benodigde primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden ook worden opgehaald. • De Minister is als cao-onderhandelaar minder afhankelijk van afspraken, bijvoorbeeld in een (tripartiet) convenant, met sectorraden en vakbonden om maatregelen te kunnen treffen voor verbetering van het onderwijs. • De Minister wordt direct aangesproken door de vakbonden over zaken rond alle arbeidsvoorwaardenthema's. • De politieke verantwoordelijkheid krijgt meer inhoud doordat in het parlement over de eigen keuzes van de bewindspersoon verantwoording wordt afgelegd. Er hoeft niet meer te worden verwezen naar de besluitvorming buiten de scope van de bewindspersoon.
UITVOERING	Blijft zoals nu: 1. De kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van het referentiemodel voor de collectieve sector. Dit is een objectief model waarbij het geld dat beschikbaar is voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden wordt vastgesteld aan de hand van een aantal parameters, waaronder de gemiddelde cao-loonstijging in de marktsector. 2. Daarnaast kan het kabinet besluiten om op beleidsmatige gronden van het model af te wijken zowel in het voordeel als in het nadeel van de werknemers. Wijzigt:

[128] Het cao-overleg verschuift naar de Minister, onderwijsinstellingen blijven werkgever.
[129] Primaire arbeidsvoorwaarden omvatten in ieder geval de algemene salarisontwikkeling, een functiewaarderingssysteem, werktijden en arbeidsduur, vakantiedagen/geld en pensioen. Secundaire arbeidsvoorwaarden zijn extra voorwaarden om functies aantrekkelijk te maken zoals een dertiende maand, opleidingsbudget, vervoersmiddelen, sportfaciliteiten en eventuele bovenwettelijke verzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

3. De positie van de sectorraden als werkgeversorganisatie vervalt; zij zijn niet langer de cao-onderhandelaar namens de individuele werkgevers.

Nieuw:

4. De Minister voor PVO formuleert samen met de werkgevers (sectorraden) en/of de schoolleiders (AVS) een integraal arbeidsvoorwaardenbeleid en baseert daarop de inzetbrief voor het cao-overleg met de vakbonden.
5. In jaren waarin er extra geld beschikbaar komt om een knelpunt op te lossen, neemt de Minister dat mee in de cao-onderhandelingen.
6. Voor dit model is een wetswijziging noodzakelijk evenals wijziging of opzegging van de decentralisatieconvenanten die zijn afgesloten met de huidige cao-partijen. Hierin ligt de rolverdeling vast, inclusief het onverkort doorgeven van de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling aan de onderwijsinstellingen (voor het uitvoeren van de cao). Dit neemt minimaal twee jaar in beslag. De minister is zelf geen werkgever(sverenigning) en kan daardoor geen formele cao afsluiten in de zin van de Wet op de cao. De wetswijziging is nodig om de minister in staat te stellen de arbeidsvoorwaarden eenzijdig bij besluit vast te leggen, na het sluiten van een 'cao-akkoord' met de vakbonden.
7. Voor het tijdelijk of structureel, gedeeltelijk of volledig bij wet beperken van de (internationaalrechtelijk gewaarborgde) collectieve onderhandelingsvrijheid (van de raden en bonden) dient een zwaarwegend maatschappelijk belang te worden aangevoerd, en moet er onder meer een duidelijke directe en indirecte relatie zijn tussen de maatregel en het beoogde effect. Hier schuilt dus een juridisch risico. Het (oplopende) lerarentekort en de dalende onderwijskwaliteit, in combinatie met het huidige beperkte zicht op doelmatige besteding van middelen (en oplopende kosten), kunnen voor de onderbouwing worden aangevoerd. Tot slot, een verschuiving van de rol naar de minister is moeilijk te beperken tot één of twee onderwijssectoren.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Deze maatregel heeft geen budgettaire gevolgen.

BELEIDSOPTIE 18: VERBETEREN ALLOCATIE LERAREN BINNEN STEDEN OF REGIO'S

OMSCHRIJVING	Het ontwikkelen van een instrumentarium om de allocatie van leraren binnen steden of regio's te stimuleren en/of betere allocatie binnen een bestuur te verplichten (evt. samen met 1 en/of 36).
RATIONALE	Er zijn grote verschillen tussen scholen, wijken en regio's waar het gaat om de omvang van de tekorten. Uit onderzoek blijkt dat 41% van de scholen geen tekort heeft. Verder rapporteert 7% van de scholen een tekort van 8%-10% en 2% een tekort groter dan 30%. De verschillen in tekorten op scholen zijn vaak groter binnen gemeenten dan tussen gemeenten.[130] Uit onderzoek blijkt dat lerarentekorten groter zijn op scholen met veel kwetsbare leerlingen (een hoge achterstandsscore).[131] Door de allocatie van leraren binnen een stad of regio te verbeteren, komt er een betere spreiding van het personeel. Gegeven het lerarentekort worden de beschikbare leraren dan beter verdeeld over scholen en komen ze in grotere mate te werken op de plekken waar ze het hardste nodig zijn. Dit kan een positief effect hebben op kansengelijkheid en kwaliteit van onderwijs.
EFFECTEN	• Indien de maatregel slaagt en men zich aan de afspraken houdt, ontstaat een evenwichtigere verdeling van leraren en worden uitschieters van tekorten bij scholen voorkomen. Dat is gunstig voor kansengelijkheid en de kwaliteit van onderwijs. • Het stimuleert schoolbesturen en scholen om solidair met elkaar te zijn en om gezamenlijk verantwoordelijkheid te voelen voor de tekorten in een geografisch gebied. Door er budget aan te koppelen, kan die prikkel nog sterker worden. • Bovenschoolse en bestuurlijke mobiliteit kan wellicht bijdragen aan loopbaanperspectief als het voor leraren nieuwe uitdagingen kan bieden, die op de huidige werkplek niet gevonden kan worden. • Zonder draagvlak onder leraren die mogelijk worden geheralloceerd, kan deze maatregel ook averechts werken en wellicht een hogere uitstroom van leraren veroorzaken.
UITVOERING	• Leraren hebben een arbeidscontract met een schoolbestuur en niet met een stad of een regio. • Momenteel wordt bekeken hoe invulling gegeven kan worden aan meer regionale samenwerking, gericht op aanpak van de tekorten en stimuleren meer solidariteit en mobiliteit/ allocatie. • Omdat de situaties op de onderwijsarbeidsmarkt regionaal verschillen, kan dit door middel van een prestatieafspraak regionaal belegd worden. Besturen moeten hiervoor wel bereid zijn om mee te werken aan afspraken. • Om besturen te stimuleren mee te werken aan dit convenant kan een subsidieregeling worden opgesteld. Op het moment dat een schoolbestuur een werknemer dan herplaatst krijgt het schoolbestuur een subsidiebedrag. Dit kan met name stimuleren dat schoolbesturen ook bereid zijn om mee te werken aan herallocatie naar een ander bestuur. • Het bestuur kan hun leraren ook verplichten om mee te werken aan herallocatie binnen het bestuur naar een andere school waar de leraar het hardste nodig is. Bij huidige contracten zal dit niet altijd mogelijk zijn, omdat er een plaats van ter werk stelling kan zijn opgenomen. In nieuwe af te sluiten contracten zou daarentegen gekozen kunnen worden om dit niet op te nemen. • De medewerking van de leraar blijft echter belangrijk in de huidige context met het lerarentekort. Wanneer de leraar liever niet op een andere school wil werken dan kan hij/zij met het bestuur uitonderhandelen dat de herplaatsing toch niet doorgaat. Of de leraar kan een ander schoolbestuur zoeken om voor te werken, waar de leraar relatief snel in zal slagen gegeven het lerarentekort. • Het is daarnaast arbeidsrechtelijk niet mogelijk om een leraar te verplichten voor een ander bestuur te gaan werken. Mobiliteit tussen besturen kan dus niet verplicht worden.

[130] Adriaens, H., M. Elshout, S. Elshout en E. de Cock (2021). Personeelstekorten primair onderwijs.
[131] Adriaens, H., M. Elshout, S. Elshout en E. de Cock (2021). Personeelstekorten primair onderwijs.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Indien voor een toeslag of bonus wordt gekozen, dan zijn er budgettaire gevolgen. Er kunnen keuzes worden gemaakt in de vormgeving van deze toeslag. Gekozen kan worden voor een toeslag of een bonus als een vacature bij een overstap naar een andere school binnen hetzelfde of een ander bestuur. Naar inschatting zijn er ongeveer 12.600 personen in het po en 2.200 personen in het vo tekort.[132] Onder de veronderstelling dat de helft van deze plekken wordt ingevuld en hier een subsidiebedrag van €1.000 aan wordt gekoppeld kan een budget van afgerond €8 miljoen worden vrijgemaakt. Een hoger of lager subsidiebedrag leidt ook tot hogere of lagere kosten.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	2024	2025	2026	2027/struc
0	8	8	8	8

[132] Het aantal personen dat tekort is gebaseerd op tekorten van 9.100 fte in het po en 1.700 fte in het vo (trendrapportage arbeidsmarkt leraren figuur 1.2). Met een correctie voor deeltijd is de inschatting dat ca. 12.600 personen in het po en 2.200 personen in het vo tekort zijn.

BELEIDSOPTIE 19: MAXIMALE GROEPSGROOTTE OP SCHOLEN IN HET PO MET RELATIEF VEEL KWETSBARE LEERLINGEN

OMSCHRIJVING	Het invoeren van een maximale groepsgrootte van 21 leerlingen op scholen met een achterstandsscore groter dan nul (ca. 40% van de scholen).
RATIONALE	• Op dit moment is er geen norm voor maximale groepsgrootte op scholen met een achterstandsscore groter dan nul. • Volgens berekeningen van het CPB leveren kleinere klassen op scholen met relatief groot aandeel achterstandsleerlingen (klassengrootte van 7 kinderen), een grote leerwinst op (minimaal 0,3 extra schooljaar)[133]. Ook uit andere wetenschappelijke studies blijkt leerlingen uit achterstandssituaties profiteren van kleinere groepen. • De maatregel maakt werken op een (achterstands)school ook aantrekkelijker. Dit biedt een tegenwicht aan de huidige situatie waar veel leraren kiezen voor andere scholen. Kleinere klassen op een school met relatief veel achterstandsleerlingen kan daarmee de kansengelijkheid versterken.
EFFECTEN	• Kleinere klassen leiden ertoe dat leerlingen meer aandacht krijgen, waardoor de leraar het onderwijs beter kan afstemmen op de individuele leerling (meer gerichte feedback). • Dit leidt tot een verbetering van de leerprestaties. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat de leeropbrengsten per leerling hoger zijn dan 0,11 SD. De effecten hebben betrekking op kinderen met een lage SES en bij een groepsgrootte van 21 leerlingen. • Kleine klassen verlagen bovendien de werkdruk voor leraren, wat het leraarschap op die scholen aantrekkelijker maakt.[134] Dit kan leiden tot meer instroom van docenten en minder uitval van docenten, ook onder startende leraren.
UITVOERING	• Om daadwerkelijk te sturen op een kleinere groepsgrootte, kan dit verplicht worden via wet- en regelgeving. Dit betekent dat wet- en regelgeving moet worden aangepast. • In eerste instantie zal daarvoor een nieuw bekostigingsinstrument moeten worden ontwikkeld om juiste besteding van middelen te bewerkstelligen. • Het lerarentekort bemoeilijkt het voor scholen om extra leraren aan te trekken. Tegelijkertijd is er juist op scholen met veel kwetsbare leerlingen vaker sprake van een tekort aan docenten, mede vanwege de uitdagingen op desbetreffende school. Een betere allocatie van docenten (fiche 13 en 18) kan bijdragen aan het oplossen van dit probleem. Ook kan het helpen om het beroep aantrekkelijker te maken (fiche 15). • Daarnaast betekenen kleinere klassen doorgaans ook dat er meer ruimte in een school nodig is om meer klassen te huisvesten. Op gemeentelijke niveau zal in de huisvestingsbeslissingen rekening moeten worden gehouden met de grotere ruimtevraag die dit oplevert. Dit heeft ook gevolgen voor de huisvestingsbudgetten van schoolbesturen en gemeenten. • Het is, mede gezien het lerarentekort en de benodigde huisvesting, niet realistisch dat deze maatregel op zeer korte termijn kan worden ingevoerd vanwege de extra behoefte aan docenten en huisvesting. • Op korte termijn kan wel een norm gesteld worden waaraan scholen moeten voldoen. Deze norm maakt inzichtelijk wat er op elke school nodig is om de doelstelling van kleinere klassen te halen. • De groep scholen waarbij de achterstandsscore groter is dan nul, is niet constant. Het is noodzakelijk hier bij het opstellen van wet- en regelgeving rekening mee te houden, zodat de maatregel meerjarig stabiliteit geeft. Sommige scholen zouden anders in theorie het ene jaar wel aanvullende middelen ontvangen, maar het andere jaar niet en daardoor hun groepsgrootte moeten wijzigen. Dat is niet wenselijk.

[133] CPB (2020). Kansrijk onderwijsbeleid update 2020, maatregel PO 11d.
[134] TNO/CBS (2020). Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2019.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	2024	2025	2026	2027/struc
Max. groepsgrootte van 21 leerlingen op scholen met achterstandsscore groter dan nul				40	400

- De budgettaire inschatting is overgenomen uit CPB Kansrijk onderwijsbeleid – update 2020 (link)
- Door andere uitgangspunten te hanteren, kan de raming aanzienlijk hoger uitvallen en oplopen tot een bedrag van 1,4 mld euro. Zo worden in de CPB-raming alleen klassen die groter zijn dan 21 verkleind. Deze mate van gerichtheid is lastig via de bekostiging realiseerbaar. Het lerarentekort bemoeilijkt het in één keer invoeren van de maatregel. Bij het ingroeipad in de raming is daarom verondersteld dat de maatregel geleidelijk wordt ingevoerd waarbij in 2026 10% van de structurele kosten worden gemaakt.

BELEIDSOPTIE 20: MEER TIJD VOOR SCHOOLONTWIKKELING OP TEAMNIVEAU

OMSCHRIJVING

Ieder onderwijsteam in het primair en voortgezet onderwijs krijgt vrijgestelde tijd voor schoolontwikkeling cf. de systematiek van de werkdrukmiddelen. Deze ontwikkelruimte bestaat uit flexibele formatie waarvan onderwijsteams samen bepalen hoe ze deze extra formatieruimte inzetten voor schoolontwikkeling, afhankelijk van de ambities en de maatschappelijke opgave van de school. Een team kan de formatieruimte bijvoorbeeld verdelen over het hele onderwijsteam, of juist zo verdelen dat een aantal leerkrachten met specifieke expertise voor een bepaald vakgebied een aantal dagen extra krijgt bovenop de aanstelling om vanuit hun expertise bij te dragen aan schoolontwikkeling.

RATIONALE

- Leraren hebben naast hun kerntaak, het verzorgen van onderwijs, ruimte nodig om veranderingen goed te kunnen realiseren. Deze ruimte om tijd te creëren voor schoolontwikkeling en de in de school aanwezige expertise in te zetten, zogenoemde ontwikkelruimte, is er onvoldoende.[135] De afgelopen tijd zijn er verschillende tijdelijke subsidies geweest waarmee aan een select aantal scholen ruimte werd gegeven om te werken aan schoolontwikkeling. Met deze maatregel regelen we deze ruimte op structurele basis en voor iedere school.
- Door structureel voortdurend te werken aan ontwikkeling, kan ook voortdurend worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering, en wordt een leercultuur in het onderwijs versterkt. Tevens kunnen, om de leercultuur te stimuleren, doorgroeimogelijkheden/loopbaanpaden voor leraren worden gecreëerd (taak-/functiedifferentiatie) wat het beroep ook aantrekkelijker maakt. Ook zouden academische geschoolde leraren hierin een rol kunnen vervullen (zie fiches 14 t/m 17) zodat zij beter behouden blijven voor het onderwijs, wat de kwaliteit ten goede komt.

EFFECTEN

- Het doel van het creëren van tijd voor schoolontwikkeling op teamniveau is om de in de school aanwezige expertise te benutten voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk liet zien dat de inzet van expert-leerkrachten voor een specifiek vakgebied leidt tot hogere opbrengsten binnen dat vakgebied.[136]
- We weten daarnaast dat het ontbreken van tijd buiten het lesgeven om kennis en expertise in te zetten een van de belangrijkste belemmeringen is voor loopbaanmogelijkheden in het onderwijs.[137] 71% van de academische leerkrachten die niet meer in het onderwijs werken geeft aan dat het gebrek aan ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden een belangrijke factor was bij de beslissing om het onderwijs te verlaten. Het creëren van ontwikkelruimte kan daarmee ook een bijdrage leveren aan betere ontwikkelmogelijkheden en behoud van academisch opgeleide leerkrachten. Zie ook de maatregel over academische leraren.

UITVOERING

- Voor de uitvoering van deze maatregel kan worden aangesloten bij de systematiek die eerder is ontwikkeld voor de werkdrukmiddelen; de middelen worden toegekend in de bekostiging. Om te borgen dat de extra formatie naar schoolontwikkeling gaat is een cao-afspraak nodig.
- In het werkverdelingsplan worden nu reeds door het team (schoolleider, leraren en ondersteunend personeel) afspraken gemaakt over de besteding van werkdrukmiddelen en middelen voor professionele ontwikkeling. Hier zou het overleg over verdeling van de aanvullende formatieve ruimte voor schoolontwikkeling aan kunnen worden toegevoegd. Dit vraagt afstemming met de sociale partners over het opnemen van deze maatregel in het werkverdelingsplan inclusief het instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de medezeggenschap.
- Belangrijk is dat de besteding van de middelen past binnen de uitgezette onderwijskundige en personele kaders van het schoolbestuur en de schoolleiding. Het is aan de leraren om dit te onderbouwen en verantwoorden. Transparantie is daarbij belangrijk ter verantwoording richting het bestuur.
- Om de extra tijd voor schoolontwikkeling te realiseren kan worden gekozen om de leraren een aantal dagen te vervangen op dagen dat ze gaan werken aan schoolontwikkeling. Hier zijn extra leraren voor nodig. Een andere optie is om de extra tijd voor

[135] Teacher Tapp, vragen gesteld op 14 oktober 2021 (link).
[136] Ardzejewska, K., A. McMaugh en P. Coutts (2010). Delivering the Primary Curriculum: The Use of Subject Specialist and Generalist Teachers in NSW, *Issues in Educational Research*, Vol 20 (3), pag. 203-219.
[137] Teacher Tapp, vragen gesteld op 17 juni 2021 (link).

schoolontwikkeling toe te voegen aan de aanstelling van leraren. Onderzoek van zowel ECBO[138] als TeacherTapp[139] laat zien dat meer dan 40% van de leraren bereid is om een aantal dagen extra te werken mits die tijd volledig kan worden besteed aan schoolontwikkeling. Een derde route, in met name het PO, is het verlagen van het aantal verplichte lesuren, wat in Nederland internationaal gezien relatief hoog is (zie ook fiche 29). Op deze wijze kan meer tijd voor schoolontwikkeling worden gerealiseerd zonder extra leraren aan te trekken.

- Voor het voortgezet onderwijs zijn er een aantal specifieke aandachtspunten. Vanwege de grotere schaal van een vo-school is het van belang om in de school als onderwijspersoneel goed te bepalen wat de definitie van het team is. Dit kan een jaarlaag, een vaksectie of een andere organisatie-eenheid zijn. Dit stelt de PMR vast zoals dat ook voor de collectieve werkdrukmiddelen gebeurt.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

Voor de uitvoering van deze maatregel zijn verschillende scenario's[140]:

1) Elke school krijgt per 8 FTE 40 dagen ontwikkelruimte (+0,2 FTE)
2) Elke school krijgt per 8 FTE 80 dagen ontwikkelruimte (+0,4 FTE)
3) Verlagen van het aantal verplichte lesuren

De berekeningen zijn gebaseerd op 93.400 fte in het po en 60.700 in het vo. De gemiddelde kosten per fte worden in het po geschat op €93.400 en in het vo op €95.100.[141] Er wordt verondersteld dat deze maatregel wordt genomen per 1/1/2024.

1 – Elke school krijgt per 8 FTE 40 dagen ontwikkelruimte (+0,2 FTE)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
po	0	219	219	219	219
vo	0	147	147	147	147

2 – Elke school krijgt per 8 FTE 80 dagen ontwikkelruimte (+0,4 FTE)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
po	0	438	438	438	438
vo	0	294	294	294	294

3 – Verlagen van het aantal verplichte lesuren
Het aantal verplichte lesuren kan ook worden verlaagd zonder een vervangend aanbod voor de leerling te regelen. De leraar maakt dan dezelfde uren, maar besteeds een groter deel aan zijn ontwikkeling. Dit neemt maatschappelijke kosten met zich mee omdat kinderen in de vrijgekomen tijd moeten worden opgevenagen. Hierdoor kan dit ook ten koste gaan arbeidsparticipatie van ouders. Deze variarnt is niet verder uitgewerkt binnen dit IBO, en de budgettaire gevolgen daarom ook niet berekend.

[138] Coenen, J., R. Ferket, L. Nieuwenhuis, S. Wagemakers en N. Waijers (2021). De positie van academische opgeleide leerkrachten in het primair onderwijs: inzet, benutting, waardering en loopbaanmogelijkheden.
[139] Teacher Tapp, vragen gesteld op 14 oktober 2021 (link).
[140] De berekeningen zijn gebaseerd op 93.400 fte in het po en 60.700 in het vo. De gemiddelde kosten per fte worden in het po geschat op €93.400 en in het vo op €95.100.
[141] De gemiddelde kosten per fte zijn een raming berekend met OCW-rekenmodellen op basis van de meest recente DUO data over fte's (over 2021) met daarin meegenomen de premie- en overige kosten ontwikkelingen en de meest recente cao's.

BELEIDSOPTIE 21: VERSTERKEN DIFFERENTIATIEVAARDIGHEDEN LERAREN

OMSCHRIJVING	Versterken van de differentiatievaardigheden – het afstemmen van onderwijs op verschillen tussen leerlingen - van docenten in het voortgezet onderwijs om goed onderwijs te kunnen geven in een heterogene brugklas[142], waarin leerlingen met uiteenlopende onderwijsbehoeften en potentie samen les krijgen. Om de differentiatievaardigheden te versterken krijgen leraren een opleiding/cursus aangeboden.
RATIONALE	Latere selectie en betere (interne) differentiatie dragen bij aan kansengelijkheid, omdat leerlingen op die manier langer de tijd krijgen om te ontdekken welk onderwijsniveau het beste past bij hun potentie en onderwijsbehoeften. Een van de manieren waarop latere selectie vorm kan krijgen is door een heterogene brugklas van één of meerdere jaren. Goede differentiatievaardigheden van docenten zijn voorwaardelijk voor de effectiviteit van heterogene brugklassen. Door te differentiëren zijn docenten in staat om aan te sluiten bij de (cognitieve en pedagogische) behoeften, leerresultaten en potentie van leerlingen. Hierdoor kunnen ze zowel ondersteuning bieden aan leerlingen die dat nodig hebben als uitdaging creëren voor leerlingen die (cognitief) al wat verder zijn. Leerlingen krijgen daardoor onderwijs dat aansluit bij hun potentie en behoeften. Als docenten niet in staat zijn om goed te differentiëren aan een diverse groep, ontstaat het risico dat onderwijs wordt aangeboden op het 'gemiddelde' niveau, met als gevolg dat leerlingen 'aan de uiteinden' afhaken. Er wordt onvoldoende ingespeeld op de onderwijsbehoefte, waardoor leerlingen minder kans hebben om zich ten volle te ontwikkelen. Daarbij is het belangrijk dat zij hoge verwachtingen hebben van leerlingen en tegelijkertijd goed kunnen inspelen op wat leerlingen nu kennen en kunnen of waar zij moeite mee hebben. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat docenten in het vo op dit moment onvoldoende in staat zijn om goed te differentiëren, dat zet positieve gevolgen van de inzet op het stimuleren van heterogene brugklassen onder druk.
EFFECTEN	• Als docenten beter kunnen differentiëren, versterkt dit het positieve effect van heterogene brugklassen. • Betere interne differentiatie zorgt voor een hogere onderwijskwaliteit en betere leerling resultaten. • Leerlingen krijgen onderwijs dat aansluit bij hun potentie en leervoortgang, omdat het onderwijsaanbod beter afgestemd kan worden op hun onderwijsbehoeften. • Bovenstaande leidt tot een grotere kans dat leerlingen uitstromen op een onderwijsniveau dat past bij hun potentie en competenties. • Ruimte om meer te kunnen differentiëren vraagt mogelijkerwijs ook een aanpassing van klassengrootte (→ kleinere klassen). Dit maakt dat er meer vraag zal zijn naar leraren, op een krappe arbeidsmarkt, waarmee het tekort dus wordt vergroot.
UITVOERING	• "Recht doen aan verschillen" is reeds onderdeel van de bekwaamheidseisen voor leraren. Het lijkt echter goed als er meer aandacht is voor het aanleren van differentiatievaardigheden tijdens lerarenopleidingen, met het oog op kansengelijkheid. OCW kan hierin een stimulerende rol spelen[143]. • Professionalisering van docenten, in brede zin, is een zaak van de school zelf. Ook voor begeleiding, bij- en nascholing geldt dat OCW stimulerende maatregelen kan treffen in de vorm van aanvullende middelen of subsidie. • Er zijn (digitale) middelen, ruimte (gebouw) en tijd nodig voor bij- en nascholing van docenten in het voortgezet onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld door uitbreiding van de ontwikkeltijd voor docenten, eventueel met afspraken over de besteding daarvan. Dit is onderdeel van cao-onderhandelingen en is daarom aan de werkgevers en werknemers. • Op de Samen opleiden scholen is meer aandacht nodig voor het aanleren van differentiatievaardigheden.

[142] De term 'heterogene brugklas' wordt overkoepelend gebruikt voor twee typen brugklassen: 1) brede brugklassen met drie of meer niveaus en 2) dakpanbrugklassen bestaande uit twee naastgelegen niveaus.

[143] Op dit moment werken hogescholen bijvoorbeeld al toe naar een Expertisecentrum Over Grenzen, waarin werkveld, wetenschap en opleidingen samenwerken om ervoor te zorgen dat leraren zich kunnen verdiepen in de overgangsfase po-vo. Formatief handelen en formatief toetsen zijn thema's waar het ECOG zich mee bezig gaat houden en die bij kunnen dragen aan de differentiatievaardigheden van leraren in brede brugklassen.

- Diverse subsidiemaatregelen zijn mogelijk, gericht op besturen, opleidingen of docenten, die zich richten op begeleiding van startende docenten door ervaren docenten.
- Hulp van onderwijsassistenten in de klas kan daarnaast verlichting bieden in de klas, waardoor de leraar meer ruimte heeft om te differentiëren.
- Investeren in betere differentiatievaardigheden vereist geen aanpassing van wet- en regelgeving. Bovenstaande maatregelen kunnen betrekkelijk snel worden afgesproken en ingevoerd.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In de berekening van de budgettaire gevolgen is uitgegaan van maatregelen in de eerste klas vo, omdat iedere school minimaal een brugklas van één jaar heeft. Daarbij gaan we ervan uit dat 2/5e deel van alle zittende leraren en ondersteuners werkzaam is in het eerste jaarlaag. Deze leraren krijgen een opleiding/cursus om beter te kunnen differentiëren. De raming is gebaseerd op bestaande cursussen. De opleiding/cursus wordt verspreid gegeven over vijf jaar. De kosten bestaan uit vervangingskosten (56 mln.[144]) en kosten voor scholing (10 mln.[145]). De vervagingskosten zijn berekend met behulp van het uurtarief van leraren, het aantal leraren dat in aanmerking komt en de duur van de cursus. Daarnaast krijgen ook nieuwe docenten een cursus. De kosten hiervoor zijn ongeveer 3 mln. euro. De aanname is gemaakt dat de groep leraren en ondersteuners om de vier jaar een opfriscursus krijgt. De structurele kosten bestaan voor een deel uit de kosten om nieuwe docenten op te leiden (3 mln.) en voor een deel uit kosten voor de opfriscursus (17 mln.[146]).

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
0	35	70	70	20

[144] Bij de berekening is gebruik gemaakt van een GPL in het vo van €88.400 voor al het personeel (onderwijsondersteunend personeel en leraren). De vervangingskosten per uur zijn gelijk aan €53,29. Er zijn 2 soorten cursussen. Een deel van de doelgroep (28%) geeft les op een school met alleen maar homogene brugklassen. Dit zijn 11.130 personen. Zij zullen een uitgebreidere cursus volgen dan het personeel dat lesgeeft op een school met homogene en heterogene brugklassen (44%). Dit deel van de doelgroep is gelijk aan 18.139 personen. De uitgebreide cursus duurt 432 uur. De korte cursus 16 uur. Niet al het personeel volgt de cursus tegelijkertijd. Er is uitgegaan van een periode van 5 jaar.

[145] Er is uitgegaan van een prijs van €3250 voor de uitgebreide cursus en een prijs van €757 voor de kortere cursus.

[146] Dit bedrag bestaat voor een deel uit vervangingskosten en uit scholingskosten. Er is uitgegaan van een opfriscursus van 2 dagen die 1 keer in de 4 jaar wordt gevolgd. Alle leraren en ondersteuners die werkzaam zijn in het eerste jaarlaag zullen de opfriscursus volgen (41.224 personen). Er is uitgegaan van een bedrag van €757 voor de cursus.

BELEIDSOPTIE 22: STURING OP CURRICULUM LERARENOPLEIDINGEN

OMSCHRIJVING

Door het oprichten van een landelijk coördinatiecentrum en curriculumberaad kan de minister van OCW (als opdrachtgever) sturen op het curriculum van lerarenopleidingen, zodat deze beter aansluiten bij eisen en behoeften vanuit de maatschappij.

Het landelijk coördinatiecentrum is een onafhankelijke publieke netwerkorganisatie met een heldere opdracht vanuit de overheid. Het coördinatiecentrum moet het proces organiseren om de opleidingsbehoeften vanuit de sectoren po, vo, mbo, de maatschappij/OCW te verwerken in landelijke opleidingskaders, zodat deze op een eenduidige en efficiënte manier geïmplementeerd kan worden in lerarenopleidingen en professionaliseringsactiviteiten. Het centrum legt verantwoording af over de uitvoering van de opdracht en waar nodig kan het Rijk de opdracht aanpassen, beperken of uitbreiden. Het centrum stelt experts van hogescholen en universiteiten en andere relevante partijen in het onderwijs aan en laat hen samen opleidingskaders en landelijke instrumenten voor kennisdeling ontwikkelen.

In het curriculumberaad maakt de minister afspraken met vertegenwoordigers van opleiders, werkgevers en lerarenorganisaties over de ontwikkeling van en implementatie van de landelijke kaders. In dit beraad kan de minister ook zelf landelijk urgente thema's agenderen.

In het fiche is ook een alternatief voorstel uitgewerkt waarin er een wettelijk vastgesteld curriculum komt.

RATIONALE

- De huidige kennisfunctie van lerarenopleidingen is versnipperd en onvoldoende ontwikkeld. Nieuwe inzichten en behoeftes, bijvoorbeeld op het vlak van digitalisering of het niveau van basisvaardigheden, worden relatief langzaam en op veel verschillende manieren verwerkt in opleidingen en professionaliseringsactiviteiten. Behoeftes en wensen vanuit het onderwijs en de brede maatschappij worden onvoldoende in samenhang gewogen.
- Het is nu sterk schoolafhankelijk in hoeverre onderlinge kennisuitwisseling tussen leraren wordt bevorderd. Meer aandacht daarvoor in de opleiding kan dit sectorbreed een impuls geven.
- Dit vraagt om meer sturing vanuit de Minister gericht op harmonisatie van curricula en op een snellere en effectievere kenniscirculatie. Via het landelijk coördinatiecentrum en curriculumberaad kan de minister als opdrachtgever meer samenhangend sturen op het proces van vernieuwing van de inhoud en niveau van de lerarenopleidingen, inductie en daaraan verbonden voortgaande professionaliseringsmogelijkheden. Hiermee wordt beoogd dat (aankomende) leraren goed zijn voorbereid op het leraarschap. Ook kan er verdergaand meer worden gestuurd door het curriculum wettelijk vast te leggen.

EFFECTEN

<u>Landelijk coördinatiecentrum en curriculumberaad</u>

- Snellere uitwisseling van nieuwe kennis en daarmee een versterking van de kwaliteit van onderwijs en kennisontwikkeling over onderwijs.
- Meer harmonisatie en helderheid voor leraren, scholen en lerarenopleidingen over het curriculum van lerarenopleidingen en wanneer vernieuwingen kunnen worden doorgevoerd.
- Voor samenleving en politiek helderheid over wat wanneer een plek kan krijgen in het onderwijs en de lerarenopleidingen.
- Regie van de minister op de inhoud en niveau van en samenhang tussen de curricula en op de doorlopende leerlijn.
- Beter zicht op gevaar van overladenheid; ingrijpen is eerder mogelijk.
- Ondersteunt grotere inzet op basisvaardigheden, digitalisering, differentiatie, gebruik LVS-systemen, en andere huidige en toekomstige nieuwe urgente thema's. Daarmee zou de onderwijskwaliteit moeten toenemen.
- Door digitale skills op te nemen in het curriculum van de lerarenopleiding en tijdens de lerarenopleiding meer aandacht te besteden aan digitale leermiddelen en hoe deze effectief in te zetten, kan het bewustzijn voor digitale vaardigheden groeien. Digitale hulpmiddelen kunnen op termijn de werkdruk in het onderwijs daarnaast verlichten.
- Ondersteunt ontwikkeling doorlopende leerlijn en stimuleert zelflerende vermogen en hoe dat te versterken binnen scholen.

	• Door de onafhankelijke positie van het coördinatiecentrum en directe aanstelling van experts wordt beoogd dat inhoudelijke overwegingen een sterkere positie krijgen ten opzichte van organisatorische overwegingen van individuele hogescholen en universiteiten die nu soms ontwikkeling meer remmen dan gewenst is. • Tegelijkertijd wordt met deze werkwijze de kennisverspreiding tussen ho-instellingen versterkt omdat de experts hun kennis en ervaringen ook weer inzetten binnen hun eigen instelling en het netwerk in hun regio. • Toenemende standaardisatie verkleint de autonomie van individuele lerarenopleidingen en daarmee ook de mogelijkheden om in te spelen op regionale behoeftes. De verwachting is dat er voldoende ruimte over blijft voor instellingen om invulling te geven aan hun specifieke identiteit en om tegemoet te komen aan behoeftes in de eigen regio. • Het instellen van een landelijk coördinatiecentrum en curriculumberaad past binnen het stelsel van hoger onderwijs. <u>Wettelijk vastleggen curriculum lerarenopleiding</u> • Biedt mogelijkheden om de sturing vanuit het Rijk op de inhoud van de curricula van verschillende typen lerarenopleidingen dwingender in te richten. • Dit botst met de inrichting van het stelsel van het hoger onderwijs waar curricula voor opleidingen niet wettelijk zijn vastgelegd, ook omdat uit vele onderzoeken blijkt dat professionele autonomie belangrijk is voor de bevordering van kwaliteit. • Het risico bestaat dat opnemen van de ontwikkelde landelijke kaders in wetgeving of zelfs het hele curriculum de mogelijkheden om mee te bewegen met veranderingen en behoeftes in het onderwijsveld en ook ruimte voor regionale inkleuring verkleint. • Voordeel kan zijn dat het meerjarige meer rust en duidelijkheid geeft voor scholen, leraren en opleidingen.
UITVOERING	• Inrichten door de overheid van een nieuw landelijk onafhankelijk coördinatiecentrum met een publieke in de wet verankerde taak en intensiveren van de inzet op kennisbenutting. Dit coördinatiecentrum verbindt lerarenopleiders om wetenschappelijke kennis, praktijkbehoeften en maatschappelijk ontwikkelingen te verzamelen en toegankelijk te maken voor lerarenopleiders. Op basis daarvan ontwikkelt het coördinatiecentrum landelijke kaders die meer richting en samenhang geven aan curricula van opleidingen, inductieprogramma's en professionaliseringactiviteiten. Het coördinatiecentrum neemt hiervoor lerarenopleiders van verschillende instellingen parttime in dienst. • De minister is opdrachtgever van dit landelijke coördinatiecentrum. • Het coördinatiecentrum sluit aan bij de inzet in het kader van de Werkagenda. In de Werkagenda wordt al ingezet op de doorlopende leerlijn voor leraren, onder andere via het beroepsbeeld, de bekwaamheidseisen en het raamwerk voor lerarenopleidingen. Via het beroepsbeeld, en voorstellen voor de bekwaamheidseisen formuleren lerarenorganisaties de toegangseisen voor het beroep. Het coördinatiecentrum kan deze vervolgens op een eenduidige manier doorvertalen naar kaders voor de curricula van lerarenopleidingen. • Inrichten landelijk curriculumberaad. De minister neemt zelf ook deel in dit curriculumberaad. Overige partijen die hierin deel moeten nemen zijn vertegenwoordigers van opleiders, werkgevers en lerarenorganisaties. • Er moet geborgd worden dat scholen en opleidingen voldoende ruimte krijgen om hun curricula aan te passen aan de nieuwe kaders. • Het wettelijk vastleggen van de taak van het coördinatiecentrum, het proces en de uitgangspunten voor landelijke kader of het vastleggen van het curriculum vergen wetswijziging. Bij wettelijk vaststellen van het curriculum gaat het om een majeure aanpassing omdat zullen ook de rollen verantwoordelijkheden en instrumenten in het stelsel anders ingericht moeten worden (denk aan bijvoorbeeld rol opleidingscommissies, kaders NVAO, rollen en bevoegdheden met betrekking tot OER, rechtszekerheid studenten, betrokkenheid werkveld).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Betreft de instelling van een coördinatiecentrum en de structurele kosten voor de kennisverzameling/verspreiding en het op basis daarvan opstellen van richtinggevende opleidingskaders. Op basis van de begrotingen van andere expertisecentra, het bestuursakkoord en projecten als tien voor de leraar, is de inschatting dat een kennis- en coördinatiecentrum met bovenstaande functies grofweg structureel rond de 2,5 miljoen euro zou kosten. In de eerste jaren is daar uiteraard een opbouw in.

Kennisverzameling, bundeling en -verspreiding	1,0 p/j
Ontwikkelen raamplannen, uitgangspunten voor curricula	0,7 p/j
Afstemming aanbod tussen regio's	0,3 p/j
Ondersteuning, communicatie, etc.	0,5 p/j

Deze bedragen zijn inclusief de inhuur van mensen van de hogescholen en universiteiten. Gedachte is juist dat het centrum zelf mensen inhuurt om te verminderen dat mensen namens instellingen deelnemen en daardoor juist ook weer te veel sturing vanuit instellingsbelang ontstaat. De precieze additionele kosten voor het formuleren van een landelijk in de wet vastgesteld curriculum zijn onzeker, met name gezien structurele en organisatorische gevolgen voor hogescholen en universiteiten. De transitiekosten zullen fors zijn, maar zijn op dit moment niet te becijferen, Dit vereist nader onderzoek. De ontwikkeling en periodieke bijstelling van het landelijke curriculum zelf zal naar verwachting tussen de 3 en de 5 miljoen structureel extra gaan kosten (boven op de kosten voor een coördinatiecentrum). Ook zullen er additionele voorzieningen getroffen moeten worden voor een andere vorm van kwaliteitsbewaking.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
	0,5	1,0	2,5	2,5

BELEIDSOPTIE 23: (DEEL) BEKOSTIGING (EN VERANTWOORDELIJKHEDEN) NAAR SCHOLEN IN PLAATS VAN BESTUREN

OMSCHRIJVING

In deze beleidsoptie zijn vier varianten uitgewerkt:

Optie A: Communicatie binnen huidige stelsel verbeteren
Binnen de huidige bekostigingssystematiek wordt gekeken of er voor scholen ook inzichtelijker kan worden gemaakt hoeveel geld een schoolbestuur voor een specifieke school ontvangt en waar dit bedrag op gebaseerd is. Daardoor kan met een bestuur het goede gesprek worden gevoerd over de hoeveelheid middelen die een school ontvangt. Hierbij kan ook gedacht worden om scholen meer verantwoording te laten afleggen over de besteding van de lumpsum, om te waarborgen dat middelen effectief en doelmatig worden besteed. Deze optie is voorliggend aan de andere opties.

Optie B: De school ontvangt een deel van de middelen direct
De school ontvangt een deel van de middelen die nu verstrekt worden aan het schoolbestuur direct vanuit DUO. Het gaat om middelen die een specifiek doel hebben, zoals bijvoorbeeld de werkdrukmiddelen. Dit zou ook voor nieuwe onderwerpen kunnen, zoals het onderwijsachterstandenbeleid. Scholen kunnen deze middelen gebruiken om dat doel na te streven. Het gaat hier om een beperkt gedeelte van de totale bekostiging.

Optie C: De school ontvangt alle bekostiging direct vanuit DUO
Het schoolbestuur ontvangt onder deze optie geen middelen meer vanuit DUO en kan dus ook geen middelen meer heralloceren tussen de verschillende scholen onder hun gezag.

Optie D: De school ontvangt een deel van de middelen direct. Daarnaast gaat een deel van de verantwoordelijkheden over van het bestuur naar de school(leider).
Het bestuur is in beginsel eindverantwoordelijk voor alle beslissingen en bestedingen die zien op de instandhouding van een school. In de Wet Primair Onderwijs (WPO) en Wet op de Expertise Centra (WEC) is geregeld dat een bestuur de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding *verplicht* mandateert aan een (of twee) directeur(en).[147]

Met dit voorstel wordt de verplichte mandatering voor het primair onderwijs en speciaal onderwijs uitgebreid (bijvoorbeeld met besluitvorming en bekostiging) of gespecificeerd en voor het voortgezet onderwijs geïntroduceerd. Er kunnen bijvoorbeeld verantwoordelijkheden zoals inkoop van leermiddelen, personeelsbeleid of huisvesting worden gemandateerd aan de directeur.

Er komt daarbij een besluitvormend mechanisme op schoolniveau, zodat verantwoordelijkheid en verantwoording kan worden benoemd.

RATIONALE

- Het Rijk verstrekt momenteel financiering op basis van schoolkenmerken, maar schoolbesturen gaan over de verdeling en besteding ervan. Besturen kunnen daarbij middelen heralloceren tussen scholen. Dat kan een verschil creëren tussen waar middelen voor bedoeld zijn en hoe besturen ze inzetten en is expliciet onderdeel van de jaarverslaglegging.
- Als scholen beter weten hoeveel middelen een schoolbestuur ontvangt voor een specifieke school en voor specifieke doelen, dan weet een school ook beter wat er verwacht wordt dat er met het geld gebeurt.
- Verdergaande varianten daarin zijn om de middelen voor specifieke doelen direct aan de school te verstrekken. Dit komt ten goede aan de onderwijskwaliteit, als dichter bij het primaire proces betere beslissingen worden genomen. De maatregel versterkt bovendien de autonomie van scholen vis-a-vis besturen en maakt de sturing vanuit de overheid directer.
- In de meest vergaande variant betreft het alle middelen die vanuit DUO in de huidige situatie worden overgemaakt aan besturen.
- Naast de bekostiging kan ook de beslissingsbevoegdheid voor sommige deugdelijkheidseisen bij de schoolleiding komen te liggen. Dit kan ten goede komen aan de onderwijskwaliteit, als dichter bij het primaire proces betere beslissingen worden genomen.

[147] WPO art 29.1: Aan elke school zijn 1 of 2 directeuren verbonden, bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust.

EFFECTEN	Optie A • Betere communicatie zorgt ervoor dat de school beter inzichtelijk heeft hoeveel middelen het schoolbestuur voor de school ontvangt voor specifieke doelen. Daardoor kan de school beter het gesprek voeren met het schoolbestuur. Optie B • Door het direct verstrekken van middelen aan de school, sluiten de middelen in principe beter aan bij de behoeften van die school (mits de bekostigingsformule correct is). Scholen kunnen hiermee mogelijk beter inspelen op lokale omstandigheden en behoeften. • Aangezien het schoolbestuur nog altijd een groot deel van de bekostiging ontvangt, kunnen zij een school onder het bestuur die relatief veel middelen direct ontvangt, vanuit de overige middelen minder te verstrekken. Dit beperkt het voornoemde effect dat de middelen die scholen ontvangen beter aansluiten bij de schoolspecifieke behoefte. • Het ligt voor de hand om scholen ook te vragen zich te verantwoorden over de middelen die zij direct ontvangen. Daardoor komt er (voor OCW) meer zicht op hoe het geld besteed wordt, omdat het gedeelte van de middelen dat scholen direct ontvangt per school wordt verantwoord. Hier staat tegenover dat de administratieve last voor scholen toeneemt aangezien zij zich afzonderlijk moeten verantwoorden. Ook het verwerken van de data uit de jaarverslagen door DUO zal extra tijd in beslag nemen. Bij het nastreven van gemeenschappelijke doelen, zoals het voorzien in keuzes over inkoop van leermiddelen en methodes, huisvesting of personeelsbeleid, kunnen besturen een meer coördinerende rol vervullen. Optie C • Heeft op hoofdlijnen dezelfde effecten als optie B. Alleen dan gelden deze nog sterker. • De autonomie van de school neemt toe. Beslissingen met financiële consequenties worden daar genomen waar het onderwijs wordt gegeven en de middelen sluiten in principe beter aan bij de behoeften van die school (mits de bekostigingsformule correct is). • Besturen daarentegen hebben minder invloed, zij kunnen geen middelen meer herverdelen naar eigen inzicht. De vraag is wel of bestuursgericht toezicht in dit geval nog wenselijk is (zie uitvoering). Daarentegen zal de administratieve last en verantwoording sterker toenemen voor scholen. • Een schoolbestuur kan bepaalde gezamenlijke doelen niet meer nastreven. Bijvoorbeeld professionalisering waarbij het leren van elkaar centraal staat; of bijvoorbeeld het borgen van een aanbod in kleine vakken. • De maatregel zal daarnaast kunnen leiden tot een toename van de reserves als reservevorming op schoolniveau moet gaan plaatsvinden. Iedere school houdt dan een eigen reserve aan (voor tegenvallers). Omdat iedere school een eventuele tegenvaller moet kunnen opvangen zal het totaal aan reserves dan toenemen. Een school heeft minder mogelijkheden om risico's te diversifiëren. NB Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de middelen nog altijd worden verstrekt als lumpsumbekostiging. De school is uiteindelijk dus wel vrij in het besteden van middelen aan andere doelen – binnen de kaders van de wet - dan waarvoor deze verstrekt worden. De bekostiging wordt ook onzekerder omdat het bestuur fluctuaties in leerlingenaantallen niet meer kan compenseren. Optie D • Heeft op hoofdlijnen dezelfde effecten als optie B. • De school(leider) krijgt daarnaast meer zeggenschap over alle zaken aangaande het onderwijs. Dat betekent meer autonomie, waarbij scholen mogelijkerwijs meer dan de besturen kunnen sturen en inspelen op de lokale omstandigheden en behoeften. • Scholen zullen taken moeten gaan uitvoeren die nu bij het schoolbestuur liggen. Dit is minder efficiënt en zorgt een grotere uitvoeringslast en administratieve last. Tevens zal de werkdruk voor de schoolleider en bijbehorende staf toenemen. Daar staat in mindere mate tegenover dat de benodigde staf (en werkdruk) binnen schoolbesturen minder groot wordt.
UITVOERING	Optie A Heeft beperkte gevolgen voor de uitvoering. Vraagt met name om éénmalige aanpassing van communicatie en kan daardoor tot incidentele uitvoeringslast leiden voor DUO. Daarnaast kunnen aanpassingen op beschikkingen mogelijk nodig zijn.

Optie B + C

- Er is meer financiële deskundigheid nodig op scholen. Er moet op schoolniveau een uitgebreidere financiële administratie gevoerd worden, inclusief verantwoordingswerkzaamheden; hiervoor wordt per school 0,5 fte financieel medewerker geraamd. De maatregel vraagt ook meer van de schoolleider (bijvoorbeeld kennis over de verantwoording). Zoals gezegd zijn hier mogelijk alternatieven voor te verzinnen, zoals op vrijwillige basis deelnemen aan een coöperatie- of *shared-servicemodel*.
- Een herinrichting van de governance van schoolorganisatie is nodig, zodat er *checks and balances* zijn, zoals die nu voor schoolbesturen bestaan. Denk daarbij aan de plek van het intern toezicht en de medezeggenschap. Deze partijen beslissen mee over besteding van de middelen en houden toezicht op onder andere de naleving van de wet. Omdat middelen nu uitsluitend aan besturen worden overgemaakt, zal er een wetswijziging nodig zijn. Doorlooptijd minimaal 2 jaar. Daarnaast moet DUO in ieder geval een bekostigingsrelatie met scholen creëren waardoor de middelen direct aan scholen kunnen worden overgemaakt. Deze nieuwe systematiek zal ook in de systemen van DUO moeten worden ingeregeld. Ook is er voorbereidingstijd nodig voor scholen zelf om zich goed te kunnen organiseren.
- De vraag is hoe deze (gedeeltelijk) bekostiging op schoolniveau zich verhoud tot het bestuursgerichte toezicht. Als besturen wel verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit, maar niet meer volledig over het geld gaan dan is een lastige spagaat gecreëerd. Dit vraagt om een goede weging van welke verantwoordelijkheden op welk niveau komen te liggen, en bijbehorende wettelijke aanpassingen en aanpassingen in het toezicht.

Optie D

- Op hoofdlijnen geldt hetzelfde als onder optie B en C. Daarnaast gelden ook onderstaande punten.
- De maatregel vraagt wijziging van bestaande wetten en amvb's. Afhankelijk van de precieze vormgeving kan deze maatregel een omvangrijke stelselwijziging betreffen. In dat geval kan het minimaal 10 jaar duren voordat de variant helemaal tot uitvoer komt. Dit hangt af van de mate waarin bekostiging en verantwoordelijkheden overgaan naar de schoolleiding.
- Het bestuursgerichte toezicht zal bij deze variant moeten worden aangepast omdat besturen niet meer volledig verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit.
- Er zijn gevolgen voor het concept van 'bevoegd gezag', aangezien er verantwoordelijkheden op twee niveaus komen te liggen: bij bestuur en bij schoolleider. De rol van het bestuur verandert voor specifieke terreinen dan van besluitvormend in kaderstellend en controlerend.
- De positie van schoolleider dient verduidelijkt te worden. Nu is er een breed scala aan invullingen van het begrip 'schoolleider', van teamhoofd tot directeur-bestuurder (bij eenpitters).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Optie A

Er wordt uitgegaan van 1 miljoen aan incidentele kosten voor DUO om beschikkingsteksten aan te passen en breed te communiceren.

Optie B

In de raming is er rekening mee gehouden dat in ieder geval de volgende kosten aan de beleidsoptie zijn verbonden:

- Uitvoeringskosten DUO. Omdat het een grote wijziging betreft is (standaard) uitgegaan van €10 miljoen uitvoeringskosten.
- Flankerend beleid om schoolleiders (en mogelijk anderen) te professionaliseren (ca. €15 miljoen). Dit gaat uit van 4 dagen scholing voor alle schoolleiders en financieel medewerkers. Dit zijn incidentele kosten in het invoeringsjaar.
- Extra ondersteunend (financieel administratief) personeel op scholen. Hiermee kan iedere school ongeveer 0,5 fte financieel administratief personeel aantrekken (ca. €200 miljoen).[148] Daarnaast zijn er ook besparingen bij de schoolbesturen, die nu de financiële administratie verzorgen.

[148] Er is uitgegaan van 6.660 scholen in het primair onderwijs en 1.438 scholen in het voortgezet onderwijs. Elke school krijgt 0,5 fte erbij voor een financieel administratief medewerker. De kosten van onderwijsondersteunend personeel liggen in het primair onderwijs op €49.480,09 per jaar en in het voortgezet onderwijs op €54.882,72 per jaar.

- Een besparing op de personeelskosten bij besturen. Deze besparing wordt geschat op €80 miljoen.[149]

Er wordt uitgegaan van invoering per 1/1/2026.

Optie C
In de raming is ervan uitgegaan dat dezelfde uitvoeringskosten nodig zijn als voor optie B. Voor het flankerend beleid en de hoeveelheid financieel administratief personeel op scholen wordt uitgegaan van het dubbele ten opzichte van optie B. Besturen hebben ook in dit scenario minder kosten aan financiële administratie (€160 miljoen).

Er wordt uitgegaan van invoering per 1/1/2026.

Optie D
In de raming is ervan uitgegaan dat dezelfde uitvoeringskosten nodig zijn als voor optie B en C en dezelfde besparing bij besturen plaatsvindt als optie C. Voor professionalisering wordt het dubbele bedrag geraamd (€30 miljoen) omdat er naast financiële taken ook nog andere taken overgaan naar de schoolleiding.

Naast de 0,5 fte voor een financieel administratief medewerker wordt ervan uitgegaan dat elke school ook 0,5 fte overig ondersteunend personeel erbij krijgt. De kosten daarvan worden eveneens op €200 miljoen geraamd.

Er is minder personeel nodig bij besturen. De besparing op de kosten bij besturen wordt ingeschat op €60 miljoen.

Er wordt uitgegaan van invoering per 1/1/2026.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
Optie A	1	0	0	0	0
Optie B	10	10	25	130	130
Optie C	10	10	40	250	250
Optie D	10	10	40	250	250

[149] Er zijn 1.225 besturen in het funderend onderwijs. Er is van uitgegaan dat 0,5 extra fte bij 8.000 scholen een besparing oplevert van fte die nu bij besturen zit. Met de aanname dat een fte bij een bestuur schaalvoordelen heeft en 2,5x efficiënter werkt dan bij een individuele school levert dit een besparing van 1.600 fte op bij de 1.225 besturen tegen gemiddelde loonkosten van €50.000 per fte.

BELEIDSOPTIE 24: OPT-OUT SCHOLEN UIT BESTUREN

OMSCHRIJVING

Opting-out betekent dat een school mogelijkheden heeft om niet langer onderdeel te zijn van een schoolbestuur en/of over te stappen tussen besturen. Dit is echter niet eenvoudig te regelen. Een beslissing om over te gaan tot een opt-out kan alleen genomen worden door het bevoegd gezag. In het huidige stelsel ligt het bevoegd gezag bij het schoolbestuur. Het bevoegd gezag verleggen naar de schoolleider komt in feite overeen met het afschaffen van besturen. Dit is niet verder uitgewerkt.

In dit fiche zijn twee andere varianten uitgewerkt:

<u>Variant 1</u>

- Mogelijk kan er wettelijk geregeld worden dat onder zeer strenge voorwaarden de directeur van de school het bevoegd gezag kan verzoeken tot een opt-out en dat het bevoegd gezag dit moet regelen wanneer de minister een dergelijk verzoek bekrachtigd.
- Hierbij kan gedacht worden aan de volgende voorwaarden:
  1. De directeur van de school heeft aantoonbaar het gesprek met het bevoegd gezag en de intern toezichthouder gevoerd over medewerking aan de gewenste verandering. Wanneer deze gesprekken niet tot het gewenste besluit voor de directeur hebben geleid en het bevoegd gezag kenbaar heeft gemaakt niet mee te werken aan een vrijwillige opt-out, dan kan de directeur de opt-out in werking stellen na een afkoelingstermijn van tenminste drie maanden. Voor de dwingende opt-out is daarbij nodig:
  2. Instemming van de gehele MR;
  3. 75% van de ouders heeft schriftelijk te kennen gegeven zich ook af te willen splitsen van het bestuur en in het voortgezet onderwijs ook 75% van de leerlingen;
  4. Er wordt voldaan aan alle waarborgen wat betreft bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van de school, kwaliteit van het onderwijs en de uittredende school is in staat om duurzaam alle activiteiten, activa en werknemers van de school over te nemen waarbij de (nader te bepalen) financiële ratio's tenminste x, y en z zijn voor de eerst volgende drie jaar;
  5. De directeur levert bewijs van stappen 1 t/m 4 aan bij het ministerie van OCW;
  6. De minister van OCW neemt een besluit over de dwingende opt-out.

<u>Variant 2</u>

Als er in goed overleg tussen de school en het schoolbestuur (en met instemming van de medezeggenschapsraad) wordt besloten dat de school overgaat naar een nieuw bevoegd gezag, dan worden de regels voor overdracht van een school daarvoor versoepeld. Bij het huidige bevoegd gezag ligt nog steeds het primaat voor de beslissingen om de school over te dragen aan een nieuw bevoegd gezag. Op dit moment zijn op een dergelijke overdracht wet- en regelgeving van toepassing, in ieder geval de fusietoets. De fusietoets heeft tot doel te bevorderen dat onderwijsorganisaties zich op een menselijke maat organiseren. Het is mogelijk om aanpassingen te doen, zodat overdracht in de hier geschetste situatie eenvoudiger wordt gemaakt. Bijvoorbeeld door het wegnemen van de drempel van de fusietoets in deze gevallen. Of het inrichten van een proces zoals de Onderwijsraad in haar advies Verzelfstandiging in het onderwijs I voorstelt. Deze mogelijkheden vragen wel om aanpassing van wet- en regelgeving.

Los van bovenstaande varianten is binnen het huidige stelsel er voor scholen al de mogelijkheid om bestaande bestuurders naar huis te sturen. Dit kan via de rechter wanneer er echt sprake is van wanbeheer door het bestuur. Dit kan op grond van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen. Dit is echter zeer vergaand en er zijn nog geen scholen die van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Er is dus nog geen jurisprudentie beschikbaar of bekend op welke gronden wanbeheer in de context van deze wet wordt erkend. In dergelijke situaties zal de Inspectie normaal ook al ingegrepen hebben.

RATIONALE

- Op dit moment is er geen mogelijkheid voor scholen om eigen koers te gaan varen door uit een bestuur te stappen als het bestuur daar niet aan meewerkt.
- De huidige regels werken schaalverkleining tegen: in de praktijk kunnen scholen wel toetreden tot een bestuur, maar daar alleen met medewerking van het bestuur weer uitstappen.

	• Er is geen bewijs voor kostenvoordelen of kostennadelen van grote besturen: grote schoolbesturen zijn niet aantoonbaar efficiënter of minder inefficiënt.[150] Schaalvergroting kan tot op zekere hoogte een positief effect hebben, maar daar zit mogelijk een optimum aan. • Ook het verband tussen bestuursgrootte en onderwijskwaliteit is onduidelijk. Wel is bekend dat eenpitters meer moeite hebben met het voldoen aan de Code Goed Bestuur, én dat leerresultaten doorgaans beter zijn als voldaan wordt aan de Code Goed Bestuur. • Gegeven dat beide verbanden geen of zeer beperkt bewijs kennen, ligt schaalgrootte neutraal beleid in de rede.
EFFECTEN	<u>Variant 1</u> • Deze maatregel versterkt de positie van scholen/schoolleiders ten aanzien van besturen. Besturen worden sterker geprikkeld om scholen te overtuigen van hun toegevoegde waarde, omdat scholen anders mogelijk (willen) uittreden. Een alternatieve maatregel die dit doel nastreeft is uitgewerkt in fiche 23, waarin o.a. wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de schoolleider ten opzichte van die van het bestuur. • De school en schoolleider krijgt meer invloed op het beleid dat beter aansluit bij de onderwijskundige opvatting van de school en de bijbehorende opvatting van onderwijskwaliteit. • De maatregel leidt mogelijk tot het verminderen van schaalvergroting. De maatregel kan alleen samengaan met strenge voorwaarden om te voorkomen dat een beslissing tot opt-out te gemakkelijk wordt genomen en zo ook niet andere scholen onder een bestuur kunnen worden benadeeld. • Mogelijk heeft deze maatregel wel een nadelig effect op de efficiëntie van het bevoegd gezag. <u>Variant 2</u> • Wanneer er in goed overleg – denk aan instemming van de medezeggenschapsraad van de school en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van het schoolbestuur en besluit van het bevoegd gezag - wordt overgaan tot het verlaten van een schoolbestuur als school dan worden de drempels in wet- en regelgeving voor overdracht van de school waar mogelijk verkleind.
UITVOERING	<u>Variant 1</u> • Vergt een zeer ingrijpend wetstraject. Kan hierdoor niet op korte termijn worden ingevoerd maar vergt naar verwachting minimaal 5-10 jaar. • Er moet ook een escalatieladder worden uitgewerkt voordat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot opt-out. Eerste aanzet is bij de omschrijving geschetst. • Vergt ook capaciteit vanuit het inspectietoezicht en de uitvoering door DUO om te kunnen beoordelen of aan alle waarborgen wordt voldaan. • Vergt capaciteit bij OCW om een dergelijk dwingend opt-out besluit te nemen. <u>Variant 2</u> • Wijziging van wet- en regelgeving voor het funderend onderwijs met betrekking tot overdracht van een school. Met daarbij in het bijzonder aandacht voor de omgang met scholengemeenschappen in het vo. • Aanpassingen in de systemen en werkprocessen bij uitvoer van o.a. de fusietoets door DUO en aanpassingen in het toezicht (op iedere nieuw bestuur en nieuwe school moet toezicht worden ingericht) • De aanpassing van de wet- en regelgeving op dit punt zal minimaal 2 jaar vergen.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	*In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)* <u>Variant 1</u> De aanpassingen in wet- en regelgeving kunnen (grotendeels) binnen de bekostiging worden opgelost. Er is wel impact op de uitvoering. DUO en OCW zullen moeten controleren of er aan de meeste van de waarborgen is voldaan. De inspectie toetst op de kwaliteitswaarborgen. Er wordt daarom uitgegaan van structurele uitvoeringskosten van €10 miljoen.

[150] Niaounakis, T. (2021). Economies of scale: a multi-level perspective.

2023	2024	2025	2026	2027/struc
0	0	0	0	10

Variant 2
Er zal alleen sprake zijn van (incidentele) uitvoeringskosten voor DUO om de aanpassingen in de fusietoets in te regelen. Structureel zullen er mogelijk iets meer fusies plaatsvinden waardoor de uitvoeringskosten voor DUO licht toenemen.

BELEIDSOPTIE 25: BORGEN VAN PROFESSIONALISERING SCHOOLLEIDERS

OMSCHRIJVING	Kwaliteit van schoolleiders verbeteren door in te zetten op professionalisering, het vaststellen van wettelijke beroepsstandaarden (inclusief beschermd beroep) of het wettelijk vaststellen van bekwaamheidseisen (gebaseerd op beroepsstandaarden).
RATIONALE	• Een goede schoolleider is belangrijk voor een goed schoolklimaat, voor ontwikkeling van de school, en voor goede docenten en leerlingen die kunnen leren en zichzelf kunnen ontwikkelen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat een goede schoolleider meer impact kan hebben op de onderwijsopbrengsten dan één goede leraar.[151] • Het schoolleiderschap is geen beschermd beroep, in tegenstelling tot het leraarschap. Daarmee is de kwaliteit van schoolleiders lastig te borgen. Er bestaan wel beroepsstandaarden maar die zijn niet wettelijk verplicht.[152] N.b.: in het po wordt gebruik wel verplicht gesteld middels de cao po. • Door wettelijke eisen te stellen via standaarden en bekwaamheidseisen, kan OCW de kwaliteit van schoolleiders beter borgen. • Bij het wettelijk vaststellen kan gekozen worden voor het opnemen van de beroepsstandaarden of de bekwaamheidseisen; van die laatste gaat een steviger sturing uit op de kwaliteit.[153] Daarnaast kan met het stellen van wettelijke eisen aan de beroepsstandaard en/of bekwaamheidseisen de positie van de schoolleider worden versterkt, omdat daarmee helderder wordt wat er van een schoolleider verwacht wordt. • Meer heldere eisen helpen ook in het aantrekkelijker maken van het beroep voor de mensen met de juiste capaciteiten.
EFFECTEN	• Goede schoolleiders dragen zorg voor een goed team, hebben vaker gecertificeerde leraren en hebben minder vaak een tekort aan leraren. • Een goede schoolleider heeft een positieve invloed op het uitvoeren van goed SHRM, wat kan zorgen voor betere presetaties op de school. Ook hebben ze strengere toetsstandaarden. • Bekwaamheidseisen bieden een grotere mate van sturing dan beroepsstandaarden. Bekwaamheidseisen geven ruimte om op specifieke de kwaliteit van schoolleiders voor te schrijven, terwijl bij de keuze voor beroepsstandaarden de mate van sturing beperkt is tot een hoog abstractieniveau. Bekwaamheidseisen moet elke schoolleider ook (minimaal) aan voldoen. Deze eisen zijn specifieker dan beroepsstandaarden. • Het invoeren van bekwaamheidseisen zou daarmee een grotere impact hebben op de huidige opleidingsaanbod voor schoolleiders dan het invoeren van verplichte beroepsstandaarden. • Door het vastleggen van wettelijke bekwaamheidseisen, kan gemeten worden in welke mate de schoolleiders in Nederland bevoegd ofwel onbevoegd zijn, analoog aan de bekwaamheidseisen van leraren. • Het wettelijk vastleggen van eisen voor het schoolleiderschap versterkt de positie van de schoolleider, wat het beroep ook aantrekkelijker kan maken. Tegelijkertijd kan dit initieel een rem zetten op de instroom van nieuwe schoolleiders. • Afhankelijk van de revaluatie van huidige schoolleiders zullen schoolleiders zich moeten bijscholen, of nieuwe schoolleiders moeten worden aangetrokken. Dit leidt mogelijk tot krapte op de arbeidsmarkt voor schoolleiders. • Wettelijke eisen aan professionalisering van schoolleider geven de inspectie rechtstreeks sturing op de schoolleider en beperken daar de handelingsruimte van de bestuurder t.o.v. de schoolleider. Dit heeft impact op het sturingssysteem en vraagt ook dat de Inspectie van het Onderwijs indirect controleert of de schoolleider voldoet aan deze eisen. Dit vraagt extra inzet van de Inspectie vergelijkbaar zoals dat nu het geval is bij docenten. • Door het stellen van wettelijke eisen voldoet Nederland beter aan de eisen die door de Europese Commissie zijn gesteld rondom gereglementeerde beroepen. Nederland

[151] Branch et al., 2012 (VS); Dhuey and Smith, 2012; Böhlmark et al. 2014 (Zweden); Bloom et al., 2015 (8 landen), Favero et al., 2016 (VS)

[152] Definitie schoolleider vo: Een schoolleider in het voortgezet onderwijs geeft onderwijskundig en/of organisatorisch leiding en draagt tevens personele verantwoordelijkheid in school. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen leidinggevenden uit het middenmanagement en leidinggevenden uit het eindverantwoordelijk management (Oberon/ Kohnstamm, 2022)

[153] Bij bekwaamheidseisen kan gedacht worden aan de bekwaamheidseisen van leraren. Daarbij wordt de verschillende bekwaamheden beschreven waaraan een kwalitatief goede leraar moet voldoen, en die bekwaamheden worden verder uitgewerkt in kennis en vaardigheden

heeft in Q1 2022 hiervoor een ingebrekestelling ontvangen van de Europese Commissie over de wijze waarop Nederland de Proportionaliteitsrichtlijn heeft omgezet.[154]

UITVOERING

- Het SRVO en SRPO (of een nader te bepalen/ontwikkelingssysteem) zullen een belangrijkere rol krijgen als er wettelijke eisen vastgesteld worden, omdat zij namens de beroepsgroep de beroepsstandaard hebben ontwikkeld waarin het fundament van het vak van schoolleiders beschreven staat.
- Naar analogie van de wettelijke eisen die worden gesteld aan leraren om de kwaliteit van onderwijs te borgen, is het voorstel dat ook te doen voor schoolleiders en daarmee het een beschermd beroep te maken. De wettelijke eisen kunnen in de vorm van het wettelijk vaststellen van de beroepsstandaarden zijn, of het ontwikkelen en opnemen van bekwaamheidseisen (gebaseerd op de beroepsstandaarden) zijn, zoals dat ook voor leraren is ontwikkeld. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de verschillen tussen het po en vo.
- Herwaarderen van de beroepsstandaarden samen met het veld (1 jaar);
- Optie: eventueel bekwaamheidseisen ontwikkelen op basis van de beroepsstandaarden (6 maanden);
- Het opnemen van deze vereisten aan wet- en regelgeving (2 jaar);
- Implementatie van beleid:
    - Huidige schoolleiders moeten mogelijk voldoen aan wettelijke eisen.
    - Extra administratieve lasten voor bestuurders door bijhouden en/of toesturen van (bekwaamheids)dossier. Dit valt onder goed werkgeverschap en dus het wetsvoorstel SHRM.
    - Inspectie krijgt extra taak om toe te zien op naleving van wettelijke eisen
    - Opleidingen moeten mogelijk opnieuw ingericht worden (2 jaar).

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

De verwachting is dat 10 inspecteurs voldoende zijn voor het controleren van de wettelijke eisen voor 13.500 schoolleiders in het funderend onderwijs. De budgettaire gevolgen hiervan zijn € 1 *mln.* Indien er met een register wordt gewerkt, is de controle niet arbeidsintensief.
De verwachtte kosten voor het (door)ontwikkelen en beheer van een platform ten behoeve van registratie zijn € 0,5 mln. per jaar.

2023	2024	2025	2026	2027/struc
		1,5	1,5	1,5

[154] Europese Commissie (2021). Commissie verzoekt 18 lidstaten de eengemaakte EU-markt voor gereglementeerde beroepen te versteken.

BELEIDSOPTIE 26: INVOEREN KEURMERK BIJSCHOLINGSAANBOD

OMSCHRIJVING	Voor professionaliseringsactiviteiten voor specifiek leraren in het po, vo en mbo die inhoudelijk bijscholing willen volgen voor hun beroep (pedagogiek en didactiek) worden keurmerken ingesteld, waarbij bijscholingsaanbod wordt beoordeeld op kwaliteit door de NVAO of het veld zelf. Dit beslaat dus geen algemene trainingen voor persoonlijke ontwikkelingen/ teamtrainingen etc.
RATIONALE	Het primaire doel is dat duidelijk wordt voor leraren en schoolbesturen welke partijen een kwalitatief goed trainingsaanbod kunnen verzorgen. Daarnaast kan het een doel zijn om hier bepaalde certificaten aan toe te voegen, waardoor bijscholing te koppelen is aan loopbaanmogelijkheden voor leraren.
EFFECTEN	• Duidelijker dat bijscholingsaanbod aan bepaalde kwaliteit voldoet. Daarmee worden schoolbesturen gefaciliteerd in het kiezen van een kwalitatief goed trainingsaanbod. Overigens worden professionaliseringsactiviteiten vaak al afgenomen bij de door de NVAO geaccrediteerde lerarenopleidingen. • Indien een bepaald aanbod een keurmerk krijgt, kan het zijn dat scholen alsnog kiezen voor een op maat gemaakt professionaliseringsaanbod. Grote besturen stemmen momenteel bijscholingsaanbod al af met de lerarenopleidingen. Zo kan er precies aan een bepaalde vraag tegemoet gekomen worden.
UITVOERING	• Het beoordelen van bijscholingsaanbod dient belegd te worden bij het veld, via een nieuwe structuur van kwaliteitsbewaking of de NVAO. Deze rol pas namelijk niet bij de rol van OCW. • In een Groeifondsvoorstel voor professionaliseringsaanbod wordt ook gewerkt aan een vorm van kwaliteitsborging voor reeds bestaande professionaliseringsactiviteiten. De uitwerking daarvan vindt de komende maanden plaats. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden om de kwaliteitsbewakingsfunctie te verbinden aan verwante landelijke functies, zoals die van een coördinatiecentrum (gericht op curriculum, kennisverspreiding en afstemming aanbod, zie fiche 22) of het Platform Samen Opleiden en Professionaliseren. Daarmee zou de kern van de beleidsoptie in dit fiche al worden ondervangen en deze zou daarmee voldoende ingevuld zijn.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	*In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)* De kosten voor het beheer van keurmerk worden ingeschat op 0,5 miljoen, waarbij er incidenteel hogere kosten zijn voor de ontwikkeling.

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
0,75	0,5	0,5	0,5	0,5

BELEIDSOPTIE 27: INVOEREN KEURMERK (DIGITALE) LESMETHODEN

OMSCHRIJVING	Het bieden van meer zicht op (de kwaliteit van) het aanbod op de (digitale) leermiddelenmarkt door middel van het maken van een platform, zodat scholen bewustere keuzes kunnen maken en de markt een prikkel krijgt betere kwaliteit te leveren. Een mogelijkheid is om aan deze transparantie een keurmerk te koppelen.
RATIONALE	• Momenteel is de (digitale) leermiddelenmarkt onvoldoende transparant; scholen geven aan geen goed beeld te hebben van (de kwaliteit van) het aanbod, waardoor ze niet goed kunnen kiezen wat het beste leermateriaal is dat het beste past bij het onderwijs dat zij willen verzorgen. • Door meer transparantie op verschillende aspecten van de kwaliteit van (digitale) leermiddelen, zoals door middel van een keurmerk, kunnen enerzijds scholen een beter afgewogen keuze maken, en anderzijds geeft dat de markt een stimulans om beter materiaal te maken, dat van hoge kwaliteit is en past bij de behoeften van het veld. • Ook kan dit de markttoegang van nieuwe toetreders, zoals jonge startups, bevorderen, omdat een dergelijk systeem scholen inzicht kan bieden in welke nieuwe leermiddelen van goede kwaliteit zijn. • Het is een goede zaak om beter zicht en grip te krijgen op kwaliteit van (digitale) leermiddelen zelf en van het gebruik in de klas, zowel in termen van leeropbrengsten als leerervaringen. Aanvullend onderzoek is nodig. • Transparantie op de (digitale) leermiddelenmarkt en inzicht in gebruikservaringen is een belangrijke tool voor docenten om bewust leermiddelen te kiezen die passen bij hun onderwijsvisie en leerdoelen. Daarnaast kan het een positief effect hebben op de concurrentie en de kwaliteit en innovatie van lesmateriaal.
EFFECTEN	• Docenten geven in verschillende onderzoeken aan dat ze behoefte hebben aan onafhankelijke informatie over de kwaliteit van leermiddelen.[155] • Een dergelijk platform kan theoretisch een beter inzicht geven in de prijs en kwaliteit van (digitale) leermiddelen. Als gevolg kunnen scholen en leraren betere keuzes maken voor het meest effectieve leermiddel. Dit verbetert de onderwijskwaliteit. • Ook kan het de drempel verlagen om te switchen naar een andere (digitale/nieuwe) lesmethode.
UITVOERING	• Een juiste implementatiestrategie is van belang voor draagvlak en gebruik: ervaringen van het leermiddelenplein van SLO hebben ons geleerd dat leraren weinig aan alleen een 'platform' hebben om de keuze voor hun leermiddelen te bepalen. Ze willen het liefste voelen, ruiken, doorbladeren en beleven. Dit is tevens een risico: uit onderzoek van de PO-Raad blijkt dat leraren de keuze van hun leermiddelen (te) weinig baseren op basis van (wetenschappelijke) onderbouwing, maar meer op randzaken. • Momenteel wordt, n.a.v. het afsprakenstelsel en de Impuls Open Leermateriaal (waarin wordt toegewerkt naar meer open content, een sluitend afsprakenstelsel, en gebruiksvriendelijkheid), onderzocht wat de optimale mate van ondersteuning is. De uitkomsten hiervan kunnen worden gebruikt voor de opzet van een nieuw platform. • Het Rijk kan de opzet van een platform ondersteunen door het laten verrichten van onderzoek en het vrijspelen van partijen als Cito/CvTE (toetsbekwaamheid), SLO (curriculumdekking), vakdidactici (inhoud en wetenschappelijke evidentie), CLU (leerzaamheid) om hen hierbij te helpen. Dit zal naar verwachting een beperkte inzet vragen van deze partijen. • Mogelijk kan aangesloten worden op de initiatieven van de sector: Van Dijk maakt een keuzetool en Education Warehouse (onder project 'Eddie') is samen met CLU bezig met het opzetten van een platform. De infrastructuur daaronder is opgebouwd door Stichting Kennisnet (koppelpunt catalogus) en biedt een gedeelde basis die door publieke en private partijen gebruikt kan worden om functionaliteiten te ontwikkelen en via diverse platforms richting scholen te ontsluiten. Een dergelijk platform richt zich op transparantie over algemene kenmerken als prijs en doelgroep, maar ook op aspecten als leerzaamheid, toetskwaliteit, curriculumdekking, vakinhoud, vakdidactiek (wetenschappelijke benadering) en gebruikerservaringen.

[155] CLU (2021). Wat hebben scholen nodig om te komen tot een keuze voor de best passende leermiddelen bij hun school? Regioplan Beleidsonderzoek en SEO (2021). Evaluatie van de Wet gratis Schoolboeken.

- Een platform in betaversie (doorontwikkeld vanuit open data vanuit Kennisnet) bevat nu 12.000 leermiddelen, maar zonder 'inhoudelijke' beschrijving. Dit is vooralsnog een beperking; er zijn ruim 30.000 verschillende leermiddelen voor verschillende sectoren en verschillende vakken, nog los van het materiaal dat docenten zelf ontwikkelen. Nagedacht moet worden over welke materialen wel/niet worden opgenomen in het overzicht.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Met project Eddie als richtlijn van te verwachten kosten aan o.a. IT en personeel, is onderstaande begroting opgesteld. Het businessmodel van Eddie zit voornamelijk in een lidmaatschapsfee voor scholen, maar kan ook met publieke middelen worden gefinancierd. Bij optie A1 wordt uitgegaan van een kostendekkende financiering vanuit de Rijksoverheid. Bij optie A2 wordt ervan uitgegaan dat het ook nodig is om een opslag op de kostendekkende financiering te betalen. Het gaat immers om een private partij. Optie B staat in feite los van optie A1 en A2 en gaat om het (aanvullend) financieren van onderzoek naar kwaliteit.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
Optie A1		*1,6*	*1,9*	*2,0*	*2,2*
Optie A2		*1,6*	*2,0*	*4,0*	*7,9*
Optie B		*1*	*1*	*1*	*1*

BELEIDSOPTIE 28: INVOEREN KEURMERK PRIVATE ONDERWIJSONDERSTEUNING

OMSCHRIJVING	Het invoeren van een keurmerk voor onderwijsondersteuners
RATIONALE	Onderwijsondersteuning is een ongereguleerde markt. Iedereen kan op die markt zijn diensten aanbieden, waarbij de kwaliteit van de onderwijsondersteuners en de geboden diensten niet altijd gegarandeerd is.
EFFECTEN	• Het borgen van een minimumkwaliteit van het ondersteuningsaanbod van marktpartijen • Zorg dragen dat aantoonbaar effectieve interventies en instrumenten worden ingezet door marktpartijen • Beheersing van de kosten, doordat er in de CAO afgesproken tarieven worden gehanteerd. • Meer duidelijkheid voor scholen over private inhuur. Hierbij kunnen scholen geld dat besteed wordt aan onderwijsondersteuningen effectiever inzetten, wat de onderwijskwaliteit verhoogd.
UITVOERING	Een goed functionerend keurmerk kan op twee manieren worden geborgd: 1. <u>Brancheverenigingen OON ondersteunen</u> OnderwijsOntwikkeling Nederland (OON) heeft reeds een keurmerk geïntroduceerd. Dit keurmerk wordt toegekend aan onderwijsadviesbureaus die aantoonbaar kennis blijven inventariseren, ontwikkelen en evalueren. Gekozen kan worden om het beheer van het keurmerk bij OON te laten, immers bezitten zij reeds de kennis en kunde om dit te doen. Dit keurmerk kan worden aangescherpt, en publiek worden gesteund. Deze optie is budgetneutraal. 2. <u>Governance van het keurmerk overnemen</u>. Dat kan zijn bij een onafhankelijk instituut (bestaand of nog op te richten), samenvoegen met andere keurmerken in oprichting (zoals voor huiswerkbegeleiding en schaduwonderwijs) of bij het departement zelf onderbrengen. • De inhoud van het keurmerk dient o.a. te bevatten: het stellen van maximale tarieven (via geldende CAO's) en de kwaliteit van marktpartijen, zoals externe audits, klanttevredenheidsonderzoeken en professionalisering van het personeel. • Om het gebruik van het keurmerk te steunen, kan worden gekozen voor het opnemen van de voorwaarde bij subsidies dat scholen alleen externe partijen in mogen huren die het keurmerk hebben of aan vergelijkbare eisen voldoen. (ISO-certificering, klanttevredenheidsonderzoek en dergelijke). • Als extra voorwaarde kan gevraagd worden dat partijen aan een geldende CAO voldoen, om er zo voor te zorgen dat de partijen redelijke tarieven hanteren en door het onderwijs geen duurbetaalde consultants ingehuurd kunnen worden. • Andere sectoren (zoals de incassobureaus) kennen al een keurmerk. Het breder invoeren van een keurmerk zou eventuele wetwijzigingen vereisen, het toevoegen van de verplichting een keurmerk te hebben aan subsidie-eisen is minder ingrijpend.
BUDGETTAIRE GEVOLGEN	Bij de keuze voor keurmerk in eigen beheer van het Rijk (c.q. Onafhankelijk instituut). De kosten zitten in een projectbureau van ongeveer 3 fte (incl. huisvesting en dergelijke) (0,5k). *In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)* **2023** | **2024** | **2025** | **2026** | **2027/struc** 0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5

BELEIDSOPTIE 29: RUIMTE IN ONDERWIJSTIJD

OMSCHRIJVING	Scholen krijgen meer ruimte om zelf te bepalen hoeveel onderwijstijd zij aanbieden en hoe zij deze onderwijstijd organiseren en invullen. Het minimale aantal uur onderwijstijd dat leerlingen in totaal moeten volgen wordt naar beneden bijgesteld.[156]
RATIONALE	Nederlandse leerlingen volgen in vergelijking met andere landen met goede onderwijsprestaties veel les.[157] Daarbij geldt in het voortgezet onderwijs dat leerlingen ook veel verschillende vakken volgen die door verschillende leraren worden verzorgd. • *Minder onderwijstijd totaal.* Door de minimale normen voor onderwijstijd die op dit moment in het basis- en voortgezet onderwijs gelden naar beneden bij te stellen, komt er meer ruimte voor differentiatie tussen leerlingen en/of voor professionalisering van leraren. Met de gerichte inzet van ander onderwijsaanbod, bijvoorbeeld in de vorm van extra begeleiding door onderwijsassistenten of door het aanbod van aanvullende activiteiten (via het programma school en omgeving) kan beter worden voorzien in de verschillende behoeften van leerlingen. Daarmee kunnen leeropbrengsten worden vergroot en kansengelijkheid worden tegengegaan. Ook kan er in plaats van een alternatief aanbod gekozen worden voor verkorte schooltijd in de vorm van kortere schooldagen of bijvoorbeeld een 4-daagse schoolweek in het primair onderwijs. • *Minder onderwijstijd bepaalde vakken/inhouden.* Binnen de totale onderwijstijd (dus het volledige curriculum) zou (meer) onderwijstijd 'geoormerkt' (adviesurentabellen) kunnen worden voor bepaalde onderwijsinhouden die het meest bepalend zijn voor onderwijskwaliteit in beperkte zin (basisvaardigheden). Meer focus op die vakken zou zeker in het vo ten koste gaan van andere vakken (verschraling).
EFFECTEN	• Er is een beperkt positief verband tussen gerealiseerde onderwijstijd en leerprestaties op een bepaald vak (bijvoorbeeld taal of rekenen); in theorie zijn vanaf een bepaald niveau aan onderwijstijd de extra opbrengsten van steeds onderwijstijd beperkter.[158] Waar het omslagpunt ligt, verschilt per onderwijssector, schoolvak, leerling etc. • Belangrijker factoren voor de verhoging van leerprestaties dan eenvoudigweg méér onderwijstijd zijn de wijze van instructie en de kwaliteit van de leraar. Vermindering van verplichte onderwijstijd schept daar ruimte voor. • De huidige wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs bieden zowel in kwantitatieve zin (aantal uren) als in kwalitatieve zin (soort onderwijsactiviteiten) al veel ruimte er op schoolniveau voor te kiezen om minder lessen in te plannen. In het vo is geen sprake van een urennorm per leerjaar en per leerling, maar van een urennorm per opleiding. Iedere leerling moet een programma kunnen volgen dat ten minste aan de wettelijke urennormen voldoet, maar voor iedere leerling mag van die normen worden afgeweken, ook naar beneden. Daarnaast bestaat onderwijstijd in het vo niet alleen uit lessen, ook andere onderwijsactiviteiten kunnen worden gezien als onderwijstijd • De huidige wettelijke kaders voor onderwijstijd in het po bieden minder ruimte dan in het vo. De wettelijke urennormen in het po zijn leerlinggebonden. Elke leerling moet in acht jaar onderwijs 7.520 uren onderwijs ontvangen. Daarnaast moet de invulling van de onderwijstijd in het po gegeven worden door iemand met een bevoegdheid of iemand die op weg is naar een bevoegdheid. • Hieronder worden twee varianten aangestipt waarvoor vermindering van onderwijstijd kan worden ingezet. Het is belangrijk dat vermindering van de onderwijstijd wel gepaard gaat met professionalisering van de leraar (of meer voorbereidingstijd) zodat de onderwijskwaliteit niet achteruitgaat. • *Variant A: meer ontwikkeltijd en/of voorbereidingstijd leraren* (zie ook fiche 20)

[156] Voor de uitwerking van een onderwijsaanbod met een lager aantal vaste uren zijn meerdere varianten denkbaar. Gezien het verschil in organisatie van primair onderwijs respectievelijk voortgezet onderwijs (in het po in principe één docent voor (bijna) alle vakken, in het voortgezet onderwijs veel verschillende docenten en verschillende vakken) zal de uitwerking per sector verschillen. Daarbij kan zowel het aantal uren onderwijs per dag, week of jaar (totale onderwijstijd) worden beperkt, als het aantal dagen waarop leerlingen per week of per jaar naar school gaan (onderwijsdagen). Ook kan er in de nadere uitwerking gekeken worden of de onderwijstijd voor alle leerlingen moet worden verkort of dat het voor bepaalde leerlingen wel op hetzelfde peil moet worden gehouden.

[157] Idem, p. 83

[158] CAOP (2020). Onderwijstijd: meer of minder? Wat het precieze aantal uur is waarop nog meer onderwijstijd 'er niet meer toe doet' is niet eenduidig te kwantificeren. Dat verschilt per onderwijssector, schoolvak, leerling, etc.

- In deze variant wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de leraar en de instructie aan leerlingen, waarmee de leerresultaten met een kleiner aantal lesuren toch kunnen stijgen. Een betere balans tussen les- en ontwikkeltijd maakt het beroep ook aantrekkelijker, minder werkdruk en voor duurzame inzetbaarheid. Dit kan een bijdrage leveren aan het oplossen van het lerarentekort.
- Voor de tijd die vrijvalt voor leerlingen kan gekozen worden voor een alternatief aanbod (bijvoorbeeld in het kader van het programma school en omgeving met de inzet van andere professionals of in de vorm van begeleiding door onderwijsassistenten) of voor een verkorte schooltijd (kortere schooldagen, minder dagen per week naar school).[159]
- Als er meer ruimte komt voor een naschools aanbod, kan de buitenschoolse opvang die momenteel al veel expertise heeft als het gaat om de brede ontwikkeling van kinderen, hierin in de toekomst een rol vervullen. Zij kunnen ook een rol vervullen in het beter aansluiten bij de ontwikkeling van kinderen in alle leeftijdscategorieën.
- Echter, de variant met verkorte schooltijd kan wel een negatieve invloed hebben op de arbeidsparticipatie van ouders (met name van leerlingen in het primair onderwijs). Daarnaast zal dit gat in praktijk momenteel op korte termijn moeilijk kunnen worden opgevangen door de buitenschoolse opvang. De kinderopvangsector kampt namelijk ook met grote personeelstekorten en voor het overnemen van delen van het reguliere curriculum ontbreekt de expertise. Tot slot ontvangen momenteel alleen werkenden een tegemoetkoming voor de kosten van de buitenschoolse opvang.
- De variant waarbij een alternatief aanbod wordt geboden, vraagt om inzet van budget voor ander personeel. Voor het behalen van een hogere onderwijskwaliteit is het een voorwaarde dat de vrijgevallen tijd door leraren effectief wordt gebruikt voor passende bijscholing of betere lesvoorbereiding.
- Het generiek verlagen van de onderwijstijd voor alle leerlingen kan voor sommige leerlingen meer impact hebben dan voor andere leerlingen. In de nadere uitwerking zou goed moeten worden gekeken voor welke leerlingen een lagere onderwijstijd de minste impact heeft.

- *Variant B: meer ruimte voor differentiatie tussen leerlingen.*
  - Instructie in kleine groepen, één-op-één-begeleiding en individuele instructie, in verschillende mate, hebben een positief effect hebben op leerprestaties.[160] Daarenboven profiteren *vooral* minder goed presterende leerlingen van de inzet van onderwijs in kleine groepen en heeft het daarmee een positief effect op de kansengelijkheid.[161] Beter presterende leerlingen hebben in de regel minder (hoewel niet per se géén) last van wat grotere groepen en dus de mogelijkheid om individuele ondersteuning van de leraar te krijgen.
  - Door een gedeelte van de onderwijstijd gerichter te kunnen besteden aan differentiatie in de klas en aan leerlingen die meer baat hebben bij directe instructie en begeleiding (dus leerlingen die meer onderwijstijd nodig hebben meer tijd te geven, en leerlingen die met minder afkunnen minder), kunnen hogere gemiddelde leerprestaties worden behaald.
  - Hierbij wordt opgemerkt dat het curriculum van de buitenschoolse opvang zich richt op de brede ontwikkeling en talentontplooiing van kinderen en dat er geen expertise aanwezig is voor het reguliere curriculum. Ook kan het organisatorisch complex zijn als leerlingen van verschillende basisscholen op verschillende momenten bij de buitenschoolse opvang melden, hoewel de bso daar tot op zekere hoogte wel op is toegerust. Tot slot ontvangen alleen werkenden een tegemoetkoming voor de kosten van de buitenschoolse opvang.
  - Vraag is ook of er steun van ouders is voor een divers aanbod in de buitenschoolse opvang, als hun kind op school minder onderwijs krijgt.
- Als leerlingen substantieel minder dagen naar school gaan (per week of per jaar) heeft dat, naast effect op de onderwijskwaliteit, ook (forse) bredere maatschappelijke effecten, zoals een groter beroep op de kinderopvang, op de vakanties en op

[159] Een alternatieve variant die hieraan raakt kan ook zijn om onderwijstijd ruimer te definiëren en om ook invulling door onbevoegden (klassenassistenten/ander professionals) mogelijk te maken. Deze variant kan een grotere inhoudelijke impact hebben op de aangeboden onderwijstijd,
[160] Zie NPO (link) en Education Endowment Foundation (link).
[161] CAOP (2020). Onderwijstijd: meer of minder?

	de arbeidsparticipatie van ouders van leerlingen. In algemene zin is het zo, dat hoe meer er wordt ingeleverd op onderwijstijd, hoe groter er een beroep zal worden gedaan op andere voorzieningen.
UITVOERING	• Het aanpassen van de urennormen vereist een wijziging van de Wet Primair Onderwijs (Wpo), artikel 8, lid 9 en van de artikelen 2.38 (onderwijstijd) en 2.39 (onderwijsdagen) van de Wet Voortgezet Onderwijs 2020. Voor het voortgezet onderwijs is aanpassing van de wettelijke kaders nodig om de hoogte van de urennorm per opleiding als zodanig aan te passen. • Voor het primair onderwijs is wetswijziging nodig zowel voor de hoogte van de norm als zodanig als voor de mogelijkheid om wat betreft de hoeveelheid onderwijstijd maatwerk te bieden en hierin te differentiëren. • De aanpassing van de minimale urennorm heeft mogelijk ook effect op de afspraken van sociale partners over arbeidsvoorwaarden (zoals de in de cao vastgelegde lestaak) en neveneffecten op arbeidsparticipatie van ouders en op inzet van onderwijsassistenten of aanbieders van een alternatief aanbod. • Het introduceren van een 4-daagse schoolweek in het primair onderwijs vraagt eveneens een wetswijziging. • Een traject van wetswijziging, dat ruimte laat voor goede afstemming en voldoende tijd voor implementatie door het veld, maakt wijziging eerder dan voor schooljaar 2025/2026, niet reëel. Een wetswijziging is voor beide varianten noodzakelijk. • Naast wetswijziging vraagt deze aanpassing in variant A (benutten 'vrijkomende' onderwijstijd als ontwikkeltijd voor leraren) om een passend aanbod van scholing door leraren. Als er daarnaast een alternatief aanbod moet worden gecreëerd voor leerlingen vraagt dat om beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, in de vorm van onderwijsassistenten. Een baan als pedagogisch medewerker in de buitenschoolse opvang combineren met een functie als onderwijsassistent op een school lijkt kansen te bieden om personeelstekorten in beide sectoren aan te pakken en de functies voor beide sectoren aantrekkelijker te maken. Het zou goed zijn om te onderzoeken wat de succesfactoren en knelpunten van de combinatiebanen zijn. • De haalbaarheid van deze variant is afhankelijk van de exacte invulling. Een variant met een alternatief aanbod (vervanging, alternatief programma) vraagt om een forse investering, zowel in termen van financiën als personele capaciteit, in aanvullend aanbod en dat maakt de variant complexer. Daarenboven maakt de huidige krappe arbeidsmarkt deze variant lastig uitvoerbaar. Een neveneffect van deze optie kan ook zijn er een grotere vraag komt naar buitenschoolse opvang en deze sector heeft ook te kampen met grote personeelstekorten. Dat vraagt ook om creatieve oplossingen, bijvoorbeeld combi-banen waarbij een onderwijsassistent ook werkt in de buitenschools opvang. De tekorten zijn echter zo groot dat dit ondanks creatieve oplossingen problematisch is. • Variant B vraagt om bijscholing van leraren waar het gaat om differentiëren in de klas. Met meer differentiatie in de klas valt ook een gedeelte van het klassikale aanbod aan onderwijs af (ook afhankelijk van de inrichting van het onderwijs per school). Als de uren die klassikaal wegvallen moeten worden ingevuld met een alternatief aanbod, vraagt dat om meer budget voor bijv. onderwijsassistenten. Als deze uren niet worden ingevuld, zullen ouders meer gebruik moeten maken van buitenschoolse opvang, waarbij ook een groter budget voor de aanvraag kinderopvangtoeslag nodig zal zijn. Daarbij is gebruik van kinderopvangtoeslag voor buitenschoolse opvang alleen voor kinderen van werkende ouders. Voor kinderen van niet-werkende ouders zou moeten worden verkend hoe voor hen ook een alternatief aanbod (vanuit bso) kan worden gecreëerd.

BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Hieronder zijn twee varianten uitgewerkt hoe de – voor ontwikkeltijd - vrijgekomen onderwijstijd kan worden ingevuld voor de leerling. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele middelen voor opleidingskosten van leraren. Het is ook mogelijk om geen vervangend aanbod voor leerlingen te regelen. De leraar maakt dan dezelfde uren, maar besteedt een groter deel aan zijn ontwikkeling. Dit neemt maatschappelijke kosten met zich mee omdat kinderen in de vrijgekomen tijd moeten worden opgevangen en kan daardoor ook ten koste gaan van de arbeidsparticipatie van ouders. Deze variant is niet verder uitgewerkt binnen dit IBO en de kosten zijn dan ook nog niet berekend.

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
Onderwijsassistenten *	0	0	83	200	200
Rijke schooldag**	0	0	217	521	521

* 10 dagen minder onderwijstijd per FTE is 0,025 per FTE, kosten onderwijsassistent 52.000 per FTE, 154.000 FTE in po en vo.
** Op basis van rijke schooldag 5€ per leerling per uur, 10 lesdagen, 60% lestijd.
De kosten voor een professionaliseringsaanbod voor leraren, zoals benoemd bij uitvoering – bullet 6, zijn niet opgenomen in het fiche omdat hiervoor momenteel een aanvraag bij het Nationale Groeifonds wordt voorbereid.

BELEIDSOPTIE 30: UITSTEL SELECTIEMOMENT VO

OMSCHRIJVING

Er is een aantal opties om stappen te zetten richting latere selectie in het voortgezet onderwijs. Hieronder staan er vier beschreven in volgorde van minder naar meer vergaand. De laatste twee zijn eindbeelden en impliceren daarmee een forse stelselwijziging.

Latere selectie – evalueren en concreet uitwerken stelselwijziging. Als eerste stap is het voorstel om te evalueren wat de ervaringen zijn met scholen die recent zijn overgestapt naar een brede brugklas (bijvoorbeeld met de bredebrugklasbonus in Amsterdam). Vervolgens kan met die geleerde lessen ook concreet worden uitwerkt welke stappen er precies qua wetgeving, uitvoering en ingroeipad moeten worden gezet voor een stelselwijziging. Dit zodat een volgend kabinet hier (net zoals bij de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen) een concreet besluit over kan nemen.

Latere selectie – schoolsoorten onder één dak. Een verdergaande stap is om scholen te verplichten meerdere schoolniveaus aan te bieden, en ook een deel van de lessen met minstens twee niveaus samen te doen. Dit betekent nog niet dat er al sprake is van brede brugklassen. Wel betekent dit al een forse beleidsmatige stap, omdat scholen die nu één schoolniveau aanbieden moeten uitbreiden.

Latere selectie – driejarige brugperiode.[162] Schooladvies in groep 8 vervalt, het voortgezet onderwijs start vervolgens met een driejarige brugperiode[163] waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen deelnemen aan onderwijs en er wordt intern[164] beter gedifferentieerd onderwijs gegeven.
De OR vraagt ook specifiek aandacht voor goede differentiatie waardoor leerlingen met alle onderwijsniveaus goed bediend worden, zodat het ook meerwaarde heeft voor cognitief sterke leerlingen. Een andere randvoorwaarde van de OR is dat er een gestandaardiseerde toetslijn komt in de brugperiode, dat scholen goed toegerust worden wat betreft menskracht, middelen, tijd, kennis en vaardigheden. Dit betreft een grote stelselwijziging, er is dus tijd voor nodig om deze in te voeren.

Latere selectie – verschillende overstapmomenten.[165] Een systeem waarin niet 1 moment van selectie is, maar verschillende tussentijdse overstapmomenten zodat de startpositie in het vo kan worden herbezien. Meer flexibiliteit in de onderbouw vo, zodat leerlingen kunnen instromen in een route als dat past bij hun wensen en mogelijkheden. Dat wordt mogelijk als scholen alle schoolsoorten onder één dak aanbieden en leerlingen dus makkelijk kunnen schakelen van niveau. Na het derde leerjaar zal dan een definitief uitstroomprofiel worden gekozen. Daarbij pleit ze voor minder uitstroomprofielen namelijk 3 stromen (vmbo, vhbo en vwo). Waarbij een startkwalificatiedoor iedere leerling binnen het funderend onderwijs kan worden gehaald (mbo 2 samenvoegen met uitstroomprofiel vmbo).[166] Dit betreft tevens een grote stelselwijziging, er is dus tijd voor nodig om deze in te voeren.

RATIONALE

In het Nederlandse onderwijsstelsel krijgen leerlingen al op 12-jarige leeftijd een schooladvies. Leerlingen worden na de selectie steeds meer ondergebracht in gescheiden scholen en groepen bijvoorbeeld categorale vmbo- of vwo-scholen, dit wordt externe differentiatie genoemd. Dit zorgt voor padafhankelijkheid: deze leerlingen kunnen daardoor minder makkelijk tussentijds wisselen van niveau. Vroege selectie en een steeds hogere mate van externe differentiatie dragen bij aan kansenongelijkheid in het onderwijsstelsel (Onderwijsraadadvies 'Later selecteren, beter differentiëren uit 2021). Onderzoek laat zien dat leerlingen met dezelfde cognitieve capaciteiten maar verschillende sociale achtergronden niet altijd op hetzelfde onderwijsniveau terechtkomen. Lage-SES-leerlingen worden vaker ondergeadviseerd en de kans op opstroom en stapelen in het onderwijs is hoger bij leerlingen met hoger opgeleide ouders.

[162] Cf. voorstel Onderwijsraad (2021) uit hun advies 'Later selecteren, beter differentiëren'.
[163] Dit betekent niet dat alle leerlingen hetzelfde onderwijs volgen zoals dat in de middenschool en basisvorming was.
[164] Differentiatie binnen de school of in de klas, waarbij het onderwijs op basis van een flexibele en tijdelijke indeling wordt afgestemd op (groepen) leerlingen of studenten.
[165] Cf. voorstel Louise Elffers (2022) uit haar boek 'Onderwijs maakt het verschil. Kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs'.
[166] Leerlingen behalen op dit moment na havo en vwo een startkwalificatie, maar dit geldt niet voor de jongeren die een vmbo-diploma halen.

	Optie driejarige brugperiode: De beleidsoptie ziet op latere selectie van leerlingen naar schoolsoort. Leerlingen krijgen meer tijd om hun leerpotentieel te ontwikkelen, leervertragingen in te halen, worden op latere leeftijd minder afhankelijk van ouders bij het maken van keuzes. Voornamelijk laatbloeiers en leerlingen met een lage SES hebben hier baat bij. Optie verschillende overstapmomenten: Er zijn minder belemmeringen om van onderwijsniveau te wisselen in de onderbouw. De startpositie waarin een leerling in het vo wordt geplaatst wordt minder bepalend voor het uitstroomprofiel. Daarmee wordt de definitieve selectie ook uitgesteld. Er worden wellicht meer kansen geboden bij de plaatsing van leerlingen omdat de plaatsing minder definitief is. En er is minder segregatie omdat categorale scholen verdwijnen. Als er minder schoolsoorten zijn, hoeven leerlingen over minder verschillende groepen verdeeld te worden en hoeft de selectie minder precies te zijn. Ook wordt hiermee de algemeen vormende en beroepsroute gelijkwaardiger aan elkaar. Het verschuiven van de startkwalificatie naar het vo, zou ervoor kunnen zorgen dat meer leerlingen deze halen en doorleren. Op dit moment wordt met Sterk beroepsonderwijs gewerkt aan het invoeren van geïntegreerde vmbo-mbo programma's zodat meer jongeren de startkwalificatie behalen en (indien mogelijk) doorleren. De startkwalificatie wordt hierbij overigens niet in het vo behaald, het mbo is nog steeds verantwoordelijk voor examinering en diplomering.
Effecten	• Leerlingen krijgen meer tijd hun leerpotentieel te ontwikkelingen en achterstanden in te halen voordat definitieve selectie naar schoolsoort plaats vindt. • Meer leerlingen krijgen het onderwijs dat passend is bij de vaardigheden en wensen van het kind. En kunnen instromen in een schoolsoort als dat past bij hun wensen en mogelijkheden. • Leerlingen met dezelfde capaciteiten maar verschillende achtergronden komen vaker op hetzelfde onderwijsniveau terecht. • Op stelselniveau zijn er minder verschillen in schoolloopbanen tussen groepen leerlingen. • Op het niveau van de maatschappij betekent dit uiteindelijk een betere benutting van potentieel, minder segregatie, meer solidariteit in de samenleving, kansengelijkheid en economische groei. Optie driejarige brugperiode: • Voor een groep leerlingen is het voordelig om later te selecteren en maakt het een verschil voor hun verdere schoolloopbaan. Maar het is niet voor alle leerlingen voordelig: leerlingen uit hogere sociale milieus lijken iets van hun voorsprong in te leveren. Ook voor leerlingen met een enkelvoudig vwo-advies is een categorale brugklas iets voordeliger. De OR vraagt aandacht voor goede differentiatie binnen gemengde klassen zodat ook cognitief sterke leerlingen daarin goed bediend worden. • Is de voorgestelde interne differentiatie ook een risico voor kansengelijkheid? Als verwachtingen van leerlingen lager worden ingeschat, leerlingen op een te laag niveau les krijgen binnen de brede brugklas, en leerlingen vervolgens presteren naar die verwachting, dan kunnen ze alsnog in een pad terecht komen waar ze niet meer uit komen. Om dit te voorkomen is het belangrijk om gestandaardiseerde toetsing in de onderbouw op meerdere momenten te laten plaatsvinden, zodat leraren geholpen worden de potentie zo goed mogelijk in te schatten, bijpassend te differentiëren en hoge verwachtingen van leerlingen te hebben. Optie verschillende overstapmomenten: • De druk op de doorstroomtoets en plaatsing in het vo neemt af. • Er moet een duidelijke verbinding zijn tussen de schoolsoorten, zodat de stap tussen schoolsoorten voor leerlingen ook voelt als klein. Dat kan bijvoorbeeld door schoolsoorten in hetzelfde gebouw te huisvesten, bepaalde lessen (denk aan bewegingsonderwijs en creatieve vakken) samen te volgen en een goede inhoudelijke afstemming van leerlingen). Daarmee worden ervaren zogenaamde 'informele'' belemmeringen ook kleiner. • Mogelijk bijeffect dat meer gelijkwaardigheid wordt ervaren tussen de verschillende routes (algemeen vormend versus beroepsroute), zodat de druk op bepaalde groepen leerlingen om 'zo hoog mogelijk' onderwijs te volgen afneemt en alle leerlingen kunnen kie-

zen op wat bij hun talenten en capaciteiten past. Aandachtspunt hierbij is wel dat de bedoeling is dat doorbroken wordt dat leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status structureel minder kansen krijgen. Voor hen zijn hoge verwachtingen en stimulans wellicht meer nodig, terwijl voor andere leerlingen de prestatiedruk nu juist hoger ligt dan wenselijk is.
- Blijft de padafhankelijkheid niet bestaan in deze optie? Als een leerling een bepaald onderwijsaanbod krijgt, gaat de leerling dan niet conform dat aanbod presteren?

UITVOERING

<u>Optie 'lessen trekken uit ervaringen met latere selecte & in kaart brengen ingrediënten stelselwijziging'</u>
- Momenteel lopen al (op kleine schaal) een aantal leertrajecten, waarin wetenschap en scholen samen aan de slag gaan, waar in brede zin wordt gekeken naar vormen van verbeterde doorstroom en uitstel selectie. Daarnaast zal de subsidieregeling heterogene brugklassen uit het NPO worden geëvalueerd. Beide routes leveren informatie op over te trekken lessen uit ervaringen met latere selectie.
- Wat betreft het in beeld brengen van stappen naar een mogelijke stelselwijziging, is er aanbesteding gedaan naar een ex-ante
beleidsevaluatie. Komende 1,5 jaar gaat een onderzoeksbureau aan de slag met een evaluatie van het eindmodel en invoeringsstrategie geadviseerd door de Onderwijsraad en een evaluatie van mogelijke beleidsalternatieven en aanbevelingen aan beleidsmakers. Dit moet klaar zijn begin 2024 zodat het in aanloop naar een nieuw RA mee kan worden genomen.

<u>Optie 'scholen verplichten minimaal 2 niveaus aan te bieden'</u>
- Deze variant moet nog nader worden uitgedacht. Opgepast moet worden dat scholen die 2 niveaus aanbieden, die niveaus alsnog feitelijk fysiek scheiden (eigen vleugel of eigen verdieping binnen een groot gebouw). Bedoeling is dat leerlingen echt (minstens deels) samen met verschillende niveaus les hebben. En dat tussentijdse opstroom naar ander niveau makkelijker wordt.
- Wat betreft randvoorwaarden is deze optie minder vergaand dan de opties hierna, maar zijn toch deels dezelfde randvoorwaarden van toepassing. Dan gaat het o.a. om huisvestingsissues die niet op korte termijn opgelost zijn, leraren moeten gedifferentieerd lesgeven, methoden moeten aangepast zijn, etc.
- Om zicht te krijgen op de effectiviteit en eventuele knelpunten in de uitvoering van deze maatregel, kan ervoor worden gekozen deze maatregel vooraf te laten gaan door een pilot.

<u>Optie driejarige brugperiode:</u>
- Het betreft een vrij ingrijpende stelselwijziging, waarvoor wijziging van de WPO, WVO 2020, WEB, WEC, WPO BES, Wet CVTE en onderliggende regelgeving nodig is. Hiervoor is een stapsgewijze aanpak nodig, waarin over een horizon van 5-10 jaar randvoorwaarden op orde worden gemaakt om uiteindelijk een stelselwijziging door te voeren. Dit is belangrijk vanwege uitvoerbaarheid en draagvlak. Zo kunnen oplossingen gekozen worden die werken en die draagvlak hebben in het onderwijs.
- Zo betekent dit iets voor de onderwijshuisvesting, vraagt het om personeel dat gedifferentieerd les kan geven, wordt onderwijs op een andere manier georganiseerd (incl. lesroosters, referentiekader, leermiddelen, curriculum), moeten categorale scholen voorbereid worden op brede brugperioden, moet de voorzieningenplanning en het bevoegdhedenstelsel op de schop, zijn er aanpassingen nodig bij DUO etc. Dit betekent dus dat wet- en regelgeving aangepast moet worden. En vraagt om forse investeringen.
- Het driejarige karakter van de brede brugklassen is problematisch voor het vmbo, omdat de onderbouw maar twee jaar duurt. De vraag is dus of het vmbo vijf leerjaren zou moeten worden in plaats van vier jaar dan wel of het verstandiger is te streven naar een tweejarige brede brugperiode in plaats van driejarige brugperiode zoals voorgesteld door de Onderwijsraad. De vraag is ook of *alle schoolsoorten bij elkaar worden gehouden in de brede brugperiode of alleen vmbo tl/havo/vwo omdat het voor leerlingen in het vmbo lastig kan zijn in een brede brugklas*. Er ontstaat dan wel een 'harde(re) knip' tussen het vbo (en het praktijkonderwijs) en de andere schoolsoorten. En daarmee eigenlijk twee richtingen binnen het voortgezet onderwijs. Het is dus van belang dat die keuze ook niet definitief is.

- Alles valt en staat met de herbeoordeling of de leerling nog op een passende plek zit. Daarvoor moet de school de ontwikkeling, behoefte etc. van leerlingen in kaart hebben. De vraag is waar de herijking op gebaseerd wordt, anders komen gelijksoortige problemen als bij de schooladvisering in het po naar voren. En of er verschillen in beleid tussen scholen en daarmee verschillen in kansen tussen scholen ontstaan? Hierover moet goed worden nagedacht op voorhand.
- Om zicht te krijgen op de effectiviteit en eventuele knelpunten in de uitvoering van deze maatregel, kan ervoor worden gekozen deze maatregel vooraf te laten gaan door een pilot.

<u>Optie verschillende overstapmomenten:</u>

- Ook dit is een vrij ingrijpende optie in het huidige onderwijsstelsel, waarvoor ook wijziging van de WPO, WVO 2020, WEB, WEC, WPO BES, Wet CVTE en onderliggende regelgeving nodig is. Hiervoor is een stapsgewijze invoering in minimaal 7 (minimaal nodig voor aanpassen examenprogramma's) -10 jaar nodig. Wetgeving zal moeten worden aangepast, daarnaast moet het curriculum en de examenprogramma's worden aangepast dit duurt circa 7 jaar.
- Als de schoolgebouwen niet 'passen' voor een nieuwe verdeling van de leerlingen over de locaties moeten schoolgebouwen wellicht aangepast worden (uitbreiding te kleine locaties, anders gebruiken ruimte te grote locaties).
- Op de onderbouwlocatie zouden licenties voor alle schoolsoorten nodig zijn, of er zou een nieuwe wettelijk 'onderbouwlicentie' geïntroduceerd moeten worden. Ook deze optie vraagt iets extra's van leraren in het vo.
- Ook deze optie lijkt ingrijpende wijzigingen voor DUO tot gevolg te hebben.
- Net als bij de OR-optie staat of valt alles met de herbeoordeling of de leerling nog op een passende plek zit. En moet er dus goed nagedacht worden over hoe inzicht in de ontwikkeling en behoefte en wensen van het kind wordt verkregen.
- Om zicht te krijgen op de effectiviteit en eventuele knelpunten in de uitvoering van deze maatregel, kan worden gekozen deze maatregel vooraf te laten gaan door een pilot.

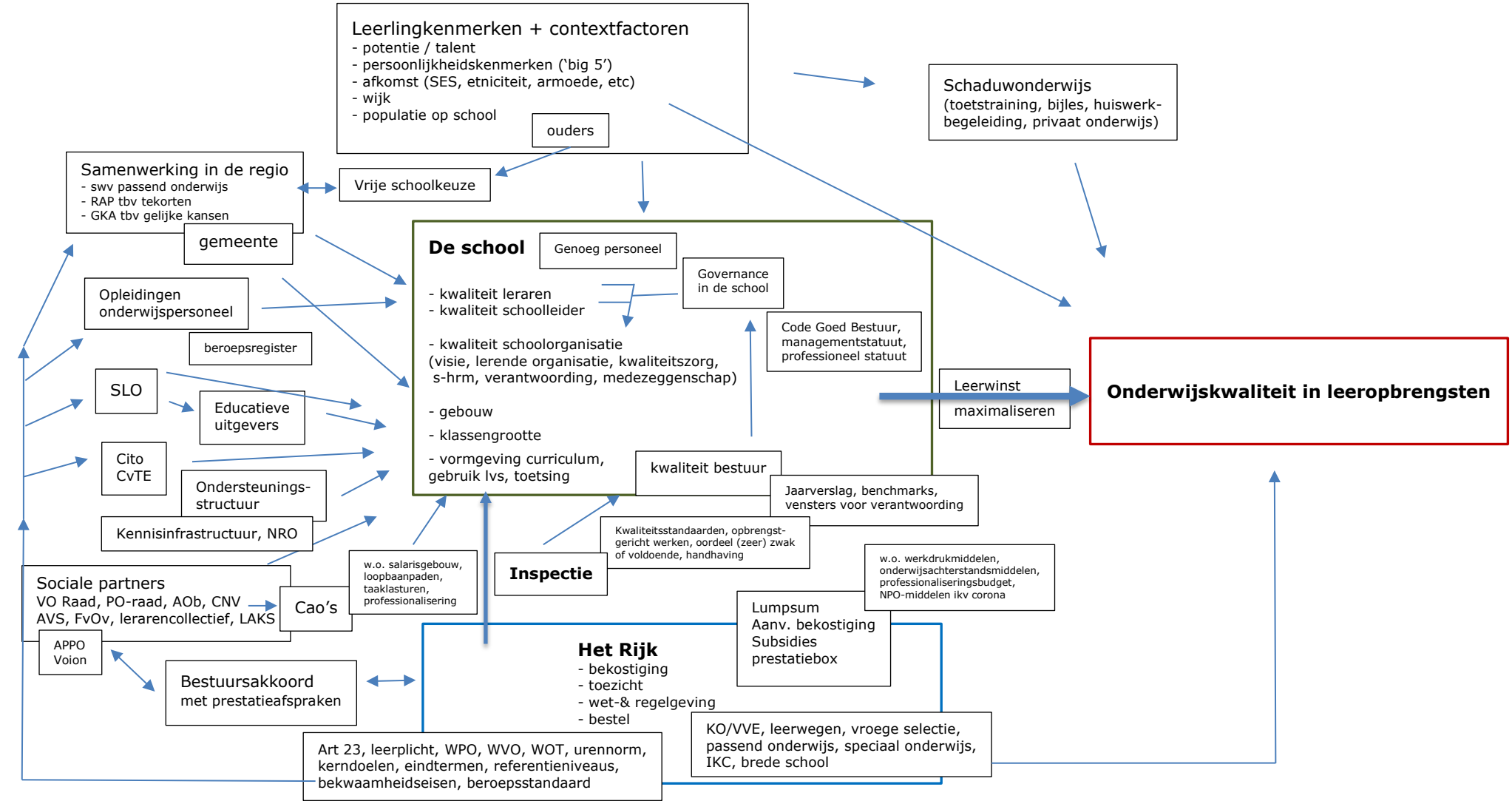
BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldoverslechterend)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027/struc**
1. Herziening curriculum			9	15	21
2. Aanpassing examens				1	1
3. Bijscholing docenten			20	16	
4. Extra jaar vmbo					841
5. Huisvesting			400	400	

1. Er is reeds budget voor een herziening in het coalitieakkoord vrijgemaakt. Deze middelen zouden kunnen worden ingezet voor de herziening uit dit fiche, en in potentie daarmee budgetneutraal. Precieze start reeks is afhankelijk van wetstraject.
2. Aangepast curriculum zal leiden tot aangepaste examens. O.b.v. kosten voor aanpassing examens uit bestedingsplan artikel 3. Examens volgen op curriculum, maar moeten er al wel zijn voor het examen. Precieze start afhankelijk van moment van invoering. Gaat waarschijnlijk om 2 jaar, daarna loopt het mee in reguliere proces.
3. Volgt eveneens uit huidige CA-reeks, en middelen zouden ook kunnen worden aangewend. Ook hiervoor geldt dat het afhankelijk is van de voortgang van het traject en volgt het de herziening.
4. Er zitten ongeveer 50.000 leerlingen in het vmbo die onder het lage tarief vallen en 40.000 onder het hoge tarief. Dit is een vermenigvuldiging met 3% LPO op jaarbasis. Gaat in zodra het invoeringstraject is doorlopen.
5. In de optie met verschillende overstapmomenten is extra investering in huisvesting nodig op een deel van de locaties. In de budgettaire reeks is ervan uitgegaan dat hiervoor dezelfde middelen nodig zijn als voor de SPUK voor de huisvesting voor leerlingen uit Oekraïne.

BIJLAGE 2 – FIGUUR DIRECTE EN INDIRECTE STURING OP ONDERWIJSKWALITEIT



BIJLAGE 3 – TAAKOPDRACHT IBO STURING OP KWALITEIT VAN ONDERWIJS

Inleiding en probleemstelling
Het belang van onderwijs kan moeilijk worden overschat. Het heeft directe invloed op het geluk en welzijn van alle Nederlanders, op de kansengelijkheid en op de economische ontwikkeling. De kwaliteit van het onderwijs staat al enige tijd onder druk. Zo zijn er meer scholen onvoldoende of zeer zwak volgens het oordeel van de inspectie, laten internationale vergelijkingen voor Nederland een dalende trend zien en groeit de laaggeletterdheid. Leerlingen in het voortgezet onderwijs vinden het onderwijs lang niet altijd uitdagend genoeg. Dit geeft aanleiding om steviger in te zetten op kwaliteitsverbetering. De BMH *Fundament op orde* uit 2020 stelt daarom dat de Rijksoverheid steviger moet sturen op hoofdlijnen. Bijvoorbeeld door investeringen te doen in de kwaliteit van leraren, in het onderwijs aan achterstandsleerlingen of de voorschoolse educatie, maar ook door aanpassingen in het toezicht door de inspectie.

Tegelijkertijd is er sprake van kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs. Kinderen van verschillende afkomst (opleidingsniveau, beroep, inkomen ouders, migratieachtergrond) hebben ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan. De afgelopen 8 jaar kregen leerlingen met ouders met een hbo- of wo-diploma in groep 8 steeds hogere adviezen. Leerlingen met ouders met maximaal een mbo 2 diploma kregen steeds lagere adviezen. Ook als deze leerlingen gelijk presteerden. In de 3e klas van het voortgezet onderwijs zitten leerlingen met hoger opgeleide ouders gemiddeld op een hoger niveau dan hun advies. Het omgekeerde geldt voor leerlingen met lager opgeleide ouders, zij zitten vaker op een lager niveau dan hun advies. Volgens de inspectie neemt de kansenongelijkheid in het onderwijs niet verder meer toe.

Volgens artikel 23 van de Grondwet is de overheid verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Het artikel geeft daarbij ruimte voor verschillende visies op hoe het onderwijs in te richten, binnen de grenzen en voorwaarden die de wetgever stelt. De minister ziet via de inspectie toe op de kwaliteit van het onderwijs. De mate van toezicht op en autonomie van scholen heeft gevarieerd over de jaren. Van belangrijkste beleidsactor die scholen met vaak zeer gedetailleerde wet- en regelgeving aanstuurde, ging de overheid naar een positie van één van de beleidsactoren, terwijl het gedrag van schoolbesturen, schoolleiders en leraren de ontwikkelingen in en de resultaten van het onderwijs steeds meer gingen bepalen. In de laatste decennia ontvangen schoolbesturen geld via de basis- en aanvullende bekostiging (‘lumpsum’) en kunnen daarmee naar eigen inzicht (binnen de wettelijke kaders) het onderwijs vormgeven.

De uitdaging van ons onderwijsbestel is de balans tussen sturing door de overheid en bewegingsruimte van onderwijsbestuurders. Vanwege de problemen met de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid van kinderen in onderwijs staat deze balans de laatste jaren ter discussie. Zo is één van de conclusies uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) dat de overheid haar kerntaak op het gebied van onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leerkansen aan alle kinderen – de afgelopen tijd niet duidelijk heeft ingevuld. De BMH constateert dat het Rijk stelselverantwoordelijk is, en nu stuurt via de wettelijke deugdelijkheidseisen (en inspectietoezicht daarop), bekostigingsvoorwaarden en via het verstrekken van subsidies. De vraag die nu voorligt is of het huidige sturingsinstrumentarium van de overheid doeltreffend is voor de genoemde problemen. In de afgelopen jaren zijn veel verschillende sturingsinstrumenten ingezet, maar die hebben de kwaliteitsproblemen en kansenongelijkheid niet weten te voorkomen. Ook de tekorten op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel spelen hierbij een rol. Het blijkt voor de

overheid lastig te zijn om, rekening houdend ook met de verantwoordelijkheid van de besturen, schoolleiders en leraren voor de kwaliteit binnen en toegankelijkheid van hun eigen scholen, over de hele linie van het stelsel impact te hebben.

Om te weten hoe het met het onderwijs gaat is het ook belangrijk te weten hoe het met de leerlingen gaat. Op basis van leerlingvolgsystemen, genormeerde toetsen, internationaal onderzoek en praktijkonderzoek is er kennis en data beschikbaar. Tegelijkertijd ontbreekt op een aantal vlakken ook de benodigde data. Inzicht in kennis en data is belangrijk voor het verkrijgen van een stelselbeeld, en daarmee voor effectief beleid - maar kan ook in de klas zorgen voor gerichter onderwijs en daarmee een hogere kwaliteit.

Doel van het IBO
De conclusie uit de BMH *Fundament op orde* is dat de overheid haar kerntaak op het gebied van onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leerkansen aan alle kinderen – de afgelopen tijd niet duidelijk heeft ingevuld. In het IBO moet daarom breed worden gekeken, op basis van wetenschappelijke inzichten en feiten, naar hoe echt impact kan worden gemaakt op de belangrijkste thema's in het onderwijs: kwaliteitsverbetering, kansengelijkheid in het onderwijs en de onderwijsarbeidsmarkt (kwantiteit en kwaliteit van onderwijspersoneel). Daarbij is tevens aandacht voor:

- De wijze van financiering als sturingsinstrument;
- Het kennisvraagstuk (hoe zorgen we ervoor dat effectieve interventies worden ingezet);
- Kansengelijkheid en inclusiviteit in het onderwijs;
- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid (waaronder inspectie) en schoolbesturen;
- De verhouding tussen de vrijheid van schoolbesturen en de maatschappelijke vraag die aan het onderwijs wordt gesteld;
- Het volgen van de ontwikkeling van leerlingen.

Het IBO richt zich op het primair en voortgezet onderwijs (i.e. inclusief het (voortgezet) speciaal onderwijs). Zoals gebruikelijk in IBO's is het aan de IBO-werkgroep om dogma's en vanzelfsprekendheden ter discussie te stellen. Het staat de werkgroep dan ook vrij om te werken aan beleidsopties die zowel binnen als buiten artikel 23 van de grondwet vallen. Hierbij kan worden gekeken naar de manier waarop met artikel 23 GW wordt omgegaan en de mogelijkheden om hier anders invulling aan te geven.

Pre-fase
Voorafgaand aan het IBO wordt een pre-fase ingesteld. Deze periode is bedoeld om te komen tot een gemeenschappelijke feitenbasis, zodat de werkgroep snel van start kan gaan. Onderzoekers zijn gevraagd om te komen tot een *systematic review* van de literatuur aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de gebruikte definities of afbakeningen van kwaliteit in de studies die zijn opgenomen in de review?
- Wat zijn de instrumenten om kwaliteit te bevorderen?
- Wat zijn de effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?
- Welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs zijn relevant voor de Nederlandse context?

- Wat is door de loop der de jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?

Zij integreren de antwoorden op bovenstaande vragen in een handzaam overzicht inclusief bronvermeldingen. Ook maken zij een analyse/synthese van de bronnen en doen suggesties voor mogelijke invalshoeken, probleemstellingen en vraagstellingen ten aanzien van het IBO. De uitkomsten van de pre-fase worden zoveel mogelijk meegenomen in het IBO.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling
De hoofdvraag van het IBO luidt: hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten?

Daarnaast zijn er de volgende deelvragen:

- Definities
    - Wat verstaan we onder kwaliteit van onderwijs?
    - Wat verstaan we onder kansengelijkheid bevorderen als onderdeel van kwaliteit van onderwijs verbeteren?
- Instrumenten
    - Welke rol neemt het Rijk bij het sturen op kwaliteit van onderwijs?
    - Wat is de rol van relevante actoren in het onderwijsveld bij het sturen op kwaliteit?
    - Welke voordelen en nadelen kennen de huidige instrumenten voor sturing op kwaliteit van onderwijs?
    - Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om sturingsinstrumenten effectief in te kunnen zetten? Hoe kan de Rijksoverheid sturen op de zaken die naar verwachting het meest kansrijk/impactvol zijn om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
- Hoe kan het Rijk de relevante actoren binnen het onderwijsveld (inspectie, regio, schoolbestuur, schoolleiding en leraren) in positie brengen om de kwaliteit en kansengelijkheid van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
- Hoe kan de rijksoverheid een bepaalde bekostigingssystematiek (lumpsum, aanvullende bekostiging, subsidies) gebruiken om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
- Hoe kan inzicht en gebruik van data in de onderwijskwaliteit/kansengelijkheid worden verbeterd, en het effect van beleid op onderwijskwaliteit worden gemeten? En hoe kan hiernaar worden gehandeld?

Grondslag
Onderwijsbegroting Artikel 1 Primair onderwijs (12,6 miljard euro), Artikel 3 Voortgezet onderwijs (9,1 miljard euro) en Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (circa 0,2 miljard euro).

Organisatie van het onderzoek
De werkgroep bestaat uit leden van AZ, FIN, OCW, SZW, VWS, EZK, CPB en SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en OCW. Daarnaast zullen medeoverheden actief worden betrokken bij het traject en andere experts regelmatig worden geraadpleegd. Het onderzoek start in februari 2022. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk 19 september 2022 (voor Prinsjesdag) af.

BIJLAGE 4 – SAMENSTELLING WERKGROEP

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Charles Wijnker	Voorzitter	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Diederick Dasselaar	Secretaris	Ministerie van Financiën
Jasper de Jong	Secretaris	Ministerie van Financiën
Merel Schogt	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Lotte Tims	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Gijs van der Vlugt	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Timon Verheule	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mirre Terpsta	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Mark Imandt	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Albert van der Horst	Werkgroeplid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Victor Joosen	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Jonneke Bolhaar	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
Monique Turkenburg	Werkgroeplid	Sociaal en Cultureel Planbureau

BIJLAGE 5 – GESPREKSPARTNERS

De werkgroep en het secretariaat is veel verschuldigd aan de vele gesprekspartners, beleidsmakers en anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit IBO.

Dit IBO heeft meerdere expertsessies georganiseerd, met zeer nuttige bijdragen van (in willekeurige volgorde):

NAAM	ORGANISATIE
Debbie Dussel	leerkracht basisschool Polsstok
Jan Andries Wolthuis	bestuurder Stanislas College
Sven Baijens	schoolleider Revius
Myrthe de Jong	directeur bestuurder Sterk VO
Ester Matieschek	leerkracht LMC Rotterdam
Joris Blaauw	leerkracht de Haagse Scholen
Simon van der Zandt	docent Arentheem College
Prof. dr. Jaap Scheerens	Universiteit Twente
Prof. dr. Carla Haelermans	Maastricht University
Prof. dr. Trudie Schils	Maastricht University
Prof. dr. Martijn Meeter	Vrije Universiteit Amsterdam
Dr. Louise Elffers	Universiteit van Amsterdam
Prof. dr. Herman van de Werfhorst	Universiteit van Amsterdam
Prof. dr. Eddie Denessen	Radboud Universiteit Nijmegen
Prof. dr. Melanie Ehren	Vrije Universiteit Amsterdam
Dr. Femke Geijsel	TIAS School for Business and Society
Manon van de Ven	Inspectie van het Onderwijs
Gerard de Vries	Inspectie van het Onderwijs
Geurt van Hardeveld	Inspectie van het Onderwijs

Met veel plezier blikken wij daarnaast terug op ons werkbezoek aan de veerkrachtige 8e Montessorischool in Amsterdam, waar wij spraken met:

NAAM	ORGANISATIE
Arnold Jonk	bestuurder STAIJ

Cordula Rooijendijk	schoolleider 8e montessorischool
Anke van der Veen	leerkracht 8e montessorischool
Jolanda Hogewind	directeur/bestuurder IJburgcollege

Daarnaast danken wij onderstaande stakeholders voor hun rol als klankbord:

NAAM	ORGANISATIE
Henk Hagoort	VO-Raad
Olaf Peek	VO-Raad
Freddy Weima	PO-Raad
Annette Thijs	PO-Raad
Hugo Verheul	PO-Raad
Renata Vos	PO-Raad
Jilles Veenstra	Federatie van Onderwijsvakorganisaties
Sandra Roelofsen	Federatie van Onderwijsvakorganisaties
Nicole Teeuwen	Praktijkonderwijs
Arjen Daelmans	Stichting Platforms vmbo
Jan van Nierop	Stichting Platforms vmbo
Emma Verhaar	LAKS
Janouke van Meerveld	LAKS
Lars Oomen	LAKS
Marieke Jansma	Algemene Onderwijsbond
Thijs Roovers	Algemene Onderwijsbond
Sjoerd van Geffen	Ouders en Onderwijs

De analyse en uitkomsten van dit IBO weerspiegelen de conclusies van de werkgroep, en niet de mening van de geraadpleegde personen of organisaties.

Afsluitend danken wij graag in het bijzonder Marc Voogd en Margot Schel van het ministerie van OCW voor hun bijdrage aan de uitwerking van beleidsopties. Voor hun brede input vanuit het ministerie van Financiën danken we Egbert Jansen, Joost Stoffel en Huib Mensink. Veel dank zijn we daarnaast verschuldigd aan de vele andere beleidsmedewerkers op verschillende ministeries en de planbureaus die tijd hebben gestoken in het delen van technische beleidsinformatie, het uitwerken

en doorrekenen van beleidsopties, en het kritisch meelezen op teksten. Ten slotte danken we Jacqueline Vrolijk (Financiën) voor de logistieke organisatie van de vele bijeenkomsten.

Uitgave december 2022