

Een versterkt fundament voor iedereen

Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid
van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)



NOTA BENE

Dit onderzoek vond plaats en dit rapport is opgesteld vóórdát de Nederlandse scholen sloten als gevolg van de COVID-19 uitbraak. De aanbevelingen omvatten geen eventuele herstelmaatregelen die als gevolg van de schoolsluiting moeten worden genomen. De bevindingen van het rapport en de aanbevelingen blijven onverkort relevant wanneer in de toekomst de scholen weer opengaan.

Een versterkt fundament voor iedereen

Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid
van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)

VERTROUWELIJK EN AUTEURSRECHTELIJK BESCHERMD.

Elk gebruik van dit materiaal zonder toestemming van McKinsey & Company, Inc. The Netherlands is ten strengste verboden. Niets daarvan mag worden gereproduceerd door iemand of voor enig ander doel zonder voorafgaand overleg met en toestemming van McKinsey & Company, Inc. The Netherlands

Het onderzoek in één oogopslag

Wordt het geld voor onderwijs effectief besteed? —

Gemiddelde doelmatigheid op Europees niveau

Onderwijsresultaten zijn sinds

Bijdrage per leerling is gemiddeld

Onderwijsresultaten zijn gemiddeld

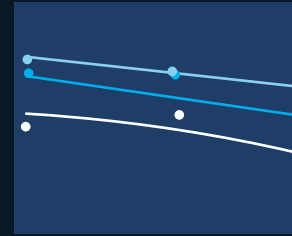


...op het domein van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming

Gemiddelde PISA-score

540

480



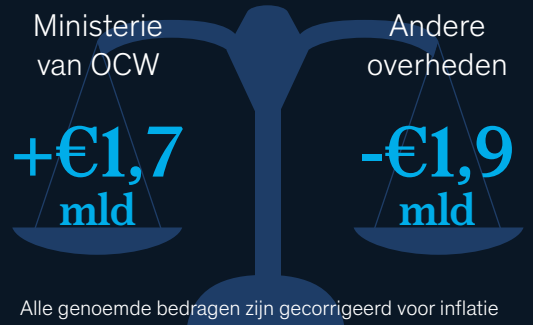
2009

De uitgaven aan onderwijs zijn nauwelijks toegenomen en vooral verschoven

Tussen 2009 en 2019 zijn de uitgaven in het PO met gemiddeld 0,9% p.j. toegenomen en in het VO met 0,2% gedaald

De toename in bijdrage aan het funderend onderwijs van het ministerie van OCW wordt volledig teniet gedaan door een afname in bijdrage van andere overheden

Euro bijdrage per leerling



Is er voldoende geld voor onderwijs? —

De uitgaven zijn toereikend om aan de basiskwaliteit te voldoen ...

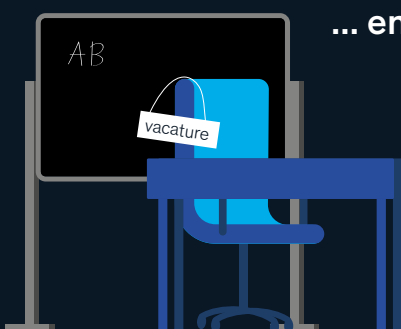


98%

van de scholen haalt een voldoende op het toetsingskader van de Inspectie van het Onderwijs



... en ontoereikend om landelijke uitdagingen te adresseren



Lerarentekort en hoge ervaren werkdruk



2009 significant afgenomen



Rekenen
Wetenschap
Lezen

2018

Verskil tussen scholen is groot

Nederland heeft het grootste verschil in onderwijsresultaten tussen scholen in het VO van alle OESO-landen



Het verschil in onderwijsresultaten wordt grotendeels verklaard door de doelmatige keuzes van schoolbestuurders, directeuren en leraren

vmbo-t

havo



Een gemiddelde leerling op een basisschool met de 10% hoogste onderwijsresultaten krijgt een hoger schooladviesniveau (bijv. havo i.p.v. vmbo-t) dan wanneer dezelfde leerling naar een school was gegaan met de 10% laagste onderwijsresultaten. In het VO is dit verschil een vol punt op het wiskunde-eindexamen



Bijna driekwart van de verklaarde verschillen tussen scholen in dit onderzoek ligt binnen de directe invloedssfeer van schoolbestuurders, directeuren en leraren en uit zich in keuzes die zij dagelijks maken

... maar ontoereikend om aan een hogere ambitie te voldoen



Additionele verwachtingen van de samenleving waar de Inspectie niet op toetst



Ambities van de scholen zelf

Groeiende ongelijkheid tussen scholen



Verminderde vernieuwing van huisvesting

Handelingsperspectieven op stelselniveau

Naar schatting is een structurele en additionele investering nodig van €0,7-1,5 miljard per jaar (opschalend tot 2025) nodig om de uitdagingen te adresseren en het Nederlands funderend onderwijs terug te brengen naar de wereldtop

A

De lat verhogen en scholen ondersteunen



A1 Scholen ondersteunen de potentie tot verbetering in te zien en doelstellingen te formuleren

- Laat inspectie alle scholen en besturen op '(zeer) zwak' tot en met 'goed' toetsen en intensiveer de toetsing
- Verhoog de transparantie en voorspelbaarheid van bekostiging



A2 Scholen ondersteunen de continue verbetercultuur te versterken

- Stimuleer kennisdeling van bewezen effectieve praktijken en effectieve ondersteuning voor scholen
- Ondersteun scholen met effectieve digitalisering op schaal
- Stimuleer de continue verbetercultuur op alle scholen
- Verhoog de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders om leiding te geven aan continue verbetercultuur
- Laat studenten op de lerarenopleiding kennis maken met de verbetercultuur



A3 Scholen ondersteunen achterstanden tussen leerlingen te verminderen

- Start programma's om de afstroom en het zittenblijven te verminderen
- Stimuleer opstroom binnen VO en het volgen van vakken op een hoger niveau
- Professionaliseer samenwerkingsverbanden en standaardiseer procedures
- Onderzoek de achteruitgang van het vmbo

B

Uitdagingen adresseren



B1 Verminderen lerarentekort en werkdruk

- Zet in op kwaliteit en status van de leraar door een herinrichting van het functiehuis
- Zet in op gerichte incentivering voor leraren en schoolleiders in groei- en impulsgebieden
- Start met 'Aanval op de lerarenuitval' en 'Aantrekken van de zij-instroom'
- Creëer bewustwording hoe scholen de ervaren werkdruk kunnen verminderen



B2 Reduceren van de ongelijkheid tussen scholen

- Bestrijd leerachterstanden
- Verminder achterstanden van scholen



B3 Herinvesteren in huisvesting

- Start meldpunt/fonds voor schoolgebouwen van slechte kwaliteit



B4 Investeren in verbetervermogen

- Creëer verbetervermogen op stelselniveau

C

Behalen van efficiëntiewinsten



Behalen van efficiëntiewinsten

- Creër schaalvoordelen via gezamenlijke staf en inkoop
- Voeg kleine PO-scholen samen
- Stel een limiet aan reserves en verruim mogelijkheden om deze te besteden
- Bespaar op externe educatieve dienstverlening

Samenvatting

Onderwijs is het fundament van onze kenniseconomie en de toekomst van onze kinderen. In de afgelopen decennia heeft goed onderwijs Nederland een sterke uitgangspositie gebracht: in 2019 werd Nederland door het World Economic Forum uitgeroepen tot de sterkste economie van Europa¹. Ook behoren onze kinderen tot de gelukkigste van Europa.

Dit fundament staat echter onder druk. Waar Nederland voorheen een van de beste onderwijssystemen van Europa kende, is dat niet langer het geval. Ook als we enkel kijken naar Nederland zijn de onderwijsresultaten afgenomen. Daarnaast zien we nu uitdagingen als het lerarentekort, de veranderende leerlingenpopulatie en de onderinvestering in onderwijshuisvesting.

Wat zijn de oorzaken van deze trend en wat kan Nederland doen om dit tij te keren? Om deze vragen te beantwoorden richt dit onderzoek zich op de vraag of er in het Nederlandse basis-, voortgezet- en speciaal onderwijs (samen het funderend onderwijs) voldoende wordt geïnvesteerd om aan de verwachtingen die aan scholen gesteld worden te voldoen (d.w.z. 'toereikendheid'), en of dit geld effectief en efficiënt (d.w.z. 'doelmatig') wordt besteed. Uit ons onderzoek blijkt dat de bekostiging die scholen ontvangen slechts toereikend is om met een 'voldoende' te worden beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs, wat een relatief lage eis is. De bekostiging is ontoereikend om aan de additionele verwachtingen die aan scholen gesteld worden en aan de ambities van scholen zelf te voldoen. Op nationaal niveau is de bekostiging ontoereikend om de eerdergenoemde uitdagingen te adresseren, scholen te ondersteunen, een hogere ambitie waar te maken, en het verschil tussen scholen te verkleinen. Ook is er potentie om de uitgaven aan het Nederlands funderend onderwijs beter in te zetten en efficiëntiewinsten te behalen. Met betrekking tot de doelmatigheid zijn er weinig landen waar de verschillen in onderwijsresultaten tussen scholen zo groot zijn als in Nederland, ook als scholen een vergelijkbare bekostiging per leerling ontvangen. Dit onderzoek wijst uit dat dit verschil niet verklaard wordt door de uitgaven of de context van de school, maar door de dagelijkse keuzes die schoolbestuurders, schoolleiders en leraren maken.

Met een gerichte, additionele en structurele investering van €0,7-1,5 miljard per jaar in het ondersteunen van scholen en het adresseren van de uitdagingen is het mogelijk de doelmatigheid te vergroten en een hogere ambitie te realiseren. Hiermee kan het Nederlands funderend onderwijs weer van wereldklasse worden.

Doelmatigheid

Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect, in dit geval zo hoog mogelijke onderwijsresultaten, tegen zo min mogelijk kosten wordt gerealiseerd. De onderwijsresultaten worden hier gedefinieerd als de bijdrage die een school levert aan de ontwikkeling van een kind, zowel op het gebied van kwalificatie, socialisatie als persoonsvorming².

De doelmatigheid van het funderend onderwijs is in 2018 op Europees niveau nog gemiddeld, maar, in zoverre meetbaar, significant afgenomen. De mate waarin scholen in staat zijn de onderwijsresultaten te maximaliseren is verre van gelijk. Het verschil in onderwijsresultaten tussen VO scholen is in Nederland het grootst van alle OESO-landen³. Dit impliceert dat het Nederlands funderend onderwijs doelmatiger kan. Zonder ingrijpen is er een reëel risico dat de doelmatigheid nog verder onder druk komt te staan. Het onderwijs staat op dit moment namelijk voor grote uitdagingen, waaronder het lerarentekort en de hoge ervaren werkdruk, de veranderende leerlingenpopulatie, en de onderinvestering in onderwijshuisvesting.

¹ World Economic Forum (2019)

² Deze definitie kwam tot stand na gesprekken met meer dan 150 bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders, leerlingen en sociale partners.

³ O.b.v. de meest recente PISA 2018 scores voor het onderdeel leesvaardigheid is Israël het enige OESO-land met een grotere variatie tussen scholen. De variatie in scores tussen scholen wordt door de OESO elke 3 jaar uitgelicht voor een verschillend onderdeel. Dit was leesvaardigheid in 2018, natuurwetenschappen in 2015 en wiskunde in 2012. In de vorige analyses door de OESO was de variatie tussen scholen in Nederland het hoogst van alle landen in Natuurwetenschappen (2015) en Wiskunde (2012).

De uitgaven aan onderwijs zijn nauwelijks toegenomen en vooral verschoven

De algemene perceptie is dat de financiële bijdrage aan het funderend onderwijs in Nederland is toegenomen. Over de periode 2009-2019 klopt dit beeld slechts gedeeltelijk, omdat in plaats van investeringen voornamelijk verschuivingen hebben plaatsgevonden.

- Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering in 2006 zijn de uitgaven per leerling gemiddeld met 1,0% per jaar toegenomen (gecorrigeerd voor inflatie), deze stijging vond voornamelijk plaats tussen 2006 en 2009. Tussen 2009 en 2019 zijn de uitgaven alleen in het PO toegenomen: de uitgaven per leerling zijn in het PO met 9% gestegen (gemiddeld 0,9% per jaar) en in het VO met 2% gedaald (0,2% per jaar).
- De stijging van de uitgaven per leerling sinds 2009 wordt voornamelijk veroorzaakt door een daling in het leerlingenaantal. In absolute zin is er geen sprake van een stijging van de totale onderwijsuitgaven. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) investeert in 2019 €1,7 miljard meer per jaar dan in 2009 (gecorrigeerd voor inflatie). Met name in 2018 en 2019 zijn de uitgaven van OCW toegenomen, gedreven door additionele investeringen als onderdeel van het reageerakkoord Rutte-III, het “convenant aanpak lerarentekort” en het versterken van de arbeidsvoorwaarden. Dit bedrag wordt echter volledig tenietgedaan door de afname van €1,9 miljard in uitgaven van andere overheden, voornamelijk gemeenten, sinds 2009.⁴ Gemeenten geven met name minder uit aan onderwijsbeleid en leerlingenzaken. Denk hierbij aan een afname in gelden voor onderwijsachterstanden, voor- en vroegschoolse educatie, gesubsidieerde banen, en onderwijsbegeleiding. De onderliggende oorzaak is dat door de financiële crisis en de decentralisatie van de jeugdzorg de financiële huishouding van gemeenten onder druk kwam, met als gevolg dat zij onder andere op deze posten zijn gaan bezuinigen. Na de financiële crisis is de financiering voor onderwijs (door gemeenten) niet bijgetrokken. Met betrekking tot de uitgaven aan onderwijshuisvesting geven gemeenten nog een vergelijkbaar bedrag uit als in 2009, maar door hogere eisen en gestegen bouwkosten kan met dit bedrag minder worden gebouwd.
- Scholen geven sinds 2006 meer geld uit aan personeel in het onderwijs. Deze extra middelen worden voor driekwart uitgegeven aan hogere salarissen, en dus per saldo niet aan het aantrekken van nieuwe medewerkers. De cao-lonen van leraren zijn in het basisonderwijs tussen 2006 en 2019 met gemiddeld 2,0% per jaar gestegen, en in het voortgezet onderwijs met gemiddeld 1,9%. Ter vergelijking, in deze periode stegen gemiddeld de cao-lonen in Nederland met 1,8% per jaar en was de jaarlijkse inflatie 1,7%. Niettemin vormt de huidige hoogte van het salaris en de werkdruk van leraren een punt van groot politiek en maatschappelijk debat.
- Scholen houden hoge financiële reserves aan. Hoewel financiële reserves een logisch gevolg zijn van het bekostigingssysteem, en belangrijk zijn voor de stabiliteit van schoolbesturen, zijn de reserves gemiddeld gezien ruim. Dit komt omdat schoolbesturen aangeven de financiering als onzeker te ervaren. De gemiddelde solvabiliteit zit met 75% in het primaire onderwijs en 60% in het voortgezet onderwijs ver boven de signaleringswaarde van 30% die de Inspectie van het Onderwijs hanteert als ondergrens voor reserves.^{5 6}

De onderwijsresultaten zijn afgenomen en de ongelijkheid is toegenomen

Over de periode 2006 tot 2018 wijzen internationale vergelijkingen uit dat het niet langer lukt om leerlingen het internationaal bovengemiddelde niveau van onderwijs te geven dat eerdere generaties wel genoten. Nationale onderzoeken wijzen uit dat de onderwijsresultaten achteruit zijn gegaan en de ongelijkheid tussen scholen is toegenomen, omdat de zwakste leerlingen en de zwakste scholen meer dan in andere landen achterblijven.

- Internationaal vergelijkende onderzoeken (PISA, TIMSS en PIRLS) geven aan dat voor de drie doeldomeinen van onderwijs (kwalificatie, persoonsvorming en socialisatie) het Nederlands

⁴ De totale uitgaven aan het funderend onderwijs zijn sinds 2009 (gecorrigeerd voor inflatie) gedaald. Aangezien het leerlingenaantal in het PO echter is afgenomen, zijn de uitgaven per leerling daar met gemiddeld 0,7% per jaar gestegen.

⁵ Het ontbreekt de overheid aan een instrumentarium om de reserves op te sturen.

⁶ Dit betekent niet dat alle scholen te veel geld op de plank hebben liggen. Er zijn ook scholen met een adequaat, of zelfs te laag niveau aan reserves.

funderend onderwijs momenteel gemiddelde onderwijsresultaten t.o.v. andere Europese landen behaalt.⁷ Echter zijn deze voor alle drie de getoetste gebieden van kwalificatie - rekenen, taal en wetenschap - significant afgenomen. Het Nederlandse onderwijs behoort hiermee tot de sterkste dalers ter wereld - in slechts vijf landen daalden de gemiddelde resultaten over de drie gebieden meer. In 2009 behoorde het niveau van leesvaardigheid in Nederland nog tot de top van Europa, vandaag de dag staat Nederland 23e, onder Polen, Tsjechië en Slovenië.⁸ Een lichtpuntje is rekenen, daar behoort Nederland in 2018 nog tot de top van Europa, alhoewel het niveau ook hier significant lager is dan in 2009. Er is te weinig beschikbare data om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het Nederlands onderwijs op socialisatie en persoonsvorming. Wel kan er vastgesteld worden dat de motivatie van leerlingen is gedaald tot het laagste niveau van bijna 75 landen, en de tevredenheid van leerlingen eveneens significant is gedaald.

Niet alleen dalen de onderwijsresultaten, ook neemt de ongelijkheid toe. De variatie in onderwijsresultaten tussen VO scholen is in Nederland het grootst van alle 36 OESO-landen⁹. Daarbij neemt het aandeel minder goed presterende leerlingen sterk toe en het aandeel goed presterende leerlingen af. De minder goed presterende leerlingen zitten met name op vmbo-scholen. Deze ontwikkeling houdt in dat de kansenongelijkheid in Nederland groeit omdat voornamelijk het vmbo verder achterblijft.

- Ook nationaal wordt een daling in de onderwijsresultaten gesignaleerd.¹⁰ Weliswaar is er op de centraal examencijfers een beperkte verbetering te zien, maar hier kunnen andere oorzaken aan ten grondslag liggen. Het vak met de sterkste stijging in cijfers is bijvoorbeeld Engels. De oorzaak van deze stijging kan buiten het klaslokaal liggen zoals bij het intensiever gebruik van Engelse sociale media. Na correctie voor het vak Engels verdwijnt de gemiddelde toename in de centrale examens, met grote verschillen tussen leerwegen en vakken. De oorzaak voor de stijging in bepaalde andere vakken en leerwegen is niet met zekerheid vast te stellen. Mogelijke verklaringen liggen in de selectie-effecten waarin scholen leerlingen strategisch laten doubleren en afstromen en in de vakken of particuliere trainingen die zich steeds meer richten op specifiek het halen van het centraal examen. Het strategische gedrag van scholen lijkt zo de achteruitgang van het onderwijs te maskeren.

Het verschil in onderwijsresultaten tussen scholen is groot

Vrijwel iedereen in Nederland deelt de ambitie dat elk kind het maximale uit zichzelf moet kunnen halen door middel van goed onderwijs. De mate waarin scholen in staat zijn de onderwijsresultaten te maximaliseren is echter verre van gelijk. Dit blijkt ook onafhankelijk van de context waarin de school opereert, zoals de locatie, de grootte van de school, of de onderwijssector (BAO, SO of VO). Voor elke context zijn er scholen die zeer sterk en scholen die zeer zwak presteren.

- Het verschil in onderwijsresultaten tussen scholen is zo groot dat de keuze waar een kind naar school gaat het verschil kan maken in de rest van de loopbaan van een leerling. Een gemiddelde leerling op een basisschool met de 10% hoogste onderwijsresultaten krijgt een hoger schooladviesniveau (bijvoorbeeld havo i.p.v. vmbo) dan wanneer dezelfde leerling naar een school was gegaan met de 10% laagste onderwijsresultaten.¹¹ In het voortgezet onderwijs is het verschil in onderwijsresultaten een cijfer dat ongeveer één heel punt (op een schaal van 1 tot 10) hoger uitkomt bij het centraal schriftelijk eindexamen wiskunde.

⁷ De drie doeldomeinen van het onderwijs zijn in 2015 door Gert Biesta opgesteld. In dit onderzoek meten we de domeinen: kwalificatie door toetscores, persoonsvorming door probleemoplossend vermogen en socialisatie door burgerschapsscores.

⁸ Alleen op het gebied van kwalificatie is er voldoende historische data op internationaal- en nationaalniveau om conclusies aan te verbinden.

⁹ O.b.v. de meest recente PISA 2018 scores voor het onderdeel leesvaardigheid is Israël het enige OESO-land met een grotere variatie tussen scholen. De variatie in scores tussen scholen wordt door de OESO elke 3 jaar uitgelicht voor een verschillend onderdeel. Dit was leesvaardigheid in 2018, natuurwetenschappen in 2015 en wiskunde in 2012. In de vorige analyses door de OESO was de variatie tussen scholen in Nederland het hoogst van alle landen in Natuurwetenschappen (2015) en Wiskunde (2012).

¹⁰ Een algehele daling wordt gesignaleerd in het onderzoek van Devos en De Vilder (2019) en door leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners in de enquête van vakbond CNV Onderwijs. Dit rapport verwijst daarnaast naar diverse onderzoeken die een daling of stagnatie in taal, rekenen, cultuureducatie, natuur en techniek en bewegingsonderwijs signaleren

¹¹ Gebaseerd op verschil in score op de Citotoets: het gemiddelde verschil tussen top 10% en onderste 10% is 8 punten op de Citotoets. Wanneer alleen op basis van de Citotoets een VO-adviesniveau wordt bepaald maakt 6 punten over het algemeen een verschil tussen VO-niveau (bijv. vwo i.p.v. havo)

- Het verschil wordt grotendeels verklaard door de keuzes van leraren, directeuren en schoolbestuurders en beperkt door de omgeving waar de school zich bevindt of de bekostiging die de school ontvangt per leerling.¹² Bijna driekwart van de verklaarde verschillen tussen scholen in dit onderzoek ligt binnen de directe invloedssfeer van bestuurders, schoolleiders en leraren en vindt haar oorsprong in keuzes die zij dagelijks maken.¹³ Deze keuzes zijn toe te delen aan tien factoren waarin de continue verbetercultuur van een school centraal staat. In Hoofdstuk 3 worden per factor aanbevelingen gedeeld voor scholen om de kwaliteit te verbeteren.

Drie landelijke uitdagingen zetten de onderwijsresultaten verder onder druk

Naast de eerdergenoemde grote verschillen tussen scholen, identificeren wij op nationaal niveau drie ingrijpende uitdagingen die de onderwijsresultaten verder onder druk kunnen zetten en de verschillen tussen scholen verder kunnen vergroten. Het nijpende lerarentekort in het basisonderwijs neemt naar verwachting toe van 1% in 2019 naar 9% in 2029, de toenemende verschillen in uitgangspositie van leerlingen vergroten de kansenongelijkheid en de onderinvestering in onderwijshuisvesting leidt tot slechtere onderwijsomstandigheden.

Toereikendheid

De uitgaven zijn toereikend wanneer er voldoende middelen zijn om de doelen van het beleid te bereiken. De toereikendheid hangt dus af van de doelen van het beleid. Het huidige uitgavenniveau (rechtstreekse bekostiging van scholen plus de niet-schoolspecifieke onderwijsuitgaven van OCW) is toereikend voor scholen om aan de basiskwaliteitseisen die aan scholen gesteld worden te voldoen, maar deze basiseisen zijn laag. De uitgaven zijn echter ontoereikend om een hogere ambitie te realiseren. Er zijn weliswaar scholen die met de huidige bekostiging hoge onderwijsresultaten realiseren, maar de grote verschillen tussen scholen laten zien dat niet elke school dit lukt. Om de uitgaven toereikend te maken voor een hoger ambitieniveau, is het nodig te investeren in het verder ondersteunen van scholen en het oplossen van de eerdergenoemde uitdagingen. Dit zijn investeringen bovenop de investeringen die in 2018 en 2019 al door het ministerie gedaan zijn.

De uitgaven zijn toereikend om aan de basiskwaliteit te voldoen, maar de basiskwaliteitseisen reflecteren niet wat de samenleving minimaal van een school verwacht

De wetgever stelt deugdelijkheidseisen waar iedere school aan zou moeten voldoen. De Inspectie van het Onderwijs toetst scholen op een deel van deze deugdelijkheidseisen. Scholen ontvangen het waardeoordeel 'voldoende' als er voldaan wordt aan de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs, oftewel de basiskwaliteit. In 2018 was de bekostiging toereikend voor 98% van de scholen om deze voldoende te behalen. De bekostiging is dan ook toereikend voor scholen om aan de basiskwaliteit te voldoen. De lat van het oordeel 'voldoende' is echter laag: ze vormt een minimumniveau. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat bijna alle kinderen het basisniveau voor taal en rekenen behalen, terwijl slechts 65% van de leerlingen het gewenste streefniveau lezen behalen aan het einde van de basisschool.¹⁴

Op schoolniveau is de bekostiging voor additionele verwachtingen en de eigen ambities van scholen in beginsel toereikend, maar door ondoelmatige keuzes en landelijke problematiek ervaart het merendeel van de scholen toch een tekort.

Bovenop de basiskwaliteit stelt de politiek nog veel additionele verwachtingen ten aanzien van het onderwijs. Denk hierbij aan het voorzien in burgerschapsonderwijs, de aanpak van radicalisering, het anti-pestbeleid, het bewaken van de sociale veiligheid op school en de digitalisering. Deels overlappen deze additionele verwachtingen met de deugdelijkheidseisen. Deze additionele verwachtingen die de samenleving en politiek aan scholen stellen hebben zich de laatste jaren opgestapeld en veranderen frequent. In meer dan 4.400 brieven in het

¹² Bijvoorbeeld gelegen in een impulsgebied of niet, een groei- of krimpggebied, openbaar of bijzonder onderwijs, klein of groot schoolbestuur

¹³ De overige 25 tot 30% wordt verklaard door de context van de school, zoals het schoolgewicht en de wijkkarakteristieken van de gemeente,

¹⁴ Staat van het Onderwijs (2018)

laatste decennium van het ministerie aan de Tweede Kamer worden ruim 300 verwachtingen besproken. Vaak ontbreekt het hierbij aan een duidelijke doelstelling, wettelijk kader, additionele bekostiging of aan gedegen evaluatie. De toereikendheid van deze verwachtingen kan dan ook niet individueel getoetst worden. Wel geeft meer dan 80% van de scholen en schoolbesturen aan dat een visie en richting ontbreekt in de opeenstapeling van verwachtingen en dat de bekostiging niet toereikend is om aan alle verwachtingen samen te voldoen. Scholen hebben daarnaast zelf ambities ten aanzien van het onderwijs dat zij willen verzorgen. Tijdens verdiepende gesprekken bij veertig scholen geven alle scholen aan dat een ruimere bekostiging kan bijdragen aan het verhogen van de onderwijsresultaten.

Zowel bij additionele verwachtingen als schooleigen ambities valt op dat er grote verschillen bestaan in de ervaren toereikendheid van de bekostiging tussen scholen. Scholen die verder zijn in het toepassen van de eerdergenoemde aanbevelingen en daarmee hogere onderwijsresultaten behalen, ervaren de bekostiging als toereikender om aan een groter deel van de verwachtingen te voldoen en hun eigen ambities beter waar te maken. Ook hier lijken de keuzes van schoolbestuurders, directeuren en leraren het verschil te maken. In beginsel betekent dit dat de bekostiging op schoolniveau toereikend is. Een normaaltypische analyse van een éénpitter BAO-school laat zien dat de ontvangen bekostiging afdoende is om te voldoen aan de additionele verwachtingen.¹⁵ Toch ervaart het merendeel van de scholen een geldtekort; dit wordt deels veroorzaakt doordat deze scholen kampen met landelijke problematiek, waardoor zij zich genoodzaakt zien ondoelmatige keuzes te maken (zoals het inhuren van extra vervangers bij uitval).

Op nationaal niveau zijn de uitgaven ontoereikend om het verschil tussen scholen te verkleinen en de uitdagingen te adresseren. Hier is additionele ondersteuning en investering voor nodig.

De onderwijsresultaten van scholen in een vergelijkbare context en met dezelfde bekostiging verschillen fors. Voor de ene school is de bekostiging toereikend om een hoge kwaliteit te behalen, voor de andere niet. Het is niet realistisch om op grond van het succes van sommige scholen, van alle scholen te verwachten dat zij dit succes zonder ondersteuning of tijd en ruimte kunnen evenaren. Er is inzicht, kennisdeling en begeleiding nodig om scholen te helpen van elkaars successen te leren en om meer doelmatige keuzes te maken. Op dit moment zijn de totale onderwijsuitgaven echter ontoereikend om scholen hierin voldoende te ondersteunen.

Daarnaast moet er ook geïnvesteerd worden om de geïdentificeerde uitdagingen het hoofd te bieden. Sinds 2018 heeft het ministerie van OCW met betrekking tot het lerarentekort en de ervaren werkdruk al stappen gezet, mede door middel van de investering van de werkdrukmiddelen en een verhoging van de cao voor het basisonderwijs. Eerste evaluaties van de werkdrukmiddelen zijn positief, echter is het te vroeg om te toetsen of de investering toereikend is om de problemen volledig op te lossen. Voor de overige vraagstukken zijn de huidige onderwijsuitgaven ontoereikend om deze op te lossen, waardoor de verschillen tussen scholen verder kunnen toenemen en het risico bestaat dat op termijn minder scholen aan de additionele verwachtingen en eigen ambities kunnen voldoen.

Handelingsperspectieven

Het beleidsarm verhogen van de lumpsumbekostiging per leerling lijkt niet de meest doelmatige oplossing om het verschil tussen scholen te verkleinen. Het verschil tussen scholen was anders niet zo groot geweest en het is onrealistisch om te verwachten dat met enkel een beperkte financiële bijdrage scholen in staat zullen zijn nationale uitdagingen te adresseren. Het is doelmatiger om gerichte ondersteuning te bieden aan scholen en de uitdagingen landelijk te adresseren. Dit zal een nationale aanpak vereisen waarin de bijdrage van alle scholen en alle betrokken partijen cruciaal is, alsook een gerichte, additionele en structurele investering door OCW.

¹⁵ Een éénpitter school is een school waarvan het schoolbestuur maar één school bestuurt. Er wordt voor deze groep gekozen omdat de uitgaven via de publieke jaarrekeningen beschikbaar zijn. Zie Bijlage I. D. voor een gedetailleerde beschrijving van de assumpties onderliggend aan deze analyse.

Scholen kunnen leren van elkaars successen om de onderwijsresultaten te verhogen

We presenteren tien factoren die boven- van ondergemiddelde scholen onderscheiden. Deze tien factoren omvatten doelmatige keuzes die schoolbestuurders, directeuren en leraren dagelijks (kunnen) maken. Voor elke factor worden drie tot vijf aanbevelingen gegeven. De aanbevelingen zijn gebaseerd op eerder onderzoek, een vragenlijst ingevuld door ruim 25% van alle schoolbesturen, publiek beschikbare data en inzichten opgedaan uit verdiepend onderzoek bij veertig scholen. Deze aanbevelingen klinken vaak niet nieuw voor schoolbestuurders, directeuren en leraren. Het merendeel geeft aan zich bewust te zijn van deze factoren, maar voegt daaraan toe dat zij niet in staat zijn de verbetering consistent door te voeren en de continue verbetercultuur op scholen echt tot stand te laten komen.

Het stelsel kan scholen ondersteunen om de lat te verhogen en de uitdagingen van het lerarentekort, ongelijkheid tussen scholen, en onderinvestering in huisvesting te adresseren

Analyses van de vragenlijsten, beschikbare data en bezoeken aan tientallen scholen tonen aan dat scholen zonder verdere ondersteuning de continue verbetering niet zelf kunnen doorvoeren. Er is dan ook een cruciale rol weggelegd voor het 'stelsel' (o.a. het ministerie, de sociale partners, Inspectie en gemeenten) om de scholen te helpen deze capaciteit binnen de school verder op te bouwen.

We formuleren 24 handelingsperspectieven voor het stelsel op basis van nationale onderzoeken en buitenlandse onderwijssystemen die het gelukt zijn om forse verbetering van de resultaten te realiseren. In Hoofdstuk 5 worden deze handelingsperspectieven verder uitgewerkt en voorzien van internationale voorbeelden.

- **De lat hoger leggen en scholen ondersteunen deze te behalen.** We stellen voor om de verwachte schoolopbrengsten hoger te leggen dan alleen het niveau dat Inspectie-ingrijpen rechtvaardigt. Om het verschil tussen scholen te verkleinen en de algehele onderwijsresultaten te verbeteren is het cruciaal dat scholen inzicht hebben in hun huidige situatie en prestaties versus een hogere ambitie, begrijpen welke mogelijkheden er zijn om bewezen doelmatige interventies toe te passen en dat zij begeleid worden om dit te realiseren. Diverse partijen in het onderwijsstelsel spelen hierbij een belangrijke rol. Zo kan de rol van de Inspectie uitgebreid worden door het huidige kader intensiever te toetsen, standaard alle schoolbesturen te toetsen op het predicaat 'goed' en het aantal Inspectie-interacties met scholen te verhogen. Een alternatief is het vergroten van het horizontaal toezicht door dashboards met schoolgegevens uit te breiden. Ook kan het ministerie overwegen de huidige normering aan te scherpen (zonder nieuwe eisen te introduceren). Daarnaast kan het verbetervermogen van scholen versterkt worden door kennis van bewezen effectieve interventies actiever te delen, de transparantie en stabiliteit van de bekostiging te verhogen (en zo reserves vrij te spelen) en de scholen te ondersteunen bij de inzet van digitale oplossingen. Verder dient de continue verbetercultuur op scholen versterkt te worden. Dit kan onder andere door het inzetten van expertteams die scholen actief ondersteunen in het versterken van de verbetercultuur, door bijvoorbeeld extra aandacht te leggen op het ontwikkelen van vaardigheden van schoolleiders en bestuurders en door studenten op de lerarenopleiding op te leiden in het leren verbeteren van scholen. Tot slot kan de politiek, het ministerie en de sociale partners een grote rol spelen in het prioriteren en concretiseren van de additionele verwachtingen die aan scholen gesteld worden. Ook kunnen de partijen in het onderwijsstelsel samen de achterstanden bij leerlingen terugdringen door gerichte programma's te introduceren die de afstroom en het zittenblijven adresseren en de opstroom binnen het VO vergemakkelijken. Deze handelingsperspectieven zijn doelmatig: ze vergen relatief weinig financiële ondersteuning en de potentie om de onderwijsresultaten te verhogen is hoog.
- **Lerarentekort, ongelijkheid tussen scholen en onderinvestering in huisvesting adresseren.** Het adresseren van de eerdergenoemde nationale uitdagingen vergt financiële investeringen en een landelijke aanpak waar partijen binnen het stelsel nauw met elkaar en met scholen samenwerken. Het lerarentekort kan worden aangepakt door de uitval aan te pakken tijdens de lerarenopleiding en het begin van de loopbaan. Dit kan ook door de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten door in te zetten op de kwaliteit en status van het leraarschap, door het functiehuis herin te richten en scholen bewust te maken van mogelijkheden om de ervaren werkdruk te verlagen. Vervolgonderzoek

naar de mogelijkheid om lesuren te verminderen is wenselijk om te zien of dat kan zonder risico's voor kwetsbare groepen. Daarnaast kunnen leraren aangetrokken worden door de overstap aantrekkelijker te maken voor zij-instromers en door middel van een gerichte incentivering voor leraren en schoolleiders in gebieden met de grootste problematiek (voornamelijk de grote steden). De ongelijkheid tussen scholen kan bestreden worden door bewezen effectieve maatregelen in te zetten zoals extra investeringen in voor- en vroegschoolse educatie of extra begeleiding om gericht achterstanden weg te werken.¹⁶ Daarnaast is verder onderzoek nodig naar juiste interventies om hoge concentraties van kwetsbare leerlingen beter over scholen te spreiden. Tot slot kan een meldpunt/fonds voor schoolgebouwen van slechte kwaliteit een eerste stap zijn om de onderinvestering in onderwijshuisvesting in kaart te brengen. Bij gebrek aan inzicht en een eenduidige ambitie kan nog geen inschatting gemaakt worden van de daadwerkelijke benodigde investering in huisvesting.¹⁷ Deze verbeterinitiatieven zijn niet randvoorwaardelijk en kunnen gelijktijdig met de initiatieven in de vorige categorie gestart worden. Deze ingrepen zijn relatief minder doelmatig – ze zijn relatief duurder en we verwachten dat ze de onderwijsresultaten beperkt positief zullen beïnvloeden. Echter, als deze uitdagingen niet worden geadresseerd riskeren we dat de onderwijsresultaten verder onder druk komen te staan.

- **Gericht kosten besparen om financiering vrij te spelen.** Tot slot is er een mogelijkheid om kosten te besparen. Hierin is een onderscheid te maken tussen 'efficiëntieslagen' en 'besparingsacties'. Efficiëntieslagen hoeven in samenhang met de hierboven genoemde handelingsperspectieven niet ten koste te gaan van de onderwijsresultaten (maar vergen wel aanzienlijke maatschappelijke inspanningen). Denk hierbij aan het samenvoegen van kleine scholen, het creëren van schaalvoordelen door de samenwerking tussen kleine schoolbesturen te stimuleren, het limiteren van de reserves die scholen aanhouden en het besparen op externe educatieve dienstverlening door meer samenwerking in inkoop. Besparingsacties kunnen afbreuk doen aan de onderwijsresultaten en zijn daarom niet aan te raden.

Het Nederlands funderend onderwijs terugbrengen naar de wereldtop en de uitdagingen adresseren kan alleen door alle scholen in Nederland (en niet slechts een selectie) te betrekken bij de verbeteropgave. Hier zijn investeringen, tijd en ruimte voor nodig. Naar schatting zal het doorvoeren van de handelingsperspectieven een structurele en additionele investering vragen van €0,7 tot 1,5 miljard per jaar (welke opschaaft van 2021 naar 2025). Wanneer de handelingsperspectieven zijn geïmplementeerd kunnen er ook besparingen worden gerealiseerd, waardoor de netto-investering op termijn tussen de €0,3 en 1,5 miljard per jaar bedraagt. De hoogte van deze besparingen zal afhangen van de keuzes die door het nieuwe kabinet gemaakt worden (bijvoorbeeld door kleine scholen samen te voegen) en het verbetervermogen van het onderwijsstelsel (bijvoorbeeld door synergievoordelen te behalen via een gezamenlijke inkoop).

De handelingsperspectieven zijn opgesteld als een coherente set aan doelmatige acties om de onderwijsresultaten te versterken en de uitdagingen te adresseren tegen beperkte investeringen. Deze acties versterken elkaar en de verbetering zal naar verwachting het grootst zijn als ze gezamenlijk doorgevoerd worden. "Cherry-picken" of handelingsperspectieven beperkt uitvoeren, kan ertoe leiden dat de ingeschatte potentie niet gerealiseerd wordt.

Ruwweg 80% van de genoemde investeringen zullen direct of indirect op schoolniveau besteed worden. Denk hierbij aan handelingsperspectieven met betrekking tot het opbouwen van capaciteiten in de scholen, bestedingen aan personeel en huisvesting. De overige 20% zijn investeringen in de landelijke infrastructuur, zoals investeringen in de lerarenopleidingen en de Inspectie, het uitvoeren van onderzoek en delen van kennis op nationaal niveau en het ontwikkelen van gerichte programma's om bijvoorbeeld de afstroom en het aantal zittenblijvers te verminderen.

¹⁶ CPB, "Kansrijk Onderwijsbeleid" (2016)

¹⁷ Er is onvoldoende data betreft de huidige staat van schoolgebouwen om een inschatting te maken. Daarnaast is niet duidelijk wat de daadwerkelijke kwaliteitsstandaard voor schoolgebouwen is. Is dit bijvoorbeeld om aan het klimaatakkoord te voldoen of aan binnenklimaatseisen vergelijkbaar aan de ARBO-wetgeving?

Tot slot is de verbeteropgave waar het funderend onderwijs voor staat groot en de implementatie complex door de ruim 8.000 scholen die allemaal even hard nodig zijn om de kwaliteit van het funderend onderwijs te versterken en de ambitie te bereiken om alle kinderen goed onderwijs te geven. Nationale en internationale voorbeelden laten zien dat veranderingen in het onderwijs minstens zes jaar duren en een gedegen uitvoering vergen. Er zijn daarbij vele verschillende mogelijkheden om de implementatie in te richten. Er moet een keuze gemaakt worden uit doelstellingen en tijdspaden, combinaties van initiatiefnemers en verantwoordelijke uitvoerders, sturingsmodellen en executieorganen. Voldoende recht doen aan de afwegingen tussen deze mogelijkheden valt buiten de opdrachtuitvraag. Wel kunnen er lessen geleerd worden uit eerdere veranderprogramma's. Op basis hiervan stellen we vier randvoorwaarden op waar ongeacht het uiteindelijk gekozen implementatiemodel rekening mee gehouden moet worden.

- 1. Waarheen? Definieer een gedragen visie.** Allereerst is een gedragen visie nodig voor het funderend onderwijs waaraan de verwachtingen die aan scholen gesteld worden geprioriteerd kunnen worden. Hierbij is het van groot belang dat de verwachtingen die aan scholen gesteld worden zich niet verder opstapelen maar dat er keuzes gemaakt worden.
- 2. Wie? Zet in op een ketenbrede samenwerking.** Geen enkele instelling in Nederland heeft als enige de 'sleutel' in handen om de potentie van het Nederlandse onderwijs volledig waar te maken. Een ketenbrede samenwerking en de betrokkenheid van alle scholen is nodig om voldoende schaal te bereiken. Er worden al veel inspanningen verricht maar dit gebeurt meestal gefragmenteerd. Samenwerking is hard nodig om effectiever ieders inzet en energie te benutten.
- 3. Wanneer? Leer veranderen tijdens schooltijd.** De implementatie mag niet ten koste gaan van het huidige niveau van onderwijs. Er wordt al heel hard gewerkt in het onderwijs en de ervaren werkdruk is hoog. Scholen hebben daarom actieve ondersteuning nodig om de verbetermogelijkheden te identificeren en de verbetering door te voeren terwijl de school open blijft en de leskwaliteit blijft behouden. Scholen moeten een lerende organisatie worden die zelf kan verbeteren zonder permanente externe ondersteuning.
- 4. Hoe? Benut de vrijheid van onderwijs maar ondersteun middels een gedeelde infrastructuur.** Tot slot moet de vrijheid van het onderwijs benut worden om scholen in hun kracht te zetten in plaats van in te perken. Het is niet realistisch om de volledige veranderopgave enkel bij scholen neer te leggen, daarmee worden naar alle waarschijnlijkheid schaalvoordelen onbenut gelaten en het verschil tussen scholen vergroot in plaats van verkleind. Een gedeelde infrastructuur en aansturing is nodig om scholen optimaal te ondersteunen. Voorbeelden zijn het delen van bewezen interventies uit onderzoek, de inzet van expertcoaches die regelmatig scholen bezoeken en dashboards die scholen kunnen gebruiken om zich onderling te kunnen vergelijken. Een landelijk uitvoeringsteam kan de uitvoering ondersteunen en als aanspreekpunt richting alle partijen en scholen functioneren.

Naar schatting van dit onderzoek dat het Nederlandse funderend onderwijs tot de beste onderwijssystemen ter wereld behoren als de gepresenteerde selectie aan handelingsperspectieven succesvol en coherent wordt doorgevoerd en alle scholen daarbij betrokken worden. Bovenal zal dit het fundament van onze kenniseconomie en onze samenleving verstevigen, en de toekomst van alle leerlingen en daarmee alle komende generaties verbeteren.

Deze pagina is bewust leeg gelaten

Dankwoord

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de steun van honderden betrokkenen die ons gedurende het traject van waardevolle expertise en inzichten hebben voorzien. We willen hen hierbij graag hartelijk bedanken. Wij noemen de onderstaande partijen en personen graag in het bijzonder:

Alle leraren, onderwijsassistenten, financieel medewerkers, schoolleiders en schoolbesturen die met ons in gesprek zijn gegaan, onze vragenlijst hebben ingevuld en die ons ideeën, commentaar en inspiratie hebben geleverd met hun betrokkenheid.

De leden van de klankbordgroep die ons gedurende het gehele traject hebben bijgestaan en van advies hebben voorzien. Deze klankbordgroep bestaat uit:

Ellen van Schoten, Autoriteit Financiële Markten (voorzitter)
Lex Borghans, Maastricht University
Roel Bosker, Rijks Universiteit Groningen
Dirk Franssens, docent
Josefien Kursten, Nederlandse Zorg Autoriteit
Romain Rijk, oud-voorzitter Carmelcollege
Julien Splet, Ministerie van Financiën
John van der Vegt, ROC Twente
Jos Verkroost, Inspectie van het Onderwijs
Peter van der Waal, OBS De Mare
Hendrien Zijlstra-Hilbrands, Gentiaan College

Daarnaast danken wij de vele medewerkers van de Rijksoverheid en de sociale partners: het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de PO- en de VO-raad, de Inspectie van het Onderwijs, DUO, CITO, de werkgroep Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, en de VNG.

De experts in het onderwijsveld die ons van gericht advies hebben voorzien:

Prof. Jan van Tartwijk, Universiteit Utrecht
Prof. Peter van der Heijden, Universiteit Utrecht
Dr. Maarten Cruyff, Universiteit Utrecht
Prof. Jaap Scheerens, Universiteit Twente
Prof. Gert Biesta, Maynooth University
Prof. Jos Blank, Technische Universiteit Delft
Prof. Carla Haelermans, Universiteit Maastricht
Hester Radstake, onderwijskundige/pedagoog
John van Leerdam, Cebeon
Herman de Wild, Dyade
Gerhard Jacobs, HEVO
Fedor Heida en Guillermo Holman, VNG
Peter Truijens en Henriette Balten, Samenwerkingsverband IJmond
Jaap Versfelt, Stichting LeerKRACHT
Prof. Kristof De Witte, KU Leuven
Jonneke Bolhaar, CPB
Etienne Denoel, Federacion Wallonië

We willen tot slot de scholen en schoolbesturen bedanken die ons hebben uitgenodigd voor een verdiepend gesprek:

De Velduil, PO, Houten
De Morgenster, PO, Kerkwerve
St Ursula, VO, Horn
Jan Ligthartschool, PO, Woudenberg
CBS Coolsma, PO, Driebergen
De Fontein, PO, Ter Aar
De Kraal, PO, Amsterdam
Montessorischool, PO, Soest
De Meeander, PO, Varsseveld
De Eglantier, PO, Delft
Montferland, PO, 's Heerenberg
Arentheem, VO, Arnhem
De Lings, PO, Tegelen
Montessorischool, VO, Nijmegen
Lichtenbeek, PO, Arnhem
Dr A V Voorthuysenschool, PO, Haarlem
Veluws college, VO, Apeldoorn
De Regenboog, PO, Oldenbroek
Den Hulster, VO, Venlo
Prisma, PO, Kampen
OBS de Bonkelaar, PO, Almelo
Atlas de Triade, VO, Edam
Johannes Calvijnschool, PO, Leerdam
Van Koetsveldschool, PO, Amsterdam
Mr de Jonghschool, PO, Amsterdam
KEI college, VO, Heerenveen
Dalton Rijnsweerd, PO, Utrecht
Yulius de Gaard, PO, Spijkenisse
Nicolaasschool, PO, Schalkhaar
Citaverde, PO, Hegelsom
Prins Willem Alexanderschool, PO, Den Haag
Het Spectrum, PO, Hoorn
IKC Rivierenwijk, PO, Deventer
Da Vinci, VO, Leiden
SAM, PO, Doetinchem
De Hoeksteen, PO, Enkhuzen
De Vest, PO, Dordrecht
Het Avontuur, PO, Dalfsen
Insula, VO, Dordrecht
ZWIN-college, VO, Oostburg
OSG Texel, VO, Den Burg
Stichting Lucas Onderwijs, Den Haag

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door McKinsey & Company. Bij de uitvoering van de verdiepende gesprekken is samengewerkt met Andersson Elffers Felix (AEF).

McKinsey & Company is een toonaangevend adviesbureau voor strategisch management, gespecialiseerd om instellingen in de publieke, private en sociale sector te helpen blijvende successen te behalen. McKinsey is al bijna een eeuw de leidende adviseur van overheden, organisaties en bedrijven wereldwijd en helpt hen om de meest dringende problemen op te lossen en om belangrijke, duurzame prestatieverbeteringen te behalen. Het besturingsmodel van McKinsey als een wereldwijd, privaat partnerschap waarborgt haar onafhankelijkheid en objectiviteit.

Andersson Elffers Felix (AEF) is het adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken en innovatie. AEF ondersteunt overheden en andere organisaties in de publieke sector bij strategische vernieuwingen. Dat doet zij door middel van hoogwaardig onderzoek, advies en begeleiding bij verandering. Adviseurs van AEF worden gedreven door maatschappelijke betrokkenheid en kennen de sectoren waarin ze actief zijn. De kracht van AEF ligt in het combineren van sterke kwantitatieve en kwalitatieve analyses die leiden tot adviezen met impact.

Het onderzoek werd geleid door Paul Rutten en Jeroen Pruim. Het uitvoerend team bestond uit Reinier van der Lely, Sebastiaan Smeets, Wouter Versluijs, Rogier ten Have, Fritz Schiltz, Wouter Kokx en Héloïse Vi rin van McKinsey & Company en Jolien van der Vegt, Eveline Rutgers en Jelte Schievels van AEF.

Elk gebruik van dit materiaal zonder toestemming van McKinsey & Company, Inc. Netherlands is ten strengste verboden. Niets daarvan mag worden gereproduceerd door iemand of voor enig ander doel zonder voorafgaand overleg met McKinsey & Company, Inc. Netherlands

Bij vragen kan contact opgenomen worden met Reinier Steffens (Communicatie) via Reinier_Steffens@mckinsey.com

ISBN: 9789090331270

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Dankwoord	16
Introductie	20
1 De ambitie voor het onderwijs	22
02 De doelmatigheid neemt af	30
2.1 Sinds 2009 is er voornamelijk geschoven in de bekostiging en alleen geïnvesteerd in PO-personeel	34
2.2 De onderwijsresultaten zijn in internationaal perspectief gemiddeld en de variatie in het VO het grootst	41
2.3 De onderwijsresultaten zijn sinds 2006 afgenomen en de ongelijkheid neemt toe	44
03 Het verschil in doelmatigheid tussen scholen is groot	54
3.1 Wat verklaart het verschil tussen scholen?	59
3.2 Bovengemiddeld presterende scholen maken het verschil op tien factoren	67
3.3 Enkele grote uitdagingen in het funderend onderwijs kunnen in de toekomst de onderwijsresultaten verder onder druk zetten en de verschillen vergroten	90
04 De uitgaven zijn toereikend voor de basiskwaliteit, maar niet om een hogere ambitie te realiseren	100
4.1 De uitgaven zijn toereikend om aan de basiskwaliteit - een minimumniveau - te voldoen	103
4.2 Op schoolniveau verschilt de toereikendheid voor de additionele verwachtingen	105
4.3 De toereikendheid van de bekostiging voor schooleigen ambities verschilt per school	112
4.4 Op nationaal niveau zijn de uitgaven ontoereikend om scholen te ondersteunen en uitdagingen te adresseren	116
05 Een hogere ambitie waarmaken? Hoe dan?	118
5.1 Hoe worden schoolsystemen continu beter?	120
5.2 Mogelijkheden tot verbetering	121
A. Verhoog de lat en ondersteun scholen	124
B. Adresseer de uitdagingen	132
C. Behaal efficiëntiewinsten	138
5.3 Benodigde structurele investering van €0,7-1,5 miljard	143
06 De verbeteropgave is groot	144
Lessen uit veranderopgaven in het onderwijs	147
Lessen uit internationale systeemverbeteringen in het onderwijs	151
Lessen uit verbeteringen in andere sectoren	155
Samenvatting: Randvoorwaarden voor implementatie	157
Bijlagen	160
Bijlage I – Methodologie	162
Bijlage II – De toereikendheid van de middelen voor de additionele verwachtingen	173
Bijlage III – Overzicht van eerste schatting kosten en impact van handelingsperspectieven op stelselniveau	183
Bijlage IV – Analyses in hoofdtekst onderscheiden in BAO, VO en (V)SO	189
Bijlage V – Bibliografie	195

Introductie

Aanleiding

Het beste schoolsysteem geeft iedere leerling de kans om het maximale uit zichzelf te halen. Hierover is vrijwel iedereen het eens. Ook is er een gedeeld begrip dat de ontwikkeling van een leerling een rijke persoonlijke ontwikkeling, een goede voorbereiding op de samenleving, en algemene kennis en intellectuele vaardigheden vereist.¹⁸ Maar iedere leerling is anders. De factoren en randvoorwaarden die een leerling in de ene school helpen te groeien, werken niet altijd voor een andere leerling op een andere school. De wijze waarop een school wordt ingericht om deze ambitie te realiseren kan, mag en moet daarom dan ook behoorlijk verschillen.

Het verschil in inrichting tussen scholen wordt in Nederland gezien als een kracht van het onderwijssysteem en heeft een lange historie onder de vrijheid van onderwijs. Scholen zijn in staat zelf te kiezen hoe zij ervoor zorgen invulling te geven aan de ambitie om leerlingen het maximale uit zichzelf te laten halen. Dit leidt tot een divers aanbod van verschillende type scholen waar leerlingen en ouders vrij hun keuze in kunnen maken. Er is echter ook ongewenste diversiteit. Dit rapport wijst uit dat scholen onder vergelijkbare omstandigheden sterk verschillen in de bijdragen die zij leveren aan de ontwikkeling van hun leerlingen – oftewel in de onderwijsresultaten die zij boeken.

Er is in Nederland een grote bereidheid om te investeren in goed onderwijs. Daarbij hoort een doorlopende politieke en maatschappelijke discussie over de bekostiging van het onderwijs. Terugkerende vragen in het debat zijn onder andere: “Hoeveel geld besteden we aan leraren?”, “Wat zijn de kwalitatieve opbrengsten van meer investeringen in het onderwijs?”, “Komt extra geld voor onderwijs wel daadwerkelijk in de klas terecht?” en “Wordt het geld wel uitgegeven aan bewezen interventies?”

Hoe kan het dat het verschil tussen scholen zo groot is? En is de huidige bekostiging van het onderwijs wel voldoende? Dit rapport beantwoordt deze twee hoofdvragen naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging in het funderend onderwijs, bestaande uit het basis, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstukken 1 tot en met 3 richten zich op de ontwikkeling van de doelmatigheid en de factoren die het verschil in doelmatigheid tussen scholen verklaren;
- Hoofdstuk 4 richt zich op de toereikendheid van de uitgaven. Oftewel, of de huidige uitgaven aan het funderend onderwijs voldoende zijn om de ambities die aan en door het onderwijs gesteld worden te realiseren;
- Hoofdstuk 5 introduceert handelingsperspectieven om het onderwijs te verbeteren;
- Hoofdstuk 6 deelt lessen uit eerdere veranderprogramma's, en randvoorwaarden om rekening mee te houden bij het voorbereiden van de implementatie;
- Een bijlage bevat een toelichting van de gebruikte methodologie, verdieping op de toereikendheid van de middelen op vijf additionele verwachtingen, een toelichting van de benodigde investeringen voor de handelingsperspectieven, een differentiatie in de gemaakte analyses tussen BAO, VO en (V)SO in zoverre mogelijk, en een bibliografie.

Dit onderzoek is uitgevoerd door McKinsey & Company in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het beoogde eindproduct van dit onderzoek is een rapport dat meerwaarde biedt voor zowel scholen en schoolbestuurders als voor de overheid en de landelijke politiek. Het moet deze partijen naast een vergroot inzicht, ook praktische handelingsperspectieven bieden om de doelmatigheid en toereikendheid te verhogen. Ten slotte biedt dit onderzoek beleidsmakers de mogelijkheid om uitspraken te doen over de doelmatigheid en de toereikendheid van de bekostiging van het funderend onderwijs, zowel met betrekking tot de eisen die gesteld worden door de wetgever of langs de sectorakkoorden, als op het gebied van bredere ambities zoals opgesteld door scholen zelf.

Het funderend onderwijs: primair en voortgezet (speciaal) onderwijs

Het funderend onderwijs wordt in dit rapport uitgesplitst in primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO). Het PO kan daarnaast verder worden uitgesplitst in het basisonderwijs (BAO) en alle vormen van gespecialiseerd onderwijs (V)SO. Binnen het (V)SO valt het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Het VO beslaat het voortgezet onderwijs voor kinderen tussen de 12 en 16 tot 18 jaar. Tenzij specifiek vermeld zijn er geen grote verschillen gevonden in doelmatige keuzes tussen deze leerpaden.

De afbakening van het begrip onderwijs in dit onderzoek

In dit onderzoek is het begrip onderwijs afgebakend op basis van de wettelijke definities. Sommige zaken die in toenemende mate verweven raken met onderwijs vallen daarom buiten dit onderzoek, zoals de DBC-bekostiging voor GGZ en de Jeugd-GGZ voor WMO.

De belangrijkste databronnen

Bij het uitvoeren van de analyses in dit onderzoek zijn drie soorten databronnen benut.

- **Publiek beschikbare databronnen.** Dit zijn eerder verzamelde en gepubliceerde nationale en internationale gegevens, onderzoeksresultaten en overwegingen, specifiek data via DUO, de Inspectie van het Onderwijs, data Scholen op de Kaart (vensters), CBS en OESO beschikbaar is.
- **Vragenlijst onderzoekbekostigingpovo.nl.** We hebben alle schoolbesturen in Nederland gevraagd een online vragenlijst in te vullen. In deze vragenlijst is schoolbesturen gevraagd om ook de directeuren en leraren binnen het schoolbestuur uit te nodigen. De respons was groot, 352 schoolbesturen hebben deze vragenlijst ingevuld (ruim een kwart van het totaal aantal schoolbesturen in Nederland). Ook voor (locatie)directeuren (385) en leraren (664) was de respons groot, maar verhoudingsgewijs minder groot dan onder schoolbestuurders.
- **Verdiepende gesprekken bij veertig scholen.** Veertig scholen door heel Nederland hebben hun deuren opengesteld voor gedetailleerd casuonderzoek. We spraken op elke school met één of meerdere bestuurders, directeuren, financieel medewerkers en leraren, al dan niet uit de medezeggenschap. Hiermee is meer inzicht gekregen in de prioriteiten die scholen stellen, de toereikendheid van de bekostiging die zij ervaren en de keuzes die zij dagelijks maken om de onderwijsresultaten te maximaliseren. Dit gebeurde op basis van verdiepende vragen om de antwoorden uit de vragenlijsten beter te begrijpen en door middel van aanvullende open vragen.





01

De ambitie voor het onderwijs

Goed onderwijs begint met een hoge ambitie voor kinderen, leraren, schoolleiders, schoolbesturen en alle andere betrokkenen in het onderwijs. Hier kan het fundament op gebouwd worden. Om te bepalen of de bekostiging van het funderend onderwijs toereikend is en of deze doelmatig besteed wordt, is het belangrijk om de impact van onderwijs te vergelijken met de ambitie: aan welke maatstaven moet het onderwijs voldoen? Daarnaast moet vastgesteld worden hoe deze maatstaven gemeten kunnen worden. Met andere woorden: wat is kwaliteit in het onderwijs?

De ambitie die aan het onderwijs gesteld wordt is veelzijdig. Verschillende betrokken partijen hebben geheel eigen verlangens, belangen en bedoelingen. Ouders zijn het lang niet altijd eens met de professionele mening van leraren als het over onderwijs gaat, leraren verschillen van mening over hoe het beste les gegeven kan worden, wetenschappers betwisten de meetbaarheid van onderwijs en de effectiviteit van interventies, en politieke partijen hebben verschillende voorkeuren. Zelfs als partijen het eens zijn over de maatstaf voor een bepaalde ambitie, kan het niveau van de ambitie nog verschillen. Sommigen willen het beste onderwijs van de wereld faciliteren specifiek op kwalificaties voor de arbeidsmarkt, anderen vinden het belangrijker om mondige burgers op te leiden. Daarnaast zijn er nog specifieke verlangens zoals voor elke leerling drie uur gym per week, goede kennis van digitalisering en het gebruik van digitale middelen, of het goed leren samenwerken.

Om recht te doen aan de breedte en gelaagdheid van deze ambities stellen we een kader op van drie overlappende lagen aan ambitieniveaus waarin de perspectieven en verwachtingen van de wetgever, de samenleving, en de onderwijswereld zelf kunnen worden geplaatst. Bij de gesprekken die we in het proces tot totstandkoming van dat kader hebben gevoerd, hebben we gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit van bronnen, meningen en wetenschappelijke perspectieven, om zicht te krijgen op de vele verschillende ideeën die er bestaan over kwaliteit en het meten daarvan in het funderend onderwijs (zie Figuur 1.1).

De kern van de ambitieniveaus wordt gevormd door de **basiskwaliteit**. Die vloeit voort uit het pakket van eisen waar de Inspectie voor het Onderwijs (Inspectie) scholen middels haar toetsingskader op toetst. Dat pakket is een afspiegeling van de deugdelijkheidseisen die de wetgever geformuleerd heeft op basis van Artikel 23 van de Grondwet. De Inspectie geeft scholen een voldoende als er voldaan wordt aan de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs (artikel 10a) - in dit rapport refereren we aan dit niveau als de basiskwaliteit. De lat van het oordeel 'voldoende' is echter laag: ze vormt het absolute minimum om Inspectie-ingrijpen te voorkomen. Het komt voor dat scholen een voldoende behalen volgens de Inspectie maar niet aan alle deugdelijkheidseisen voldoen en/of het gewenste streefniveau behalen.

Hoewel de Grondwet bepaalt dat de overheid zich niet inhoudelijk bemoeit met het reilen en zeilen van scholen verwacht de samenleving veel meer van het onderwijs dan het voldoen aan deugdelijkheidseisen alleen. Dat uit zich onder meer in de Tweede Kamer waar vragen en verzoeken aan de minister van OCW betreffende het onderwijs aan de orde van de dag zijn. Uit een analyse van de 4.451 brieven die het ministerie van OCW tussen 2006 en 2019 aan de Kamer deed uitgaan, blijkt dat er ten aanzien van het onderwijs honderden additionele verwachtingen zijn. In sommige gevallen zijn deze **additionele verwachtingen** wettelijk vastgesteld en/of in sectorakkoorden opgenomen en overlappen deze dus met de deugdelijkheidseisen, maar vaak is dit (gedeeltelijk) niet het geval.

Daarnaast hebben scholen zelf ook nog allerlei ambities, al dan niet op basis van hun levensbeschouwing, hun maatschappelijke oriëntatie en/of de omgeving waarin ze zich bevinden. Deze vormen tezamen de derde laag van het kwaliteitskader, de **schooleigen ambities**.

Kwaliteit

Over de vraag wat kwalitatief goed onderwijs is, lopen tussen en binnen scholen, de academische wereld, de politiek en de samenleving de meningen nogal uiteen. In gesprekken met het onderwijsveld wordt het verschil tussen ‘merkbaar’ en ‘meetbaar’ vaak genoemd. Bestuurders, directeuren en leraren zeggen allemaal dat je vrijwel direct kunt ‘voelen’ wat de kwaliteit is zodra je een school binnenloopt: kwaliteit is ‘merkbaar’. Maar zo’n gevoel is heel lastig te meten. Er worden testresultaten en tevredenheidsscores verzameld, en er wordt uitgebreid onderzoek gedaan. Maar dat zijn allemaal imperfecte pogingen om het ‘merkbare’ te kwantificeren.

In ons onderzoek hebben wij ons bij het definiëren van het begrip ‘kwaliteit’ in het funderend onderwijs gebaseerd op het onderzoek dat Hester Radstake parallel aan ons onderzoek heeft uitgevoerd (Radstake, 2019). Radstake vroeg 151 schoolbestuurders, schooldirecteuren, leraren, leerlingen, ouders, experts en overige stakeholders wat kwaliteit in het onderwijs was. Zij concludeert dat die bestaat uit de bijdrage die een school levert aan de ontwikkeling van een leerling, de randvoorwaarden waar de school voor zorgdraagt en het lerend vermogen van de schoolorganisatie (zie kader Onderwijskwaliteit in de praktijk). We bouwen op deze definitie voort.

De bijdrage die een school levert aan de ontwikkeling van de leerling noemen we de “onderwijsresultaten”. In de groepsgesprekken die Radstake voerde gaven schoolbestuurders, directeuren en leraren aan dat het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen op meerdere terreinen tegelijk plaatsvindt, op domeinen die vaak worden gekarakteriseerd als kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Deze driedeling is afkomstig van de drie doeldomeinen die

Figuur 1.1

Drie lagen ambitieniveaus, van basiskwaliteit tot schooleigen ambities



NB: Er bestaat overlap tussen de drie lagen. Enkele additionele verwachtingen worden bijv. ook door de Inspectie getoetst.

pedagoog en onderwijsexpert Gert Biesta¹⁹ onderscheidt, schematisch weergegeven in Figuur 1.2.:

- **Kwalificatie** draait om het aanleren van kennis, vaardigheden en begrip waarmee leerlingen iets kunnen 'doen', zowel in de engere zin van beroepskwalificatie als ook in de ruimere zin van het kunnen inzetten van deze kennis in de moderne samenleving;
- **Socialisatie** wil zeggen dat de leerling zich leert oriënteren in de veelheid van tradities, gewoonten en praktijken die deel uitmaken van de brede samenleving;
- **Persoonsvorming** behelst de individuele ontwikkeling van de leerling van kind dat afhankelijk is van interventies van leraren, naar volwaardig volwassen mens dat kan vertrouwen op zichzelf, zijn gezonde verstand en zijn vaardigheid om zelfstandig beslissingen te nemen.

De verschillende doeldomeinen werden opgenomen in de vragenlijst voor bestuurders, schoolleiders en leraren.²⁰ Uit deze bevraging blijkt dat scholen iets meer prioriteit geven aan kwalificatie, ongeveer 40%, ten opzichte van socialisatie en persoonsvorming, beide ongeveer 30%. Op dit moment wordt met name 'kwalificatie' gemeten en getoetst, wat niet volledig recht doet aan de brede rol van scholen. Er is daarom een duidelijke vraag vanuit het onderwijsveld om meetinstrumenten te ontwikkelen voor socialisatie en persoonsvorming, zodat scholen zelf accenten kunnen leggen en niet enkel worden afgerekend op hun prestaties op het gebied van kwalificatie. Hier ligt een opdracht voor het ministerie van OCW om samen met het onderwijsveld te werken aan een brede en meetbare visie op onderwijsresultaten.

Onderwijskwaliteit in de praktijk: Perspectieven uit het veld. Een verkenning

In een uitgebreide veldverkenning werd op zoek gegaan naar een zo concreet mogelijk beeld van wat onderwijskwaliteit betekent voor directbetrokkenen in het veld: bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders, leerlingen en sociale partners. Om onderwijskwaliteit te kunnen leveren, wordt een brede scope aan aspecten genoemd waarop de school zich moet inspannen, namelijk:

1. **Bijdragen aan de brede ontwikkeling van individuele kinderen.** Het is gemeengoed geworden dat het gaat om de ontwikkeling in brede zin, op het gebied van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Hierbinnen wordt een onderscheid gemaakt tussen doelen en normen die objectief vastgesteld kunnen worden en voor alle scholen gelden, en doelen en normen die worden afgeleid uit de schoolspecifieke ambities en situaties en daardoor subjectief vastgesteld moeten worden.
2. **Het op orde hebben van de randvoorwaarden.** De belangrijkste randvoorwaarden zijn een veilig school- en klasklimaat, kwaliteit van het onderwijzend personeel, human resource management, het schoolgebouw, faciliteiten, (ICT-)voorzieningen en samenwerking met educatieve partners.
3. **Het lerend vermogen van de school.** Hierachter ligt de overtuiging dat voor het leveren van kwaliteit er voortdurend ontwikkeld en geleerd moet worden, op alle niveaus binnen een organisatie. Voortdurende ontwikkeling van de organisatie is volgens de betrokkenen nodig om steeds beter te worden in wat je doet, maar ook om in te kunnen blijven spelen op veranderingen in de omgeving.

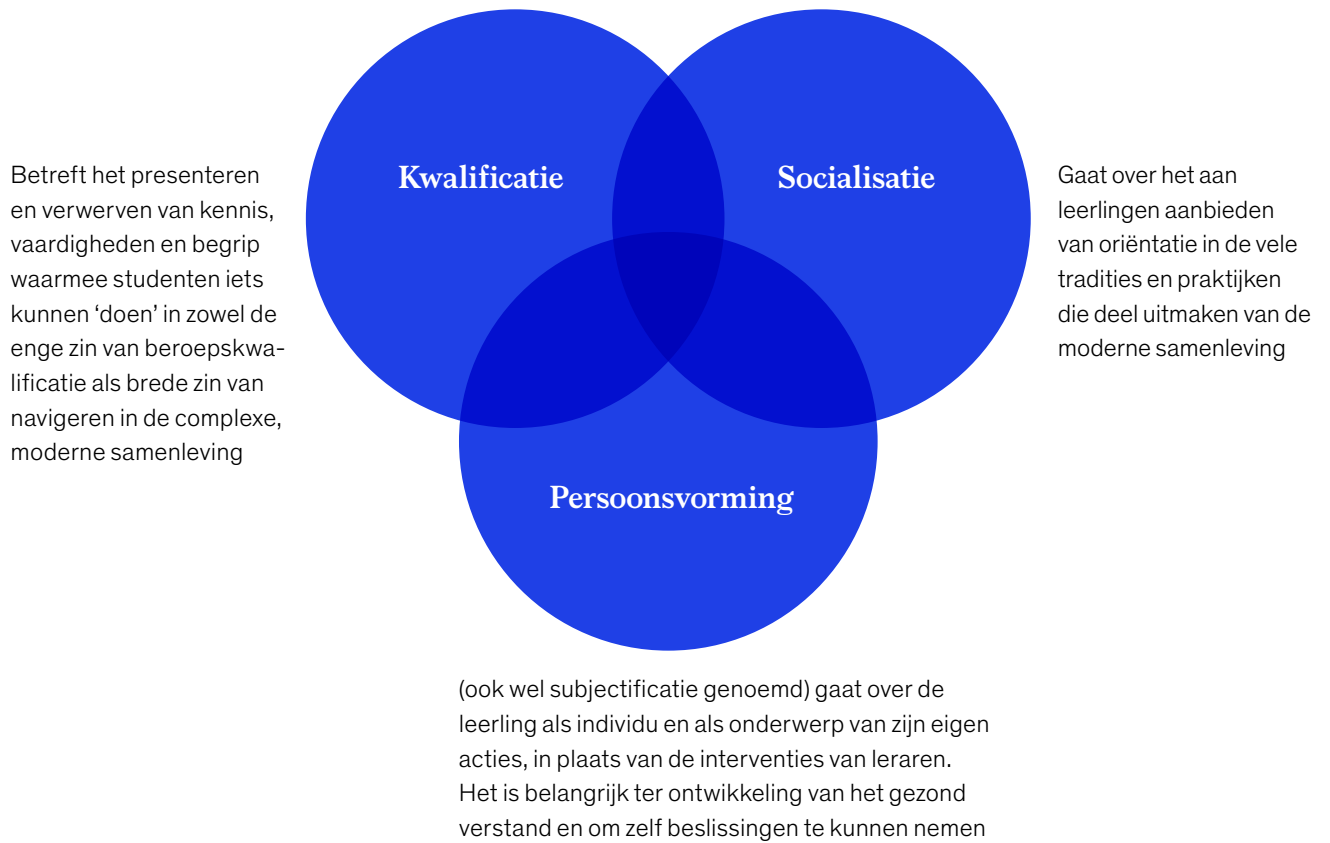
Men vindt het begrijpelijk en nodig dat er in toezicht op en verantwoording over prestaties op het gebied van kwalificatie gewerkt wordt met de referentieniveaus voor taal en rekenen, met de eindtoetsen voor primair onderwijs, en de eindexamens voor voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd overschaduwden deze makkelijker meetbare aspecten de breedte waarop scholen zich inspannen in het werken aan de ontwikkelingsgebieden van kinderen. Dit leidt tot een breed gedeelde ervaring dat een groot deel van het werk van scholen niet gezien en in kaart gebracht wordt.

¹⁹ G. Biesta (2015)

²⁰ De vragenlijst werd tussen augustus en december 2019 ingevuld door 352 schoolbesturen (~30% van alle schoolbesturen in het funderend onderwijs), 385 schoolleiders en 665 leraren

Figuur 1.2

De drie doeldomeinen

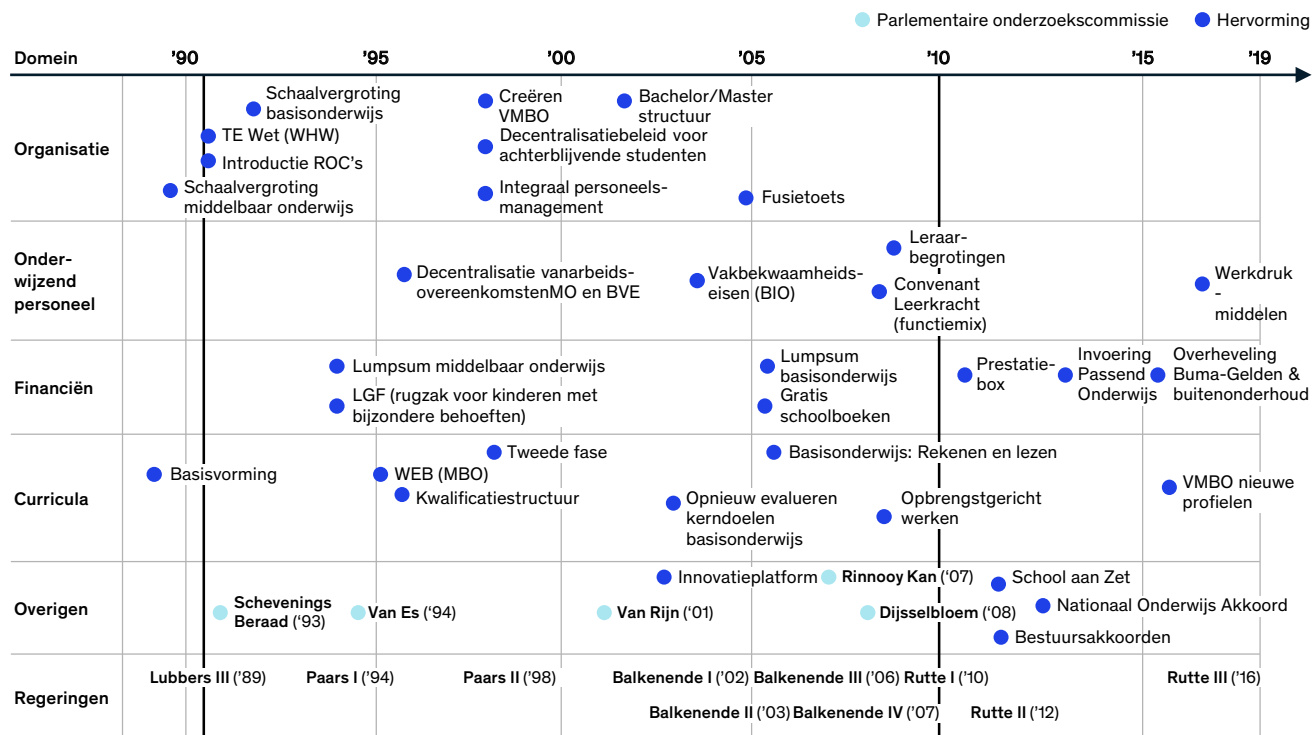


De aanloop tot waar we nu staan

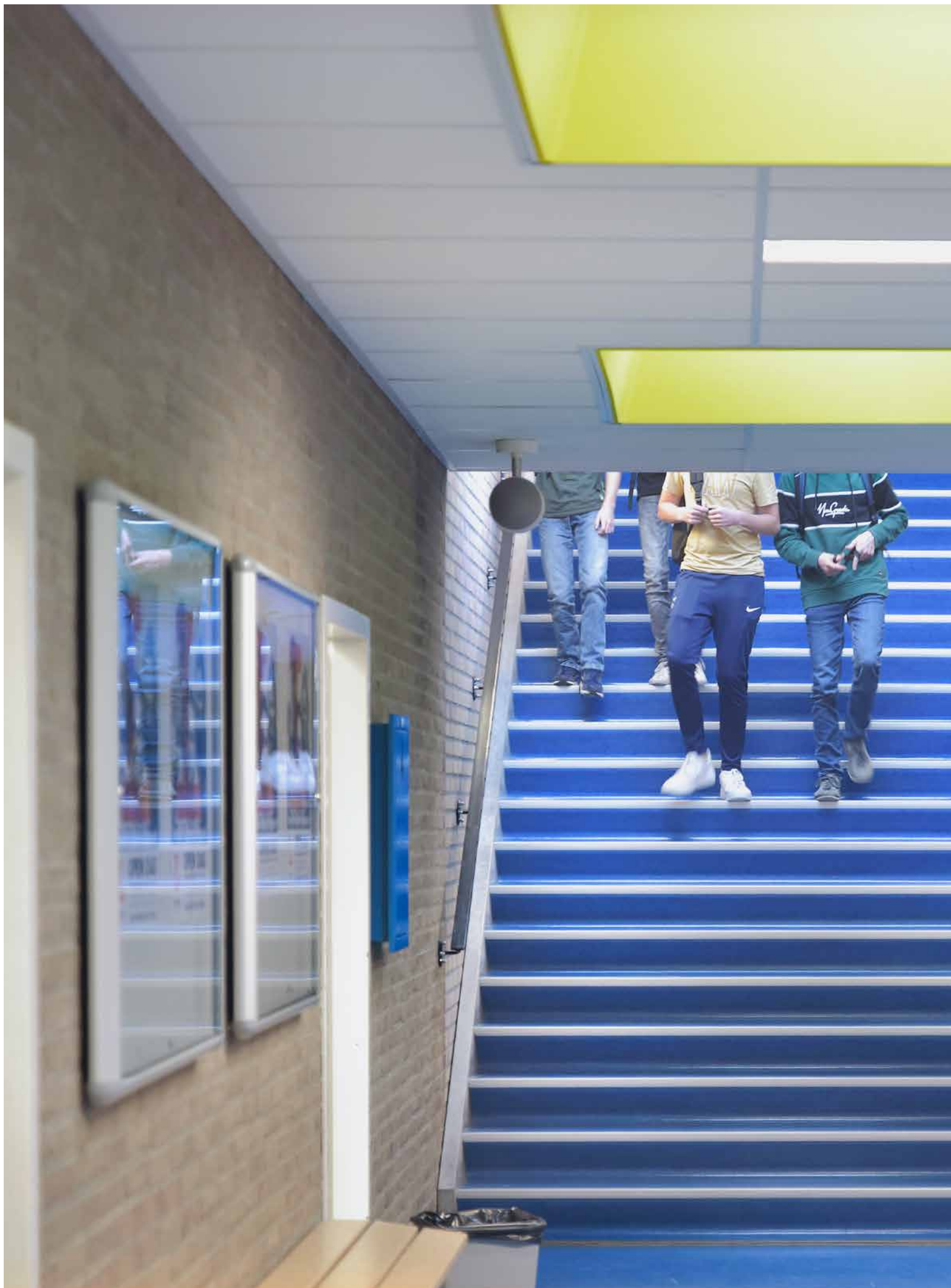
In zijn boek *De sluipende crisis* geeft René Kneyber een historisch overzicht van de ontwikkeling van de deugdelijkheidseisen. Hij laat zien dat die aanvankelijk nauwelijks raakten aan de werkelijke uitoefening van het onderwijs maar vooral aan de randvoorwaarden. Tijdens het 'Schevenings beraad' in 1993 werd als doel gesteld om via marktwerking en autonomie te zorgen voor effectiever en efficiënter onderwijs. Dat voornemen zette de toon voor een groot aantal hervormingen, die tot ongeveer 2010 hun beslag vonden. In 2007 werd de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem ingesteld door de Tweede Kamer met als doel de onderwijsvernieuwingen te analyseren. In 2008 gaf de Commissie Dijsselbloem een kritisch oordeel in haar eindrapport "Tijd voor onderwijs": de overheid had haar kerntaak, zorgen voor goed onderwijs, verwaarloosd. De commissie concludeerde dat drie grote onderwijsvernieuwingen – de tweede fase, het studiehuis en het vmbo – waren ingevoerd zonder dat er sprake was van een helder gedefinieerd probleem en zonder voldoende draagvlak. Of het nu daaraan lag, of dat de doelstellingen van het Schevenings beraad grotendeels behaald waren; het aantal ingrijpende (stelsel)hervormingen in het onderwijs lijkt sinds 2010 te zijn afgenomen (zie Figuur 1.3). Dat betekent niet dat ze zijn opgehouden. De invoering van de prestatiebox en bestuurs-/sectorakkoorden, passend onderwijs en de aanpassing van de profielen in het vmbo zijn hier voorbeelden van.

Figuur 1.3

Het aantal ingrijpende hervormingen in het onderwijs is afgenomen sinds 2010



Bron: Coalitie akkoorden 1989-2016, Onderwijsraad, OCW





02

De doelmatigheid neemt af

Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect, in dit geval zo hoog mogelijke onderwijsresultaten, tegen zo min mogelijk kosten wordt gerealiseerd. Ons onderzoek toont aan dat er sinds 2009 voornamelijk geschoven is in de bekostiging en dat er nauwelijks is geïnvesteerd. Het gevolg is dat de onderwijsresultaten in Nederland sinds 2006 hard zijn teruggelopen en de resultaten van Nederland in internationaal perspectief nu gemiddeld zijn.

De Nederlandse overheid definieert doelmatigheid als de relatie tussen de effecten van beleid en de kosten ervan. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Bij ondoelmatig beleid is er dus ruimte voor verbetering: er kan een groter effect worden behaald met hetzelfde geld of hetzelfde beleidseffect zou behaald kunnen worden met minder geld. In het funderend onderwijs is het gewenste beleidseffect zo hoog mogelijke onderwijsresultaten. Daarom kijken we naar 'doelmatigheid' als de verhouding tussen de gerealiseerde onderwijsresultaten en de uitgaven aan het funderend onderwijs.

Het Nederlands funderend onderwijs heeft op dit moment een gemiddelde doelmatigheid vergeleken met nabijgelegen landen als België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. De onderwijsresultaten voor de doeldomeinen kwalificatie (zie Figuur 2.1), persoonsvorming en socialisatie zijn, voor zover meetbaar, vergeleken met de genoemde landen van gemiddeld niveau. Daarnaast geeft Nederland 3,5% van het bbp uit aan het funderend onderwijs, een met die landen vergelijkbaar aandeel. Ook de absolute bijdrage per leerling is vergelijkbaar.

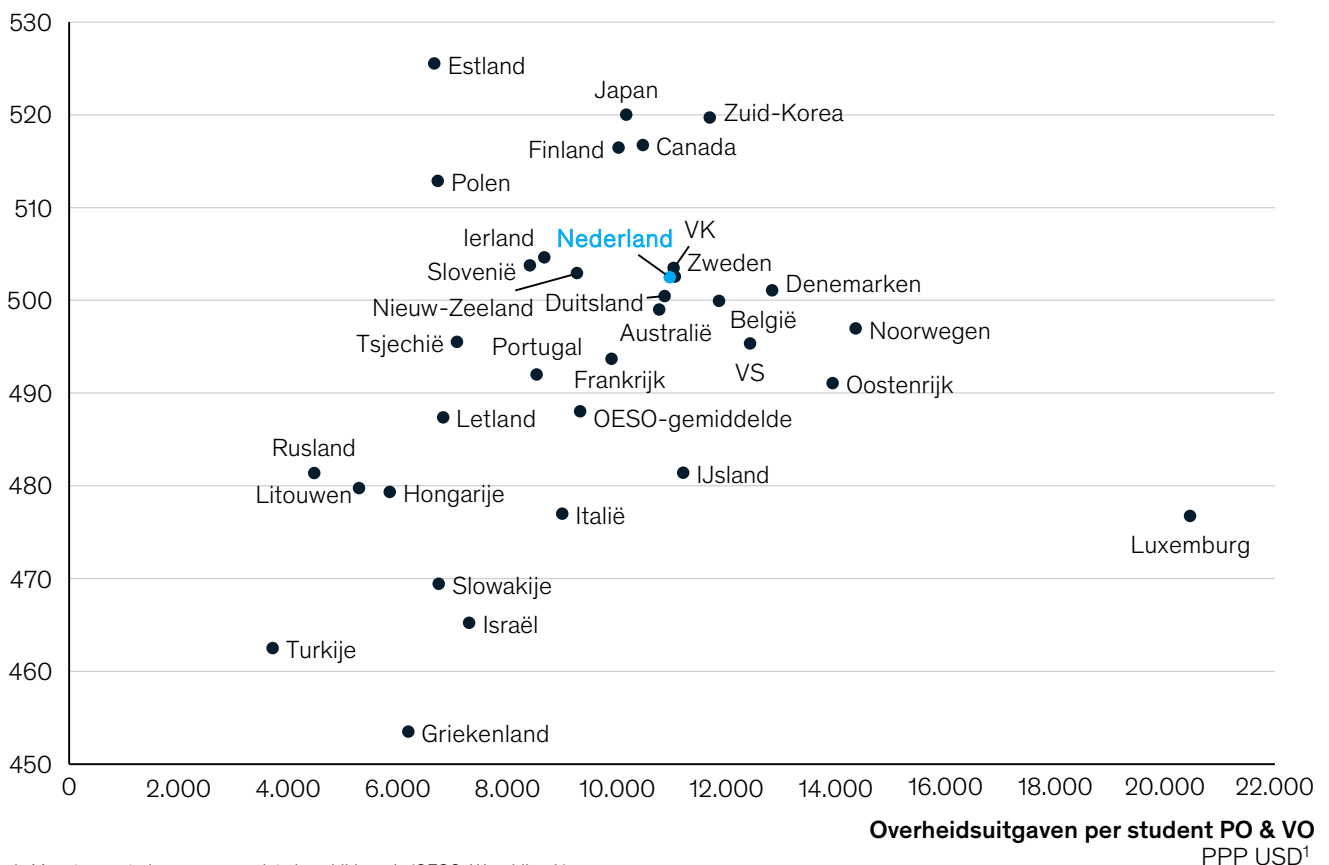
De doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs was vroeger hoger. Sinds 2006 heeft Nederland weliswaar meer uitgegeven, maar de onderwijsresultaten zijn op alle drie de gemeten gebieden leesvaardigheid, rekenen en wetenschap gedaald (zie Figuur 2.2). Daarbij is de variatie tussen VO scholen het grootst van alle OESO-landen over de drie gebieden gemiddeld genomen. Vooral onder zwakkere leerlingen (bijvoorbeeld in het vmbo) dalen de onderwijsresultaten hard waardoor de ongelijkheid toeneemt. Daarnaast laat de Inspectie in haar rapport *De Staat van het Onderwijs* voor het schooljaar 2017/2018 zien dat steeds minder leerlingen in Nederland het gewenste lees- en rekenniveau behalen.

Dit hoofdstuk onderzoekt de ontwikkeling van de doelmatigheid. Hiervoor wordt gekeken naar de ontwikkeling van zowel de uitgaven als de onderwijsresultaten. De analyses kijken zowel nationaal als internationaal en respectievelijk historisch als naar de resultaten nu. In beginsel wordt hiervoor 2018 als uitgangspunt genomen, aangezien dit het meest recente jaar is waar complete gegevens van beschikbaar zijn. Voor de onderwijsuitgaven worden (waar mogelijk) ook cijfers over 2019 weergegeven, maar dit gaat in vrijwel alle gevallen om voorlopige cijfers.

Figuur 2.1

Doelmatigheid onderwijs: Gemiddelde PISA-score t.o.v. overheidsuitgaven

Gemiddelde PISA 2018-score voor natuurwetenschappen, wiskunde en leesvaardigheid per land



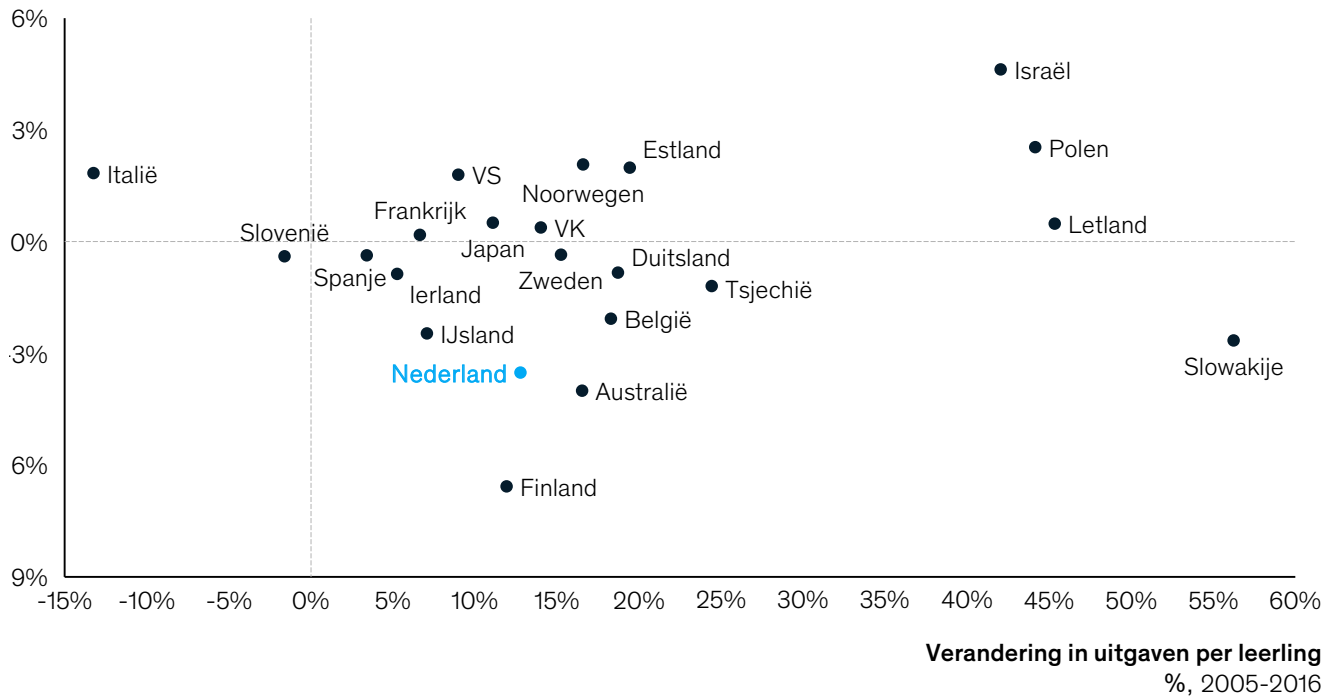
1. Meest recente jaar waarvoor data beschikbaar is (OESO, Wereldbank)

Bron: OESO

Figuur 2.2

Evolutie van doelmatigheid van onderwijs in internationaal perspectief

Verandering in gemiddelde PISA-score voor natuurwetenschappen, wiskunde en leesvaardigheid
%, 2006-2018

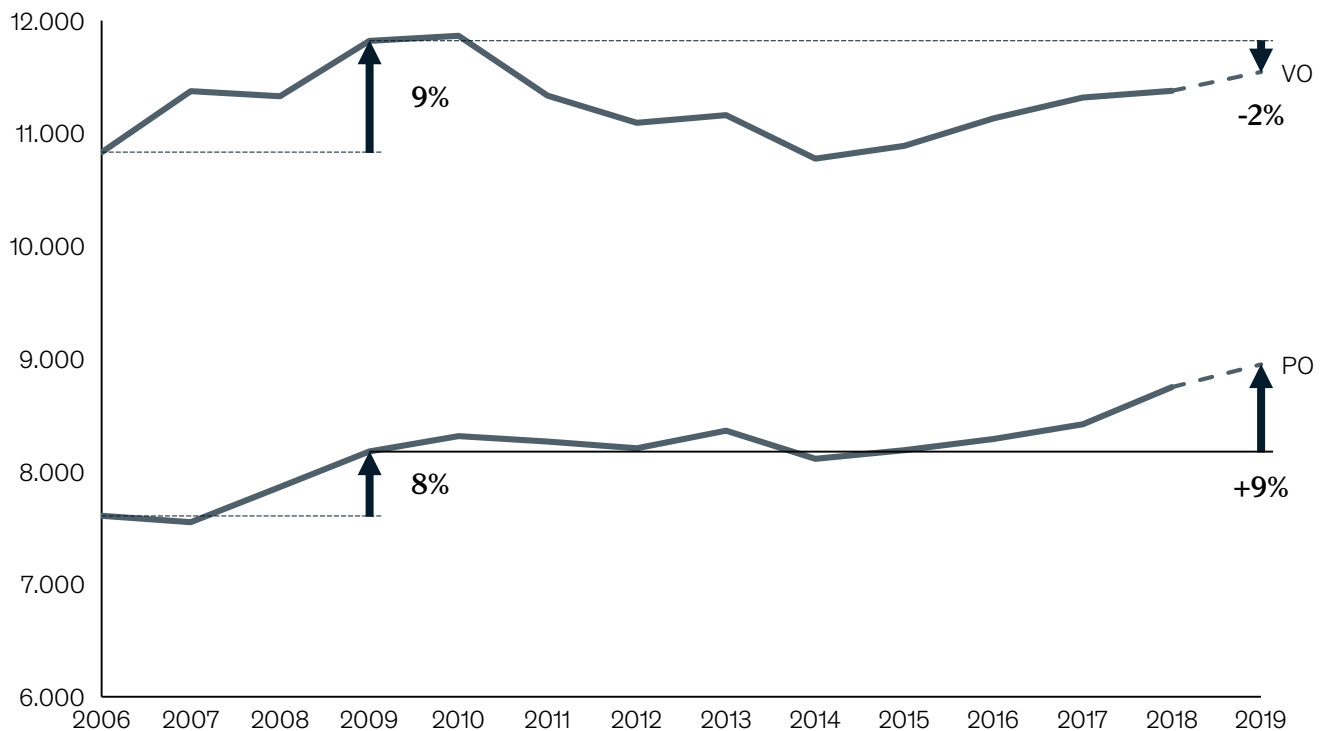


NB: Uitgaven per leerling zijn gemeten als de index van de ontwikkeling van de totale uitgaven aan onderwijsinstellingen per voltijdsequivalent student, exclusief het hoger onderwijs, in constante prijzen (2010=100). De keuze van tijdstipmomenten 2005 en 2016 voor de uitgaven per leerling werden zo gekozen om de beschikbare gegevens voor veranderingen in PISA zo nauwkeurig mogelijk te benaderen.

Figuur 2.3

Netto-uitgaven funderend onderwijs in Nederland per leerling

In euro per leerling, prijspeil 2019



Bron: CBS, OCW, Onderwijs in Cijfers

2.1 Sinds 2009 is er voornamelijk geschoven in de bekostiging en alleen geïnvesteerd in PO-personeel

De uitgaven aan het funderend onderwijs in Nederland zijn internationaal gezien gemiddeld en zijn sinds 2009 alleen in het PO gestegen. Wel hebben er diverse (zowel bewuste als onbewuste) verschuivingen plaatsgevonden in de uitgaven: het ministerie van OCW verstrekt anno 2019 meer middelen aan het funderend onderwijs dan in 2006, terwijl vooral gemeenten minder middelen inzetten. Tegelijkertijd zijn de personeelskosten als percentage van de totale uitgaven aan het funderend onderwijs gestegen en zijn de financiële reserves in de sector ruim.

2.1.1 De onderwijsuitgaven per leerling zijn het afgelopen decennium alleen in het PO gestegen

Gecorrigeerd voor inflatie zijn de totale uitgaven per leerling aan het funderend onderwijs sinds de invoering van de lumpsum-financiering in 2006 gestegen met 14%. Het primair onderwijs kreeg er 18% bij, het voortgezet onderwijs 7%. Het valt echter op dat de uitgaven vooral stegen in de jaren 2006 tot 2009. In deze periode groeiden de uitgaven in het PO met 9% en in het VO met 8% (zie Figuur 2.3); dit is gemiddeld 2,7% per jaar. Tussen 2009 en 2019 was de toename in uitgaven per leerling met gemiddeld 5% (0,5% per jaar) beperkt. Deze toename is volledig naar het PO gegaan: de bekostiging per leerling is in het PO met 10% (0,9% per jaar) gestegen en in het VO met 2% (0,2% per jaar) gedaald (zie Figuur 2.3). Hierbij moet worden aangetekend dat de particuliere uitgaven aan 'schaduwonderwijs', met name voor VO-leerlingen, wel zijn toegenomen. Onderzoeksbureau SEO heeft becijferd dat de uitgaven aan het "schaduwonderwijs" – commerciële huiswerkbegeleiding en bijlessen – in 2018 waren verdrievoudigd ten opzichte van 2006.²¹ Sinds 2006 zijn de Nederlandse uitgaven aan funderend onderwijs uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp) met 0,04 procentpunt gedaald. Deze daling is volledig te verklaren uit de terugloop van het aantal leerlingen; de uitgaven per leerling zijn met 14% harder gegroeid dan het bbp (11%). Er heeft binnen het onderwijs wel een verschuiving plaatsgevonden: de uitgaven per leerling zijn in het PO (18%) harder gegroeid dan in het VO (7%). Het ministerie van OCW houdt in zijn uitgavenramingen voor de komende jaren rekening met een verder dalend leerlingenaantal – indien er verder niets verandert, betekent dit dat de uitgaven aan het funderend onderwijs ten opzichte van het bbp verder zullen afnemen.

2.1.2 De uitgaven aan het funderend onderwijs in Nederland zijn qua hoogte vergelijkbaar met andere landen

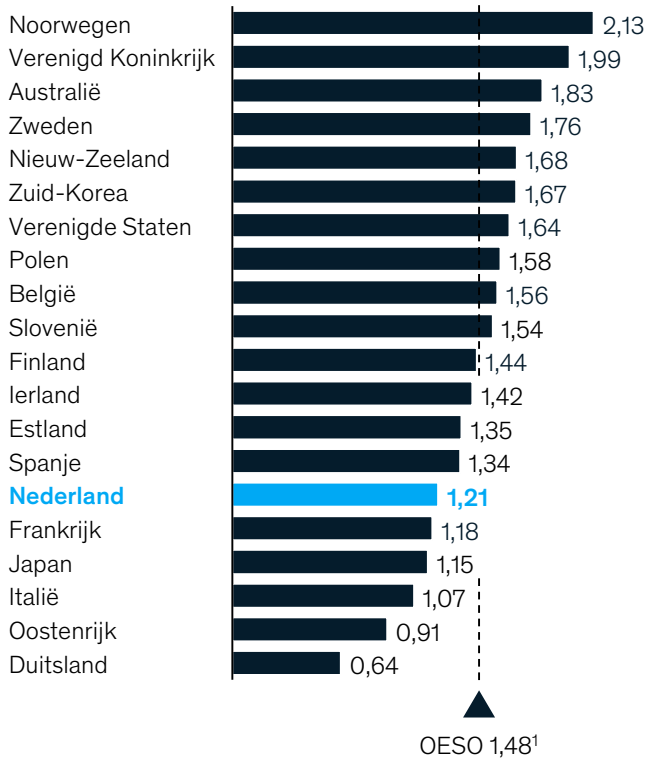
Vergeleken met zowel nabijgelegen als andere OESO-landen liggen de Nederlandse uitgaven aan het funderend onderwijs op een gemiddeld niveau (zie Figuur 2.4). Nederland geeft 3,6% van het bbp uit aan het primair- en voortgezet onderwijs; dit is vergelijkbaar met het gemiddelde voor de weergegeven OESO-landen (3,5%). Tegelijkertijd blijken de uitgaven in het PO relatief laag ten opzichte van andere landen, en de uitgaven aan het VO relatief hoog. Om de totale onderwijsuitgaven per leerling internationaal te vergelijken is het noodzakelijk de uitgaven te corrigeren voor de koopkracht (PPP in US Dollar), oftewel de betaalbaarheid van goederen en diensten tussen landen. Zo bekeken geeft Nederland per leerling 5,9% meer uit dan het gemiddelde van de weergegeven OESO-landen. Hiermee zit Nederland dicht bij het gemiddelde van nabijgelegen landen.

²¹ SEO-rapport 'Licht op Schaduwonderwijs' (2018), CBS (2019)

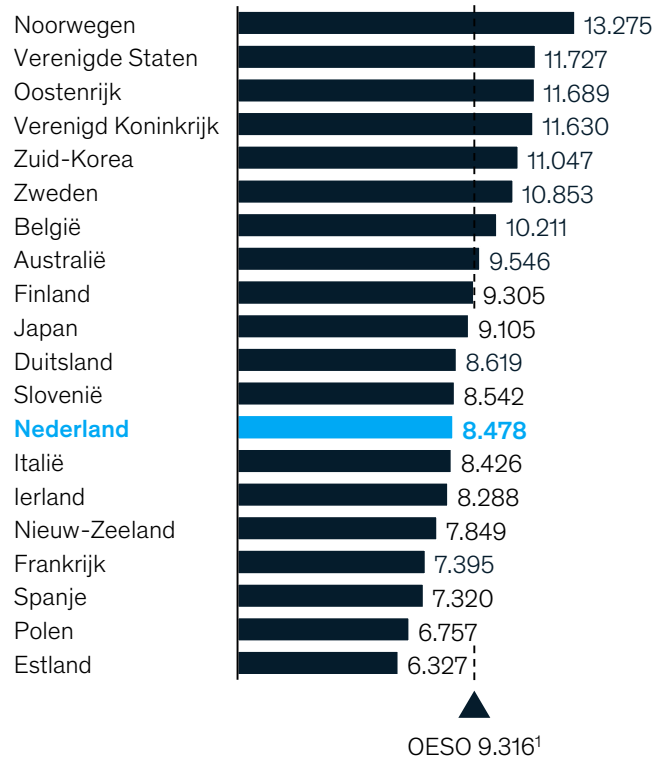
Figuur 2.4

Uitgaven aan funderend onderwijs als percentage van het bbp en per leerling

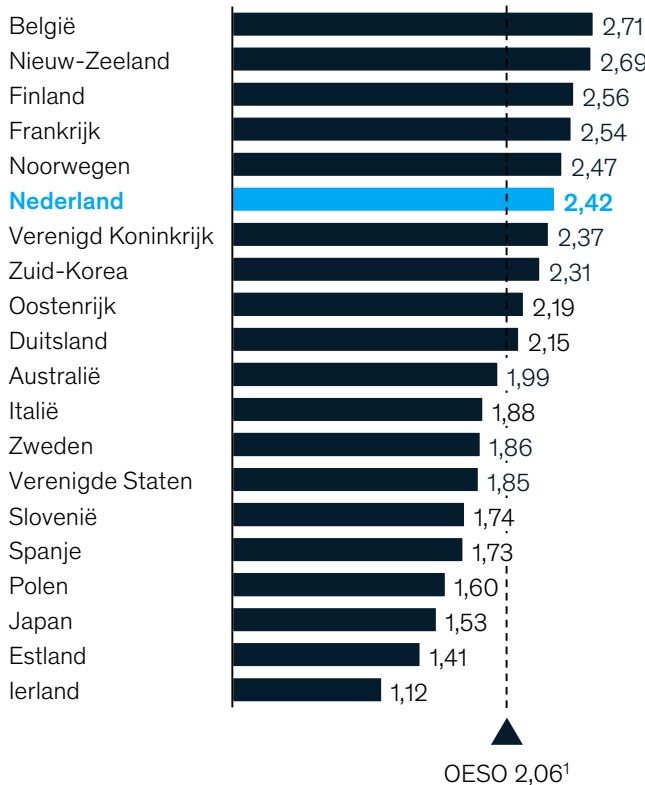
Uitgaven primair onderwijs als percentage van het bbp
% bbp 2016



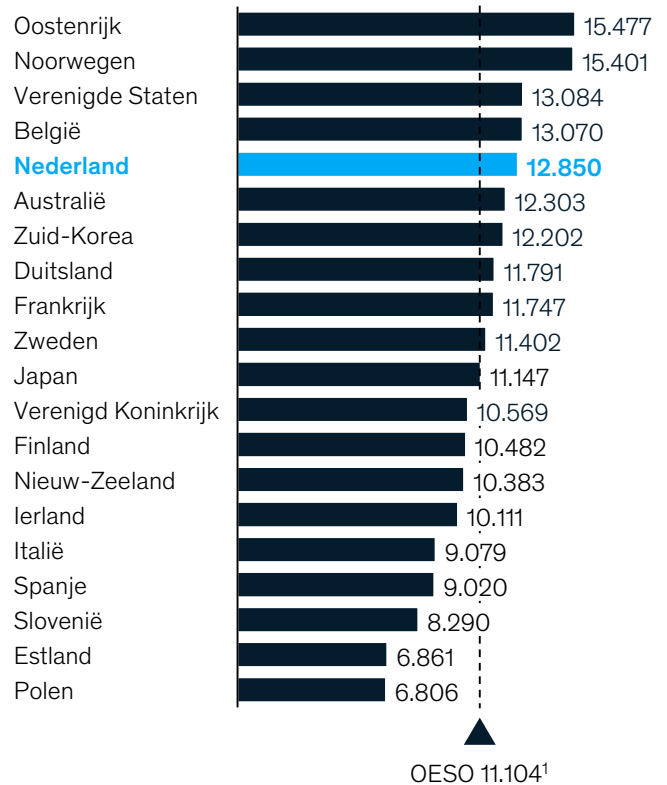
Uitgaven primair onderwijs per leerling
Gemiddeld PPP USD per jaar, 2016



Uitgaven voortgezet onderwijs als percentage van het bbp
% bbp 2016



Uitgaven voortgezet onderwijs per leerling
Gemiddeld PPP USD per jaar, 2016



1. OESO gemiddelde op basis van landen weergegeven in figuur
Bron: OESO, Education at a Glance 2020

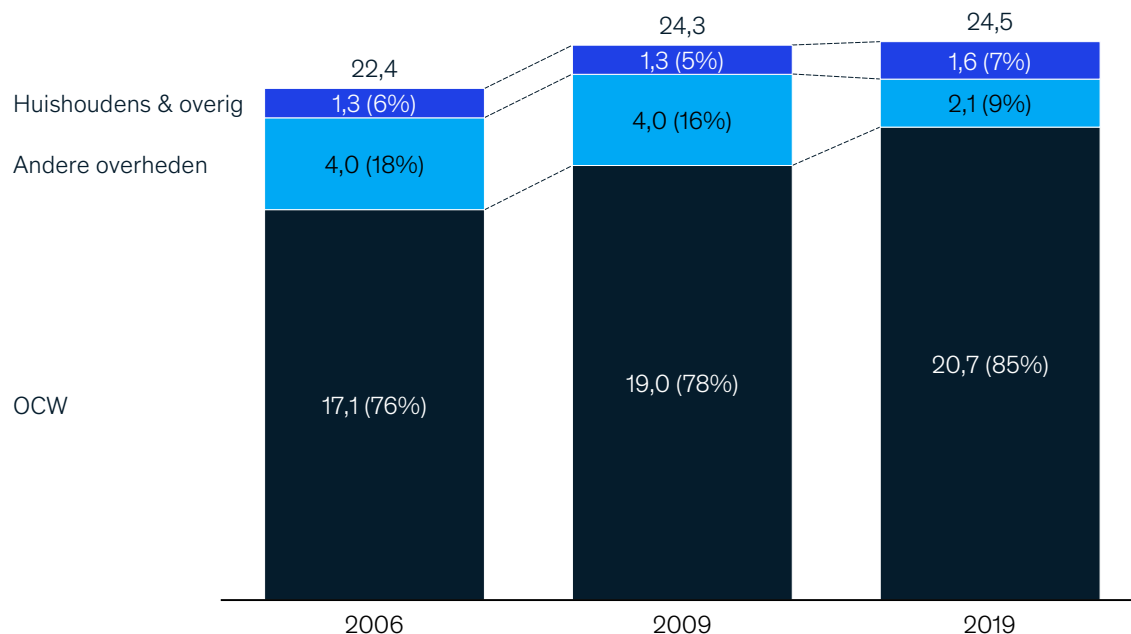
2.1.3 De herkomst van de bekostiging is verder verschoven van gemeenten naar het ministerie van OCW

Het grootste deel van de onderwijsuitgaven uit Figuur 2.3 wordt gefinancierd uit de begroting van het ministerie van OCW. Maar ook andere partijen steken geld in het onderwijs, zoals lokale overheden, andere ministeries, huishoudens en het bedrijfsleven. Sinds 2009 heeft er een verschuiving plaatsgevonden tussen de geldstromen naar het funderend onderwijs: de uitgaven van OCW en huishoudens zijn gestegen terwijl de uitgaven van andere overheden zijn gedaald (zie Figuur 2.5). Dat laatste valt deels te verklaren door overhevelingen van verantwoordelijkheden en budgetten. Zo is bijvoorbeeld het budget voor groen onderwijs verschoven van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) naar OCW (~€300 mln. per jaar) en is het buitenonderhoud van onderwijsgebouwen verschoven van gemeenten naar schoolbesturen (~€160 mln. per jaar). Ook de Buma-uitname (~€256 mln. per jaar) uit het gemeentefonds heeft geleid tot een verschuiving van budget. Daarnaast zijn de gemeenten door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs minder bij die sector betrokken. Niettemin geven gemeentes gemiddeld minder aan onderwijs uit dan in 2009, ook wanneer voor genoemde verschuivingen gecorrigeerd wordt.²² Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat in Den Haag het gevoel leeft dat er in onderwijs wordt geïnvesteerd, terwijl schoolbesturen aangeven hier niet genoeg van te merken. Ook in 2020 verwacht het ministerie van OCW extra te investeren in het onderwijs. Echter, in hoeverre deze investeringen ook in het klaslokaal gevoeld worden, is mede afhankelijk van de ontwikkelingen van de uitgaven van andere overheden.

Figuur 2.5

Herkomst netto-uitgaven funderend onderwijs²³

In miljarden euro, prijspeil 2019



Bron: CBS, OCW, Onderwijs in Cijfers

²² Op basis van financiële rapportages van gemeenten aan het ministerie van BZK. Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat gemeenten onderwijsuitgaven onder andere begrotingsposten boeken

²³ Voor 2019 zijn er nog geen definitieve cijfers beschikbaar. In deze figuur is gerekend met voorlopige cijfers van OCW over de uitgaven in 2019, begrotingscijfers van gemeentes voor 2019 en wordt aangenomen dat de uitgaven van huishoudens & overig gelijk zijn aan 2018

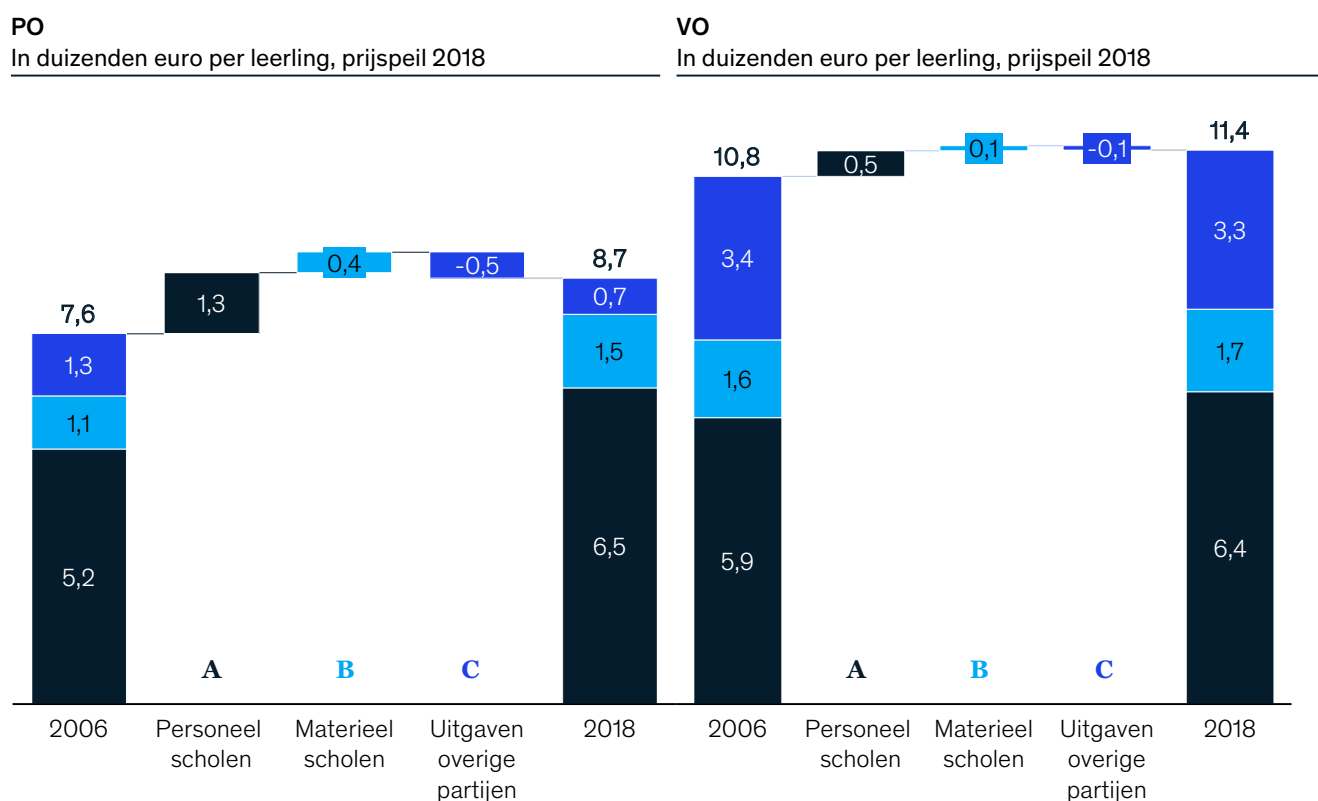
Naast de daling van gemeente-uitgaven is ook de stijging van de uitgaven in de categorie 'huishoudens en overig' benoemenswaardig. Tussen 2006 en 2019 zijn de uitgaven van deze private partijen met 27% gestegen. Dit is frappant, mede aangezien vanaf 2008 de overheid de kosten van schoolboeken in het VO heeft overgenomen van ouders. Dit heeft echter niet geleid tot een structureel lagere ouderbijdrage. Gecombineerd met de stijging van de uitgaven aan het schaduwonderwijs (zie paragraaf 2.1.1) betekent dit dat een steeds groter deel van de onderwijsuitgaven door private partijen (met ouders als belangrijkste groep) wordt gefinancierd.

De stijging van het onderwijsbudget is volledig besteed aan personeel

Het aandeel personeelsuitgaven binnen het totale onderwijsbudget is gegroeid ten koste van overige uitgaven (zie Figuur 2.6). De netto-uitgaven per leerling in het primaire onderwijs zijn tussen 2006 en 2018 met €1.100 gestegen van €7.600 naar €8.700 (zie hiervoor ook Figuur 2.3). De uitgaven die scholen aan personeel (A) doen groeiden met €1.300 (van €5.200 naar €6.500 per leerling). Dit betekent dat de stijging in onderwijsuitgaven volledig aan personeel is besteed. Tussen de andere uitgavencategorieën is een verschuiving te zien. Scholen geven meer uit aan materiële uitgaven (B), zoals de kosten van meubels, boeken en apparatuur, administratie en afschrijving. Daar staat tegenover dat de onderwijsuitgaven van andere partijen, zoals gemeenten, zijn afgenomen (C). Het voortgezet onderwijs kent eenzelfde beeld: ook hier zijn de uitgaven aan personeel gestegen en heeft er een schuif plaatsgevonden tussen de overige uitgaven en de materiële uitgaven van scholen. Wel maken de uitgaven aan personeel bij het VO relatief een minder groot deel uit van de totale uitgaven.

Figuur 2.6

Schatting netto-uitgaven funderend onderwijs per leerling²⁴



Bron: CBS, Jaarverslagen onderwijsinstellingen, OCW, Onderwijs in Cijfers

²⁴ Aanname dat uitgaven per leerling in het VSO vergelijkbaar zijn met SO en SBAO.

Personeels- uitgaven gegroeid

ten koste van overige
uitgaven

A. Personeel scholen – De stijging van de personeelskosten wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door een stijging van de salarissen. De cao-lonen van leraren zijn in het primair onderwijs tussen 2006 en 2019 met gemiddeld 2,0% per jaar gestegen en in het voortgezet onderwijs met gemiddeld 1,9%, terwijl de cao-lonen in Nederland gemiddeld met 1,8% stegen, het modaal inkomen in Nederland met 1,4% steeg, het gemiddeld salaris van hoger opgeleiden met 1,7% steeg en de inflatie 1,7% bedroeg.²⁵ Meer dan twee derde van de stijging van de salarissen in het onderwijs is veroorzaakt door primaire loonsverhogingen in de cao. Sinds 2006 zijn echter ook andere cao-wijzigingen doorgevoerd. Zo heeft er bijvoorbeeld een geleidelijke verhoging van de eindejaarsuitkering plaatsgevonden. Ook zijn de salarisschalen verkort: waar een leraar in het verleden pas na 18 jaar werken de hoogste trede van de schaal bereikte, gebeurt dit nu al na 12-15 jaar. Dit zorgt voor een verhoging van het salaris van minder ervaren leraren.²⁶ Naast de stijging van de cao-lonen heeft de overheid met behulp van het zogenoemde ‘functiemix-beleid’ gestimuleerd dat leraren hoger werden ingeschaald. Dit is bedoeld om het onderwijs aantrekkelijker te maken en carrièremogelijkheden te bieden. Zo is in het basisonderwijs het aantal leraren in de laagste schaal tussen 2006 en 2018 gedaald van 83% naar 61% en in het voortgezet onderwijs van 64% naar 42%.²⁷ In het primair onderwijs wordt de stijging van de personeelsuitgaven deels veroorzaakt door een afname van het aantal leerlingen per medewerker: door het teruggelopen geboortecijfer krimpt het leerlingenbestand, terwijl het personeelsbestand ondanks het lerarentekort niet in gelijke mate afneemt. Daardoor worden klassen kleiner en stijgen de personeelskosten per leerling met 4%. In het voortgezet onderwijs steeg daarentegen het aantal leerlingen per medewerker juist met 8%, doordat daar het aantal leerlingen ook met 8% toenam.²⁸ De stijging van de personeelsuitgaven in het VO wordt hierdoor gedempt. Met uitzondering van een stijging van het onderwijsondersteunend personeel in het basisonderwijs in 2018, mogelijk als gevolg van de ingezette werkdrukmiddelen, is de verhouding tussen onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel tussen 2006 en 2018 noch in het primair onderwijs noch in het voortgezet onderwijs significant veranderd.²⁹

B. Materieel scholen

Naast de uitgaven aan personeel geven schoolbesturen geld uit aan verschillende materiële zaken. Met name in het PO is een significante stijging te zien in de uitgaven van €426 per leerling. Deze stijging wordt in grote mate veroorzaakt door twee ontwikkelingen. Allereerst werd er aan inventaris, apparatuur, leermiddelen en afschrijving, gecorrigeerd voor inflatie, in 2018 58% per leerling (€177) meer uitgegeven dan in 2006. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de digitalisering van het onderwijs. In verdiepende gesprekken geven vrijwel alle besturen aan vanwege digitale ambities extra geld kwijt te zijn aan leermiddelen en hardware. Daarnaast zijn ook de uitgaven van PO-besturen aan huisvesting toegenomen (€130); dit is een direct gevolg van het feit dat de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen van de gemeentes naar de schoolbesturen is verschoven. Het restant van de materiele uitgaven is in het PO met €117 toegenomen; dit is vergelijkbaar met de totale stijging in het VO (€101).

De materiele uitgaven worden door schoolbesturen uit verschillende budgetten gefinancierd. Primair is de ‘materiele instandhouding’ uit de lumpsum bedoeld voor materiële uitgaven. Zowel uit onderzoek als uit verdiepende gesprekken blijkt echter dat dit budget onvoldoende is om de materiële uitgaven te dekken. In 2017 becijferde Berenschot³⁰ dat de materiële uitgaven van besturen gemiddeld 35% hoger zijn dan het budget van materiële instandhouding. Dit betekent dat schoolbesturen de materiële uitgaven deels financieren met de personele component van de lumpsumfinanciering.

C. Uitgaven overige partijen – De daling van de uitgaven van andere partijen dan scholen wordt volledig veroorzaakt door de daling van de uitgaven van gemeenten aan onderwijsbeleid en leerlingenzaken, een begrotingspost waaronder tal van gemeentelijke regelingen vallen, zoals subsidies voor onderwijsachterstanden, voor- en vroegschoolse educatie, uitgaven aan schoolzwemmen, leerlingenvervoer, gesubsidieerde banen,

²⁵ CBS en CPB (2019)

²⁶ CAO's (2006 & 2018)

²⁷ DUO (2019)

²⁸ Departementale jaarverslagen OCW (2006 t/m 2018), IPSE Studies (2019)

²⁹ Onderwijs in Cijfers (2019)

³⁰ Berenschot, “Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014” (2017)

onderwijsbegeleiding en middelen voor passend onderwijs. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de netto-uitgaven van gemeenten op deze begrotingspost tussen 2006 en 2019 met 45% afgenomen.³¹ De reden hiervoor is niet eenduidig vast te stellen. Een mogelijke verklaring is dat door de financiële crisis en de decentralisatie van de jeugdzorg de financiële huishouding van gemeenten onder druk is komen te staan, waardoor zij (onder andere) op deze post zijn gaan bezuinigen. Waar gemeenten vroeger naast de geormerkte onderwijsgelden ook niet-geormerkte budget uit het gemeentefonds besteedden aan onderwijs, lijkt dat nu veel minder te gebeuren. Een andere oorzaak is het feit dat gemeenten ook minder budget hebben ontvangen van het Rijk voor onderwijsachterstanden, aangezien de hoogte van dit bedrag tot 2019 afhankelijk was van het (stijgende) opleidingsniveau van ouders. Niet alle gemeenten hebben evenveel bezuinigd: vooral de grote gemeenten hebben (de laatste jaren) minder bespaard. Gemiddeld gaven gemeentes in 2018 netto 21% minder aan onderwijs uit dan in 2014; voor de G4 was dit slechts 12% minder.³² Dit komt omdat deze gemeenten naast de op lange termijn dalende uitgaven ook in onderwijs hebben geïnvesteerd, bijvoorbeeld om iets te doen aan het lerarentekort en onderwijsachterstanden.

Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld ruime reserves, die zij o.a. gebruiken om financiële schokken mee op te vangen

Het funderend onderwijs had in 2018 in totaal €7,2 miljard aan eigen vermogen en voorzieningen: dit bedraagt 36% van hun jaarlijkse uitgaven. Financiële reserves zijn een logisch gevolg van de bekostigingsstructuur en worden door besturen gebruikt om financiële schokken op te vangen. Op die manier boden ze bijvoorbeeld de verliezen uit de eerste crisisjaren 2009 en 2010 het hoofd. In 2012 en 2013 zijn de reserves weer aangevuld en sindsdien stijgen ze bij benadering proportioneel mee met de begroting van besturen, zodat de solvabiliteit constant is.³³ Sinds 2013 bedraagt de gemiddelde solvabiliteit van besturen in het primair onderwijs 62% en die van besturen in het voortgezet onderwijs 48%. Hier bovenop treffen besturen nog voorzieningen voor specifieke toekomstige uitgaven. Deze voorzieningen zijn sinds 2013 wel gegroeid en bedroegen in 2018 zowel in het primair als het voortgezet onderwijs 13% van het totale vermogen.

Gemiddeld gezien lijken de reserves in het funderend onderwijs ruim, wat impliceert dat hier winst te behalen valt. De solvabiliteit inclusief voorzieningen zit bijvoorbeeld met 75% in het geval van het primaire onderwijs en 60% voor het voortgezet onderwijs gemiddeld ruim boven de signaleringswaarde van 30% die de Inspectie hanteert als ondergrens voor reserves.³⁴ Uit andere indicatoren, zoals de bufferliquiditeit en het weerstandsvermogen, komt eenzelfde beeld naar voren: gemiddeld lijken de reserves ruim. Dit betekent niet dat alle scholen teveel geld op de plank hebben liggen. Er zijn ook scholen met een adequaat, of zelfs te laag niveau aan reserves. Ook geven scholen aan dat regels hun soms belemmeren om het geld in reserves uit te geven. Aangezien de situatie van schoolbesturen zeer verschillend is, bestaat er op dit moment echter geen harde richtlijn voor de gewenste hoogte van reserves. Scholen geven zelf aan een combinatie van verschillende financiële indicatoren te gebruiken om hun kapitaalpositie te appreciëren. De Inspectie is op dit moment bezig met de ontwikkeling van een signaleringswaarde voor de gewenste hoogte van reserves – dit zal helpen te kwantificeren hoe 'ruim' de reserves zijn. In 2019 heeft onderzoeksbureau Oberon in opdracht van het ministerie van OCW-onderzoek gedaan naar het verhaal achter de reserves van schoolbesturen.³⁵ Hieruit blijkt dat de belangrijkste reden achter de ruime reserves onzekerheid over de inkomsten is.

Door de invoering van passend onderwijs in 2014 worden er sindsdien ook financiële reserves aangehouden bij samenwerkingsverbanden. In 2018 bedroeg de som van eigen vermogen en voorzieningen bij samenwerkingsverbanden 75% à 80% van het eigen vermogen (€7,2 miljard), waarmee ook zij ruim boven de signaleringswaarde van de Inspectie zitten. In 2018 gaf de Inspectie aan dat samenwerkingsverbanden 'omvangrijke financiële reserves hebben, maar regelmatig in het geheel niet weten waar ze het opgespaarde geld concreet aan zullen besteden'.³⁶

³¹ Jaarverslagen gemeenten (2006-2018), Begroting gemeenten (2019)

³² Financiële gemeenten (2019)

³³ Gedefinieerd als eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen

³⁴ Inspectie, "Financiële staat van het onderwijs 2018" (2019)

³⁵ Oberon, "Het verhaal achter de financiële cijfers – wijze van begroten en aanhouden van reserves in het onderwijs" (2019)

³⁶ Inspectie, "Zicht op de besteding van de middelen voor het passend onderwijs" (2018)

Additionele investeringen ministerie van OCW sinds 2018

Ten tijde van publicatie van dit rapport was 2018 het laatste jaar waarover betrouwbare en volledige data beschikbaar was m.b.t. de onderwijsuitgaven en onderwijsresultaten. In dit rapport ligt daarom de focus op de ontwikkeling van de doelmatigheid tot en met 2018 en de conclusies worden hierop gebaseerd. Na 2018 heeft de wereld echter niet stilgestaan. Waar data beschikbaar was voor 2019 hebben we deze meegenomen in onze analyses en aanbevelingen. De aanbevelingen in dit rapport worden dan ook als noodzakelijk ingeschat bovenop de investeringen die sinds 2018 al gedaan zijn (en richten zich daarbij op een grotere variëteit aan oplossingsrichtingen). Middels dit kader delen we een overzicht van waar het ministerie van OCW in 2019 additionele investeringen in het funderend onderwijs gedaan heeft:

1. Beleidsmaatregelen Regeerakkoord Rutte-III (PO & VO)

In het regeerakkoord Rutte-III uit 2017 zijn diverse investeringen in het funderend onderwijs opgenomen. Een deel van deze investeringen is al in 2018 gestart, en is dus meegenomen in de doelmatigheidsanalyses, maar een groot deel van het geld is pas in 2019 beschikbaar gekomen. De grootste maatregel is het extra geld om de werkdruk in het PO te verminderen, oplopend tot een structureel bedrag van €430 miljoen in 2021. In verdiepende gesprekken komt naar voren dat scholen over het algemeen zeer tevreden zijn met deze werkdrukmiddelen. Een tussentijdse evaluatie van de werkdrukmiddelen wijst dit ook uit. Daarnaast wordt er ook additioneel geïnvesteerd in de verruiming van voor- en vroegschoolse educatie, in het technisch vmbo, onderwijsachterstanden en kleine scholen.

2. Convenant aanpak lerarentekort (PO & VO)

In november 2019 hebben verschillende partijen binnen het stelsel een convenant 'aanpak lerarentekort' gesloten. Hierin is afgesproken dat de overheid incidenteel €460 miljoen in het funderend onderwijs investeert om het lerarentekort te lijf te gaan. Het grootste gedeelte van dit bedrag (€300 miljoen) betreft een eenmalige uitkering aan PO- en VO-schoolbesturen.

3. Arbeidsvoorwaarden (PO)

In december 2019 is een nieuwe cao voor het PO afgesloten, die per 1 januari 2020 van kracht is geworden. Hierin krijgt het personeel een structurele loonsverhoging van 4,5%, ontvangen zij een eenmalige uitkering en wordt het loongebouw verder geactualiseerd en geharmoniseerd.

Het is mogelijk dat bovenstaande investeringen een positief effect hebben op de onderwijsresultaten. Helaas is het vanwege de afwezigheid van data niet mogelijk dit te toetsen, en kan dit daarom niet worden meegenomen in de doelmatigheidsanalyse. Wel is in dit hoofdstuk waar mogelijk een inschatting gemaakt van de onderwijsuitgaven in 2019, en is dit met een stippellijn meegenomen in de figuren.

Gemiddelde onderwijsresultaten

in vergelijking tot andere Europese landen

2.2 De onderwijsresultaten zijn in internationaal perspectief gemiddeld en de variatie in het VO het grootst

De onderwijsresultaten van het Nederlands funderend onderwijs zijn in internationaal opzicht gemiddeld. Op basis van beschikbare indicatoren geldt dat voor zowel kwalificatie als socialisatie en persoonsvorming, de drie doeldomeinen van Biesta (2015) (zie Figuur 2.7).

Om de onderwijsresultaten van het doeldomein kwalificatie te meten, is in het onderzoek gekeken naar verschillende internationale vergelijkingen tussen onderwijssystemen: PISA, TIMSS en PIRLS.³⁷ Met het 'Programme for International Student Assessment' (PISA) van de OESO dat sinds 2000 iedere drie jaar wordt afgenomen, worden bij ongeveer vijfduizend leerlingen van vijftien jaar oud in elk deelnemend land de leesvaardigheid, de kennis van natuurwetenschappen en wiskunde gemeten. Op de ranglijst op basis van de PISA-scores van 2018 staat Nederland wereldwijd op de veertiende plaats (zie Figuur 2.7).³⁸ Binnen Europa staat Nederland onder Polen, Estland, Finland, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Slovenië en boven onder andere Duitsland, Denemarken, Noorwegen en België. Naast PISA-indicatoren kunnen ook TIMSS- en PIRLS-resultaten het Nederlands onderwijs in internationaal perspectief plaatsen. In tegenstelling tot PISA kijken de TIMSS- en PIRLS-studies naar onderwijsresultaten van leerlingen in het basisonderwijs (10 jaar). In de ranglijst op basis van TIMSS (2015) en PIRLS (2016) staat Nederland wereldwijd op de tiende plaats, tussen Slovenië en Duitsland (zie Figuur 2.12).

In vergelijking tot kwalificatie-indicatoren zijn de data voor persoonsvorming en socialisatie schaars. Om toch een beeld te kunnen schetsen van deze doeldomeinen in een internationaal perspectief wordt de relatieve positie van Nederland in socialisatie met behulp van burgerschapsscores uit het internationaal onderzoek van ICCS uit 2016 bepaald, en voor persoonsvorming aan de hand van het probleemoplossend vermogen bij scholieren uit het PISA-onderzoek. Daarnaast kijken we ook naar het welzijn en de motivatie van leerlingen, die eveneens in PISA bevestigd worden. Voor persoonsvorming blijkt dat Nederland op een vergelijkbare positie staat als bij kwalificatie. Voor socialisatie staat Nederland, voor zover er gegevens beschikbaar zijn, alleen boven Duitsland en onder negen andere Europese landen. In de laatste PISA-ronde (2018) werd de motivatie van leerlingen bevestigd.³⁹ Nederlandse leerlingen scoorden hier het laagste van alle 75 deelnemende regio's en landen. Op het gebied van leerlingenwelzijn scoort Nederland op Finland en Kroatië na het hoogste van de Europese landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Opvallend is een sterke daling tussen 2015 en 2018 in het leerlingenwelzijn. Waar in 2015 nog bijna één op drie leerlingen (32,5%) zeer tevreden was met zijn of haar leven (een cijfer van 9 of hoger op een schaal van 1 tot 10), was dit in 2018 nog 27%. Omgekeerd verdubbelde het aandeel leerlingen dat niet tevreden was (een cijfer van 4 of lager op een schaal van 1 tot 10) van 3,7% in 2015 naar 7,5% in 2018.

³⁷ In dit hoofdstuk worden de onderdelen van internationale toetsen samengenomen om tot een globaal gemiddelde te komen. In het PO kan dit op basis van PIRLS (leesvaardigheid), en TIMSS (natuurwetenschappen en wiskundige geletterdheid) en in het VO op basis van de drie deeldomeinen van PISA (leesvaardigheid, natuurwetenschappen en wiskundige geletterdheid).

³⁸ Wanneer gekeken wordt naar afzonderlijke onderdelen scoort Nederland sterk voor Wiskunde (5e plaats, niet significant verschillend van Korea, Estland, Polen en Zwitserland), zwak voor leesvaardigheid (22e plaats, niet significant verschillend van Portugal, Tsjechië, Oostenrijk, Zwitserland, Kroatië, Letland en Rusland) en bovengemiddeld voor natuurwetenschappen (11e plaats, niet significant verschillend van Nieuw-Zeeland, Slovenië, VK, Duitsland, Australië, VS, Zweden, België en Tsjechië).

³⁹ Een motivatie-index werd opgesteld op basis van de antwoorden (helemaal akkoord – akkoord – niet akkoord – helemaal niet akkoord) op de drie stellingen: "Ik vind voldoening wanneer ik zo hard mogelijk werk"; "Als ik eenmaal aan een taak begin, hou ik het vol tot deze afgewerkt is"; "Ik heb er (deels) plezier in wanneer mijn prestaties verbeteren ten opzichte van het verleden".

Figuur 2.7

Nederlandse onderwijsresultaten internationaal vergeleken op drie doeldomeinen

Kwalificatie PISA-score			Persoonsvorming Score probleemoplossend vermogen			Socialisatie ICCS Burgerschap score			xx Ranking ¹
Singapore	556	1	Singapore	561	1	Denemarken	586	1	
Estland	526	2	Japan	552	2	Zweden	579	3	
Japan	520	3	Estland	535	5	Finland	577	4	
Canada	517	5	Canada	535	5	Noorwegen	564	5	
Finland	516	7	Finland	534	7	Estland	546	7	
Ierland	505	9	Nieuw Zeeland	533	9	België	537	9	
Verenigd Koninkrijk	503	11	Australië	531	10	Nederland	523	13	
Nieuw Zeeland	503	12	Duitsland	525	12	Duitsland	519	14	
Zweden	503	13	Verenigde Staten	520	13	ICCS gemiddelde	517		
Nederland	502	14	Denemarken	520	13				
Denemarken	501	15	Verenigd Koninkrijk	519	15				<i>Data voor andere landen niet beschikbaar</i>
Duitsland	500	16	Nederland	518	16				
België	500	17	Zweden	510	17				
Australië	499	18	Noorwegen	502	19				
Noorwegen	497	20	België	501	21				
Verenigde Staten	495	22	OESO gemiddelde	500					
Frankrijk	494	23	Frankrijk	494	27				
OESO gemiddelde	488								

1. Rang ten opzichte van alle landen met beschikbare data in het meest recente jaar

Bron: OESO, IEA

Variatie tussen scholen het grootst van alle OESO-landen

Ondanks de gemiddelde onderwijsresultaten zijn in Nederland de verschillen tussen leerlingen en scholen onderling groot vergeleken met andere landen. In Nederland is de variatie tussen VO scholen zelfs het grootst van alle OESO-landen.⁴⁰ Deze grote mate van variatie in scores wijst op een grote ongelijkheid in onderwijsresultaten⁴¹. Meer gelijkheid betekent niet dat er minder excellente leerlingen zijn. In Canada bijvoorbeeld is niet alleen aanzienlijk meer gelijkheid in onderwijsresultaten ten opzichte van Nederland, maar ook een relatief groter aantal Canadese leerlingen behoort tot de wereldtop.⁴²

De verschillen in onderwijsresultaten ontstaan in Nederland bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Binnen het Nederlandse primaire onderwijs zijn de verschillen in onderwijsresultaten ten opzichte van andere landen klein, maar dat verandert sterk in het voortgezet onderwijs, zoals blijkt uit Figuur 2.8. De grafiek links in deze Figuur laat zien dat de onderlinge verschillen tussen leerlingen in het primair onderwijs in Nederland het laagst, terwijl de onderlinge verschillen in het voortgezet onderwijs bijna het hoogst zijn.

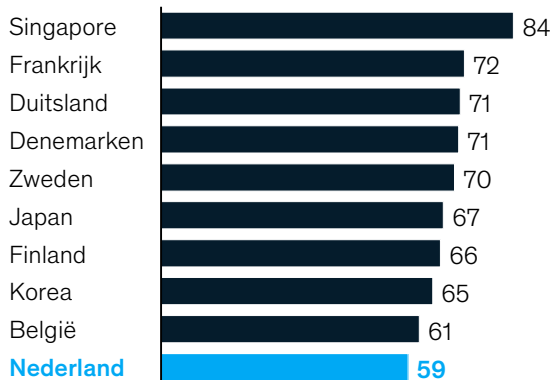
De PIRLS-, TIMSS- en PISA-scores laten zien dat in alle landen de ongelijkheid in onderwijsresultaten toeneemt, maar in Nederland de toename het grootst is. Een mogelijke verklaring hiervoor is het systeem van vroege studiekeuze in Nederland. Bij vroege studiekeuze of "early tracking" worden leerlingen aan het begin van het voortgezet onderwijs verdeeld over leerwegen, of "tracks".⁴³ Ook Duitsland en België kennen een dergelijk systeem en ook daar neemt de ongelijkheid tussen de scores van leerlingen in het voortgezet onderwijs sterk toe ten opzichte van het primair onderwijs, hoewel minder dan in Nederland. Op basis van de analyses gedaan in dit onderzoek kan geen verband worden aangetoond tussen vroege schoolkeuze en ongelijkheid, maar er zijn verschillende studies waarin dit verband wel werd gevonden.⁴⁴

Figuur 2.8

Onderlinge mate van verschil tussen leerlingen in PO en VO⁴⁵

Variatie in het PO

Standaarddeviatie van scores in TIMSS en PIRLS¹



Variatie in het VO

Standaarddeviatie van scores in PISA²



- Gemiddelde van de standaarddeviatie op leerlingniveau voor leesvaardigheid (PIRLS), rekenen en natuurwetenschappen (TIMSS). De internationaal gemiddelde score van alle drie deze testen is gelijk aan 500
- Gemiddelde van de standaarddeviatie op leerlingniveau voor leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen (PISA). De internationaal gemiddelde score van alle drie deze testen is gelijk aan 500

⁴⁰ O.b.v. de meest recente PISA 2018 scores voor het onderdeel leesvaardigheid is Israël het enige OESO-land met een grotere variatie tussen scholen. De variatie in scores tussen scholen wordt door de OESO elke 3 jaar uitgelicht voor een verschillend onderdeel. Dit was leesvaardigheid in 2018, natuurwetenschappen in 2015 en wiskunde in 2012. In de vorige analyses door de OESO was de variatie tussen scholen in Nederland het hoogst van alle landen in Natuurwetenschappen (2015) en Wiskunde (2012).

⁴¹ Vanwege de schaarsheid aan gegevens waar het de doeldomeinen socialisatie en persoonsvorming betreft, analyseren we met name de spreiding op het stuk van kwalificatie. Merk echter op dat ook bij burgerschapsscores ("civic knowledge", ICCS 2016) er grote verschillen tussen leerlingen bestaan. Van de 21 bevroegde landen is alleen in Bulgarije de spreiding groter dan in Nederland.

⁴² De gelijkheid in onderwijsresultaten tussen leerlingen wordt hier uitgedrukt als standaarddeviaties, oftewel de wortel van de variantie. De indicator 'leerlingen in de wereldtop' wordt gemeten op basis van het aantal leerlingen dat het hoogste niveau bereikt in de PISA-toets voor minstens één van de drie onderdelen leesvaardigheid, natuurwetenschappen en wiskundige geletterdheid.

⁴³ In Nederland wordt geëxperimenteerd met zogenaamde 'junior colleges', waarbij studiekeuze de facto enkele jaren wordt verlaet, maar dit gebeurt slechts op zeer kleine schaal.

⁴⁴ Hanushek en Wößmann. "Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries." (2006); Jakubowski. "Institutional tracking and achievement growth: Exploring difference-in-differences approach to PIRLS, TIMSS, and PISA data." (2010)

⁴⁵ Voor het PO werd data voor 2015 en 2016 gebruikt, voor het VO data voor 2018. Deze verschillende jaren laten toe om te corrigeren voor veranderingen doorheen de tijd, we kijken immers naar een vergelijkbaar cohort.

2.3 De onderwijsresultaten zijn sinds 2006 afgenomen en de ongelijkheid neemt toe

In 2012 concludeerde McKinsey dat de onderwijsresultaten van het Nederlandse onderwijs gemiddeld goed waren.⁴⁶ Destijds werd ook geconstateerd dat het Nederlandse onderwijs ondanks veel hard werken niet vooruitging en dat het ontbrak aan ambitie. Jaren van onderwijshervorming hadden niet geleid tot betere kwaliteit, het kwaliteitsniveau stagneerde al twintig jaar lang. Het Nederlandse onderwijs was kortom goed, maar kon veel beter.

In 2018 waarschuwde ook de Inspectie dat de onderwijsresultaten gestaag afnemen.⁴⁷ Zij concludeerde: “steeds meer leerlingen [komen] van de basisschool (...) die onvoldoende goed kunnen lezen. De gestage daling en stagnatie van de prestaties in het funderend onderwijs is uniek en reden tot zorg. Wel zijn Nederlandse leerlingen gemiddeld goed opgeleid en ze vinden snel een baan. Dit is vooral ook een verdienste van het beroepsonderwijs”. Op basis van de internationale vergelijkingen constateert dit onderzoek dat de meetbare onderwijsresultaten niet langer goed zijn maar gemiddeld. De daling is aanzienlijk, deze staat gelijk aan een afname in leeropbrengsten ten opzichte van 2006 die equivalent is aan meer dan een half schooljaar.⁴⁸

Het Nederlandse onderwijs behoort hiermee tot de sterkste dalers ter wereld. Uit een vergelijking van vijftig landen blijkt dat de PISA-scores in slechts vijf landen sneller teruglopen dan in Nederland (zie Figuur 2.9).⁴⁹ Hierdoor zakte Nederland voor het doeldomein kwalificatie van plaats vijf in 2006 naar de twaalfde positie in 2018 (zie Figuur 2.10).⁵⁰ Deze daling tussen 2006 en 2018 is significant voor alle drie de deeldomeinen: leesvaardigheid, natuurwetenschappen en wiskunde (zie Figuur 2.11). Tegelijkertijd houdt een aantal andere landen dat in 2006 net als Nederland in de top-10 stond, waaronder Estland en Singapore, de stijgende lijn vol. Het lijkt dus wel degelijk mogelijk te zijn om vanuit een relatief sterke positie verder te verbeteren.

Andere internationale onderzoeken waarin geen gebruik wordt gemaakt van de PISA-gegevens bevestigen de dalende trend van de Nederlandse onderwijsresultaten voor het doeldomein kwalificatie.⁵¹ In de TIMSS- en PIRLS-studies (zie Figuur 2.12) is eveneens een significante daling op alle drie de geteste gebieden te zien (zie Figuur 2.13).^{52,53}

De bovenstaande achteruitgang komt echter niet overeen met hoe de resultaten van de centrale examens in het voortgezet onderwijs zich ontwikkelen. Die laten juist een beperkte verbetering zien. De Commissie Steur heeft deze tegenstrijdige ontwikkelingen vergeleken en concludeerde dat het niveau van het Nederlands onderwijs zoals gemeten door PISA wel degelijk gedaald is (zie kader). Het PISA-onderzoek toetst de vaardigheid in de Engelse taal niet, maar de Nederlandse centrale examens doen dat wel. Net als in verschillende andere EU-landen is het algemene niveau van het Engels van leerlingen sterk gestegen⁵⁴: bij de eindexamens tussen 2008 en 2017 met 0,51 punt. Dat bleek de voornaamste drijvende kracht achter de gemiddelde verbetering van de resultaten bij het centrale eindexamen in Nederland. Wanneer Engels buiten beschouwing wordt gelaten, verdwijnt de gemiddelde toename in de centrale examens.

⁴⁶ McKinsey, “Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen” (2012). De indeling zwak (minder dan 440 punten), ondergemiddeld (440-480), gemiddeld (480-520), goed (520-560) en excellent (meer dan 560 punten) werd overgenomen uit het rapport “How the world’s most improved school systems keep getting better” (McKinsey, 2010).

⁴⁷ Staat van het Onderwijs (2018)

⁴⁸ Het vertalen van PISA-scores naar leerjaren is gebaseerd op PISA-onderzoek in Duitsland. In 2003 werd het cohort van Duitse 15-jarigen een jaar na het afnemen van de PISA-test nogmaals geëvalueerd. Uit vergelijkingen bleek dat over deze periode van één jaar leerlingen gemiddeld een score behaalden die ongeveer 25 punten hoger was in de wiskundetest, en 21 punten in de wetenschappelijke test: Prenzel, M. et al. (eds.) (2006), PISA 2003: Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung im Verlauf eines Schuljahres, Waxmann Verlag GmbH. Ook Woessmann (2016) definieert leerwinsten per schooljaar eveneens als 25 tot 30 punten op de PISA-toets, op basis van een internationale vergelijking van verschillende onderwijssystemen

⁴⁹ Merk op dat deze daling niet toegeschreven kan worden aan een veranderende leerlingpopulatie. Wanneer in de trendanalyse hiervoor gecorrigeerd wordt, blijft de dalende trend significant.

⁵⁰ In de laatste PISA-ronde dalen de gemiddelde scores van Nederland verder, met een significante afname voor leesvaardigheid, en geen significante veranderingen voor wiskunde en natuurwetenschappen.

⁵¹ Vanwege statistische problemen bij de dataverzameling door ICSS in 2009 kunnen de scores voor burgerschap niet vergeleken worden met de resultaten in 2016. De gemiddelde scores voor Nederland zijn daarom niet als representatief te beschouwen, zodat er geen uitspraak gedaan kan worden over de ontwikkeling van burgerschapsscores.

⁵² De resultaten van de volgende TIMSS- en PIRLS-rondes zullen beschikbaar worden gemaakt in respectievelijk 2020 en 2022.

⁵³ Meelissen, “Twintig jaar TIMSS. Ontwikkelingen in leerlingprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015” (2016)

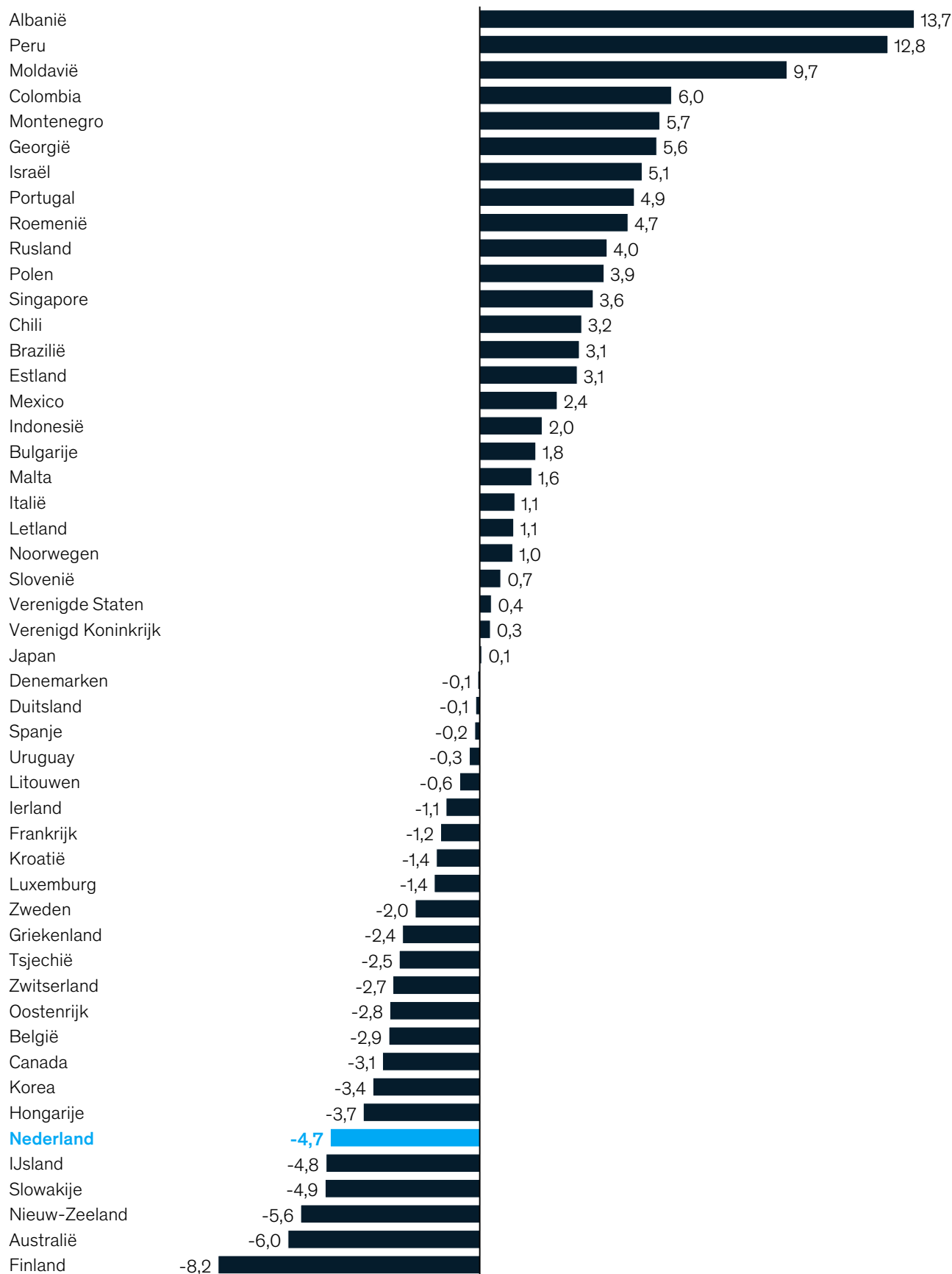
⁵⁴ Education First verzamelt gegevens in 43 landen over de kennis van het Engels bij 350.000 leerlingen tussen 13 en 22, en maakt deze vergelijkbaar op basis van de “EF English Proficiency Index for Schools (EF EPI-s)”.

Figuur 2.9

Relatieve veranderingen in PISA-scores in internationaal perspectief

Verandering in PISA-scores in 50 landen

Gemiddelde 3-jaarlijkse trend¹ in wiskunde, Nederlands en natuurwetenschappen



1. De gemiddelde trend over drie jaar is de gemiddelde verandering per drie jaar tussen PISA 2000 of de vroegst beschikbare meting en PISA 2018. Voor landen en economieën met meer dan één beschikbare meting wordt de gemiddelde trend over drie jaar berekend met een lineair regressiemodel

Bron: OESO

De opmerkelijke discrepantie tussen PISA-resultaten en centrale examens

Mede naar aanleiding van de significante dalingen in de PISA-resultaten nam de Tweede Kamer in februari 2018 een motie aan waarin de regering werd verzocht inzicht te bieden in de ontwikkeling van de PISA-scores en de examenresultaten in het voortgezet onderwijs over de afgelopen 10 jaar.

De daartoe aangestelde Commissie Steur, onder voorzitterschap van onderwijsadviseur Rick Steur, concludeerde in april 2019 dat PISA-scores significant gedaald waren, en dat daar tegenover stond dat bij bepaalde vakken in bepaalde leerwegen de centrale examenresultaten verbeterd waren, maar dat ze bij andere vakken in andere leerwegen juist verslechterd waren.

De centrale examenresultaten en PISA-resultaten zijn moeilijk vergelijkbaar aangezien beide toetsen inhoudelijk verschillen⁵⁵ en er bij het centrale examen verschillende selectie-effecten optreden, zo concludeerde de commissie. Ze noemde het niet aanmelden van examenleerlingen, het strategisch laten doubleren of afstromen van leerlingen een jaar voor het examenjaar, en aanpassingen van het curriculum aan de inhoud van het centraal examen als voorbeelden van deze selectie-effecten.⁵⁶ De invoering van de kernvakkenregeling in 2013 versterkte die effecten nog eens doordat deze ertoe leidde dat leerlingen, ouders en scholen meer belang gingen hechten aan de vakken Nederlands, wiskunde en Engels.

De PISA-toets, ontworpen om inzicht te bieden in de onderwijsresultaten op nationaal niveau⁵⁷, heeft geen last van zulke selectie-effecten of "teaching to the test". Gezien het geringe belang voor de leerling van deelname aan PISA is de motivatie om deze toets succesvol af te leggen niet te vergelijken met die voor het centraal examen (PISA is een zogenaamde 'low-stakes-test'). Maar de Commissie vond geen aanwijzingen dat de motivatie van Nederlandse leerlingen voor deelname aan PISA sterker is gedaald dan in andere landen, terwijl de resultaten in Nederland dat wel degelijk doen. Ook uit nationaal onderzoek blijkt geen eenduidig verband tussen motivatie en onderwijsresultaten.^{58 59}

De onderwijsprestaties van de zwakke leerlingen dalen het snelst

in het basis- en voortgezet onderwijs

Het zijn vooral de onderwijsprestaties van de zwakste leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs te zijn die het snelst dalen (Figuur 2.14 en 2.15). Twee voorbeelden hiervan zijn:

- TIMSS-scores voor natuurwetenschappen (2003-2015) – De resultaten van de zwakste leerlingen in het basisonderwijs (leerlingen met scores in de laagste 10%) zijn met gemiddeld 5 punten per drie jaar gedaald.
- PISA-scores voor leesvaardigheid (2006-2018) – De resultaten van de zwakste leerlingen in het voortgezet onderwijs (leerlingen met scores in de laagste 10%) zijn met gemiddeld 9 punten per drie jaar gedaald.

De onderwijsresultaten van leerlingen in het laagste deciel dalen harder dan die van de leerlingen in de overige decielen (Figuur 2.15). De relatief sterke daling van de scores onder de zwakste leerlingen in het voortgezet onderwijs als geheel kan in belangrijke mate verklaard worden door een sterke daling in het vmbo (zie Figuur 2.16). Waar de gemiddelde vmbo-

⁵⁵ De onderdelen 'wiskundige geletterdheid' en 'leesvaardigheid' in het PISA-onderzoek zijn niet vergelijkbaar voor de centrale eindexamens havo en vwo, terwijl 'natuurwetenschappelijke geletterdheid' in het PISA-onderzoek in het teken staat van burgerschap, eerder dan vakmanschap – wat de focus is in de eindexamens (Van der Molen, 2019, p70).

⁵⁶ Met name in het vwo en havo kan het meetellen van de "rekentoets" in het centraal examen (2016) hebben bijgedragen tot een groter belang voor wiskunde in deze leerwegen.

⁵⁷ Op basis van de centrale examenresultaten kan geen algemeen beeld gevormd worden van de 'kwaliteit van het Nederlands onderwijs' aangezien de verschillende examens noch vergelijkbaar zijn voor verschillende vakken, noch voor verschillende leerwegen.

⁵⁸ Qompas, "Populariteit van schoolvakken" (2019) geeft weer dat een significante daling van motivatie bij havo- en vwo-leerlingen voor het vak Nederlands tussen 2012 en 2018 hand in hand ging met een significante daling van de scores voor leesvaardigheid, terwijl tegelijkertijd dalende scores voor Natuurwetenschappen juist gepaard gingen met een stijgende motivatie onder leerlingen.

⁵⁹ Staat van het Onderwijs (2019): "Vaak wordt gedacht dat motivatie leidt tot beter presteren, maar ook het omgekeerde kan gelden: juist door betere resultaten neemt de motivatie toe (Poorthuis, Schuitema en Van Zwieten, 2015; Garon-Carrier e.a., 2016). Sommigen betwijfelen zelfs of er sprake is van een wederzijdse relatie (Kirschner, 2019)."

Figuur 2.10

Veranderingen in PISA-scores in internationaal perspectief

Gemiddelde PISA-score voor lezen, wiskunde en natuurwetenschappen¹

2006	Rang ¹	2018	Rang ¹
Finland	1	Estland	1
Canada	3	Japan	2
Nieuw-Zeeland	4	Canada	3
Nederland	5	Finland	5
Australië	6	Ierland	7
Japan	7	Verenigd Koninkrijk	9
Estland	8	Nieuw-Zeeland	10
België	10	Zweden	11
Ierland	11	Nederland	12
Duitsland	13	Denemarken	13
Zweden	14	Duitsland	14
Verenigd Koninkrijk	16	België	15
Denemarken	17	Australië	16
OESO		Noorwegen	18
Frankrijk	20	Frankrijk	20
Noorwegen	22	OESO	

1. Vergelijking op basis van 45 landen die deelgenomen hebben aan alle PISA-rondes in de bestudeerde periode

Bron: OESO

leerling in 2006 nog een 26e plaats behaalde in de internationale rangschikking, scoort de gemiddelde vmbo-leerling in 2018 significant lager en komt zo op de 34e plaats terecht.⁶⁰

De geobserveerde daling van het vmbo werd al eerder beschreven in de analyses van PISA-resultaten door CITO en het SLO^{61,62}. Deze daling is niet toe te schrijven aan een afname van het aandeel vmbo-leerlingen (3,7 procentpunt lager ten opzichte van 2006). Daarnaast is de sociaaleconomische samenstelling (bijv. leerlingen met een migratieachtergrond) van het vmbo niet sterker veranderd dan die van het havo of het vwo, zodat de relatief sterke daling ook daarmee niet verklaard kan worden.⁶³ De daling is significant in alle leerwegen van het vmbo.⁶⁴

In 2018 waren meer dan 40.000 15-jarige leerlingen onvoldoende geletterd om volwaardig te kunnen participeren op school en in de maatschappij.⁶⁵

Deze leerlingen halen gemiddeld niet de PISA-ondergrens voor wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid. Hun aandeel is tussen 2003 en 2018 bijna verdubbeld van 11,5% naar 20% van alle leerlingen. Deze zorgwekkende ontwikkeling staat niet in verhouding tot de stijging in andere OESO-landen (gemiddeld 1 procentpunt). Tegelijkertijd is het aandeel Nederlandse leerlingen in de wereldtop sterker gedaald dan in andere OESO-landen.

⁶⁰ Op basis van een vergelijking van gemiddelde PISA-scores van de 45 landen die hebben deelgenomen aan alle rondes tussen 2006 en 2018

⁶¹ SLO, "Leerplankundige analyse PISA 2015", (2017)

⁶² Feskens, Kuhlemeier & Limpens. "Resultaten PISA, 2015" (2016)

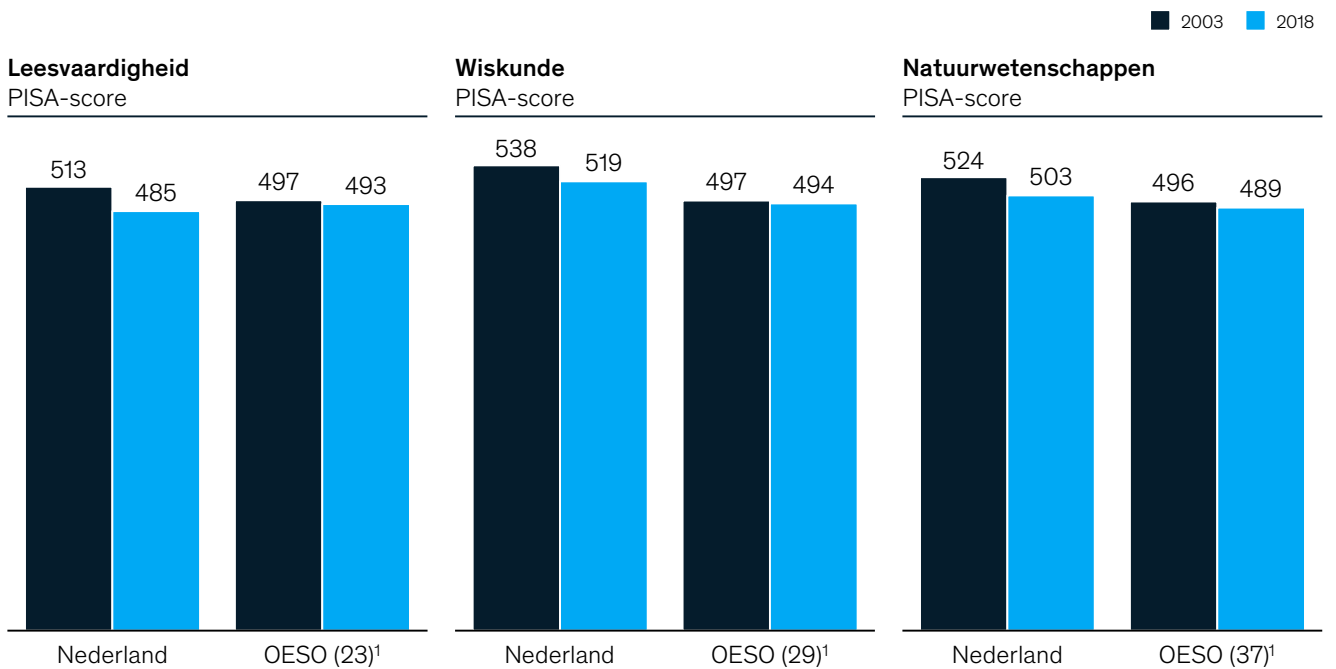
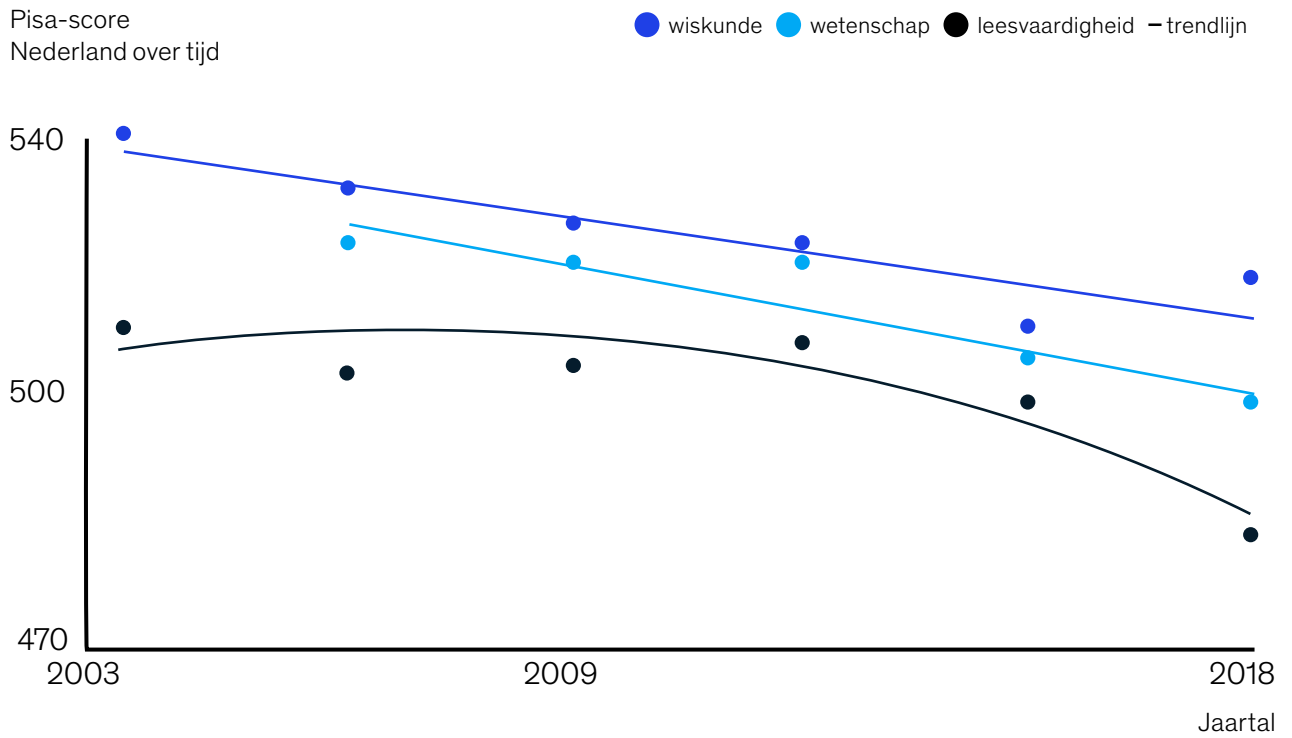
⁶³ Het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond groeit in het vmbo niet sneller dan in het havo of vwo (CBS, 2019).

⁶⁴ Rijksoverheid.nl, "Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht" (2020) deelt een indeling naar leerweg. Hoewel de significantie van de daling niet wordt gerapporteerd, kunnen we op basis van de grootte van de verandering en de standaardfout concluderen dat de resultaten significant zijn gedaald in alle leerwegen van het vmbo.

⁶⁵ We hanteren hiervoor de definitie van PISA (leerlingen onder de internationale maatstaf "Level 2") voor de gemiddelde scores van de deeldomeinen wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid.

Figuur 2.11

Verandering in scores tussen 2003 en 2018, per PISA-onderdeel



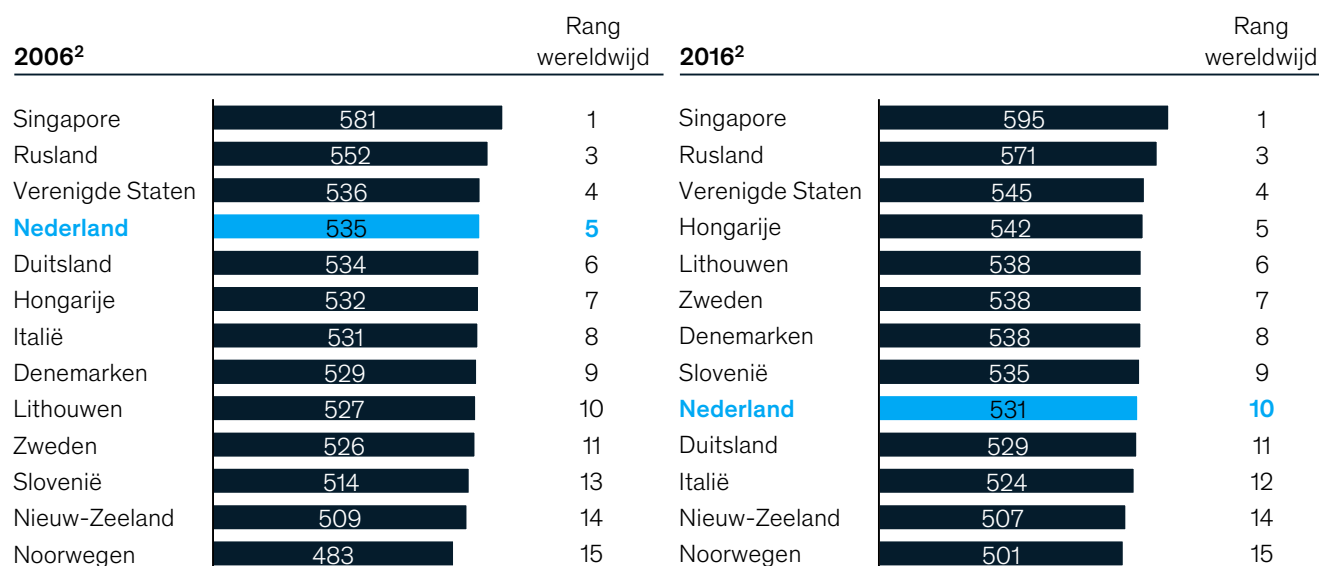
1. Het aantal landen waarover data beschikbaar is om het OESO-gemiddelde te berekenen verschilt naargelang het onderdeel

Bron: OESO

Figuur 2.12

Veranderingen in PIRLS- en TIMSS-scores in internationaal perspectief

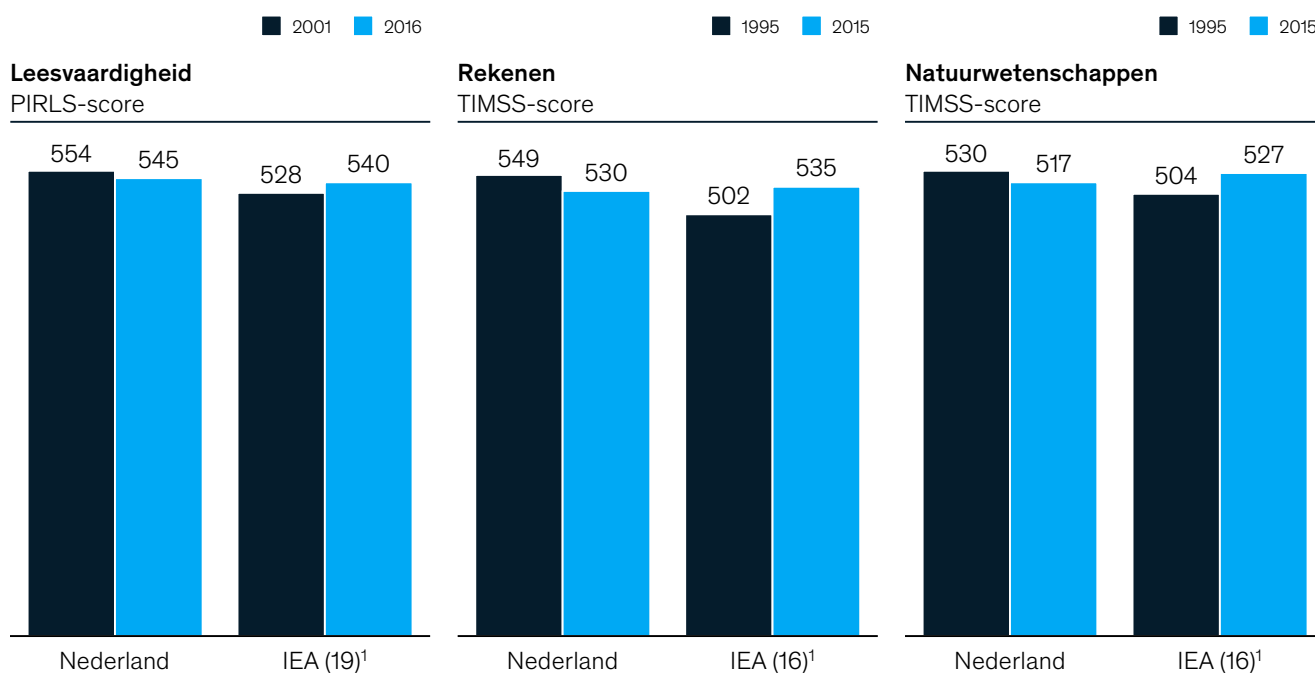
Gemiddelde score¹ voor lezen (PIRLS), rekenen en natuurwetenschappen (TIMSS)



1. Vergelijking op basis van 24 landen die deelgenomen hebben aan alle PIRLS- en TIMSS-rondes in de bestudeerde periode
2. PIRLS (leesvaardigheid): 2006-2016 / TIMSS (natuurwetenschappen en rekenen): 2007-2015. Rangschikking werd bepaald op basis van een gemiddelde score van alle drie de onderdelen

Figuur 2.13

Verandering in scores tussen 2001 en 2016 (PIRLS) voor leesvaardigheid; tussen 1995 en 2015 (TIMSS) voor wiskundige geletterdheid en natuurwetenschappen



1. IEA: Landen die deelnamen aan beide rondes van IEA: Tsjechië, Engeland, Hongarije, Iran, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Singapore, Slovenië, VS, en landen specifiek voor PIRLS (Bulgarije, Frankrijk, Duitsland, Italië, Litouwen, Letland, Rusland, Slowakije, Zweden); en specifiek voor TIMSS (Australië, Cyprus, Ierland, Japan, Korea, Portugal)

Bron: IEA

Ook in nationale studies is geconstateerd dat de resultaten van het Nederlands funderend onderwijs teruglopen, zoals blijkt uit onder andere:

- Enquête van vakbond CNV Onderwijs in samenwerking met dagblad AD onder 3.000 leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners – Ruim 90% van de respondenten signaleerde zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs een daling in de prestaties van leerlingen in de vakken wiskunde, taal, spelling en begrijpend lezen.
- Cohortonderzoek onder vwo-leerlingen van Devos & De Vilder (2019) – Het slaagcijfer⁶⁶ voor het benoemen van woordsoorten en zinsontleding is in de jaren tussen 2008 en 2018 significant gedaald van 44% naar 37%, respectievelijk van 28% naar 11%.
- Rapport *De Staat van het Onderwijs* van de Inspectie voor het schooljaar 2017/2018 – Dit rapport van de Inspectie bevestigde in 2018 de algemene daling van de schoolprestaties in Nederland en benadrukte in de verklaring van de verschillen tussen leerlingen het belang van de school: “Scholen met bijna alleen maar kinderen van hoogopgeleide ouders doen het soms veel minder goed dan scholen waar veel meer kinderen met laagopgeleide ouders zitten. Hetzelfde geldt voor scholen met veel leerlingen met een migratieachtergrond: er zijn scholen die even goed presteren als scholen met bijna alleen maar leerlingen van Nederlandse afkomst. Dit zien we bij zowel rekenen als lezen. Het maakt dus voor leerlingen uit op welke school zij zitten.” In 2019 schreef de Inspectie dat de potentie van scholen om deze achterstand weg te werken lijkt af te nemen: lerarentekorten in het basisonderwijs zijn groter op scholen met meer leerlingen met een migratieachtergrond.

Sinds 2003

is het percentage zwakker presterende leerlingen in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs gegroeid terwijl het aandeel sterker presterende leerlingen bleef dalen

Het Nederlands onderwijs verliest dus de potentie om excellente leerlingen op te leiden, terwijl de zwakst presterende leerlingen nog zwakker achterblijven. Figuur 2.17 biedt een synthese van de resultaten van de nationale en internationale studies die hierboven beschreven werden. Sinds 2003 is het percentage zwakker presterende leerlingen in zowel het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs gegroeid terwijl het aandeel sterker presterende leerlingen bleef dalen.^{67 68}

Daarnaast neemt de variatie tussen scholen in tegenstelling tot de meeste andere OESO-landen steeds verder toe. Van de vijftig landen die deelnamen aan het PISA-onderzoek zijn er naast Nederland maar drie andere landen waar de verschillen tussen scholen blijven toenemen (2009-2018): Slowakije, Zweden en Luxemburg. Andere landen die net als Nederland een onderwijssysteem met vroege studiekeuze hebben, zoals Duitsland en België, lijken er wel in te slagen om de schoolverschillen te verkleinen in dezelfde periode, net als dit in Nederland in het verleden het geval was. Het belang van de school(keuze) voor de ontwikkeling van de leerling, zoals benoemd door de Inspectie in *De Staat van het Onderwijs 2018*, lijkt dus verder toe te nemen.

⁶⁶ De test is gebaseerd op de eindtermen en kerndoelen Nederlands die door de Nederlandse overheid (Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling, slo.nl) worden opgelegd (Devos & Devilder, 2019).

⁶⁷ We hanteren hiervoor de definitie van TIMSS en PIRLS (leerlingen onder de internationale maatstaf “gemiddeld”) en PISA (leerlingen onder de internationale maatstaf “Level 2”) voor de gemiddelde scores van de deeldomeinen wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid. Noteer dat voor wiskunde, het aandeel Nederlandse leerlingen dat op een hoog niveau rekt, gedaald is van 50% in 1995 naar 37% in 2015. Ook het aandeel leerlingen dat op een geavanceerd niveau rekt, daalde in die periode: van 12% naar 4% (Meelissen & Punter, 2016; Staat van het Onderwijs, 2019).

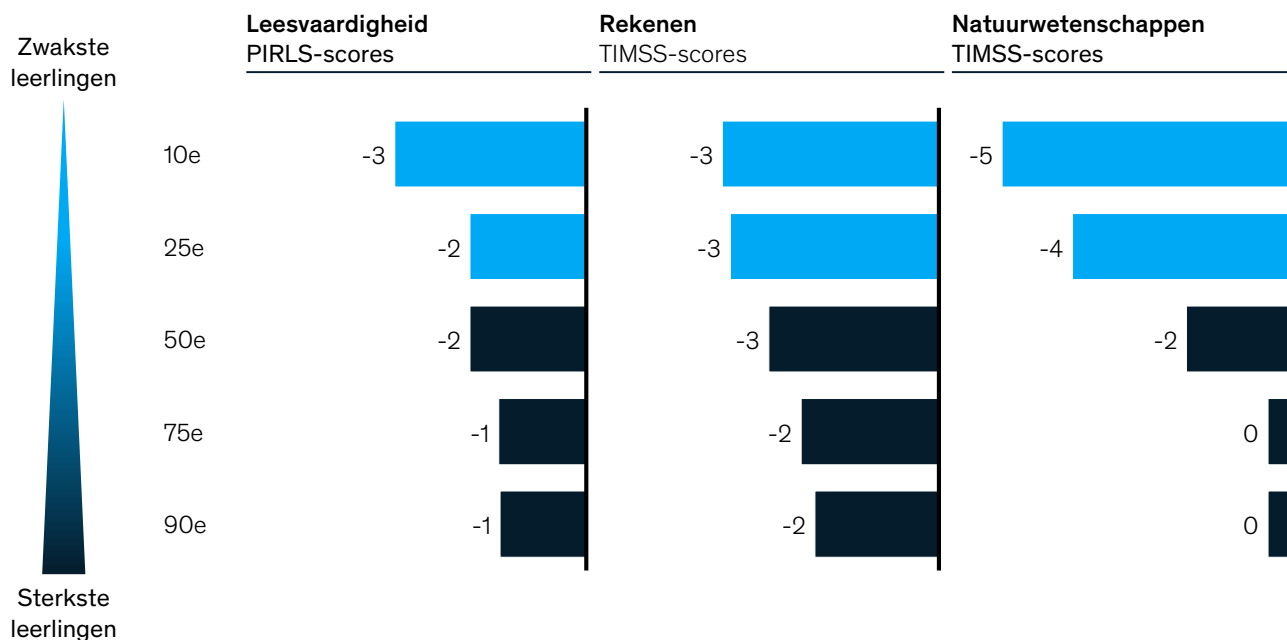
⁶⁸ We hanteren hiervoor de definitie van TIMSS en PIRLS (leerlingen boven de internationale maatstaf geavanceerd) en PISA (leerlingen boven de internationale maatstaf Level 5) voor de gemiddelde scores van de deeldomeinen wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid.

Figuur 2.14

Daling van PIRLS- en TIMSS-scores in het Nederlandse basisonderwijs

Verandering in PIRLS- en TIMSS-scores per percentiel van de Nederlandse leerlingen in het PO

3-jaarlijkse gemiddelde verandering (afname) tussen 2001/2003¹ en 2015/2016², PIRLS- en TIMSS-scores



1. Het eerst gebruikte datapunt voor PIRLS is 2001, het eerst gebruikte datapunt voor TIMSS is 2003

2. Het laatst gebruikte datapunt voor PIRLS is 2016, het laatst gebruikte datapunt voor TIMSS is 2015

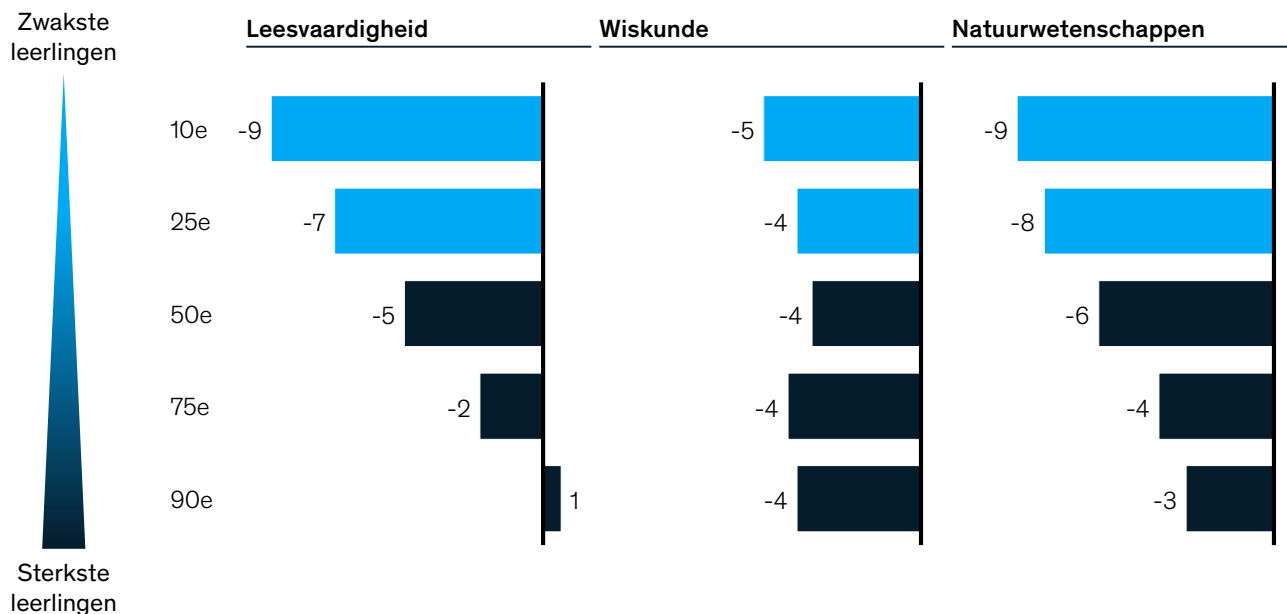
Bron: IEA

Figuur 2.15

Daling van PISA-scores in het Nederlandse voor tgezet onderwijs

Verandering in PISA-scores per percentiel van de Nederlandse leerlingen in het VO

3-jaarlijkse gemiddelde verandering (afname) tussen 2003 en 2018, PISA-scores

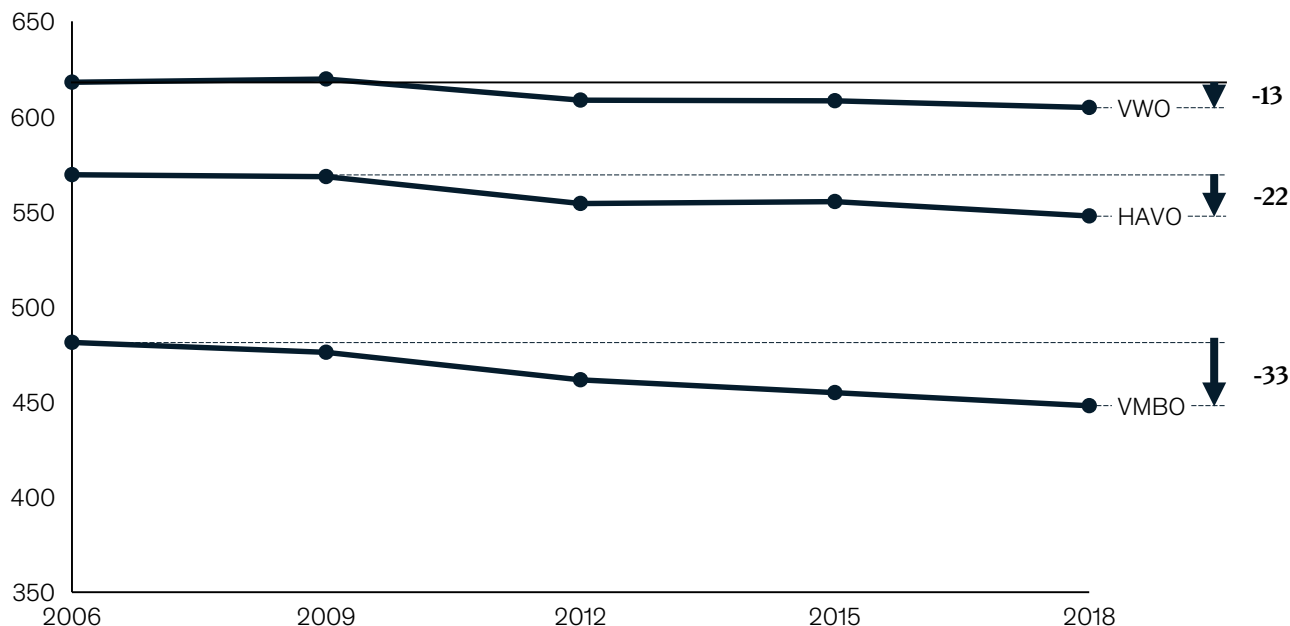


Bron: OESO

Figuur 2.16

Veranderingen in PISA-scores per leerweg

Ontwikkeling PISA-scores per leerweg, gemiddelde PISA-score voor leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen

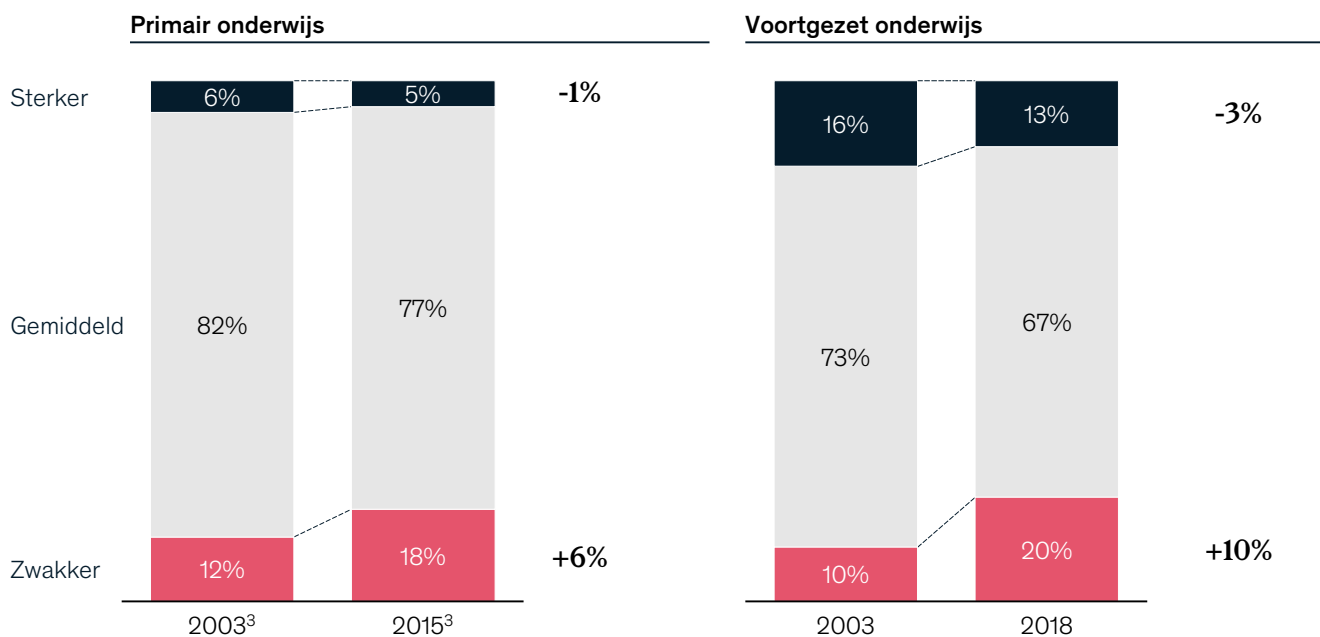


1. Gemiddelde score voor het VMBO werd berekend door gemiddelde scores voor elke leerweg te wegen op basis van de relatieve leerlingenaantallen
Bron: OESO

Figuur 2.17

Verandering in samenstelling van leerlingen naar niveau, in het PO en VO

Verhouding leerlingen, % sterkere¹, gemiddelde en zwakkere² leerlingen



1. Leerlingen die minstens de "high" benchmark behalen in TIMSS/PIRLS (PO) en minstens PISA niveau 5 behalen (VO), gemiddeld over drie deeldomeinen (wiskunde, leesvaardigheid en natuurwetenschappen)
2. Leerlingen die maximaal de "intermediate" benchmark halen in TIMSS/PIRLS (PO) en maximaal PISA niveau 1 behalen (VO), gemiddeld over drie deeldomeinen (wiskunde, leesvaardigheid en natuurwetenschappen)
3. PIRLS-data werd gebruikt voor 2001 en 2016 om de percentages te berekenen, aangezien de tijdstippen van metingen niet overeenstemmen met deze in TIMSS
Bron: OESO, IEA

Deze pagina is bewust leeg gelaten





03

Het verschil in doelmatigheid tussen scholen is groot

Er is sprake van grote verschillen in doelmatigheid tussen scholen. Niet de bekostiging maar de doelmatige keuzes van bestuurders, directeuren en leraren blijken deze verschillen in onderwijsresultaten tussen scholen te verklaren. Wij identificeren tien factoren die bovengemiddelde scholen van ondergemiddelde scholen onderscheiden. Ook benoemen wij enkele grote uitdagingen in het funderend onderwijs die de onderwijsresultaten onder druk kunnen zetten en de verschillen in onderwijsresultaten tussen scholen verder kunnen vergroten.

Het verschil in onderwijsresultaten tussen scholen in Nederland is groot, ook als we corrigeren voor de context, zoals de omgeving van de school, en voor de gemiddelde bekostiging per leerling. Op de 10% basisscholen met de hoogste onderwijsresultaten komt een gemiddelde leerling één schooladviesniveau hoger uit dan wanneer deze leerling naar een school uit de onderste 10% was gegaan.⁶⁹ Dat is het verschil tussen een havo- en een vmbo-tl-advies, of tussen een vwo-advies en een havo-advies. In het voortgezet onderwijs is het verschil in onderwijsresultaten, na correctie voor de schoolcontext, ongeveer één punt (op een schaal van 1 tot 10) bij het centraal schriftelijk eindexamen wiskunde.⁷⁰ Zulke verschillen hebben naar alle waarschijnlijkheid (negatieve) effecten op de verdere loopbaan van leerlingen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we wat er aan het verschil tussen ondergemiddelde en bovengemiddelde scholen ten grondslag ligt. We kijken hiervoor naar verschillen binnen de klas en verschillen tussen de scholen. Ook geven we een doorkijkje naar de toekomst, waarbij we uitdagingen identificeren die de potentie hebben de onderwijsresultaten te doen laten afnemen en de verschillen tussen scholen verder te vergroten.

Het verschil in onderwijsresultaten tussen scholen wordt niet verklaard door de gemiddelde bekostiging per leerling die de school ontvangt: dit aspect verklaart slechts 1% van het verschil in de centraal examen- en eindexamencijfers (gecorrigeerd voor context middels de value-added methode). In plaats daarvan weten we uit internationaal onderzoek dat het grootste gedeelte van het verschil verklaard wordt door aspecten binnen de klas, door de leraren en de kenmerken van individuele leerlingen.⁷¹ Het is daarom van grote waarde om te waarborgen dat de leraren zo goed mogelijk les kunnen geven en dat leerlingen optimaal gemotiveerd zijn.

Vanuit een perspectief van doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging is het met name interessant om te kijken naar wat er op school gebeurt rondom de les en hoe de randvoorwaarden voor goed lesgeven versterkt kunnen worden. Wat er op school gebeurt valt namelijk binnen de directe invloedssfeer van bestuurders en schoolleiders en indirect binnen de invloedssfeer van het 'stelsel' (landelijke overheid, Inspectie, sociale partners, gemeenten), door instrumenten zoals aanpassingen in bekostiging, wet- en regelgeving en het bijstellen van de basiskwaliteit waar de Inspectie op toetst.

Met de data die we tot onze beschikking hebben verklaren we 22% tot 40% van de verschillen in de gemiddelde onderwijsresultaten tussen scholen. Dat is een hoog verklaringspercentage voor een studie waarin geen data is gebruikt van het niveau waarvan eerder onderzoek grote verklarende factoren heeft geïdentificeerd: de individuele leerling en leraar. Met betrekking tot het deel van de verschillen dat we kunnen verklaren, ligt dat voor 70% tot 73% aan het dagelijks doelmatig handelen van schoolbestuurders, directeuren en leraren. De overige 27% tot 30% wordt door de context verklaard (zoals het opleidingsniveau van de ouders en de gemeentekarakteristieken).

Voor wat betreft doelmatigheid zijn keuzes die schoolbestuurders, directeuren en leraren maken in te delen in tien factoren. Voor elke factor beschrijven we aanbevelingen waar alle scholen van kunnen leren. Met deze aanbevelingen bieden we handvatten voor alle schoolbestuurders, schoolleiders en leraren om binnen de bestaande bekostiging een volgende stap in doelmatigheid te kunnen zetten.

⁶⁹ Gebaseerd op verschil in score op de centrale eindtoets: het gemiddelde verschil tussen top 10% en onderste 10% is 8 punten op de centrale eindtoets. Wanneer alleen op basis van de Citotoets een VO-adviesniveau wordt bepaald behelst 6-7 punten over het algemeen een verschil tussen twee VO-niveaus (bijv. vwo i.p.v. havo)

⁷⁰ We kiezen ervoor om schoolverschillen te meten op basis van wiskunde-scores, aangezien verschillende studies wijzen op een hoge correlatie tussen alternatieve uitkomstmaten (bijv. leesvaardigheid) – na correctie voor de context van de school (Koedel, Mihaly & Rockoff, 2015).

⁷¹ Zie kaders "De leraar maakt het verschil" en "Wat gebeurt er in de klas: Leerling- of leraargedreven wetenschapslessen? Lessen vanuit advanced analytics".

De leraar maakt het verschil

In het kader van dit onderzoek worden factoren geanalyseerd op schoolniveau die verschillen in onderwijsresultaten kunnen verklaren. Uit de wetenschappelijke literatuur en eigen onderzoek (zie ook kader “Leerling- of leraargedreven wetenschapslessen? Lessen vanuit advanced analytics”) weten we dat factoren binnen de klas een nog grotere impact hebben op onderwijsresultaten dan de (beïnvloedbare) factoren op school- en bestuursniveau. Zo zijn de klassamenstellingen (bijv. thuisomgeving en “mindset” van leerlingen) en de manier waarop leraren lesgeven (McKinsey, 2017) sterke voorspellers van de onderwijsresultaten. Met de beschikbare gegevens in Nederland zijn we binnen dit onderzoek echter niet in staat de invloed van de leraar te analyseren en kunnen we slechts beperkt corrigeren voor de individuele leerling kenmerken binnen klassen.⁷²

Reeds in 1951 schreef Coleman “teacher quality is one of the few school characteristics that significantly affects student performance”.⁷³ Latere onderzoeken onderschrijven het belang van leraren voor de onderwijsresultaten van leerlingen. Zo vindt Hattie dat leerresultaten van leerlingen voor 30% bepaald worden door de leerkracht.⁷⁴ Goldhaber analyseert bevindingen van tien toonaangevende studies naar de impact van leraren en concludeert dat het verschil tussen een effectieve en een gemiddelde leraar gelijk is aan 0.14 standaarddeviatie in Wiskunde en 0.12 standaarddeviatie voor leesvaardigheid.⁷⁵ Wanneer deze standaarddeviaties vertaald worden naar de Nederlandse context betekent dit een verschil van tien centraal examenpunten tussen leerlingen met dezelfde vaardigheden die aan respectievelijk minder en meer effectieve leraren worden blootgesteld gedurende de basisschool.^{76 77}

De bevindingen in dit rapport dienen gelezen te worden met bovengenoemde data-beperkingen in het achterhoofd: een deel van de verklarende factoren zoals gemeten in 3.1.2. kan waarschijnlijk toegeschreven worden aan de leraren binnen de school. Een bovengemiddelde school is hierbij een school die leraren in staat stelt om hun talenten - en daarmee die van alle leerlingen - maximaal te ontplooiën.

⁷² Hoewel de verklaarde variantie in het analysemodel op schoolniveau reeds hoog is, kan dus verondersteld worden dat deze nog hoger zou uitkomen wanneer factoren binnen het klaslokaal (bijv. leerling- of leraar-gedreven lesmethodes) in de analyse worden opgenomen. Er gaat immers te verklaren variantie verloren door nationale gegevens en vragenlijst gegevens te aggregeren op het niveau van de school.

⁷³ Coleman, “Equality of Educational Opportunity” (1951)

⁷⁴ Hattie, “Teachers make a difference: What is the research evidence?” (2003)

⁷⁵ Goldhaber, “In Schools, Teacher Quality Matters Most” (2016)

⁷⁶ Hierbij wordt verondersteld dat de effectiviteit van leraren een symmetrische verdeling volgt. Minder effectieve leraar: 15e percentiel in de verdeling; meer effectieve leraar: 85e percentiel in de verdeling.

⁷⁷ Ook op lange termijn zijn er aantoonbare effecten van leraren, die verder reiken dan louter testresultaten. Zo vonden onderzoekers van Harvard dat blootstelling aan effectieve leraren impact heeft op de instroom en slaagkansen in het hoger onderwijs, alsook op het latere inkomen en pensioenopbouw van deze leerlingen (Chetty et al., “Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood.” (2014)

Wat gebeurt er in de klas: Leerling- of leraargedreven wetenschapslessen? Lessen vanuit advanced analytics (McKinsey, 2017)

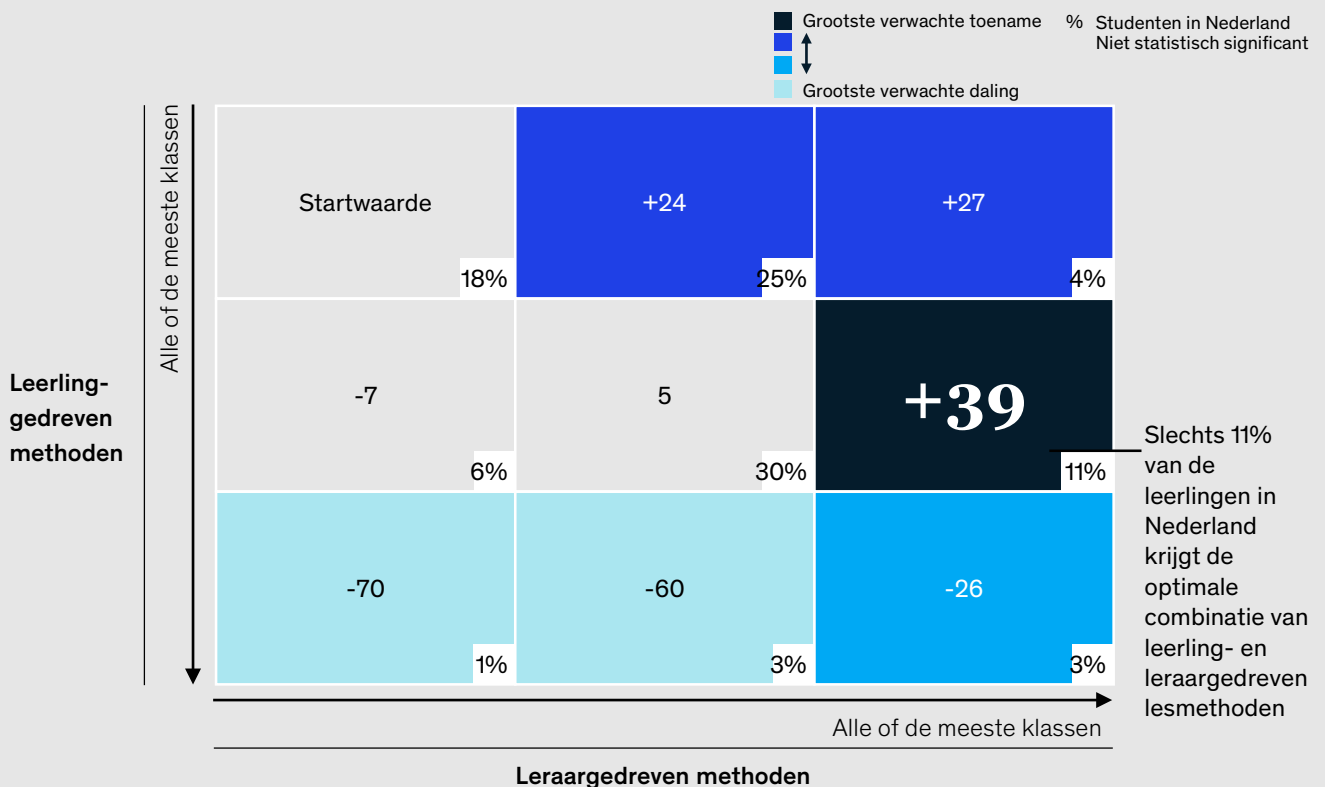
Een studie van McKinsey uit 2017 heeft de onderwijsresultaten binnen de tientallen landen die beschikbaar zijn in de OESO-dataset geanalyseerd. In het onderzoek werden machine learning-algoritmes op de data losgelaten en daaruit kwamen twee relevante inzichten naar voren: (1) de mindset van leerlingen is een betere voorspeller van kwalificaties dan de thuisomgeving of de demografische kenmerken van leerlingen; en (2) leerlingen scoren hoger wanneer ze leraargedreven les krijgen (soms ook directe instructie genoemd).

Conclusie (1) versterkt de overtuiging dat goed onderwijs leerlingen kan helpen hogere resultaten te halen dan welke op basis van hun achtergrond verwacht zouden worden.

Wetenschapslessen kunnen leraar- of leerlinggedreven zijn. In leraargedreven wetenschapslessen geeft de leraar uitleg over wetenschappelijke ideeën, leidt de discussie in de klas en beantwoordt vragen. In leerlinggedreven wetenschapslessen leggen leerlingen wetenschappelijke ideeën uit, discussiëren ze over wetenschapsvragen en trekken leerlingen conclusies uit experimenten. De leraar duidt de relevantie van wetenschappelijke ideeën en legt uit hoe deze kunnen worden toegepast.

Scholen waar de meeste wetenschapslessen leraargedreven zijn, scoren tot 20% hoger op onderwijsresultaten (gemeten op het doeldomein kwalificatie), ook na controle voor verschillende contextfactoren. Onderstaande Figuur geeft de resultaten voor Nederland. Uitgedrukt in PISA-scores kunnen leerlingen 39 punten hoger scoren – het equivalent van een jaar onderwijs - wanneer nagenoeg alle wetenschapslessen leraargedreven zijn. Een beperkte mate van leerlinggedreven lessen completeert het curriculum om de motivatie van leerlingen in wetenschap te verhogen. Deze combinatie blijkt effectiever dan uitsluitend leraargedreven lessen. In 2015 bevonden slechts 11% van de Nederlandse leerlingen zich in een dergelijke optimale leeromgeving.

Gemiddelde verandering in PISA-scores voor natuurwetenschappen ten opzichte van de startwaarde¹



3.1 Wat verklaart het verschil tussen scholen?

We meten de onderwijsresultaten en controleren voor sociaaleconomische context via de 'value-added methode'. Deze methode definieert onderwijsresultaten als het verschil tussen de 'verwachting' die we statistisch gezien hebben van een leerling op het moment dat deze met school begon en de resultaten waarmee de leerling de school afsluit (gemeten in de eindtoets). Voor een school met relatief hoge onderwijsresultaten op basis van value-added behaalt de gemiddelde leerling dus hogere resultaten dan verwacht. De spreiding in de value-added van scholen in het BAO en het VO is weergegeven in Figuur 3.1:

- De value-added in het BAO wordt gemeten als het gemiddelde verschil tussen de gerealiseerde PO-eindtoetsscore (CITO, IEP of Route8) en de verwachte score op de PO-eindtoets op basis van sociaaleconomische context (de CBS-schoolweging, zie Bijlage I - Methodologie voor verdere toelichting). Het verschil tussen de 10% zwakst presterende scholen en de 10% best presterende scholen is gelijk aan 8 punten op de centrale eindtoets – na correctie voor de context van de school.
- De value-added in het VO wordt gemeten als het gemiddelde cijfer op het centraal eindexamen gecorrigeerd voor op- en afstroom per VO-niveau en gecorrigeerd voor de leerlingenpopulatie op basis van de normstelling van de Inspectie van het Onderwijs (LWOO-leerlingen en apc-gebieden, zie Bijlage I - Methodologie voor verdere toelichting). Het verschil tussen de 10% zwakst presterende scholen en de 10% best presterende scholen is gelijk aan 1 punt op het centraal examen wiskunde – na correctie voor de context van de school.
- Voor het (V)SO is de value-added niet nauwkeurig te meten omdat er geen nationaal beschikbare kwantitatieve maatstaven zijn die weergeven hoe een leerling een school binnenkwam en hoe deze de school verliet. Daarom is hiervoor de risicoscore van de Inspectie gebruikt als onderscheid tussen boven- en ondergemiddelde scholen (zie Bijlage I - Methodologie voor verdere toelichting).

De value-added in het BAO en VO wordt dus berekend op basis van toetsresultaten. Dit valt binnen het doeldomein kwalificatie (zie Hoofdstuk 1) en is de maatstaf met de best vergelijkbare data omdat de PO-eindtoets en de centraal eindexamens in het VO door nagenoeg alle scholen worden afgenomen.

Idealiter wordt eenzelfde berekening uitgevoerd voor de doeldomeinen persoonsvorming en socialisatie. Scholen dragen immers ook bij aan de ontwikkeling van de leerling op deze doeldomeinen. Er zijn echter geen goede data beschikbaar om dit effect voor het merendeel van de scholen te kunnen bepalen. De beperkt beschikbare indicatoren van onderwijsresultaten in socialisatie en persoonsvorming die wel beschikbaar zijn, worden aan het eind van dit hoofdstuk geanalyseerd. Hieruit concluderen wij dat de conclusies, zover toetsbaar, standhouden.

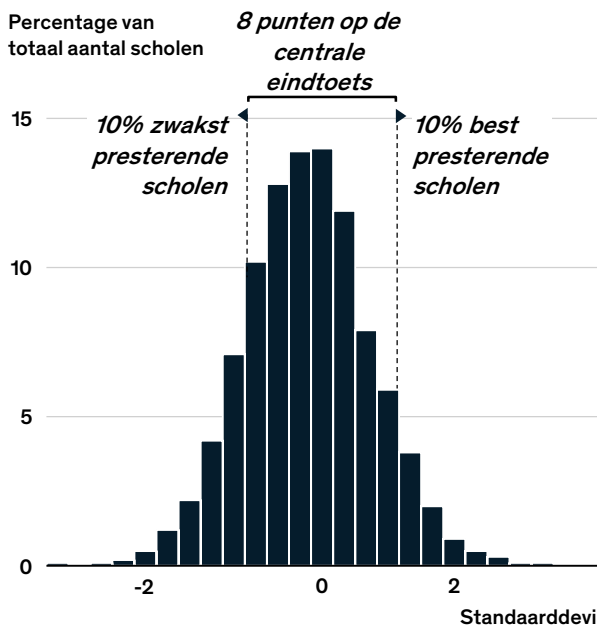
Ook wijst onderzoek uit dat de value-added methode op basis van toetsscores een mogelijke voorspeller is voor de value-added op doeldomeinen persoonsvorming en socialisatie. In de studie van Chetty, Friedman en Rockoff (2011)⁷⁸ van de Harvard-universiteit werd de value-added score gekoppeld aan aspecten uit het latere leven van leerlingen. Zij stelden vast dat de value-added score een sterke voorspeller van toekomstig succes is: een grotere kans op deelname in het hoger onderwijs, een hogere slaagkans op de universiteit, een hoger inkomen op volwassen leeftijd en een beter pensioen. Al deze uitkomsten vereisen een ontwikkeling van het kind (persoonsvorming en socialisatie) die verder gaat dan enkel kwalificatie. Dit is intuïtief logisch, om succesvol te zijn is juist de combinatie van de drie doeldomeinen belangrijk. Het beeld dat goede kwalificatie onlosmakelijk verbonden is aan persoonsvorming wordt onderschreven door diverse academici, waaronder professor Biesta.

⁷⁸ Chetty et al (2011).

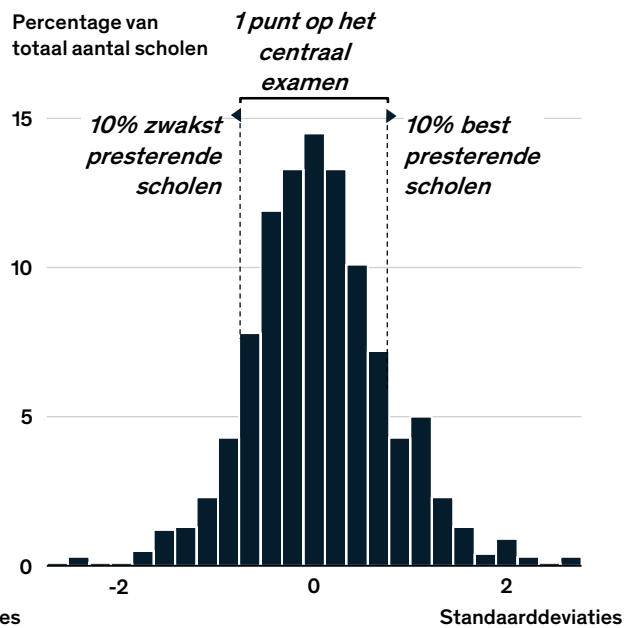
Figuur 3.1

De value-added in het funderend onderwijs: PO en VO

Verdeling “value-added” van scholen in het BAO
Centrale eindtoetsscores, standaarddeviaties¹



Verdeling “value-added” van scholen in het VO
Centraal examenscores, standaarddeviaties¹



¹ Value-added per school werd berekend op basis van de centrale eindtoets (PO) en het centraal examen (VO), na correctie voor de samenstelling van de school op basis van de verwachte score van CBS (PO) en de gemiddelde score op de centrale eindtoets van dezelfde leerlingen wanneer ze de VO school binnenkwamen (VO). Deze value-added score werd gestandaardiseerd en uitgedrukt in standaarddeviaties.

Geen relatie tussen onderwijsresultaten en de bekostiging per leerling
die scholen ontvangen

3.1.1 De bekostiging verklaart niet het verschil in doelmatigheid tussen scholen

De variantie in onderwijsresultaten tussen scholen wordt voor minder dan 1% verklaard door de variantie in gemiddelde bekostiging per leerling.⁷⁹ Figuur 3.2 geeft dit schematisch weer voor het basisonderwijs. Elk puntje in de Figuur is een school.⁸⁰ De Figuur toont aan dat voor eenzelfde gemiddelde bekostiging per leerling (de X-as) de onderwijsresultaten (de Y-as) sterk variëren. Kortom, er is geen relatie tussen onderwijsresultaten en de bekostiging per leerling die scholen ontvangen.

In Figuur 3.3 herhalen wij deze analyse binnen verschillende contexten: groei-, krimp- en impulsgebieden. Ook laten we het verschil zien tussen scholen binnen kleine en grote schoolbesturen en tussen bijzonder en openbaar onderwijs. In elke doorsnede is hetzelfde patroon zichtbaar. De verschillen in onderwijsresultaten voor hetzelfde niveau van bekostiging zijn groot: in iedere context zijn er scholen die hoge opbrengsten realiseren en scholen die minder hoge opbrengsten realiseren en is de spreiding tussen deze scholen nagenoeg gelijk. Kortom: we zien een groot verschil in doelmatigheid tussen scholen, ongeacht hun context.

Het voortgezet onderwijs laat eenzelfde patroon zien als het basisonderwijs: ook hier zien we een groot verschil in doelmatigheid tussen scholen. In Bijlage IV worden de analyses uit Figuur 3.3 herhaald voor het VO.

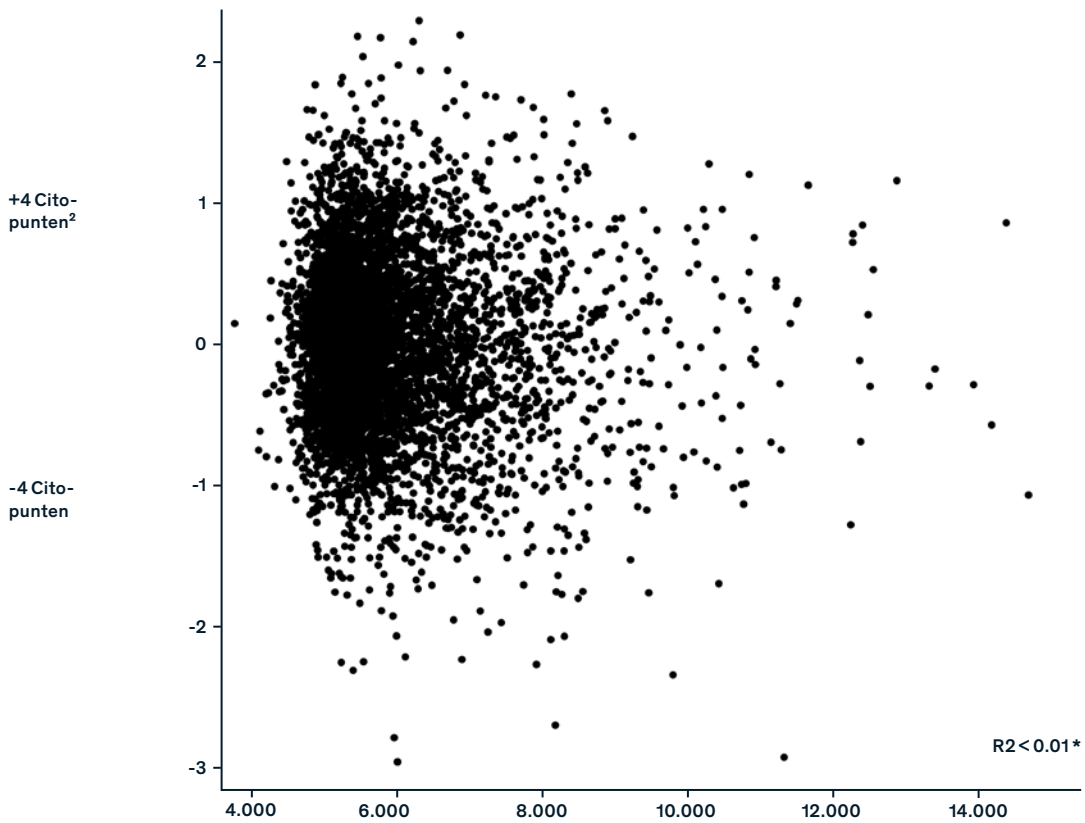
⁷⁹ De variatie in gemiddelde bekostiging per leerling wordt verklaard door een verschil in context: scholen in groeigebieden ontvangen gemiddeld de laagste bekostiging per leerling (ongeveer €5.900); scholen in krimpgebieden (ongeveer €6.300) en impulsgebieden (ongeveer €6.500) het meest.

⁸⁰ Op vestigingsniveau (BRIN6)

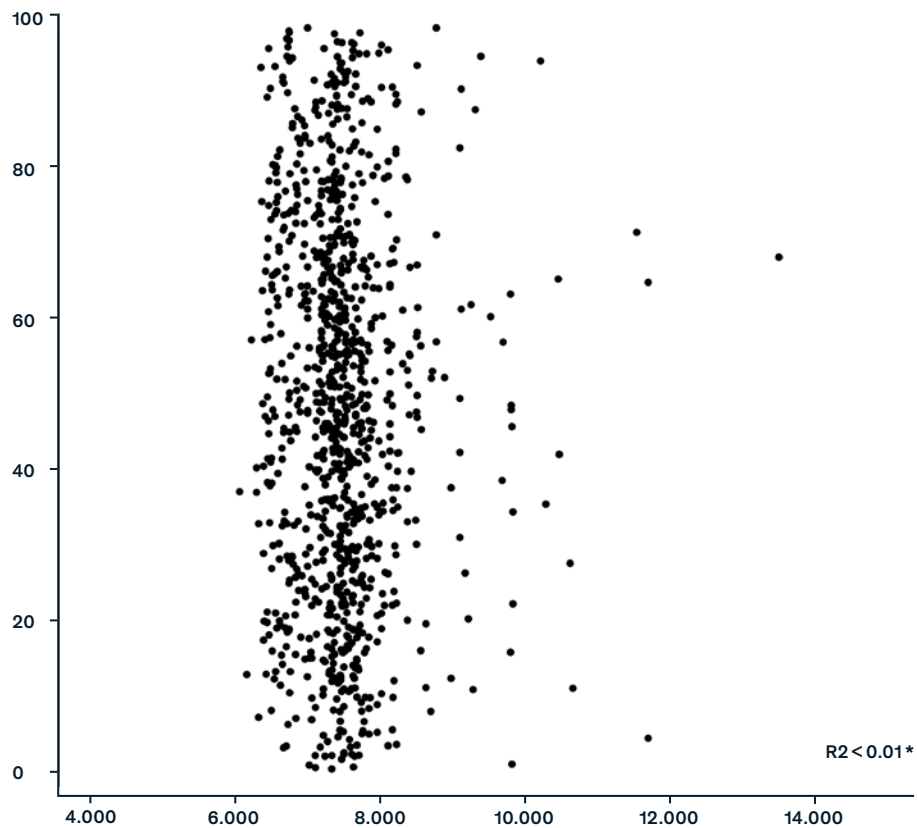
Figuur 3.2

Onderwijsresultaten tussen scholen per gemiddelde bekostiging per leerling

BAO-scholen, N = 5.442 scholen, Value-added: verschil voorspelde¹ en gerealiseerde eindtoets



VO-scholen, N = 1.044 scholen. Percentiel 0-100 Inspectiescore gebaseerd op Centraal Examen met correcties voor leerlingenpopulatie



1. Op basis van socio-economische factoren in CBS-schoolweging, conditioneel
2. Rijksbijdrage en overige subsidies afkomstig van OCW/EZ gedeeld door aantal leerling op de school
Citopunten is een voorbeeld; scores genormeerd op basis van standaarddeviaties, ook voor IEP en Route8 toetsen
Bron: DUO, data Ministerie van OCW

Figuur 3.3

Onderwijsresultaten tussen scholen per gemiddelde bekostiging per leerling voor verschillende contexten van BAO-scholen

Onderwijs-
opbrengsten
Verskil
voorspelde² en
gerealiseerde
eindtoets



1. < -7.5% groei leerlingen 5-jaarsverwachting
2. Op basis van socio-economische factoren in CBS-schooleweging, conditioneel
3. Viercijferige postcodegebieden op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS
Deze tussentijdse versie is incompleet en nog niet gevalideerd. Er kunnen geen rechten aan dit document ontleend worden

Onderwijs- opbrengsten

Verskil
voorspelde² en
gerealiseerde
eindtoets



Nauwelijks afwijking in uitgaven per categorie

tussen boven-
gemiddelde en onder-
gemiddelde school

De gemiddelde ontvangen bekostiging per leerling verklaart dus niet het verschil in onderwijsresultaten. Een alternatieve manier om verschillen in doelmatigheid te toetsen is te kijken naar verschillen in de uitgaven van scholen. Hier vormt de beschikbaarheid van financiële data een uitdaging. Er wordt namelijk alleen financiële verantwoording afgelegd op het niveau van het schoolbestuur, niet op het niveau van scholen. Omdat de verdeling tussen de individuele scholen die onder één bestuur vallen onbekend is, kunnen we hun feitelijke uitgaven niet herleiden. We moeten ons dus beperken tot de zogenaamde éénpitters, besturen met slechts één school in hun portefeuille. In het BAO is 40% van de besturen een éénpitter, zij besturen in totaal 6% van alle BAO-scholen. In het VO is 31% van de besturen een éénpitter, zij besturen in totaal 22% van alle VO-scholen.

Bij deze éénpitters zien we dat de totale uitgaven per leerling van een bovengemiddelde school nauwelijks afwijken (minder dan 1%) van de uitgaven die een ondergemiddelde school doet. Om voldoende omvang in de steekproef te hebben, vergelijken we in dit geval de 33% scholen met de hoogste onderwijsresultaten met de 33% die de laagste onderwijsresultaten realiseren. Figuur 3.4 toont dat dat de uitgavenpatronen van hoogst en laagst presterende scholen nauwelijks verschillen. Het grootste verschil zit in de categorie “overig”, die niet verder uitgesplitst kon worden.⁸¹

Wat maakt het verschil?

Om het verschil in doelmatigheid op schoolniveau te verklaren benutten we onze vragenlijst (zie toelichting in introductie). We verrijkten de dataset van antwoorden op de vragenlijst vervolgens met nationaal beschikbare data van DUO en CBS op schoolniveau. Denk hierbij aan organisatorische gegevens (bijv. grootte van het schoolbestuur en jaarrekeningen op schoolbestuursniveau), personeelsgegevens (bijv. aantal en verhouding van FTE) en contextinformatie en sociaaleconomische omstandigheden (gemeentekarakteristieken, de achtergronden van ouders en de groei van het gebied). Vervolgens onderzochten we door middel van een random forest analyse de mate waarin deze variabelen per school de variantie in onderwijsresultaten ver-

⁸¹ In de categorisering vallen hier de DUO-lastenposten ‘Dotaties overige voorzieningen’ en ‘Overige (overige overige lasten)’ onder, welke niet verder gespecificeerd zijn.

klaren. Voor onderwijsresultaten waren we opnieuw genoodzaakt ons te beperken tot kwalificatie-data (toetsresultaten): de eindtoetscores van het BAO en de eindexamenscores van het VO.⁸²

Door al deze datapunten van een school te combineren kunnen we met onze analyse ongeveer 41% van de variantie in onderwijsresultaten tussen BAO-scholen verklaren en 22% van de variantie in onderwijsresultaten tussen VO-scholen. Dat is relatief veel, omdat, zoals eerder aangegeven, een groot gedeelte van de resterende, niet-verklaarde verschillen wordt verklaard door de individuele leerling, door de leraar, door wat er in het klaslokaal gebeurt en door contextfactoren die niet gemeten kunnen worden.

3.1.2 Doelmatige keuzes van bestuurders, directeuren en leraren verklaren de variantie tussen scholen

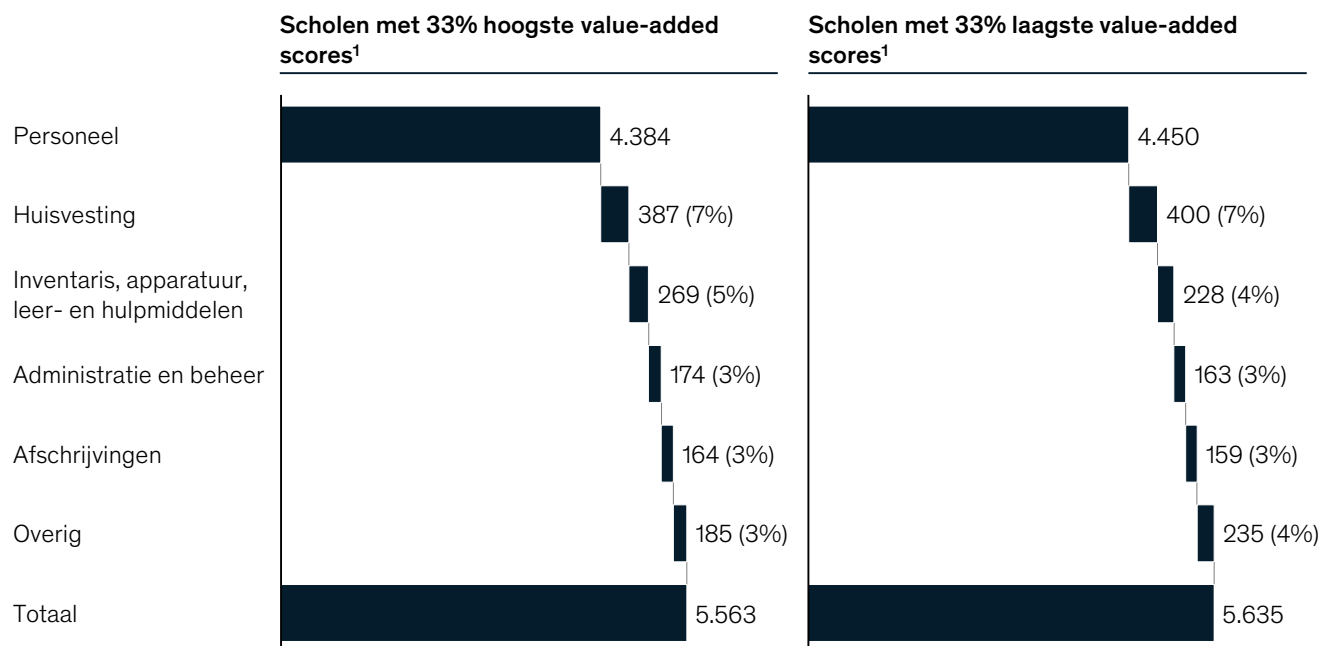
Uit de verschillen in onderwijsresultaten die we kunnen verklaren zien we dat de dagelijkse keuzes van bestuurders, directeuren en leraren het verschil maken: ~70% van het verklaarbare verschil in onderwijsresultaten tussen scholen wordt beïnvloed door hun keuzes. Contextfactoren verklaren de overige ~30% van de verklaarde variantie. Deze factoren zijn niet direct beïnvloedbaar op schoolniveau. In zowel het BAO als het VO zijn de socio-economische samenstelling van de school en de gemeente de belangrijkste contextfactoren als voorspellers van schoolkwaliteit – na correctie voor leerlingkenmerken. Deze bevinding bevestigt de resultaten van het CPB (2019) dat eveneens hogere schooleffecten vond in scholen met minder laagopgeleide ouders en met meer leerlingen uit een gezin met een hoger inkomen.

Om de keuzes van bestuurders, directeuren en leraren verder te onderzoeken verdelen we de gemeten factoren onder in de thema's 'Leeromgeving', 'Organisatie' en 'Personeel'. Bestuurders, directeuren en leraren bij een school met bovengemiddelde onderwijsresultaten blijken voor elk van deze thema's andere keuzes te maken dan de medewerkers bij een school met ondergemiddelde onderwijsresultaten. Figuur 3.4 laat zien dat elk van de drie genoemde thema's individueel 18-30% van de variantie in onderwijsresultaten tussen scholen verklaart. We zien dat deze thema's samen 70% van de verklaarde variantie verklaren in het BAO en 73% in het VO.⁸³

Figuur 3.4

Verskil in uitgavenpatroon tussen de hoogste en laagste value-added scholen

€ gemiddeld per leerling



1. Selectie van PO-scholen die behoren tot een éénpitter (het schoolbestuur heeft één school onder zich)
Bron: DUO

⁸² Zie Bijlage I - Methodologie voor meer details

⁸³ Een mogelijke uitleg is dat de rol van de individuele leraar in het VO kleiner is omdat leerlingen meerdere leraren voor verschillende vakken hebben (en leraren daardoor meer leerlingen). Dit zou ertoe kunnen leiden dat het effect van één leraar op de onderwijsresultaten van een specifieke leerling kleiner is en het aandeel van wat om de schoollokaal heen gebeurt relatief groter. Vervolgonderzoek zal dit moeten uitwijzen.

Dagelijke keuzes van bestuurders, directeuren en leraren maken het verschil

Kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming: wat maakt een 'goede' school?

In de voorgaande analyses werd de kwaliteit van scholen steeds voornamelijk op basis van kwalificatie (K) gemeten, met behulp van de value-added methode. Deze benadering maakt het mogelijk om een groot aantal scholen op te nemen in het model. Idealiter worden er naast de eindtoets en centrale examens ook indicatoren opgenomen die direct vallen onder doeldomeinen socialisatie (S) en persoonsvorming (P).

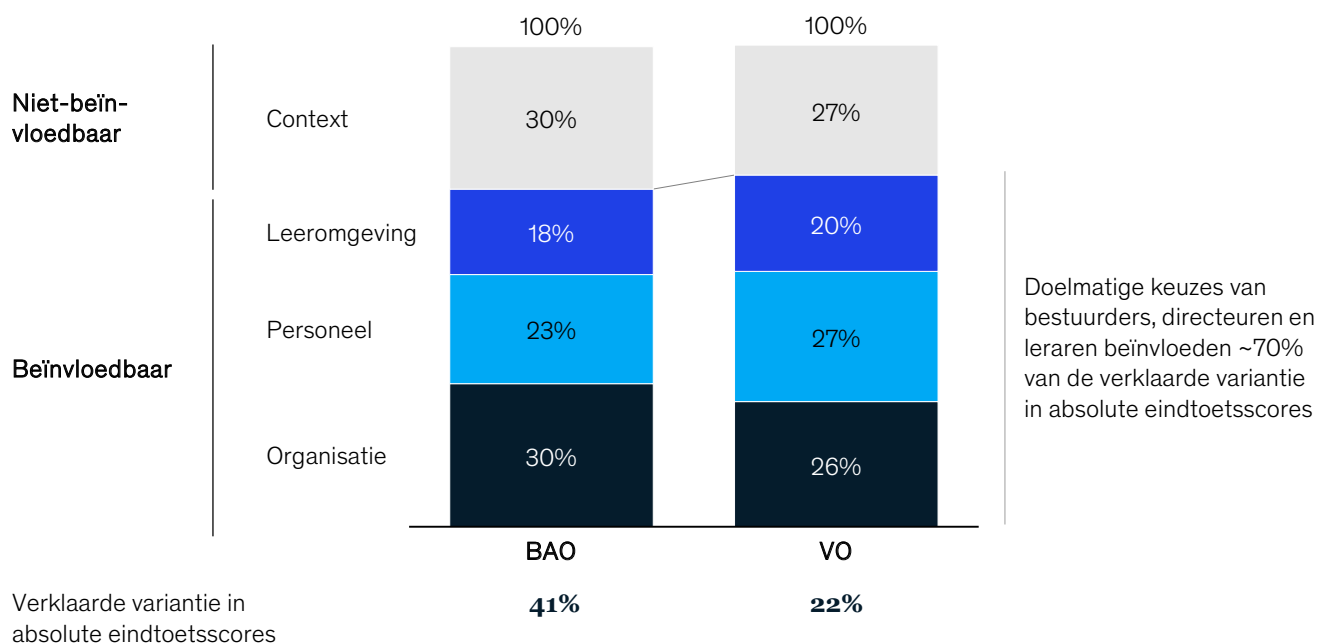
De bevindingen in Figuur 3.5 kunnen gevalideerd worden door de definitie van kwaliteit te verruimen van kwalificatie (K) naar kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming (KSP). Er is echter onvoldoende bruikbare data beschikbaar op het gebied van socialisatie en persoonsvorming. De beste benadering is mogelijk door voor een beperkt aantal scholen gebruik te maken van gegevens verzameld door middel van bevestigingen bij scholen, ouders en leerlingen door Scholen op de Kaart.⁸⁴ Deze vragen en stellingen kunnen vervolgens toegewezen worden aan de doeldomeinen S en P. Zo kan de stelling 'De school leert mijn kind een eigen mening te vormen' als indicator van persoonsvorming gebruikt worden en de stelling 'De school bereidt mijn kind goed voor op wat hij of zij later in de samenleving tegenkomt' als indicator van socialisatie. Deze indicatoren zijn imperfect, aangezien de vragenlijsten niet opgesteld werden met de doelstelling om socialisatie en persoonsvorming te meten. Desalniettemin bieden ze, binnen de beperkingen van beschikbare gegevens, de meest accurate benadering van de verschillende doeldomeinen van onderwijs.

Voor deze analyse wordt een nieuwe kwaliteitsmaatstaf gecreëerd door de indicatoren van de verschillende doeldomeinen te aggregeren tot een composietscore. De drie verschillende indicatoren worden hierbij gewogen op basis van prioriteringen aangegeven door de school zelf, door de respondenten van de vragenlijst die werd uitgestuurd in het kader van dit rapport. Leraren, schoolleiders en bestuurders kennen gemiddeld een weging toe van ongeveer 40% aan kwalificatie, ongeveer 30% aan socialisatie en ongeveer 30% aan persoonsvorming.⁸⁵

Figuur 3.5

Verklaarde variantie per categorie van factoren

% van de verklaarde variantie van resultaten van PO-eindtoets en VO Centraal Eindexamen wiskunde



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek, DUO, CBS (zie Bijlage I - Methodologie voor verdere toelichting)

⁸⁴ Op scholenopdekaart.nl kunnen scholen vergeleken worden op basis van toetsresultaten, tevredenheidsvragenlijsten en profielen

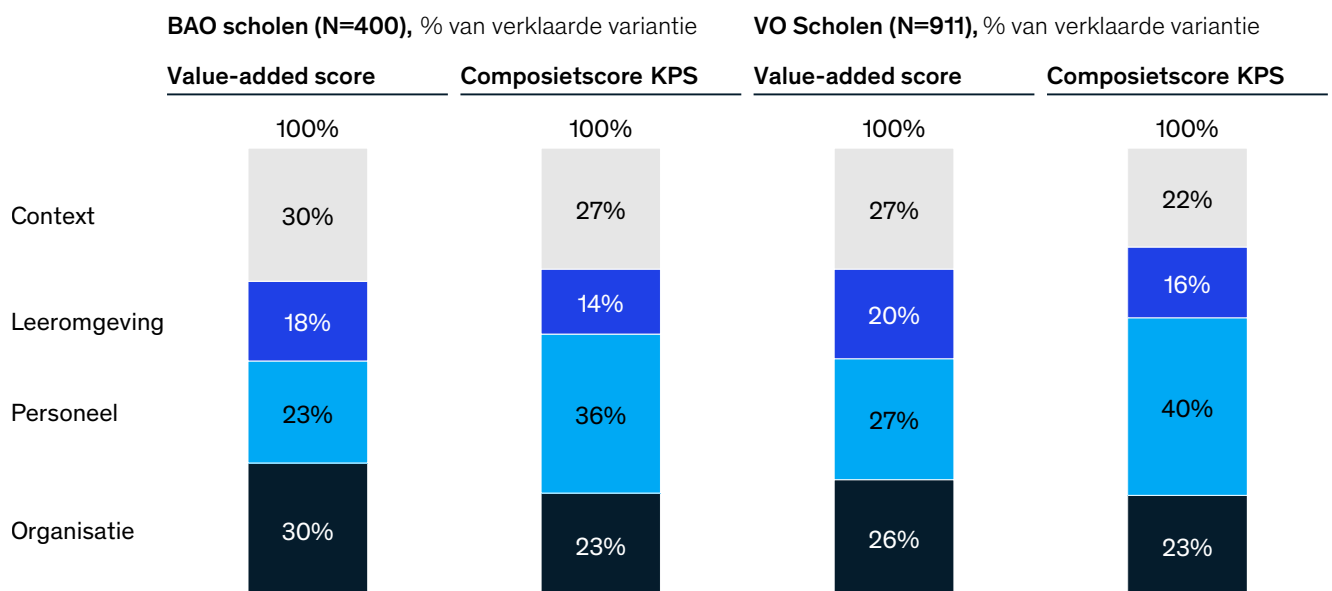
⁸⁵ Flexibele wegingen voor K, P en S op basis van een niet-parametrische benefit-of-the-doubt methodologie (De Witte & Schiltz, 2018) onderschrijven dezelfde conclusies ten opzichte van de 40-30-30 verdeling.

Op basis van deze weging wordt een composietindicator van KSP berekend voor 400 BAO-scholen en 911 scholen in het VO.

Factoren die het verschil maken tussen een ondergemiddelde en bovengemiddelde school blijken niet afhankelijk van verschillen in de definitie van kwaliteit. De voorgaande analyses werden herhaald met de KSP-indicator als afhankelijke variabele.⁸⁶ Opnieuw kan meer dan 70% van de verklaarde variantie toegeschreven worden aan factoren die beïnvloedbaar zijn door schoolbestuurders, schoolleiders en leraren (Figuur 3.6).⁸⁷ Het belang van de verschillende categorieën blijkt eveneens grotendeels vergelijkbaar met de resultaten op basis van uitsluitend kwalificatie, met uitzondering van de categorie personeel. Deze categorie verklaart een groter deel van de totaal verklaarde variantie wanneer de definitie van kwaliteit verruimd wordt van K naar KSP. De beperkingen gesteld door de imperfecte indicatoren van P en S indachtig bevestigen deze resultaten dat factoren die het verschil tussen bovengemiddelde en ondergemiddelde scholen niet afhankelijk zijn van de definitie volgens de value-added-methodologie (kwalificatie), of een bredere definitie met inbegrip van persoonsvorming en socialisatie. Ook wanneer uitsluitend de indicatoren voor persoonsvorming en socialisatie gebruikt worden in de composietscore (dus zonder de kwalificatie-indicator) wordt deze conclusie bevestigd. De vergelijkbaarheid van de volgorde van de honderden factoren in de analyse, gemeten door de rangcorrelatiecoëfficiënt, is onafhankelijk van de definitie van de onderwijsresultaten gemeten door value-added, KPS of PS alleen. Concluderend: factoren die verklaren waarom een school bovengemiddelde onderwijsresultaten scoort op kwalificatie (gemeten door toetscores) verklaren eveneens dat een school hogere onderwijsresultaten behaalt op indicatoren van persoonsvorming en socialisatie. Met andere woorden, goede schoolbestuurders, schoolleiders en leraren brengen leerlingen niet alleen bovengemiddelde kwalificatievaardigheden bij maar helpen ze ook om op de domeinen van socialisatie en persoonsvorming zichzelf bovengemiddeld te ontwikkelen.

Figuur 3.6

Indeling van de verklaarde variantie per categorie, onderwijssector en kwaliteitsindicator



NB: Om tot deze composietscore te komen gebruiken we de weging die leraren, schoolleiders, en bestuurders aan de verschillende doeldomeinen toewijzen, op basis van de vragenlijst: kwalificatie (40%), persoonsvorming (30%), socialisatie (30%). Verklarende variabelen zijn dezelfde als deze in het model met uitsluitend kwalificatie, met uitzondering van factoren uit de vragenlijst

Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek, Scholen op de kaart, DUO, CBS

⁸⁶ In de analyses beperken we de set variabelen tot administratieve gegevens, beschikbaar via CBS en DUO. Dit omwille van het lage aantal observaties (scholen) dat overblijft wanneer we de gegevens van Scholen op de Kaart koppelen aan de response op de vragenlijst voor dit onderzoek.

⁸⁷ De totale verklaarde variatie is echter wel lager (tussen de 10 en 20%). Dit komt onder andere omdat de indicatoren van P en S minder nauwkeurig meetinstrumenten zijn dan een toetscore en omdat de data voor een kleinere subset aan scholen beschikbaar is.

3.2 Bovengemiddeld presterende scholen maken het verschil op tien factoren

In voorgaande sectie deelden we de doelmatige keuzes in volgens de thema's 'Leeromgeving', 'Organisatie' en 'Personeel'. Deze thema's zijn breed. De honderden variabelen die dit onderzoek per school heeft opgehaald maken het mogelijk om op zoek te gaan naar de factoren die de verschillen tussen scholen verklaren.

Uit de analyses en de verdiepende gesprekken blijkt dat bestuurders, directeuren en leraren in scholen met bovengemiddelde onderwijsresultaten in tal van aspecten andere activiteiten ondernemen, houdingen innemen en ervaringen realiseren dan medewerkers bij ondergemiddelde scholen. Een analyse van de data wijst uit dat niet één variabele (buiten de contextfactoren) meer dan 4% van het eerdergenoemde verschil verklaart. Zo is er bijvoorbeeld geen relatie tussen de gemiddelde groeps grootte en onderwijsresultaten van scholen. Er is dus helaas geen 'gouden formule' of *silver bullet* voor een school om de onderwijsresultaten te verhogen. Ook verschillen de doelmatige keuzes afhankelijk van de situatie waarin de school zich bevindt en zullen voor de ene school andere factoren prioriteit hebben dan voor een andere school.

De honderden variabelen kunnen gegroepeerd worden binnen vier beïnvloedbare categorieën: continue verbetercultuur, leeromgeving, personeel en organisatie. Centraal staat een continue verbetercultuur die inherent verbonden is met de overige negen factoren. De interactie tussen personeel, schoolleiders en leraren in de vorm van feedback geven en ontvangen stelt medewerkers in staat om verbeterpotentieel te identificeren en ervaringen uit te wisselen. Binnen elke andere categorie werden drie factoren geïdentificeerd. Verbetering staat of valt met de samenhang tussen doelmatige keuzes op deze factoren.

De tien factoren verklaren het verschil in onderwijsresultaten tussen boven- en ondergemiddelde scholen en zijn een combinatie van doelmatige keuzes die schoolbestuurders, schoolleiders en leraren dagelijks maken. Figuur 3.7 geeft deze tien factoren weer.⁸⁸

Uit elk van de tien factoren kunnen aanbevelingen worden gedestilleerd waarmee scholen zichzelf (verder) kunnen verbeteren. Om deze aanbevelingen verder te onderbouwen worden de gevonden verschillen tussen onder- en bovengemiddelde scholen in de verdiepende gesprekken en het kwantitatieve onderzoek aangevuld met inzichten uit internationaal onderzoek. Elk van deze factoren op zich verdient uitgebreid vervolgonderzoek, toelichting en verdieping. Naast de zaken die we in de pagina's benoemen zijn er vele andere aspecten die tot de factoren behoren.

In de volgende pagina's worden voorbeelden gepresenteerd van mogelijke aanbevelingen voor scholen, op basis van geobserveerde kenmerken van bovengemiddelde scholen. Ons doel is niet om een uitputtend overzicht per factor op te stellen. Wat we wel willen doen is door middel van voorbeelden uit verdiepende gesprekken met scholen en besturen aantonen in hoeverre scholen nog verschillen op elk van de factoren. Hierbij laten we de school in kwestie bewust anoniem. Vervolgens tonen we enkele grafieken met het percentage van de schoolbestuurders, schoolleiders of leraren dat aangaf het "eens" of "sterk eens" te zijn met de betreffende stelling in de vragenlijst. Hier zoeken we opnieuw bewust de breedte op en geven we per factor een voorbeeld van het BAO, VO en (V)SO. Ook wisselen we antwoorden af van bestuurders, directeuren en leraren.

Het startpunt per factor verschilt per school. De ene school bevindt zich nog in de basis (bijv. "leraren komen nooit aan professionalisering toe") terwijl een andere school al vergevorderd is (bijv. "school heeft breed netwerk om leraren meest effectieve professionalisering te bieden"). Om deze reden zijn de aanbevelingen voor elk factor 'getrapt': van minst-geavanceerd (eerste niveau) naar meest-geavanceerd (vierde niveau). Alle scholen kunnen dus aan de slag met onderstaande aanbevelingen. Bij de zwakste scholen is er de meeste ruimte voor verbetering, maar ook de beste scholen kunnen op punten nog verder groeien.

⁸⁸ Zie kader voor de beschrijving van de methodologische stappen om tot deze factoren te komen. Noteer dat de resultaten van de kwantitatieve analyses correlatieel zijn. De onderbouwing van elke afzonderlijke factor is gesteund op resultaten uit eerdere studies die een causaal onderzoeksopzet hanteerden. Vertrekkend vanuit deze wetenschappelijke onderbouwing werden factoren bevestigd door middel van een nationale survey, en vervolgens werden de drijvers van kwaliteit blootgelegd in diepgaande gesprekken. Deze drijvers kunnen dus gezien worden als de factoren die het verschil maken tussen ondergemiddelde en bovengemiddelde scholen.

Figuur 3.7

Tien factoren die bovengemiddelde scholen toepassen (1/2)

Factoren	Karakteristieken van bovengemiddeld presterende scholen
A. Continue verbetercultuur	Schoolleiders, leraren en onderwijsassistenten leren wekelijks van en met elkaar om stap voor stap het onderwijs te verbeteren. Denk hierbij aan het bezoeken van lessen, het samen ontwerpen van lessen en het delen van feedback. De nadruk ligt hierbij op het effect van de leraar op het handelen van de leerlingen en niet het handelen van de leraren op zich
B. Richting en verantwoording	Visie is duidelijk gedefinieerd voor schoolbestuur, schoolleiders, leraren en ondersteunend personeel. Visie omvat duidelijke doelen en richting voor continue verbetering. Schoolleiders zijn in staat om deze te vertalen naar implementatieplannen met duidelijke doelen
C. Leiderschappen uitvoering	De organisatie heeft de juiste (leiderschaps)capaciteiten, schaal en cultuur om succesvol te zijn
D. Financiële keuzes	Heldere doelstellingen zijn de drijfveren van financiële keuzes, die transparant zijn voor de hele organisatie en vertaald worden op ieder niveau
E. Schoolklimaat	De cultuur binnen de school ondersteunt leerlingen en medewerkers om het beste uit zichzelf te halen door het creëren van een ordelijke omgeving en het motiveren van leraren en leerlingen om hoge verwachtingen waar te maken
F. Begeleiding en methoden	De school biedt leerlingen ondersteuning en uitdaging op hun eigen niveau met effectieve methoden
G. Digitale oplossingen	Helpen de leerling en de medewerker' aanpassen in 'helpen leerlingen en medewerkers
H. Personeelsbeleid	De school trekt sterke collega's aan, maakt hen nog beter en weet hen vast te houden
I. Professionalisering en vaardigheden	De rolbeschrijving inclusief verantwoordelijkheden wordt voortdurend actueel gehouden en bijgesteld op basis van nieuw gevraagde vaardigheden (bijv. digitale geletterdheid)
J. Ondersteuning van personeel	Schoolbestuurders en schoolleiders zijn voortdurend op de hoogte van de ontwikkeldoelen van alle leerkrachten en overig personeel en deze worden gebruikt als basis voor individuele coaching

Figuur 3.7

Tien factoren die bovengemiddelde scholen toepassen (2/2)



A. Continue verbetercultuur

“Wij denken buiten onze eigen klasdeuren. We praten met elkaar over de inhoud en creëren doorlopende leerlijnen”

— Directeur, bovengemiddelde school A, BAO

“We zijn vorig jaar een initiatief gestart om bij elkaar in de klas te kijken, maar in praktijk vinden we hier nooit de tijd voor”

— Directeur, ondergemiddelde school B, BAO

Een lerende organisatie loont

Bovengemiddeld presterende scholen stellen zich ten doel constant te verbeteren en te vernieuwen. De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen zijn vaak thema's waar scholen al in zekere mate mee bezig zijn. Sommige scholen slagen er echter beter dan andere in om verbeteringen en vernieuwingen met succes in te voeren. Deze scholen hebben vaak meer, kort-cyclischer en formelere processen om als organisatie te blijven leren en zo de onderwijsresultaten te verhogen.

In school A wordt wekelijks een sessie van 90 minuten ingepland om als team na te denken over onderwijsverbeteringen. Deze tijd wordt vrijgemaakt door de schoolleider die het aantal vergaderingen zo beperkt mogelijk houdt. Mededelingen worden per mail verstuurd en niet als lijstje afgelopen tijdens een vergadering.

Leren van en met elkaar als team

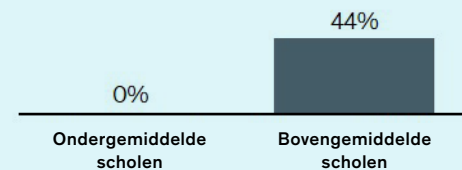
Als één van de belangrijkste punten wordt leren van en met elkaar genoemd. Leraren op zwakkere scholen zeggen vaak dat zij als eilandjes opereren, dat er weinig wordt samengewerkt en er weinig zicht is op hoe collega's onderwijs verzorgen. Beter presterende scholen geven juist aan dat leraren veel met elkaar in contact zijn, bijvoorbeeld door bij elkaar in de klas te kijken en in vaksectieoverleg veelvuldig te praten over onderwijsontwikkeling. Ze hebben een duidelijke methode hoe verbeteringen in te voeren en samen te werken aan verbetering. Ze voelen zich als team verantwoordelijk voor ontwikkeling van leerlingen op hun school, in plaats van individueel.

Tijdens de wekelijkse sessie in school A kunnen leraren ervaringen of ideeën voorstellen die dan als groep besproken worden. Leraren die geïnteresseerd zijn in het voorstel kunnen dan een les volgen bij een collega, of geven de les samen in een gecombineerde klas. Om dit mogelijk maken worden de roosters op elkaar afgestemd, waarbij de administratie-afdeling ondersteuning biedt vanuit het schoolbestuur.

Effectief samenwerken als team gaat gepaard met een open en positieve leercultuur. Leraren op deze scholen geven elkaar structureel feedback en bespreken zo wat er goed gaat en wat er beter kan. Directeuren die feedback geven tussen leraren aanmoedigen, geven aan dat de sfeer opener en vrijer is dan wanneer alleen een directeur of bestuurder het gesprek met leraren aangaat. Daarnaast maken deze scholen ook meer gebruik van formatieve evaluatie en data. Niet alleen maken ze hiermee inzichtelijk wat de voortgang is van leerlingen, maar er wordt met en tussen leraren over gesproken, om nieuwe doelen te stellen en interventies te ontwerpen.

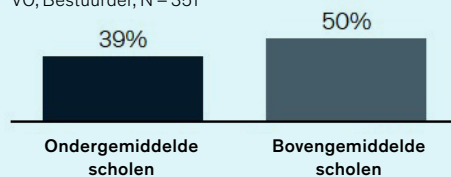
De school heeft specifieke manieren om samenwerking tussen leraren te bevorderen

(bijv. scrum of peer review), (V)SO, Directeur, N=29



Initiatieven genomen ter bevordering van samenwerking tussen leraren, met zichtbare verbetering

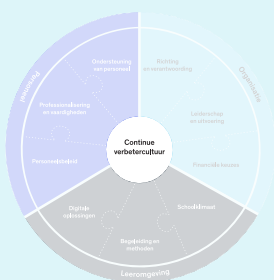
VO, Bestuurder, N = 351



Een groep leraren op bovengemiddelde school C gaf bijvoorbeeld aan elkaar te coachen en in te springen als een van hen te maken heeft met een ingewikkelde klas. Daarnaast worden er, vaak in samenspraak met het team, duidelijke afspraken gemaakt over wat een goede les is en wat er van leraren verwacht wordt. Heldere afspraken maken over wat een goede les is, betekent namelijk ook dat je leraren kunt coachen als ze die niet kunnen waarmaken.

Verbetering en vernieuwing stimuleren

Scholen met een lerende organisatie hebben duidelijkere processen waarin ze aansturen op verbetering en vernieuwing. Deze verbetering wordt opgevolgd op basis van meetbare uitkomsten die als team worden overeengekomen. Deze cultuur van meten en bespreken maakt het makkelijker om de daadwerkelijke effecten van interventies op de onderwijsresultaten zichtbaar te maken.



“Je moet een open cultuur creëren in je school. Bij ons op school leren leraren elke dag van en met elkaar”

– Directeur, bovengemiddelde school (V)SO

Zo werkt school D bewust evidence-based door wetenschappelijke inzichten leidend te laten zijn in hun onderwijsconcept. Nieuwe lesmethoden worden getoetst aan de onderwijsvisie en er wordt gekeken naar hoe ze passen bij de leerlingenpopulatie. Deze evaluatie gebeurt op basis van een bevraging per trimester bij alle leerlingen en leraren. Door te experimenteren met verschillende lesmethoden en te evalueren, worden de doelstellingen van het schoolplan sneller en ruimer behaald.

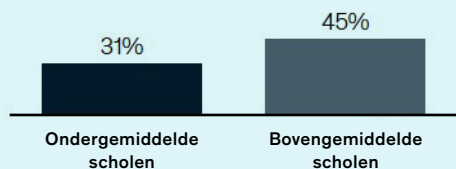
Zowel directeuren als leraren geven aan dat door zelf de regie te nemen ze zelf beter nadenken wat goed lesgeven inhoudt en hoe zij hun eigen onderwijs kunnen verbeteren. Leraren beamen dat dit doorwerkt in hun motivatie en betrokkenheid bij de school. Hoewel veel scholen het begrip eigenaarschap noemen, slagen sommige er beter in dan andere om ook een cultuur van eigenaarschap te creëren.

In school E krijgen leraren zeggenschap over de grootte en de inzet van het onderwijsbudget. Zo wordt bijvoorbeeld gezamenlijk bepaald welke innovaties worden aangekocht en welke opleidingen gevolgd worden. Daarnaast krijgen leraren ook meer verantwoordelijkheid bij de teamvergaderingen. Verschillende taken worden toegewezen aan kleinere groepjes leraren, zodat niet alle onderwerpen gezamenlijk besproken hoeven te worden.

Een continue verbetercultuur hoeft niet op te houden bij de muren van de school. De beste schoolbesturen zorgen voor een lerende cultuur in de hele organisatie, waarbij verschillende scholen binnen het bestuur voortdurend met elkaar samenwerken en van elkaar blijven leren. Hierbij kan uiteraard ook worden samengewerkt met externe partijen of andere scholen.

Samenwerking met scholen van andere schoolbesturen is een effectieve manier geweest om onderwijsaanbod te verbeteren of te verbreden

B AO, Directeur, N=161



“Wij meten periodiek leerlingtevredenheid. De uitkomsten verwerken we dan in ons schoolplan met SMART geformuleerde doelen”

– Directeur, bovengemiddelde school D, VO

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

- 1. Creëer tijd en structuur** waarin medewerkers kortcyclisch en effectief kunnen samenwerken om te verbeteren (maak bijv. tijd vrij door alternatieve organisatie van lessenschema's)

Bestuur, schoolleider en leraren



- 2. Geef het goede voorbeeld** – vraag feedback van en geef feedback aan eigen leidinggeven. Creëer behapbare initiatieven om de school te verbeteren en betrek medewerkers hier actief in.

Bestuur, schoolleider en leraren



- 3. Verbreed het draagvlak:** zorg ervoor dat de cultuur in de school zich richt op het continu verbeteren. Selecteer thema's en meet en bespreek de resultaten wekelijks, betrek leraren zoveel mogelijk en mobiliseer hiervoor **veranderambassadeurs**

Schoolleider en leraren



- 4. Ontwikkel vaardigheden om continu samen te blijven meten en verbeteren** (bijv. verzamel feedback van ouders en leerlingen, formatieve evaluatie, analyseer data, werk evidence-based)

Bestuur, schoolleider en leraren

Bij een continue verbetercultuur hoort ook het leren van en met externe organisaties. **Interne én externe samenwerking** is van centraal belang om op alle factoren de volledige potentie waar te maken

B. Richting en verantwoording

Organisatie

“Ik heb een hele duidelijke visie op goed onderwijs en die breng ik over op mijn leerkrachten. Wij gaan terug naar de basis: wat moeten kinderen leren? En dat gaan we goed geven! Heel veel leuke extra projecten doen we niet. Dan verlies je focus, en leerkrachten worden er gek van”

— Directeur, bovengemiddelde school A, BAO

Een gedragen visie geeft richting aan de hele organisatie

Een visie beschrijft wat “goed onderwijs” betekent voor de school en waar de school op inzet om dit te behalen. Daarbij kan een school ingaan op zowel de inhoudelijke invulling van het onderwijs, als op de omgeving die het wil creëren om deze resultaten te behalen. Scholen zonder een duidelijke visie lijken vaker mee te bewegen met trends in het onderwijs, veel moeite te steken in extracurriculaire projecten, en/of vaak te participeren in pilots.

School A besteedt in haar visie voornamelijk aandacht aan de primaire processen: onderwijsresultaten van de kernvakken verhogen door instructiemodellen te verbeteren.

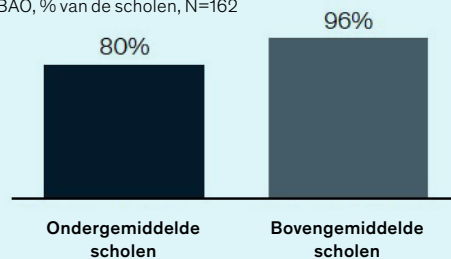
Een goede visie werkt door tot in de klas

Ongeacht de inhoud van de visie is de effectiviteit ervan afhankelijk van hoe duidelijk deze wordt opgesteld en de afspraken die hierover worden gemaakt.

Tijdens verschillende verdiepende gesprekken met leraren bleef de beschrijving van de visie vaak vaag of was deze zelfs totaal onbekend. Opvallend is dat in deze scholen de visie wel bekend was bij de schoolleider en bestuurder. De gedragenheid ontbrak.

Leraren vinden de missie en/of visie van de school belangrijk

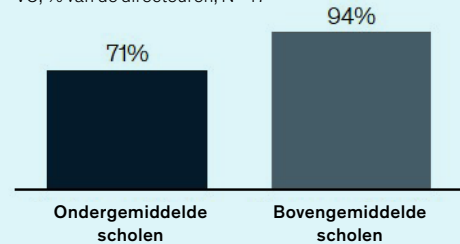
BAO, % van de scholen, N=162



Een hogere gedragenheid van de visie gaat samen met hogere onderwijsresultaten. Een mogelijke aanpak is leraren actief betrekken bij het opstellen van de visie en doelstellingen. In andere scholen⁸⁹ worden de pijlers van de visie eerst ontwikkeld door het bestuur en de directie, en worden ze vervolgens uitvoerig gecommuniceerd naar de leraren. Bij beide soorten van visieontwikkeling leeft een meer coherent beeld over goed onderwijs, wat zowel leraren als leerlingen meer structuur en regelmaat geeft. Zo'n concrete, gedeelde vertaling van een visie naar de dagelijkse praktijk maakt het ook beter mogelijk om de voortgang te meten en evalueren. Het simpelweg hebben van een visie en deze vertalen op alle niveaus binnen het bestuur en de scholen is onvoldoende. Om waarde toe te voegen moet deze concreet worden vertaald in implementatieplannen, met daarin besloten heldere doelen waarop kan worden gestuurd.

Directeur geeft aan dat een helder geformuleerde visie en/of missie de basis vormt voor beslissingen

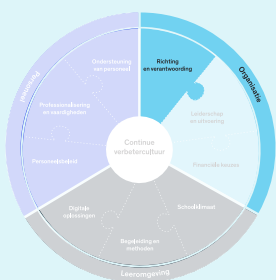
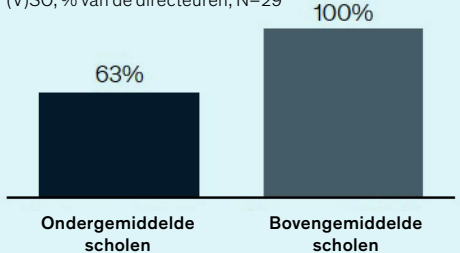
VO, % van de directeuren, N=47



In School B werd de visie uitvoerig gecommuniceerd binnen en buiten de school en kwam deze tot stand tijdens een tweedaagse bespreking met alle leraren. Hierbij werd eerst een visie geformuleerd voor de school en werden vervolgens doelstellingen geformuleerd die bepalend waren voor het realiseren van de visie. Hierdoor wordt de visie gedragen bij het onderwijsteam en is er duidelijkheid naar de ouders.

Directeur rapporteert meerdere keren per jaar aan het bestuur over voortgang strategische doelstellingen

(V)SO, % van de directeuren, N=29



⁸⁹ Deze aanpak werd met name vaker geobserveerd in besturen met meerdere scholen. De basis van de visie werd dan gelegd op het niveau van het bestuur, waarna scholen deze overkoepelende visie vertaalden naar de lokale context en prioriteiten.

“De directeur heeft echt een visie op het onderwijs en wil ergens naartoe met de school. Dat zorgt voor een positieve cultuur van continu ontwikkelen”

— Leraar, bovengemiddelde school B, BAO

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. **Definieer de visie en ambitie voor het bestuur en voor de school.** Betrek hierin leraren en andere medewerkers. Indien veel verschillende ambities aanwezig zijn, breng focus en prioritering aan.

Bestuurder en schoolleider



2. **Vertaal de visie en ambitie in samenspraak met schoolleiders, leraren en ouders naar meetbare doelstellingen** op bestuurs- en schoolniveau voor de komende drie tot vijf jaar. Zorg dat de strategie relevant is voor iedereen in de organisatie en stem de allocatie van middelen op de strategie af.

Bestuur, schoolleider en leraren



3. Vertaal de gezamenlijke strategie naar **concrete jaar- en kwartaalplannen en manieren waarop de verschillende rollen in de school hieraan bij kunnen dragen.** Zorg bijvoorbeeld voor een duidelijke communicatie met concrete acties die leraren in de klas kunnen uitvoeren. Gebruik de plannen als toetsingskader bij het maken van beslissingen gedurende het jaar.

Bestuur, schoolleider en leraren



4. **Meet de voortgang van de strategie regelmatig en stuur bij waar nodig.** Toets regelmatig de veranderingen die gemerkt worden door schoolleiders, leraren en ouders. Gebruik zoveel mogelijk outputgerichte meetinstrumenten gebaseerd op bijvoorbeeld: de resultaten van leerlingen, oordeel van Inspectie en/of tevredenheid van medewerkers

Bestuur, schoolleider en leraren

C. Leiderschap en uitvoering

Organisatie

De kwaliteit van directeuren is cruciaal voor hogere onderwijsresultaten

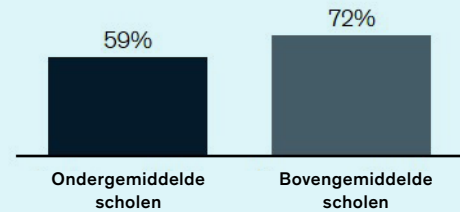
De meerderheid van de gesprekspartners geeft aan dat de kwaliteit van de schooldirecteur het belangrijkste is voor het verschil tussen goede en minder goede scholen. Volgens bestuurders, directeuren en leraren heeft een goede directeur zowel sterke onderwijskundige capaciteiten als kennis over de bedrijfsvoering. Zo iemand weet enerzijds wat van belang is om een goede les te kunnen geven en kan anderzijds leraren coachen en de visie vertalen naar concrete doelstellingen.

“De kwaliteit van de directeur is essentieel. Je aannamebeleid moet daarom streng zijn. Van een Fiatje 500 kun je immers helaas geen BMW maken”

— Bestuurder, groot bestuur A, BAO

Bestuur geeft aan voldoende tijd beschikbaar te hebben voor goed onderwijsbeleid,

VO, bestuur, N = 374

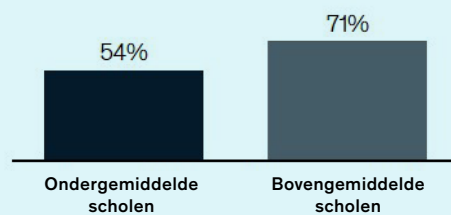


Schoolbestuur A stuurt op verschillende manieren op de kwaliteit van directeuren. Er bestaat een duidelijk beschrijving van de competenties die vereist worden van schoolleiders. Er vinden maandelijks gesprekken plaats tussen het schoolbestuur en de directeur, waarbij wordt ingegaan op de onderwijsresultaten en de financiën. Ook biedt het schoolbestuur ondersteuning aan schoolleiders om zijn of haar capaciteiten continu te ontwikkelen. Het ontwikkelingstraject is dan afhankelijk van evaluatiegesprekken met het bestuur, op basis van feedback door leraren en ondersteunend personeel.

Het vinden van een goede directeur is voor sommige scholen lastig, juist omdat er zoveel verschillende vaardigheden worden verwacht. Verschillende bestuurders geven aan dat het soms schort aan de bedrijfskundige vaardigheden, mede doordat directeuren vaak doorstromen vanuit het onderwijs en daarom geen bedrijfskundige achtergrond hebben.

School heeft een leiderschapsmodel met duidelijk gedefinieerde leiderschapsrollen

BAO, N = 187



Ook verder in de organisatie is goed leiderschap van groot belang

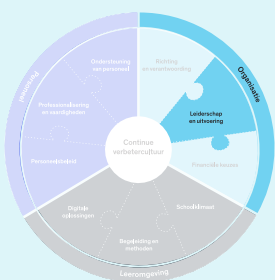
In veel scholen is de directeur/schoolleider niet de enige met leidinggevende taken. Zeker in grotere scholen is er vaak sprake van “mid-denmanagement”: teamleiders, bouwcoördinatoren, sectieleiders, etc. Goede schoolleiders zorgen ervoor dat verantwoordelijkheden duidelijk en op het juiste niveau in de organisatie worden belegd, waardoor de organisatie efficiënt werkt en de medewerkerstevredenheid wordt verhoogd. Daarnaast is ook een goed functionerende medezeggenschapsraad

(MR) belangrijk voor een effectieve combinatie van leiderschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen een school.

Schaalvergroting biedt potentie om de ondersteuning te verbeteren

Grotere schoolbesturen geven aan dat hun schaalgrootte ervoor zorgt dat bepaalde uitgaven efficiënter worden besteed. Hierdoor houden scholen meer geld over voor het vergroten van onderwijsresultaten. Daarnaast wordt de schoolleider ontheven van administratieve taken en kan deze tijd besteed worden aan het aansturen en coachen van onderwijsteams.

Schoolbestuur B heeft na een denkoefening met alle schoolleiders besloten om verschillende diensten centraal te organiseren. De dienstverlening is hierdoor beter en goedkoper per school. Hierdoor kunnen experts in dienst genomen worden die technische dossiers behandelen (bijv. huisvesting). Er is bewust gekozen om ondersteunende diensten te centraliseren



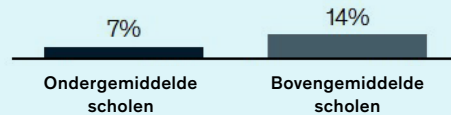
“Wij besteden 8% van onze uitgaven overkoepelend. Geld moet niet alleen naar de docent, we kunnen een deel van het geld juist veel effectiever hier inzetten”

— Bestuurder, groot bestuur B, SO

(P&O, financiën, ICT en administratieve ondersteuning), terwijl het pedagogisch beleid steeds op het niveau van de school wordt bepaald. Leraren geven aan beter ondersteund te worden en ervaren hierdoor een lagere werkdruk.

Percentage van de tijd besteed aan het aansturen van middenmanagement, team- en afdelingsleiders

(% van de tijd als directeur per week), (V)SO, N = 28



verwikkeld raken in een concurrentiestrijd: alle scholen willen blijven bestaan, maar door leerlingenkrimp in de regio kan dit niet op een efficiënte manier. Dit leidt onder andere tot te grote, inefficiënt gebruikte schoolgebouwen, relatief hoge personeelslasten en uiteindelijk ook verlaging van de onderwijskwaliteit. Verschillende respondenten geven aan dat de urgentie ontbreekt om tot samenwerking over te gaan, aangezien de huidige structuur van bekostiging kleine scholen in stand houdt.

In scholen C en D, beide bovengemiddelde scholen, worden de conciërge en het schoolgebouw gedeeld. Ook zijn er verschillende samenwerkingen tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs, waarbij expertise wordt uitgewisseld tussen leraren van het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs. Dit zorgt ervoor dat leraren beter kunnen omgaan met leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en sneller kunnen signaleren wanneer regulier onderwijs niet meer voldoet voor een kind.

Ook zien veel besturen kansen voor meer samenwerking tussen scholen

Grote en kleine besturen zijn het met elkaar eens dat door meer samen te werken middelen efficiënter kunnen worden ingezet. Veel bestuurders weten in hun regio echter ook scholen te benoemen waar samenwerking nog niet goed van de grond komt. In de praktijk lijken besturen weinig geneigd om met elkaar samen te werken. Dit geldt vooral voor scholen met verschillende denominaties, mede door de historische indeling. Gevolg hiervan is dat scholen

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Baseer het functieprofiel van schoolleiders op **zowel pedagogische visie als bedrijfskundige- en leiderschapscompetenties**. **Evalueer schoolleiders** regelmatig en benut daarbij verschillende perspectieven (bijv. elke zes maanden op basis van input van bestuur, leraren en ouders)

Bestuur



2. Maak tijd vrij voor **onderwijskundig leiderschap** dat het dagelijkse “brandjes blussen” overstijgt, bijv. voor het evalueren van het curriculum. Hierbij kan een duidelijke taakverdeling met bijvoorbeeld teamleiders en adjunct-directeuren helpen.

Bestuur, schoolleider en leraren



3. Investeer in het voortdurend ontwikkelen van leiderschapsvaardigheden: **wissel ervaringen uit buiten de eigen organisatie en volg leiderschapstrainingen**. Laat dit aansluiten bij de strategische doelen voor de school

Bestuur, schoolleider en leraren



4. **Professionaliseer ondersteunende diensten bovenschools** (bijv. conciërge, ICT en administratie) om leraren zoveel mogelijk te ontlasten en om schoolleiders meer tijd aan onderwijskundig leiderschap te laten besteden. Kleine schoolbesturen kunnen dit doen in samenwerking met andere schoolbesturen.

Bestuur en schoolleider

D. Financiële keuzes

Organisatie

“Wij werken met andere besturen samen in een inkoop-coöperatie. Dat zouden meer besturen moeten doen”

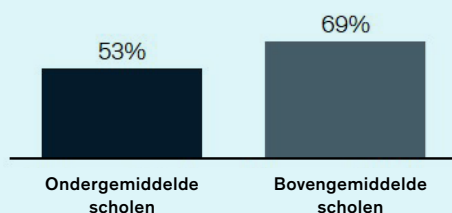
— Bestuurder A, BAO

Scholen ervaren weinig financiële speelruimte

Het belang van doelmatige financiële keuzes is duidelijk: het feit dat veel scholen de bekostiging ontoereikend vinden, maakt dat hun keuzes nog zorgvuldiger moeten worden gemaakt. Om ruimte te creëren op de ene kostenpost, is een bezuiniging elders nodig. Scholen geven aan dat zij veel vaste kosten hebben, met name voor personeel en huisvesting. Desalniettemin zijn er verschillende redenen waarom sommige scholen meer financiële ruimte ervaren dan andere. Een belangrijke factor hierbij is de manier waarop middelen verdeeld worden vanuit het bestuur naar de scholen. De meeste besturen lijken dit te doen op basis van leerlingenaantallen en baseren zich op de BRIN-bekostiging, terwijl andere een solidariteitsprincipe hanteren. Dit principe kan bestaan om zeer kleine scholen open te houden, of om scholen met overwegend leerlingen van niet-westerse achtergrond extra te ondersteunen.

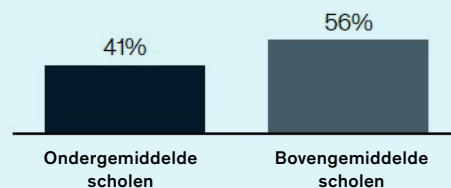
Bestuur heeft voldoende tijd beschikbaar (intern of door inhuur) voor een goed financieel beleid

(V)SO, N = 216



Scholen en schoolbesturen hebben gelijke betrokkenheid in financieel beleid

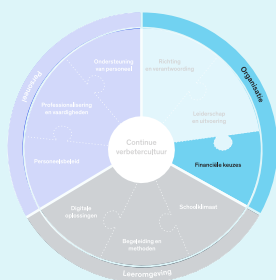
VO, directeur, N = 45



Onderwijskundige en financiële expertise zijn beide nodig om doelmatige keuzes te kunnen maken

Bij het maken van een goed financieel beleid zien de meeste financieel medewerkers een zo groot mogelijke rol weggelegd voor de directeur. Directeuren weten immers het beste welke uitdagingen er spelen op de school en welke onderwijskundige doelstellingen de school zich heeft gesteld. Wanneer financiële kennis ontbreekt bij de schoolleider resulteert dit in ondoelmatige bestedingen.

Financieel medewerkers in schoolbestuur B wijzen op de beperkte financiële kennis van de directeur als belangrijke reden waarom er weinig grip is op de financiën van school B. De directeur weet niet waar het geld precies heen gaat, koppelt financiën niet duidelijk aan beleid en houdt te weinig rekening met financiële ontwikkelingen op de lange termijn. Tegelijkertijd geeft de directeur aan dat er weinig ondersteuning is vanuit het bestuur en dat er onvoldoende samenwerking is om een gezond financieel beleid te kunnen voeren.



“Wij hebben enkele jaren financiële problemen gekend omdat onze directeur te veel had ingezet in de formatie. Dit was het gevolg van weinig financiële kennis”

— MR-lid,
ondergemiddelde school B, BAO

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Creëer transparantie op bestuurs- en schoolniveau door in kaart te brengen **hoeveel middelen** beschikbaar zijn, hoe die uitgegeven worden en **wie verantwoordelijk** is (bijv. inzage in verdeling middelen tussen scholen van een bestuur)

Bestuur en schoolleider



2. Verdeel de **beschikbare middelen op basis van de meetbare doelstelling van de schoolstrategie** (bijv. een vijfjarenplan met investeringen en uitgaven per jaar)

Bestuur en schoolleider



3. **Professionaliseer het financieel beleid op bestuursniveau** om beschikbare middelen zo effectief mogelijk te verkrijgen en te benutten (bijv. door gezamenlijke inkoop en aanvraag subsidies)

Bestuur (financieel medewerker)



4. Evalueer alle bestedingen kritisch op basis van **bewezen impact op de geformuleerde doelstellingen** en stuur bij waar nodig. Vergelijk uitgaven met andere scholen in de regio om doelmatige bestedingen te identificeren

Bestuur (financieel medewerker) en schoolleider

E. Schoolklimaat

Leeromgeving

“Ik ben als leraar altijd een kwartier van tevoren in de klas zodat ik alles klaar heb om de leerlingen in volledige rust te kunnen ontvangen”

— Leraar, bovengemiddelde school A, BAO

“Dit schoolgebouw is vrij nieuw. Bij de bouw is rekening gehouden met ons onderwijsconcept. Dat is goed voor de leeromgeving”

— Leraar, bovengemiddelde school B, VO

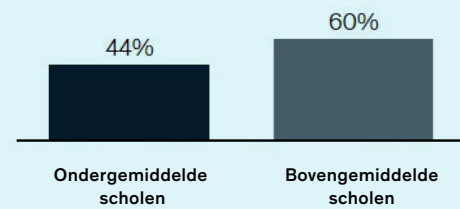
Rust en een veilige omgeving beïnvloeden het onderwijs

Verscheidende leraren geven aan dat de omgeving op school een belangrijke randvoorwaarde is voor goed onderwijs. Binnen het speciaal onderwijs komt dit nog sterker naar voren, omdat de doelgroep daar nog meer gebaat is bij een prikkelarme en comfortabele omgeving.

School A onderging een positieve transformatie van het schoolklimaat sinds de komst van een nieuwe schoolleider in 2017. Samen met de MR werd door het onderwijsteam een gedragscode opgesteld, die werd gedeeld met alle ouders en duidelijk zichtbaar werd gemaakt in de klaslokalen. Hierdoor werd het voor leraren duidelijk wat te doen bij afwijkend gedrag, en wisten de leerlingen wat wel en wat niet kon en wat de mogelijke consequenties die hieraan verbonden waren (zowel positief als negatief).

Het lukt de leraar om een veilig leerklimaat te creëren voor alle leerlingen

(V)SO, Leraar, N = 29



De betrokkenheid van ouders is cruciaal om een stimulerende omgeving te creëren. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat dit met name van groot belang is in het BAO en het SO. Ouders kunnen betrokken worden bij buitenschoolse activiteiten, klusjes op school, en zelfs bij gedragsproblemen van leerlingen. De korte lijn tussen de school en ouders verbetert het schoolklimaat voor alle leerlingen en vermindert de werklust voor leraren (bijv. minder individuele communicatie naar ouders, omdat deze beter op de hoogte zijn van de activiteiten op school).

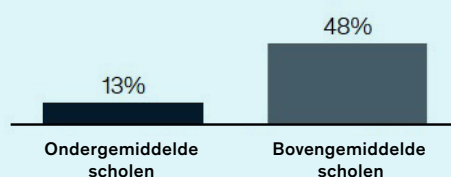
De inrichting van het gebouw kan flexibiliteit in onderwijs bieden

Veel scholen geven aan dat de staat van hun gebouw verslechterd is in de afgelopen jaren. Schoolleiders en bestuurders schrijven dit toe aan een ontoereikende materiële bekostiging, en aan het feit dat gemeenten te weinig geld vrijmaken voor renovatie van de scholen.

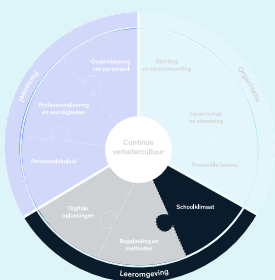
Hoewel de staat van het gebouw niet volledig in de handen van de school zelf ligt, zijn er per school duidelijke verschillen in de prioritering van het onderwerp. Voor sommige besturen en directeuren is het gebouw het eerste waarop bespaard wordt, andere maken een uitgebreid onderhoudsplan om de school er netjes en verzorgd uit te laten zien.

Creëren van een ordelijke omgeving is een prioriteit

BAO, Directeur, N = 198



School B hanteert “klasdoorbrekend rekenen”, wat mogelijk gemaakt wordt door een schoolontwerp waarbij de klassen flexibel gecombineerd kunnen worden. Daarnaast zijn er specifieke ruimtes voorzien voor “time-out” waar kinderen heen kunnen die de les al te zeer verstoren. Deze kinderen worden dan opgevangen door een onderwijsassistent, of een intern begeleider.



Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Meet de ervaring van leraren, ouders en leerlingen om het ervaren **schoolklimaat in kaart te brengen** (bijv. met behulp van vragenlijsten en interviews)

Bestuur en schoolleider



2. Start initiatieven voor een **ordelijke omgeving** in de klas en op school (bijv. duidelijke afspraken met leerlingen en ouders, eenduidig protocol voor leerlingen die afspraken niet naleven, versterken pestprotocol, extra begeleiding van leerlingen met gedragsproblemen)

Schoolleider en leraren



3. **Vier successen** van leraren en leerlingen en stimuleer een klimaat van positieve feedback

Bestuur, schoolleider en leraren



4. Stimuleer een cultuur van **hoge verwachtingen voor alle leerlingen** (bijv. door succesverhalen van oud-leerlingen te delen)

Bestuur, schoolleider en leraren

Interventies op **stelselniveau** kunnen nodig zijn om de **kwaliteit van huisvesting** te waarborgen als randvoorwaarde voor een positief schoolklimaat

F. Begeleiding en methoden

Leeromgeving

“Maatwerk voor leerlingen, kinderen op hun eigen niveau lesgeven, dat heeft onze hoogste prioriteit”

— Directeur, bovengemiddelde school A, BAO

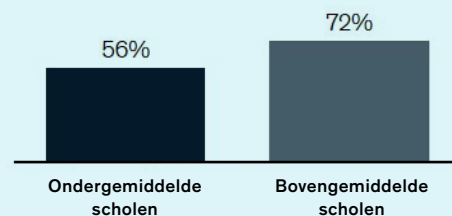
Maatwerk en methodes zijn van belang om effectief onderwijs te kunnen bieden

Verschillende bovengemiddeld presterende scholen geven aan dat ze effectief onderwijs bieden door goed aan te sluiten op de leerbehoeften van de individuele leerling. Zeker in het basisonderwijs, waar de niveaus en leerbehoeften van leerlingen sterk uiteen kunnen lopen, is dit van groot belang. Dit blijft echter een uitdaging voor scholen. Scholen in basis- en voortgezet onderwijs geven aan dat zij, mede door de introductie van passend onderwijs, meer moeite moeten doen om iedere leerling op niveau te kunnen bedienen. Hierbij blijven vaak de sterkste leerlingen achter, terwijl de zwakkere leerlingen extra begeleiding krijgen. In het speciaal onderwijs ervaren scholen ook meer urgentie, omdat leerlingen vaker (te) laat bij hen instromen, wat relatief veel extra ondersteuning vraagt.

De mate waarin scholen begeleiding kunnen bieden aan alle leerlingen hangt af van de leerlingenpopulatie (deze dicteert het aantal benodigde “handen in de klas”), maar ook de creativiteit waarmee onderwijsteams methodes hanteren om het meeste uit elk kind te halen. Verschillende leraren geven aan dat alleen al de ontwikkeling van een onderwijsconcept dat alle leerlingen uitdaagt ervoor zorgde dat ze als team beter leerden differentiëren.

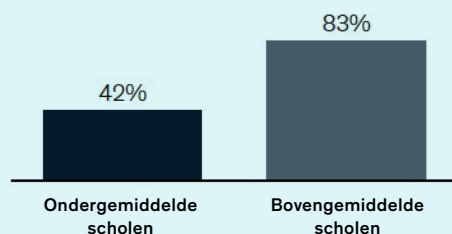
Bestuur geeft aan dat de didactische aanpak effectief is om doelstellingen te bereiken

VO, Bestuurder, N = 370



Leraren weten welke specifieke behoeftes elke leerling heeft

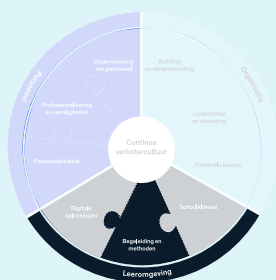
BAO, Directeur, N=199



School A werkt klasdoorbrekend voor rekenen, waarmee ze leerlingen makkelijker op leerbehoeften kunnen aanspreken, in plaats van op leeftijd of klas. Hierbij zijn leerlingen meer eigenaar van hun eigen leerproces. De schoolleider paste het uurrooster aan waardoor dit mogelijk werd. Leerlingen en leraren werden na drie maanden gevraagd naar hun ervaringen. Op basis van de positieve reacties werd gekozen om de methode te behouden en uit te breiden naar verschillende scholen onder hetzelfde bestuur.

In School B worden leerlingen in het VO uitgedaagd door middel van projecten. Tijdens de projecturen denken leerlingen mee over hun leerdoelen en begeleiden leerlingen elkaar om achterstanden weg te werken. De verhoogde motivatie van leerlingen werd ook teruggezien in andere lessen, waardoor de onderwijsresultaten zichtbaar zijn verbeterd.

Effectiever(e) onderwijs(methoden) kunnen bieden vereist inzicht en aanpassingen, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het vraagt niet alleen inzet van een lerarenteam, maar ook expertise en benodigde les- en toetsmethoden. Daarnaast moeten leraren in staat zijn de benodigde analyses te maken en daar hun lesplan op aan te passen. Daarbij kunnen scholen – nog meer dan nu gebeurt – van elkaar leren op dit vlak.



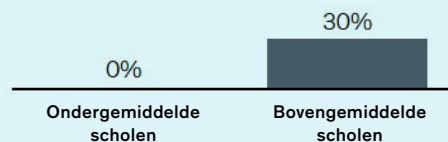
“Iedere leerling op zijn of haar eigen niveau uitdagen, dat is waar het vak als leraar voor mij over gaat”

— Leraar,
bovengemiddelde school B, BAO

School B gebruikt formatieve toetsing om beter in verschillende leerbehoeften te voorzien. Hierbij staat het gebruik van data centraal. In samenwerking met een IT-ontwikkelaar werden dashboards gecreëerd om de resultaten van leerlingen weer te geven en opvallende veranderingen te melden. Leraren werden vervolgens getraind om deze tools doelmatig in te zetten om de behoeften van leerlingen in kaart te brengen. De gegevens worden wekelijks geanalyseerd en als input gebruikt bij het overleg tussen leraren.

Leraren hebben het gevoel dat zij iedere leerling helpen het volledige potentieel waar te maken

(V)SO, Leraar, N=30



Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Kies en evalueer de didactische en pedagogische aanpak op basis van de doelstellingen van de school, in dialoog met leraren en leerlingen. Onderzoek de benodigde randvoorwaarden voor succes, zoals klassenondersteuning, specifieke methoden en doorlopende leerlijnen

Schoolleider en leraren



2. Introduceer de principes van formatieve evaluatie, waarin leerlingen zichzelf ontwikkelen op hun eigen niveau door doelgericht onderwijs (i.p.v. toetsgericht); bied leraren training en coaching aan om formatieve evaluatie effectief in te zetten

Schoolleider en leraren



3. Werk samen met andere scholen en organisaties om onderling expertise te delen op het vlak van didactiek en pedagogiek (bijv. uitwisseling leraren tussen scholen)

Bestuur, schoolleider en leraren

G. Digitale oplossingen

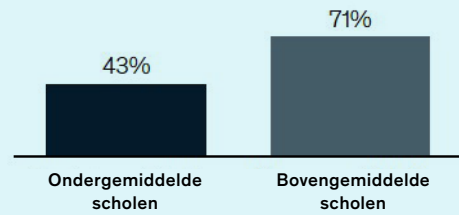
Leeromgeving

Digitale middelen zijn het effectiefst wanneer ze hand in hand gaan met digitale lesmethodes

De meerderheid van de onderzochte scholen is positief over de toegevoegde waarde van digitale middelen in en rondom de les, met name in het basisonderwijs. Onderzoek toont aan dat het grootste potentieel van digitale oplossingen ligt bij administratieve taken van leraren zoals lesvoorbereidingen (bijv. aangepaste oefeningen voor verschillende leerlingen) en verbeterwerk.⁹⁰ In de verdiepende gesprekken bleek dan ook dat bovengemiddelde scholen digitale middelen inzetten om de leraar vrij te spelen. Scholen die digitale middelen effectief inzetten investeren niet alleen in ICT-faciliteiten (zoals laptops en digiborden), maar ook in digitale lesmethodes. Dit maakt dat laptops of tablets geen “boek achter glas” zijn, maar toegevoegde waarde hebben ten opzichte van bestaande hulpmiddelen en methoden.

Er zijn waarneembare verbeteringen in onderwijskwaliteit door digitalisering,

BAO, Directeur, N = 186



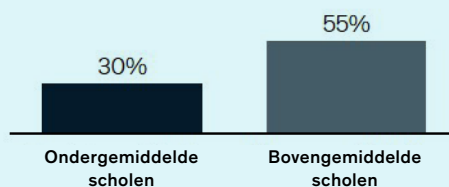
“Wij hebben eerst met elkaar bedacht wat we precies met digitalisering willen bereiken, en hebben daarna gerichte keuzes gemaakt die aansloten op onze onderwijsvisie”

— Leraar, bovengemiddelde school A, BAO

School A introduceerde het gebruik van Snappet in de klas om alle leerlingen uit te dagen, zonder dat leraren lesvoorbereidingen hoefden te differentiëren. De algemene lesvoorbereiding dient als basis voor alle leerlingen. Het oefenen van de leerstof gebeurt vervolgens met de iPad, waardoor correcties door de leraar niet meer nodig zijn. De hierdoor vrijgespeelde tijd wordt door de leraar besteedt aan bijkomende uitleg voor leerlingen die dit nodig hebben.

Leraren hebben voldoende digitale oplossingen om werk zo effectief mogelijk te doen

BAO, Leraren, N = 162

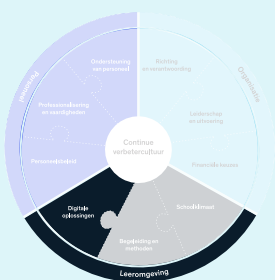


Digitale oplossingen zijn zo goed als de leraar die ze toepast

Waar veel scholen simpelweg digitaliseren uit de noodzaak “om niet achter te blijven”, maken bovengemiddelde scholen bewuste keuzes over welke digitale middelen goed aansluiten bij hun visie en doelgroep. Hierdoor benutten zij het potentieel van digitalisering maximaal. Digitalisering ondersteunt dan de onderwijsvisie en is geen doel op zichzelf.

Daarnaast is het opleiden en betrekken van leraren van belang voor de effectiviteit. Op veel scholen is een groot deel van de leraren

nog terughoudend ten aanzien van het gebruik van digitale middelen. Op scholen waar leraren actief worden getraind en mogen meebeslissen over welke digitale middelen aangeschaft worden, neemt de effectiviteit toe.



⁹⁰ How artificial intelligence will impact K-12 teachers (McKinsey, 2020)

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Formuleer een **strategie m.b.t. digitale oplossingen**, waarbij ook de eindgebruiker (bijv. leraar, leerling, financieel medewerker) betrokken wordt. Zorg voor centrale inkoop. Indien eigen digitale oplossingen ontwikkeld worden, waarborg dan de schaalbaarheid hiervan en begin met oplossingen die al bewezen effectief zijn in andere scholen of voor vergelijkbare toepassingen

Bestuur en schoolleider



2. Laat leraren en schoolleiders digitale oplossingen **naar de eigen les vertalen**. Zorg ervoor dat de **randvoorwaarden voor succesvolle inzet** in de klas op orde zijn (zoals werkende wifi en iemand die helpt bij vragen en problemen)

Bestuur, schoolleider en leraren



3. Bied **leraren training en coaching** aan hoe digitale middelen effectief in te zetten

Bestuur, schoolleider en leraren



4. Wissel ervaringen uit binnen en buiten de school (bijv. meetups) **om de effectiviteit van digitale middelen te verhogen**. Evalueer de strategie regelmatig en pas deze waar nodig aan.

Bestuur, schoolleider en leraren

Digitale oplossingen zijn zo goed als de leraar die ze toepast. Een matige leraar met een digitaal middel geeft niet automatisch een goede les. Digitale oplossingen zijn (nog) niet een bewezen formule om onderwijsresultaten te verhogen.

H. Personeelsbeleid

Personeel

Ook op schoolniveau kan het lerarentekort geadresseerd worden

In heel Nederland, maar zeker in de Randstad, blijft het aantrekken en behouden van goed personeel een enorme uitdaging voor scholen. Voor het primair onderwijs is dit een groter probleem dan voor het voortgezet onderwijs. Het lerarentekort zet druk op de onderwijsresultaten van scholen. De hoge werkdruk heeft daarnaast een hoog ziekteverzuim en veel uitstroom tot gevolg. Doordat ziekteverzuim en uitstroom de druk op de resterende leraren verder vergroot, ontstaat een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is.

Tot op zekere hoogte ligt het oplossen van het lerarentekort buiten de macht van scholen. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende verdiepende gesprekken dat deze impact op school beperkt kan blijven middels een doordacht personeelsbeleid. Scholen met succesvol personeelsbeleid weten goede (startende) leraren beter te begeleiden, uit te dagen en te behouden.

Hoewel het belang breed erkend wordt, werken opvallend weinig scholen met geformaliseerde trajecten zoals een buddy-systeem om beginnende leraren te ondersteunen en te behouden. Veel scholen geven aan dat de lerarenopleiding hun studenten niet goed voorbereidt op wat hen voor de klas te wachten staat. Hierdoor stromen er te veel beginnende leraren vrij snel weer uit het onderwijs en weten scholen ze niet vast te houden.

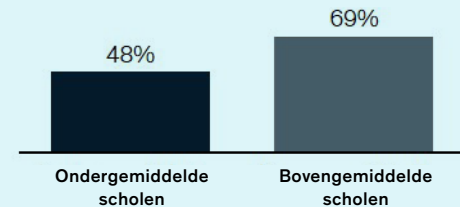
“We hebben een overeenkomst met de lokale pabo waarbinnen we startende leraren opleiden. Hierdoor wordt de stap naar onze school kleiner voor starters”

— Directeur, bovengemiddelde school A, BAO

School A heeft overwegend leerlingen van niet-westerse achtergrond en heeft hierdoor moeite met het aantrekken van startende leraren: de werkdruk ligt hoog door vele zorgtaken terwijl de beloning identiek is aan die door nabijgelegen scholen met een minder uitdagende omgeving geboden wordt. Om leraartekorten tegen te gaan zet deze school in op een nauwe samenwerking met de lokale pabo en op het behoud van startende leraren. Starters staan de eerste twee weken samen in de klas met een meer ervaren collega. Na deze twee weken worden starters drie maanden een lesdag minder ingeroosterd, zodat ze lesobservaties kunnen doen in andere klassen. Samen met ervaren “coaches” worden lesvoorbereidingen en eventuele problemen wekelijks besproken. Hiervoor wordt tijd vrijgemaakt in het lesrooster van zowel de starters als de coaches. Door deze begeleiding vermindert niet alleen de uitval bij starters, maar ook bij meer ervaren collega's (door de geboden verdieping van het deeltijds coachen). Bestuurders geven aan dat deze investering doelmatiger is dan steeds opnieuw op zoek te gaan naar nieuwe leraren na uitval, of over te schakelen op inhuur.

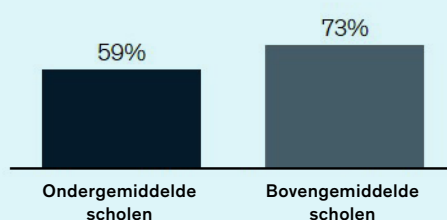
Bestuur heeft voldoende tijd beschikbaar (intern of door inhuur) voor een goed HR-beleid binnen het schoolbestuur

VO, Bestuurder, N = 374



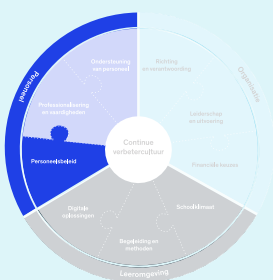
Directeur gaf afgelopen drie jaar prioriteit aan het aannemen of inhuren van onderwijsgevende medewerkers

(V)SO, Directeur, N = 29



Een proactief personeelsbeleid houdt de organisatie gezond

Scholen die een proactief personeelsbeleid voeren, zetten een beter team neer. Dit doen ze door in gesprek te gaan met personeelsleden en de taakomschrijving en structuur beter af te stemmen op individuele behoeftes. Dit is van bijzonder belang als scholen onderwijsinhoudelijke veranderingen doorvoeren. Het is belangrijk dat een team mee kan bewegen en kan leveren wat er van hen gevraagd wordt in de nieuwe situatie. Grote besturen hebben hierbij meer flexibiliteit omdat leraren op verschillende scholen ingezet kunnen worden, waardoor



“Alle schoolleiders in het bestuur ontwikkelen samen een functieprofiel dat aansluit bij de gezamenlijke visie. Leraren die een positie krijgen kunnen vervolgens gemakkelijk van school veranderen”

— Bestuurder, groot bestuur B, VO

het makkelijker is een passende plek voor hen te vinden. Dit kan uitstroom voorkomen.

Bovengemiddelde scholen hebben duidelijke verwachtingen en afspraken met leraren uitgewerkt in een functieprofiel. Als leraren door de ondergrens zakken, starten bovengemiddelde scholen sneller een traject om óf de kwaliteit van de leraren te verbeteren, of om afscheid van hen te nemen.

Schoolbestuur B voert een personeelsbeleid dat op het niveau van het bestuur ontwikkeld wordt, met lokale accenten. Zo komen verschillende schoolleiders tot een gezamenlijk functieprofiel dat aansluit bij de visie van het bestuur. Vanuit de ondersteunende diensten worden kandidaten gezocht die aansluiten bij het profiel, waarna de schoolleider gesprekken voert en de keuze maakt. Tijdens de gesprekken wordt de schoolleider bijgestaan door andere leraren. Om in te spelen op de noden van individuele leraren vinden er elke zes maanden “groeigesprekken” plaats (elke drie maanden bij starters). Na elk gesprek wordt een ontwikkelingsplan uitgewerkt, met mogelijke trainingen en rotaties naar andere scholen. De personeelsdienst biedt hierbij ondersteuning vanuit het bestuur.

Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Creëer een **opleidingsschool**. Bied een stage aan waarin de leraar in opleiding professioneel en motiverend ondersteund wordt, zodat deze na het afstuderen voor de school behouden kan blijven

Bestuur en schoolleider



2. Organiseer een **zachte landing** door startende leraren voldoende begeleiding te geven voor een succesvolle en enthousiaste start

Bestuur en schoolleider



3. **Ontwikkel een proactief personeelsbeleid** waarbij personeel zich positief uitgedaagd voelt en ontwikkel (eventueel samen met personeelsleden) gedifferentieerde groeipaden voor continue ontwikkeling (bijv. door het bieden van onderzoekstijd of specifieke opleidingen)

Bestuur en schoolleider



4. Zorg voor een structuur waarin leraren en team- en schoolleiders elkaar **wederzijds evalueren en feedback geven**. Begeleid leraren die niet op hun plek zitten naar een alternatieve rol.

Bestuur en schoolleider

Individuele scholen, vooral in groeigebieden, ervaren vaak een structureel lerarentekort en zien zelf niet altijd de mogelijkheden dit op te lossen. Systeeminterventies kunnen helpen het aantrekken en behouden van leraren te stimuleren (zie Hoofdstuk 5)

I. Professionalisering en vaardigheden

Personeel

Meer aandacht dan tijd voor professionalisering en ontwikkeling

Verschillende scholen geven aan dat ze vaardigheden en professionalisering van onderwijsgevend personeel zeer belangrijk vinden en daar graag meer tijd aan besteden.

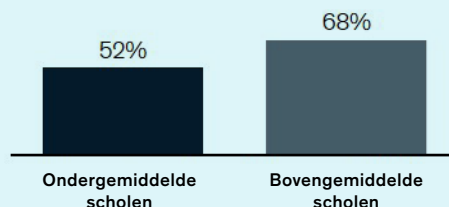
De scholen die succesvol het traject van een onvoldoende oordeel van de Inspectie naar een voldoende hebben doorlopen, noemen het verbeteren van de kwaliteit van leraren een cruciale factor.

Hoewel vrijwel alle scholen dit onderschrijven, geven zij ook aan tijd tekort te komen voor professionalisering en ontwikkeling: vooral het vervangen van (ingeroosterde) leraren blijkt een probleem.

Dit speelt in het basisonderwijs nog sterker dan in het voortgezet onderwijs, mede omwille van de 50 uur ontwikkeltijd in de cao die sinds 2018-2019 vastligt.

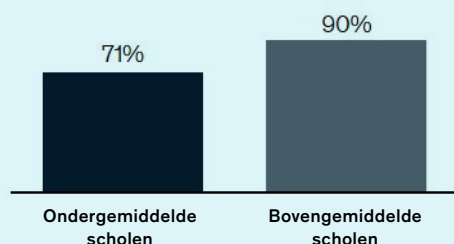
Professionalisering was een prioriteit in tijd en aandacht voor het bestuur in de afgelopen drie jaar

BAO, Bestuurder, N = 200



Directeur weet welke leraren het beste als coach kunnen worden ingezet voor andere leraren

(V)SO, directeur, N = 27



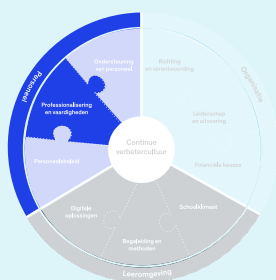
Professionalisering kan gerichter worden ingezet

Scholen verschillen in de wijze waarop ze professionalisering organiseren. Als een school ondergemiddeld presteert, ligt de focus vaak op verbetering door vernieuwing en verandering, die dan vaak vooral van boven wordt aangestuurd. Hierdoor sluit het aanbod (scholingstrajecten, studiedagen of cursussen) niet altijd volledig aan bij de ontwikkelvragen van leraren. Een voorbeeld hiervan is een algemene studiedag met veel individuele vrijheid, in plaats van een gerichte training.

“Op onze school worden beeldopnames gemaakt van leraren die we dan later met het hele team kijken. Dat is heel spannend, maar uiteindelijk ook onwijs leerzaam”

— Leraar, bovengemiddelde school A, SO

School A creëert door het gebruik van werkdrukmiddelen en door creatief te roosteren “ontwikkelruimte”. Leraren worden in groepjes van vijf verdeeld en vangen afwezigheden van elkaar op tijdens trainingen. Vanuit het bestuur wordt een menu opgesteld met twintig trainingen die aansluiten bij de visie (bijv. klasbezoek in andere school van bestuur die een innovatieve methode hanteert). Per groep kunnen leraren dan drie keuzes maken. Deze trainingen worden afgewisseld door interne professionalisering. De vijf leraren komen maandelijks samen om te reflecteren over onderwijs en elkaars lessen. Tijdens het tweewekelijks overleg met alle leraren van de school deelt steeds een ander groepje haar ervaringen met de andere leraren.



Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. Maak **tijd vrij voor leraren en schoolleiders** om trainingen te volgen, samen te werken en coaching te ontvangen

Bestuur, schoolleider en leraren



2. Bied een **aanbod van opleidingen aan dat aansluit op behoeftes van leraren en de school**. Neem als leraar verantwoordelijkheid om de formele ruimte in budget en tijd te benutten voor eigen professionaliseringsdoelen.

Schoolleider en leraren



3. **Creëer regelmaat en structuur** om op diverse manieren van elkaar te leren: deel kennis, deel ervaringen, organiseer structurele intervisies en maak en bekijk beeldopnames

Schoolleider en leraren



4. Initieer **samenwerking met andere scholen** voor uitwisselingsprogramma's gezamenlijke opleidingen, en moedig aan dat leraren onderling inzichten uitwisselen en met elkaar meekijken

Bestuur, schoolleider en leraren

J. Ondersteuning van personeel

Personeel

Veel zaken leiden af van onderwijstaken

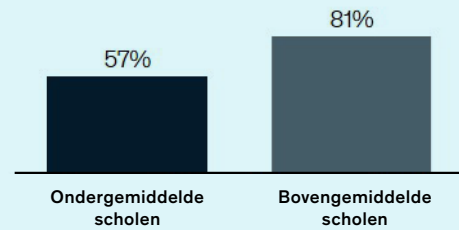
Veel scholen geven aan dat leraren zich meer moeten kunnen focussen op hun primaire onderwijsgevende taken: het voorbereiden, ontwikkelen en geven van onderwijs. Binnen zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs geven leraren echter aan veel tijd kwijt te zijn aan taken die niet met het primaire onderwijsproces te maken hebben, van kopieerwerk tot het meedraaien in allerlei commissies.

Het is de taak van de schoolleider, gesteund door het bestuur, om leraren te ontlasten van secundaire taken. Ook digitale middelen kunnen hierbij helpen (zie schoolklimaat).

Bovengemiddelde scholen zijn actiever bezig met het verminderen van de werkdruk door tijdsbesteding aan secundaire taken door leraren te minimaliseren.

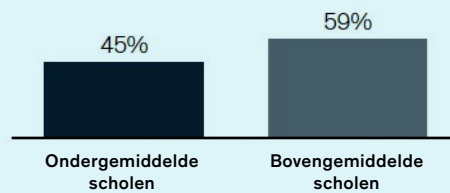
Tevredenheid leraren wordt minimaal één keer per jaar gemeten

BAO, Leraar, N = 159



School heeft in afgelopen drie jaar recepten of verbeterthema's geformuleerd om werkdruk te verlagen

VO, Bestuurder, N = 374



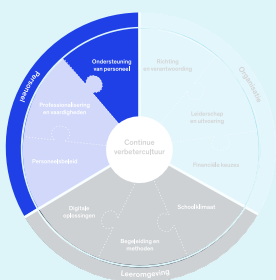
Sturen op werkdrukvermindering

Er is een bewuste verandering nodig in de hele schoolorganisatie om beweging te krijgen in de tijdsbesteding. Een aantal scholen geeft aan dit vanuit de directie zo goed mogelijk te faciliteren. Geslaagde veranderingen zijn bewerkstelligd door bijvoorbeeld kritisch te kijken naar vergaderstructuur en administratielast en daarbij de vraag te stellen: wat is echt nodig om leraren zo goed mogelijk les te laten geven?

Er is hier flink gesneden in het aantal vergaderingen. We proberen de administratie zo beperkt mogelijk te houden. De werkdruk blijft wel hoog, maar we hebben nooit stress"

— Leraar, bovengemiddelde school A, BAO

School A heeft de werkdruk van leraren substantieel verminderd door in te zetten op vier fronten. Ten eerste werd geïnvesteerd in de uitbouw van ondersteunende diensten op het niveau van het schoolbestuur. Medewerkers in deze diensten nemen taken over zoals schoonmaken, kopiëren of Sinterklaas organiseren. Ook de conciërge en de ouderraad helpen hierbij. Ten tweede krijgen leraren eens in de zes weken een lesvrije dag, door het inzetten van werkdrukmiddelen. Tijdens deze dag hebben de leraren de rust en tijd om administratie en oudercommunicatie op te pakken. Ten derde wordt er door lerarenteams gewerkt met groepsplannen waardoor de administratie minder belastend is. Tot slot fungeert de directeur als 'meldpunt voor bureaucratie'. Hij gaat dan aan de slag met de diensten in het bestuur om onnodige administratie weg te werken.



Aanbevelingen voor bestuurders, schoolleiders en leraren

1. **Meet motivatie en tevredenheid** van medewerkers en evalueer verbetermogelijkheden

Besturen en schoolleider



2. **Ondersteun prioritering van tijdsbesteding en minimaliseer administratie.**

Standaardiseer bijvoorbeeld administratie-procedures en voer gesprekken over welke taken wel en niet noodzakelijk zijn, hoe de school daarbij kan helpen en wat mogelijk kan worden weggenomen

Bestuur, schoolleider en leraren



3. Ondersteun leraren om additionele **rollen te vervullen waar zij de meeste motivatie en waarde** uit halen. Een voorbeeld hiervan is het helpen om leraren zich te specialiseren om zo aan specifieke doelen van de school bij te dragen (bijv. onderzoek). Waarborg dat individuen niet te versnipperd, te veel additionele rollen vervullen waardoor er onvoldoende tijd overblijft om een rol goed te vervullen

Schoolleider en leraren



4. Onderzoek mogelijkheden tot **schaalvergroting** door staffuncties en ondersteunende rollen in te zetten om (administratieve) taken weg te nemen bij onderwijsteams en hogere kwaliteit professionele ondersteuning te organiseren

Bestuur

Individuele scholen, met name in het BAO, kunnen maar tot op zekere hoogte de werkdruk beïnvloeden. Handelingsperspectieven op systeemniveau kunnen hierbij ondersteunen.

3.3 Enkele grote uitdagingen in het funderend onderwijs kunnen in de toekomst de onderwijsresultaten verder onder druk zetten en de verschillen vergroten

In de afgelopen jaren zijn diverse belangrijke randvoorwaarden voor het funderend onderwijs onder druk komen te staan. Zo is mede dankzij een hoge ervaren werkdruk het aantal leraren afgenomen en is er nu sprake van een lerarentekort. Daarnaast is de leerlingenpopulatie aan het veranderen en wordt er onvoldoende geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Deze uitdagingen zetten de doelmatigheid onder druk. Dit subhoofdstuk onderzoekt de ontwikkelingen van specifiek deze uitdagingen in detail.

De conclusie is dat indien ongeadresseerd, deze uitdagingen naar alle waarschijnlijkheid tot een afname in de onderwijsresultaten leiden en de al grote verschillen tussen scholen verder doen vergroten. In 2019 waarschuwde de Inspectie dat: 'zonder goede randvoorwaarden de onderwijskwaliteit in de knel komt'.⁹¹

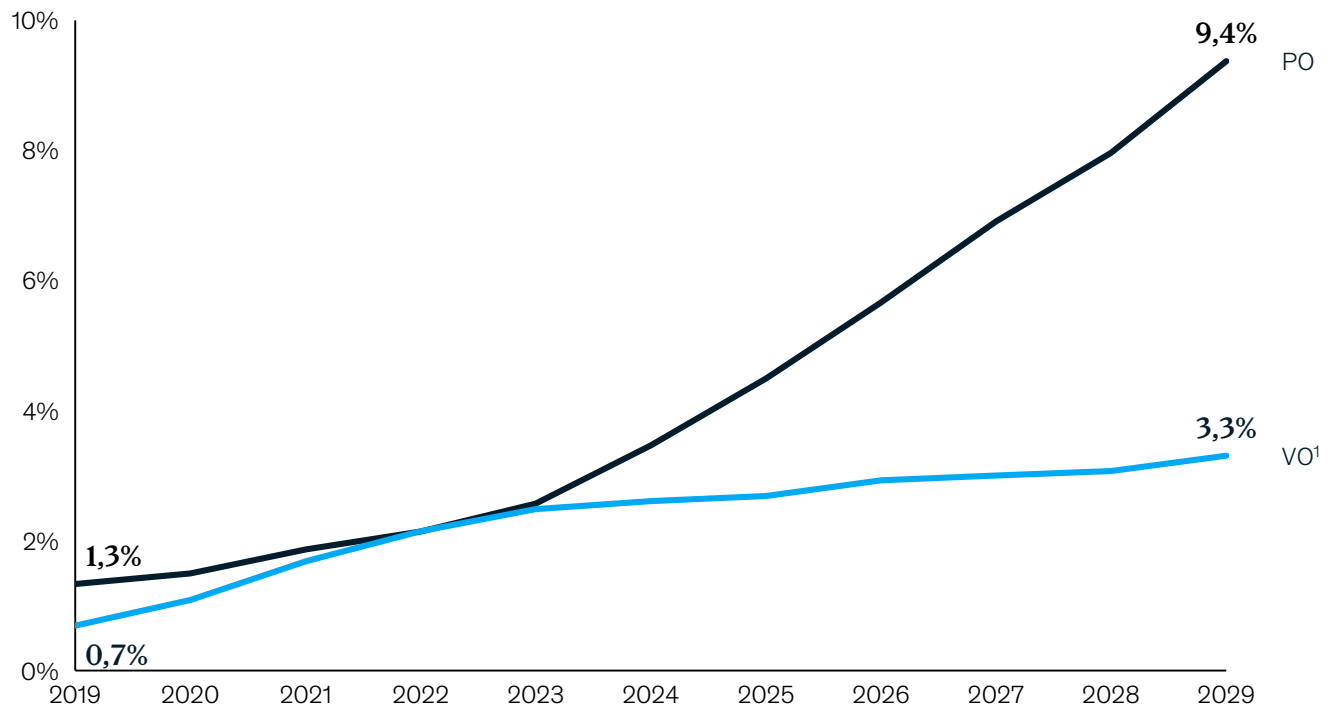
A. Het lerarentekort loopt op en de ervaren werkdruk is hoog

Het lerarentekort bedroeg in 2019 gemiddeld 1% van het lerarenbestand. Dit lijkt weinig, maar er zijn grote verschillen tussen scholen. Op bepaalde scholen, met name zwakke scholen en scholen in de grote steden, is het lerarentekort groter en spreken de scholen van een "zeer nijpend" tekort. Tijdens verdiepende gesprekken gaven diverse scholen buiten deze gebieden aan dat er niet zozeer 'op papier' een lerarentekort is, maar dat wanneer één of meerdere leraren uitvallen of verlaat zijn, er vaak geen vervanger voorhanden is. Op die momenten zijn scholen genoodzaakt snel te schakelen: eventueel opent een andere leraar de les of worden klassen tijdelijk samengevoegd. Leraren geven aan dat deze transities en verschuivingen afbreuk doen aan de onderwijskwaliteit die geboden kan worden.

Figuur 3.9

Prognose lerarentekort bij neutrale conjunctuurontwikkeling

% FTE leerkrachten en directeuren, bij normaal conjunctuurverloop



1. Het lerarentekort in het VO verschilt fors per vak

Bron: Rapport CentERdata 'De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel PO, VO en MBO 2019-2029'

⁹¹ Staat van het onderwijs (2019)

Verwacht lerarentekort in 2029:

9%

in het basisonderwijs

3%

in het voortgezet onderwijs

Het lerarentekort is een structureel probleem dat de komende jaren alleen maar groter zal worden. Naar verwachting zal het lerarentekort in 2029 zijn opgelopen tot 9% in het basisonderwijs en 3% in het voortgezet onderwijs (zie Figuur 3.9). Dit laatste is een gemiddelde over alle vakken. Bij de vakken Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde en klassieke talen zal het lerarentekort in het voortgezet onderwijs oplopen tot meer dan 10%, en daarmee groter zijn dan dat in het basisonderwijs.

Volgens de sector wordt het lerarentekort veroorzaakt door het slechte imago van het onderwijsvak. Dat heeft deels te maken met de veranderende maatschappij, waarin er minder respect is voor de leraar en voor school. Maar ook de hoge werkdruk en de salariëring spelen volgens de sector een belangrijke rol. Uit onderzoek blijkt dat het maatschappelijk aanzien van de leraar de afgelopen 10 jaar achteruit is gegaan, en de leraar in het basisonderwijs beduidend minder aanzien geniet dan de leraar in het voortgezet onderwijs.⁹² Een belangrijk gevolg van het lerarentekort is een verminderde selectiviteit. Hierdoor wordt het moeilijker om de hoogste kwaliteit te garanderen voor alle leerlingen. Zo werd in 2017 4,3% van de lessen in het VO gegeven door onbevoegde leraren.⁹³ Scholen met een meer uitdagende samenstelling worden dubbel getroffen: het lerarentekort is groter, en er is beperkt mogelijkheid om te selecteren uit verschillende kandidaten. Dit vergroot de verschillen tussen scholen. Uit cijfers van de Inspectie blijkt dat op dit moment 4% van de PO-leraren en 23% van de VO-leraren een academische master heeft afgerond. Op scholen met relatief veel kinderen met een lage sociaaleconomische achtergrond werken minder academisch geschoolde leraren dan op scholen met relatief veel kinderen met een hoge sociaaleconomische achtergrond.⁹⁴ Tot slot lijkt het Nederlands onderwijssysteem niet in staat om de sterkste profielen aan te trekken tot het lerarenberoep, wat het belang van selectie verder versterkt. Leerlingen die leraar willen worden op 15-jarige leeftijd scoren bijna 40 punten lager op het wiskunde onderdeel van PISA, in vergelijking met leerlingen die een ander beroep verkiezen (OESO, 2018). Opvallend is dat landen die internationaal bij de wereldtop behoren, en blijven verbeteren, relatief sterke leerlingen aantrekken tot het lerarenberoep. Zo scoren leerlingen die leraar willen worden in Japan en Estland gemiddeld bijna 10 punten hoger dan hun klasgenoten die een ander beroep verkiezen.

Het salaris en groeimogelijkheden in het PO liggen lager dan in het VO

De lonen in het voortgezet onderwijs zijn vergelijkbaar met de marktsector, maar in het basisonderwijs liggen de lonen lager. De ontwikkeling van de uitgaven aan personeel is in 2017 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzocht door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁹⁵ SEO concludeerde dat het bruto-uurloon van een werknemer in het basisonderwijs in 2016 gemiddeld 11% lager was dan dat van werknemers met vergelijkbare achtergrond in de private sector. Uit verdiepende gesprekken blijkt echter dat PO-leraren zich met name vergelijken met hun collega's in het VO. Het verschil in beloning tussen PO en VO (5-15%)⁹⁶ is een bron van onrust onder PO-leraren en wordt als onrechtvaardig beschouwd. Ten aanzien van het voortgezet onderwijs concludeerde SEO dat het bruto-uurloon van werknemers in 2016 gemiddeld één procent lager was dan dat van werknemers met vergelijkbare achtergrond in de private sector. Hierbij viel op dat leraren met een opleiding op bachelorniveau een hoger bruto-uurloon verdienen dan de vergelijkingsgroep, maar dat het uurloon van leraren met een opleiding op masterniveau lager was dan dat van de vergelijkingsgroep. Sinds 2016 zijn de lonen in het PO harder gestegen dan de gemiddelde lonen in de private sector, terwijl de loonontwikkeling in het VO vergelijkbaar was met die in de private sector.

Vanuit internationaal perspectief worden leraren in Nederland relatief goed betaald.⁹⁷ Het startsalaris, dat in Nederland in het basis- en voortgezet onderwijs op ongeveer hetzelfde niveau ligt, is hoger dan in toponderwijslanden als Finland, Japan en Canada, gecorrigeerd voor koopkracht. Ook het maximaal bereikbare salaris ligt in Nederland in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs hoger dan in de hiervoor genoemde landen.

⁹² ROA, 'Status en imago van de leraar in de 21e eeuw', (2017)

⁹³ IPTO, 'Bevoegdheden en vakken in het VO', (2018)

⁹⁴ Inspectie (2019)

⁹⁵ SEO-rapport, "Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector" (2017)

⁹⁶ CAO's PO en VO (2019)

⁹⁷ OESO (2018)

>50%

van de studenten die de pabo-opleiding begint valt uit

Dit maakt dat Nederland qua hoogte van lerarensalarissen in het voortgezet onderwijs op plaats drie van de OESO-rangschikking staat; het Nederlandse basisonderwijs bezet plaats zeven. Er zijn wel grote verschillen in potentiële salariscroei. In Finland, Japan en Canada bedraagt de maximale salariscroei in het funderend onderwijs gemiddeld 68%. In Nederland ligt de maximale salariscroei in het basisonderwijs op 57%. In het voortgezet onderwijs zijn er meer groeimogelijkheden: een tweedegraadsleraar kan 78% groeien in salaris, een eerstegraadsleraar 102%. Ondanks de internationaal gezien goede betaling en hoge baan zekerheid hebben leraren ten opzichte van andere landen in Nederland echter een betrekkelijk lage status.⁹⁸ Uit OESO-onderzoek uit 2015 blijkt daarnaast dat goed presterende leerlingen in Nederland veel minder vaak een carrière als leraar ambiëren dan hun buitenlandse leeftijdsgenoten.⁹⁹ Dit impliceert dat het imago van het vak een grotere rol speelt dan salariëring bij de aantrekkelijkheid van het beroep.

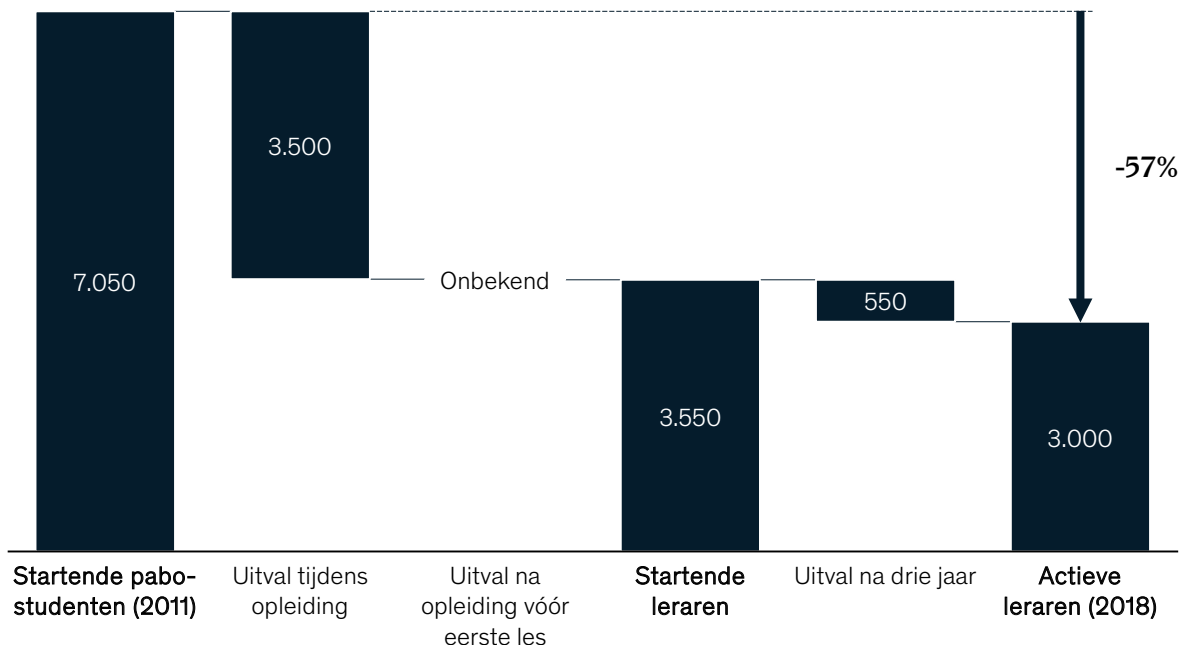
De uitstroom van leraren in het onderwijs is groot

Meer dan de helft van de studenten die aan de pabo-opleiding beginnen valt uit voordat hij of zij vijf jaar voor de klas heeft gestaan (zie Figuur 3.10).¹⁰⁰ Van de ruim 7.000 leerlingen die in 2011 aan de pabo begonnen, waren er in 2018 naar schatting nog slechts 3.000 in het onderwijs werkzaam. Er zijn er dan meer dan 4.000 afgevallen. Dat aantal is groter dan het lerarentekort, dat in 2018 werd geraamd op 1.300 leraren. Het grootste gedeelte van de afvallers valt af gedurende de eerste jaren van de opleiding. Hoewel uitval bij hbo-studies niet ongebruikelijk is, ligt het percentage uitval op de pabo hoger dan bij andere studies.¹⁰¹ Van degenen die de pabo afronden valt binnen drie jaar vervolgens nog eens 15% uit. Uit onderzoek blijkt dat oorzaken voor deze uitval waren: geen (vaste) baan of betere alternatieven buiten het onderwijs; slechte ervaringen met mentoren of een gebrek aan ondersteuning tijdens de lerarenopleiding; gebrek aan aansluiting van de opleiding bij de levenservaring van zij-instromers; gevoelens van eenzaamheid, gebrek aan sociale steun of aan steun van directeur of collega's; en de persoonlijke situatie (bijvoorbeeld nieuwe relatie, zwangerschap, verhuizing, ziekte van partner).¹⁰²

Figuur 3.10

Schatting uitval (kandidaat)leraren in het basisonderwijs (aantal leraren)

Aantal leraren



Bron: DUO, 1cijferHO, Inspectie, Onderwijs in Cijfers

⁹⁸ Global teacher status index (2018); Varkey foundation (2018)

⁹⁹ OESO Pisa 2015 results (2016)

¹⁰⁰ DUO (2018), Pillen (2013), Den Brok et al. (2017), HBO-monitor ROA (2016), Inspectie (2018)

¹⁰¹ Inspectie (2019)

¹⁰² Den Brok, Wubbels & van Tartwijk, "Exploring beginning teachers' attrition in the Netherlands", (2017)

De afgelopen jaren zijn er verschillende maatregelen genomen om de uitval van leraren in opleiding terug te dringen. Zo zijn er in 2015 toelatingstoetsen ingevoerd voor nieuwe pabo-studenten. Dit heeft ervoor gezorgd dat de uitval tijdens de opleiding, met name in het eerste studiejaar, flink is afgenomen. Daarnaast daalt de uitval van beginnende leraren ook gestaag, mede doordat de kans op een vaste baan inmiddels is toegenomen en de begeleiding is verbeterd. Dit alles zorgt ervoor dat het uitvalpercentage onder huidige pabo-studenten in de toekomst waarschijnlijk lager zal liggen. Aandacht zal echter nodig blijven.

Aangezien er geen specifieke beroepsopleiding bestaat voor het voortgezet onderwijs, zijn er geen integrale cijfers over de algemene uitval gedurende de opleidingsfase. Wel zijn er cijfers beschikbaar over de uitval bij academische onderwijsmasters; dit percentage lag in 2014 met 11,7% fors hoger dan het gemiddelde van alle academische masters (5,4%).¹⁰³ Daarnaast bestaan er cijfers over de uitval van beginnende leraren: na één jaar is 20% van hen uitgestroomd, na drie jaar is dat opgelopen tot 25%.¹⁰⁴ Deze uitstroomcijfers gedurende de eerste paar jaar voor de klas zijn hoger dan die in het basisonderwijs (zie bovenstaande Figuur 3.10).

Ook later in de carrière van leraren vindt er uitstroom plaats. Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet en het speciaal onderwijs is het aantal starters groter dan het aantal leraren dat met pensioen gaat. Het lerarentekort wordt dus in belangrijke mate veroorzaakt door zij-uitstroom: de leraren die overstappen naar een ander beroep. De totale hoeveelheid zij-uitstromers in het funderend onderwijs ligt met ongeveer 6.000 fte per jaar bijna 40% hoger dan de totale hoeveelheid zij-instromers (circa 4.400 fte per jaar). Een deel van deze groep zij-uitstromers heeft een WW-uitkering. Begin 2019 becijferde Regioplan dat er ruim 10.000 mensen met een onderwijsbevoegdheid en een eerder dienstverband in het primair onderwijs in de WW zitten, waarvan 23% graag weer als leraar in het PO aan de slag zou willen gaan.¹⁰⁵

Leraren ervaren een hoge werkdruk in het onderwijs: er wordt vaak overgewerkt en het ziekteverzuim is hoog

Leraren ervaren een hogere werkdruk en minder autonomie vergeleken met werknemers in andere sectoren in Nederland. Dit blijkt uit alle werkdrukindicatoren die zijn opgenomen in het rapport *Leraren en lerarentekort* (zie Figuur 3.11). Een van de oorzaken van de hoge werkdruk is het aantal uren dat leraren in Nederland voor de klas staan. Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs ligt het aantal uren voor leerlingen beduidend hoger dan het internationaal gemiddelde.¹⁰⁶ In de cao's wordt hier rekening mee gehouden – er wordt van uitgegaan dat leraren meer dan 50% van hun werktijd voor de klas staan.

In de vragenlijst geven leraren echter aan gemiddeld slechts 43% tot 47% van hun werktijd te besteden aan lesgeven. De besteding van de tijd waarin leraren niet voor de klas staan verschilt per schooltype. In het voortgezet onderwijs wordt met name veel tijd besteed aan voorbereiding en nakijken; in het basisonderwijs zijn leraren juist meer tijd kwijt aan administratie en contacten met ouders. Zowel in het basis- als het voortgezet onderwijs kosten deze taken volgens leraren meer tijd dan zij er volgens de cao voor ingeruimd krijgen. Dit betekent dat zij deze taken gedeeltelijk in eigen tijd doen (overwerken). Ook avondactiviteiten als musicals, schoolreisjes, ouderavonden, ouderbezoeken etc. leggen een groot beslag op leraren. Dat laatste blijkt ook uit verdiepende gesprekken: veel leraren zeggen officieel vier dagen te werken om op de vijfde dag “overige taken” te kunnen afronden.

In gesprekken met leraren komt daarnaast naar voren dat de houding van ouders ook een belangrijke bron is van werkdruk. Waar vroeger de leraar een autoriteit was op school, hebben leraren nu vaak het gevoel dat ouders op hen neerkijken. Ouders zijn veeleisender geworden, verwachten persoonlijke aandacht voor hun kinderen en hebben minder respect voor leraar en school. Met name in het basisonderwijs geven leraren aan dat het contact met ouders steeds meer tijd en energie van hen vraagt.

De hoge werkdruk is zowel een oorzaak als een gevolg van het hoge ziekteverzuim. Het ligt in het funderend onderwijs 1 tot 3 procentpunt hoger dan zowel het landelijk gemiddelde als de

¹⁰³ Inspectie (2019)

¹⁰⁴ Onderwijs in Cijfers (2019)

¹⁰⁵ Rapport 'Stille reserve in de ww', Regioplan (2019)

¹⁰⁶ OESO/TALIS (2018)

Verbaannorm voor het onderwijs, die beiden rond de 4% liggen.¹⁰⁷ Het verzuim is met 6,7% het hoogst in het speciaal onderwijs, maar ook het gewone basis- en voortgezet onderwijs scoren met respectievelijk 5,9% en 5,3% hoog. Een van de oorzaken van ziekteverzuim is de hoge (ervaren) werkdruk.¹⁰⁸

Een hoog verzuimpercentage kan ook leiden tot meer druk op de leraren die niet verzuimen, wanneer zij taken overnemen van zieke collega's. Ziekteverzuim en werkdruk kunnen op deze manier een vicieuze cirkel vormen. Wanneer het verzuimpercentage zou kunnen worden teruggebracht tot het landelijk gemiddelde, zou dit het huidige lerarentekort volledig kunnen wegnemen.

Leraren werken gemiddeld steeds minder uren per week; dit komt grotendeels door de daling van het aantal mannen in het onderwijs¹⁰⁹

Het aantal mannen in het onderwijs daalt sinds de jaren tachtig. In het basisonderwijs werken inmiddels (2019) ruim vier keer zoveel vrouwen als mannen (82% tegenover 18%). In verdiepende gesprekken met leraren wordt vaak genoemd dat dit zou komen door de lage status van het beroep en het samenvoegen van de KLOS en de pabo in 1984. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het aantal vrouwen toe, maar daar is de verdeling man-vrouw nu nog in evenwicht (51% tegenover 49%). Aangezien vrouwen vaker in deeltijd werken dan mannen, is mede door deze ontwikkeling de gemiddelde werktijdfactor zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs sinds 2009 met drie procentpunt gedaald. Had de gemiddelde leerkracht in het basisonderwijs in 2009 nog een werktijdfactor van 0,75, anno 2019 is dit gedaald naar 0,70. In het voortgezet onderwijs is de werktijdfactor gedaald van 0,83 naar 0,80.

Naast het toegenomen percentage vrouwen is ook de werkdruk (zie vorige paragraaf) een oorzaak van de gedaalde werktijdfactor. Het is daarom niet eenvoudig om de werktijdfactor te verhogen. Leraren geven in verdiepende gesprekken aan op dit moment geen mogelijkheid te zien om meer te werken. Dit zou echter wel een effectieve manier zijn om het lerarentekort te lijf te gaan. In 2018 becijferde McKinsey dat wanneer alle vrouwen met een deeltijdbaai in het onderwijs 34 minuten per week langer zouden kunnen werken, het lerarentekort in theorie zou kunnen worden opgelost.¹¹⁰ Het gaat hierbij om een theoretisch landelijk gemiddelde:

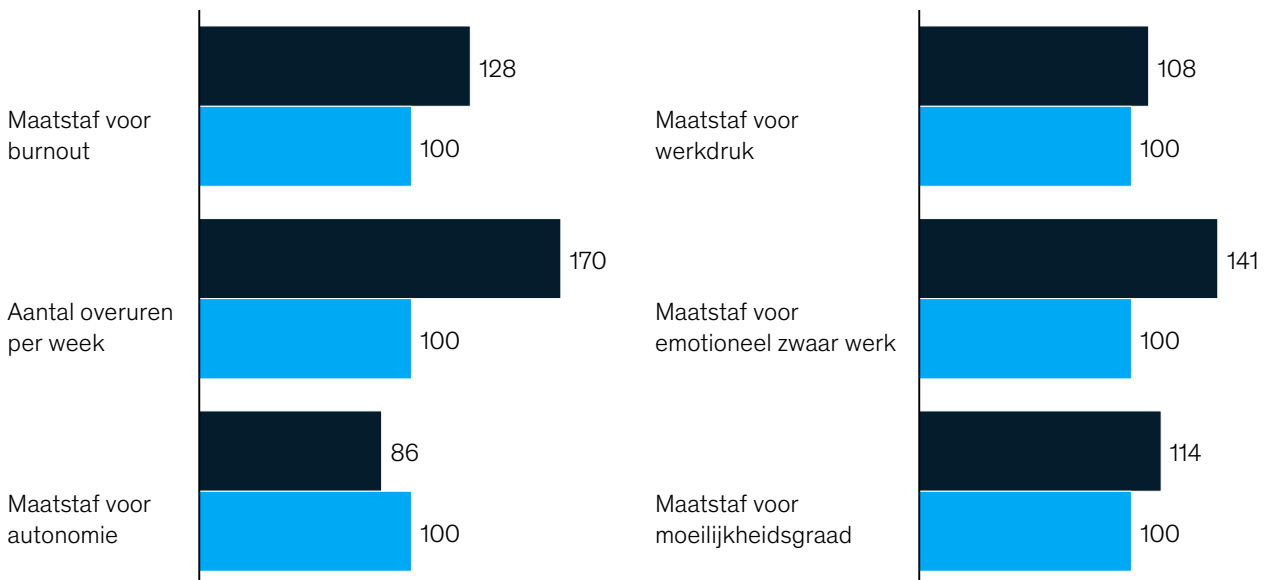
Figuur 3.11

Ervaren werkdruk in het onderwijs

Indicatoren voor werkdruk in verschillende sectoren

100 = Gemiddelde overige sectoren

■ Onderwijs (PO & VO) ■ Overige sectoren



NB: Resultaten gebaseerd op berekeningen Inspectie van het Onderwijs op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek
Bron: Technisch Rapport Leraren en Lerarentekort, De Staat van het Onderwijs (2019)

¹⁰⁷ Onderwijs in Cijfers (2019)

¹⁰⁸ CAOP-rapport, Stijging ziekteverzuim in het primair onderwijs (2012)

¹⁰⁹ Onderwijs in Cijfers (2019)

¹¹⁰ McKinsey, "Het potentieel pakken: De waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt" (2018)

in tekortregio's zou het benodigde extra aantal minuten per week hoger liggen en typisch gaat het bij individuen om een extra werkdag, niet extra werkuren. Om deze theoretische mogelijkheid in praktijk te kunnen brengen, moeten belemmeringen voor leraren om meer te werken worden weggenomen. Hier is potentieel voor: uit een enquête onder 900 PO-leraren geeft 57% aan interesse te hebben in meer werken, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.¹¹¹ De meest genoemde voorwaarden zijn financiële vooruitgang, interessante taken en een betere combinatie tussen werk en privé. Dit wijst erop dat een regio-specifieke aanpak gericht om scholen te helpen barrières weg te nemen potentieel heeft. Verder wijzen eerste ervaringen in de zorg met het verhogen van de deeltijdfactor erop dat het nodig is om actief het gesprek aan te gaan als schoolleider met leraren over wat ervoor nodig is om hen zo ver te krijgen om een extra dag te werken of extra lessen te verzorgen.

B. Groeiende ongelijkheid tussen scholen door veranderende leerlingpopulatie

De veranderende leerlingpopulatie leidt tot groeiende ongelijkheid tussen scholen. De populatie verandert op een aantal manieren, die elkaar deels overlappen en versterken. Vier van deze manieren worden hier toegelicht.

- 1. Het aantal leerlingen per school¹¹².** Omdat personeelsinzet en huisvesting niet altijd direct kunnen worden aangepast aan een veranderd leerlingenaantal en de bijbehorende gewijzigde bekostiging, kan zowel een groei als krimp voor schoolbesturen een uitdaging betekenen. Dit kan de ongelijkheid met scholen die niet te maken hebben met veranderend leerlingenaantal vergroten. In het primair onderwijs is het totale aantal leerlingen sinds 2006 gedaald van 1,7 miljoen naar 1,5 miljoen. Uit prognoses blijkt dat die daling in de komende jaren zal afvlakken. Het voortgezet onderwijs laat daarentegen een andere trend zien: daar steeg het aantal leerlingen sinds 2006 met 8%, van 0,9 miljoen naar 1,0 miljoen. Het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs is kleiner dan in het basisonderwijs vanwege de kortere duur van de opleiding. Het voortgezet onderwijs duurt vier tot zes jaar, het basisonderwijs acht. Het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs bereikte in 2018 een piek. Naar verwachting zal het aantal leerlingen daar nu ook gaan dalen. Dit zijn overigens landelijke gemiddelden. Grote steden hebben vaak te maken met groei in beide segmenten, terwijl in dorpen buiten de Randstad de krimp fors kan zijn.
- 2. Etnische achtergrond van leerlingen.** Er zijn meer leerlingen met een niet-westerse achtergrond in het funderend onderwijs dan voorheen: het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond beneden de twintig is sinds 2006 gestegen van 16% naar 18% van de leerlingpopulatie.¹¹³ Ook in absolute aantallen is het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond onder de twintig jaar gegroeid.¹¹⁴ Dit heeft een aantal verschillende gevolgen. Het eerste is dat de hoeveelheid scholen met overwegend leerlingen van niet-westerse achtergrond in Nederland (scholen met meer dan 70% leerlingen met een niet-westerse achtergrond) sinds 2014 is gestegen van 6,7% naar 7% (446 scholen).¹¹⁵ Internationaal onderzoek wijst uit dat hier een kantelpunt zit: wanneer meer dan 70% van de leerlingen van niet-westerse komaf is dalen de onderwijsresultaten van de school significant.^{116 117 118} Daarnaast is het aantal scholen met 30%-70% leerlingen van niet-westerse komaf sinds 2014 gestegen van 16% naar 20% (1.265 scholen). Vooral deze scholen geven tijdens verdiepende gesprekken aan dat zij met name in de kleuterklassen veel tijd moeten besteden aan het wegwerken van bijv. taalachterstanden, wat ten koste gaat van andere aspecten van het onderwijs. Dit is extra lastig geworden door de teruglopende bekostiging voor onderwijsachterstandenbeleid. Op dit moment zijn de resultaten van Nederlandse leerlingen met een niet-westerse achtergrond reeds lager

¹¹¹ Arbeidsmarktplatform PO 'Deeltijdwerk nader bekeken' (2019)

¹¹² Jaarverslagen OCW (2006 t/m 2018), Departementale begroting OCW (2020)

¹¹³ Leerlingen waarbij minstens een van de ouders in een niet-westers land is geboren

¹¹⁴ CBS (2019)

¹¹⁵ Inspectie (2019)

¹¹⁶ Ong, & De Witte, "The influence of ethnic segregation and school mobility in primary education on high school dropout—Evidence from regression discontinuity at a contextual tipping point". (2013)

¹¹⁷ Leuven, Edwin, et al. "The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement." *The Review of Economics and Statistics* 89.4 (2007): 721-736

¹¹⁸ OESO (2019): « PISA 2018 : Insights and interpretations »

dan het OESO-gemiddelde in de meest recente PISA-resultaten en substantieel lager dan Nederlandse leerlingen zonder een migratieachtergrond (OESO, 2018). Bovenstaande ontwikkelingen brengen het risico met zich mee dat de resultaten van dit type leerlingen verder zullen verslechteren.

- 3. Meer kinderen met een instabiele thuissituatie.** De thuissituatie van kinderen is minder stabiel dan vroeger. Dat komt onder andere door een toename van het aantal echtscheidingen: het aantal éénuoudergezinnen, veroorzaakt door echtscheidingen en instabiele relaties, is sinds 2006 gestegen van 18% naar 22% van alle huishoudens met kinderen.¹¹⁹ Een andere oorzaak is de stijging in de gemiddelde arbeidsduur van ouders: de gemiddelde arbeidsduur van de vrouwen in de leeftijd van 25 tot 55 jaar is sinds 2006 met tien procent toegenomen.¹²⁰ Gemiddeld zijn dit weliswaar beperkte toenames, maar voor specifieke scholen en klassen kan dit een groot verschil betekenen. In verdiepende gesprekken, met name op vmbo's en PO-scholen in volkswijken, melden leraren dat scholieren in toenemende mate beschadigd zijn door een instabiele thuissituatie. Dit vergroot de complexiteit van de behoeftes van leerlingen. Er is thuis vaak minder tijd en aandacht voor kinderen dan vroeger. Veel leraren hebben daarom het gevoel naast docent ook steeds vaker opvoeder te moeten zijn.
- 4. Sociaaleconomische segregatie.** Kinderen met verschillende sociaaleconomische achtergronden hebben steeds minder interactie met elkaar. Dit is weliswaar een maatschappelijk fenomeen, maar ook op school komen de zoon van de dokter en de dochter van de kassajuffrouw elkaar steeds minder vaak tegen. De Inspectie benoemt dit reeds enkele jaren in hun jaarlijks rapport 'Staat van het Onderwijs'. Grotendeels wordt de segregatie op scholen veroorzaakt door woonsegregatie, maar ook de opkomst van montessorischolen, vrije scholen, tweetalig onderwijs en technasia draagt bij aan verdere segregatie.¹²¹ Met name in de grote steden is de sociaaleconomische segregatie groot. Deze segregatie leidt tot een concentratie van leerlingen met verschillende problemen op een aantal scholen, waardoor de verschillen tussen scholen verder worden vergroot.

37% - 55%

minder scholen
gebouwd en
gerenoveerd dan in
2006

C. Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in huisvesting

In het funderend onderwijs is huisvesting een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen: gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw en renovatie, de schoolbesturen voor onderhoud, beheer en exploitatie. Gecorrigeerd voor inflatie wordt er vanaf 2006 jaarlijks € 2,5 miljard besteed aan onderwijshuisvesting. Van dit totale bedrag, dat sinds 2006 min of meer gelijk is gebleven, nemen gemeenten en schoolbesturen elk ongeveer de helft voor hun rekening¹²². Het bedrag dat gemeenten besteden komt bij benadering overeen met het bedrag dat zij hiervoor uit het gemeentefonds ontvangen. Schoolbesturen geven ongeveer 15% meer uit dan zij hiervoor uit de lumpsum ontvangen.¹²³

Sinds 2006 zijn de bouwkosten echter gestegen en zijn de eisen die worden gesteld aan schoolgebouwen aangescherpt. Vooral in de jaren voor en na de crisis van 2009 tot 2013 zijn de kosten van nieuwbouw per vierkante meter meer dan twee keer zo hard gestegen als de inflatie. Daarnaast leiden hogere eisen aan schoolgebouwen, zoals een betere luchtkwaliteit en verbeterde energiezuinigheid, ook tot meerkosten. Ook zijn gemeenten die te maken hebben met leerlingenkrimp soms huiverig om nieuwe schoolgebouwen neer te zetten en worden scholen ook steeds vaker ondergebracht in multifunctionele gebouwen. Samen heeft dit ertoe geleid dat er nu, gemeten naar de totale oppervlakten in afgegeven bouwvergunningen, 37% tot 55% minder scholen worden gebouwd en gerenoveerd dan in 2006 (zie Figuur 3.12). Een groot deel van deze daling vond plaats aan het begin van de crisis (2009-2011); daarna heeft de hoeveelheid nieuwe of gerenoveerde schoolgebouwen zich echter niet hersteld. Ook wanneer naar langjarige gemiddeldes gekeken wordt is er sprake

¹¹⁹ CBS (2019)

¹²⁰ CBS (2019)

¹²¹ Staat van het Onderwijs (2019)

¹²² CBS (2019), Financiëngemeenten.nl (2019), CBS-rapport *Maten voor gemeenten* (2012)

¹²³ Algemene Rekenkamer, "Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt" (2016); Berenschot, "Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014", (2017)

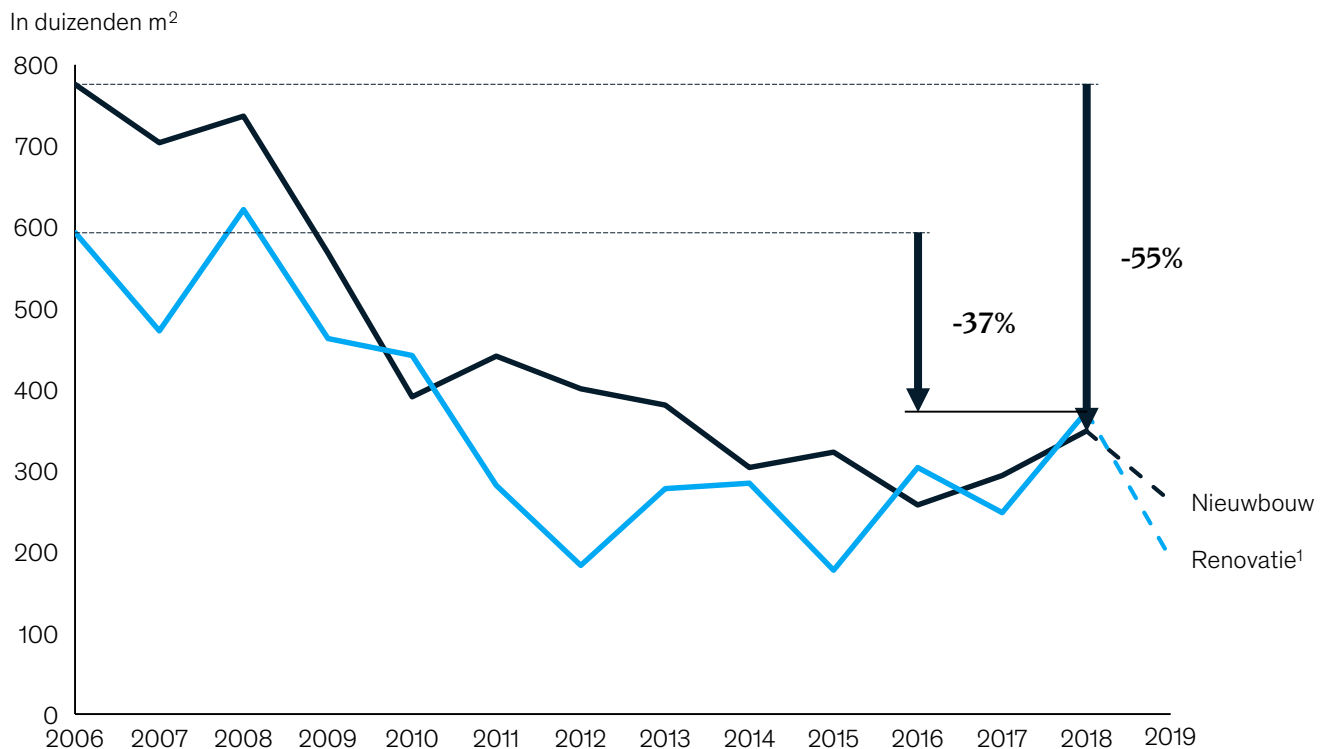
van een significante daling: in de periode 2015-2019 werden er 41% minder scholen gebouwd dan in de periode 2000-2004, 57% minder dan in de periode 2005-2009 en 23% minder dan in de periode 2010-2014. Naar verwachting zullen naar aanleiding van het Klimaatakkoord de eisen die aan schoolgebouwen gesteld worden verder toenemen, waarmee de kosten per vierkante meter stijgen en (zonder budgetverhoging) het aantal gebouwde vierkante meters verder zal dalen.

In 2006 werden er bouwvergunningen voor de nieuwbouw van 776.000 vierkante meter schoolgebouw afgegeven. In 2018 was dat nog slechts 349.000 vierkante meter. In 2016 becijferde de Algemene Rekenkamer op basis van het bouwtempo sinds 1997 een gemiddelde levensduur van schoolgebouwen van 69 jaar¹²⁵. Het Economisch instituut voor de Bouw geeft aan dat kantoren over het algemeen na 70 jaar gebruik ongeschikt worden.¹²⁶ Wanneer het nieuwbouwvolume structureel op het niveau van 2015-2019 zou blijven, zal de gemiddelde levensduur van de schoolgebouwen op termijn tot boven deze 70 jaar stijgen.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport (2016) ook gekeken naar de tevredenheid van leraren over hun schoolgebouwen. Leraren bleken ontevreden te zijn over een aantal aspecten van de huisvesting: zij vonden vooral de temperatuur en de luchtkwaliteit onvoldoende. Ook zei een meerderheid van de ondervraagde leraren dat het schoolgebouw geverfd, opgeknapt of gerepareerd moest worden. Deze bevindingen worden gestaafd door ander onderzoek: in 2011 concludeerde het RIVM dat het binnenmilieu van scholen vaak onder de maat is, en in 2013 schreef het Centrum voor Gezonde Scholen dat de luchtkwaliteit op scholen vele malen slechter is dan op een gemiddeld kantoor. Dit is mogelijk omdat scholieren, aangezien zij geen werknemers zijn, niet onder de Arbowetgeving vallen. Wanneer de gemiddelde levensduur van de gebouwen stijgt, zal de kwaliteit ervan naar verwachting verder afnemen. Diverse (academische) onderzoeken laten zien dat een verslechtering van het binnenklimaat de onderwijsresultaten negatief beïnvloedt.

Figuur 3.12

Gezamenlijke oppervlakte verleende bouwvergunningen scholen¹²⁴



¹²⁴ CBS (2019). Cijfers voor alle schoolgebouwen (dus niet enkel funderend onderwijs), en onder de aanname dat de kosten van renovatie per vierkante meter 75% bedragen van nieuwbouw

¹²⁵ Algemene Rekenkamer, "Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt" (2016)

¹²⁶ Economisch instituut voor de Bouw, "Landelijke samenvatting kantorenmonitor" (2019)

De huisvestingsproblematiek wordt niet alleen veroorzaakt door geldgebrek. Uit verdiepende gesprekken met bestuurders blijkt dat ook het onderwijshuisvestingsstelsel met rollen voor zowel schoolbesturen als gemeenten, besturen voor problemen stelt. Bestuurders zeggen dat zij veel geld en tijd kwijt zijn aan de afstemming met gemeenten en dat politieke overwegingen in gemeenten verstandige besluitvorming soms in de weg staan. Zij geven aan dat het proces weliswaar zal verbeteren door het voorstel van VNG, PO-raad en VO-raad tot het invoeren van een Integraal Huisvestingsplan (IHP), maar dat dit niet alle inefficiënties in het systeem zal wegnemen. Vooral grote besturen geven aan het liefst de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting volledig in eigen hand te hebben. Er zal nader onderzoek moeten plaatsvinden om te bezien op welke manier het stelsel kan worden verbeterd.

Daarnaast nemen schoolbesturen ook zelf besluiten die niet in het belang zijn van goede huisvesting. Zo wordt de huisvesting door schoolbesturen en -directeuren genoemd als een van de eerste posten waarop kan worden bezuinigd bij geldgebrek. Schooldirecteuren zeggen een budgetverlaging gemiddeld voor 23% te dekken door minder uit te geven aan huisvesting en gebouwen (zie Figuur 4.8). Huisvesting is daarmee verreweg de populairste van de bezuinigingsopties die hen in het onderzoek werden voorgelegd. Ook in verdiepende gesprekken komt terug dat schoolbesturen huisvestingsuitgaven vaak zien als sluitpost van hun begroting.

Kortom, de stijgende bouwkosten en duurzaamheidseisen, de afwezigheid van groei van de huisvestingsuitgaven, de inrichting van het stelsel en de prioritering van partijen binnen dit stelsel, leiden ertoe dat er een risico bestaat op verdere achteruitgang van de kwaliteit van schoolgebouwen. Aangezien leraren op dit moment al aangeven dat de kwaliteit matig is, betekent dit dat adequate huisvesting, een van de randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs, in gevaar kan komen.

Deze pagina is bewust leeg gelaten





04

De uitgaven zijn toereikend voor de basiskwaliteit, maar niet om een hogere ambitie te realiseren

Om de onderwijsresultaten van het funderend onderwijs te optimaliseren dienen de middelen die eraan besteed worden niet alleen doelmatig maar ook toereikend te zijn. De uitgaven blijken nu slechts toereikend om aan de basiskwaliteit te voldoen, deze basiskwaliteit kan echter gezien worden als een minimumniveau. De uitgaven zijn ontoereikend om een hogere ambitie te realiseren. Een investering in de verdere ondersteuning van scholen is nodig om de uitgaven voor een hogere ambitie toereikend te maken.

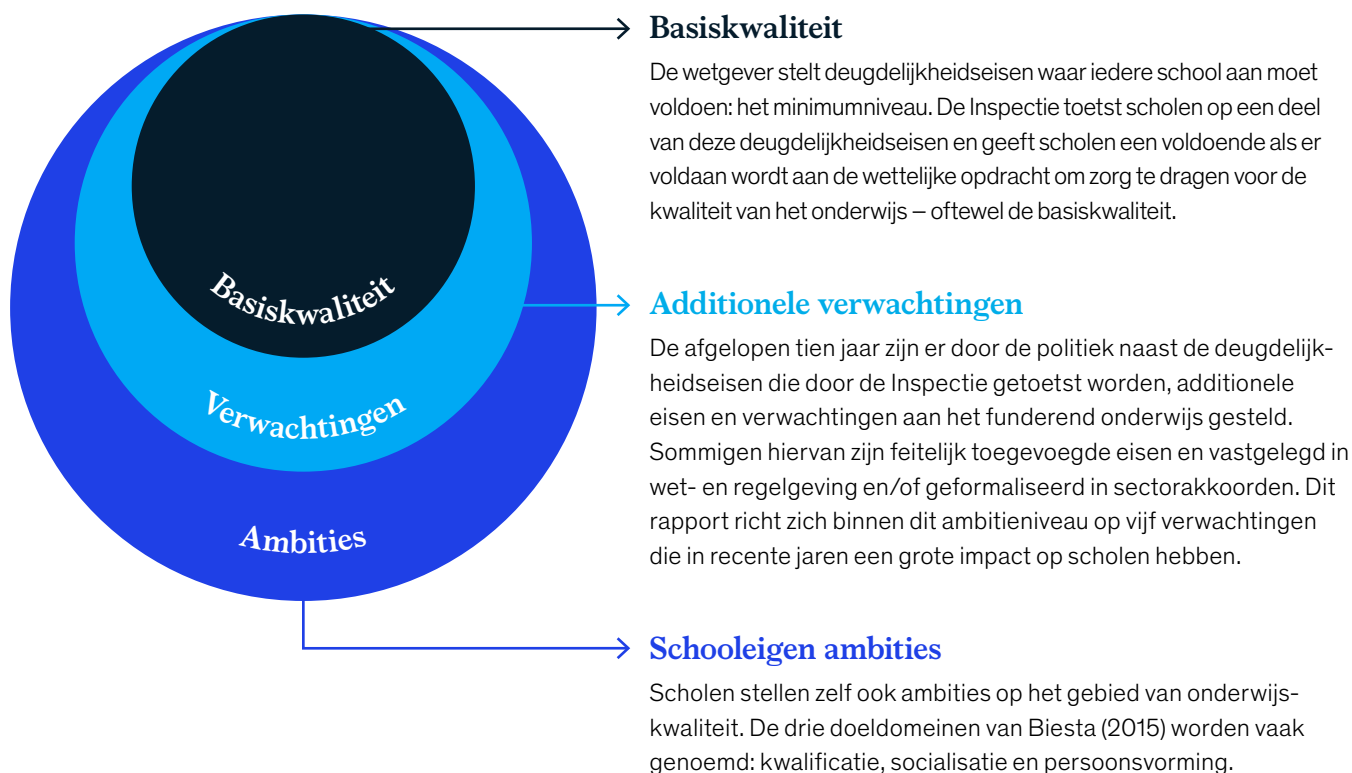
In 2018 was de bekostiging toereikend voor 98% van de scholen om een voldoende te behalen naar het oordeel van de Inspectie en daarmee te voldoen aan de opdracht om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs (artikel 10a). Het oordeel van de inspectie omvat echter meestal niet of een school goed onderwijs geeft, enkele of het aan (lage) normen voldoet. De onderwijsuitgaven zijn voor een aantal scholen echter ontoereikend om een hoger ambitieniveau te realiseren. Een normaaltypische analyse van wat een school normaliter zou moeten kosten laat zien dat het weliswaar mogelijk is voor scholen om met de huidige bekostiging hoge onderwijsresultaten te realiseren, maar tegelijkertijd blijkt uit de grote verschillen tussen scholen dat dit op dit moment op veel scholen niet lukt.

Desgevraagd geeft het merendeel van de schoolbesturen en schoolleiders aan dat de bekostiging ontoereikend is om aan de additionele verwachtingen en de ambities van de scholen zelf te voldoen. Het valt op dat scholen met hogere onderwijsresultaten, gecorrigeerd voor de context waar de school zich in bevindt, de bekostiging als meer toereikend ervaren om aan de additionele verwachtingen en schooleigen ambities te voldoen dan scholen met ondergemiddelde onderwijsresultaten. Scholen merken op dat de ervaren ontoereikendheid niet zozeer ligt aan de additionele verwachtingen op zich, maar wel aan de opeenstapeling ervan, terwijl niet duidelijk gecommuniceerd wordt wat er van een school verwacht wordt en waar de prioriteiten liggen. In de meeste gevallen komen er additionele verwachtingen bij zonder dat daarvoor extra bekostiging ter beschikking wordt gesteld, of wordt de extra bekostiging na een korte tijd geschrapt terwijl de verwachting blijft bestaan.

Om hoge onderwijsresultaten te realiseren moeten scholen doelmatige keuzes maken, zoals ook al opgemerkt in een onderzoek uit 2012 naar scholen in het VO¹²⁷: “met de gegeven middelen kunnen scholen de onderwijsprestaties van de leerlingen met 28 procent verbeteren”. Uit de vragenlijst en de gevoerde verdiepende gesprekken gehouden in het kader van dit onderzoek blijkt echter dat zij dit niet alleen kunnen. Er is ondersteuning nodig

Figuur 4.1

De drie lagen van het ambitieniveau van basiskwaliteit tot schooleigen ambities



NB: Er bestaat overlap tussen de drie lagen. Enkele additionele verwachtingen worden bijv. ook door de Inspectie getoetst.

¹²⁷ Haelermans, De Witte & Blank, “On the allocation of resources for secondary schools.”, 2013

vanuit de overheid om dit goed te kunnen doen, en dit kost geld. Gerichte en structurele investeringen van de overheid op nationaal niveau, gecombineerd met monitoring en evaluatie, helpen scholen om doelmatige keuzes te maken en van elkaar te leren. De ondersteuning van scholen in het doelmatig handelen en te leren van andere scholen werd ook door de Onderwijsraad (2018) geadviseerd.¹²⁸ De totale onderwijsuitgaven zijn op dit moment ontoereikend om scholen hierbij te ondersteunen. Daarnaast moet er ook geïnvesteerd worden om de geïdentificeerde uitdagingen (zie Hoofdstuk 3.3) het hoofd te bieden. De huidige onderwijsuitgaven zijn eveneens ontoereikend om deze uitdagingen op te lossen, waardoor de onderwijsresultaten verder onder druk komen te staan en het verschil tussen scholen riskeert te vergroten.

4.1 De uitgaven zijn toereikend om aan de basiskwaliteit - een minimumniveau - te voldoen

Artikel 23 van de Grondwet draagt de overheid op te zorgen voor deugdelijk onderwijs, maar ook om niet in te grijpen in het reilen en zeilen van een school.

De overheid beperkt zich tot het opleggen van deugdelijkheidseisen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs en het functioneren van de school. Dit heeft betrekking op inhoudelijke zaken, bekwaamheidseisen aan het onderwijzend personeel en meer praktische zaken als het aantal lessen, de minimumoppervlakte van de school en de lengte van de vakanties. Deze eisen worden over het algemeen gezien als het absolute minimum en bieden daarmee geen garantie op 'goed onderwijs'.

De overheid vraagt de Inspectie van het Onderwijs om te toetsen of schoolbesturen en hun scholen deugdelijkheidseisen behalen. Dit doet de Inspectie door middel van het zogenaamde onderzoekskader, dat bestaat uit een standaard vierjaarlijks onderzoek van elke instelling (bestuursonderzoek of themaonderzoek). Hiervoor is het schoolbestuur het aanspreekpunt voor het toezicht en er zijn verschillende opties om scholen te bezoeken: een verificatie, de waardering goed of een risico-onderzoek. Ook is er een jaarlijkse prestatieanalyse van scholen en besturen op basis van openbaar beschikbare informatie. De Inspectie kijkt bij de prestatieanalyse onder meer naar leerresultaten, de ontwikkeling van de leerlingen en de personeelsomvang, en signalen van leraren, ouders en leerlingen. Het bestuursonderzoek is onder andere gericht op de onderwijskwaliteit en de sturing op verbetering daarvan, alsook op de deugdelijkheid van het financieel beheer van de instelling of er kan een themaonderzoek plaatsvinden. Na haar kwaliteitsonderzoek geeft de Inspectie de school één van de volgende drie kwalificaties: voldoende, onvoldoende, of zeer zwak. Zolang een school met een voldoende wordt beoordeeld, bemoeit de overheid zich niet met de onderwijsresultaten. Luidt het oordeel onvoldoende of zeer zwak, dan geeft de Inspectie de school een herstelopdracht, waarin uiteen wordt gezet op welke punten de school dient te verbeteren. De afgelopen jaren is de toezichtende rol van de Inspectie verbreed. Op vrijwillige basis kunnen scholen vragen om als 'goed' gewaardeerd te worden en zelfs deelnemen aan het traject Excellente Scholen, maar dit is op zichzelf geen oordeel en het aantal scholen dat deelneemt is met 2,3% beperkt te noemen.

De Inspectie deelt de uitkomsten van onderzoeken jaarlijks in de Staat van het Onderwijs. In 2019 concludeerde zij dat ongeveer 98% van de basisscholen en de scholen in het voortgezet en speciaal onderwijs een voldoende behaalde. Van de als onvoldoende of zeer zwak beoordeelde scholen blijkt gemiddeld 71% in staat om binnen twee jaar het oordeel voldoende te verkrijgen. Tijdens het herstelproces ontvangt een school wel een herstelopdracht, maar geen additionele bekostiging in de lumpsum vanuit de overheid.¹²⁹ Daarbij is voor het behalen van de basiskwaliteit de huidige bekostiging dus toereikend. Scholen zijn in staat de deugdelijkheidseisen te behalen in zoverre door het toetsingskader van de Inspectie getoetst. Dat is een belangrijke conclusie, omdat daarmee de overheid voldoet aan haar grondwettelijke taak: de deugdelijkheidseisen waarborgen.

¹²⁸ Onderwijsraad, "Inzicht in en de verantwoording van onderwijsmiddelen" (2018).

¹²⁹ Noteer dat PO scholen mogelijk extra ondersteuning kunnen ontvangen dankzij het programma "Goed worden, goed blijven" (GWGB). Deze middelen gaan niet naar de scholen, maar worden gebruikt om een nadere analyse en een verbetertraject door experts uit te laten voeren. Enkele scholen lukt het wel om zonder GWGB te verbeteren, maar over het algemeen bekostigt het bestuur dan zelf het verbetertraject.

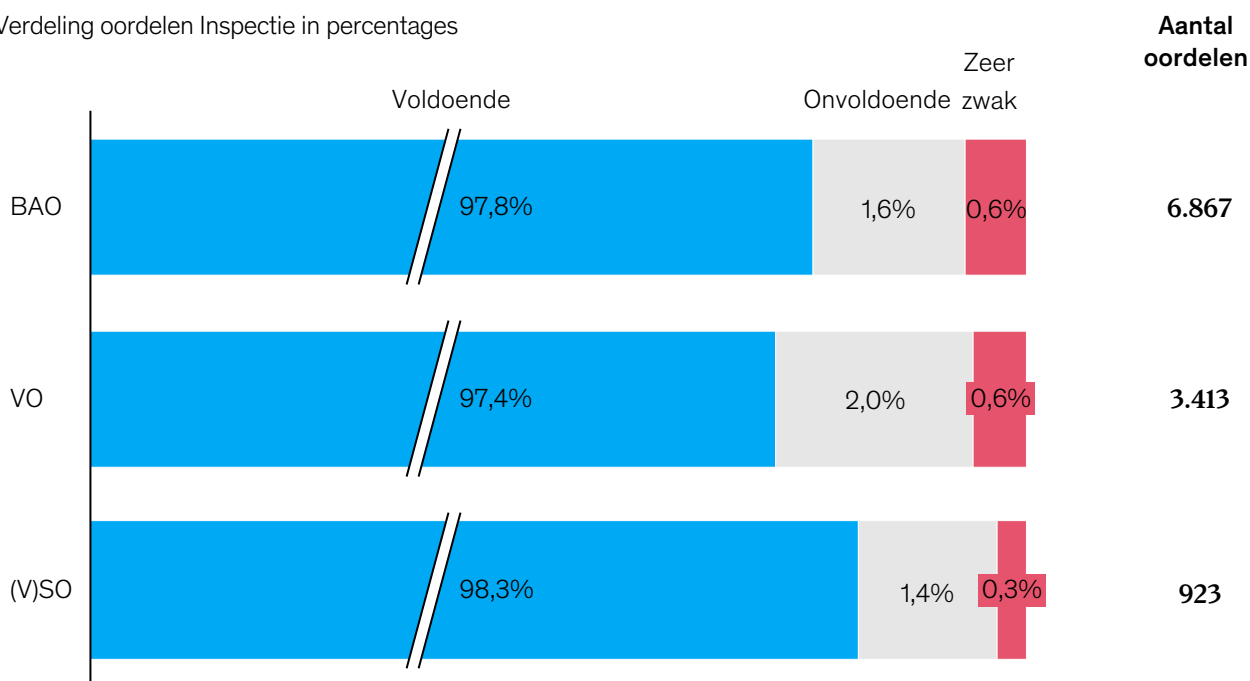
Tegelijkertijd geldt dat het merendeel van de scholen niet veel verder dan deze basiskwaliteit komt. Scholen behalen weliswaar het basisniveau voor taal en rekenen, maar het lukt het merendeel niet om meer dan 65% van hun leerlingen op het gewenste niveau (streefniveau) te krijgen.¹³⁰ Gezien de negatieve ontwikkeling van de onderwijsresultaten komt de vraag op waarom de normering rond de basiskwaliteit dan niet verhoogd wordt om de onderwijsresultaten beter te waarborgen. Bij een dergelijke vraag wordt snel gewezen naar artikel 23 van de Grondwet en de vrijheid van het onderwijs. Waar ligt de grens voor de overheid in het bemoeien in het reilen en zeilen van scholen, tussen de “wat” en de “hoe”. Deze juridische vragen liggen buiten de opdrachtopgave van dit rapport maar zijn het verdere uitzoeken waard. De conclusie blijft: als scholen goed zijn in het behalen van basiskwaliteit maar de onderwijsresultaten afnemen, moeten de verwachtingen van de basiskwaliteit dan niet hoger komen te liggen?

De rol van de Inspectie bij een dergelijke verhoging is dan eerder ondersteunend dan controlerend. Uit de analyses in hoofdstuk 3 blijkt dat het noodzakelijk is dat scholen de potentie inzien, en geholpen worden om deze waar te maken. Dit kan met name door de 10 factoren toe te passen. De rol van Inspectie ligt dan in het stellen van verwachtingen en het aanreiken van bewezen interventies die de school in haar specifieke situatie kunnen bijstaan, samen met de verschillende belanghebbenden (“stakeholders”). Deze rol werd reeds vroeger beschreven op basis van onderzoek in Nederland middels een bevraging bij 408 PO-scholen en 548 VO-scholen. De resultaten van deze bevraging geven aan dat “setting expectations” en “stakeholder sensitivity” de belangrijkste mechanismes zijn om een positieve impact te bereiken met schoolinspecties.¹³¹ Daarnaast kan een cultuur van eigenaarschap bij scholen gecreëerd worden door de hogere verwachtingen te definiëren op basis van de verschillende doeldomeinen van onderwijs, en niet louter op basis van kwalificaties (zie Hoofdstuk 1).

Figuur 4.2

Beoordelingen van scholen door de Inspectie in 2019, naar sector

Verdeling oordelen Inspectie in percentages



Bron: Oordelen Inspectie primair, voortgezet en speciaal onderwijs, per 1 april 2019

¹³⁰ Staat van het Onderwijs (2018)

¹³¹ Ehren et al., “Setting expectations for good education: How Dutch school inspections drive improvement.”, (2015)

4.2 Op schoolniveau verschilt de toereikendheid voor de additionele verwachtingen

Bovenop de minimumeisen vertaalt de politiek maatschappelijke uitdagingen in additionele verwachtingen die zij aan het onderwijs stelt. Van de 4.451 brieven van het ministerie van OCW aan de Tweede Kamer tussen 2006 en 2019 bevatten er 322 relevante afspraken en toezeggingen aan het funderend onderwijs.¹³² Het gaat om zaken die betrekking hebben op alle scholen – en dus niet slechts op een specifieke selectie daarvan of een specifieke regio – en die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, dan wel een bestuurs- of sectorakkoord. Figuur 4.3 geeft een indruk van de veelvormigheid van deze verwachtingen. Een deel van deze additionele verwachtingen overlapt met de deugdelijkheidseisen.

Vijf additionele verwachtingen als steekproef

Binnen de grenzen van dit onderzoek was het onmogelijk om alle 322 afspraken en toezeggingen gedaan in de brieven te toetsen. Om te bepalen of de bekostiging van het funderend onderwijs toereikend is om de realisatie van deze additionele verwachtingen mogelijk te maken, is bij wijze van steekproef gekozen voor vijf verwachtingen die een significante impact op scholen hebben:

- Passend onderwijs
- Burgerschapsonderwijs
- Professionalisering van onderwijsgevende personeel
- Digitalisering
- Sociale veiligheid

De vijf gekozen additionele verwachtingen verschillen wezenlijk van elkaar. Passend onderwijs ervaren de meeste scholen als een ingrijpende verandering met grote gevolgen binnen het klaslokaal. Sociale veiligheid zien zij daarentegen meestal als een randvoorwaarde waar al veel aandacht naar uitging. Weer anders ligt het bij professionalisering. Dit is weliswaar middels het opnemen van ontwikkeltijd in de cao belegd, maar veel scholen vinden het moeilijk om die tijd ook in de praktijk 'vrij te spelen' in lesroosters. Burgerschapsonderwijs wordt volgens sommige scholen al voldoende belegd in de lessen, terwijl andere melden dat zij hun lesinhoud behoorlijk hebben moeten aanpassen. Ten slotte zijn de meeste scholen op het stuk van digitalisering nog zoekende naar efficiënte en effectieve oplossingen.

De vraag die voorligt is of voor deze vijf additionele verwachtingen de bekostiging in het funderend onderwijs op dit moment toereikend is. Om dit te kunnen onderzoeken moeten voor elk van deze verwachtingen vier vragen beantwoord worden. Zonder een positief antwoord op alle vier deze vragen kunnen deze verwachtingen niet getoetst worden en valt niet vast te stellen of de bekostiging van een additionele verwachting toereikend is.

A. Is de ambitie duidelijk belegd? Als de doelstelling niet helder is vastgelegd in de deugdelijkheidseisen, dan wel in de bestuurs- of sectorakkoorden, of de cao, is het niet mogelijk om vast te stellen of de bekostiging toereikend is.

B. Is er additionele bekostiging beschikbaar? In de lumpsum waaruit scholen hun basiskwaliteit en hun integrale takenpakket moeten financieren is een prestatiebox opgenomen om de ambities uit de bestuurs- en sectorakkoorden te bekostigen. Hiermee is voor sommige, maar wellicht niet alle additionele verwachtingen bekostiging beschikbaar gesteld. Is dit niet het geval, zijn er dan andere vormen van bekostiging voorzien?

C. Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?¹³³

Wordt er door de schoolbesturen of scholen verantwoording afgelegd hoe de eventueel beschikbaar gestelde bekostiging besteed wordt? Daarnaast, wordt er middels de verantwoording ook inzicht verschaft in de voortgang van het schoolbestuur of de school om de doelstelling van de additionele verwachting te realiseren?

¹³² Dit zijn alle door het ministerie verzonden brieven aan de Tweede Kamer, dus inclusief cultuur, emancipatie en andere onderwijssectoren.

¹³³ Zowel het OCW, als andere instanties stellen ook talrijke subsidies beschikbaar voor al deze additionele verwachtingen, zoals lerarenbeurzen of een subsidie voor een maatschappelijke stage. Deze worden hier niet in opgenomen.

Figuur 4.3

Overzicht van afspraken en toezeggingen in 4.451 Kamerbrieven

Analyse van Kamerbrieven 2006-2019 (n = 4,451)			Overzicht additionele verwachtingen		
Onderwerpen, >5x genoemd	Wettelijke eis	Bestuurs-/Sectorakkoord	Categorie	Onderwerp	
Kansengelijkheid	✗	✗	Toegankelijkheid	■ Passend onderwijs	
Passend onderwijs	✓	✓		Kansengelijkheid	
Onderwijs aanbod (ICT)	✗	✗		Segregatie	
Sociale veiligheid	✓	✓	Curriculumherziening	■ Burgerschapsonderwijs	
Opleiding	✓	✓		Techniekpact	
Professionalisering	✓	✓		Bewegingsonderwijs	
Burgerschapsonderwijs	✓	✓	Professionele scholen	■ Professionalisering	
Toetsing en examinering	✓	✓		Opleiding	
Functiemix	✗	✗		Lerarenregister	
Toezicht	✓	✓	ICT in het onderwijs	■ Digitalisering	
Lerarenregister	✓	✓		(Sociale) veiligheid	■ Sociale veiligheid
Medezeggenschap	✓	✓			Medezeggenschap
Leerlingendaling (opheffingsnorm)	✓	✓	Toezicht		
Segregatie	✗	✗			
Verantwoording	✓	✓			
Techniekpact	✗	✗			
Bewegingsonderwijs	✓	✓			

■ Geselecteerde additionele verwachtingen voor de steekproef ter analyse

Figuur 4.4

Analyse van de vijf additionele verwachtingen op basis van vier criteria

	1 Is de ambitie duidelijk belegd?			2 Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?		3 Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?		4 Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?	
	Deugdelijkheidseisen	Bestuurs-/sectorakkoord							
Burgerschapsonderwijs	✓	✓	✗	Integraal takenpakket, onderdeel van lumpsum		N.v.t.	Toetsingskader inspectie		
Digitalisering	✗	✓	✓	Apart onderdeel opgenomen in prestatiebox	✓	Jaarrekening en verslaggeving	Alleen in dashboard bestuurs-/ sectorakkoord		
Passend onderwijs	✓	✓	✓	Verdeeld via samenwerkingsverbanden	✗	SWV verantwoordt aan OCW, schoolbestuur verantwoordt onvoldoende en niet transparant aan SWV. Geldstromen uit SWV zijn dus niet te volgen	Toetsingskader inspectie	Dashboard bestuurs-/ sectorakkoord	Consortium Evaluatie Passend Onderwijs
Professionalisering	✓	✓	✓	Apart onderdeel opgenomen in prestatiebox cao: Ontwikkeltijd en budget (ter beschikking gesteld door werkgever)	✗	Jaarrekening en verslaggeving Maar: Geen overzicht op de besteding en doelen van individuele professionalisering uit cao	Toetsingskader inspectie	Dashboard bestuurs-/ sectorakkoord	
Sociale veiligheid	✓	✗	✗	Integraal takenpakket, onderdeel van lumpsum		N.v.t.	Toetsingskader inspectie		

D. Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn? Via het onderzoekskader toetst de Inspectie of aan de basiskwaliteit wordt voldaan. In de dashboards van de bestuurs- en sectorakkoorden wordt onderzocht of de ambities van deze akkoorden, gefinancierd via de prestatiebox, worden gerealiseerd. Maar zijn deze resultaten alomvattend en bieden deze voldoende inzicht om te kunnen toetsen of de doelstelling ook gehaald wordt? Zijn er andere instanties die deze additionele verwachtingen nationaal toetsen?

Uit het overzicht in Figuur 4.4 blijkt dat geen van de vijf verwachtingen volledig aan de vier criteria voldoet. In Bijlage II worden elk van de gekozen verwachtingen verder toegelicht.

Omdat dat de toereikendheid van de additionele verwachtingen niet toetsbaar blijkt te zijn, is gepoogd op andere manieren een idee te krijgen van de toereikendheid. Dit is op twee manieren gedaan.

- Allereerst is gekeken naar de ervaren toereikendheid: aan bestuurders en directeuren is gevraagd hoe zij de toereikendheid van de bekostiging voor de additionele verwachtingen ervaren.
- Ter ondersteuning hiervan is een normaaltypische analyse uitgevoerd: de toereikendheid is getoetst aan de hand van een inschatting van wat een zelfstandig opererende basisschool normaliter zou moeten kosten.

Uit bovenstaande twee analyses kan worden geconcludeerd dat de bekostiging in beginsel toereikend kan zijn voor de additionele verwachtingen, maar dat door verschillende uitdagingen sommige scholen toch geld tekortkomen. Dit is ook hoe de toereikendheid wordt ervaren: sommige scholen geven aan dat de bekostiging toereikend is, anderen geven aan dat dit niet het geval is.

Ervaren toereikendheid

De ervaren toereikendheid van de middelen voor de vijf additionele verwachtingen is getoetst middels een vragenlijst¹³⁴. Schoolbestuurders en directeuren is ook gevraagd of ze bekend waren met wat van hun school verwacht wordt voor deze vijf thema's en wat hun mening was over het ambitieniveau ervan.

De antwoorden van de bestuurders zijn weergegeven in Figuur 4.6 hieronder. De antwoorden van directeuren op dezelfde vragen kwamen daarmee sterk overeen (Figuur 4.7). Aangezien een schoolbestuur scholen van verschillende typen onder zijn hoede kan hebben (al dan niet speciaal basis- en voorgezet onderwijs) is het niet mogelijk de antwoorden van bestuurders onder te verdelen naar sector. Voor (locatie)directeuren kan dit wel. Hun antwoorden per sector staan uitgesplitst naar sector in Figuur 4.8.

Samenvattend zien we:

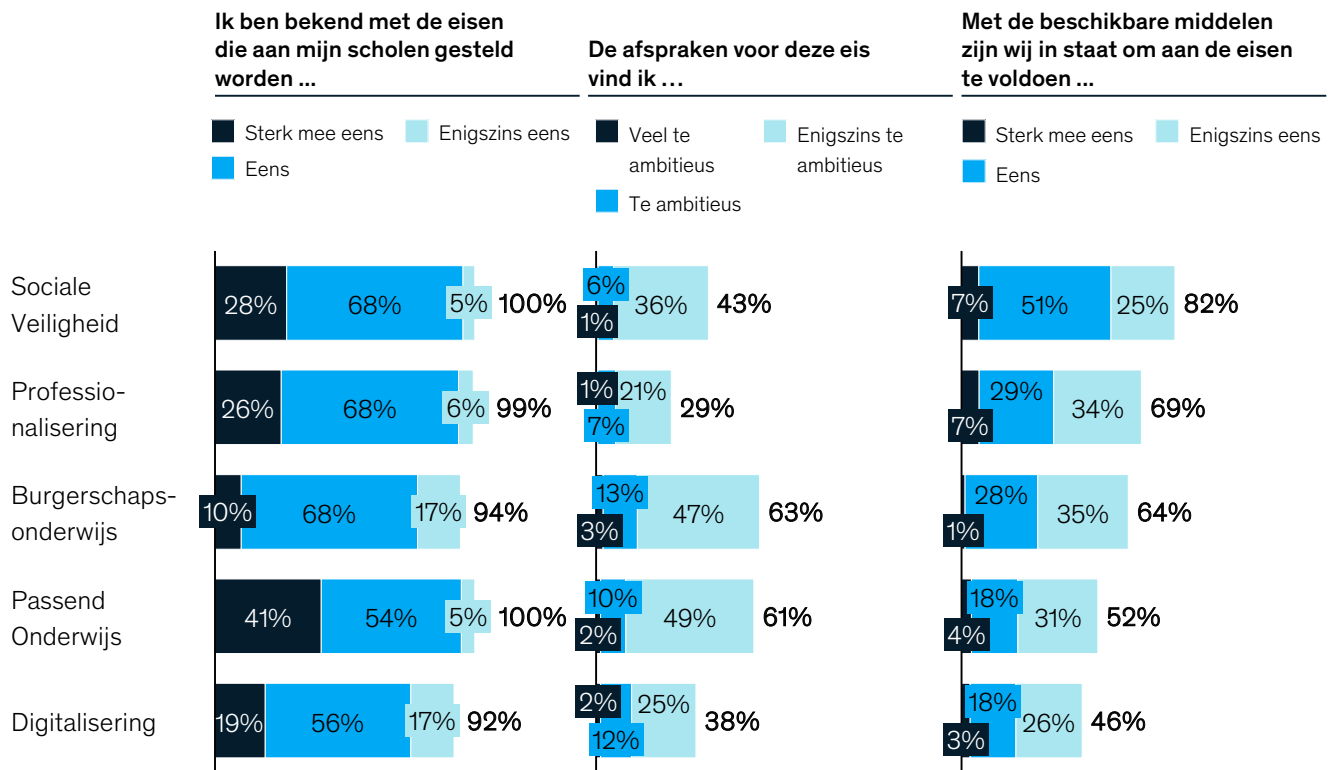
- **De gestelde eisen zijn bekend.** Meer dan 90% procent van de schoolbesturen en directeuren zegt bekend te zijn met de gestelde eisen. De resultaten zijn voor alle vijf additionele verwachtingen vergelijkbaar.
- **Het realisme van het ambitieniveau verschilt per eis.** Meer dan 60% van de besturen en directeuren geeft aan dat de verwachtingen rond passend onderwijs en burgerschapsonderwijs te ambitieus zijn. In het geval van professionalisering ligt de ambitie volgens zo'n 70% van de bestuurders en directeuren juist weer te laag.
- **De ervaren toereikendheid verschilt.** Meer dan 60% van de bestuurders en directeuren vindt de beschikbare middelen voor sociale veiligheid, professionalisering en burgerschapsonderwijs toereikend. De bekostiging voor passend onderwijs wordt door net iets meer dan de helft van de ondervraagde schoolbesturen en directeuren toereikend genoemd. Het minst toereikend vinden bestuurders en directeuren de bekostiging voor digitalisering. Minder dan 40% vindt deze toereikend.

¹³⁴ Zie Bijlage I.A. De vragenlijst is tussen september en november 2019 ingevuld door 25% van alle schoolbesturen, meer dan 400 (locatie)directeuren en ruim 600 leerkrachten.

Figuur 4.5

Antwoorden van bestuurders op vragen over de additionele verwachtingen

In percentages, N = 317

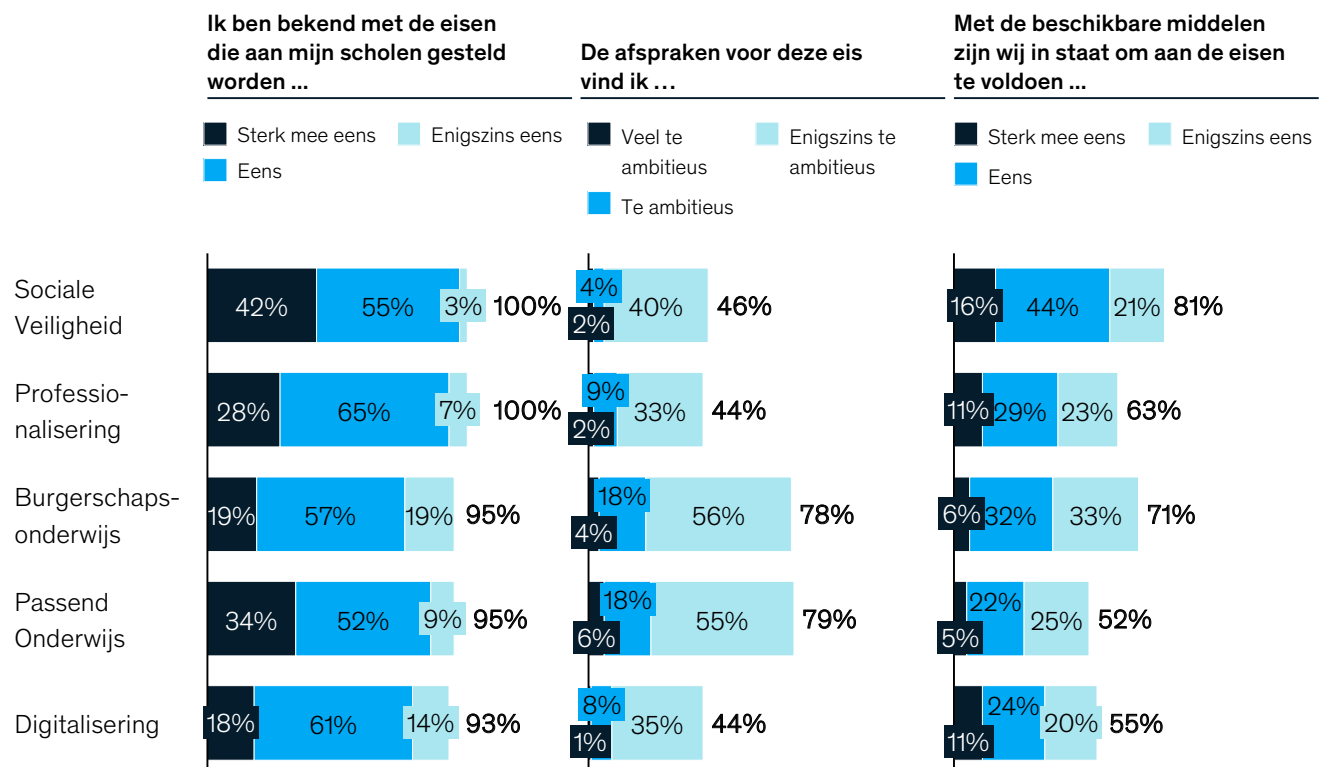


Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Figuur 4.6

Antwoorden van directeuren op vragen over de additionele verwachtingen

In percentages, N = 270

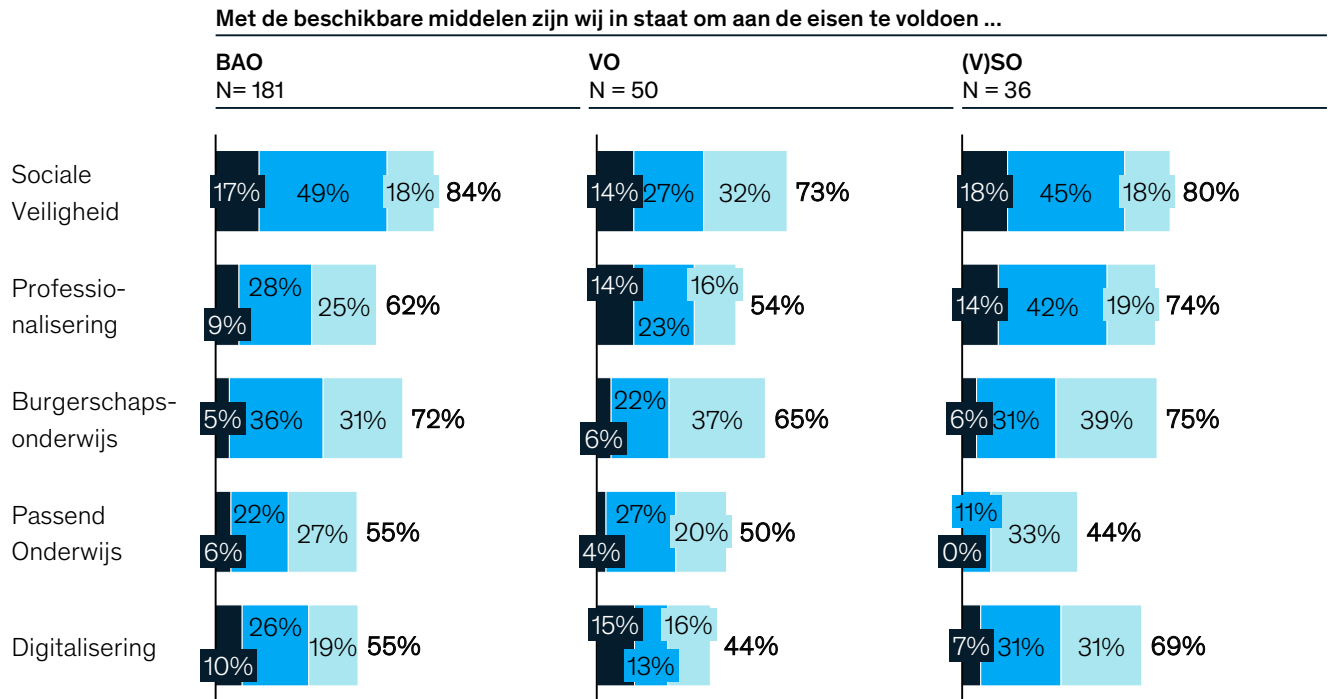


Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Figuur 4.7

Antwoorden directeuren per onderwijstype over de toereikendheid van de middelen voor de additionele verwachtingen

■ Sterk mee eens ■ Eens ■ Enigszins eens



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Voor elk van de vijf additionele verwachtingen kwamen de reacties van de directeuren van het BAO, VO en (V)SO sterk overeen (zie Figuur 4.6). De enige uitschieter is bij directeuren in het (V)SO. In het algemeen ervaren zij de bekostiging voor de additionele verwachtingen als meer toereikend, met uitzondering van de verwachting rondom passend onderwijs. Verdere toelichting over verschillen tussen de onderwijstypes zijn te vinden in de Bijlage IV.

In verdiepende gesprekken is bestuurders en schoolleiders nader gevraagd naar de toereikendheid van middelen voor de additionele verwachtingen. Op hoofdlijnen bevestigden zij het beeld dat uit de vragenlijst naar voren kwam. De meerderheid van de scholen gaf aan de middelen voor individuele additionele verwachtingen toereikend te vinden, waarbij de middelen voor passend onderwijs en digitalisering relatief als minst toereikend werden ervaren. Bestuurders en directeuren gaven echter aan dat de problematiek ontstaat bij de stapeling van de verwachtingen. Losse additionele verwachtingen kunnen financieel goed worden opgevangen indien de school deze als prioriteit stelt. Maar bij elkaar opgeteld zijn er geven scholen aan dat er teveel verwachtingen zijn om allemaal aan te voldoen en daarbij gaan kosten gemoeid met het voldoen aan alle additionele verwachtingen. In zijn algemeenheid komt in de verdiepende gesprekken ook vaak de frustratie van scholen t.a.v. de additionele verwachtingen naar voren. Veel bestuurders en schoolleiders zijn van mening dat de vele onduidelijk omschreven verwachtingen niet leiden tot beter onderwijs.

Normaaltypische analyse

Een normaaltypische analyse is een methode om de toereikendheid van de bekostiging te toetsen. In de basis is deze analyse een gedachte-experiment: welke kosten zou iemand moeten maken die een school zou starten, en zou willen voldoen aan de deugdelijkheidseisen en additionele verwachtingen? Wat zou je kwijt zijn aan personeelslasten, huisvesting, computers, boeken, etc.? En komt dit totaalbedrag uiteindelijk in de buurt van de bekostiging die je zou ontvangen? In theorie is de normaaltypische analyse de meest zuivere en complete manier om de toereikendheid te toetsen. Er zitten echter twee nadelen aan het gebruik van deze methode. Allereerst is de normaaltypische analyse, meer dan andere analyses, zeer afhankelijk van de aannames en kosteninschattingen die worden gemaakt. Deze inschattingen, en daarmee de uitkomst van de analyse, zijn altijd deels subjectief en voor discussie vatbaar. Daarnaast is het niet mogelijk om de uitkomst van één normaaltypische analyse voor een bepaalde school te generaliseren naar de rest van het Nederlands funderend onderwijs. De variatie in scholen en bekostiging in Nederland is zeer groot, waardoor de toereikendheid per schoolsoort zou kunnen verschillen. Met bovenstaande kanttekeningen in gedachten hebben wij ervoor gekozen een normaaltypische analyse uit te voeren voor een 'gemiddelde' éénpitter-basisschool van 200 leerlingen.¹³⁵ De reden hiervoor is dat de uitkomsten van deze analyse vervolgens vergeleken kunnen worden met de werkelijke uitgaven van dit type scholen. Voor deze vergelijking hebben wij gebruik gemaakt van jaarrekeningcijfers van 113 éénpitter-basisscholen met 150-250 leerlingen. Hoewel deze 113 basisscholen zeer verschillen in leerlingenpopulatie en bekostiging, zouden de gemiddelde uitgaven van deze scholen vergelijkbaar moeten zijn met onze fictieve, normaaltypische éénpitter-BAO-school met 200 leerlingen. Meer informatie over de analyse en de gebruikte aannames is te vinden in Bijlage I - D.

De vergelijking tussen de resultaten van de normaaltypische analyse en de werkelijke uitgaven van de 113 basisscholen wijst uit dat de middelen die in 2017¹³⁶ nodig waren om aan de deugdelijkheidseisen en additionele verwachtingen te voldoen vergelijkbaar zijn met de feitelijke uitgaven van een dergelijke basisschool (zie Figuur 4.5). Deze uitkomst betekent echter niet dat de bekostiging voor alle scholen in het funderend onderwijs toereikend is. Elke school ontvangt andere bekostiging, heeft te maken met andere omstandigheden en maakt andere keuzes, waardoor de toereikendheid van de bekostiging kan verschillen. Zo kan de bekostiging ontoereikend zijn voor scholen die met specifieke uitdagingen, zoals het lerarentekort, te kampen hebben. Aan de andere kant is het mogelijk dat grotere scholen

¹³⁵ Een 'gemiddelde' basisschool is een basisschool met een gemiddelde leerlingenpopulatie (aantal zorgleerlingen, hoeveelheid leerachterstanden, etc.)

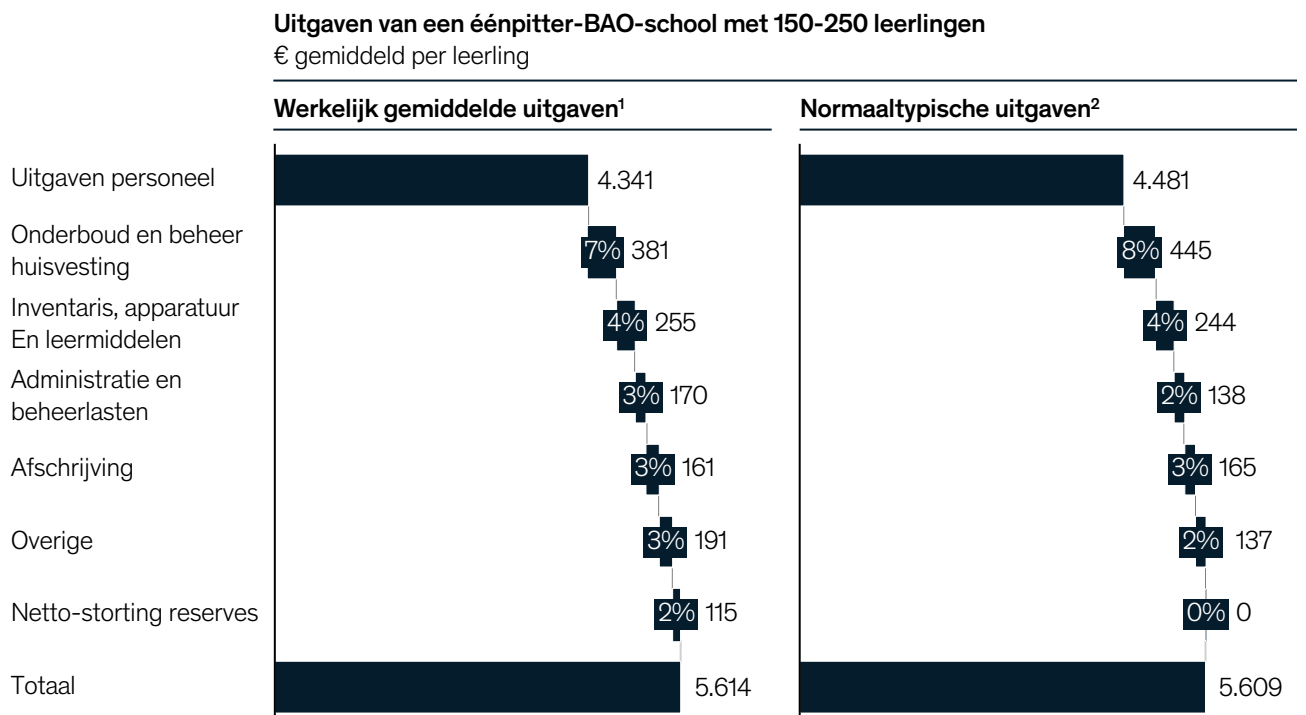
¹³⁶ Bij gebrek aan recente data is voor het jaar 2017 gekozen, dit is het laatst beschikbare jaar waar de jaarrekeningen van scholen op het moment van schrijven voor beschikbaar zijn

of schoolbesturen door hun schaal efficiëntievoordelen behalen die de bekostiging ruimer toereikend maken. Dit ondersteunt de conclusie uit de analyse van de ervaren toereikendheid: in beginsel kan de bekostiging voldoende zijn, maar in de praktijk zijn er situaties waardoor extra geld nodig is, waardoor sommige bestuurders de bekostiging als toereikend ervaren en andere niet.

In drie uitgavencategorieën wijken de werkelijke gemiddelde uitgaven af van de normaaltypische uitgaven. De grootste afwijking is de uitgave aan personeel, die in de normaaltypische analyse 3% hoger uitkomt dan in werkelijkheid. Dit wordt naar alle waarschijnlijkheid veroorzaakt door de functiemix. Sinds de invoering hiervan (zie Hoofdstuk 2.1.3) verwacht de overheid dat scholen 40% van hun leraren in salarisschaal LB (nu L11) betalen. Scholen voldoen niet aan deze additionele verwachting (gemiddeld 27% van de leraren zat in 2017 in schaal LB, leraren zaten nog te vaak in schaal LA), waardoor de werkelijke uitgaven lager uitvallen. De tweede afwijking in uitgaven zit in het onderhoud en beheer van de huisvesting. Dit komt overeen met de conclusie uit Hoofdstuk 3.3 dat er op dit moment een onderinvestering is in huisvesting. Ten derde stortten scholen gemiddeld ook netto 2% van hun baten in hun reserves; in de normaaltypische analyse is ervan uitgegaan dat dit niet nodig is gezien de gemiddeld hoge reserves van schoolbesturen (zie Hoofdstuk 2.1.3).

Figuur 4.8

Vergelijking tussen de werkelijke uitgaven van een éénpitter-BAO-school met 150-250 leerlingen, en de normaaltypische uitgaven



¹ Analyse meest valide voor eenpitters omdat jaarrekeningen op bestuursniveau worden geaggregeerd en hierdoor niet per PO-school lasten kunnen worden gealloceerd. Hoogste en laagste drie waarden niet meegenomen (outliers)

² Gebaseerd op een 'gemiddelde' BAO-school met 200 leerlingen

Bron: DUO, CBS, Benchmarks HEVO, Arcadis, ABN Amro, Belastingdienst, onderwijsdienstverleners, OESO, cao's, Gesprekken met schoolleiders

70%

van de bestuurders
ervaart een tekort
in de beschikbare
bekostiging

4.3 De toereikendheid van de bekostiging voor schooleigen ambities verschilt per school

Naast de wettelijke eisen die aan scholen gesteld worden, hebben scholen zelf ook prioriteiten en ambities op het gebied van onderwijskwaliteit. Deze ambities lopen sterk uiteen en komen onder andere voort uit de visie van de school, haar denominatie, de specifieke omgeving waar de school is gevestigd en persoonlijke ideeën van bestuurders, (locatie) directeuren, leraren en andere betrokkenen.

In de vragenlijst is bestuurders gevraagd naar de toereikendheid van de bekostiging om aan de schooleigen ambities te voldoen.¹³⁷ De antwoorden verschilden weinig van sector tot sector. Ruim 70% van de bestuurders blijkt een tekort te ervaren in de beschikbare bekostiging:

- 27% meldde geen tekort te ervaren
- 32% zei een tekort van 1-5% te ervaren
- 27% zei een tekort van 6-10% te ervaren
- 14% zei een tekort van meer dan 10% te ervaren.

Opgemerkt dient te worden dat respons op een enquête niet gelijk kan worden gesteld aan een op feiten gebaseerd inzicht. De tekorten waarvan de scholen in de vragenlijst zelf spreken zijn niet nader getoetst. De eigen ambities van scholen kunnen vanzelfsprekend ook niet met elkaar worden vergeleken.

Desalniettemin laat de respons op de enquête zien dat schoolbesturen in het algemeen de bekostiging niet toereikend achten om aan al hun eigen ambities te voldoen. Tijdens een verdiepend gesprek zei een bestuurder van een PO-bestuur het zo: "Als je me € 5.000, - per leerling geeft, dan zorg ik ervoor dat ik het daarmee best mogelijke onderwijs aan de leerling geef. Geef je me € 7.000, - per leerling, dan doe ik dat ook. Met die extra € 2.000, - per leerling kan ik er zonder twijfel voor zorgen dat we beter lesgeven, maar toereikend zal ik het nog steeds niet vinden. Ik zal altijd mijn ambities omhoog bijstellen en het maximale halen uit wat ik ter beschikking heb."

4.3.1 Extra geld naar onderwijsgevend personeel, bezuinigen op huisvesting

Tot slot is aan schoolbestuurders en -directeuren gevraagd voor welke individuele uitgavenposten de bekostiging bij uitstek toereikend of ontoereikend is.

Concreet is aan directeuren gevraagd op welke begrotingsposten zij zouden bezuinigen bij een eventuele budgetverlaging van 10%, gebaseerd op een aantal opties. Directeuren gaven aan deze voor gemiddeld bijna een kwart (23%) te willen dekken door minder uit te geven aan huisvesting en gebouwen. Dit is bij de voorgelegde opties verreweg het hoogste percentage. Ze gaven aan de budgetverlaging zo min mogelijk proberen te dekken door salarissen te verlagen.

Met 10% meer budget zouden directeuren liefst aan alle voorgelegde opties meer geld uitgeven, maar het meest (19%) aan het aannemen van meer onderwijzend personeel. Minder dan 10% van het extra geld zou worden uitgegeven aan het aantrekken van additioneel niet-onderwijzend personeel (7%), het verbeteren van de huisvesting en gebouwen en het versterken van de basiskwaliteit van het leerproces (beide 9%).

In de verdiepende gesprekken gaven scholen aan in geval van geldtekort het onderwijs zelf zoveel mogelijk te willen ontzien. Dat leidt ertoe dat zaken als huisvesting minder prioriteit krijgen. Ook in dit opzicht was er geen verschil tussen bestuurders en directeuren, en ook niet tussen het basis- en voortgezet onderwijs. Dat lag anders bij het speciaal onderwijs, waar niet 19% maar 36% van de additionele middelen toebedeeld zou worden aan het aannemen van meer onderwijzend personeel.

¹³⁷ Hierbij is geen specifieke uitsplitsing gedaan naar de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.

4.3.2 Scholen met betere resultaten zien financiering als toereikender

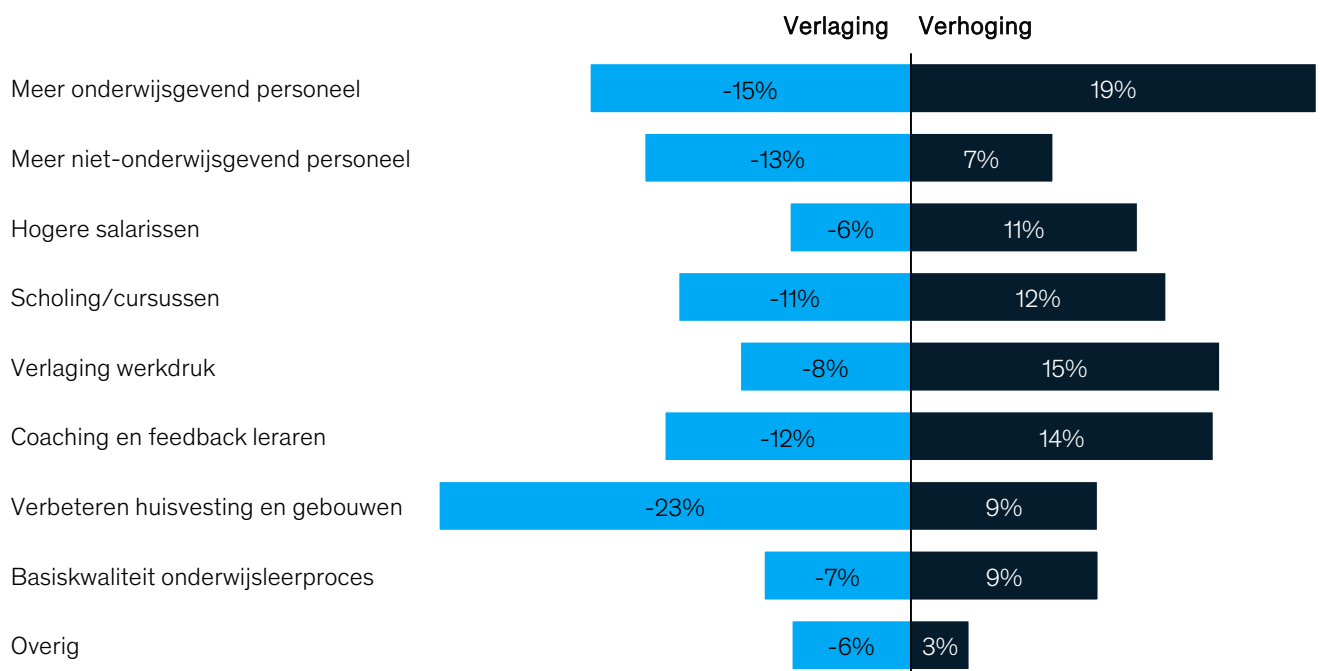
Voor de verdiepende gesprekken zijn ruim veertig scholen bezocht. Hiermee was het mogelijk om op schoolniveau het gesprek te voeren over de ervaren toereikendheid op het gebied van schooleigen ambitie. Over het algemeen gaven scholen met ondergemiddelde onderwijsresultaten aan dat de bekostiging ontoereikend is. Bij scholen met bovengemiddelde onderwijsresultaten was er een meer divers geluid te horen: een aantal bovengemiddelde scholen gaf aan dat de bekostiging toereikend was. Bovengemiddelde scholen waarbij de bekostiging als ontoereikend werd ervaren gaven vaak aan dat dit met name kwam door hoge zelf gestelde ambities. Tijdens de gesprekken constateerden wij een duidelijk patroon bij scholen met boven- en ondergemiddelde onderwijsresultaten. De volgende voorbeelden zijn illustratief voor dat patroon:

- Een schoolbestuurder zei dat één van de basisscholen die onder zijn bestuur valt lagere gemiddelde onderwijsresultaten realiseerde dan de andere door een hogere uitval van personeel. Daardoor moesten leerkrachten op deze school veel rouleren tussen klassen, wat volgens de directeur van de school weer leidde tot uitval van leerkrachten vanwege te hoge werkdruk. De leerkrachten vertelden op hun beurt dat er veel onduidelijkheid heerste op de school en dat de directeur geen duidelijke strategie voerde om de werkdruk te verminderen. Volgens hen waren sommige oud-collega's om die reden overstapt naar andere scholen.
- Een andere schoolbestuurder gaf aan van elke school jaarlijks een schoolplan te verlangen: een strategie voor de school inclusief een strategisch personeelsplan. De directrice van een onder dat bestuur vallende bovengemiddeld presterende basisschool voor speciaal onderwijs in een krimpgebied gaf aan dat dit personeelsplan haar op het idee had gebracht om samen met elke leerkracht een op zijn of haar ambities afgestemd groeipad op te stellen. De een wilde bijvoorbeeld graag betaald verlof om onderzoek te kunnen doen voor haar masteropleiding, een ander had juist liever extra taken, zoals een mentorrol of een rol als functiehoofd. De betrokkenen spraken enthousiast over deze aanpak.

Figuur 4.9

Prioriteiten van bestuurders en directeuren bij met 10% krimpend of verruimd budget.

Stelt u zich voor dat u 10% meer, of juist minder, financiële middelen zou ontvangen dan uw huidige totale bekostiging. Hoe zou u deze verhoging/verlaging van uw budget verhoudingsgewijs verdelen over de onderstaande elementen?



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

- Diezelfde directrice zei te streven naar zo weinig mogelijk vacatures. Dat deed zij door bij uitval in eerste instantie binnen het bestaande personeelsbestand te kijken wie eventueel bekwaam was om verantwoordelijkheden over te nemen. Zij gaf een recent voorbeeld: toen er op de school een plek was opengevallen, dacht ze dat de orthopedagoog op haar school, die in deeltijd een pabo-opleiding volgde, die wel kon invullen. Hij was weliswaar nog niet bevoegd maar de directeur achtte hem wel bekwaam en zij was ervan overtuigd dat zij de keuze om hem in te zetten afdoende zou kunnen onderbouwen tegenover de Inspectie. De student vertelde ons desgevraagd dat de directrice hem veel vertrouwen gaf en dat hij onlangs een medestudent aan de pabo had aangeraden bij deze school te komen solliciteren. Iedereen, van de schoolbestuurder tot de leerkrachten die we spraken, zei dat de beschikbare middelen toereikend waren om de doelstellingen in het schoolplan te behalen. Daar was het schoolplan ook deels op ingesteld. Wel werd eraan toegevoegd dat extra financiering altijd welkom was en goed kon worden gebruikt.

De voorbeelden laten zien dat er bij sommige boven- dan wel ondergemiddelde scholen sprake kan zijn van een zichzelf positief of negatief versterkende cirkel waarin keuzes van schoolbestuurders, directeuren en leraren elkaar beïnvloeden en positief dan wel negatief versterken. Figuur 4.10 geeft een voorbeeld weer van hoe dit er schematisch uit kan zien. Dit patroon kwam regelmatig terug in de gesprekken die met scholen werden gevoerd, en zou een oorzaak kunnen zijn van het verschil in ervaren toereikendheid tussen scholen.

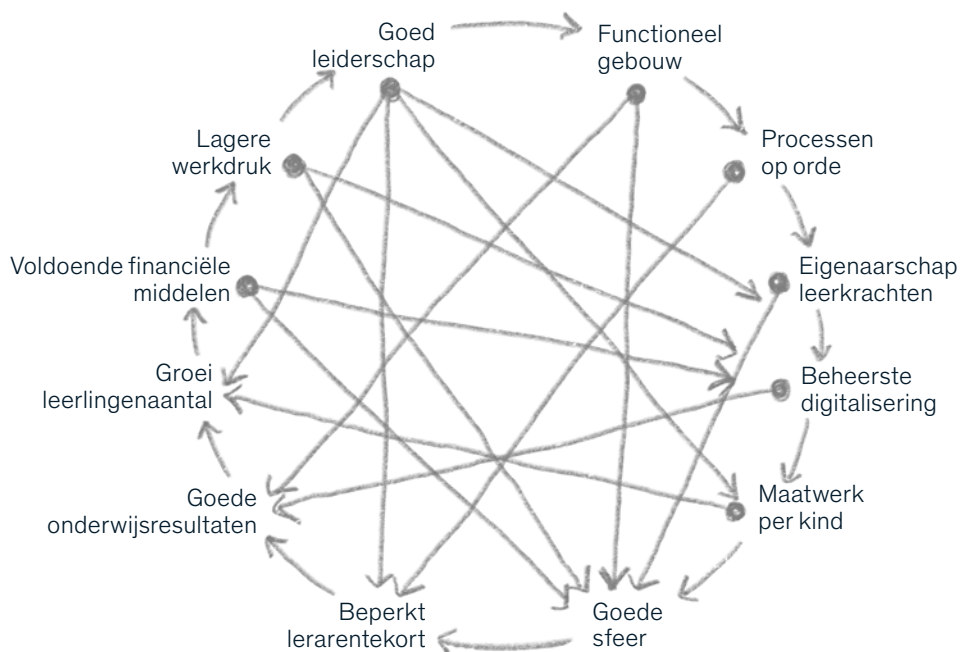
Bovenstaande patronen laten zien dat er grote verschillen kunnen ontstaan tussen verschillende scholen. Niet alleen kan dit de verschillen in ervaren toereikendheid verklaren, ook impliceren deze patronen dat het niet eenvoudig is voor ondergemiddelde scholen simpelweg de aanbevelingen uit Hoofdstuk 3 te implementeren en daarmee de doelmatigheid en toereikendheid te vergroten. Er zijn systematische veranderingen nodig om resultaten te verbeteren. Dit strookt ook met de uitkomst van onze eerdere analyse dat er geen individuele maatregel is die schoolresultaten fors verbetert – de maatregelen kunnen enkel in gezamenlijkheid het hele systeem op een school verbeteren.

Figuur 4.10

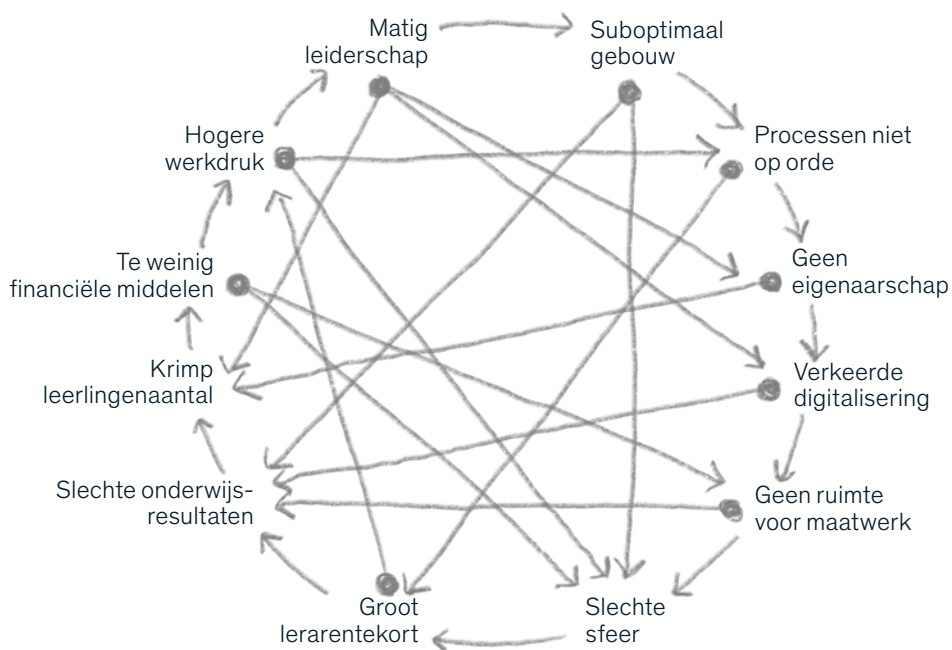
Voorbeeld van regelmatig terugkomende karakteristieken bij boven- en ondergemiddelde scholen

Karakteristieken van scholen

Scholen met bovengemiddelde onderwijsopbrengsten



Scholen met ondergemiddelde onderwijsopbrengsten



Uitgaven zijn niet toereikend

om nationale
uitdagingen te
adresseren

4.4 Op nationaal niveau zijn de uitgaven ontoereikend om scholen te ondersteunen en uitdagingen te adresseren

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat een groot aantal scholen de bekostiging als ontoereikend ervaart om de gewenste onderwijsresultaten te kunnen realiseren. Uit Hoofdstuk 3 blijkt dat de onderwijsresultaten niet rechtstreeks samenhangen met de bekostiging, wat impliceert dat de bekostiging derhalve niet generiek als ontoereikend kan worden geclassificeerd. De bekostiging blijkt voor sommige scholen echter wel toereikend om relatief hoge onderwijsresultaten te realiseren.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de impact van bekostiging op onderwijsresultaten sterk afhankelijk is van de beoogde doelgroep, de mate waarin de aanvullende middelen toereikend zijn om deze doelgroep te ondersteunen en de mate waarin de middelen doelmatig worden ingezet door schoolleiders en bestuurders.^{138 139 140} Zo concluderen verschillende studies dat er een positieve impact is van beschikbare middelen op onderwijsresultaten, met name bij achterstandsleerlingen.¹⁴¹ Tegelijkertijd wijzen andere studies op het belang van een doelmatige besteding van middelen en het organiseren van scholen, als hefboom voor betere resultaten.^{142 143} Dit alles suggereert dat het generiek verhogen van de lumpsum-bekostiging niet de meest doelmatige oplossing is om de onderwijsresultaten te verhogen.

Het implementeren van de aanbevelingen uit Hoofdstuk 3 zal leiden tot een hogere doelmatigheid bij scholen, en daardoor ook tot een hogere ervaren toereikendheid. Op basis van de vragenlijst en de verdiepende gesprekken denken we echter dat niet alle scholen de capaciteit en vaardigheden hebben om dit volledig zelfstandig te doen. Scholen moeten hierin daarom ondersteund worden zodat ze hier tijd voor hebben om nieuwe manieren van werken te leren, en zodat zij kunnen leren van bewezen interventies. Dit is niet gratis: het beter ondersteunen van scholen vergt een investering op nationaal niveau.

Naast de investering in het ondersteunen van scholen is het echter ook nodig om vooruit te kijken. Het onderwijs staat voor een aantal uitdagingen (zie Hoofdstuk 3.3) die de onderwijsresultaten onder druk kunnen zetten, en scholen niet afzonderlijk kunnen oplossen. Gezien de groeiende uitdagingen zijn de uitgaven op nationaal niveau op dit moment niet toereikend om deze problemen het hoofd te bieden, waardoor de verschillen tussen scholen verder worden vergroot en op termijn minder scholen aan de additionele verwachtingen en eigen ambities kunnen voldoen. Aangezien een investering nodig is om het gewenste ambitieniveau te behalen, kunnen we concluderen dat de onderwijsuitgaven op dit moment ontoereikend zijn.

¹³⁸ CPB, "Een empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs", (2017)

¹³⁹ Leuven et al., "The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement", (2007).

¹⁴⁰ De Haan et al., "The Effect of Additional Funds for Low ability Pupils: A Non parametric Bounds Analysis", (2015)

¹⁴¹ Jackson et al., "The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms", (2015)

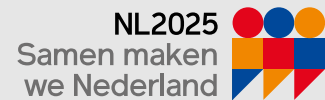
¹⁴² Agasisti, T., "The efficiency of public spending on education: An empirical comparison of EU countries", (2014)

¹⁴³ Bloom et al., "Does management matter in schools?", (2015)

Nederlanders zijn bereid meer te investeren in het onderwijs

McKinsey heeft in het kader van het initiatief NL2025 in het najaar van 2019 een enquête 'Namens Nederland' gehouden. Hierbij is een representatieve groep van 3.000 Nederlanders gevraagd welke veranderingen zij zouden wensen in de publieke sector. Hieruit blijkt dat, onafhankelijk van de politieke voorkeur, 'de Nederlander' een sterkere publieke sector wil, en bereid is om daarvoor meer belasting te betalen of meer uren te werken. Wanneer hier gehoor aan wordt gegeven, kan dit een vliegwieleffect tot stand brengen dat de Nederlandse economie sneller laat draaien. Drie op de vier Nederlanders steunen een voorstel waarbij Nederlanders 6 uur per week meer werken in ruil voor significante overheidsinvesteringen in met name zorg, onderwijs, veiligheid en koopkracht. Uit nadere statistische analyse van de enquêteantwoorden blijkt dat twee op de drie Nederlanders niet alleen voorstander zijn van een sterkere publieke sector, maar ook specifiek meer wil investeren in het onderwijs. Van de respondenten geeft 66% aan hogere of zelfs veel hogere uitgaven aan onderwijs te wensen. De meeste Nederlanders geven aan deze investering in de publieke sector te willen financieren door meer te gaan werken.

In de enquête is ook specifiek gevraagd voor welke onderwijsinvesteringen Nederlanders bereid zijn extra belasting te betalen. Dat bleek vooral het geval te zijn voor investeringen die leiden tot meer persoonlijke aandacht voor leerlingen. Bijna driekwart van de Nederlanders is bereid meer belasting te betalen om meer aandacht voor zwakke leerlingen te bewerkstelligen. Bijna twee derde van de Nederlanders wil daarnaast investeren om leerlingen sterker in hun schoenen te laten staan. Nederlanders zijn minder (36-47%) bereid om meer te betalen om langere schooldagen en verdere digitalisering mogelijk te maken.







05

Een hogere ambitie waar- maken? Hoe dan?

Het realiseren van een hogere ambitie zal een nationale aanpak vereisen waarin de bijdrage van alle partijen cruciaal is. Het stelsel kan scholen ondersteunen om de lat te verhogen en kan de uitdagingen zoals het lerarentekort, ongelijkheid tussen scholen en onderinvestering in huisvesting adresseren. Daarnaast kunnen scholen leren van elkaars successen om de onderwijsresultaten te verhogen. Hier is investering voor nodig. Ook identificeren wij diverse mogelijkheden tot efficiëntiewinsten die niet ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs.

In Hoofdstuk 3 is geconstateerd dat er een groot verschil bestaat in onderwijsresultaten tussen scholen, en zijn bewezen interventies beschreven waarmee alle scholen hun doelmatigheid kunnen verhogen. In Hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat de bekostiging in beginsel toereikend is om aan de basiskwaliteit te voldoen, maar dat voor veel scholen er onvoldoende middelen zijn om de benodigde verbetercapaciteit te creëren. Daar komt bij dat de eerdergenoemde uitdagingen (het lerarentekort, de veranderende samenstelling van de leerlingenpopulatie en de tekortschietende investeringen in de huisvesting) het vermogen van scholen kunnen ondermijnen om de beschreven aanbevelingen met succes door te voeren.

Omdat het scholen de afgelopen 13 jaar niet zelfstandig lukt om te leren van scholen zodat er hogere onderwijsresultaten behaald worden, de bekostiging daarvoor op plaatsen ontoereikend is en er op nationaal niveau een aantal grote uitdagingen liggen, is het belangrijk dat alle scholen worden ondersteund bij de implementatie van de aanbevelingen die zij willen toepassen.¹⁴⁴

Dit onderzoek constateert dat het Nederlands funderend onderwijs niet ontbreekt aan initiatieven en mogelijkheden om het onderwijs te versterken. Op school-, schoolbestuur-, gemeentelijk- en landelijk niveau wordt veel inspanning geleverd en de verwachtingen die de politiek aan het onderwijs oplegt stapelen zich op. Ondanks al deze inspanningen en verwachtingen lukt het klaarblijkelijk niet om het grote verschil tussen scholen te verkleinen, de genoemde uitdagingen succesvol te adresseren of de onderwijsresultaten zoals gemeten in de internationale vergelijkingen te verhogen. De vraag rest: wat is ervoor nodig om dit wel voor elkaar te krijgen?

In dit hoofdstuk worden mogelijkheden (handelingsperspectieven) besproken die kunnen bijdragen aan het realiseren van een sterker stelsel, dat ondersteuning kan bieden aan de eerder voorgestelde verbeteringen voor scholen uit Hoofdstuk 3. De daadwerkelijke selectie van handelingsperspectieven die doorgevoerd worden zal afhangen van de ambitie die voor het onderwijs gesteld worden. Dit hoofdstuk sluit af met de benodigde uitgaven om de combinatie van de genoemde handelingsperspectieven uit te voeren.

5.1 Hoe worden schoolsystemen continu beter?

Systeemverandering in het onderwijs is niets nieuws. Alvorens mogelijkheden tot veranderingen te benoemen is het daarom zinvol eerst te kijken wat succesvolle systeemveranderingen in het onderwijs onderscheidt van minder succesvolle systeemveranderingen.

Hier is al uitgebreid onderzoek naar gedaan. Zo onderzocht McKinsey & Company in 2007 en 2010 samen met de OESO Deze aanbeveling stemt overeen met wat de kenmerken zijn van goede onderwijssystemen en transitie die geleid hebben tot een blijvend hoger niveau aan onderwijsresultaten voor alle leerlingen.¹⁴⁵ Het onderzoek werd uitgevoerd op basis van kwantitatieve analyses, interviews met meer dan 200 vooraanstaande onderwijsexperts en 20 casestudies in evenveel verschillende landen.

Effectieve handelingsperspectieven om scholen te ondersteunen bestaan deels uit algemene interventies die gelden ongeacht de kwaliteit van het onderwijssysteem en dus van toepassing zijn voor alle schoolsystemen, zoals het effectief gebruik van data in evaluaties. Meer specifieke interventies zijn afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs op dat moment. Daarom zijn in bovengenoemd onderzoek uit 2010 verbeterpaden voor landen opgesteld om bijvoorbeeld van slecht tot redelijk onderwijs te komen of van goed tot heel goed (zie Figuur 5.1). Dit onderzoek bouwde voort op het groeipad van goed tot heel goed (meest toepasselijk voor de Nederlandse situatie) en vult dit aan met de voor de Nederlandse situatie meest relevante inzichten uit ruim 500 wetenschappelijk gevalideerde interventies. Voor diverse

¹⁴⁴ Deze conclusie wordt eveneens onderstreept door de Inspectie in de Staat van het Onderwijs 2019: "Het is de overheid die de taak en de middelen heeft om uiteindelijk te interveniëren als besturen niet bij machte blijken om de basiseisen te realiseren. Dan moet de overheid de voorwaarden creëren of actief het stuur overpakken en het verschil durven maken. Regionale samenwerking tussen besturen en overheden is daarbij een voorwaarde." Uit de inspectieoordelen blijkt dat het scholen niet lukt om 65% van hun leerlingen op het streefniveau te krijgen terwijl 98% van de scholen in Nederland in staat zijn om kinderen het basisoniveau voor taal en rekenen te laten halen.

¹⁴⁵ McKinsey, "How the world's best-performing school systems come out on top", (2007); McKinsey, "How the world's most improved school systems keep getting better", (2010)

handelingsperspectieven wordt ter inspiratie ook verwezen naar praktijkvoorbeelden uit andere landen. Het resultaat is een lijst met handelingsperspectieven die in dit hoofdstuk gedeeld wordt en een eerste stap zet richting het antwoord op de vraag hoe verbetering in het onderwijs succesvol doorgevoerd kan worden.

5.2 Mogelijkheden tot verbetering

De Inspectie concludeert in de Staat van het Onderwijs 2019 dat een gezamenlijke visie over wat er geleerd moet worden ontbreekt en dat dit leidt tot 'versnippering in het onderwijs en daarmee tot verzwakking van het stelsel'.¹⁴⁶ Ook ontbreekt een visie voor de toekomst van het onderwijs, waardoor hervormingen niet gedragen worden en er geen langetermijnbeleid ontwikkeld wordt.¹⁴⁷

De eerste stap tot verandering is het stellen van een gezamenlijke ambitie voor het onderwijs die (zoveel mogelijk) gezamenlijk gedragen wordt door de partijen in het stelsel. Tijdens onze gesprekken met deze partijen was er in ieder geval overeenstemming over een basisdoelstelling: we willen de onderwijsresultaten versterken op de drie doeldomeinen van Biesta. Dit biedt een vertrekpunt om tot een gedeelde ambitie te komen.

Deze ambitie kan vervolgens als basis dienen om de mogelijkheden voor verbetering, oftewel de handelingsperspectieven, te selecteren (zie Figuur 5.1). Dit onderzoek deelt deze handelingsperspectieven op in drie categorieën:

- A. Verhoog de lat en ondersteun scholen
- B. Adresseer de uitdagingen
- C. Behaal efficiëntiewinsten

Figuur 5.1

Overzicht van groeipaden voor schoolsystemen

Verbeterpad	Slecht tot redelijk	Redelijk tot goed	Goed tot heel goed	Heel goed tot excellent
Thema	Basisniveau behalen	Verbeterde fundamenten	Excellente medewerkers	Innovatie en cultuur
Interventie cluster¹	Motivatie en ondersteuning bieden voor leraren met beperkt ontwikkelde vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Lesmateriaal • Coaching bij het curriculum • Instructietijd 'time on task' • Schoolbezoeken • Incentives voor hogere prestaties 	Opzetten van databanken en uitbouwen van verantwoording <ul style="list-style-type: none"> • Transparantie naar scholen en/of publiek over schoolprestaties • Schoolinspecties 	Het verhogen van het kaliber van startende leraren en schoolleiders <ul style="list-style-type: none"> • Wervingsprogramma's • Aanvangsbegeleiding • Certificeringseisen 	Het cultiveren van peer-learning voor leraren en schoolleiders <ul style="list-style-type: none"> • Cultuur van samenwerken • Decentralisatie van pedagogische beslissingen naar scholen en leraren • Rotatie- en detacheringprogramma's
	Alle scholen op een minimaal kwaliteitsniveau brengen <ul style="list-style-type: none"> • Resultaatdoelstellingen • Extra ondersteuning voor slecht presterende scholen • Verbetering schoolinfrastructuur • Terbeschikkingstelling van schoolboeken 	Financiële en organisatorische fundamenten <ul style="list-style-type: none"> • Optimalisatie van aantal scholen en leraren • Decentralisatie van financiële en administratieve beslissingen • Verhoging bekostiging • Mechanisme om bekostiging te verdelen • Herontwerp van de organisatie 	Het verhogen van het kaliber van huidige leraren en schoolleiders <ul style="list-style-type: none"> • Trainingsprogramma's tijdens het schooljaar • Coachen over lespraktijk • Ontwikkelen carrièrepaden • Forums voor gemeenschap van leraren 	Extra ondersteuningsmechanismen creëren voor professionals <ul style="list-style-type: none"> • Stel professionals vrij van administratieve lasten door extra administratief personeel te bieden
	Leerlingen in de schoolbanken krijgen <ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiden van capaciteit • Vervul de basisbehoeften van studenten om de aanwezigheid te verhogen 	Pedagogische fundamenten <ul style="list-style-type: none"> • Structuur onderwijssysteem • Taal van instructie 	Besluitvorming op school <ul style="list-style-type: none"> • Zelfevaluatie • Onafhankelijke en gespecialiseerde scholen 	Door systeem gesponsorde experimenten / innovatie in scholen <ul style="list-style-type: none"> • Extra financiering voor innovatie • Innovatie delen van de frontlinie naar alle scholen
Zes interventies gemeenschappelijk voor alle paden	Het curriculum en de standaarden aanpassen	Herzien van beloning- en vergoedingsstructuur	Technische vaardigheden van leraren en schoolleiders ontwikkelen, vaak via groeps- of trapsgewijze training	
	Evalueren van onderwijsopbrengsten van leerlingen	Gebruik van leerlinggegevens om de implementatie te sturen	Beleidsdocumenten en onderwijswetten opstellen	

1 Totaal aantal interventies in elk verbeterpad: slecht tot redelijk, n = 103; redelijk tot goed, n = 226; goed tot heel goed, n = 150; heel goed tot excellent, n = 94
Bron: McKinsey & Company interventions database

¹⁴⁶ Staat van het Onderwijs, (2019)

¹⁴⁷ Zoals onder andere aangegeven door de Onderwijsraad in "Staat van het Onderwijs" (2019)

Het bieden van ondersteuning vergt additionele inzet. Soms zullen partijen in het stelsel die extra inzet kunnen bieden binnen hun huidige verantwoordelijkheden, conform de wetgeving en met bestaande middelen. Soms zullen extra investeringen nodig zijn, en soms zullen acties tot besparingen kunnen leiden. De handelingsperspectieven zijn geselecteerd om de onderwijsresultaten op relatief korte termijn te verhogen tegen beperkte investeringen.

Elk van de handelingsperspectieven gaat vergezeld van een eerste inschatting van de benodigde financiële investering en mogelijke besparingen. De uitgaven zullen meestal toenemen in de loop der tijd omdat het opschalen tijd kost. Ook is er een onderscheid tussen structurele (jaarlijkse) investeringen en incidentele investeringen. De gepresenteerde inschatting is gebaseerd op de aanname dat een besluit over de handelingsperspectieven per 2021 kan worden gemaakt en dat per 2022 kan worden begonnen met de implementatie. Het is echter mogelijk dat het startpunt in de praktijk zal verschillen en de uitvoering van verschillende initiatieven over tijd uitgespreid zal worden (zie Hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk worden de ingeschatte kosten voor het jaar 2025 gebruikt, het jaar waarin de meeste handelingsperspectieven opgeschaald zijn en de incidentele investeringen gedaan zijn. De raming van de bekostiging voor 2025 geeft daarmee de structurele (jaarlijkse) extra investering om scholen de benodigde ondersteuning te kunnen bieden. We benadrukken dat de hier genoemde bedragen een eerste inschatting van de kosten en baten zijn. Alle schattingen zullen verder geanalyseerd, verdiept en gevalideerd moeten worden in vervolgonderzoek alvorens er beleid op kan worden gebaseerd.

De geschetste handelingsperspectieven zijn bedoeld als inbreng voor een discussie en vormen geen uitputtende lijst. De categorieën van ambities zijn nauw met elkaar verbonden. Zo zullen scholen alleen het beste uit zichzelf kunnen halen zolang bepaalde uitdagingen op hun beurt niet tegelijkertijd afbreuk doen aan de onderwijsresultaten. Het is immers een stuk lastiger om onderwijs consistent te verbeteren op scholen die structureel te maken hebben met een lerarentekort. Daarnaast zal het voor een succesvolle verandering niet alleen belangrijk zijn om de juiste interventies te kiezen maar ook om lopende initiatieven die niet, of in mindere mate bijdragen aan de gekozen ambitie te stoppen of met een lagere prioriteit door te voeren. Alleen dan kan de opeenstapeling van additionele verwachtingen die eerder benoemd is, teruggebracht worden naar een behapbare lijst van concreet belegde prioriteiten.

Gelukkig hoeft verandering niet uit het niets te beginnen. Er zijn al veel verschillende initiatieven gaande, opgezet door verschillende partijen, die oplossingen proberen te bieden voor de geïdentificeerde problemen. Voorbeelden zijn het faciliteren van zij-instromers om het lerarentekort tegen te gaan en het toepassen van bewezen effectieve digitale toepassingen uit andere landen in het Nederlandse klaslokaal. Hoewel deze initiatieven niet afzonderlijk geëvalueerd zijn, blijken ze op basis van de conclusies in Hoofdstuk 2 gezamenlijk de potentie te hebben om de verschillen tussen scholen te verkleinen. Door voort te bouwen op bestaande kennis en infrastructuur kan verandering snel van de grond komen. Bij het bespreken van de implementatie in Hoofdstuk 6 wordt hier verder bij stilgestaan.



A. Verhoog de lat en ondersteun scholen

Het lukt 98% van de scholen in het funderend onderwijs om een voldoende te halen op de basiskwaliteit zoals deze door de Inspectie wordt getoetst. Echter lukt het bijvoorbeeld de basisscholen niet om 65% van de leerlingen op het gewenste streefniveau te krijgen voor lezen en rekenen.¹⁴⁸ Om het Nederlands onderwijs beter te maken kan de minister van Onderwijs de lat hoger leggen voor scholen en de Inspectie en/of een andere instantie opdracht geven de onderwijskwaliteit intensiever te meten. Dit kan bijvoorbeeld door de normering van de basiskwaliteit te verhogen en door tegelijkertijd duidelijke en eenduidige meetinstrumenten te ontwikkelen die alle drie de deeldomeinen van onderwijskwaliteit omvatten.

Vervolgens kan het stelsel op drie vlakken scholen ondersteunen om deze hogere lat te behalen: bij het stellen van een ambitie, het ontwikkelen van een continue verbetercultuur, en het verkleinen van achterstanden.

A1. Scholen ondersteunen door de potentie te laten zien en hogere doelstellingen te formuleren

Om de onderwijsresultaten te kunnen verbeteren is het cruciaal dat scholen inzicht hebben in hun huidige situatie en prestaties, begrijpen welke mogelijkheden er zijn om te groeien en bewezen doelmatige interventies toepassen. Op deze inzichten kan vervolgens per school een strategisch plan met doelstellingen opgesteld worden. Het stelsel heeft verschillende mogelijkheden om scholen hierin te ondersteunen. De jaarlijkse of 'structurele' kosten voor de hieronder genoemde handelingsperspectieven worden gezamenlijk geschat op €85 tot 200 miljoen per jaar vanaf 2025. Zie Bijlage III voor de inschatting van de jaarlijkse kosten in 2025 per handelingsperspectief.

- **Laat de Inspectie alle scholen en besturen op '(zeer) zwak' tot en met 'goed' toetsen en intensiveer de toetsing.** Een schoolbezoek van de Inspectie kan een school stimuleren het beste uit zichzelf te halen. Momenteel toetst de Inspectie scholen alleen op een schaal van 'zeer zwak' tot 'voldoende'. De Inspectie hanteert een risicogericht toezicht, dat prioriteit geeft aan scholen met een hoge risico-score. Deze aanpak is effectief en helpt scholen aan de onderkant van het spectrum om te verbeteren.¹⁴⁹ Van de 246 objecten van toezicht (OVT) die in april 2019 het oordeel 'onvoldoende of 'zeer zwak' hadden gekregen, waren 49 scholen in staat zichzelf binnen zes maanden te verbeteren naar een oordeel 'goed' (2 scholen) of 'voldoende' (47 scholen). Van de als onvoldoende of zeer zwak beoordeelde scholen blijkt gemiddeld 71% in staat om binnen twee jaar het oordeel voldoende te verkrijgen. Een onderzoek voor een 'goed'-waardering wordt uitsluitend op verzoek uitgevoerd. Het uitbreiden van de toetsing om alle schoolbesturen ook op 'goed' te toetsen (en deze informatie ook beschikbaar te stellen voor scholen) kan een stimulerend effect hebben op het introduceren van een continue verbetercultuur binnen schoolbesturen en scholen. Scholen die al 'voldoende' scoren voor de basiskwaliteit worden aangemoedigd om zichzelf verder te verbeteren en het oordeel 'goed' te behalen. Door altijd iedere school op iedere indicator de mogelijkheid te geven om 'goed' te behalen, kunnen scholen uitgedaagd worden hogere ambities te stellen.

Daarnaast is er een mogelijkheid om de toetsing met frequenter en met meer diepgang uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld door het aantal Inspectie-interacties met scholen te verhogen. Momenteel bezoekt de Inspectie iedere school minstens eens in de vier jaar. Het stimulerend effect van de Inspectie kan vergroot worden door een toename in het aantal schoolbezoeken, zeker bij scholen die maar nipt 'voldoende' scoren. Hierdoor krijgen scholen vaker inzicht in hun prestaties en worden ze geholpen om vervolgstappen voor verbetering te ontwikkelen. Dit zal additionele inspanningen bij scholen vergen, maar dit is te rechtvaardigen door de (soms grote) achterstanden bij deze scholen. Daarbij is belangrijk dat ook de schoolleider nauw betrokken blijft bij de schoolonderzoeken: de Onderwijsraad stelde vast dat het huidige inspectiekader vooral besturen aanspreekt en er een risico bestaat dat de schoolleider op de achtergrond raakt.¹⁵⁰

¹⁴⁸ De Staat van het Onderwijs (2018)

¹⁴⁹ Winter et al. (2015)

¹⁵⁰ Onderwijsraad, "Een krachtige rol voor schoolleiders", (2018)

Een andere mogelijkheid is om het horizontale toezicht te vergroten. Bijvoorbeeld door nieuwe dashboards te ontwikkelen en bestaande (zoals het dashboard jaarrekeninggegevens) uit te breiden. Hierdoor kunnen scholen en besturen zichzelf vergelijken met andere scholen en besturen. Hier zijn al diverse initiatieven voor gaande en de het is aan te raden deze ontwikkeling door te zetten en eventueel uit te breiden met additionele inzichten.

Tot slot bepleiten we dat de scholen die ondergemiddelde onderwijsresultaten scoren extra aandacht verdienen. Deze aanbeveling stemt overeen met de conclusies in Winter et al. (2015) dat een 'gedifferentieerd toezicht' ook scholen in het basisarrangement kan aanmoedigen om verder te verbeteren. Een mogelijkheid is dat de Inspectie (of een andere instantie) deze scholen vrijblijvend uitnodigt om een lichtere vorm van het begeleidingstraject te volgen dat anders aan scholen met een onvoldoende wordt aangeboden (bijvoorbeeld op een specifiek onderdeel). Een dergelijke uitbreiding en intensivering van de rol van de Inspectie (of een andere instantie) vergt additionele middelen.

- **Verhoog transparantie en voorspelbaarheid van bekostiging.** In gesprekken geven bestuurders en schoolleiders aan dat de jaarlijkse ontvangen bekostiging niet transparant is. Vrijwel elk najaar worden er additionele middelen vrijgegeven (loon- en prijsbijstelling, soms ook andere middelen), maar de hoogte van dit bedrag wisselt van jaar tot jaar. Doordat scholen aan het begin van het schooljaar het personeelsbestand op orde willen hebben komen deze financiële meevallers te laat om rekening mee te houden. Bestuurders en directeuren geven aan deze middelen als welkom te zien, maar zien ook dat het tot ondoelmatigere keuzes leidt. Zo kan de onzekerheid hen ervan weerhouden om hogere ambities te stellen of om structurele toezeggingen in personeelsuitgaven te doen, zoals het aannemen van een extra leerkracht. Bij de onzekerheid van bekostiging speelt ook suboptimale communicatie tussen bestuur en schoolleider een rol. Een standaarddashboard op bestuurs- en schoolniveau met een overzicht van overheidsbekostiging kan hierbij helpen.

Andersom zijn de uitgaven van scholen niet transparant voor overheidsinstellingen, waardoor beperkt inzicht is in doelmatigheid van bestedingen en de impact van interventies. Op nationaal niveau zijn de keuzes van schoolbesturen en directeuren voor het ministerie alleen op schoolbestuurniveau inzichtelijk door het dashboard voor jaarrekeningen per bestuur. Het is op dit moment praktisch niet mogelijk, ook niet met verdiepend onderzoek, om overkoepelend en bruikbaar inzicht te verkrijgen in de specifieke uitgaven per school.¹⁵¹ Een gestandaardiseerd boekhoudsysteem met detailjaarrekeningen per school kan helpen om de transparantie te verhogen. Ook maakt dit het mogelijk om onderlinge benchmarks op te stellen om scholen van elkaar te laten leren. Het ministerie, de PO-raad en VO-raad zijn momenteel al initiatieven aan het ontwikkelen op het gebied van benchmarks, en het programma 'verantwoording' zet sinds 2018 versterkt in op financiële verantwoording van schoolbesturen. Mogelijke volgende stappen zijn het verplicht stellen van meerjarige strategische personeelsplanning en het delen van jaarrekeningen op schoolniveau. Gebruiksvriendelijke en geharmoniseerde ICT-ondersteuning kan hier ook helpen om de administratielast te verminderen.

- **Stimuleer kennisdeling van bewezen effectieve praktijken en effectieve ondersteuning voor scholen.** Er is geen tekort aan onderzoeken, methoden, producten en diensten die gericht zijn op het helpen van scholen de onderwijsresultaten te verhogen. Het ontbreekt echter aan transparantie over effectiviteit van en toepassing op de Nederlandse, en specifiekere, context van scholen. Scholen en besturen geven aan dat het lastig is om het kaf van het koren te scheiden. Het selectief en toegespitst delen van bewezen effectieve interventies kan scholen helpen een realistische ambitie te stellen en de benodigde acties en benodigde middelen hiervoor in te kunnen schatten. Ook is er potentie om de toepasbaarheid

¹⁵¹ In dit onderzoek is geprobeerd via de vragenlijst en verdiepende gesprekken additionele kwantitatieve data te verkrijgen over de individuele uitgaven van scholen. Het was niet mogelijk hieruit nieuwe inzichten te halen, aangezien deze informatie niet goed kon worden ontsloten, en zowel historisch als tussen scholen onvergelykbaar was.

van bewezen interventies uit andere landen (zoals onder andere in de kaders aan het eind van dit hoofdstuk) in Nederland te toetsen door middel van onderzoek en pilots.

Daarnaast geven scholen en besturen aan dat het aanbod van ondersteunende producten en diensten overweldigend is. Het merendeel van de initiatieven worden op microniveau experimenteel gestart (bijvoorbeeld op een school, een sociale startup of vrijwilligersinitiatief) maar het is daarbij onduidelijk of de effectiviteit bewezen is. Ook wordt aangegeven dat het lastig is om prijzen tussen commerciële dienstverleners te vergelijken en dat ervaringen van andere scholen in het land niet goed gedeeld worden. In Hoofdstuk 3 van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het gebrek aan doelmatigheid in het Nederlandse onderwijssysteem ook een gebrek aan schaalvoordelen is. Met name de kleine schoolbesturen zijn niet in staat deze schaalvoordelen te benutten. Om dit op te lossen kan gedacht worden aan een kwaliteitskeurmerk voor bewezen interventies en erkende leveranciers en eventueel een onderhandeling tussen schoolbesturen en leveranciers op grotere schaal. Uiteraard moet hierbij gewaarborgd worden dat er geen oneerlijke concurrentiebeperking optreedt.

Een ander mogelijk handelingsperspectief is het beschikbaar stellen van financiering om wetenschappers en experts bovengenoemd onderzoek naar bewezen effectieve interventies in de Nederlandse of zelfs regionale context voor scholen te laten uitvoeren. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het Education Endowment Foundation in het Verenigd Koninkrijk (zie volgende pagina). Het onderzoek en de effectieve methoden, producten en diensten kunnen vervolgens gedeeld worden met scholen en besturen middels een online platform.

Casus:
Education Endowment Fund (VK):
Verzamelen, verspreiden en op schaal
implementeren van best practices



In 2011 werd in het VK de “Education Endowment Foundation” (EEF) opgericht, een NGO die ondersteund wordt door het Ministerie van Onderwijs. De doelstelling van het EEF is om onderwijsachterstanden weg te werken door interventies toe te passen waarvan de effectiviteit bewezen is. Om dit te bereiken werkt het EEF in drie stappen:

- 1. Beschikbaar maken van onderzoek** naar wat werkt in onderwijs, op een manier die **toegankelijk is voor leraren, schoolleiders**. De “Teaching and Learning Toolkit” is ontworpen voor leraren en schoolleiders die op zoek zijn naar interventies met een bewezen impact maar de tijd niet hebben om wetenschappelijke publicaties door te lezen.
- 2. Evalueren en financieren van proefprojecten** om de wetenschappelijke basis verder uit te bouwen door scholen te laten experimenteren
- 3. Opschalen van bewezen interventies**, met een sterke nadruk op scholen met ondergemiddelde onderwijsopbrengsten en scholen met een meer uitdagende leerlingsamenstelling

Sinds de oprichting van het EEF werd de toolkit voor leraren en schoolleiders ~175,000 geraadpleegd. In dezelfde periode werden >150 projecten geëvalueerd in >10,000 onderwijsinstellen en werden zo >1m leerlingen bereikt. Ongeveer een derde van deze leerlingen heeft een zwakkere socio-economische achtergrond. De gemiddelde leerwinst van de interventies bij deze leerlingen is gelijk aan 4 maanden. Programma's die consistent hoge resultaten behalen, “Promising Projects”, worden op grote schaal geïmplementeerd door inzichten actief te verspreiden via de media en door directe communicatie naar leraren en schoolleiders

- Ondersteun scholen met effectieve digitalisering op schaal. Digitale oplossingen in het onderwijs worden al lange tijd gebracht als een magische oplossing voor alle problemen. Bestuurders, schoolleiders en leraren hebben de keuze uit tientallen digitale methoden en materialen en voor elke methode zijn er enthousiaste gebruikers te vinden. Tegelijkertijd blijkt telkens dat het moeilijk is om digitale toepassingen in het onderwijs effectief te implementeren. In de bezochte scholen kwamen tal van gevallen naar voren waar leraren aangaven dat het materiaal niet goed werkte, waar de ondersteuning ontbrak om een digitale oplossing te kiezen en toe te passen, of waar men juist zo enthousiast was dat er allerlei tijdrovende initiatieven werden ondernomen die slechts enkele leerlingen bereikten.

De uitdagingen op het gebied van digitalisering komen voort uit een veelheid aan alternatieven, op zowel hardware- als software-gebied. Maar ook uit het feit dat onderwijs taal- en cultuurgevoelig is, leidt tot extra uitdagingen. Iets dat werkt in Amerika of China hoeft niet ook in Nederland te werken, als het al beschikbaar is. Digitalisering is dus geen 'silver bullet'. Wel zijn er voorbeelden van succes, zowel nationaal - bovengemiddelde scholen passen relatief vaker succesvol digitale middelen toe (zie Hoofdstuk 3) – als internationaal. Zo lukte het Estland en Ierland om digitale toepassingen succesvol op te schalen, zie casus hieronder.¹⁵² Een eenmalige investering zou kunnen helpen om de potentie van digitalisering in het Nederlandse onderwijs om te zetten in realisatie. Mogelijkheden hiervoor zijn:

- Het opzetten / standaardiseren van infrastructuur om digitale ondersteuning mogelijk te maken (bijv. centraal informatiesysteem voor jaarrekeningen, leerlingadministratie);
- Het organiseren van hackathons, prijsvragen en andere praktijkgerichte manieren om innovatie en initiatieven voor onderwijs door en voor de dagelijkse onderwijspraktijk in gang te zetten; het 'veld' weet immers wat scholen het beste nodig hebben;

¹⁵² Zie bijvoorbeeld Haelermans (2017) voor meer voorbeelden van effectieve digitale middelen internationaal en nationaal.

- Het ondersteunen van onderzoek en het uitwisselen van ervaringen op gebied van digitale methoden (zie ook het vorige handelingsperspectief). Zo zou Kennisnet bijvoorbeeld kunnen worden uitgebreid met de mogelijkheid om ervaringen te delen;
- Het inzetten op grootschalige trainingen op het gebied van digitalisering om effectief gebruik te stimuleren en het kennis- en vaardigheidsniveau op scholen te verhogen.

Casus:
Effectieve digitalisering op schaal in Estland en Ierland¹⁵³ Werkdrukvermindering in Estland met eKool



Het Estlands e-school initiatief 'eKool' werd gelanceerd in 2002 als onderdeel van 'e-Estonia', een omvangrijke overheidstransformatie die ook betrekking heeft op (onder andere) de gezondheidszorg, belastingen en verkiezingen. eKool is een webapplicatie die een online-informatieomgeving biedt voor het onderwijs en waarin leerlingen, ouders, scholen en toezichthoudende instanties samenkomen.

Het systeem stelt docenten in staat om cijfers en aanwezigheden van leerlingen te registreren, huiswerkopdrachten te plaatsen, het gedrag en de prestaties van leerlingen te evalueren, en te communiceren met leerlingen en ouders. Ouders kunnen dit instrument gebruiken als een manier om betrokken te blijven bij de opvoeding van hun kinderen en om hun vooruitgang te volgen. Leerlingen kunnen met behulp van de tool hun resultaten inzien, hun huiswerk bijhouden en opdrachten bewaren in hun persoonlijke e-portfolio. Ten slotte biedt het systeem bestuurders en schoolleiders inzicht in schoolstatistieken en rapporten. De digitalisering van deze administratieve processen vermindert de werkdruk van leerlingen en schoolleiders die eKool gebruiken.

Het eKool-initiatief werd gelanceerd als een proefproject op vier Estse scholen en vervolgens landelijk opgeschaald. In 2017 had het platform meer dan 200.000 actieve gebruikers en werden er dagelijks 1 miljoen schoolcijfers op ingevoerd. Meer dan 85% van de Estse scholen, zowel in het PO als het VO, maken momenteel gebruik van eKool.

Digital Schools of Distinction: Excellentie in digitalisering in Ierland

Het Ierse programma 'Digital Schools of Distinction' is gericht op de bevordering, erkenning en aanmoediging van excellentie in het gebruik van ICT op PO-scholen in de Ierse Republiek. Het programma, dat oorspronkelijk in 2006 van start ging, werd in 2013 opnieuw gelanceerd als onderdeel van de nationale strategie voor digitale scholen (2015-2020).

Scholen kunnen een voorstel indienen waarin ze uiteenzetten hoe hun digitale aanpak zal resulteren in hogere onderwijsresultaten voor leerlingen en beter prestaties van leraren. Wanneer dit voorstel wordt geaccepteerd door de begeleidingscommissie, ontvangen scholen een certificaat van excellentie. Met dit certificaat op zak krijgen scholen recht op ICT-ondersteuning, begeleiding bij het uitstippelen van een school specifiek ICT-plan, en worden ze in contact gebracht met andere scholen die het certificaat eerder ontvingen. Meer dan 80% van de totale projectkosten wordt gefinancierd door particuliere partners HP en Microsoft.

In 2017 registreerden meer dan 50% van de PO-scholen zich voor het certificeringsprogramma, met een hoge effectiviteit als gevolg:

- 80% van de leraren was het er zeer mee eens dat het gebruik van ICT een positief effect had op de motivatie van de leerlingen;
- 84% van de leraren vond het programma zeer waardevol om ICT effectief in te zetten bij de ondersteuning van de curriculum-doelstellingen;
- 75% van de leraren bevestigde de waarde van het programma voor het creëren van een impuls in het gebruik van innovatieve en doeltreffende ICT-instrumenten op school.

¹⁵³ Joint Research Centre, "Digital Education Policies in Europe and Beyond", 2017)

A2. Scholen ondersteunen de continue verbetercultuur te versterken

Centraal in het verbeteren van scholen staat het creëren van een continue verbetercultuur. De partijen in het stelsel hebben een verantwoordelijkheid om scholen te ondersteunen bij het realiseren van deze cultuur. De jaarlijkse kosten per 2025 voor alle onderstaande handelingsperspectieven samen worden geschat op €35 tot 100 miljoen (zie Bijlage III).

- **Stimuleer grootschalig de ontwikkeling van een continue verbetercultuur op scholen.**

Met de in Hoofdstuk 3 geformuleerde factoren worden schoolbestuurders, directeuren en leraren handvatten geboden om de onderwijsresultaten continu te verbeteren. Hiertoe moeten scholen zelf uiteindelijk capaciteit voor opbouwen. We bepleiten het fors vergroten van de capaciteit van expertteams om scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden actiever te ondersteunen deze capaciteiten binnenshuis te creëren (en dus niet de verbeteringen over te nemen, maar als coach te dienen om van scholen lerende organisaties te maken). Deze ondersteuning is niet uitsluitend bedoeld voor onvoldoende scorende scholen, maar voor alle scholen die bereid zijn om zichzelf te verbeteren. Een mogelijkheid is om bewezen effectieve methodieken en initiatieven te subsidiëren zodat de methodiek tegen verminderde kosten ter beschikking kan worden gesteld aan scholen. Er kunnen daarbij bepaalde voorwaarden aan scholen gesteld worden als criteria om deel te mogen nemen aan deze programma's. Denk daarbij aan participatie van schoolleiders en alle leraren, een minimale tijdsbesteding en de betrokkenheid van leerlingen.

- **Verhoog kwaliteit van schoolleiders en bestuurders om leiding te geven aan een continue verbetercultuur.** Bij de introductie van een continue verbetercultuur spelen schoolleiders en bestuurders een doorslaggevende rol. De Inspectie constateert echter grote kwaliteitsverschillen tussen schoolleiders. Schoolleiders schieten vooral tekort op hogere-orde denken en elementen van onderzoeksmatig leidinggeven.¹⁵⁴ Niet alle schoolleiders zijn dus op dit moment in staat om leiding te geven aan een continue verbetercultuur. Naast het feit dat ze hier niet voor zijn opgeleid, kan het na jaren ervaring met een bepaalde werkwijze uitdagend zijn om nieuwe manieren van werken aan te leren. Het is opvallend dat er aanzienlijk minder aanbod voor professionalisering voor bestuurders en directeuren beschikbaar is dan voor leraren. In de verdiepende gesprekken bleek dat een aantal bestuurders en directeuren al jaren geen cursussen gevolgd heeft en ook beperkt coaching of advies van experts heeft ontvangen. Dit komt vooral in het PO naar voren; in het VO is het aanbod (bv. via de VO-academie) iets breder. Een uitgebreider aanbod aan professionalisering aan schoolbestuurders en schoolleiders kan in de vorm van goed doordachte leerlijnen voor schoolleiders en bestuurders, en trainingen in het opstellen van een strategie met meetbare doelstellingen, het gebruik van gegevens om schoolbeleid te evalueren en het houden van effectieve evaluatiegesprekken. Een ambitieuzere variant stelt daarbij ook bindende voorwaarden aan gereserveerde ontwikkeltijd voor schoolleiders en bestuurders. Dit kan bijvoorbeeld door het uitbreiden van het schoolleiderregister en het introduceren van een bestuurdersregister. Om dit succesvol te laten zijn moet het ook aantrekkelijk zijn om in het register terecht te komen, bijvoorbeeld door de voorziening van extra middelen, ondersteuning of kennis.

Naast de ontwikkeling van bestaande schoolleiders is het ook belangrijk om goede nieuwe schoolleiders aan te trekken. Een marktconform salaris is hiervoor een van de voorwaarden. De afgelopen jaren is het cao-salaris van schooldirecteuren minder hard gegroeid dan dat van leraren, waardoor er nu directeuren zijn die minder verdienen dan hun meestverdienende leraren. In verdiepende gesprekken wordt dit door zowel leraren, directeuren als bestuurders onwenselijk genoemd. Een verhoging van het salaris van schooldirecteuren kan op termijn leiden tot een kwaliteitsimpuls.

- **Laat studenten op de lerarenopleiding kennismaken met het concept van een continue verbetercultuur.** Het realiseren van een continue verbetercultuur op een school is onmogelijk zonder de leraren op een school. Tijdens verdiepende gesprekken zijn de aanbevelingen uit Hoofdstuk 3 bij tientallen leraren getoetst. Zij waren zeer enthousiast, maar gaven daarbij aan dat de genoemde aanbevelingen niet besproken worden tijdens de lerarenopleiding. Ook tijdens het praktijkdeel van de lerarenopleiding, waarbij studenten

¹⁵⁴ Inspectie-rapport 'De kwaliteit van schoolleiders' (2014)

meedraaien in een school, is hier te weinig aandacht voor. De analogie dat je pas echt leert rijden als je een rijbewijs hebt wordt vaak gemaakt. Er zijn mogelijkheden om al tijdens de lerarenopleiding stil te staan bij de aspecten die bij een continue verbetercultuur horen. Zo kan meer coaching geboden worden aan beginnende leraren in het eerste jaar van het lesgeven om zichzelf continu te verbeteren.

A3. Scholen ondersteunen om verschillen tussen leerlingen te verminderen

Niet alleen het verschil tussen scholen is groot, er is eveneens sprake van een groot verschil tussen leerlingen in hetzelfde klaslokaal. Vanwege dit grote verschil hebben groepen leerlingen vaak een eigen aanpak nodig. Sommige leerlingen hebben extra ondersteuning nodig, terwijl andere leerlingen net meer uitdaging zoeken. Scholen kunnen worden ondersteund met nationale maatregelen om meer differentiatie in aanpak te stimuleren en de onderwijsresultaten voor iedere individuele leerling te maximaliseren. De jaarlijkse kosten met ingang van 2025 voor alle onderstaande handelingsperspectieven gezamenlijk worden geschat op €150 tot 360 miljoen (zie Bijlage III).

- Start programma's om de afstroom en het zittenblijven te verminderen. Meer dan 40% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland haalt niet onvertraagd een diploma dat minstens gelijk is aan het niveau van het advies dat ze kregen aan het eind van de basisschool.¹⁵⁵ Dit is internationaal gezien veel, en de voordelen van zittenblijven worden in onderzoek betwijfeld. Een landelijk programma, bijvoorbeeld een samenwerking tussen het ministerie, gemeenten en onderzoekscentra, kan scholen stimuleren om afstroom en zittenblijven te verminderen. Bij het opzetten van een dergelijk programma (net als bij vele handelingsperspectieven die hier genoemd worden) zijn meerdere modellen mogelijk. Inspiratie kan geput worden uit succesvolle programma's zoals 'Aanval op de schooluitval' of de crisisaanpak voor scholen die als 'zwak' of 'zeer zwak' beoordeeld werden in Amsterdam. In deze programma's lag de nadruk op het meten, ondersteunen en belonen van verbetering. Daarnaast kan ook de financiering hierop afgestemd worden. Een school wordt nu financieel gecompenseerd voor een jaar extra onderwijs en ervaart hierdoor weinig financiële prikkels om een alternatieve aanpak te ontwikkelen voor potentiële zittenblijvers (CPB, 2015).
- **Stimuleer opstroom binnen VO en het volgen van vakken op een hoger niveau.** Er is sprake van een aanzienlijke overlap in de cognitieve vaardigheden van leerlingen in verschillende leerwegen. Een grote groep leerlingen op een lager VO-niveau lijkt minstens gelijkwaardig ontwikkelde cognitieve vaardigheden te hebben als leerlingen op een hoger VO-niveau.¹⁵⁶ Dit blijkt bijvoorbeeld in het wo: stapelaars en niet-stapelaars hebben een vergelijkbare kans op het behalen van een wo-diploma (52% en 50%).¹⁵⁷ Mogelijke manieren om de afstemming tussen de vaardigheden van leerlingen en de plaatsing in leerwegen te verbeteren zijn:
 - Onderzoek hoe opstomers beter kunnen worden begeleid, op dit moment behaalt slechts ongeveer 35% van de stapelaars ook daadwerkelijk het hogere VO-diploma;
 - Stimuleer het VO om alle leerwegen en schoolsoorten op één locatie aan te bieden, en ook vooraf goed gedefinieerde leerpaden te hebben naar een hoger leerpad, om zodoende opstroom beter te kunnen faciliteren. Kijk hierbij ook in hoeverre de huidige schoolgebouwen hiervoor geschikt zijn. De generieke prikkel voor brede scholengemeenschappen om meerdere schoolsoorten aan te bieden wordt met de herziening van de lumpsumregeling 2020 weggenomen. Er kan gekeken worden naar de introductie van meer specifieke prikkels om alle schoolsoorten op één locatie aan te bieden;
 - Laat het ministerie de aansluiting tussen verschillende leerwegen en schoolsoorten inhoudelijk evalueren;

¹⁵⁵ Staat van het Onderwijs (2019)

¹⁵⁶ OESO, "Making sense of early tracking in the Netherlands", (2016)

¹⁵⁷ Onderwijs in Cijfers (2019): Leerlingen die in 2014/15 een wo diploma (ba, ma of doctoraal) behaald hebben.

- Stimuleer dat leerlingen individuele vakken op een hoger niveau kunnen halen. Een havoleerling doet dan bijvoorbeeld voor een bepaald vak eindexamen op vwo-niveau. Deze wordt hierdoor in staat gesteld om zichzelf verder te ontwikkelen op vakken waar hij relatief sterk is. Dit is nu al mogelijk, maar het blijkt in de praktijk nog maar weinig te worden gedaan.¹⁵⁸ Dit kan worden gestimuleerd door ouders en leerlingen meer bewust te maken van deze mogelijkheid, door ervoor te zorgen dat de extra kennis van de leerlingen erkend wordt (d.m.v. een aantekening op het diploma), en dit ook waardevol te laten zijn voor de toelating tot een vervolgopleiding.

- **Professionaliseer samenwerkingsverbanden en standaardiseringprocedures.** Uit onze verdiepende gesprekken met samenwerkingsverbanden valt op dat deze sterk van elkaar verschillen in opzet. Dit betekent dat er mogelijkheden zijn om van elkaar te leren: initiatieven die zich al bewezen hebben, kunnen gedeeld en geïmplementeerd worden binnen en buiten het samenwerkingsverband. Hierbij kunnen reguliere scholen meer samenwerken met scholen voor speciaal onderwijs en meer de expertise in het speciaal onderwijs benutten.

Een verplicht gestandaardiseerd verantwoordingsformat op school- en schoolbestuursniveau van het beleid en de bestedingen voor de basis- en extra ondersteuning (met betrekking tot passend onderwijs), kan zowel samenwerkingsverbanden als de overheid een beter beeld geven van de doelmatige financiering voor passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden kunnen hun beleid aan de hand van deze inzichten aanpassen. Ook biedt dit meer transparantie, omdat alle scholen en schoolbesturen verantwoording afleggen, en voorbij enkel het niveau van financiering van de basisondersteuning.⁸¹

Daarnaast zou ook de hoge bureaucratische last binnen samenwerkingsverbanden en scholen verminderd kunnen worden. Zo kunnen de toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) versimpeld worden en voor meerdere jaren afgegeven worden. Een TLV moet vaak al na een relatief korte tijd (soms al na één jaar) opnieuw aangevraagd worden, ook als reeds ingeschat is dat de leerlingen vaak voor verschillende jaren binnen het speciaal onderwijs zullen blijven.

- **Onderzoek de achteruitgang van het vmbo.** In Hoofdstuk 2 staat beschreven dat het vmbo gemiddeld significant in kwaliteit daalt. Dit vergroot de verschillen tussen leerlingen. Uit verdiepende gesprekken komt naar voren dat leraren en directeuren over het algemeen de achteruitgang van het vmbo herkennen, maar er heerst geen consensus over de verklaring van deze achteruitgang. Vaak wordt genoemd dat het dalende gezag van leraar en school op het vmbo en de veranderende leerlingenpopulatie een groter effect hebben op het vmbo dan op andere schoolsoorten. Daarnaast geeft een aantal leraren aan dat er de afgelopen decennia steeds minder ruimte is gekomen voor praktijk gericht onderwijs waar vmbo-leerlingen behoefte aan zouden hebben, en er te veel aandacht is voor theoretische zaken. Het zou goed zijn als er een integraal onderzoek plaatsvindt naar de reden(en) achter de geobserveerde daling van de onderwijsresultaten in het vmbo en naar hoe de resultaten daar verhoogd kunnen worden.

¹⁵⁸ CPB, "Kansrijk Onderwijsbeleid", (2016)

B. Adresseer de uitdagingen

Hoofdstuk 3.3 identificeerde drie belangrijke uitdagingen in het funderend onderwijs: het lerarentekort en de hoge werkdruk, de veranderende leerlingenpopulatie en de onderinvestering in huisvesting. Scholen kunnen deze uitdagingen deels zelf oplossen, bijvoorbeeld door in te zetten op een beperking van het ziekteverzuim door goed personeelsbeleid en extra aandacht voor leerachterstanden bij de jongste kinderen. Een groot deel van de oplossing voor deze uitdagingen ligt echter op bovenschools niveau. Wanneer de overheid maatregelen neemt om deze uitdagingen te adresseren, krijgen scholen meer ruimte om zichzelf verder te verbeteren.

De jaarlijkse kosten voor alle onderstaande handelingsperspectieven samen worden geschat op €450 tot €900 miljoen met daarbij potentiële additionele investeringen in huisvesting om te voldoen aan scherpere eisen (o.a., door het klimaatakkoord) die verder onderzocht moeten worden (PM) jaarlijks vanaf 2025 (zie Bijlage III).

B1. Verminderen lerarentekort en verlagen ervaren werkdruk

Anno maart 2020 is het lerarentekort een grote uitdaging en onderwerp van veel politiek en maatschappelijk debat. Volgens inschattingen kan het lerarentekort in het basisonderwijs doorgroeien van de huidige 1-2% naar 9% in 2029 wanneer niet ingegrepen wordt.¹⁵⁹ Werkdruk is zowel een oorzaak als gevolg van dit tekort. Het groeiende lerarentekort zal op termijn ook de onderwijsresultaten onder druk zetten; in Hoofdstuk 3 refereerden we al aan studies die uitwijzen dat het effect van de leraar op de onderwijsresultaten hoog is, en we zien in ons onderzoek dat scholen met veel verzuim lagere onderwijsresultaten behalen – ook na correctie voor de verschillende context waarin scholen zich bevinden.

Het lerarentekort is weliswaar hardnekkig, maar we denken dat het oplosbaar is. In onze handelingsperspectieven richten we ons op inzichten die we opgedaan hebben tijdens de verdiepende gesprekken met honderden leraren.

- **Zet in op een verhoging van de kwaliteit en status van de leraar door een herinrichting van het functiehuis. Een herinrichting van het functiehuis kan helpen de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar te verhogen.** Door ambitieuze en gedifferentieerde carrièrepaden te definiëren ontstaat ruimte voor meer toegespitste ontwikkeling, professionalisering en keuzevrijheid. In Singapore worden leraren bijvoorbeeld drie paden aangeboden met elk veel ontwikkelingsmogelijkheden: didactisch expert, leidinggevend en vakexpert (zie casus op volgende pagina's). Dit is een terugkerend advies, bijvoorbeeld ook gegeven door de OESO in 2016: *“Enhancing teacher professional development in the Netherlands”* en de Onderwijsraad (2018). Opvolging van dit advies kan bijdragen aan een verhoging in inzetbaarheid van leraren, mobiliteit, keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering, en daarmee aan een vergroting van de aantrekkelijkheid van het beroep.

Een meer gesegmenteerde cao van lerarsalarissen kan helpen om deze differentiatie in carrièrepaden met draagvlak in te kunnen voeren. Daarnaast kan, bij het invoeren van een nieuw functiehuis, ook extra geld worden ingezet voor de ondersteuning van leraren om de capaciteiten te ontwikkelen die horen bij hun nieuwe functies, alsmede voor coaching van schoolleiders om leraren hierin te kunnen begeleiden. Tot slot kan ook een salarisverhoging van schooldirecteuren helpen om de aantrekkelijkheid van leidinggeven te verhogen (zie hiervoor ook Hoofdstuk 5.3.2).

¹⁵⁹ CentERdata, “De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel PO, VO en MBO 2019-2029”, (2019)

Casus: Een aantrekkelijk functiehuis in Singapore¹⁶⁰



Leraren in Singapore worden regelmatig genoemd als de doorslaggevende factor voor het internationale succes van Singapore, waar onderwijsresultaten gemiddeld hoog zijn en waar ook de zwakste leerlingen sterk scoren.¹⁶¹ In Singapore is de opleiding van leraren sterk gecentraliseerd: het ministerie van Onderwijs stelt richtlijnen op voor de lerarenopleiding, voor de evaluatie van leraren en voor hun eventuele promoties, en bewaakt nauwlettend een cultuur van continue verbetering.

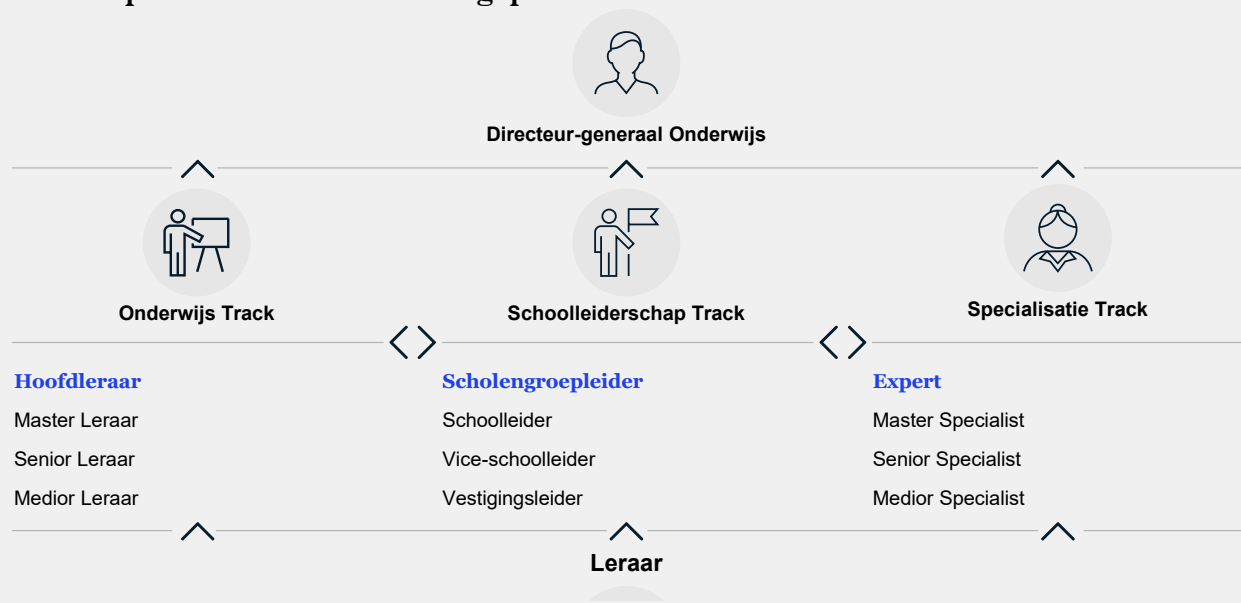
In Singapore werden drie carrièrepaden ontwikkeld voor leraren, die alle drie kunnen leiden tot de functie van Directeur-Generaal van het ministerie van Onderwijs. Elk pad ('track') heeft verschillende niveaus waarbij de leraar naast het lesgeven ook andere vaardigheden opdoet.

1. Het **'Onderwijs Track'** biedt perspectief voor leraren die zelf willen **bijdragen aan de ontwikkeling van andere leraren**. Zij geven dan les aan leraren in opleiding. De nadruk ligt hierbij op het overbrengen van pedagogische vaardigheden op anderen.
2. Het **'Schoolleiderschap Track'** biedt leraren de mogelijkheid om **leiderschapsrollen op zich te nemen binnen de school**. Op deze manier groeit een leraar langzaam in de rol van schoolleider en krijgt daarbij professionele begeleiding om zich de vaardigheden eigen te maken die daarvoor nodig zijn.
3. Het **'Specialisatie Track'** is bedoeld voor leraren die zich willen **specialiseren in de specifieke kennis en vaardigheden van hun vakgebied**, om zo bij te dragen aan de toekomst van educatieve ontwikkeling. Denk hierbij aan een vakspecialist, een pedagogisch specialist of een specialist in 21e-eeuwse vaardigheden.

De resultaten van dit gedifferentieerde functiehuis voor leraren zijn zichtbaar in de status van het beroep. Slechts 1 op de 8 kandidaten wordt geselecteerd voor de openstaande vacatures voor leraren, na een intensief selectieproces. Startende leraren hebben niet alleen een aantrekkelijk carrièreperspectief wanneer ze de verschillende stappen in een 'track' volgen, maar worden ook beloond wanneer ze aanblijven in het beroep. Hierdoor is de jaarlijkse uitval onder leraren zeer laag (3%).¹⁶² De drie redenen die leraren aangeven als de sterkste motivatie om leraar te blijven, zijn: (1) een positieve cultuur met een sterk gevoel voor missie; (2) goede compensatie en beloningen waarbij lerarsalarissen op hetzelfde niveau liggen als wat met vergelijkbare opleidingen wordt verdiend in andere, particuliere, sectoren van de samenleving, en (3) een breed scala aan mogelijkheden voor professionele groei en ontwikkeling.

Figuur 5.3

Carrièrepaden voor leraren in Singapore



¹⁶⁰ Ministerie van Onderwijs, Singapore (2019): <https://www.moe.gov.sg/careers/teach/career-information>; Singapore: Teacher and Principal Quality (NCEE, 2016).

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld "What other countries can learn from Singapore's schools: Rigorous teaching methods and excellent teachers keep the island-state top of the class", The Economist (2018)

¹⁶² Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K., Low, E. L., ... & Zeichner, K. (2017). Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world.

- **Zet in op gerichte incentivering voor leraren en schoolleiders in groei- en impulsgebieden.** Het lerarentekort manifesteert zich sterker in bepaalde regio's. Met name in de grote steden is het lerarentekort nijpend.¹⁶³ Een oorzaak hiervan is deels de hogere kosten voor levensonderhoud binnen de grote steden. In gesprekken geven leraren in Amsterdam en Rotterdam aan dat het moeilijk rondkomen is met een lerarensalaris. Eveneens is er een groter tekort aan leraren in impulsgebieden¹⁶⁴ en in het speciaal onderwijs. Gerichte incentivering kan helpen om meer leraren en schoolleiders aan te trekken voor groei- en impulsgebieden. Zo zouden leraren bijvoorbeeld (financieel) ondersteund kunnen worden bij een parkeervergunning, kinderopvang, of met het vinden van een betaalbare woning. Enkele gemeentes experimenteren hier al mee in de vorm van pilots. Gemeentes hebben vaak het beste zicht op welke mogelijke barrières in hun regio weggenomen kunnen worden om meer leraren aan te trekken. Wanneer specifieke prikkels succesvol blijken, kunnen deze verder gedeeld en uitgerold worden.
- **Trek zij-instromers aan en begeleid ze.** Inschattingen van het aantal geïnteresseerde zij-instromers zijn beperkt omdat er weinig data beschikbaar is. Op basis van regionale steekproeven lijkt de interesse in ieder geval groot. Deze geïnteresseerden vinden echter om diverse redenen niet de weg naar het klaslokaal. Een belangrijk knelpunt om op te lossen is de aansluiting en begeleiding van ervaren professionals binnen de huidige lerarenopleidingen. Er worden al versnelde (deeltijd)trajecten aangeboden maar er is potentie om deze beter af te stemmen op de behoeften van zij-instromers.
- **Start met programma's als 'Aanval op de lerarenuitval'.** Van alle studenten die in 2011 de pabo startten is na drie jaar voor de klas nog minder dan de helft werkzaam als leraar. De afgelopen jaren zijn er weliswaar diverse maatregelen genomen om de lerarenuitval te beperken (zie Hoofdstuk 3.3), maar er zit nog altijd groot potentieel in het verder terugdringen van de uitval. Dit geldt ook voor de uitval van leraren in het VO. Allereerst is een duidelijker beeld nodig waarom een groot deel van de studenten stopt met de lerarenopleiding, gebaseerd op structurele metingen zoals exitinterviews en enquêtes. Waar nodig moeten de lerarenopleidingen worden versterkt en moet de aansluiting op de arbeidsmarkt beter worden geborgd. Zo kunnen studenten gegroepeerd worden om het curriculum beter af te stemmen op de doelgroep waarvoor de studenten willen lesgeven. Hierbij kan worden aangesloten op het Onderwijsraadadvies 'Ruim baan voor leraren', dat ook een herstructurering en verbetering van de lerarenopleidingen bepleit. Tijdens de opleiding kan er meer aandacht gegeven worden aan onderwerpen zoals digitalisering, omgang met ouders, omgang met diversiteit in achtergrond van leerlingen en in capaciteiten (gedifferentieerd lesgeven). De lerarenopleidingen zullen dit moeten opzetten.

Daarnaast kan fors worden ingezet op het reduceren van de uitval in de eerste paar jaar voor de klas. Hier is een gericht actieplan voor nodig gericht op startende leraren, zowel afgestudeerden als zij-instromers. Zie op de volgende pagina's casusonderzoek voor een voorbeeld hoe dit in Toronto aangepakt werd.

¹⁶³ Denk daarbij aan de G5: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht

¹⁶⁴ Dit zijn gebieden waar zich een combinatie van factoren voordoet, zoals hoge werkloosheid en lage inkomens.

Casus: Aantrekken en behouden van leraren in Toronto, Canada¹⁶⁵



In Toronto, Canada, werd het 'New Teacher Induction Program' opgezet om de uitval onder startende leraren terug te dringen. De vijf speerpunten van dit programma werden gekozen op basis van de tekortkomingen in het lerarenberoep, geïdentificeerd door startende leraren:

1. **Ontwikkelmogelijkheden voor eerste- en tweedejaarsleraren** tijdens de eerste werkervaring: beheer van het klaslokaal, communicatie met ouders, evaluatie en feedback, en omgaan met leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften;
2. **Gerichte mentoring voor derde- en vierdejaarsleraren** door meer ervaren collega's;
3. **Verbetercultuur door feedback van collega's en co-teaching:** lesobservaties, feedback, en opstellen van ontwikkelingsdoelen om gezamenlijk te verbeteren;
4. **Zomerscholen voor startende leraren** om wegwijs te worden in het curriculum;
5. **Professionaliseringsmogelijkheden voor ervaren leraren** die mentoring bieden aan startende leraren.

In de periode na de implementatie (2005-2010) van dit programma werden meer dan 4.000 nieuwe leraren aangetrokken en daalde de uitval van startende leraren naar 2% in het eerste jaar voor de klas.

-
- **Creëer bewustwording hoe scholen de ervaren werkdruk kunnen verminderen.** Ten opzichte van werknemers in overige sectoren geven leraren aan 70% meer overuren te maken en hebben ze bijna 30% vaker een burnout. Ook is het verzuim hoger dan het landelijk gemiddelde van alle werknemers (zie Hoofdstuk 3). Onderzoek is nodig naar mogelijkheden om het verzuim en de uitval te verminderen. Een beginpunt is een consolidatieslag op het onderzoek wat al in Nederland en in het buitenland over dit onderwerp uitgevoerd is. Vervolgens kunnen de toepassingsmogelijkheden in het funderend onderwijs onderzocht worden.

Hoofdstuk 3 gaf aan dat een goed georganiseerde school, goed werkgeverschap biedt door aan leraren de juiste ondersteuning en ontwikkeling te geven. De ervaren werkdruk in deze goed georganiseerde scholen werd als lager ervaren. Een belangrijk beginpunt met betrekking tot het verminderen van de werkdruk is dan ook het tussen scholen delen van effectieve initiatieven om de ondersteuning voor leraren verder te versterken. Daarna kunnen deze initiatieven verder opgeschaald worden. Door taken efficiënter uit te voeren kan de werkdruk worden verminderd, hoeven leraren minder over te werken en kan er ook meer tijd worden vrijgemaakt voor professionalisering en voorbereiding.

Ook is er een mogelijkheid om bewustwording bij scholen en besturen te creëren over welke ruimte er is om lessen anders in te richten. Nederlandse leerlingen krijgen ten opzichte van landen in de top-10 in de PISA-rangschikking 26% meer lessen in het PO en 5% meer lessen in het VO. Dit hogere aantal lessen lijkt niet te resulteren in hogere onderwijsresultaten. Een eerste stap voor vervolgonderzoek is al gezet toen in november 2019 de Tweede Kamer een motie aannam en de Onderwijsraad opdracht gaf om te onderzoeken in hoeverre het aantal lessen in het primair onderwijs verlaagd kan worden. Mocht het onderzoek uitwijzen dat het effectief is om het aantal lessen te verminderen dan lijkt flankerend beleid noodzakelijk. Onderzoek wijst namelijk uit dat voor kwetsbare leerlingen, met een relatief lage sociaaleconomische achtergrond, een hoog aantal lessen wel degelijk een positieve impact kan hebben (bijv. Barrios et al., 2017). Het flankerend beleid kan bestaan uit het verminderen van het algehele aantal lessen in combinatie met de

¹⁶⁵ Stanford University, "Developing and Sustaining a High-Quality Teaching Force", (2013)

inzet van zomerscholen en buitenschoolse activiteiten voor deze kwetsbare groepen, zodat een vermindering van het aantal lessen niet ten koste gaat van de onderwijsresultaten van leerlingen uit deze groepen.

Daarnaast kan bijvoorbeeld in het VO ook gekeken worden naar meer flexibele manieren om de onderwijstijd in te richten. Deze kan namelijk ook bestaan uit op afstand leren (via digitale oplossingen), stages of excursies. Tijdens de schoolbezoeken merkten we dat veel scholen beperkte kennis hebben van de mogelijkheden om lessen flexibel in te richten en nog steeds de lesinrichting zien zoals deze twintig jaar geleden al bestond. Tegelijkertijd spraken we ook scholen die al innovatief omgaan met de opzet van lessen. Er is een rol weggelegd voor het ministerie en de sociale partners om de bewustwording tussen scholen te creëren en bewezen effectieve innovaties van scholen nationaal te delen.

Een derde veelbelovende mogelijkheid om de werkdruk van leraren te verlichten is de inzet van digitalisering. Een voorbeeld is het benutten van digitale technologie om dezelfde les in meerdere locaties aan te bieden, of voor het nakijken van huiswerk of het automatiseren van verantwoordingsopdrachten. McKinsey onderzocht recent de potentiële impact van artificiële intelligentie om de tijd die door leraren besteed wordt aan automatiseerbare taken te verminderen en zo meer tijd over te houden om leerlingen direct te ondersteunen, lessen voor te bereiden, trainingen te volgen of feedback te geven tussen leraren. Naar schatting kan 20 tot 40 procent van de huidige tijd die leraren besteden aan activiteiten geautomatiseerd worden, oftewel 8 tot 16 uur per week bij een voltijds dienstverband.¹⁶⁶

B2. Reduceren van de ongelijkheid tussen scholen

Het verschil in de onderwijsresultaten tussen scholen is groot. Een van de oorzaken voor deze verschillende onderwijsresultaten is het verschil in leerlingenpopulaties waar scholen mee te maken hebben. Zo zijn er in Nederland bijvoorbeeld 446 scholen met meer dan 70% leerlingen met een migratieachtergrond. Daarbovenop blijkt uit internationale vergelijkingen dat zwak presterende leerlingen in Nederland vaker geconcentreerd zijn in specifieke scholen. Andreas Schleicher, de grondlegger en coördinator van PISA wereldwijd, stelt:¹⁶⁷

"In systems where low performers are more often concentrated in specific schools or types of schools, such as Germany, Hungary, Israel, Lebanon, the Netherlands, the Slovak Republic and Turkey, it is important to ensure that especially those schools with low performance receive adequate resources and support."

Mede door de hoge concentratie van zwak presterende leerlingen lijken deze leerlingen in Nederland steeds verder achterop te raken, zoals in Hoofdstuk 2.3 beschreven wordt. Om dit tijt te keren zijn onderstaande handelingsperspectieven opgesteld.

- **Bestrijd individuele leerachterstanden.** Leerlingen met relatief lage resultaten lijken in Nederland steeds verder achterop te raken. Bewezen maatregelen om leerachterstanden te verkleinen kunnen deze trend keren. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het verhogen van uitgaven aan pre-primair onderwijs een groter effect op het uiteindelijke niveau van leerlingen heeft dan het verhogen van de uitgaven aan tertiair onderwijs.¹⁶⁸ Dit overwegende, lijken de beschikbare middelen niet optimaal te worden verdeeld over de verschillende onderwijsniveaus. Zo geeft Nederland relatief weinig geld uit aan pre-primair onderwijs (vroeg- en voorschoolse educatie) en relatief veel aan het hoger onderwijs. Hoewel pre-primair onderwijs niet binnen de scope van dit onderzoek valt, lijkt het een belangrijke manier om leerachterstanden op jonge leeftijd te bestrijden – bijvoorbeeld door een leerplicht vanaf 4 jaar – en hiervoor ook middelen beschikbaar te stellen. Andere voorbeelden van bewezen interventies zijn een matchingprogramma met twee uur per week ondersteuning per leerling of een leesprogramma dat leerlingen en ouders stimuleert om samen te lezen.¹⁶⁹
- **Verminder achterstanden van scholen.** Nederlandse scholen met een bovengemiddeld

¹⁶⁶ McKinsey, "How artificial intelligence will impact K-12 teachers", (2020)

¹⁶⁷ Andreas Schleicher, "PISA 2018: Insights and interpretations", (2019)

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Heckman, James J. (2008). "Schools, Skills and Synapses," Economic Inquiry, 46(3): 289-324

¹⁶⁹ CPB 2016: Kansrijk Onderwijsbeleid

percentage leerlingen uit kwetsbare groepen behalen vaker ondergemiddelde onderwijsresultaten, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de sociaaleconomische context van de individuele leerlingen. Onderzoek naar Nederlandse scholen toont aan dat verregaande segregatie een nadelige impact heeft op leerlingen in scholen met overwegend leerlingen van een niet-westerse achtergrond. Hiervoor wordt niet gecompenseerd middels extra financiering.^{170 171 172} Maatregelen om deze segregatie te verminderen kunnen dus helpen de onderwijsresultaten te verhogen. Onderzoek naar wat de juiste interventie(s) in Nederland zijn moet aan de basis staan bij het ontwikkelen van dergelijke maatregelen. Hierbij kan gekeken worden naar voorbeelden over de grens, waar landen hebben geëxperimenteerd met voorkeurssystemen om leerlingen uit kwetsbare groepen meer te verspreiden.

B3. Herinvestering in huisvesting

Het Nederlandse onderwijs kampt met een onderinvestering in huisvesting. Zo is de hoeveelheid nieuwbouw sinds 2006 met meer dan 50% gedaald. De exacte staat van schoolhuisvesting in Nederland is echter niet eenduidig te bepalen. Er is geen totaaloverzicht van de schoolhuisvesting en ook de gewenste dan wel de benodigde kwaliteit is niet eenduidig vast te stellen. Om de kwaliteit van de schoolhuisvesting te bepalen is daarom nader onderzoek vereist.

- Start meldpunt/fonds voor schoolgebouwen van slechte kwaliteit. Hoewel de exacte staat van de huisvesting niet te bepalen is, is het duidelijk dat er scholen zijn die lesgeven in gebouwen in een dergelijk slecht binnenklimaat dat er geen kwalitatief goed onderwijs in gegeven kan worden. In verdiepende gesprekken met bestuurders en schoolleiders komt de staat van de huisvesting ook regelmatig naar voren als belangrijk punt. Een meldpunt voor scholen die ondermaatse huisvesting ervaren kan daarom helpen het probleem in kaart te brengen en gericht te investeren. Door bij scholen zelf de taak om de ontoereikendheid van gebouwen aan te tonen te beleggen, wordt effectief inzicht gecreëerd in welke scholen extra hulp nodig hebben. Daarnaast kan in de meest schrijnende situaties geld uit het fonds ter beschikking worden gesteld om de situatie te verbeteren. Bij de uitwerking hiervan moeten de financiële prikkels wel worden neergelegd bij gemeenten en schoolbesturen.

Bovenstaand voorgesteld meldpunt/fonds is niet voldoende om de uitdaging van de onderwijshuisvesting effectief aan te kunnen pakken. Om de nieuwbouw en renovatie van scholen weer op het niveau van 2006-2008 te krijgen, en deze nieuwbouw te laten voldoen aan de laatste eisen uit o.a. het Klimaatakkoord, is naar verwachting een miljardeninvestering noodzakelijk. Het meldpunt is echter een eerste en noodzakelijke stap. Middels de data die het meldpunt genereert kan duidelijk worden of en zo ja waar investering nodig is, zodat een investering op middellange termijn zo doelmatig mogelijk kan worden ingezet.

B4. Investeren in verbetervermogen om uitdagingen te adresseren

Het adresseren van de uitdagingen staat niet op zich. Een gedeelde infrastructuur en een aangewezen (eventueel nieuw-op-te-richten) instantie is nodig om scholen te ondersteunen. Denk hierbij niet alleen aan het delen van bewezen interventies uit onderzoek maar ook aan de inzet van experts in design thinking om oplossingen te blijven ontwikkelen, expert coaches die regelmatig scholen bezoeken en helpen de methodes blijvend door te voeren, en dashboards die scholen kunnen gebruiken om zich onderling te kunnen vergelijken. In hoofdstuk 6 wordt verder toegelicht.

¹⁷⁰ Ong, C., & De Witte, K. (2013). The influence of ethnic segregation and school mobility in primary education on high school dropout—Evidence from regression discontinuity at a contextual tipping point. *UNU-Merit Working Paper Series 2013-064*, 1-35

¹⁷¹ Leuven, Edwin, et al. "The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement." *The Review of Economics and Statistics* 89.4 (2007): 721-736

¹⁷² OESO (2019): « PISA 2018 : Insights and interpretations »

C. Behaal efficiëntiewinsten

Besparingen kunnen helpen geld vrij te maken voor doelmatige investeringen. Het blijkt mogelijk om in te zetten op efficiëntiewinsten om de kosten van het onderwijs te drukken zonder dat dit ten koste van de onderwijsresultaten hoeft te gaan. Daarnaast zijn er mogelijkheden om te besparen waarbij er wel een gevaar ontstaat dat de onderwijsresultaten dalen. Aangezien de onderwijsresultaten op dit moment reeds dalen, zal in dit hoofdstuk met name het behalen van efficiëntiewinsten besproken worden. Besparingen die mogelijk ten koste gaan van onderwijsresultaten zullen we volledigheidshalve noemen, maar slechts kort bespreken.

Behalen van efficiëntiewinsten

De jaarlijkse besparingen voor alle onderstaande handelingsperspectieven samen worden geschat op €400 tot 900 miljoen per 2025 (zie Bijlage III voor aannames).

- **Creëer schaalvoordelen via gezamenlijke staf en inkoop.** Analyse van de financiële gegevens van schoolbesturen suggereert een grote variatie in de uitgaven per vestiging. Scholen maken, afhankelijk van hun situatie en het moment, verschillende financiële keuzes. Dit jaar heeft de school bijvoorbeeld een kopieerapparaat nodig, volgend jaar nieuwe meubels en het jaar erna een nieuwe vaste schoonmaker. Dit betekent dat het lastig is om binnen een school schaalvoordelen op het gebied van dienstverlening en inkoop te behalen. Per school is er immers onvoldoende schaal om deze voordelen te kunnen realiseren, met name in kleine scholen. Dit zien we terug in de analyses in Hoofdstuk 3: grotere scholen behalen minstens vergelijkbare onderwijsresultaten, met uitgaven per leerling die significant lager zijn.

Wel zijn er schaalvoordelen te halen op het niveau van het schoolbestuur. Zo kunnen scholen verschillende diensten samen met andere kleine schoolbesturen organiseren, of de diensten centraliseren in een eengemaakt schoolbestuur. Door centrale inkoop van materialen en diensten kunnen kosten gedrukt worden en kan tegelijk de dienstverlening verbeteren.¹⁷³ Ondersteuning aan (kleine) schoolbesturen kan helpen om deze structuren op te zetten en schaalvoordelen te behalen bij schoonmaak, inventaris, apparatuur, leerhulpmiddelen en bij de bezetting van staf functies zoals administratie en HR, infrastructuur, ICT of zorg.

- **Voeg kleine PO-scholen samen.** Er zijn in Nederland relatief veel kleine PO-scholen. Van de PO-scholen heeft 17% minder dan honderd leerlingen en 33% minder dan honderdvijftig leerlingen. Deze scholen zijn vaker kwalitatief zwak¹⁷⁴, en zijn slechter bestand tegen de uitval van leraren. Sommige van deze scholen staan in kleine kernen, maar er zijn ook kleine PO-scholen die in steden of grotere dorpen staan, dichtbij een andere school. De relatief grote aantallen kleine scholen in Nederland zijn deels ingegeven door de vrijheid van onderwijs, maar zijn soms ook het gevolg van concurrentie tussen scholen en financiële prikkels vanuit de overheid, zoals de kleinescholentoeslag. Omdat een korte afstand tot scholen als een prioriteit gezien wordt door leerlingen en ouders, kan het onwenselijk zijn om scholen in kleine kernen samen te voegen als er geen andere school nabij is. Maar er zijn efficiëntiewinsten te behalen, specifiek in steden of dorpen met meerdere scholen vlak bij elkaar. Hier kunnen twee kleine klassen, waar nu in twee verschillende scholen elk een leraar voor staat, worden samengevoegd tot één. In kleine kernen kan efficiëntiewinst behaald worden door kleine scholen, ook als zij verder uit elkaar liggen, nauw met elkaar te laten samenwerken op bijvoorbeeld de inkoop van materialen. Ook is er winst te behalen in ondersteunende en leidinggevende taken. De kosten aan verstrekte kleinescholentoeslag kunnen met deze maatregel verlaagd worden.

Er zijn verschillende manieren om het samenvoegen van kleine scholen te bewerkstelligen. Een mogelijke optie is de invoering van een bekostigingssystematiek op basis van de afstand tot de dichtstbijzijnde school. Dit kan de bereikbaarheid van scholen garanderen terwijl kwetsbare scholen samen sterker worden en geld wordt bespaard. Hiervoor kan naar het voorbeeld van de hernieuwde bekostigingsregeling voor VO 2021 gekeken worden met een component voor 'geïsoleerde scholen'.¹⁷⁵ Ook in Canada (zie casus onder) en Estland werd de financiering in het PO en VO effectief hervormd om op basis van afstand (in plaats van leerlingenaantallen) te bekostigen.¹⁷⁶

¹⁷³ Onderzoek in Vlaanderen liet zien dat besturen met meer dan 6 scholen significant hogere effectiviteit bereiken, terwijl schaalvoordelen afnemen naarmate de schaal verder toeneemt (Schiltz & De Witte, 2017; 2018).

¹⁷⁴ Onderwijsraad, "Grenzen aan kleine scholen", (2014)

¹⁷⁵ 'Aanvullende bekostiging geïsoleerde vo-scholen', (2019)

¹⁷⁶ (De Witte et al., "Financing Quality Education For All: The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education", (2019)

Casus: Kleine-scholentoeslag in British Columbia, Canada¹⁷⁷



De Canadese provincie British Columbia heeft een bevolkingsdichtheid die bijna honderd keer kleiner is dan die in Nederland. Om goede onderwijsvoorzieningen te waarborgen voor alle inwoners werd een financieringssysteem ontwikkeld dat vergelijkbaar is met de kleinescholentoeslag in Nederland.

Elke gemeente in British Columbia ontvangt een aanvullende bijdrage wanneer alle basisscholen binnen een straal van 5 kilometer (25 kilometer in het VO) gezamenlijk minder dan 250 leerlingen hebben (635 leerlingen in het VO). De exacte bijdrage die dan wordt verstrekt is afhankelijk van het totale aantal leerlingen. 'Geïsoleerde' scholen ontvangen daar bovenop een extra bijdrage wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor de basisschool binnen eenzelfde gemeente is minder dan 75
- De basisschool is minstens 40 kilometer verwijderd van de volgende dichtstbijzijnde basisschool; of
- De basisschool is minstens 5 kilometer verwijderd van de volgende dichtstbijzijnde basisschool en uitsluitend bereikbaar via onverharde wegen

Door de financiering af te stemmen op het aantal leerlingen per gemeente, in plaats van het aantal leerlingen per school, worden gemeenten gestimuleerd om (heel) kleine scholen samen te voegen.¹⁷⁸ Tegelijkertijd blijft het onderwijsaanbod in elke buurt gegarandeerd door aanvullende bijdragen te verstrekken aan kleine gemeenten en afgelegen scholen.

• **Stel een limiet aan reserves.** Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden houden grote reserves aan (zie Hoofdstuk 2.1.3). De hoogte van de reserves ligt gemiddeld ruim boven de minimale signaleringswaarde die de Inspectie hiervoor stelt. Uit de vragenlijst blijkt dat ook de meerderheid van de bestuurders van mening is dat de eigen reserves te hoog zijn. Uit de verdiepende gesprekken kwam naar voren dat de onzekerheid rond de bekostiging een belangrijke oorzaak is achter het 'oppotten' van reserves. Veel bestuurders gaven aan dat het logisch is dat extra bekostiging in november dat kalenderjaar niet meer kan worden uitgegeven, en dit in de reserves vloeit. De huidige reserves lijken echter groter te zijn dan de ervaren onzekerheid legitimeert. Het lijkt nuttig om een norm uit te werken die meer gebaseerd is op daadwerkelijke fluctuaties in inkomsten en uitgaven dan een solvabiliteitsgrens.

Wanneer de reserves omlaag zouden worden gebracht, speelt dit een (eenmalig) bedrag vrij om te investeren in het verhogen van de onderwijsresultaten. Dit kan met een aantal maatregelen worden gerealiseerd. Allereerst kunnen de beweegredenen achter het oppotten van reserves worden geadresseerd. Een duidelijke lijn in het financieringsbeleid kan helpen om de door de schoolbesturen ervaren onzekerheid te doen afnemen. Ook risicodeling tussen besturen kan de noodzaak aan reserves verminderen. Daarnaast is het ook mogelijk om goede normen en een limiet te stellen aan de reserves van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.

• **Bespaar op externe educatieve dienstverlening.** Volgens een schatting van de Onderwijsraad wordt €1 tot 2 miljard van de financiering van het funderend onderwijs aan educatieve dienstverlening uitgegeven. Het gaat hier voornamelijk om uitgaven aan methodemakers en toetsontwikkelaars, om kosten die gemaakt worden om tijdelijk personeel te werven, en op kleinere schaal wat wordt uitgegeven aan trainers, adviseurs en onderzoekers. Op dit moment is het aanbod van deze dienstverleners echter niet altijd even goed afgestemd op de vraag van scholen. Scholen hebben weinig inzicht in de kwaliteit van

¹⁷⁷ De Witte et al. (2019)

¹⁷⁸ Ook in Estland werd in 2012 het financieringssysteem gewijzigd naar een bekostiging op basis van het aantal leerlingen per gemeente (De Witte et al., 2019). Hierdoor werden kleine gemeenten geprikkeld en financieel ondersteund om verschillende kleine scholen samen te voegen. Zo werden de uitdagingen van kleine scholen geadresseerd terwijl in elke gemeente een school bleef bestaan.

de dienstverlener en de markt werkt niet altijd optimaal. Zo wordt de markt voor (digitale) leermiddelen gedomineerd door enkele grote leveranciers met barrières om over te stappen, en is de markt voor adviseurs en trainers juist zeer versnipperd.

De uitgaven aan educatieve dienstverlening kunnen worden beperkt door de balans op de markt tussen vraag en aanbod te herstellen. Door verhoogde transparantie in de prijszetting en het stimuleren van concurrentie kan de onderhandelingsmacht van schoolbesturen worden versterkt. Daarnaast kan er op dit punt bespaard worden wanneer meer lijn wordt aangebracht in het beleid van scholen.

Besparen ten koste van onderwijsresultaten

Naast het behalen van efficiëntiewinsten is het ook mogelijk te besparen op het onderwijs op manieren die mogelijk ten koste gaan van de onderwijsresultaten. Aangezien in voorgaande hoofdstukken wordt geconcludeerd dat de onderwijsresultaten nu al dalen en de lat zou moeten worden verhoogd, ligt het niet voor de hand om deze besparingsopties te implementeren. We noemen deze mogelijke bezuinigingen expliciet om duidelijk te maken dat mocht men hier toch voor kiezen, men zich ervan bewust is dat deze maatregelen een negatief effect kunnen hebben op de onderwijskwaliteit.

Vergroot klassen. Om het lerarentekort tegen te gaan zouden klassen vergroot kunnen worden. Hierbij worden tegelijkertijd besparingen gerealiseerd. Dit zou wel mogelijk een effect kunnen hebben op werkdruk en dus indirect op kwaliteit. Klassegrootte is in Nederland niet gecorreleerd met kwaliteit.

Bezuinig op de ondersteuning vanuit de overheid. Een mogelijkheid om te bezuinigen is door te korten op de uitgaven aan het overheidsapparaat. Denk hierbij aan minder bekostiging voor het ministerie van OCW of specifieke onderdelen zoals DUO, de Inspectie of de Onderwijsraad.

Bevries personeelssalarissen. Het bevriezen van personeelssalarissen – door niet te corrigeren voor inflatie – kan op korte termijn besparingen opleveren.

Bespaar op de lumpsum. Wanneer bespaard wordt op de lumpsum zullen scholen naar eigen inzicht besparingen moeten doorvoeren. Zo zou bijvoorbeeld de prestatiebox (deels) kunnen worden afgeschaft.

Coherente portfolio aan initiatieven

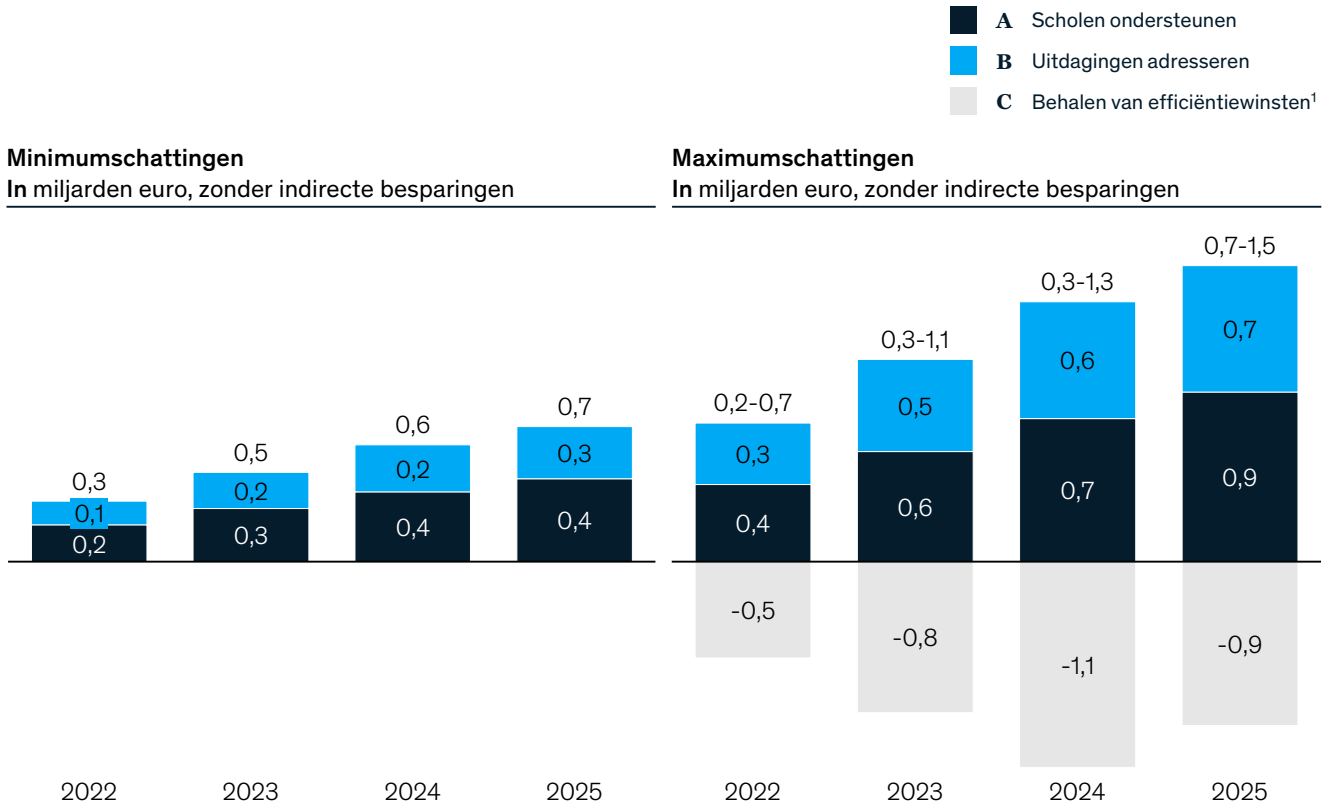
De handelingsperspectieven die hierboven geschetst zijn, zijn uitgekozen omdat deze doelmatig zijn (hoogste resultaten voor beperkte investeringen) en bovendien omdat ze elkaar versterken zowel in kwaliteit als het feit dat besparingen ook de investeringen mogelijk maken. De gezamenlijke impact van alle handelingsperspectieven doorvoeren zal naar verwachting groter zal zijn dan de optelsom van individuele handelingsperspectieven in isolatie. Denk hierbij aan de combinatie van: uitdagen en ondersteunen, standaardisering en een continue verbetering op iedere school, nationale programma's en schoolspecifieke verbeterplannen, top-down en bottom-up initiatief.

We geloven ook dat de handelingsperspectieven verder samen met de sector ontwikkeld moeten worden, hierover zeggen we meer in Hoofdstuk 6. De handelingsperspectieven op systeemniveau zullen één voor één gedurende de implementatie bewaakt moeten worden om te kunnen beoordelen of deze het gewenste effect hebben. Elk handelingsperspectief zal daarbij verder aangepast moeten worden op basis van ervaringen in de sector.

We pleiten er daarom voor om de handelingsperspectieven gezamenlijk en coherent door te voeren aangezien de handelingsperspectieven elkaar versterken. "Cherry-picken" of handelingsperspectieven beperkt uitvoeren, kan ertoe leiden dat de ingeschatte potentie niet gerealiseerd wordt.

Figuur 5.4

Voorbeeld van opschaling van kosten over tijd voor handelingsperspectieven



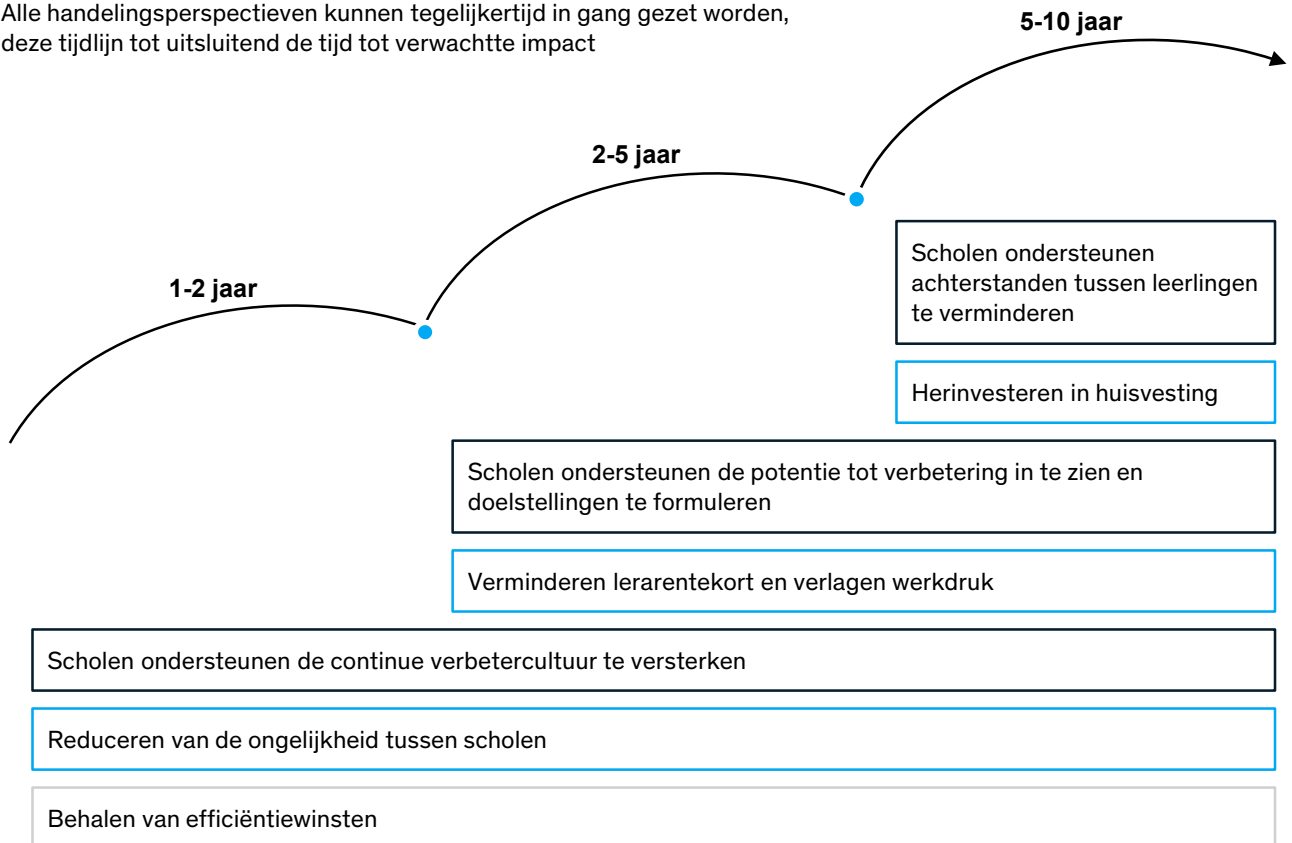
¹ Door kasritme en wetswijzigingen schatten we besparingen vanaf 2023 in en schalen deze op over tijd. De mogelijke vrijgave van gelden door een limiet aan reserves te stellen worden over de periode 2022 tot en met en 2024 ingeschat (niet in 2025).

NB: Door afrondingen op één decimaal kunnen totalen enigszins afwijken

Figuur 5.5

Tijd tot impact van de handelingsperspectieven

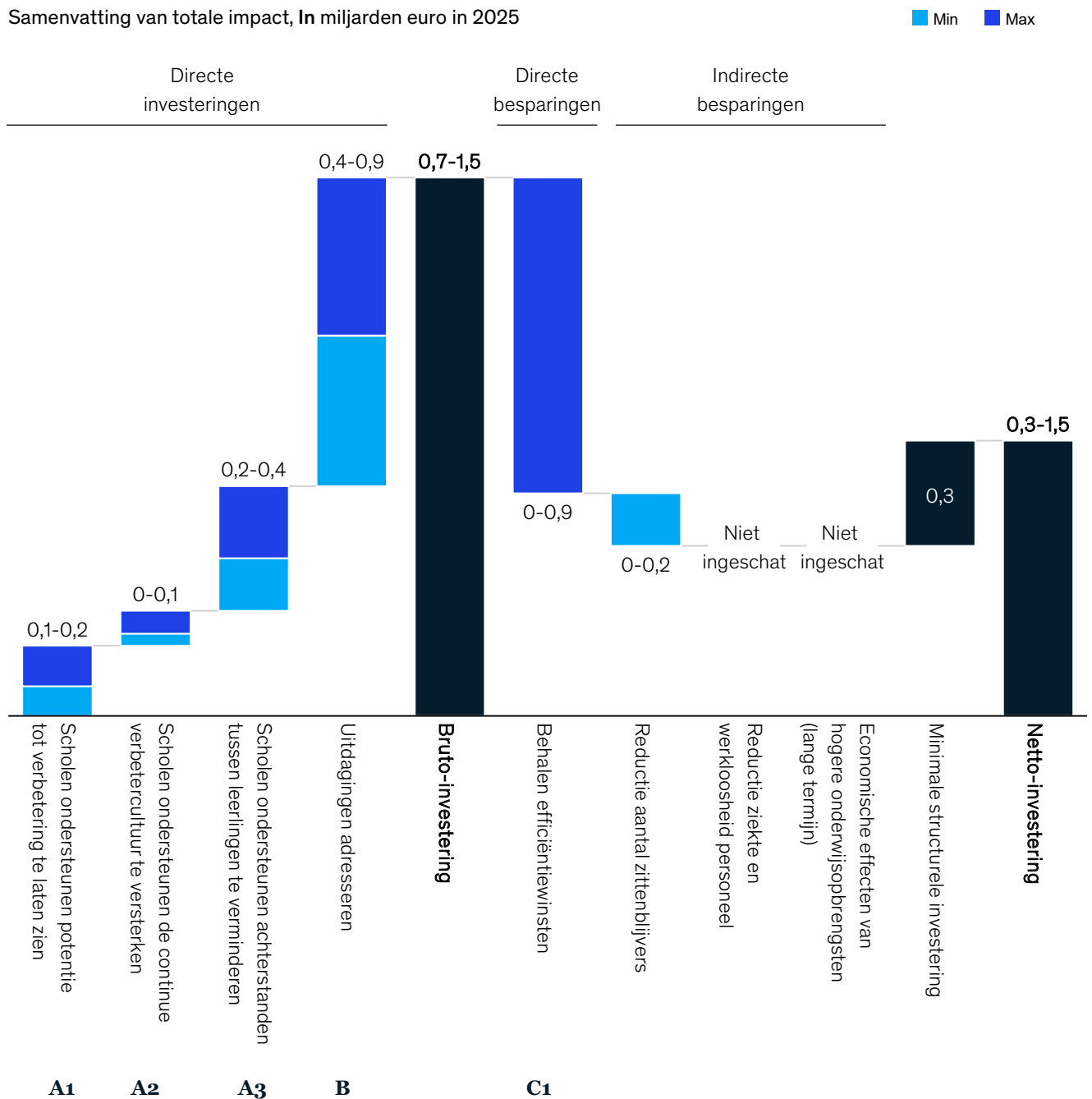
Alle handelingsperspectieven kunnen tegelijkertijd in gang gezet worden, deze tijdlijn tot uitsluitend de tijd tot verwachtte impact



Figuur 5.6

Samenvatting van totale bruto- en netto-impact

Samenvatting van totale impact, In miljarden euro in 2025



NB: Door afrondingen op één decimaal kunnen totalen enigszins afwijken

5.3 Benodigde structurele investering van €0,7-1,5 miljard

Het Nederlandse funderend onderwijs kan tot de beste onderwijssystemen behoren als het bovenstaande portfolio aan handelingsperspectieven succesvol en coherent wordt doorgevoerd. In Bijlage III maken we een inschatting van de benodigde investeringen voor elk van deze handelingsperspectieven en de impact op de onderwijsresultaten. In het restant van dit hoofdstuk wordt de benodigde investering en opschaling over tijd gedeeld indien ervoor gekozen wordt alle handelingsperspectieven door te voeren.

In eerste instantie zijn er de 'bruto-investeringen': dit zijn investeringen los van de besparingen. Voor de handelingsperspectieven van 'scholen ondersteunen' en 'uitdagingen adresseren' zijn deze naar schatting €0,7 tot 1,5 miljard per jaar in additionele investering per 2025. De meeste kosten zullen hierbij groeien over tijd, zoals weergegeven in Figuur 5.4. Ook zullen niet alle handelingsperspectieven direct na start de onderwijsresultaten beïnvloeden, maar zal deze impact over langere termijn opbouwen, zoals weergegeven in Figuur 5.5.

Naar schatting zal meer dan 80% van deze investeringen een bijdrage zijn die direct of indirect op schoolniveau besteed komt en wordt voornamelijk besteed aan:

- **Personeel.** Denk hierbij aan de handelingsperspectieven gericht op het herinrichten van het functiehuis, de gerichte incentivering in impuls- en groeigebieden en de professionalisering van leraren en schoolleiders.
- **Ondersteuning.** Dit zijn investeringen in het opbouwen van capaciteiten van scholen zoals de effectieve digitalisering op schaal, het stimuleren van de continue verbetercultuur op school en de inzet van onderwijsexperts om het verbetervermogen te vergroten.
- **Huisvesting.** Dit betreft het benoemde noodfonds en de additionele investering waarvan dit onderzoek nog aangeeft dat verder onderzoek noodzakelijk is (+ PM).

De overige 20% zijn investeringen in de landelijke infrastructuur en overige. Denk hierbij aan investeringen in de lerarenopleidingen en de Inspectie, het uitvoeren van onderzoek en delen van kennis op nationaal niveau, het inzetten van programma's om de afstroom en het aantal zittenblijvers te verminderen en de ontwikkeling van de aansturing om de overige handelingsperspectieven mogelijk te maken (een investering in het verbetervermogen).

De wijze waarop de investering per handelingsperspectief het beste gefinancierd kan worden dient nader onderzocht te worden. Gezien de conclusies uit Hoofdstuk 4 lijkt het minder doelmatig om deze investeringen te maken door ongespecificeerd de lumpsumbekostiging te verhogen. Meer doelmatig lijkt het om de investering beschikbaar te maken door gericht beleid met bijvoorbeeld heldere (meetbare) doelstellingen, transparantie over waar de bekostiging voor bestemd is en een mate van verantwoording en evaluatie om de vooruitgang op te meten.

Bij het bepalen van de verwachte impact van de gekozen handelingsperspectieven moet niet enkel naar de initiële investeringen gekeken worden. Ook kunnen mogelijke efficiëntiewinsten hierin worden meegenomen. In Figuur 5.6 is weergegeven hoe de netto-impact op de financiële middelen lager zal uitvallen dan de initiële investering. Naar verwachting zullen de bruto-investeringen €0,7 tot 1,5 miljard per jaar bedragen. De inschatting is dat indien de genoemde mogelijkheden om efficiëntiewinsten te behalen succesvol doorgevoerd worden dat de netto-investeringen lager kunnen uitvallen. De hoogte van deze besparingen zal afhangen van de keuzes die door het nieuwe kabinet gemaakt worden (bijvoorbeeld door kleine scholen samen te voegen) en het verbetervermogen van het onderwijsstelsel (bijvoorbeeld door synergievoordelen te behalen via een gezamenlijke inkoop). Naar verwachting zal daarnaast een minimuminvestering noodzakelijk blijven waardoor de netto-investeringen ingeschat worden op €0,3 tot 1,5 miljard per jaar vanaf het jaar 2025. In deze netto investeringen worden de mogelijke indirecte effecten niet ingeschat. Naar alle waarschijnlijkheid zullen deze wel een positieve bijdrage kunnen leveren. Uit onderzoek blijkt dat verbeteringen in onderwijsresultaten positieve economische effecten hebben op de lange termijn. Denk hierbij aan een hoger opgeleide populatie, leidend tot een kwalitatief beter aanbod op de arbeidsmarkt en een sterkere internationale concurrentiepositie.¹⁷⁹

**€0,7-1,5
mld bruto**

structurele
investering p.j.
vanaf 2025 om
handelings-
perspectieven door
te voeren

**€0,3-1,5
mld netto**

structurele
investering p.j.
vanaf 2025 om
handelings-
perspectieven door
te voeren

¹⁷⁹ Hanushek & Woessmann (2010), Chetty et al. (2011); Balart et al. (2018).





06

De verbeteropgave is groot

De verbeteropgave waar het funderend onderwijs voor staat is groot. Nationale en internationale voorbeelden laten zien dat veranderingen in het onderwijs minstens zes jaar duren en gedegen uitvoering vergen. Er zijn daarbij vele verschillende mogelijkheden om de implementatie in te richten. We stellen vier randvoorwaarden op waar ongeacht het uiteindelijk gekozen implementatiemodel rekening mee gehouden moet worden.

1. Definieer een gedragen visie
2. Zet in op een ketenbrede samenwerking
3. Leer veranderen onder schooltijd
4. Benut de vrijheid van onderwijs en ondersteun door een gedeelde infrastructuur

Duurzame verbetering doorvoeren in het funderend onderwijs is complex en de mate van succes valt of staat met de wijze waarop de implementatie wordt vormgegeven. Eerdere veranderprogramma's leren dat de implementatie bij uitstek het grootste struikelblok is. Daarbij komt doordat de schaal, omvang en urgentie van de huidige verbeteropgave waar het onderwijs voor staat ongekend is:

- **Schaal bereiken is complex.** Het is niet mogelijk om de algehele onderwijsresultaten te verbeteren met een kleine selectie scholen. Om de ambitie waar te maken van goed onderwijs voor iedereen zullen alle scholen in Nederland moeten verbeteren. Dat betekent dat 8.000 instellingen over heel het land betrokken moeten worden en iedere school is uniek - met haar eigen krachten, uitdagingen en overtuigingen. Het is tot nu toe vrijwel geen initiatief in Nederland gelukt om verbetering op nationale schaal blijvend te realiseren. De 'vrijheid van het onderwijs', gekenmerkt door een autonome en vrijblijvende sturing tussen ministerie, raden, schoolbesturen en scholen, blijkt zowel de kracht achter het funderend onderwijs te zijn als de voornaamste uitdaging bij de implementatie.
- **De verbeteropgave per school is groot.** Het opvolgen van de in dit rapport gedeelde aanbevelingen voor de tien factoren vereist intensieve inspanningen van elke school. Daarnaast staan scholen voor een groot scala aan thema's, variërend van het verkleinen van de verschillen tussen scholen tot het adresseren van het lerarentekort en de ervaren werkdruk. Ook zullen reeds bestaande initiatieven als het aanpassen van het curriculum en het verhogen van de digitale geletterdheid verder doorgevoerd worden. Elk thema vereist een andere aanpak, maar vrijwel altijd zal de verbeteropgave ook bij scholen terecht komen en daarmee tijd en aandacht vragen. Tegelijkertijd wordt er hard gewerkt in het onderwijs en wordt de werkdruk al als erg hoog ervaren, waardoor tijd en aandacht een schaars goed zijn. De opeenstapeling van honderden additionele verwachtingen die aan scholen gesteld worden riskeert hiermee groter te worden en scholen raken overweldigd wanneer deze aanvullende verwachtingen gefragmenteerd en onsamenhangend over hen uitgestort wordt.
- **De verbeteropgave per school en tussen scholen is urgent.** Wanneer de benoemde uitdagingen (het lerarentekort, de veranderende leerlingpopulatie en de onderinvestering in huisvesting) niet worden opgepakt, riskeren de onderwijsresultaten verder onder druk te komen. Daarnaast moet de dalende trend van de onderwijsresultaten gekeerd worden. De initiatieven die ontwikkeld worden moeten dan ook op korte termijn opgeschaald worden om zo snel mogelijk, zoveel mogelijk scholen te bereiken.

Dit betekent niet dat het duurzaam doorvoeren van verbetering bij voorbaat onmogelijk is in het onderwijs. Er zijn diverse nationale en internationale voorbeelden van veranderprogramma's die hun doelstellingen gehaald hebben. Het is nuttig hiervan te leren en dit hoofdstuk begint dan ook met een reflectie op deze ervaringen.

Vervolgens zijn er vele verschillende keuzes om de implementatie in te richten. Er moet een keuze gemaakt worden uit doelstellingen en tijdspaden, combinaties van initiatiefnemers en verantwoordelijke uitvoerders, sturingsmodellen, en executieorganen. Het valt buiten onze opdracht om de mogelijkheden en afwegingen uitgebreid te bespreken. Desalniettemin willen we middels dit hoofdstuk enkele ideeën delen om de implementatie op weg te helpen. We sluiten af met vier randvoorwaarden waar ongeacht het uiteindelijk gekozen model rekening mee gehouden moet worden.

N.B.: De inzichten in dit hoofdstuk vallen buiten het domein van onze opdracht. De lessen uit nationale veranderprogramma's zijn een selectie aan inzichten die wij ophalen uit publiek beschikbare evaluaties. De internationale voorbeelden delen we deels op basis van de ervaring van McKinsey & Company in het begeleiden van veranderingen binnen onderwijssystemen en publieke en private organisaties wereldwijd. Ervaring leert dat niet zozeer de keuze van één implementatiemodel boven een ander model de sleutel tot succes is, als wel de wijze waarop dit model wordt uitgevoerd. Wij pretenderen dan ook niet dat voorbeelden van ons werk de enige of beste manier zijn om de implementatie in te richten; elk onderwijssysteem verdient een unieke aanpak die samen met het veld ontwikkeld dient te worden. Deze inzichten en voorbeelden worden enkel ter inspiratie gedeeld.

Lessen uit veranderopgaven in het onderwijs

Grootschalige veranderprogramma's in onderwijssystemen behalen vaak niet de gewenste doelen. Dit geldt niet alleen in Nederland maar wereldwijd.^{180 181} Er valt dus veel te leren over fouten die vermeden kunnen worden. Hieronder delen we lessen uit het Nederlandse onderwijs, onderwijs in het buitenland en uit andere sectoren.

Lessen uit nationale veranderprogramma's in het onderwijs

Het Nederlands funderend onderwijs kent gemengde successen op het gebied van de implementatie van veranderprogramma's. Een reactie die bij betrokkenen in het onderwijs snel opkomt bij het lezen van de in dit rapport voorgestelde handelingsperspectieven is dan ook: "dit hebben we eerder geprobeerd of doen we al, hoe zorgen we ervoor dat het nu wel lukt?", soms samengevat met gefrustreerde toon onder "#hoedan"? Veel heeft te maken met het feit dat er een goede intentie is, zelfs goede experimenten, maar dat veel bewezen lessen niet op alle scholen consequent worden toegepast.

Om deze vraag meer in detail te beantwoorden kan eerst naar lessen uit veranderprogramma's in het Nederlands funderend onderwijs gekeken worden.

- **"School aan zet"** werd in 2012 door het ministerie van OCW gestart met als doel om zoveel mogelijk scholen kennis te laten nemen van de doelen uit de Bestuursakkoorden 2012-2015 en hen te motiveren deze terug te brengen in hun eigen handelen. Het belangrijkste uitgangspunt en het motto van het programma – de scholen zijn aan zet – geeft ook aan dat de scholen het zelf moeten doen.

Uiteindelijk participeerden bijna 32% van de basisscholen en 37% van de locaties in het voortgezet onderwijs aan het programma. De evaluatie concludeert dat het programma School aan Zet voor een deel de beoogde veranderingen heeft gerealiseerd. Met name de kennisdelingscomponent van het programma is geslaagd en de expert in de functie van *'critical friend'* werd gewaardeerd door scholen. Deelnemende scholen hebben meer inzicht in hun uitgangssituatie gekregen, vragen en behoeften geformuleerd, ambities en schooldoelen vastgesteld en contacten gelegd met andere scholen om van elkaar te leren.

Het door OCW verwachte resultaat – een wezenlijke verhoging van de onderwijskwaliteit en de leeropbrengsten – werd echter niet behaald. Minder succesvol bleek het programma in scholen daadwerkelijk acties te laten ondernemen en deze te borgen om hun ambities te realiseren. De mate van vrijblijvendheid en het kosteloos gebruik kunnen maken van het programma spelen hierin vermoedelijk een belangrijke rol. Ook zijn veranderkundige vaardigheden of begeleiding nodig geweest en deze maakten geen onderdeel uit van het programma.¹⁸² Met andere woorden: scholen werden begeleid om een hoge ambitie te stellen maar onvoldoende ondersteund en gemotiveerd om deze ook te realiseren.

- **Werkdrukmiddelen.** Om de werkdruk terug te dringen in het primair onderwijs hebben de vakbonden, PO-raad en het kabinet in 2018 een werkdrukmiddelenakkoord gesloten. Scholen kregen €237 miljoen om de werkdruk aan te pakken. Een uitgangspunt was dat schoolbesturen zelf mogen besluiten hoe ze dit geld besteden, zij staan aan het roer. Ook worden schoolbesturen op twee manieren verwacht verantwoording af te leggen over hoe zij dit doen. Ten eerste moet het bestuur een verantwoording opnemen in het bestuurs- en financiële verslag. Ten tweede moet de schoolleider verantwoording afleggen aan de personeelsbegeleiding van de medezeggenschapsraad en het team op school. De sociale partners ondersteunen scholen ook bij de besteding van de middelen. Zij bieden hulpmiddelen aan over hoe het geld ingezet kan worden en hoe het gesprek over besteding op school gevoerd kan worden.

¹⁸⁰ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008)

¹⁸¹ Michael Barber (2015), "Deliverology in Practice: How Education Leaders Are Improving Student Outcomes"

¹⁸² Procesevaluatie en effectmeting programma School aan Zet, 2015

In 2020 volgt een tussenevaluatie van het kabinet van de werkdrukmiddelen. Een onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek in opdracht van de PO-raad kan wel al een eerste indruk geven van de resultaten. Hieruit blijkt dat 88% van de schoolbestuurders aangeeft dat de werkdrukmiddelen geleid hebben tot een vermindering van de werkdruk van leraren in het schooljaar 2018/2019. Twee ingrediënten van dit succes lijken te zijn dat de schoolbesturen de middelen van succes kunnen inzetten op wat zij de meest doelmatige manier lijken (zolang het de werkdruk adresseert) en het niveau van verantwoording door het schoolbestuur in het financiële verslag en aan de medezeggenschapsraad.

- **Stichting leerKRACHT.** In 2012 startte Stichting leerKRACHT met als doel alle leerlingen gelijke kansen te bieden door te zorgen voor sterke scholen met een lerende cultuur. Vier elkaar versterkende instrumenten vormen de basis van de aanpak: een bordsessie als korte teambijeenkomst waarbij leraren en schoolleiding, samen nadenken hoe het onderwijs nog beter kan; een gezamenlijk lesontwerp waar leraren in tweetallen doelen naar de dagelijkse lespraktijk vertalen; lesbezoeken waar leraren bij elkaar op bezoek gaan om te kijken of het lesontwerp werkt; en het uitvragen van feedback bij leerlingen. De expertcoaches van Stichting leerKRACHT bieden, tegen een vergoeding, ondersteuning aan deelnemende scholen om de instrumenten in te voeren.

Tot nu toe hebben 896 scholen deelgenomen aan het programma, evenals teams in het ministerie van Onderwijs, de Inspectie van het Onderwijs en veel onderwijsbesturen. Daarmee heeft de Stichting een bereik behaald van ongeveer 10% van alle scholen, iets wat tot nog toe weinig andere onafhankelijke initiatieven in het funderend onderwijs gelukt is. In opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) onderzochten onderzoekers van de Universiteit Utrecht en Oberon de impact van het programma. Onderzoek in 118 leerKRACHT-scholen toont aan dat leerKRACHT binnen één jaar een lerende cultuur op school creëert met beter onderwijs, meer werkplezier en vergrote betrokkenheid van leerlingen tot gevolg. De onderzoekers gaven aan op basis van hun praktijkonderzoek in Nederland en uit internationaal onderzoek geen programma te kennen dat zo snel en effectief werkt als leerKRACHT.¹⁸³ De intensieve ondersteuning die expertcoaches aan scholen bieden gedurende de gelimiteerde looptijd van het programma lijkt effectief. Na afloop van het programma zijn scholen over het algemeen ook in staat de verbetering in stand te houden. LeerKRACHT heeft echter in Nederland nog lang niet het “tipping point” bereikt waarop de verbeterinstrumenten onderdeel zijn geworden van het dagelijks werk van de meeste scholen.

- **Sectorakkoorden.** Om verandering teweeg te brengen in het onderwijs worden sectorakkoorden afgesloten. Dit zijn afspraken tussen het ministerie en de PO- en VO-raad. Het meeste recente sectorakkoord is in 2014 afgesloten en omvatte drie hoofdambities: toekomstbestendig en uitdagend onderwijs voor elke leerling, een verbetercultuur op elke school, en ‘de professionele school’.

De tussentijdse evaluatie uit 2017 laat zien dat de ambities (nog) niet overal gerealiseerd zijn. Voor het primair onderwijs laat het dashboard zien dat voor bijna elk hoofddoel de realisatiecijfers onder de streefwaarden blijven. Voor het voorgezet onderwijs geven de dashboards aan dat meer doelstellingen behaald zijn, maar nog niet allen. Het akkoord loopt nog tot 2020 dus dan zal pas duidelijk worden of de doelstellingen wel of niet behaald zijn. Dit rapport bevestigt voor nu het beeld dat uit de tussentijdse evaluatie naar voren is gekomen: de verbetercultuur op elke school kan verder versterkt worden.

Een uitleg dat de sectorakkoorden er niet in slagen de doelstellingen te bereiken wordt door René Kneyber in zijn boek “De Sluipende Crisis” (2018) gegeven. Hij geeft aan dat het niet-bindende karakter van de sectorakkoorden een beperkende factor is op de uitwerking hiervan: *“Opvallend aan deze aanpak is dat hoewel vrijwel alle besturen lid zijn van deze belangenverenigingen, de afspraken die de overheid met deze sectorraden maakt niet bindend zijn voor de leden.”*¹⁸⁴

¹⁸³ Stichting leerKRACHT Bestuursverslag 2018-2019

¹⁸⁴ Kneyber vervolgt op pagina 85: *De overheid praat met vertegenwoordigers die geen echte vertegenwoordigers zijn. De sectorraden spreken niet namens alle besturen. De vakbonden spreken niet namens de leraren. En zo worden er sectorakkoorden gesloten tussen de overheid en ‘de werkgevers’ die niet bindend zijn voor de leden.*

- **Commissie Dijsselbloem.** In 2007 stelde de Tweede Kamer een parlementaire onderzoekscommissie in met de opdracht de onderwijsvernieuwingen uit de afgelopen jaren te analyseren. In 2008 gaf de Commissie Dijsselbloem een kritisch oordeel in haar eindrapport "Tijd voor onderwijs": de overheid had haar kerntaak, zorgen voor goed onderwijs, verwaarloosd. De commissie concludeerde dat drie grote onderwijsvernieuwingen – de tweede fase, het studiehuis en het vmbo – waren ingevoerd zonder dat er sprake was van een helder gedefinieerd probleem en zonder voldoende draagvlak. De commissie stelde een toetsingskader op om bewindspersonen en de Kamer houvast te bieden bij een zorgvuldig beleidsproces van onderwijsvernieuwing.¹⁸⁵

Zes jaar later concludeerde de Onderwijsraad dat de benoemde aspecten uit het Toetsingskader slechts in beperkte mate gebruikt worde.¹⁸⁶ Dit onderzoek trekt een vergelijkbare conclusie na een analyse van Kamerbrieven van het Ministerie van OCW aan de Tweede Kamer (zie Hoofdstuk 4). In meer dan 4,400 brieven werden meer dan 300 onderwerpen benoemd, oftewel verwachtingen die aan scholen gesteld worden. Tijdens onze gesprekken met scholen zei het merendeel het overzicht kwijt te zijn in de opeenstapeling van verwachtingen. Het is niet langer duidelijk wat van scholen verwacht wordt. De lessen van het toetsingskader lijken vandaag dan ook nog even relevant als voorheen en worden in het kader na deze sectie nogmaals gedeeld.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008

¹⁸⁶ 'Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem', Onderwijsraad, 2014

¹⁸⁷ Indeling overgenomen van Onderwijsraad (2014): Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem

Het toetsingskader van de commissie Dijsselbloem

In 2008 introduceerde de commissie Dijsselbloem een toetsingskader. Door bewindspersonen en de Tweede Kamer hiermee houvast te bieden gedurende het beleidsproces zou dit het proces van onderwijsvernieuwing zorgvuldiger moeten doen verlopen.

De Onderwijsraad stelde in 2014 vast dat de benoemde aspecten uit het toetsingskader slechts in beperkte mate gebruikt worden. Hoofdstuk 4 onderstreept het belang van dit toetsingskader. Zo kon de toereikendheid van de vijf additionele verwachtingen niet getoetst worden wegens een gebrek aan duidelijke doelstellingen, beschikbaar gestelde bekostiging en regelmatige evaluatie. De conclusie van de Commissie Dijsselbloem lijkt dan ook even relevant vandaag als voorheen. Deze bestond uit drie clusters:

1. Legitimatie en onderbouwing van beleid

1. De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door betrokkenen.
2. Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.
3. Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid.
4. Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen.
5. Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid.
6. De gekozen beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgeprobeerd.
7. De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid.

2. Implementatie van en regie op beleidsmaatregelen

8. Aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd, is voldaan.
9. De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd.
10. Er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.

3. Draagvlak voor nieuw beleid in het onderwijsveld

11. Diegenen die geacht worden de vernieuwing in de praktijk uit te voeren, zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk.
12. Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.

Lessen uit internationale systeemverbeteringen in het onderwijs

Niet alleen in Nederland is het succesvol doorvoeren van verbetering in het onderwijs een lastige klus. Ook in het buitenland zijn er tal van voorbeelden te vinden van veranderingen die niet volledig uit de verf kwamen. Er kunnen dan ook waardevolle lessen worden geleerd uit eerdere veranderprogramma's in het buitenland, zowel in het onderwijs als in andere sectoren.

Verbetering doorvoeren in het onderwijs kost tijd

In 2010 onderzocht McKinsey het succes van onderwijssystemen wereldwijd¹⁸⁸. Het bleek dat het merendeel van de systeemverbeteringen (waaronder in Nederland) er niet in slagen duurzame verbetering te bewerkstelligen. Een select gezelschap van 20 grote schoolsystemen op regionaal (bijv. een Amerikaanse staat) danwel landelijk niveau lukte het wél om blijvende verhoging van onderwijsresultaten te bereiken. In Hoofdstuk 5 werden al diverse voorbeelden gedeeld van succesvolle programma's die zich op gerichte interventies richten. Daarnaast gaf Figuur 5.1 een overzicht van de combinatie van interventies die landen nemen om de onderwijsresultaten systeemwijde te verhogen. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat het doorvoeren van duurzame verandering in het onderwijs langer duurt dan in de meeste andere sectoren. Het betrekken, overtuigen en versterken van duizenden onderwijsinstellingen kost relatief veel tijd. In andere landen was ten minste zes jaar nodig voordat er op nationale schaal impact behaald werd en meestal 10 jaar. Dit is een horizon die kabinetsperiodes overstijgt en waar vele programma's in het Nederlands funderend onderwijs niet op ingericht worden. Hierbij kost niet zozeer het ontwikkelen van- of experimenteren met een oplossing de meeste tijd, dat kan relatief snel. Het meest tijdrovende en moeilijke onderdeel is het opschalen van programma's naar alle scholen in het land.

Daarnaast was het ook duidelijk dat de succesvolle programma's een duidelijk, lange-termijn ambitie stelden, die gedragen werd in het onderwijs en door een brede politieke coalitie. Deze ambitie werd vertaald in een aanpak waarbij scholen nauw betrokken werden bij interventies die goed passen bij hun uitgangspunt, en waarbij systematisch geïnvesteerd werd in het vermogen om leraren te helpen hun vak goed uit te oefenen.

Voorbeelden van onderwijssysteemverbeteringen in het buitenland

Dit hoofdstuk begon met de boodschap dat er vele modellen mogelijk zijn om de implementatie in te richten. Een keuze tussen de mogelijkheden vereist een intensieve verdieping waar dit onderzoek onvoldoende recht aan kan doen. Wel kunnen lessen gedeeld worden uit landen waar dit intensieve voorbereidingstraject al uitgevoerd is¹⁸⁹. We delen drie voorbeelden van systeemwijde onderwijs verbeterprogramma's die eventueel als inspiratie kunnen dienen voor het Nederlandse funderend onderwijs. De modellen van aanpak uit deze voorbeelden komen overeen met de aanbevelingen in dit rapport: het verhogen van de lat en het ondersteunen van scholen.

Er zijn grote verschillen tussen de drie modellen, maar ook overeenkomsten. Zo wordt de school in haar kracht gezet om zelf de meest toepasselijke interventies te kiezen en wordt het veranderprogramma per school hierop aangepast. Een centraal uitvoeringsteam zorgt ervoor dat het veranderprogramma op landelijk niveau vormgegeven wordt, de aanpak tussen regio's wordt gestroomlijnd en schaalvoordelen worden benut, en houdt contact met scholen om te voorkomen dat zij overweldigd worden door de vele verschillende initiatieven die gaande zijn. Ook zijn de programma's van beperkte duur (maar wel langer dan 1 kabinetsperiode) en worden deze zo ontwikkeld dat er geen onafhankelijkheden gecreëerd worden waardoor na afloop, scholen zelf de verbetering blijvend kunnen vasthouden.

¹⁸⁸ McKinsey (2010), "How the world's most improved school systems keep getting better"

¹⁸⁹ McKinsey & Company verleent ondersteuning aan enkele van de genoemde internationale voorbeelden

In het Franstalige onderwijssysteem van het Waalse en Brusselse gewest is de meest ambitieuze schooltransformatie in België van de laatste 40 jaar aan de gang. Deze bestaat uit drie fasen:

- 1. Diagnose.** De transformatie begon met een grondige evaluatie van de sterke en zwakke punten van het Waalse onderwijssysteem, door een internationale vergelijking van de regio in termen van kwaliteit en financiering. Het financieringssysteem werd volledig gescreend om het verbeteringspotentieel te identificeren. Een raming van de vereiste investeringen toonde aan dat de voorgestelde hervormingen bijna volledig konden worden gefinancierd door een herschikking van de reeds beschikbare middelen.
- 2. Afstemming.** Vervolgens werden de belangrijkste partijen op alle niveaus van het onderwijs (ook wel de keten) actief betrokken bij de ontwikkeling van het transformatieplan. Meer dan 150.000 vertegenwoordigers van scholen, schoolnetwerken, vakbonden, nationale en regionale overheden namen op een of andere manier deel aan het “Pact voor excellentie in het onderwijs”. Deze participatieve aanpak was een van de doorslaggevende factoren voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud van de hervorming. Meer dan 400 personen waren betrokken bij de werkgroep die meer dan 120 voorstellen formuleerde voor hervormingen. Een centrale groep samengesteld uit topvertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen selecteerde vervolgens de prioriteiten uit deze voorstellen. Het resultaat is een 12 jaar durend transformatieplan dat alle niveaus van het onderwijssysteem bestrijkt en dat top-down veranderingsinitiatieven combineert met bottom-up initiatieven die gericht zijn op het creëren van echte verandering in het veld, elke dag, in elk klaslokaal.
- 3. Implementatie.** Voor de implementatie van de veranderprogramma's heeft de overheid meer dan 300 expert coaches (“change agents”) op verschillende niveaus van het onderwijssysteem ingezet: een centraal team van 10-15 personen is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het volledige transformatieplan, 15 projectteams zijn elk verantwoordelijk voor de inzet van een specifiek veranderprogramma en meer dan 240 coaches worden in scholen ingezet om daadwerkelijke veranderingen in het veld uit te voeren door middel van specifieke bottom-up veranderprogramma's in een gefaseerde aanpak.

Het eerste programma dat wordt ingezet zijn “schoolverbeteringscontracten”. Alle 2.700+ scholen worden aangezet om, ten eerste, een zelfdiagnose uit te voeren met behulp van een van de coaches en, ten tweede, voor zichzelf een beperkt aantal verbeterdoelstellingen te kiezen. Deze worden gekozen door elke school afzonderlijk, maar in lijn met de systeembrede verbeterdoelstellingen die door de overheid werden gedefinieerd in Fase 2. Elke school definieert vervolgens een reeks initiatieven om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Deze keuzes worden het “verbeterplan” van elke school dat door de overheid wordt beoordeeld en wordt vertaald naar een bindend contract voor de school dat elke 3 en 6 jaar wordt geëvalueerd (en bijgewerkt).

In parallel wordt een veranderprogramma door de projectteams en coaches ingezet (geïnspireerd op het “LeerKRACHT”-programma in Nederland). Hiermee zijn al meer dan 10.000 leraren opgeleid. De implementatie zal de komende tien jaar worden voortgezet naarmate nieuwe veranderprogramma's geleidelijk aan worden uitgerold volgens de fasering van het transformatieplan.

Casus

Verhogen van de lat – Balanced Scorecards in Australië

In Zuid-Australië is een intensieve verandering in het onderwijs gaande. Specifiek voor dit onderzoek is de ondersteuning van meer dan 500 basis- en middelbare scholen bij het gebruik van een *Balanced Scorecard* relevant. Dit is een tool die scholen helpt bij hun kwaliteitsverbetering door in één oogopslag een breed perspectief te geven op zowel verschillende onderwijsopbrengsten als inputfactoren ('performance' and 'health')

Het doel van de ontwikkeling van deze scorekaart was om een enkele bron van waarheid te creëren voor zowel scholen, het ministerie en ander ondersteunend personeel. Dit in tegenstelling tot de voorafgaande situatie waarin geen overeenstemming bestond over de vraag of een school op de juiste weg is.

De scorekaart wordt door scholen gezien als een uiterst nuttige aanvulling op hun werk en versterkt de onderwijsinhoudelijke discussie op school en tussen de scholen en hun directe verantwoordelijken ('onderwijsdirecteuren', die in Zuid-Australië allemaal voor het Ministerie van Onderwijs werken).

Het succes van de implementatie van de scorekaart komt voort uit ten minste een aantal factoren:

- 1. Ontwikkeling met het veld:** door middel van workshops met onderwijsleiders werden een aantal designrichtlijnen opgesteld waaraan de scorekaart moest voldaan. Zo moest het een breed beeld geven van de ontwikkeling van de school en daarmee ook rekening houden met scholen die in zeer uitdagende omstandigheden opereren (waarvoor bijvoorbeeld aanwezigheid van leerlingen de belangrijkste prioriteit is). Dit zorgde voor een pioniersgroep van onderwijsleiders die het concept verder konden uitleggen aan hun collega's van andere scholen
- 2. Integratie met onderwijsverbeteringsmodel:** Zuid-Australië investeert in onderwijsverbetering door de ontwikkeling van een breed scala van interventies, die zoveel mogelijk geïntegreerd worden aangeboden. Zo werd een nieuwe leerlingenscore ontwikkeld om strategische differentiatie tussen scholen mogelijk te maken – deze score werd vervolgens ook onderdeel van de scorekaart. Daarnaast kwam er een nieuwe methode om meerjarige verbeterplannen te ontwerpen op schoolniveau – de scorekaart wordt gebruikt om prioriteiten te stellen die in deze plannen terecht komen.
- 3 Snelle implementatie:** de scorekaart bestaat uit factoren die reeds gemeten worden maar ook die nog niet worden gemeten. In plaats van te wachten met implementatie tot alle onderdelen konden worden ingevuld, besloot het Ministerie om snel een eerste versie van de scorekaart te ontwikkelen die met scholen gedeeld konden worden. Ook al was deze nog incompleet, konden scholen er wel meteen mee aan de slag, en kon feedback op de eerste versie gebruikt worden ter verbetering van latere versies.

Casus

Begeleiden van de uitvoering – De Deliverology aanpak in het VK



Sir Michael Barber pionierde als 'Chief Advisor on Delivery' voor de regering van Tony Blair de 'Deliverology'-aanpak om de systeemverandering van het onderwijs in het Verenigd Koninkrijk te bewerkstelligen. Tientallen onderwijssystemen en organisaties wereldwijd hebben zijn aanpak sindsdien gekopieerd. De aanpak bestaat uit drie kerncomponenten¹⁹⁰:

- 1. De vorming van een uitvoeringsteam.** De kern van de Deliverology-aanpak is het uitvoeringsteam ('delivery unit'). Dit selecte gezelschap van talentvolle, toegewijde medewerkers vormt de 'uitdager' die de implementatie vormgeven, scholen ondersteunen, de voortgang bijhouden en rapporteren, en constant verbetering najagen. Het team opereert binnen een niet-hiërarchische relatie tot het stelsel en de leider van het team rapporteert direct aan de eindverantwoordelijke op nationaal niveau (bijv. de minister). Oud-premier Tony Blair zette destijds de Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) op en concludeerde in zijn memoires dat de PMDU "een innovatie was die tot veel weerstand leidde, maar keer op keer haar onschatbare waarde bewees" door als bron van waarheid te dienen over de daadwerkelijke voortgang van de verandering en om gevestigde belangen te durven confronteren¹⁹¹.
- 2. Het continu verzamelen van gegevens om realisatie van doelen en de voortgang van trajecten te meten.** De Deliverology aanpak richt de aandacht binnen het onderwijssysteem op het behalen van de overkoepelende doelstellingen en ontmoedigt het continu "blussen van brandjes". Dit wordt mogelijk gemaakt door het gebruik van:
 - Targets: een geprioriteerde set meetbare, ambitieuze en tijdsgebonden doelen.
 - Trajecten: het geprojecteerde pad richting deze targets waarin geplande interventies en verwachte resultaten nauw verbonden blijven.
 - Het continu meten en vergelijken van de voortgang van trajecten ten opzichte van interne en externe benchmarks.
- 3. Het introduceren van routines.** Een van de belangrijkste bijdragen van de aanpak is het introduceren en volhouden van routines. Dit zijn regelmatig georganiseerde en gestructureerde sessies waar de eindverantwoordelijke (bijv. de minister), de leider van het uitvoeringsteam en andere betrokken partijen bij elkaar komen om de voortgang te bespreken en beslissingen te nemen. Routines maken het verschil omdat ze deadlines introduceren, die op hun beurt een gevoel van urgentie creëren. Veel publieke systemen kennen jaarlijkse beoordelingen en vragen zich af of vaker een vinger aan de pols houden wel nodig is. Echter, de vertraging die optreedt tussen het nemen van een beslissing en het realiseren van de verandering is groot. Meer frequente routines helpen het systeem om problemen eerder te identificeren en sneller bij te sturen.

¹⁹⁰ Michael Barber (McKinsey, 2011), "Deliverology: From idea to implementation"

¹⁹¹ Tony Blair (2010), "Memoires"

Lessen uit verbeteringen in andere sectoren

Tot slot kunnen naast lessen uit het onderwijs ook lessen geleerd worden van de grootschalige verbeteringen die organisaties in andere sectoren doormaken.

McKinsey & Company vroeg leidinggevendenden van duizenden organisaties in de publieke en private sector wereldwijd naar hun ervaringen bij het doorvoeren van organisatiewijde verbetering¹⁹². Het blijkt dat slechts 37% van de verandertrajecten van organisaties slaagt in het duurzaam realiseren van verbetering. Daarnaast geeft slechts 10% van de leidinggevendenden aan te geloven dat de eigen leiderschapsontwikkeling daadwerkelijk impact heeft op het beoogde resultaat, en slechts 13% zegt in staat te zijn de organisatie voor te bereiden op de benodigde toekomstige vaardigheden (zoals digitalisering).

Verdiepend onderzoek naar de oorzaken waarom veranderingen tekortschieten wijst uit dat er niet één beste manier is om de verbetering door te voeren. Vele modellen zijn mogelijk.

Wel zijn er veel gemaakte fouten die ertoe bijdragen dat de verandering niet duurzaam slaagt. Gezien de ervaringen uit nationale veranderprogramma's lijken deze fouten ook van toepassing voor het funderend onderwijs:

- **Beperkte tijd om tot een gedetailleerde executie aanpak te komen.** Haast om met de uitvoering te beginnen vanwege een onderschatting van wat er moet veranderen en/of prestatiedruk.
- **Onvoldoende oog voor detail.** Het blijft vaak bij de grote lijnen en details zijn ondergeschikt terwijl juist implementatie over de details gaat.
- **Ontbreken van implementatie vaardigheden.** Onderschatting van de noodzaak om het juiste talent in te zetten / aan te trekken voor de meest kritische activiteiten. Daarnaast wordt talent vaak op meerdere projecten tegelijk ingezet waardoor er onvoldoende tijd overblijft om de taak goed uit te voeren.
- **Wachten op een 'magische formule'.** Er wordt oneindig doorgezocht naar een 'magische formule' voor alle problemen. Bij gebrek aan tijd of door teleurstelling wordt vervolgens teruggevallen op te simplistische antwoorden op complexe vraagstukken.
- **Negeren van de 'zachte' kant.** Vrijwel alle aandacht gaat uit naar de 'harde' impact (meetbare doelstellingen) van de verandering, waardoor de 'zachte' kant het ontwikkelen van vaardigheden en te focussen op benodigde, houding en gedrag wordt genegeerd.
- **Het wiel opnieuw uitvinden.** Tot slot worden vaak in verschillende regio's tegelijkertijd vergelijkbare initiatieven ontwikkeld zonder dat geleerd wordt wat wel en niet werkt, of dat er rekening wordt gehouden met de duurzaamheid over tijd.

Niet alleen van fouten, maar ook van successen kan geleerd worden. McKinsey & Company begeleidt duizenden organisaties wereldwijd in het doorvoeren van grootschalige veranderprogramma's. Op basis van dit werk zijn tien aspecten geïdentificeerd die de kans op succes significant vergroten. Deze lessen zijn in eerste instantie op organisatieniveau opgesteld maar kunnen ook inspiratie bieden bij het voorbereiden van de implementatie van de veranderopgave van het funderend onderwijs.

- **Committeer aan een ambitie voor verandering.** Richt deze ambitie niet alleen op de 'harde' impact (meetbare doelstellingen) maar ook op de 'zachte' kant van verandering (houding en gedrag).
- **Creëer overtuiging.** Zorg voor draagvlak onder de belangrijkste betrokken partijen met een aansprekend veranderverhaal en behoud betrokkenheid middels een goed communicatieplan.
- **Ontwikkel de oplossingen en schaal op.** Stel een portfolio van handelingsperspectieven (initiatieven) samen die onderdeel uitmaken van een uitvoerbaar plan om de verandering te bewerkstelligen en de ambitie te realiseren. Gebruik "agile principes" zoals snelle evaluatie,

¹⁹² McKinsey Global Implementation Survey (2017); McKinsey Global Institute Future of Work survey (2017); McKinsey Quarterly "What's missing in leadership development" (2017)

iteratie en ontwikkeling samen met partijen. Hierbij is het van belang zowel “top-down” als “bottom-up” te werken.

- **Waarborg de verandering.** Richt de sturingsmechanismen, processen, en prestatie management in om de verandering onafhankelijk te maken van de interventies.
- **Zet het juiste talent in.** Zorg ervoor dat talent met de juiste vaardigheden en beschikbaarheid aan de kritieke rollen van de verandering is toebedeeld en dat er voldoende capaciteit beschikbaar is.
- **Geef het goede voorbeeld.** Bouw het vermogen van leiders om als rolmodel de verandering vorm te geven.
- **(Her)investeer in vaardigheden.** Ontwikkel en verfijn de juiste leiderschaps-, functionele- en uitvoerende vaardigheden om de verandering door te voeren.
- **Activeer de ‘influencers’.** Stel formele en informele “change agents” aan om de verandering te versnellen en op te schalen.
- **Beloon individuen en teams.** Geef de juiste (niet-financiële) prikkels en erken prestaties om de motivatie voor verandering te verhogen.

Randvoorwaarden voor implementatie

Op basis van de lessen uit eerdere verbeterprogramma's in dit hoofdstuk formuleren wij vier randvoorwaarden voor de implementatie van de aanbevelingen in dit rapport. Deze randvoorwaarden lijken relevant ongeacht het implementatiemodel dat gekozen wordt.

1. Waarheen? Definieer een gedragen visie

Alvorens een verbetering succesvol in gang gezet kan worden is het noodzakelijk om een richting te kiezen. Om tot een gedeelde richting te komen moet de politiek in samenspraak met de onderwijssector een visie op te stellen voor het onderwijs. Deze visie moet vervolgens vertaald worden in concreet meetbare doelstellingen, oftewel ambities, zodat hierop een veranderplan ontwikkeld kan worden en de voortgang daarvan kan worden gemeten. Denk bij de ambities aan een hoog niveau aan uitkomsten / doelstellingen voor onderwijsresultaten (op het domein van kwalificatie, maar ook van socialisatie en persoonsvorming), het adresseren van de uitdagingen (aantal FTE-lerarentekort per jaar, ondersteuning voor scholen met bovengemiddelde achterstandsscores, en verhoogd inzicht in de staat van de huisvesting) en nationale prioriteiten (zoals de digitale geletterdheid op scholen).

Vervolgens kan het ministerie samen met haar partners een keuze maken uit de handelingsperspectieven om de visie te realiseren. Belangrijk is dat dit niet tot meer additionele verwachtingen leidt die aan scholen gesteld worden, maar dat er ook een grondige consolidatieslag gemaakt wordt in de huidige verwachtingen. De verwachtingen moeten transparant aan hen worden gecommuniceerd en uitvoerbaar zijn ondanks de beperkte tijd en hoge ervaren werkdruk. Het is niet realistisch om de volledige veranderopgave enkel bij scholen neer te leggen. Intensieve ondersteuning voor scholen zal noodzakelijk zijn om scholen hierin te begeleiden.

2. Wie? Zet in op een ketenbrede samenwerking

Een tweede belangrijke randvoorwaarde is een 'ketenbrede' aanpak. Geen enkele instelling in Nederland heeft als enige de 'sleutel' in handen om de potentie van het Nederlandse onderwijs volledig waar te maken. Zoals dat ook in Wallonië gold, zal verandering alleen mogelijk zijn als de belangrijkste partijen in het stelsel allemaal hun steentje bijdragen. Dit is naast de scholen ook het stelsel rondom de scholen: alle instellingen die betrokken zijn bij het onderwijs, waaronder overheidsinstanties en de sociale partners.

Hoe deze ketenbrede aanpak eruitziet is het makkelijkst te illustreren door één probleem en de daarbij passende oplossingen als voorbeeld te nemen. Neem bijvoorbeeld het lerarentekort: een school leidt geen nieuwe leraren op terwijl 'pabo's' alleen niet in staat zijn om de aantrekkelijkheid van het vak te verhogen. We zien onder andere de volgende rollen voor ons:

- **Schoolbesturen en scholen kunnen** inzetten op een betere begeleiding van starters en zij-instromers, vermindering van het ziekteverzuim en de werkdruk. Zij kunnen inzetten op goed werkgeverschap zoals het hebben van goede opbouwende gesprekken met leraren en elkaar in horizontaal toezicht met gebruik van benchmarks scherp houden. Zie ook de overige voorbeelden uit hoofdstuk 3.
- **Vakbonden, de PO-raad en de VO-raad** kunnen gezamenlijk een cao afsluiten, binnen de beschikbaar gestelde bekostiging, waarin het loopbaanperspectief wordt verruimd en er gerichte incentivering komt voor leraren en schoolleiders in groei- en impulsgebieden.
- **Op provinciaal en gemeentelijk niveau** kunnen lokale behoeftes en problemen van (potentiële) leraren worden onderzocht teneinde daar met beleid gericht op in te spelen om zo meer leraren aan te trekken en te behouden. Een voorbeeld is leraren helpen bij het financieren van een parkeerplaats of goed openbaar vervoer.
- **Het ministerie** kan een landelijk programma 'aanval op de lerarenuitval' starten. In dit programma kan het ministerie helpen met het creëren van bewustzijn over waar het probleem speelt, en welke oplossingen helpen. Daarnaast kan het ministerie ook gericht investeringen doen in oplossingen, zoals de eisen aan lerarenopleidingen te veranderen (bijv. aparte leerwegen voor zij-instromers), onderzoeken of het mogelijk is om werkdruk te verminderen, en het helpen met de creëren van coaching-capaciteit om nieuwe oplossingen op te schalen.

- **De lerarenopleidingen** kunnen evalueren welke factoren ertoe leiden dat studenten stoppen met de opleiding, hoe de opleidingen voor zij-instromers effectiever kunnen worden gemaakt en hoe meer studenten kunnen worden aangetrokken. Daarnaast zouden zij meer kunnen investeren in de overgang tussen opleiding en praktijk, waar nu nog veel leraren in vastlopen.
- **Universiteiten en onderzoeksinstellingen** kunnen gericht onderzoek doen naar mogelijke interventies om lerarenuitval te verminderen en meer leraren aan te trekken, zoals ook gebeurde bij het succesvolle programma 'Aanval op de schooluitval'.
- **Ouders** kunnen meer bewust worden dat de ervaren werkdruk van leraren erg hoog is. In onze gesprekken gaven leraren aan dat een grote bijdrage aan de hogere werkdruk, een meer intensieve betrokkenheid en vraag voor individuele aandacht van ouders is in de wijze van lesgeven. Betrokkenheid in de opleiding van de leerlingen wordt als welkom en belangrijk gezien. Echter mag de cumulatieve aandacht die ouders van de leraar vragen niet ten koste gaan van de voorbereiding van de volgende les of zelfs het uitvoeren van de les zelf.
- **Leraren** kunnen meer doen om te laten zien wat er zo mooi is aan het lerarenvak. Zij kunnen als mentor optreden voor zij-instromers en jonge leraren, en kunnen hun schoolleiders, schoolbestuurders en andere betrokkenen helpen om interventies te bedenken die werkdruk en/of uitstroom verminderen.

Dit voorbeeld illustreert dat er niet één partij is de sleutel in handen om het lerarentekort te bestrijden. Dit geldt voor al onze handelingsperspectieven en toont aan dat het belangrijk is om de implementatie goed voor te bereiden.

3. Wanneer? Leer veranderen onder schooltijd

Het funderend onderwijs heeft niet de luxe om de 'winkel te sluiten voor renovatie'. Op basis van succesvolle internationale transformaties, zal het doorvoeren van duurzame verandering (minstens zes) jaren duren.

Tegelijkertijd is een veelgehoord punt van bezwaar dat niet 100% zeker is vastgesteld wat wel en niet werkt in Nederland. De reflex is dan om eerst op kleine schaal (maximaal enkele honderden van de 8.000 scholen) lange tijd te gaan experimenteren (bijvoorbeeld de achtjarige basisschoolloopbaan van een leerling). Gezien de hiervoor genoemde urgentie kan het funderend onderwijs zich niet permitteren om jaren te blijven te wachten alvorens actie te ondernemen.

Ook is dit niet nodig. Er kan namelijk al veel geleerd worden van bewezen effectieve interventies in het buitenland of zelfs binnen bepaalde regio's in Nederland. In Hoofdstuk 3 delen we inzichten in wat het verschil verklaart tussen boven- en ondergemiddelde scholen en mogelijke acties die scholen direct kunnen toepassen. De effectiviteit van de handelingsperspectieven die we voorschrijven is bewezen in eerder onderzoek of kent een minimaal risico om de kwaliteit van het onderwijs negatief te beïnvloeden.

Mochten er toch experimenten nodig zijn, dan kan de experimentatiefase zo ontworpen worden dat er tussentijds lessen getrokken kunnen worden en opgeschaald kan worden naar alle scholen terwijl de rest van het experiment doorloopt. Het is deze combinatie van kort-cyclisch experimenteren en bewezen interventies direct opschalen die ertoe kan leiden dat ook op landelijk niveau een continue verbetercultuur op gang komt. Daarbij kunnen de gemaakte fouten en behaalde successen van veranderprogramma's uit andere sectoren houvast bieden in de voorbereiding van de implementatie.

4. Hoe? Benut de vrijheid van onderwijs maar ondersteun middels een gedeelde infrastructuur

De "vrijheid van het onderwijs" – gekenmerkt door een autonome en vrijblijvende sturing tussen ministerie, raden, schoolbesturen en scholen – kan bij de implementatie zowel de grootste uitdaging of de grootste kracht zijn. Nederlandse scholen zijn over het algemeen uiterst zelfstandig en effectief. Scholen kunnen beter in hun kracht gezet worden in plaats van ingeperkt. De aanpak die in Wallonië en Australië benut wordt kan ook in Nederland werken. Bijvoorbeeld door scholen zelf de verbetermogelijkheden te laten kiezen waarvan

ze denken dat ze het beste binnen hun schoolomgeving werkt. Ook wijst de aanpak van Stichting leerKRACHT uit dat scholen gedurende het traject de nodige vaardigheden kunnen opbouwen om op termijn de verandering duurzaam vast te houden.

Het is niet realistisch om de volledige veranderopgave enkel bij scholen neer te leggen of te verwachten dat scholen individueel de nationale uitdagingen op kunnen lossen. Daarmee wordt de kans op het realiseren van schaalvoordelen onbenut gelaten en worden verschillen tussen scholen naar alle waarschijnlijkheid vergroot in plaats van verkleind. Dit onderzoek wijst uit dat sommige scholen veel beter zijn in het doorvoeren van de continue verandering dan anderen. Een gedeelde infrastructuur is nodig om scholen te ondersteunen. Daarnaast is een uitvoeringsteam nodig om deze te ontwikkelen. Deze verantwoordelijkheid kan bij een huidige instantie of bij een nieuw op te richten instantie worden gelegd. Denk hierbij niet alleen aan het delen van bewezen interventies uit onderzoek maar ook aan de inzet van experts in design thinking om oplossingen te blijven ontwikkelen, expert coaches die regelmatig scholen bezoeken en helpen de methodes blijvend door te voeren, en dashboards die scholen kunnen gebruiken om zich onderling te kunnen vergelijken. Een aanpak vergelijkbaar met die van de PMDU (het uitvoeringsteam) dat in het Verenigd Koninkrijk goede resultaten boekten. Ook is een centrale vorm van verantwoording nodig en moeten verantwoordelijkheden duidelijk belegd worden zodat het voor alle partijen transparant is wie waarbij kan ondersteunen. Tot slot is het belangrijk om een eindpunt voor de verbetering vast te stellen om te voorkomen dat er afhankelijkheden gecreëerd worden en scholen de verbetering niet op termijn vasthouden. Ook biedt dit een horizon om naartoe te werken en een doel dat concreet behaald kan worden.

Afsluitend is de verbeteropgave waar het Nederlandse funderend onderwijs voor staat groot. Duurzame verbetering doorvoeren in een stelsel met 8.000 scholen is een grote uitdaging. Daarbij komt dat er vele verschillende aspecten zijn om te adresseren: op schoolniveau delen we aanbevelingen voor 10 factoren, op systeemniveau een serie handelingsperspectieven. Het goede nieuws is dat het dit doelmatige oplossingen zijn: ze bieden een relatieve grote bijdrage aan de kwaliteit die scholen met beperkte middelen en op relatief korte termijn. We schatten in dat met deze aanbevelingen en handelingsperspectieven, alle scholen in Nederland in staat zijn een kwartiel op te schuiven in de onderwijsresultaten en het Nederlandse funderend onderwijs tot de beste onderwijssystemen ter wereld zal behoren. Bovenal, een kans om het fundament achter onze kenniseconomie en samenleving te verstevigen en een toekomst te bieden voor al onze kinderen.





Bijlagen

Bijlage I - Methodologie	162
A. Opzet van de vragenlijst	162
B. Bepaling van onderwijsresultaten per school	162
C. Model voor analyse van variatie in onderwijsresultaten tussen scholen	164
D. Normaaltypische analyse	166
E. Selectie scholen voor verdiepende gesprekken	168
F. Termen en begrippen	169
G. Over de totstandkoming van de tien factoren	172
Bijlage II - De toereikendheid van de bekostiging voor additionele verwachtingen	173
A. Passend onderwijs	173
B. Digitalisering	178
C. Sociale veiligheid	179
D. Burgerschapsonderwijs	180
E. Professionalisering	181
Bijlage III - Overzicht van eerste schatting kosten en impact van handelingsperspectieven op stelselniveau	183
A1 Scholen ondersteunen de potentie tot verbetering in te zien en doelstellingen te formuleren	184
A2 Scholen ondersteunen de continue verbetercultuur te versterken	185
A3 Scholen ondersteunen achterstanden tussen leerlingen te verminderen	186
B Uitdagingen adresseren	187
C1 Behalen van efficiëntiewinsten	188
Bijlage IV - Analyses in hoofdtekst onderscheiden in BAO, VO en (V) SO	189
Bijlage V - Bibliografie	195

Bijlage I - Methodologie

A. Opzet van de vragenlijst

In augustus 2019 hebben we alle schoolbesturen in Nederland uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. We vroegen de schoolbesturen op hun beurt ook (locatie)directeuren en leraren uit te nodigen. Voor bestuurders, HR-medewerkers, financieel medewerkers, (locatie) directeuren en leraren is elk een aparte vragenlijst ontwikkeld.

De vragenlijst was uitgebreid en behandelde onderwerpen variërend van het stellen van prioriteiten en ambities tot de toereikendheid van bekostiging en aspecten waarop we de doelmatigheid van scholen kunnen vergelijken. Het onderdeel dat betrekking heeft op de activiteiten waarop we de doelmatigheid toetsen kwam tot stand in samenwerking met Professor Jaap Scheerens, waarin we gebruik maakten van de meta-analyses die hij op dit onderwerp de afgelopen jaren gemaakt heeft.

De respons was hoog: meer dan een kwart van alle schoolbesturen, samen goed voor ongeveer een derde van alle scholen, deden mee, net als meer dan 400 schoolleiders en ruim 600 leraren.

Ondanks mogelijke tekortkomingen van een vragenlijst in deze opzet (bijvoorbeeld response bias of non response bias) biedt het een mogelijkheid om perspectieven van zoveel mogelijk scholen te ontvangen. Deze bijkomende vragen verschaffen een rijkdom aan informatie die voorbijgaat aan publiek beschikbare gegevens. Tijdens de 40 verdiepende gesprekken schoolbesturen en scholen die volgden op deze onderzoeksfase konden de antwoorden op de vragenlijst als leidraad dienen.

B. Bepaling van onderwijsresultaten per school

Hoofdstuk 3 van dit rapport toont aan hoe de onderwijsresultaten tussen scholen variëren. Deze sectie legt uit hoe deze onderwijsresultaten gedefinieerd zijn en gemeten worden.

Basisonderwijs (BAO)¹⁹³

De in het rapport genoemde onderwijsresultaten in het Basisonderwijs (BAO) zijn gebaseerd op de gemiddelde 'value-added'¹⁹⁴ per school. Dit is het verschil tussen de gemiddelde score van de leerlingen van de school voor de eindtoets BAO, en de verwachte gemiddelde eindscore op basis van contextfactoren (gebaseerd op de verwachte score van het CBS).¹⁹⁵ Leerlingen in een school met een hoge value-added halen dus gemiddeld hogere resultaten op de eindtoets dan op basis van de gemeten contextfactoren verwacht zou worden.

Om scholen in het BAO die verschillende eindtoetsen hanteren onderling te kunnen vergelijken, worden PO-eindtoetsscores gestandaardiseerd. Hierbij wordt verondersteld dat scholen waar de leerlingen gemiddeld een topscore halen in de centrale eindtoets vergelijkbaar zijn met leerlingen die topprestaties behalen in alternatieve PO-eindtoetsen zoals de IEP en Route8.¹⁹⁶

De verwachte score is door CBS samengesteld op basis van sociaaleconomische factoren van (de ouders van) alle leerlingen op de school (bijvoorbeeld de opleiding van de ouders, informatie uit het schuldregister). Deze score op schoolniveau de school is door CBS op basis van dergelijke microdata per leerling voor de hele school bepaald.

Per school is de gemiddelde value-added berekend op basis van de toetsresultaten van 2016, 2017 en 2018. Dit gemiddelde werd gekozen op basis van de bevindingen van CPB in hun studie over de fluctuaties in schoolkwaliteit in het PO.¹⁹⁷ Hierdoor is de value-added score gehanteerd in dit rapport meer betrouwbaar dan een score op basis van één jaar.

¹⁹³ De analyse voor het BAO werd ontwikkeld op basis van het CPB-rapport *Verschillen in leerresultaten basisscholen* (2019).

¹⁹⁴ 'Toegevoegde waarde', in wetenschappelijke literatuur als 'value-added' aangeduid

¹⁹⁵ CBS - Herziening gewichtenregeling primair onderwijs 2019

¹⁹⁶ Gebaseerd op het rapport *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs* (CPB, 2019) kan er worden geconcludeerd dat er bij scholen die zwakker scoorden in de CITO-toets in 2015 meer kans was dat ze in 2016 zouden overstappen op een andere eindtoets. De bevindingen van dit rapport werden daarom gevalideerd door de analyses te herhalen met uitsluitend scholen die de CITO als eindtoets gebruikten in 2018, wanneer de assumptie van vergelijkbaarheid niet overeind zou blijven. De bevindingen op basis van deze kleinere groep scholen waren consistent met de bevindingen beschreven in dit rapport.

¹⁹⁷ CPB-rapport "Verschillen in leerresultaten basisscholen" 2019

Voortgezet onderwijs (VO)

De in dit rapport gebruikte onderwijsresultaten voor het voortgezet onderwijs (VO) zijn gebaseerd op de uitslagen van het Centraal Eindexamen per school. Op deze eindexamenuitslagen zijn de correcties toegepast die de Inspectie er ook op toepast. Er is daarnaast een extra correctie toegepast op basis van op- en afstroom. Hiermee zijn de VO-scores gebaseerd op:¹⁹⁸

- Het gemiddelde CE-cijfer, voor onderwijssoorten waarvan de CE-cijfers van minstens 30 vakken beschikbaar zijn en minimaal 20 leerlingen. Een gewogen driejaargemiddelde wordt bepaald wanneer van het meest recente jaar en minstens één ander jaar een jaargemiddelde kan worden berekend. Daarbij wordt gewogen naar het aantal vakken, zodat een jaar met veel vakken zwaarder meetelt dan een jaar met weinig vakken.
- Correctie van percentielscore (gebruikte norm) op basis van het aantal examenkandidaten met een lwoo-indicatie
- Correctie van percentielscore (gebruikte norm) op basis van het aantal examenkandidaten dat woonachtig is in een apc-gebied. Apc-gebied (armoedeprobleemcumulatiegebied) is een postcodegebied waarin zowel het percentage huishoudens met lage inkomens, als het percentage huishoudens met een uitkering én het percentage personen met een niet-westerse migratieachtergrond hoger ligt dan 80 procent van alle postcodegebieden in Nederland.
- Correctie voor op- en afstroom op basis van de percentielscore van Inspectie voor 'Onderwijspositie t.o.v. advies po'. Correctie is uitgevoerd per onderwijstype (inclusief onderverdeling leerwegen vmbo), op basis van een lineair regressiemodel.

Per school wordt een gewogen gemiddelde genomen van de gecorrigeerde CE-percentielscores over de VO-niveaus. Dit is inclusief een onderscheid tussen de verschillende leerwegen in het vmbo. Het gewicht is gebaseerd op het aantal leerlingen per onderwijstype, zodat iedere leerling even sterk meetelt in de totale value-added.

Speciaal onderwijs ((V)SO)

Voor de scholen in het speciaal onderwijs ((V)SO), te weten het speciaal basisonderwijs (SBAO), het speciaal onderwijs (SO) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), zijn de in dit rapport gemelde onderwijsresultaten bepaald op basis van risicoscores bepaald door de Inspectie.

Dit zijn scores op een schaal van 0 tot 0.5 gebaseerd op de uitstroom en bestendingig binnen de school, in relatie tot het IQ van de leerlingen aan dezelfde school.

¹⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2019): Onderwijsresultaten voortgezet onderwijs 2019

C. Model voor analyse van variatie in onderwijsresultaten tussen scholen

Keuze voor de 'Random Forest'-methode

De Random Forest-methode is gebruikt om de variatie in onderwijsresultaten tussen scholen te analyseren. Deze methode behoort tot de familie van 'machine learning'-algoritmen.¹⁹⁹ Dit algoritme analyseert verschillende 'regression trees'. In duizend iteraties wordt er telkens voor een willekeurige steekproef van een derde van de verklarende variabelen getest in hoeverre deze de variatie verklaren.

Voor iedere factor wordt een individuele bijdrage aan de verklaarde variantie (of R^2) bepaald. Hiervoor wordt eerst de toename in out-of-sample MSE (gemiddelde kwadratische fout) berekend. Deze wordt verdeeld over de totale R^2 van alle factoren in het model volgens hun respectievelijk aandeel in de MSE-toename, zodat de som van alle factoren optelt tot de R^2 van het totale model.

De gehanteerde methode is aantrekkelijk voor toepassingen in het onderwijs, onder andere omdat bij deze methode ook niet-lineaire verbanden en interacties tussen variabelen kunnen worden meegenomen zonder dat deze van tevoren hoeven te worden gespecificeerd.

Verklaring van variatie tussen scholen in absolute eindscores

In dit Random Forest-model wordt de variatie tussen scholen in absolute eindscores verklaard. Voor het BAO gaat het hier om de gemiddelde score voor de PO-eindtoets. Deze gemiddelde score is genormeerd tussen de eindtoetsen Cito, IEP en Route8, uitgedrukt in standaarddeviaties.

Voor het VO wordt de variatie in de gemiddelde scores voor het eindexamen wiskunde verklaard. Voor elk van de VO-niveaus, leerwegen en wiskundesorten is vervolgens een afwijking ten opzichte van het gemiddelde bepaald. Over deze afwijking in standaarddeviaties is tot slot het gewogen gemiddelde genomen per school om tot één score te komen.

In het Random Forest-model worden de beschikbare contextvariabelen als controlevariabelen mee opgenomen. Omdat hierdoor wordt gecontroleerd voor context, kan de voorspellende kracht van de verklarende variabelen worden gezien als de invloed op de doelmatigheid van scholen.²⁰⁰ In het BAO is de CBS-schoolweging hierbij een belangrijke controlevariabele (zie B). Voor alle inputdata is zoveel mogelijk het schooljaar 2017/2018 gebruikt, met uitzondering van de vragenlijst, die in 2019 is uitgevoerd.

Naast de standaard contextfactoren, zijn voor het VO additionele controlevariabelen meegenomen, gebaseerd op indicatoren van de Inspectie:

- De leerrichting (bijvoorbeeld havo of vwo) in leerjaar 3 ten opzichte van het eindadvies van de basisschool
- Het percentage onvertraagde studievoortgang in leerjaar 1 en 2
- Het percentage onvertraagde studievoortgang vanaf leerjaar 3 per afdeling

Selectie van variabelen met grootste voorspellende kracht

In het model is een selectie gemaakt van de variabelen met de grootste voorspellende kracht om de variatie tussen de scholen te verklaren. Bij de gebruikte methode wordt gestart met alle (500+) variabelen per school. Na een eerste 'run' van het random forest model, wordt een honderdtal variabelen geselecteerd met de grootste voorspellende kracht. Zowel voor het BAO als het VO bleek dat met deze selectie van variabelen de totale verklaarde variatie nagenoeg even groot was als met alle variabelen.

Voor elke variabele is de marginale afname in de gemiddelde kwadratische fout van de

¹⁹⁹ Voor een technische beschrijving van deze methode en toepassingen, zie Varian, Hal R. "Big data: New tricks for econometrics." *Journal of Economic Perspectives* 28.2 (2014): 3-28; Mullainathan, Sendhil, and Jann Spiess. "Machine learning: an applied econometric approach." *Journal of Economic Perspectives* 31.2 (2017): 87-106; en James, G., Witten, D., Hastie, T., & Tibshirani, R. (2013). *An introduction to statistical learning* (Vol. 112, p. 18). New York: Springer.

²⁰⁰ Daarnaast geeft de correctie voor contextfactoren in een Random Forest-model een meer nauwkeurige schatting van de value-added van scholen (Schiltz, F., Sestito, P., Agasisti, T., & De Witte, K. (2018). The added value of more accurate predictions for school rankings. *Economics of Education Review*, 67, 207-215.)

voorspelling vervolgens genormaliseerd ten opzichte van de totale verklaarde variantie. Hierdoor kan aan iedere variabele een percentage toegewezen worden van de totale verklaarde variantie. Doordat elk van de variabelen toegewezen is aan een van de vier categorieën - context, leeromgeving, personeel en organisatie – kan een percentage verklaarde variantie per categorie bepaald worden. Deze vier categorieën zijn in de uiteindelijk analyse gebruikt om te begrijpen wat bovengemiddelde scholen onderscheidt van ondergemiddelde scholen.

Vergelijking van onder- en bovengemiddelde scholen

De scholen zijn ingedeeld in boven- en ondergemiddelde scholen om de verschillen in de beantwoording van de vragenlijsten voor besturen, directeuren en leraren in kaart te brengen. Op basis van de onderwijsresultaten per school in het BAO, VO, en (V)SO (zie B: Bepaling van onderwijsresultaten per school), zijn scholen in elke sector ingedeeld naar onder- en bovengemiddeld.

In het BAO worden bovengemiddelde scholen gedefinieerd als scholen waarvan de gemiddelde onderwijsresultaten per leerling consistent behoren tot de top-33%. 'Consistent' betekent dat bovengemiddelde scholen minder dan één standaarddeviatie verschil realiseren tussen het maximum en minimum van de value-added score in de periode 2015-2017. Ondergemiddelde scholen behoren juist consistent tot de onderste 33% van de onderwijsresultaten.

In het VO worden bovengemiddelde scholen gedefinieerd als scholen waarvan de gemiddelde onderwijsresultaten per leerling behoren tot de top-33%, gebaseerd op scores op het Centraal Eindexamen gecorrigeerd voor leerlingenpopulatie. Ondergemiddelde scholen realiseren een onderste 33% van de onderwijsresultaten.

In het (V)SO worden bovengemiddelde scholen gedefinieerd als scholen met een laagste 33% risicoscore en ondergemiddelde scholen als scholen met een hoogste 33% risicoscore.

In de getoonde grafieken in het hoofdrapport is, wanneer niet anders vermeld, voor boven- en ondergemiddelde scholen aangegeven welk percentage van de respondenten per stelling in de vragenlijst 'eens' of 'zeer eens' antwoordde.

D. Normaaltypische analyse

De normaaltypische analyse is in de basis een gedachte-experiment: wat zou het kosten als wij in 2017 een nieuwe éénpitter-BAO-school voor 200 leerlingen zouden hebben opgericht? Hoeveel kosten zouden er gemaakt worden voor personeel, huisvesting en andere kostenposten om aan de deugdelijkheidseisen en additionele verwachtingen te voldoen? Onze analyse hebben we onderverdeeld in onderstaande kostenposten (dit zijn tevens de kostenposten die het CBS aanhoudt voor de uitgaven van onderwijsinstellingen):

- Personeel
- Huisvesting (onderhoud en beheer)
- Inventaris, apparatuur en leermiddelen
- Administratie en beheerlasten
- Afschrijving
- Overige kosten
- Netto-storting reserves

Per kostenpost hebben wij zo goed mogelijk gefundeerde aannames gedaan op basis van bijvoorbeeld benchmarks met andere sectoren, offertes van aanbieders van schoolmaterieel of -diensten, de cao en wetenschappelijke literatuur. Hierbij hebben we expliciet niet gekeken naar de kosten die andere Nederlandse scholen maken. Doel van deze exercitie is namelijk om te berekenen wat een school logischerwijs zou moeten kosten, niet wat gebruikelijk is bij andere scholen. Wel hebben wij de aannames op redelijkheid getoetst met een groep schoolleiders.

In onderstaande tabel staan per uitgavencategorie de aannames die zijn gemaakt ten behoeve van de inschatting van de normaaltypische uitgaven. Het betreft de uitgaven (prijsniveau 2017, inclusief btw) die nodig zijn om zowel aan de deugdelijkheidseisen als de additionele verwachtingen te voldoen. Hierbij is ervoor gekozen alleen van de grote en middelgrote uitgavenposten een inschatting te maken. Voor alle kleinere uitgaven is per categorie een post 'overig' ingeschat, evenals een additionele categorie voor de kosten die in geen van de categorieën passen. De aannames zijn gebaseerd op een situatie waarin de school geen last heeft van grote landelijke problematiek, zoals het lerarentekort of een hoog ziekteverzuim. Uiteraard zijn alle aannames uiteindelijk subjectieve inschattingen die ter discussie kunnen worden gesteld. Wij schatten echter in dat onderstaande aannames gemiddeld een goede representatie zijn van de werkelijkheid.

Grootheid	Eenheid	Aantal
Algemene aannames		
Leerlingenaantal	# leerlingen (II)	200
Oppervlakte school	m2 per II	6.25
Personeel		
Verhouding leerlingen/leraren	Verhouding	22.5 : 1
Verhouding leraren/overig onderwijsgevend personeel (fte)	Verhouding	6 : 1
Verhouding onderwijsgevend/niet-onderwijsgevend personeel (excl. leidinggevenden)	Verhouding	14 : 1
Verhouding medewerkers/leidinggevenden	Verhouding	11 : 1
Gemiddelde loonkosten leraar	Euro per medewerker per jaar	68.500
Gem. loonkosten overig onderwijsgevend personeel	Euro per medewerker per jaar	48.000
Gem. loonkosten niet-onderwijsgevend personeel	Euro per medewerker per jaar	73.500
Kosten scholing en professionalisering	Euro per medewerker per jaar	2.500
Kosten ziekteverzuim	Euro per medewerker per jaar	1.725
Overige personele kosten	Euro per medewerker per jaar	3.000
Huisvesting (onderhoud en beheer)		
Schoonmaakkosten	Euro per m2 per jaar	21,00
Energiekosten	Euro per m2 per jaar	15,88
Onderhoudskosten	Euro per m2 per jaar	29,73
Overige lasten huisvesting	Euro per m2 per jaar	4,60
Inventaris, apparatuur en leermiddelen		
Kosten boeken en schriften	Euro per II per jaar	70
Kosten pennen, potloden etc.	Euro per II per jaar	25
Kosten digitaal onderwijs	Euro per II per jaar	120
Kosten software en andere digitale zaken	Euro per medewerker per jaar	150
Overige kosten	Euro per II per jaar	20
Afschrijving		
Percentage doordecentralisatie	%	10%
Kosten aanschaf huisvesting (incl. rentekosten)	Euro per m2	2000
Afschrijvingstermijn huisvesting	Jaar	40
Kosten aanschaf meubels en andere niet-digitale vaste activa (incl. rentekosten)	Euro per II	500
Afschrijvingstermijn meubels en andere niet-digitale vaste activa	Jaar	10
Kosten aanschaf nieuwe digitale middelen (incl. rentekosten)	Euro per medewerker	5500
Afschrijvingstermijn digitale middelen	Jaar	4
Administratie- en beheerlasten		
Kosten administratiekantoor	Euro per jaar	17.500
Overige kosten administratie en beheer	Euro per jaar	10.000
Overige kosten (o.a. verzekeringen, beveiliging, uitjes, kopieerkosten, adviezen, etc.)		
Percentage van de andere kosten	%	2.5%
Storting reserves		
Percentage van de andere kosten	%	0%

Met bovenstaande aannames kan het personeelsbestand van de school er als volgt uitzien:

- **8,9 fte leraren.** 8 fte hiervan kan worden ingezet om 8 groepen (1 t/m 8) van gemiddeld 25 kinderen les te geven. Hierna blijft nog 0,9 fte over, wat kan worden ingezet voor een intern begeleider, coaching, een vakleerkracht, etc. Van deze 8,9 fte kan 4 fte in schaal LB worden betaald (conform de functiemix-eis), en de overige leraren in schaal LA
- **1,5 fte onderwijsassistenten,** waarvan 1 fte in schaal 4 en een halve fte in schaal 7. Hiermee kan elke leraar 1 uur per dag worden geassisteerd in de klas, en kunnen zorgleerlingen worden ondersteund.
- **0,8 fte niet-onderwijsgevend personeel,** zoals een conciërge of een administratief medewerker. Hier is ruimte voor 0,5 fte schaal 4 en 0,3 fte schaal 7.
- **1 fte directeur,** betaald conform de hoogste trede van schaal DB

E. Selectie scholen voor verdiepende gesprekken

Om inzicht te krijgen in keuzes hebben we scholen met relatief hoge of juist lage onderwijsresultaten – na correctie voor de context waarin scholen zich bevinden – als gesprekspartners geselecteerd voor verdiepende gesprekken. Daarnaast hebben we bij de selectie van scholen geprobeerd recht te doen aan de diversiteit binnen het onderwijsveld. We hebben 21 BAO-scholen bezocht, 12 VO-scholen en 8 (V)SO-scholen. Binnen deze groep zaten scholen van zowel kleine als grote besturen, verschillende denominaties, verschillende leerlingenpopulaties en uit alle windstreken van Nederland. De bezochte scholen per segment zijn te vinden in de onderstaande Figuur. In het dankwoord is een lijst te vinden van alle bezochte scholen.

Figuur

Bezochte scholen per segment

		<5 scholen in bestuur		>5 scholen in bestuur	
		Impulsgebied	Geen impulsgebied	Impulsgebied	Geen impulsgebied
PO	BAO	2	5	5	9
	(V)SO	3			
	SBO	3			
	SO	2			
	(SO/) VSO	2			
VO		2	3	2	5

F. Termen en begrippen

Term	Betekenis
Additionele verwachtingen	Verwachtingen aan scholen gesteld door de politiek en samenleving bovenop de basiskwaliteit.
Afdeling	Schoolsoort binnen een scholengemeenschap.
Afstroom	De leerlingen die een opleiding verlaten zonder eindkwalificatie.
Basisonderwijs (BAO)	Het regulier primair onderwijs
Bekostiging	Zie: Lumpsum
Bestendingig	Wanneer een leerling op dezelfde uitstroombestemming zit als het gegeven uitstroombestemming.
Bestuursakkoord	Afspraken gemaakt tussen de sectorraden en het ministerie van OCW
Bovengemiddelde school	School die bij gelijke bekostiging hogere onderwijsresultaten haalt dan het gemiddelde van vergelijkbare scholen.
Buma-uitname	De structurele verlaging in 2015 van het gemeentefondsbudget voor onderwijshuisvesting omdat gemeenten minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan zij hiervoor via het gemeentefonds ontvingen
Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO)	In 1968 door de rijksoverheid opgericht en in 1999 geprivatiseerd toetsingsinstituut, gevestigd in Arnhem. Ontwikkelt toetsen, examens en meetinstrumenten zoals het centraal schriftelijk eindexamen.
Centraal schriftelijk eindexamen	Landelijk vastgestelde schriftelijke component van het eindexamen in het voortgezet onderwijs
Consortium Evaluatie Passend Onderwijs	Het onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020) evalueert de invoering van Passend Onderwijs op beleids- en praktijkaspecten. Dit evaluatieprogramma wordt uitgevoerd door het Consortium in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) met financiering van het ministerie van OCW.
Deeldomein	Vakken waar PISA op toetst: wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid.
Deugdelijkheidseisen	Wettelijke eisen aan het onderwijs gesteld voor de overheid. Beschrijven de basiskwaliteit waaraan scholen moeten voldoen en worden getoetst in het onderzoekskader van de Inspectie.
Digitaliseringsagenda	Is opgesteld in Maart 2019 door het ministerie van OCW en geeft overzicht van speerpunten, ambities en activiteiten die de komende jaren richting geven aan digitalisering in het onderwijs.
Doeldomein	Elk van de drie aandachtsgebieden kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming (Biesta, 2015)
'Early tracking'	Zie: Vroege studiekeuze
Eénpitter	Bestuur met slechts één school onder zijn hoede
Evaluatie Passend Onderwijs	Zie: Consortium Evaluatie Passend Onderwijs
fte	Afkorting voor het Engelse 'fulltime-equivalent'. Het is een rekeneenheid om de personeelssterkte uit te drukken. Eén fte komt overeen met een volledige werkweek.
Groeigebied	Gebieden waar de bevolkingsstijging en het huishoudensstijging het sterkst is.
Handelingsperspectief	In dit rapport zijn dit aan verschillende actoren uit het stelsel voorgestelde mogelijkheden het funderend onderwijs te verbeteren.
havo	Hoger algemeen vormend onderwijs
IEP	Door het ministerie van OCW goedgekeurde eindtoets voor basisonderwijs
Impulsgebied	Postcodegebied met veel lage inkomens en/of veel uitkeringen.
Inspectie	De Inspectie van het Onderwijs

Integraal Huisvestingsplan (IHP)	Plan waarin de gemeenten hun visie uitschrijven voor huisvesting van scholen.
KLOS	Kleuterleidster Opleidingsschool, bestond tot 1984, ging daarna samen met de Pedagogische academie op in de pabo
Krimpgebied	Gebieden waar de bevolkingsdaling en het huishoudensdaling het sterkst is, onder andere door wegtrekken van jongeren en vergrijzing
Kwalificatie	De verwerving van kennis en vaardigheden; een van de drie aandachtsgebieden van Biesta (2015)
Leerweg	Een van de vier hoofdafdelingen binnen het vmbo: vmbo tl (theoretische leerweg), gemengde leerweg, vmbo-kader en vmbo-basis
Lerarenportfolio	Nieuwe benaming voor het lerarenregister
Lerarenregister	Databank waarin leraren uit het funderen onderwijs zich registreren. Dit initiatief heeft als doel de professionalisering van leraren te stimuleren
Lumpsum	Subsidiebedrag dat een schoolbestuur jaarlijks krijgt uitgekeerd, en waarvan het naar eigen beste inzicht zijn scholen moet zien te runnen.
mavo	Middelbaar algemeen vormend onderwijs, sinds 1999 de theoretische leerweg in het vmbo (vmbo tl)
OESO	De OESO is een samenwerkingsorganisatie van 35 landen om sociaal en economisch beleid te bestuderen en te coördineren.
Onderbouwsnelheid	Het percentage onvertraagde studievoortgang in leerjaar 1 en 2 van het VO
Ondergemiddelde school	School die bij gelijke bekostiging lagere onderwijsresultaten haalt dan het gemiddelde van vergelijkbare scholen.
Onderwijsresultaten	De bijdrage die een school levert aan de ontwikkeling van de leerling op de gebieden kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming
Opstroom	Tussentijds overstappen naar een hoger opleidingsniveau
Pedagogische academie voor het basisonderwijs (pabo)	Opleidingsinstituut voor leraren voor het basisonderwijs
Persoonsvorming	De ontwikkeling van een van leraren afhankelijke leerling tot zelfstandige, maatschappelijk weerbare volwassene; een van de drie aandachtsgebieden van Biesta (2015)
PISA	Een toets van het OESO gericht op de cognitieve vaardigheden (kwalificatie) onder 15-jarigen
Prestatiebox	Extra financiële bijdrage bovenop de lumpsum vanuit de overheid aan schoolbesturen om aan de afspraken uit de bestuurs-/sectorakkoorden te voldoen.
Purchasing power parity (PPP)	Koopkrachtpariteit, een maat waarmee de koopkracht tussen landen met elkaar kan worden vergeleken.
Route8	Door het ministerie van OCW goedgekeurde eindtoets voor basisonderwijs
Schooleigen ambities	Taken die een school(bestuur) op eigen initiatief aan zichzelf stelt, die niet vallen onder de wettelijke vereisten
schoolexamen	Component van het eindexamen die door elke school zelf wordt vormgegeven en afgenomen
Schoolsoort	Een niveau in het voortgezet onderwijs: vmbo, havo, vwo
Sectoren	Het primair onderwijs als geheel, het voorgezet onderwijs en het speciaal onderwijs
Sectorraad	PO-raad en VO-raad
Sectorakkoord	Afspraken gemaakt tussen de sectorraden en het ministerie van OCW, hierbij hebben andere betrokken partijen ook inspraak (t.v.m. bestuursakkoord)
SLO	Stichting voor de Leerplan Ontwikkeling, gevestigd in Enschede
Speciaal onderwijs (SO)	verzamelnaam voor scholen voor kinderen met bijzondere behoeften of beperkingen
Socialisatie	Het ontwikkelen van het vermogen om zich empathisch en effectief tot anderen te verhouden; een van de drie aandachtsgebieden van Biesta 2015

Staat van het onderwijs	Jaarlijkse rapportage van de Inspectie dat een overzicht geeft van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het stelsel.
Stelsel	Verzamelnaam voor alle private en overheidspartijen die, naast de scholen en schoolbesturen, betrokken bij het onderwijs. Daartoe behoren het ministerie van OCW, de Inspectie, de raden en bonden (sociale partners), etc.
Toelaatbaarheidsverklaring (TLV)	Verklaring afgegeven door het samenwerkingsverband dat een kind voldoet aan de voorwaarden om te worden toegelaten tot het speciaal onderwijs.
tl	Zie: leerweg
Value added	Engels voor 'toegevoegde waarde'. In dit rapport wordt de 'value-added methode' gebruikt om onderwijsresultaten te bepalen als het verschil van de 'verwachting' waarmee een leerling de school binnenkwam en de resultaten waarmee de leerling de school afsluit (de eindtoets).
vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
Vroege studiekeuze (Engels: 'early tracking')	Het op jonge leeftijd opsplitsen van leerlingen over de verschillende niveaus van het voortgezet onderwijs dat kenmerkend is voor het Nederlandse stelsel
vwo	Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs

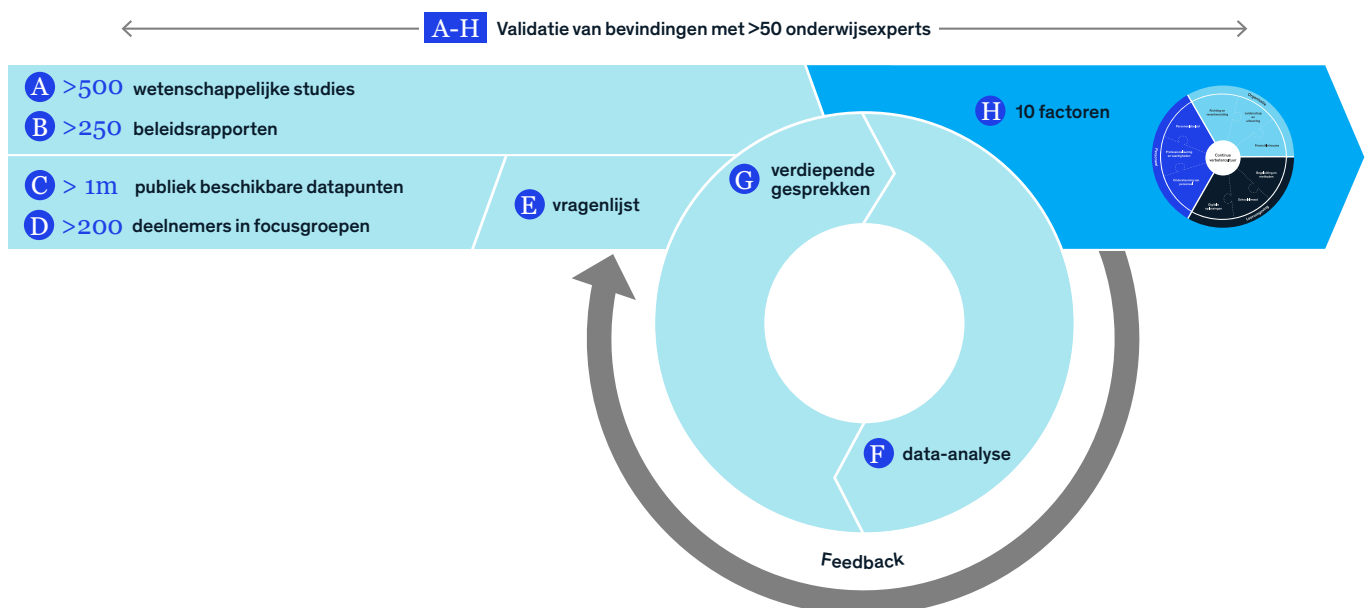
G. Over de totstandkoming van de tien factoren

De tien factoren zijn tot stand gekomen in acht stappen, schematisch weergegeven in Figuur 3.8. De factoren zijn het resultaat van een synthese uit gesprekken in het veld, inzichten uit de nationale en internationale literatuur, en uitgebreide kwantitatieve en kwalitatieve analyses.

- A. **Wetenschappelijke studies.** Impactevaluaties van interventies in scholen, met een focus op causaal onderzoek.
- B. **Beleidsrapporten.** Analyses en aanbevelingen van verschillende onderzoeksinstanties (bijv. Inspectie, CPB, OESO), met een focus op onderwijsbeleid, en 'best practices' in scholen.
- C. **Publiek beschikbare data.** Verzameling van gegevens op school- (BRIN6) en bestuursniveau die publiek beschikbaar zijn (bijv. CBS, DUO, Inspectie, Scholen op de Kaart).
- D. **Deelnemers aan focusgroepen.** Verschillende sessies om tot een definitie van kwaliteit te komen die gedragen wordt in het onderwijsveld (zie Hester Radstake, Onderwijskwaliteit in de praktijk, 2019)
- E. **Vragenlijst.** Op basis van punten A t/m D werd een vragenlijst ontwikkeld die is uitgestuurd naar financieel medewerkers, bestuurders, schoolleiders, leraren en HR-medewerkers (zie Bijlagen - Methodologie C)
- F. **Data-analyse.** Kwantitatieve analyse van publiek beschikbare gegevens (C) en de respons op de vragenlijst (E) (zie Bijlagen - Methodologie C).
- G. **Verdiepende gesprekken.** De inzichten uit de focusgroepen, literatuur, rapporten en data-analyse werden gevalideerd in het veld (zie Bijlagen - Methodologie C).
- A-G: **Validatie van bevindingen met onderwijsexperts.** In elke bovenstaande stap werden bevindingen afgetoetst met onderwijsexperts (bijv. professoren onderwijswetenschappen) en verder aangescherpt. Daarnaast werden deze, behalve financiële keuzes en digitale oplossingen, gebaseerd op de 'Global Operational Excellence practice' en de 'Operational Excellence Index'. Deze index is als assessmentmethode samen met de Shingo-methode de wereldwijd meest geaccepteerde standaard voor operational excellence.

Figuur

Totstandkoming van de tien factoren



Bijlage II - De toereikendheid van de middelen voor de additionele verwachtingen

A. Passend onderwijs

Is de ambitie duidelijk belegd?

Sinds de invoering van het passend onderwijs in 2014 moeten reguliere scholen en scholen in het (V)SO samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden om een dekkend aanbod te bieden, iedere leerling een passende plaats te geven in het onderwijs en indien nodig, extra onderwijsondersteuning aanbieden. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen een plaats vinden in het regulier onderwijs als dit mogelijk is, of in het speciaal onderwijs als dit nodig is. Gestelde doelen zijn onder andere de zorgplicht, bestuurlijke samenwerking in samenwerkingsverbanden, vermindering van thuiszitters en ononderbroken ontwikkeling voor het kind. Doelen rond passend onderwijs zoals de vermindering van langdurige thuiszitters zijn eveneens opgenomen in de opvolgende bestuurs-/sectorakkoorden.

In verdiepende gesprekken bleek dat de interpretatie van passend onderwijs en de doelen ervan verschilt van school tot school. Voor sommigen gaat het over maatwerk, anderen focussen zich op een vermindering van verwijzingen naar het speciaal onderwijs en nog anderen zien het meer als een bezuiniging.

Daarnaast concludeerde de Inspectie dat op het niveau van het samenwerkingsverband niet concreet geformuleerd wordt welke collectieve doelen bereikt moeten worden met de ingezette middelen. Als deze doelen er wel zijn, dan worden ze niet vertaald in doelen op schoolbestuurs- en schoolniveau.²⁰¹

Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?

Voor passend onderwijs is er een eigen systeem van bekostiging voor extra onderwijsondersteuning via de samenwerkingsverbanden. Hiervoor wordt jaarlijks zo'n € 2,4 miljard verdeeld onder de samenwerkingsverbanden voor het primair en voortgezet onderwijs door het ministerie van OCW.²⁰² Op hun beurt verdelen de samenwerkingsverbanden de financiële middelen aan scholen en schoolbesturen volgens verschillende methoden, afhankelijk van de gemaakte afspraken binnen het samenwerkingsverband.

Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?

De verantwoording voor de additioneel ontvangen bekostiging wordt gedeeltelijk afgelegd. Samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af voor de bekostiging die zij ontvangen via het jaarverslag en de jaarrekening die met de overheid gedeeld worden in de XBLR. De verdeling van middelen via het samenwerkingsverband aan schoolbesturen wordt ook publiek beschikbaar gesteld. Ook schoolbesturen moeten verantwoording afleggen voor de middelen voor extra onderwijsondersteuning via de jaarverslaggeving. Aangezien dit op schoolbestuursniveau gebeurt (en niet op schoolniveau), leidt dit ertoe dat de geldstromen vanuit het samenwerkingsverband niet te volgen zijn tot aan de school, zeker bij besturen die in meerdere samenwerkingsverbanden zitten.

Daarnaast concludeert de Inspectie dat er onvoldoende verantwoording op schoolbestuursniveau is over de inzet van ondersteuningsmiddelen: "In 3 van de 10 gevallen hebben de schoolbestuurders aangegeven dat zij over de besteding van de ondersteuningsmiddelen geen verantwoording afleggen aan hun eigen intern toezichthoudend orgaan met als belangrijkste reden dat de ondersteuningsmiddelen slechts een fractie waren van de totale omvang aan middelen waarover het schoolbestuur beschikte."²⁰³

De verdiepende gesprekken bij 40 scholen bevestigen dit beeld. In een groot aantal gevallen gaven de schooldirecteuren aan dat zij zich niet hoefden te verantwoorden of dat slechts op enkele hoofdlijnen deden. Ook in gesprekken met bestuurders van samenwerkingsverbanden werd aangegeven dat evaluatie bemoeilijkt wordt omdat scholen de verantwoording niet op een gestandaardiseerde manier en vaak onvoldoende of niet transparant afleggen. Dit werd ook

²⁰¹ Inspectie, "Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs", (2018)

²⁰² Algemene Rekenkamer, "Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)", (2017)

²⁰³ Inspectie, "Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs", (2018)

bevestigd door het Consortium Evaluatie Passend Onderwijs.²⁰⁴ De Algemene Rekenkamer concludeert tot slot hierover in haar rapport²⁰⁵ over de besteding van de middelen voor passend onderwijs, dat het jaarverslag van de schoolbesturen niet een juiste bron zijn voor de verantwoording van de middelen voor extra onderwijsondersteuning. Uit haar onderzoek blijkt ook dat samenwerkingsverbanden amper het jaarverslag van schoolbesturen gebruiken om te achterhalen waar de verdeelde middelen aan besteed worden. De samenwerkingsverbanden, en daardoor de overheid hebben geen zicht op of de middelen doelmatig besteed worden en of deze toereikend zijn. De door het ministerie van OCW beoogde transparantie van middelenbesteding voor extra onderwijsondersteuning is dus niet bereikt.

Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?

Het onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020) evalueert de invoering van Passend Onderwijs op beleids- en praktijkaspecten. Dit evaluatieprogramma wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) met financiering van het ministerie van OCW. Hoewel de evaluatie van het Consortium pas in 2020 volledig zal worden afgerond, blijkt uit de tot nu toe gepubliceerde rapporten dat de doelen van de wetgeving rond passend onderwijs maar ten dele zijn bereikt. Uit Stand van Zaken – deel 5 (oktober 2019) blijkt dat sommige doelstellingen, zoals de vermindering van thuiszitters, nog niet behaald worden en dat anderen, zoals de vraag of leerlingen de adequate ondersteuning krijgen, niet te bepalen zijn doordat deze niet meetbaar zijn. Ook het Dashboard sectorakkoord VO 2019 evalueerde het aantal thuiszitters en stelde vast dat de doelstelling niet bereikt is.

Tot slot bekijkt de Inspectie ook via het onderzoekskader of aan de wettelijke verplichtingen van passend onderwijs voldaan wordt. Daaruit blijkt dat passend onderwijs nog niet in staat is geweest aan de doelstelling te voldoen. Het aantal langdurige thuiszitters is licht afgenomen in het VO, maar toegenomen in het PO. Ook kaart de Inspectie uitdagingen aan zoals de toenemende bureaucratische last sinds de invoering van passend onderwijs. De Inspectie concludeert ook dat het “passend onderwijs er nog niet toe heeft geleid dat meer leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoefte betere (meer passende) plekken in het onderwijs vinden.”²⁰⁶ Na signalen te hebben ontvangen dat de zorgplicht niet altijd wordt gerespecteerd door scholen heeft de Inspectie onlangs haar onderzoekskader uitgebreid.

De ervaren toereikendheid

Via de vragenlijsten is bestuurders en directeurs gevraagd naar de ervaren toereikendheid van de middelen voor passend onderwijs. Van de bevroegde bestuurders zegt ongeveer de helft dat de middelen die zij van de samenwerkingsverbanden ontvangen voor passend onderwijs hen in staat stellen om te voldoen aan de verwachtingen. Van deze bestuurders ervaart 61% de verwachtingen als “enigszins te ambitieus”, “te ambitieus” of “veel te ambitieus”. In het (V)SO worden de ter beschikking gestelde middelen voor passend onderwijs door slechts 44% van bevroegde directeurs ervaren als toereikend. Leraren (zie Figuur A) voelen zich meer in staat om aan de verwachtingen te voldoen dan de bestuurders en directeurs, ook al ondervinden leraren uit het VO dit wat minder (62%) ten opzichte van hun collega's in het BAO (77%) en het (V)SO (89%).

Uit de verdiepende gesprekken gevoerd met veertig scholen blijkt dat de meningen over de toereikendheid van de beschikbare middelen voor passend onderwijs sterk uiteenlopen. Het valt op dat scholen die aangeven meer in te zetten op maatwerk in de school, ook aangeven beter in staat te zijn aan de eisen van passend onderwijs te voldoen met de middelen die ze ontvangen van hun samenwerkingsverband. In scholen waar maatwerk niet als een prioriteit gezien wordt, wordt aangegeven dat passend onderwijs een uitdaging is en niet met de huidige middelen behaald kan worden. Ook gaven bovengemiddelde scholen en scholen in impulsgebieden aan dat zij beter in staat zijn om aan de verwachtingen van passend onderwijs te voldoen voor hun leerlingen.

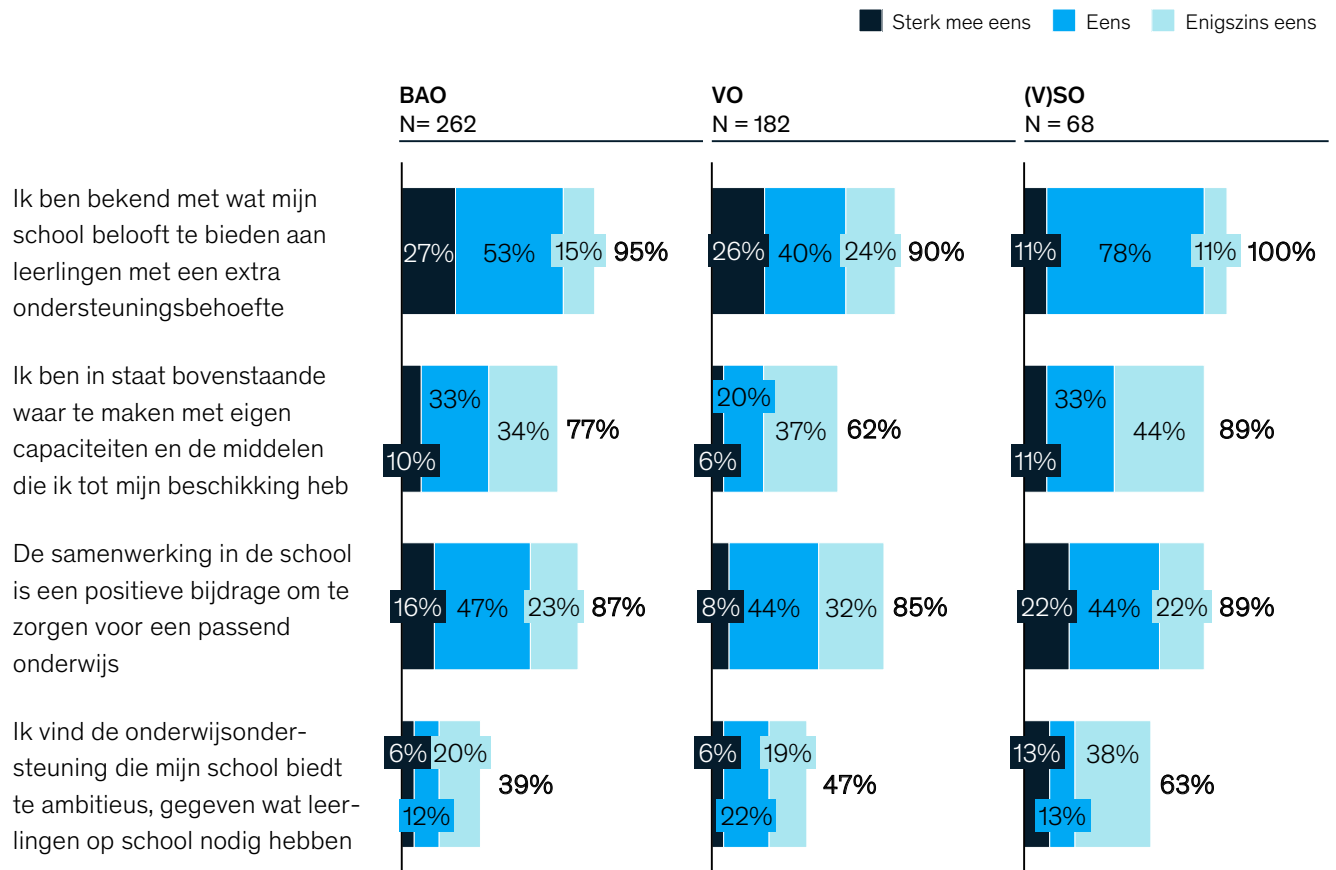
²⁰⁴ Consortium Evaluatie Passend Onderwijs, “Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs - Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden”, (2018)

²⁰⁵ Algemene Rekenkamer, “Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)”, 2017

²⁰⁶ Staat van het Onderwijs (2019), Desgevraagd geven experts van het ministerie van OCW aan dat deze uitspraken van de Inspectie zijn niet gestoeld op onderzoeksdata.

Figuur A

Antwoorden van leraren over hun vermogen om aan de verwachtingen rond passend onderwijs te voldoen



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Veelgenoemde uitdagingen voor het speciaal onderwijs

Gedurende dit rapport presenteren we onze analyses en bevindingen voor de verschillende onderwijstypes van het BAO, VO en (V)SO (incl. SBAO) samen. Dit doen we omdat we in onze analyse naar de variatie tussen scholen zien dat de keuzes die schoolbestuurders, schoolleiders en leraren dagelijks maken om de onderwijsresultaten te verhogen grotendeels vergelijkbaar tussen deze onderwijstypes. Daarmee zijn de aanbevelingen die we presenteren voor scholen om van elkaar te leren en de handelingsperspectieven voor de landelijke overheid onderwijstype overstijgend.

Ondanks deze overeenkomsten zien we ook specifieke verschillen. Het speciaal onderwijs vergt op veel fronten een andere aanpak. Zo is er meer noodzaak voor gedifferentieerde lessen en zijn er soms additionele randvoorwaarden nodig om de sociale veiligheid te waarborgen.

In dit kader staan we stil bij een selectie van vier in verdiepende gesprekken veelgenoemde uitdagingen waar het speciaal onderwijs voor staat. Deze konden we echter niet verder toetsen en feitelijke onderbouwing ontbreekt om ze te verifiëren.

Graag benadrukken dat deze uitdagingen niet uitputtend zijn. Het doel van het kader is om de additionele uitdagingen van het speciaal onderwijs aan te kaarten. Uitdagingen die de toereikendheid van bekostiging additioneel onder druk zetten. We raden aan hier vervolgonderzoek naar te doen.

- 1. Het speciaal onderwijs heeft moeite met het vinden van bevoegd en geschikt personeel.** Niet iedereen bestemd is om met deze doelgroep om te gaan.
- 2. De additionele verantwoordingslast van de toelaatbaarheidsverklaring (TLV) is een groot knelpunt²⁰⁷.** Een TLV wordt ook vaak slechts voor één jaar opgesteld en elk jaar opnieuw onderzocht, wat opnieuw een grote bureaucratische last creëert.
- 3. Het gebeurt vaker dat leerlingen te laat in het speciaal (basis) onderwijs terecht komen,** soms pas in groep 7 of 8.
- 4. De veranderende problematiek bij leerlingen in het speciaal onderwijs** zal verder worden onderzocht door de Inspectie, die hier ook over hoort van schoolbestuurders²⁰⁸. Vaak wordt aangegeven dat leerlingen nu een combinatie van problematieken vertonen, zoals een laag IQ en gedragsproblemen.
- 5. De expertise van het speciaal onderwijs wordt onvoldoende benut binnen het samenwerkingsverband.** Er is behoefte aan meer samenwerking binnen het samenwerkingsverband tussen het regulier en speciaal onderwijs om beter passend onderwijs te kunnen bieden aan alle leerlingen.

²⁰⁷ Consortium Evaluatie Passend Onderwijs, "De impact van passend onderwijs op het SO/SBAO en het VSO", (2016)

²⁰⁸ Staat van het onderwijs (2019)

Beleid en middelenverdeling binnen het samenwerkingsverband voor passend onderwijs

Met de invoering in 2014 van passend onderwijs werken reguliere scholen en scholen voor (V)SO samen in regionale samenwerkingsverbanden om een dekkend aanbod aan onderwijs te kunnen bieden waar iedere leerling de nodige extra onderwijsondersteuning kan krijgen. Hierbij ontstonden 76 samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs en 76 voor het voortgezet onderwijs. De overheid verdeelt het landelijk budget aan de regionale samenwerkingsverbanden proportioneel met het aantal leerlingen per regio, de 'verevening'. Ten opzichte van het vorig systeem waar leerlinggebonden financiering een open-eind regeling was (geen afgebakend budget), is nu een landelijk budget vastgelegd op circa € 2,4 miljard euro in 2017.

De samenwerkingsverbanden werden opgericht door de aangesloten schoolbesturen die samen verantwoordelijk zijn voor zorgplicht en het functioneren van het samenwerkingsverband. Directeuren of coördinatoren staan aan het hoofd van het samenwerkingsverband, ook al hebben ze geen wettelijke bevoegdheden. De draagwijdte van hun beleid hangt af van de afspraken die de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband maakten.

Eén van de belangrijkste beslissingen die binnen het samenwerkingsverband gemaakt wordt, is de manier waarop de middelen vanuit het samenwerkingsverband worden verdeeld aan schoolbesturen en scholen. Oorspronkelijk bestonden er drie modellen voor middelenverdeling:

- **Schoolmodel:** middelen zijn verdeeld onder de schoolbesturen op basis van het aantal leerlingen
- **Expertisemodel:** het samenwerkingsverband is een netwerk van scholen die zicht specialiseren. Middelen worden hoofdzakelijk verdeeld op projectbasis
- **Gemengde model:** de vorige twee modellen worden in parallel toegepast

In verdiepende gesprekken bleek dat de gekozen middelenverdeling op projectbasis funeste bijwerkingen kan hebben. Kleine scholen hebben namelijk niet altijd de nodige tijd of personeel om deze middelen aan te vragen aangezien die gepaard zijn met een hoge bureaucratische last. Ook geven scholen aan dat deze financiering slechts op korte termijn wordt uitgekeerd terwijl de projecten wel in de praktijk blijven bestaan, maar dan zonder financiering.

Er zijn uiteenlopende meningen over het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Sommige schoolbesturen zijn tevreden met het huidige systeem waarin ze zich bevinden, anderen klagen over beleidsverlegenheid of zelfs dat sommige schoolbestuurders handelen met het oog op de belangen van hun bestuur en niet noodzakelijk de belangen van het hele samenwerkingsverband. Verder onderzoek is nodig om deze observaties en de observaties over de middelenverdeling op projectbasis diepgaand te toetsen. Professionalisering van samenwerkingsverbanden zou waardevol kunnen zijn om efficiënter beleid op het niveau van het samenwerkingsverband te kunnen voeren. Hierover meer in de handelingsperspectieven in Hoofdstuk 5.

B. Digitalisering

Is de ambitie duidelijk belegd?

In de huidige wetgeving is digitalisering (nog) niet opgenomen. Wel zijn er verwachtingen opgesteld via de bestuurs-/sectorakkoorden PO en VO. Zo staat als doelstelling in het bestuursakkoord PO 2019 dat in 2020 “90 procent van de scholen dagelijks digitaal leermateriaal in het primaire proces” gebruikt. Verder worden in de ‘digitaliseringsagenda’ die in maart 2019 is gepubliceerd door het ministerie van het OCW, vijf samenhangende speerpunten benoemd die als het ware een ‘kompas’ bieden waar scholen zich door kunnen laten leiden bij het ontwikkelen van hun digitaliseringsbeleid:

1. Leraren, schoolleiders en bestuurders innoveren door samen en met anderen te leren
2. Leerlingen en leraren zijn digitaal geletterd
3. Digitale leermiddelen werken voor de gebruiker
4. Infrastructuur is veilig, betrouwbaar en toekomst vast
5. Ethiek van digitalisering in het onderwijs heeft structurele aandacht.

Verdere richting is inderdaad nodig. Een bestuurs-/sectorakkoord met een weinig scherpe en niet veelzeggende doelstelling op gebied van digitalisering biedt onvoldoende instrumentarium om de brede maatschappelijke verwachtingen op gebied van digitalisering in te lossen, zeker met de weinige middelen die eraan gekoppeld zijn.

Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?

De benodigde middelen voor digitalisering kunnen scholen enerzijds halen uit de lumpsum, die voorziet in middelen voor lesmateriaal in het algemeen, en anderzijds uit de prestatiebox, waar middelen beschikbaar worden gesteld voor digitale leermiddelen en licenties.

Ook is het SIVON opgericht om scholen te helpen onder interessante voorwaarden structureel goed, veilig en passend ICT-materiaal te kopen. In een recente kamerbrief wees het ministerie van het OCW op het belang van digitalisering en de intentie om initiatieven om dit te bevorderen te ondersteunen: “Gelet op het belang van SIVON wil ik deze ontwikkeling de komende jaren mede mogelijk maken. OCW stelt daarom op verzoek van de PO-Raad en VO-raad namens de sectoren po en vo voor maximaal vijf jaar gemiddeld in totaal €10 mln. per jaar beschikbaar als startsubsidie voor SIVON en Kennisnet.”²⁰⁹

Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?

Scholen moeten voor de middelen die zij ontvangen voor digitalisering verantwoording afleggen in de jaarrekening en jaarverslaggeving. Digitalisering is echter (nog) geen onderdeel van het toetsingskader van de Inspectie. De Inspectie controleert deze verantwoording dus niet.

Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?

Of de doelen van de bestuurs-/sectorakkoorden bereikt worden, is bekeken in het Dashboard Bestuursakkoord PO 2019 en Dashboard Sectorakkoord VO 2019. Daarin staat dat in het PO reeds 82% van leraren methode gebonden software of sites gebruiken en 71% filmpjes, enkele keren of vaker per week. Ook in het VO gebruikt een grote meerderheid van de leraren ICT-middelen om lessen voor te bereiden en/of te geven.

De ervaren toereikendheid

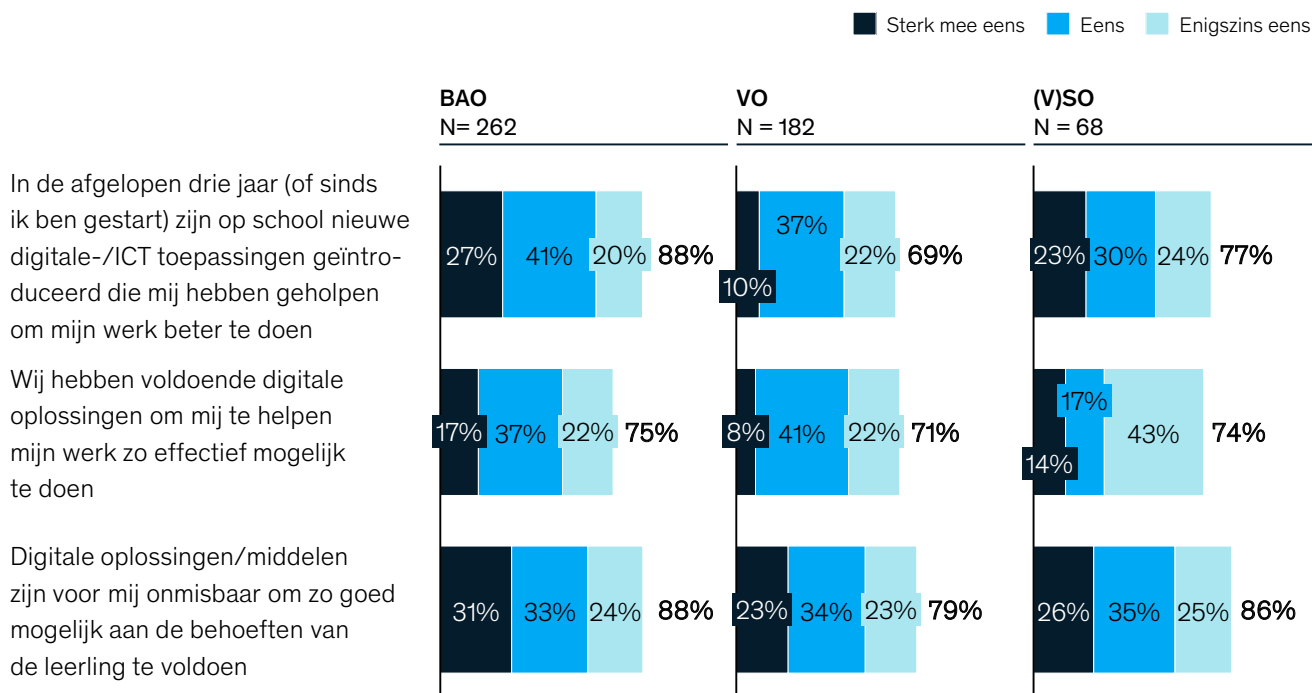
Ongeveer de helft van de ondervraagde bestuurders en directeuren acht de voor digitalisering beschikbaar gestelde middelen ontoereikend. De onderliggende percentages per onderwijstype bieden een gemengd beeld. In het (V)SO vinden 69% van de directeuren de beschikbare financiering voor digitalisering toereikend, in het BAO is dit aandeel 55% en in het VO 44%.

Over het geheel genomen oordeelt ongeveer de helft van de scholen de beschikbare financiering voor digitalisering dus als ontoereikend. Uit verdiepende gesprekken die met scholen zijn gevoerd werd als verklaring voor deze ontoereikendheid genoemd dat scholen vaak werken met een combinatie van boeken en ICT-middelen, terwijl vanuit het budget voor lesmateriaal meestal slechts één van deze twee media kan worden bekostigd.

²⁰⁹Ministerie van OCW, Kamerbrief: “Digitalisering in het primair en voortgezet onderwijs”, (2019)

Figuur B

Antwoorden van leraren op vragen over digitalisering, onderverdeeld per onderwijstype



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Tot slot wordt het belang van digitalisering benadrukt door ondervraagde bestuurders, directeuren en leraren via de uitgestuurde vragenlijst en verdiepende gesprekken. Leraren in alle onderwijstypen zeggen ook dat digitale middelen hen helpen om hun werk beter te doen (meer dan 69%) en onmisbaar zijn als zij optimaal willen kunnen voldoen aan de behoeften van leerlingen (meer dan 79%) (zie Figuur B). In de uitkomsten van de vragenlijst zijn geen significante verschillen te zien tussen de onderwijstypes. Tijdens verdiepende gesprekken gaven (V)SO-scholen aan dat zij digitalisering nog belangrijker vinden dan reguliere scholen omdat de diversiteit van de leerlingenprofielen het nodig maakt om het leermateriaal aan te passen aan die diversiteit, en digitalisering helpt dat mogelijk te maken.

C. Sociale veiligheid

Is de ambitie duidelijk belegd?

Sinds augustus 2015 is sociale veiligheid in het onderwijs belegd in de Wet Veiligheid op School. Scholen zijn verplicht om een actief en doeltreffend veiligheidsbeleid te voeren, de uitvoering van dit beleid te bewaken en een veiligheidscoördinator aan te stellen die op school kan dienen als aanspreekpunt. Deze drie verplichtingen worden breed herkend onder directeuren en bestuurders en in alle onderwijstypen. Daarnaast voeren veel scholen ook een anti-pestprotocol in, ook al is dit niet verplicht²¹⁰.

Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?

Aangezien de overheid sociale veiligheid beschouwt als een van de kerntaken van scholen, wordt van scholen verwacht dat ze deze taak bekostigen met de lumpsum.

Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?

Deze vraag is hier niet van toepassing aangezien scholen voor sociale veiligheid geen additionele bekostiging ontvangen.

²¹⁰ School & Veiligheid Stichting, "het anti-pestprotocol"

Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?

Als deugdelijkheidseis wordt sociale veiligheid getoetst door de Inspectie. De Inspectie vraagt daartoe jaarlijks de monitoringgegevens op bij scholen en toetst om de vier jaar op verschillende criteria bij schoolbezoeken. Volgens die onderzoeken voelt 97% van de leerlingen zich veilig op school²¹¹. Deze mate van ervaren sociale veiligheid is te zien zowel in het BAO, als het VO als het (V)SO. Ook uit het onderzoek PISA Well Being 2015 blijkt dat het pesten in Nederland is afgenomen. Het kan natuurlijk altijd beter. Uit cijfers van de Inspectie blijkt dat inzicht in de veiligheidsbeleving nog bij 21% van de onderzochte BAO-scholen onvoldoende was en dat nog niet alle scholen hun monitoringgegevens doorgeven aan de Inspectie – dat doet vooralsnog slechts 70%²¹². Ook geven de bonden aan dat te weinig aandacht wordt besteed aan de sociale veiligheid van het personeel.

De ervaren toereikendheid

Tijdens verdiepende gesprekken met scholen gaven zij aan dat zij niet direct extra kosten ervaren bij het naleven van de wet rond sociale veiligheid en het als een integraal onderdeel van het takenpakket zien. Zij ervaren de middelen dan ook als toereikend. In de inzendingen van de vragenlijst gaven meer dan 80% van de bestuurders en directeuren aan dat de huidige middelen hen in staat stelt om te voldoen aan de eisen voor sociale veiligheid. Op dit punt waren er geen wezenlijke verschillen in de antwoorden van de schooldirecteuren in het BAO respectievelijk het VO en het (V)SO.

D. Burgerschapsonderwijs

Is de ambitie duidelijk belegd?

Sinds 2006 staat in de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet onderwijs dat scholen verplicht zijn om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen en hiervoor aanbod te organiseren. Scholen kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke stages aanbieden, hoewel dit geen wettelijke verplichting is. Er wordt echter meer verwacht dan wat in de wet van 2006 staat, die bewust heel open geformuleerd is. In een kamerbrief van in november 2017 geeft het ministerie van OCW aan dat de deze onduidelijk is²¹³. Ook zijn de verwachtingen van de overheid, de maatschappij en zelfs de Inspectie breder dan de wettelijke bepaling. Als reactie hierop werd door de het kabinet in 2018 een wetsvoorstel ingediend om ten aanzien van het burgerschapsonderwijs meer richting te geven aan scholen.²¹⁴

Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?

Net als sociale veiligheid wordt burgerschapsonderwijs beschouwd als een van de kerntaken van een school. Het maakt deel uit van de deugdelijkheidseisen en scholen worden derhalve geacht deze taak te financieren vanuit de lumpsum. Voor delen van het burgerschapsonderwijs, zoals bv. de maatschappelijke stage, was oorspronkelijk wel additionele bekostiging beschikbaar gesteld, maar deze is later komen te vervallen. Veel scholen blijven de maatschappelijk stage aanbieden, maar doen dat nu uit de reguliere lumpsum.

Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?

Deze vraag is hier niet van toepassing aangezien scholen voor burgerschapsonderwijs geen additionele bekostiging ontvangen.

Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?

De Inspectie controleert de scholen ook op het gebied van burgerschapsonderwijs en verklaart dat scholen voldoen aan de wet²¹⁵. Op vrijwel alle scholen is dit het geval (91% voldoende, 8% goed). De invulling is wel verschillend per school. Zo organiseert 60% van de scholen maatschappelijke stages voor de leerlingen, al neemt dit aandeel af. De Inspectie oordeelt ook dat scholen vaak niet doel- en opbrengstgericht werken, waardoor de meeste scholen weinig of geen inzicht hebben in de resultaten van hun burgerschapsonderwijs.

²¹¹ Inspectie van het Onderwijs, "Onderwijsdata: Oordelen", (2019)

²¹² Inspectie van het Onderwijs, "Toezicht op monitoring sociale veiligheid", (2019)

²¹³ Ministerie van OCW, Kamerbrief: "Reactie op het burgerschapsonderzoek ICCS". (2017)

²¹⁴ Arie Slob, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, "Voorstel van Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs". (2018)

²¹⁵ Slo (2019); Inspectie (2019);

Daarnaast scoort Nederland volgens een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam in het kader van de ICCS 2016²¹⁶, lager dan vergelijkbare landen op kennis van leerlingen over burgerschap, vooral op de aspecten tolerantie en kennis van rechten en democratie.

In het Dashboard Sectorakkoord VO 2019 werd aangegeven dat burgerschap beter kan en moet. Momenteel zijn geen cijfers beschikbaar om de doelstellingen van het sectorakkoord te toetsen, maar in 2020 zal burgerschapsonderwijs kwalitatief geëvalueerd worden.

De ervaren toereikendheid

Van de ondervraagde bestuurders in onze vragenlijst gaf 64% aan met de beschikbare middelen te kunnen voldoen aan de verwachtingen omtrent burgerschapsonderwijs. Tegelijkertijd vindt 63% bestuurders dat de overheid te hoge verwachtingen koestert ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Bestuurders en directeuren ervaren de toereikendheid van de middelen voor burgerschapsonderwijs op een gelijkaardige manier. Ook zijn er geen wezenlijke verschillen in de antwoorden van directeuren uit het BAO, het VO of het (V)SO.

De meeste bezochte scholen in het kader van het verdiepende gesprekken geven aan dat burgerschapsonderwijs integraal deel uitmaakt van de kerntaken van de school en dat hier meestal geen extra financiële middelen voor nodig zijn.

E. Professionalisering

Is de ambitie duidelijk belegd?

De ambities rond professionalisering worden uit verschillende hoeken belegd: in de wetgeving, de bestuur-/sectorakkoorden en in de cao. De Wet Beroep Leraren van augustus 2017 moet de voortdurende professionalisering van leraren stimuleren met behulp van een 'lerarenregister' (inmiddels niet meer verplicht en vervangen door het 'lerarenportfolio'), het professioneel statuut en de professionele standaard. Ook in de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs geven de eisen rond kwaliteitscultuur richtingen aan de professionalisering van leraren. De Inspectie vat deze eisen samen als volgt:

*"Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt en uitbreidt, maar ook aan het feit dat het daarbij gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolleiding en het team, passend in het beleid van de school. Het bevoegd gezag moet zijn personeel ook daadwerkelijk in staat stellen tot dat onderhoud."*²¹⁷

Bovendien bieden de bestuurs-/sectorakkoorden en de cao hierover meer concrete richtlijnen aan scholen. Zo staat in de cao VO 2018/2019 dat leraren 50 uur per jaar aan ontwikkelingstijd moeten krijgen en dat leraren een vast jaarlijks budget en uren krijgen die ze vrij kunnen inzetten om hun eigen professionaliteit te ontwikkelen. Dit laatste is ook in de cao voor het PO het geval²¹⁸.

Is er additionele bekostiging beschikbaar gesteld om aan de verwachtingen te voldoen?

De bekostiging voor professionalisering dienen scholen te putten uit de lumpsum via de middelen voor personeelskosten, en voor de doelstellingen van de bestuurs-/sectorakkoorden, via de prestatiebox. Overigens staat in de cao dat PO-leraren jaarlijks recht hebben op € 500 en VO-leraren € 600 voor deskundigheidsbevordering en professionaliseringsactiviteiten.

Wordt er verantwoording afgelegd voor de ontvangen additionele bekostiging?

Voor de middelen voorzien voor professionalisering in de prestatiebox verantwoordden schoolbesturen zich via de jaarverslaggevingen. Voor het budget voor professionalisering opgelegd in de cao is moeilijker te bepalen of die toereikend is omdat gestructureerde en gecentraliseerde verantwoording hiervoor ontbreekt. Leraren verantwoordden hierover enkel in hun gesprekkencyclus met de directie. Leraren zijn vrij om te beslissen hoe ze deze middelen inzetten. Bepalen of deze middelen toereikend zijn is dus niet mogelijk

²¹⁶ Munniksma et al.: "Burgerschap in het voortgezet onderwijs Nederland in vergelijkend perspectief, (2016)

²¹⁷ Inspectie van het onderwijs, "Onderzoekskader", (2017)

²¹⁸ VO-Raad, CAO VO 2018 / 2019; PO-Raad, CAO PO 2018-2019

omdat die voor elke leraar individuele doelstellingen worden vastgelegd in hun persoonlijk professionaliseringsplan. Enkel als voor alle leraren deze doelstellingen en de besteding van het budget geaggregeerd zouden worden, zou men een beeld kunnen krijgen over de toereikendheid van deze middelen.

Wordt nationaal geëvalueerd of doelen behaald zijn?

De Inspectie controleert scholen via haar onderzoekskader ook op professionalisering, met name wordt naar het bestaan van een kwaliteitscultuur gekeken: zorgt het bestuur ervoor dat het personeel bekwaam en bevoegd is en die bekwaamheid ook onderhoudt. Dit wordt gezien als een gezamenlijke taak van de schoolleiding en de leraren. In de Staat van het Onderwijs 2019 oordeelt de Inspectie dat de kwaliteitscultuur op orde is: “Op 57 procent van de onderzochte scholen was de kwaliteitscultuur voldoende en bij 36 procent waardeerden we deze als goed. De kwaliteitscultuur is dus bij 93 procent van de onderzochte scholen op orde.”

In het dashboard van het bestuursakkoord PO en sectorakkoord VO is een meer gemengd beeld zichtbaar. Aan de ene kant zijn in het PO het aantal beginnende leraren die een begeleiding kregen gestegen: in 2017 waren dat er 84%. Dit komt overeen met de gestelde doelstelling. Aan de andere kant is men achteruitgegaan wat deze doelstelling betreft in het VO. Het percentage startende leraren dat aangeeft begeleid te worden, is gedaald van 85 procent in 2016 naar 80 procent in 2017.

De ervaren toereikendheid

Ook de door scholen en schoolbesturen ervaren toereikendheid biedt een gemengd beeld. Van de bevraagde bestuurders is 69% met de beschikbare middelen in staat te voldoen aan de verwachtingen omtrent professionalisering. De antwoorden van de directeuren hierover verschillen per onderwijstype: bijna drie kwart van de directeuren in het (V)SO zegt aan de verwachtingen te kunnen voldoen; in het VO zegt echter amper de helft van de directeuren uit te komen met de beschikbare middelen, en in het BAO zegt 62% van de directeuren de middelen toereikend te vinden.

In verdiepende gesprekken met schoolbestuurders, schooldirecteuren en leraren werd door de gesprekspartners vaak gezegd dat een gebrek aan professionalisering niet noodzakelijk een kwestie was van geld, maar van tijd. Een leraar uitroosteren om een opleiding te volgen betekent in de praktijk dat klassen zonder leraar komen te staan omdat er geen vervanging beschikbaar is of dat de werkdruk nog verder toeneemt.

Bijlage III – Overzicht van eerste schatting kosten en impact van handelingsperspectieven op stelselniveau





Voor elk van de in Hoofdstuk 5 beschreven handelingsperspectieven, wordt in deze bijlage een kort overzicht gegeven van een eerste hoog-over schatting van de impact en kosten. Deze zijn gebaseerd op:

- Kwantitatieve analyses uit vorige hoofdstukken
- Additionele analyses op basis van nationale bronnen en onderzoek
- Internationale voorbeelden van onderwijstransformaties
- Internationale literatuur

Bedragen zijn jaarlijks ingeschat; getoonde bedragen zijn hoog-over inschattingen van jaarlijkse bruto-kosten voor OCW en opbrengsten rond 2025 (eind van volgende kabinetsperiode).

Impact is waar mogelijk ingeschat op basis van de beschikbare onderzoeksliteratuur, waar onderwijsresultaten uitgedrukt worden in standaarddeviaties om initiatieven onderling vergelijkbaar te maken. Wanneer deze niet beschikbaar waren is op basis van kwalitatieve inzichten een inschatting gemaakt op basis van vergelijkbaar onderzoek.

A1 - Scholen ondersteunen de potentie tot verbetering in te zien en doelstellingen te formuleren

Handelingsperspectief		Mogelijke acties	Eerste inschatting bruto-impact	Investering 2025-€ mln jaarijks	Impact onderwijs-resultaten
1	Laat de inspectie alle scholen en besturen op '(zeer) zwak' tot en met 'goed' toetsen en intensiver de toetsing	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiden van de toetsing om alle schoolbesturen ook op 'goed' te toetsen (en deze informatie beschikbaar te stellen) • Intensiveren van het huidige toetsingskader en verhogen van het aantal inspectie-interacties • Verlenen van additionele aandacht aan scholen die ondergemiddelde onderwijsresultaten behalen • Aanmoediging peer-learning door boven- en ondergemiddelde scholen aan elkaar te koppelen 		€25-50	
2	Verhoog transparantie en voorspelbaarheid van bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> • Vereenvoudigen van bekostiging en verhogen van transparantie en voorspelbaarheid voor schoolleiders en besturen • Standaardiseren van boekhoudstelsysteem met detailjaarrekeningen per school voor besturen en scholen om transparantie te verhogen en onderlinge benchmarks toe te laten 		€5-25	
3	Stimuleer kennisdeling van bewezen effectieve praktijken en effectieve ondersteuning voor scholen	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in onderzoek naar bewezen acties om onderwijsopbrengsten te verhogen • Creëren van een overzicht van 'erkende leveranciers' voor ondersteuning aan scholen • Opstellen van een website waar best practices en erkende leveranciers gedeeld worden 		€5-25	
4	Ondersteun scholen met effectieve digitalisering op schaal	<ul style="list-style-type: none"> • Opzetten van infrastructuur om digitale ondersteuning te standaardiseren • Ondersteunen van onderzoek, innovatie en uitwisselen van ervaringen • Optimaliseren en opschalen van bewezen effectieve oplossingen op Nederlandse scholen 		€50-100	

A2 - Scholen ondersteunen de continue verbetercultuur te versterken

		Eerste inschatting bruto-impact	
Handelingsperspectief	Mogelijke acties	Investering 2025-€ mln jaarijks	Impact onderwijsresultaten
1 Stimuleer de continue verbetercultuur op alle scholen	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen van alle scholen bij het creëren van een lerende cultuur en de implementatie van best practices door middel van de inzet van een expert teams om scholen te begeleiden Subsidieren van bewezen effectieve methodieken en initiatieven om te verbeteren 	€5-25	
2 Verhoog kwaliteit van schoolleiders en bestuurders om leiding te geven aan continue verbetercultuur	<ul style="list-style-type: none"> Aanbieden training aan schoolleiders en bestuurders om leiding te geven aan continue verbetercultuur (bijv. opstellen van een strategie, gebruik van gegevens om schoolbeleid te evalueren, effectieve evaluatiegesprekken) Stellen van bindende voorwaarden voor professionalisering van schoolleiders en bestuurders 	€25-50	
3 Laat studenten op de lerarenopleiding kennis maken met de verbetercultuur	<ul style="list-style-type: none"> Laten kennismaken van toekomstige leraren met verbetercultuur tijdens de lerarenopleiding Uitbreiden van praktijkervaring als onderdeel curriculum lerarenopleiding Stimuleren van meer professionele coaching in eerste jaar van lesgeven 	€5-25	

Schatting impact (Laag = 0.01-0.05 SD, Zeer hoog >0.25 SD)

Laag Gemiddeld Hoog Zeer hoog

A3 - Scholen ondersteunen achterstanden tussen leerlingen te verminderen

Handelingsperspectief		Mogelijke acties	Investering 2025 € mln jaarijks	Eerste inschatting bruto-impact	Impact onderwijs- resultaten
1	Start programma's om de afstroom en het zittenblijven te verminderen	<ul style="list-style-type: none"> Verminderen van afstroom en zittenblijven door programma naar voorbeeld van 'aanval op de uitval' waarbij lokale effectieve maatregelen worden uitgerold. De te ontwikkelen programma's hebben een focus op het meten en belonen van terugdringen van afstroom en zittenblijven 	€100-250		
2	Stimuleer opstroom binnen VO en het volgen van vakken op een hoger niveau	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van het aanbieden van alle niveaus VO binnen één schoolvestiging om opstroom te faciliteren Stimuleren van 'maatwerkdiploma', door VO-scholieren vakken op hoger niveau te laten volgen 	€50-100		
3	Professionaliseer samenwerkingsverbanden en standaardiseer procedures	<ul style="list-style-type: none"> Professionaliseren van samenwerkingsverbanden en standaardiseren van procedures om doorzettingsmacht en transparantie te verhogen 	€0-5		
4	Onderzoek de achteruitgang van het vmbo	<ul style="list-style-type: none"> Instellen van een onderzoekscommissie die de achteruitgang van de onderwijsresultaten in het vmbo in kaart brengt en verklaart 	€0-5		

Schatting impact (Laag = 0.01-0.05 SD, Zeer hoog >0.25 SD)

Geen Laag Gemiddeld Hoog Zeer hoog

B - Uitdagingen adresseren

Eerste inschatting bruto-impact

Handelingsperspectief	Toelichting	Investering 2025 € mIn jaarlijks	Impact onderwijsresultaten
1 Verminderen lerarentekort en werkdruk Zet in op kwaliteit en status van de leraar door een herinrichting van het functiehuis	<ul style="list-style-type: none"> Herinrichten functiehuis naar advies van de Onderwijsraad (2018): Verruiming onderwijsbevoegdheden en een nieuw ontwikkelmodel dat bij kan dragen aan een verhoging in inzetbaarheid van leraren, mobiliteit, aantrekkelijkheid van het beroep, keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering Trek leraren en schoolleiders in groei- en impulsgebieden aan door gerichte extra incentivering zoals ondersteuning bij het vinden van een woning 	€250+	Interventie om kwaliteit te behouden
2 Zet in op gerichte incentivering voor leraren en schoolleiders in groei- en impulsgebieden	<ul style="list-style-type: none"> Inzetten op meer begeleiding tijdens de lerarenopleiding en een betere onboarding voor iedere leraar Programma opzetten om zij-instromers aan te trekken Onderzoeken, samenbrengen en delen van voorbeelden hoe scholen effectieve oplossingen toepassen om leraren beter te ondersteunen, de inrichting van de leszaak meer flexibel inrichten, het aantal lesuren verminderen en/of digitale oplossingen toe te passen Tegengaan van verder achterop raken van laag presterende leerlingen en scholen door bewezen maatregelen als coaching in kleine groepen en leerprogramma's 	€50-100	Interventie om kwaliteit te behouden
3 Start met 'Aanval op de lerarenuitval' en 'Aantrekken van de zij-instroom'	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€25-50	Interventie om kwaliteit te behouden
4 Creëer bewustwording hoe scholen de ervaren werkdruk kunnen verminderen	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€0-5	Interventie om kwaliteit te behouden
5 Reduceren van de ongelijkheid tussen scholen Bestrijd leerachterstanden	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€50-100	Interventie om kwaliteit te behouden
6 Verminder achterstanden van scholen	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€25-50	Interventie om kwaliteit te behouden
7 Herinvestering in huisvesting Start meldpunt/fonds voor schoolgebouwen van slechte kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€25-50+PM	Interventie om kwaliteit te behouden
8 Investeren in verbetervermogen Creëer verbetervermogen op stelselniveau	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken hoe achterstanden verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door interventie(s) op scholen met meer dan ~50% "gewichtisleerlingen tegen te gaan. Mogelijk daarbij meer gelijktrekken van achterstandsgeliden VO (€40 mln) en PO (€260 mln) Starten van meldpunt voor scholen waarbij huisvesting ondermaats is, die vanaf te formuleren normen geholpen zullen worden via extra investering in huisvesting Aanstellen van een toegewijd team om de nationale verbeteropgave voor te bereiden en gedeelde infrastructuur op te richten (zie hoofdstuk 6 - implementatie). 	€25-50	Interventie om kwaliteit te behouden

Schatting impact (Laag = 0.01-0.05 SD, Zeer hoog >0.25 SD)

● Geen ● Laag ● Gemiddeld ● Hoog ● Zeer hoog

C1 - Behalen van efficiëntiewinsten

Eerste inschatting bruto-impact		
Handelingsperspectief	Toelichting	
Besparing 2025 € mln jaarijks	Impact onderwijs- resultaten	
1	<p>Creër schaalvoordelen via gezamenlijke staf en inkoop</p> <ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen van kleine schoolbesturen bij het behalen van schaalvoordelen voor inkoop van schoonmaak, inventaris, apparatuur en leerhulpmiddelen en bij de bezetting van staffuncties 	●
2	<p>Voeg kleine PO-scholen samen</p> <ul style="list-style-type: none"> Herzien van extra bekostiging voor kleine scholen: 17% PO scholen heeft minder dan 100 leerlingen en 33% minder dan 150 leerlingen 	●
3	<p>Stel een limiet aan reserves en verruim mogelijkheden om deze te besteden</p> <ul style="list-style-type: none"> Vrijmaken van een deel van balans van scholen, mogelijk door een limiet te stellen of door grondoorzaken van reserves weg te nemen (bijv. onzekerheid over bekostiging) 	●
4	<p>Bespaar op externe educatieve dienstverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> Besparen op onnodige bekostiging voor educatieve dienstverlening vanuit scholen en het ministerie, bijv. door minder besteding aan distributie uitgevers, detachering, software licenties 	●

Schatting impact (Laag = 0.01-0.05 SD, Zeer hoog >0.25 SD)

● Geen ● Laag ● Gemiddeld ● Hoog ● Zeer hoog

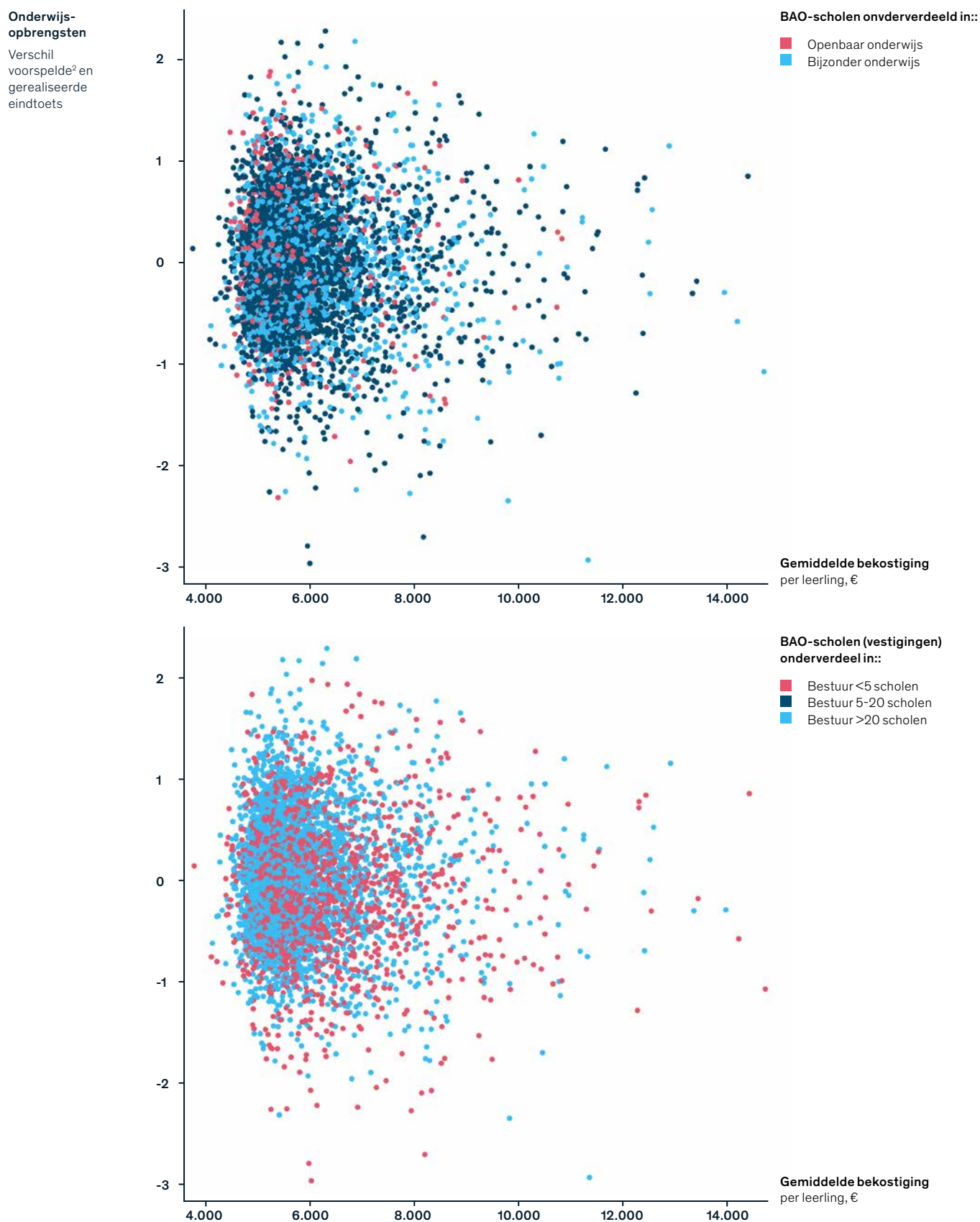
1 Een limiet stellen aan reserves heeft een incidentele potentie om de uitgaven in het onderwijs te verhogen. Dit rapport rekent op meer dan €250 mln per jaar in de eerste drie jaren. Naar verwachting is de besparingspotentie in 2025 niet langer van toepassing

Bijlage IV – Analyses in hoofdtekst onderscheiden in BAO, VO en (V)SO

Figuur 3.2a

Onderwijsresultaten en bekostiging voor additionele contexten van BAO-scholen

Onderwijsopbrengsten en bekostiging voor verschillende segmenten van BAO-scholen

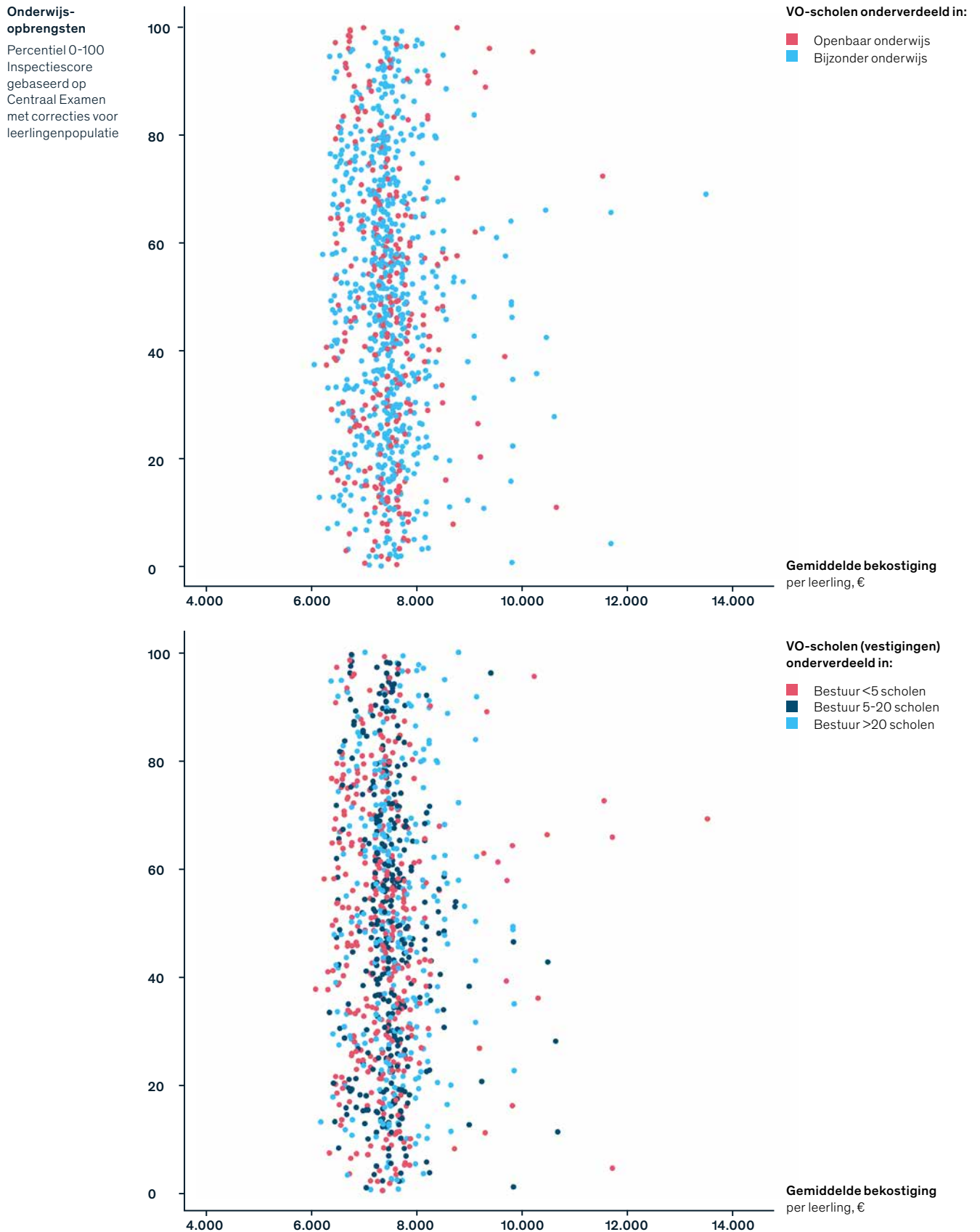


Bron: DUO, data Ministerie van OCW

Figuur 3.2b

Onderwijsresultaten en bekostiging voor verschillende contexten van VO-scholen (zie Figuur 3.2 voor BAO)

Onderwijsopbrengsten en bekostiging voor verschillende segmenten van VO-scholen

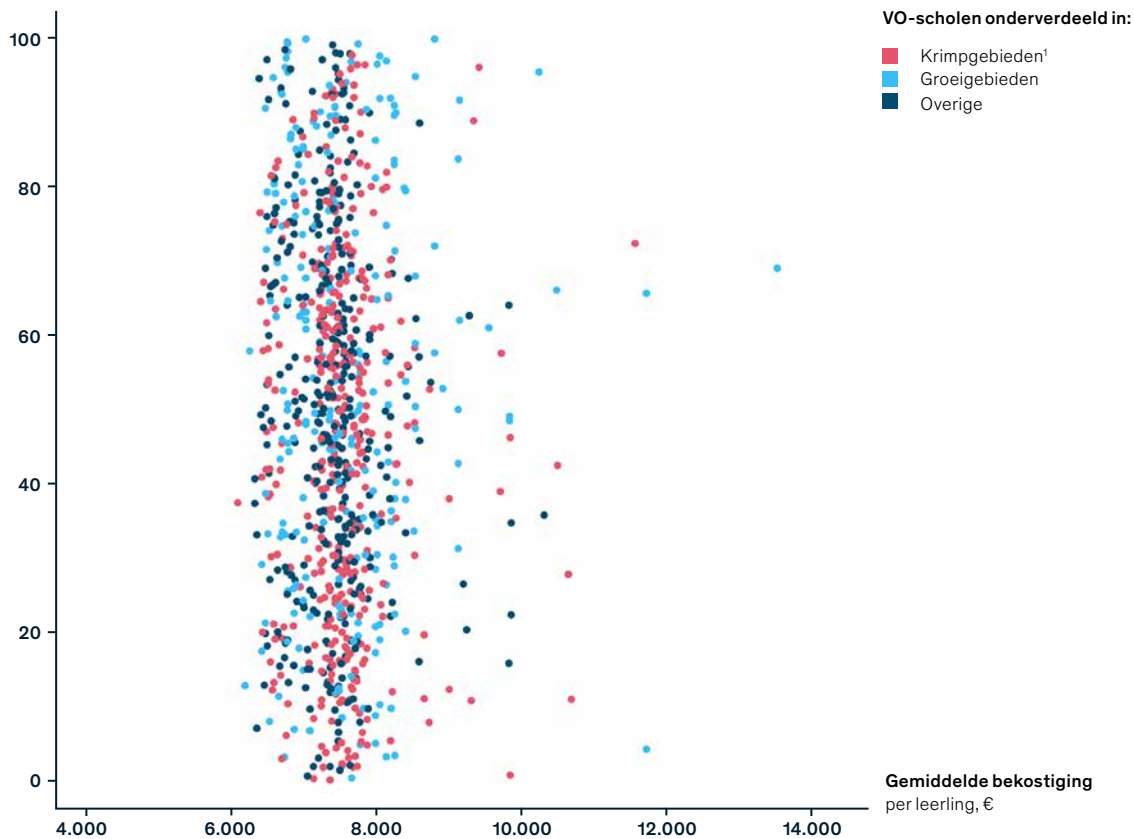


Bron: DUO, data Ministerie van OCW

Onderwijsopbrengsten en bekostiging voor verschillende segmenten van VO-scholen

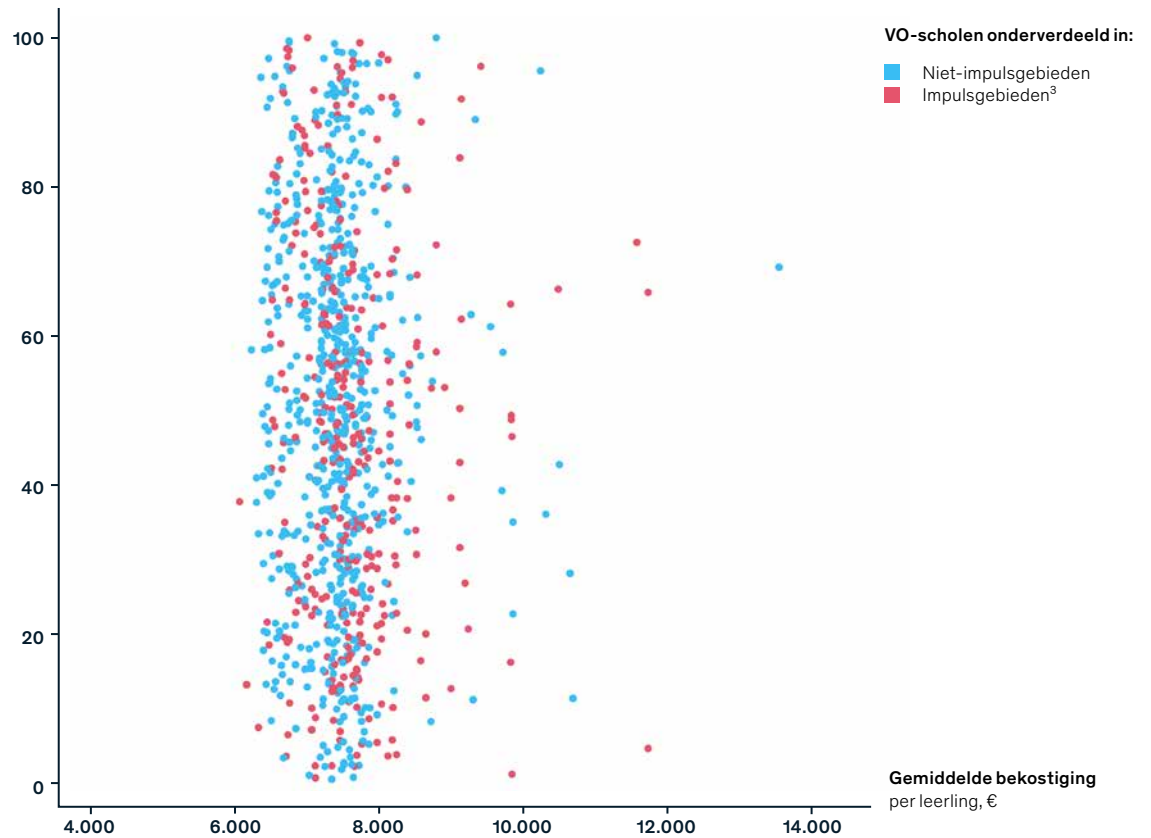
Onderwijsopbrengsten

Percentiel 0-100
Inspectiescore
gebaseerd op
Centraal Examen
met correcties voor
leerlingenpopulatie



Onderwijs- opbrengsten

Percentiel 0-100
Inspectiescore
gebaseerd op
Centraal Examen
met correcties voor
leerlingenpopulatie



1. < -7.5% groei leerlingen 5-jaarsverwachting

2. Op basis van socio-economische factoren in CBS-schoolweging, conditioneel

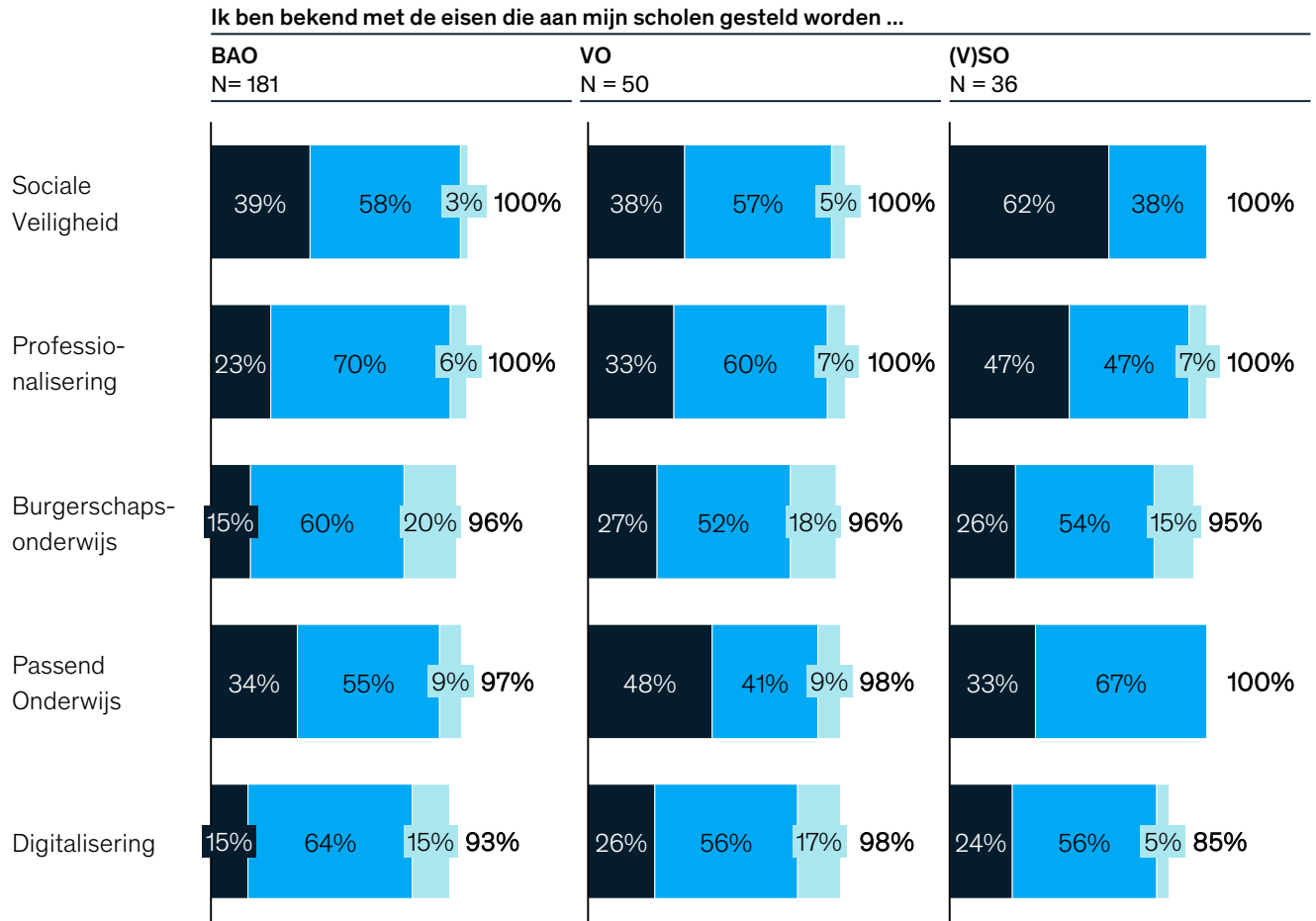
3. Viercijferige postcodegebieden op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS
Deze tussentijdse versie is incompleet en nog niet gevalideerd.

Er kunnen geen rechten aan dit document ontleend worden

Figuur C

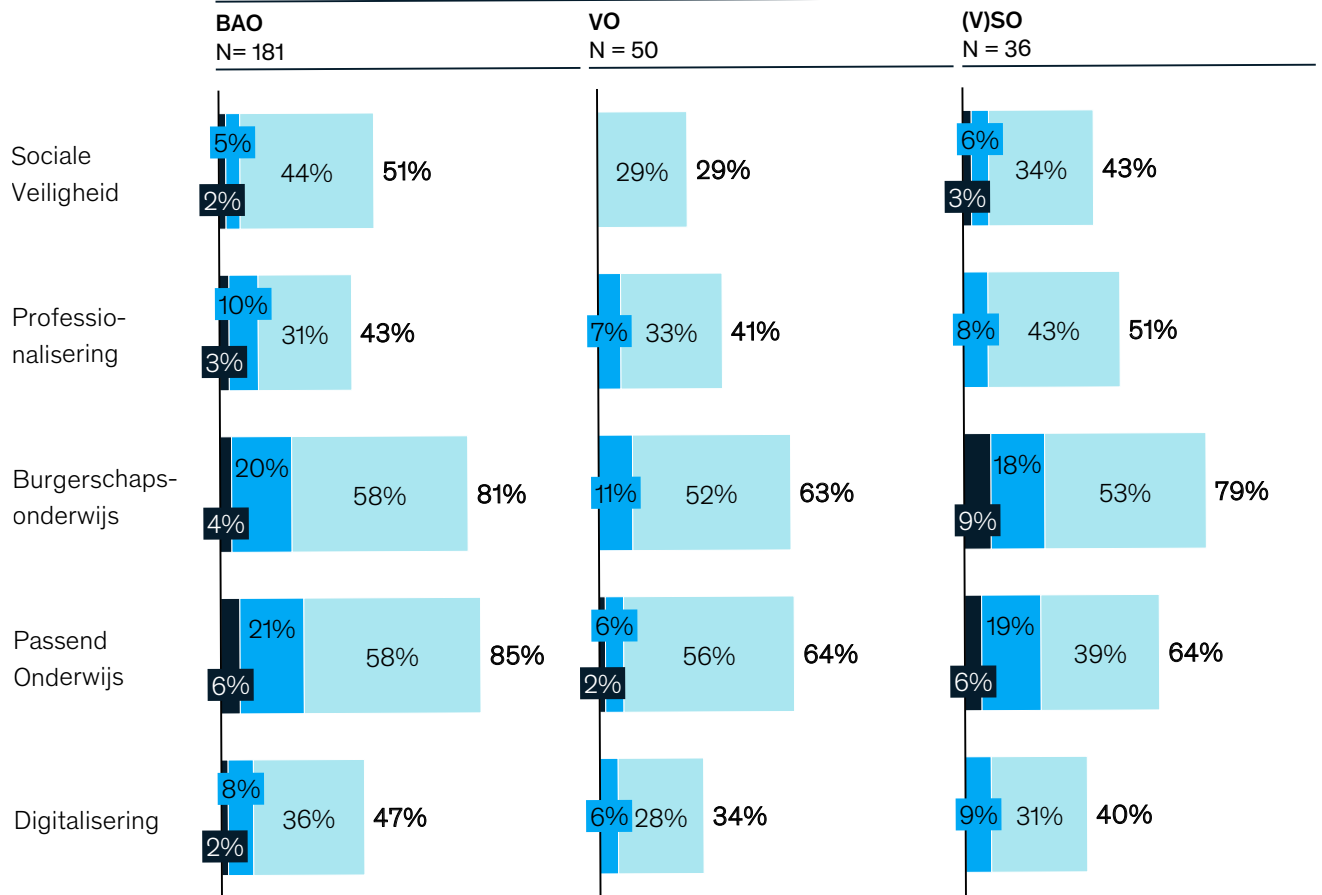
Antwoorden van directeuren op vragen over de additionele verwachtingen, onderscheiden voor BAO, VO en (V)SO

■ Sterk mee eens ■ Eens ■ Enigszins eens



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

De afspraken voor deze eis vind ik...



Bron: Antwoorden vragenlijsten t.b.v. dit onderzoek

Bijlage V - Bibliografie

- Aaronson, D., L. Barrow en W. Sander, 2007, Teachers and student achievement in the Chicago public high schools, *Journal of Labor Economics*, vol. 25(1): 95-135.
- Akgündüz, Y.E. en S. Heijnen, 2016, Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands, CPB Discussion Paper 328, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Allen, R. en S. Burgess, 2012, How should we treat under-performing schools? A regression discontinuity analysis of school inspections in England, CMPO Working Paper 12/287.
- Altrichter, H., & Kemethofer, D. (2015). Does accountability pressure through school inspections promote school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 26(1), 32–56.
- Ammermueller, A., & Pischke, J.-S. (2009). Peer Effects in European Primary Schools: Evidence from the Progress in International Reading Literacy Study. *Journal of Labor Economics*, 27(3), 315–348.
- Andersen, S.C., L.V. Beuchert, H.S. Nielsen en M.K. Thomsen, 2016, The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial, Working Paper.
- Andrews, M., Duncombe, W., & Yinger, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21(3), 245–262.
- Antecol, H., O. Eren en S. Ozbeklik, 2016, Peer Effects in Disadvantaged Primary Schools: Evidence from a Randomized Experiment, *Journal of Human Resources*, vol. 51(1): 95-132.
- Avvisati, F., M. Gurgand, N., Guyon en E., Maurin, 2013, Getting parents involved: A field experiment in deprived schools, *Review of Economic Studies*, vol. 81(1): 57-83.
- Balart, P., Oosterveen, M., & Webbink, D. (2018). Test scores, noncognitive skills and economic growth. *Economics of Education Review*, 63, 134–153.
- Barber, M., McKinsey & Company, *Deliverology: From idea to implementation*, 2011
- Barnett, W.S., 2011, Effectiveness of early educational intervention, *Science*, vol. 333(6045): 975-978.
- Barrios, Andrés, and Giulia Bovini. It's Time to Learn: Understanding the Differences in Returns to Instruction Time. No. dp1521. Centre for Economic Performance, LSE, 2017.
- Bartusek, L. (2000). IASB's Lighthouse Study: School boards and student achievement. *Iowa School Board Compass*, 5(2), 1–12.
- Bellei, C., 2009, Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile, *Economics of Education Review*, vol. 28(5): 629-640.
- Bergman, P., 2015, Parent-Child Information Frictions and Human Capital Investment: Evidence from a Field Experiment, CESifo Working Paper 539.
- Berrueta-Clement, J.R., L.J. Schweinhart, W.S. Barnett e. a., 1984, Changed Lives: The Effects of the Perry Preschool Program on Youths 15 Through Age 19, *Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation*, vol. 8, Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press.
- Béteille, T., Kalogrides, D., & Loeb, S. (2012). Stepping stones: Principal career paths and school outcomes. *Social Science Research*, 41(4), 904–919.
- Bickel, R., & Howley, C. (2000). The influence of scale on school performance: A multi-level extension of the Matthew principle. *Education Policy Analysis Archives*, 8(22), 1–32.
- Bidwell, C. E., & Kasarda, J. D. (2013). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 1–18.
- Biesta, Het prachtige risico van onderwijs, 2015
- Biesta, G, What Kind of Society Does the School Need? Redefining the Democratic Work of Education in Impatient Times, 2019

- Bifulco, R., Fletcher, J. M., Oh, S. J., & Ross, S. L. (2014). Do high school peers have persistent effects on college attainment and other life outcomes? *Labour Economics*, 29, 83–90.
- Bitler, M.P., H.W. Hoynes en T. Domina, 2014, Experimental evidence on distributional effects of Head Start, NBER Working Paper 20434.
- Black, S.E., P.J. Devereux, K.V. Løken en K.G. Salvanes, 2013, Under Pressure? The Effect of Peers on Outcomes of Young Adults, *Journal of Labor Economics*, vol. 31(1): 119-153.
- Bonesrønning, H. (2004). The determinants of parental effort in education production: Do parents respond to changes in class size? *Economics of Education Review*, 23(1), 1–9.
- Borghans, L., Meijers, H., & Ter Weel, B. (2008). The role of noncognitive skills in explaining cognitive test scores. *Economic Inquiry*, 46(1), 2–12.
- Borland, M. V, Howsen, R. M., & Trawick, M. W. (2005). An investigation of the effect of class size on student academic achievement An Investigation of the Effect of Class Size on Student Academic Achievement. *Education Economics*, 13(1), 73–83.
- Borman, G.D. en N.M. Dowling, 2006, Longitudinal achievement effects of multiyear summer school: Evidence from the Teach Baltimore randomized field trial, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 28(1): 25-48.
- Bradley, S., & Taylor, J. (1998). The Effect of School Size on Exam Performance in Secondary Schools. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60(3), 291–324.
- Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2013). Measuring the impact of effective principals. *School Leaders Matter*, 13(1), 62–69.
- Bressoux, P., F. Kramarz en C. Prost, 2009, Teachers' training, class size and students' outcomes: Learning from administrative forecasting mistakes, *The Economic Journal*, vol. 119(536): 540-561.
- Browning, M. en E. Heinesen, 2007, Class Size, Teacher Hours and Educational Attainment, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 109(2): 415-438.
- Bruggers, I., G. Driessen en M. Gesthuizen, 2014, Voor- en vroegschoolse voorzieningen, effectief of niet?, *Mens en Maatschappij*, vol. 89(2): 117-150.
- Burgess, S. (2016). Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education. *IZA Discussion Paper Series, No. 9885*.
- Burgess, S., Wilson, D., & Worth, J. (2013). A natural experiment in school accountability: The impact of school performance information on pupil progress. *Journal of Public Economics*, 1–45.
- Burns, T., & Köster, F. (2016). *Governing Education in a Complex World*.
- Card, D., & Giuliano, L. (2016). Can Tracking Raise the Test Scores of High-Ability Minority Students? *American Economic Review*, 106(10), 2783–2816.
- Carlsson, M., G.B. Dahl, B. Öckert en D.-O. Rooth, 2015, The effect of schooling on cognitive skills, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 97(3): 533-547.
- Carneiro, P. en R. Ginja, 2014, Long-term impacts of compensatory preschool on health and behavior: Evidence from Head Start, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(4): 135-173.
- Carrell, S. E., & Hoekstra, M. L. (2010). Externalities in the classroom: How children exposed to domestic violence affect everyone's kids. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 211–228.
- Carrell, S. E., Hoekstra, M. L., & Kuka, E. (2018). The Long-Run Effects of Disruptive Peers. *American Economic Review*, 108(11), 3377–3415.
- Carrell, S.E., R.L. Fullerton en J.E. West, 2009, Does Your Cohort Matter? Measuring Peer Effects in College Achievement, *Journal of Labor Economics*, vol. 27(3): 439-464.
- CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs*, 2019

- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2015). The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *American Economic Review*, 106(4), 1–88.
- Chetty, R., J.N. Friedman, N. Hilger, E. Saez, D.W. Schanzenbach en D. Yagan, 2011, How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126(4): 1593-1660.
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2011). The long-term impacts of teachers: Teacher value-added and student outcomes in adulthood (No. w17699). National Bureau of Economic Research.
- Chiang, H., 2009, How accountability pressure on failing schools affects student achievement, *Journal of Public Economics*, vol. 93: 1045-1057.
- Chingos, M. M. (2012). The impact of a universal class-size reduction policy: Evidence from Florida's statewide mandate. *Economics of Education Review*, 31(5), 543–562.
- Coelli, M., & Green, D. A. (2012). Leadership effects: School principals and student outcomes. *Economics of Education Review*, 31(1), 92–109.
- Consortium Evaluatie Passend Onderwijs, *De impact van passend onderwijs op het SO/SBAO en het VSO*, 2016
- Consortium Evaluatie Passend Onderwijs, *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs - Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*, 2018
- Cook, P.J., K. Dodge, G. Farkas, R.G. Fryer jr., J. Guryan, J. Ludwig, S. Mayer, H. Pollack en L. Steinberg, 2014, The (surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: Results from a randomized experiment in Chicago, NBER Working Paper 19862.
- Cooper, H., B. Nye, K. Charlton, J. Lindsay en S. Greathouse, 1996, The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review, *Review of Educational Research*, vol. 66(3): 227.
- Corcoran, S.P., A.E. Schwartz en M. Weinstein, 2012, Training Your Own: The Impact of New York City's Aspiring Principals Program on Student Achievement, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 34(2): 232-253.
- Costrell, R., Hanushek, E., & Loeb, S. (2008). What do cost functions tell us about the cost of an adequate education? *Peabody Journal of Education*, 83(2), 198–223.
- CPB, *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, 2019
- CPB, *Kansrijk Onderwijsbeleid*, 2016
- CPB, *Verschillen in leerresultaten basisscholen*, 2019
- CPB, *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: een inventarisatie van de voor- en nadelen*, CPB Policy Brief, 2015
- Cullen, J.B., B.A. Jacob en S. Levitt, 2006, The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries, *Econometrica*, vol. 74(5): 1191-1230.
- Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The Technology of Skill Formation Author(s): Source: T. *American Economic Review*, 97(c), 31–47.
- Currie, J., 2001, Early childhood education programs, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15(2): 213-238.
- Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K., Low, E. L., ... & Zeichner, K. (2017). Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world.
- Darling-Hammond, L., Ross, P., & Milliken, M. (2006). High School Size, Organization, and Content: What Matters for Student Success? *Brookings Papers on Education Policy*, 2006–2007(1).

- Datar, A., & Mason, B. (2008). Do reductions in class size “crowd out” parental investment in education? *Economics of Education Review*, 27(6), 712–723.
- De Geus (Oberon) & Bisschop (SEO), Licht op schaduwwonderwijs - Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwwonderwijs, 2017
- De Haan, M. (2017). The Effect of Additional Funds for Low-ability Pupils: A Non-parametric Bounds Analysis. *Economic Journal*, 127(599), 177–198.
- De Haan, M., Leuven, E., & Oosterbeek, H. (2011). Scale economies can offset the benefits of competition: Evidence from a school consolidation reform in a universal voucher system. *CEPR Discussion Papers*, (5528).
- De Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsdata: Oordelen*, 2019
- De Inspectie van het Onderwijs, *Toezicht op monitoring sociale veiligheid*, 2019
- De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Arie Slob, *Voorstel van Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Juni 2018*
- De Witte, K., & Schiltz, F. (2018). Measuring and explaining organizational effectiveness of school districts. Evidence from a robust and conditional Benefit-of-the-Doubt approach. *European Journal of Operational Research*, 267(3), 1172–1181.
- De Witte, Titl Holz & Smet, *Financing Quality Education For All: The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education*, 2019
- De Wolf, I. F., & Janssens, F. J. G. G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: An overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33(3), 379–396.
- De Wolf (2019). Gelijke kansen in het onderwijs. *Lezing NSO-CNA*
- Dee, T.S. en J. Wyckoff, 2015, Incentives, selection, and teacher performance: Evidence from IMPACT, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 34(2): 267-297.
- Delagardelle, M. L. (2008). The lighthouse inquiry: Examining the role of school board leadership in the improvement of student achievement. *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Section 191-224.
- Denny, K., & Oppedisano, V. (2013). The surprising effect of larger class sizes: Evidence using two identification strategies. *Labour Economics*, 23, 57–65.
- Departementale jaarverslagen OCW (2006 t/m 2018), IPSE Studies (2019)
- Devos F, De Vilder J. Een replica-onderzoek naar de kennis van Nederlandse spelling en grammatica bij laatstejaarsleerlingen aso en vwo. *Tijdschrift Over Taal*. 2019;57:1–9.
- Devos, G. (2008). Professionalisering van schoolbesturen: hefboomen voor een sterke bestuurskracht. In *Personeel en organisatie. Schoolleiding en begeleiding 2* (Vol. 19, pp. 1–22). Plantyn.
- Devos, G., Verhoeven, J. C., Beuselinck, I., den Broeck, H., Vandenberghe, R., Van den Broeck, H., & Vandenberghe, R. (1999). *De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement*. Garant.
- Dhuey, E., & Smith, J. (2014). How important are school principals in the production of student achievement? *Canadian Journal of Economics*, 47(2), 634–663.
- Di Liberto, A., Schivardi, F., & Sulis, G. (2015). Managerial practices and student performance. *Economic Policy*, 30(84), 683–728. Retrieved from
- Dobbie, W. en R.G. Fryer, 2014, The impact of attending a school with high-achieving peers: Evidence from the New York City exam schools, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6(3): 58-75.
- Dobbie, W., & Fryer, R. G. (2011). Getting beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 28–60.

- Driscoll, D., Halcoussis, D., & Svorny, S. (2003). School district size and student performance. *Economics of Education Review*, 22(2), 193–201.
- DUO, bewerkingen Inspectie van het onderwijs, 2016
- Dustmann, C., Puhani, P. A., & Schönberg, U. (2017). The Long-term Effects of Early Track Choice. *Economic Journal*, 127(603), 1348–1380.
- EF, *EF English Proficiency Index for Schools*, 2019
- Ehren, M. C. M., & Visscher, A. J. (2008). The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement. *British Journal of Educational Studies*, 56(2), 205–227.
- Ehren, M. C., Honingh, M., Hooge, E., & O'Hara, J. (2015). Changing school board governance in primary education through school inspections. *Educational Management Administration & Leadership*, 1–19.
- Ehren, M., Altrichter, H., McNamara, G., & O'Hara, J. (2013). Impact of school inspections on improvement of schools-describing assumptions on causal mechanisms in six European countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 25(1), 3–43.
- Ehren, M., Perryman, J., & Shackleton, N. (2015). Setting expectations for good education: How Dutch school inspections drive improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 26(2), 296–327.
- Elango, S., J.L. García, J.J. Heckman en A. Hojman, 2015, Early Childhood Education, IZA Discussion Paper 9476.
- Elk, R. van, M. van der Steeg en D. Webbink, 2013, The effects of a special program for multi-problem school dropouts on educational enrolment, employment and criminal behavior: Evidence from a field experiment, CPB Discussion Paper 241, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Falch, T., Strom, B., & Strøm, B. (2005). Teacher turnover and non-pecuniary factors. *Economics of Education Review*, 24(6), 611–631.
- Fazekas, M. (2012), "School funding formulas – Review of main characteristics", *OECD Education Working Paper*, No. 74, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)11&docLanguage=En).
- Feskens, Kuhlemeier, & Limpens, Resultaten PISA, 2015. Arnhem: CITO, 2016
- Fletcher, J., & Kim, T. (2016). The effects of changes in kindergarten entry age policies on educational achievement. *Economics of Education Review*, 50, 45–62.
- Ford, M. R., & Ihrke, D. M. (2016). Do School Board Governance Best Practices Improve District Performance? Testing the Key Work of School Boards in Wisconsin. *International Journal of Public Administration*, 34(2), 87–94.
- Foreman-Peck, J., & Foreman-Peck, L. (2006). Should schools be smaller? The size-performance relationship for Welsh schools. *Economics of Education Review*, 25(2), 157–171.
- Fredriksson, P., & Öckert, B. (2014). Life-cycle effects of age at school start. *Economic Journal*, 124(579), 977–1004.
- Fredriksson, P., Öckert, B., & Oosterbeek, H. (2013). Long-term effects of class size. *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 249–285.
- Fryer, R. G. (2014). Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 162(2), 1355–1407.
- Fryer, R.G., 2013, Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools, *Journal of Labor Economics*, vol. 31(2): 373-407.
- Fullan, M. and B. Levin (2009), "The fundamentals of whole-system reform: A case study from Canada", *Education Week*, Vol. 28/35, pp. 30-31.
- Fullan, M., C. Cutress and A. Kilcher (2005), "Eight forces for leaders of change", *Journal of Staff Development*, Vol. 26/4, pp. 54-64.

- Gaertner, H., Wurster, S., & Pant, H. A. (2014). The effect of school inspections on school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(4), 489–508.
- Garces, E., D. Thomas en J. Currie, 2002, Longer-term effects of Head Start, *American Economic Review*, vol. 92(4): 999-1012.
- Garlick, R. (2018). Academic Peer Effects with Different Group Assignment Rules: Residential Tracking versus Random Assignment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(3), 345–369.
- Garon-Carrier, Boivin, Guay, Kovas, Dionne, Lemelin, Tremblay, *Intrinsic motivation and achievement in mathematics in elementary school: A longitudinal investigation of their association*. Child Development, 87, 165–175, 2016
- Gerber, S.B. en J.D. Finn, 2001, Teacher Aides and Students' Academic Achievement, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 23(2): 123-143.
- Gerritsen, S., E. Plug en D. Webbink, 2014, Teacher quality and student achievement: Evidence from a Dutch sample of twins, CPB Discussion Paper 294, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gershenson, S., & Langbein, L. (2015). The Effect of Primary School Size on Academic Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(1 suppl), 135S-155S.
- Global teacher status index 2018, Varkey foundation, 2018
- Goldhaber, D. D., & Brewer, D. J. (2000). Does Teacher Certification Matter? High School Teacher Certification Status and Student Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), 129–145.
- Gordon, N., & Knight, B. (2008). The effects of school district consolidation on educational cost and quality. *Public Finance Review*, 36(4), 408–430.
- Goux, D., Gurgand, M., & Maurin, E. (2017). Adjusting Your Dreams? High School Plans and Dropout Behaviour. *Economic Journal*, 127(602), 1025–1046.
- Greene, J.P. en M.A. Winters, 2007, Revisiting grade retention: An evaluation of Florida's test-based promotion policy, *Education Finance and Policy*, vol. 2(4): 319-340.
- Gritz, R. M., & Theobald, N. D. (1996). The Effects of School District Spending Priorities on Length of Stay in Teaching. *Source: The Journal of Human Resources*, 31174255(3), 477–512.
- Grosskopf, S., & Moutray, C. (2000). Evaluating performance in Chicago public high schools in the wake of decentralization. *Economics of Education Review*, 20(1), 1–14.
- Grosskopf, S., Hayes, K. J., Taylor, L. L., & Weber, W. L. (2001). On the determinants of school district efficiency: Competition and monitoring. *Journal of Urban Economics*, 49(3), 453–478.
- Guyon, N., Maurin, E., & McNally, S. (2012). The Effect of Tracking Students by Ability into Different Schools: a Natural Experiment. *Journal of Human Resources*, 47(3), 684–721.
- Haeck, C., Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2014). The distributional impacts of a universal school reform on mathematical achievements: A natural experiment from Canada. *Economics of Education Review*, 41, 137–160.
- Haelermans, C., & De Witte, K. (2012). The role of innovations in secondary school performance - Evidence from a conditional efficiency model. *European Journal of Operational Research*, 223(2), 541–549.
- Haelermans, C., De Witte, K., & Blank, J. L. T. T. (2012). On the allocation of resources for secondary schools. *Economics of Education Review*, 31(5), 575–586.
- Haelermans, Carla: Digital Tools in Education. On Usage, Effects and the Role of the Teacher, SNS, 2017
- Hanushek, and Wößmann, *Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries*, The Economic Journal 116.510, C63-C76, 2006
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2010). How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries? *NBER Working Paper Series*, w16515.

- Hanushek, E., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212–232.
- Hanushek, E.A., M. Piopiunik en S. Wiederhold, 2014, The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance, CESifo Working Paper 5120.
- Harris, D.N. en T.R. Sass, 2011, Teacher training, teacher quality and student achievement, *Journal of Public Economics*, vol. 95(7): 798-812.
- Havnes, T. en M. Mogstad, 2015, Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, vol. 127: 100-114.
- Heckman, J. J., & Rubinstein, Y. (2001). The importance of Noncognitive Skills: Lessons from GED Testing Program. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 91(2), 145–149.
- Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev en A. Yavitz, 2010, The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*, vol. 94(1-2): 114-128.
- Heers, M., Van Klaveren, C., Groot, W., & van den Brink, H. M. (2014). The impact of community schools on student dropout in pre-vocational education. *Economics of Education Review*, 41, 105–119.
- Heinesen, E. (2005). School district size and student educational attainment: Evidence from Denmark. *Economics of Education Review*, 24(6), 677–689.
- Hendricks, M. D. (2015). Towards an optimal teacher salary schedule: Designing base salary to attract and retain effective teachers. *Economics of Education Review*, 47, 143–167.
- Hester Radstake, *Onderwijskwaliteit in de praktijk*, 2019
- Hill, A. J. (2017). The positive influence of female college students on their male peers. *Labour Economics*, 44, 151–160.
- Hoekstra, M., Mouganie, P., & Wang, Y. (2018). Peer Quality and the Academic Benefits to Attending Better Schools. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 841–884.
- Hoeven, van der, Schmidt, Sijbers, Silfhout, van, Woldhuis, & Leeuwen, van, *Leerplankundige analyse PISA 2015. Enschede: SLO, 2017*
- Honig, M.I. (2003), “Building policy from practice: District central office administrators’ roles and capacity for implementing collaborative education policy”, *Educational Administration Quarterly*, Vol. 39/3, pp. 292-338.
- Hooge, E.H. and M. Honigh (2014), “Are school boards aware of the educational quality of their schools?”, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 42/4S, pp. 139-154.
- Horn, D., Keller, T., & Róbert, P. (2016). Early tracking and competition – A recipe for major inequalities in Hungary. In *Models of Secondary Education and Social Inequality: An International Comparison* (pp. 129–149).
- Hoxby, C. M. (2000). The Effect of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Population Variation. *Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1239–1285.
- Humlum, M. K., & Smith, N. (2015). Long-term effects of school size on students’ outcomes. *Economics of Education Review*, 45, 28–43.
- Humlum, M. K., & Smith, N. (2015). The impact of school size and school consolidations on quality and equity in education. In *EENEE Analytical Report* (Vol. 24).
- Hussain, I., 2015, Subjective Performance Evaluation in the Public Sector: Evidence from School Inspections, *Journal of Human Resources*, vol. 50(1): 189-221.
- Ikeda, M. en E. García, 2014, Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2013/1.
- Imazeki, J. (2008). Assessing the costs of adequacy in California public schools: A cost function approach. *Education Finance and Policy*, 3(1), 90–118.

- Ingersoll, R. en M. Strong, 2011, The Impact of Induction and Mentoring Programs from Beginning Teachers: A Critical Review of the Research, *Review of Education Research*, vol. 81(2): 201-233.
- Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs* voor het schooljaar 2017/2018
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs, 2017*
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op voorschoolse educatie en het primair onderwijs, 2017*
- Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het Onderwijs 2019*
- Inspectie van het Onderwijs, *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs, 2018*
- Inspectie van het onderwijs. *Onderzoekskader 2017*
- Inspectierapport 'Financiële staat van het onderwijs', 2017
- Inspectierapport *Zicht op de besteding van de middelen voor het passend onderwijs, 2018*
- IPSE Studies, 2017
- Jackson, C. K. (2016). the Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes : *The Quarterly Journal of Economics*, (September), 157–218.
- Jackson, C. K. (2018). What Do Test Scores Miss? The Importance of Teacher Effects on Non-Test Score Outcomes. *Journal of Political Economy*, 126(5), 2072–2107.
- Jackson, C. K., & Makarin, A. (2016). *Can Online Off-The-Shelf Lessons Improve Student Outcomes? Evidence from A Field Experiment*. 10(3), 226–254.
- Jackson, C.K. en E. Brugmann, 2009, Teaching Students and Teaching Each Other: The Importance of Peer Learning for Teachers, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1(4): 85-108.
- Jacob, B.A. en L. Lefgren, 2004, Remedial education and student achievement: a regression discontinuity analysis, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86(1): 226-44.
- Jacob, B.A., 2005, Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago Public Schools, *Journal of Public Economics*, vol. 89: 761-796.
- Jacobson, S. L., Johnson, L., Ylimaki, R., & Giles, C. (2005). Successful leadership in challenging US schools: Enabling principles, enabling schools. *Journal of Educational Administration*, 43(6), 607–618.
- Jakubowski, *Institutional tracking and achievement growth: Exploring difference-in-differences approach to PIRLS, TIMSS, and PISA data, Quality and inequality of education*, Springer, Dordrecht, 41-81, 2010
- James, Witten, Hastie, & Tibshirani, *An introduction to statistical learning* (112, 18), New York: springer, 2013
- Jepsen, C., & Rivkin, S. (2009). Class Size Reduction and Student Achievement: The Potential Tradeoff between Teacher Quality and Class Size. *Journal of Human Resources*, 44(1), 223–250.
- Joint Research Centre (2017). *Digital Education Policies in Europe and Beyond*.
- Jones, J. T., Toma, E. F., & Zimmer, R. W. (2008). School attendance and district and school size. *Economics of Education Review*, 27(2), 140–148.
- Jones, K. L., & Tymms, P. B. (2014). Ofsted's role in promoting school improvement: the mechanisms of the school inspection system in England. *Oxford Review of Education*, 40(3), 315–330.
- Joyce, T., Crockett, S., Jaeger, D. A., Altindag, O., & O'Connell, S. D. (2015). Does classroom time matter? *Economics of Education Review*, 46, 64–77.
- Kane, T.J., J.E. Rockoff en D.O. Staiger, 2008, What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City, *Economics of Education Review*, vol. 27(6): 615-631.

- Karssen, M., I. van der Veen, A. Veen, M. van Daalen en J. Roeleveld, 2013, Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen, Rapport 894, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kemptoner, D., H. Jürges en S. Reinhold, 2011, Changes in compulsory schooling and the causal effect of education on health: Evidence from Germany, *Journal of Health Economics*, vol. 30(2): 340-354.
- Kerr, S.P., T. Pekkarinen en R. Uusitalo, 2013, School Tracking and Development of Cognitive Skills, *Journal of Labor Economics*, vol. 31(3): 577-602.
- Kim, J.S., 2006, Effects of a Voluntary Summer Reading Intervention on Reading Achievement: Results From a Randomized Field Trial, *Educational Evaluation And Policy Analysis*, vol. 28(4): 335-355.
- Klerks, M. (2012). The effect of school inspections: a systematic review. *School Improvement*, 1–33. Retrieved from
- Koedel, C., Mihaly, K., & Rockoff, J. E. (2015). Value-added modeling: A review. *Economics of Education Review*, 47, 180–195.
- Koning, P., & Van der Wiel, K. (2013). Ranking the Schools : How School Quality Information Affects School Choice in the Netherlands. *Journal of the European Economic Association*, 11(2), 466–493.
- Kraft, M. A., & Blazar, D. L. (2013). Improving Teacher Practice: Experimental Evidence on Individualized Teacher Coaching. *Society for Research on Educational Effectiveness*.
- Kraft, M. A., & Papay, J. P. (2014). Can professional environments in schools promote teacher development? Explaining heterogeneity in returns to teaching experience. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(4), 476–500.
- Kraft, M.A. en T. Rogers, 2015, The underutilized potential of teacher-to-parent communication: Evidence from a field experiment, *Economics of Education Review*, vol. 47: 49-63.
- Kristoffersen, J. H. G., Krægpøth, M. V., Nielsen, H. S., & Simonsen, M. (2015). Disruptive school peers and student outcomes. *Economics of Education Review*, 45, 1–13.
- Krueger, A. B., & Whitmore, D. M. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from project star. *Economic Journal*, 111(468), 1–28.
- Kuziemko, I. (2006). Using shocks to school enrollment to estimate the effect of school size on student achievement. *Economics of Education Review*, 25(1), 63–75.
- Lavy, V. en A. Schlosser, 2005, Targeted Remedial Education for Underperforming Teenagers: Costs and Benefits, *Journal of Labor Economics*, vol. 23(4): 839-874.
- Lavy, V., Paserman, M. D., & Schlosser, A. (2012). Inside the Black of Box of Ability Peer Effects : Evidence from Variation in High and Low Achievers in the Classroom. *Economic Journal*, 122(3), 208–237.
- Leach, J., Payne, A. A., & Chan, S. (2010). The effects of school board consolidation and financing on student performance. *Economics of Education Review*, 29(6), 1034–1046.
- Leckie, G., & Goldstein, H. (2017). The evolution of school league tables in England 1992-2016: 'Contextual value-added', 'expected progress' and 'progress 8'. *British Educational Research Journal*, 43(2), 193–212.
- Lefgren, L., & Sims, D. (2012). Using Subject Test Scores Efficiently to Predict Teacher Value-Added. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 34(1), 109–121.
- Leigh, A. en C. Ryan, 2008, Estimating returns to education using different natural experiment techniques, *Economics of Education Review*, vol. 27(2): 149-160.
- Leithwood, K., & Jantzi, D. (2007). Review of Empirical Evidence about School Size Effects. *Review of Educational Research*, 79(1), 464–490.

- Leuven, E., H. Oosterbeek en M. Rønning, 2008, Quasi-Experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110(4): 663-693.
- Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek en D. Webbink, 2007, The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89(4): 721-736.
- Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek en D. Webbink, 2010, Expanding schooling opportunities for 4-year-olds, *Economics of Education Review*, vol. 29(3): 319-328.
- Levin, H. M. (2012). More than just test scores. *Prospects*, 42(3), 269–284.
- Lewis, W. C., & Chakraborty, K. (1996). Scale Economies in Public Education. *Regional Analysis & Policy*, 26(1), 23–35.
- Loveless, T., & Hess, F. M. (2007). Introduction: What Do We Know about School Size and Class Size. *Brookings Papers on Education Policy*, 2006(1), 1–14.
- Lu, F., & Anderson, M. L. (2015). Peer Effects in Microenvironments: The Benefits of Homogeneous Classroom Groups. *Journal of Labor Economics*, 33(1), 91–122.
- Ludwig, J. en D.L. Miller, 2007, Does Head Start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122(1): 159- 208.
- Luginbuhl, R., D. Webbink en I.F. de Wolf, 2009, Do School Inspections Improve Primary School Performance?, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 31(3): 221-237.
- Luppino, M. (2015). Peer turnover and student achievement: Implications for classroom assignment policy. *Economics of Education Review*, 46, 98–111.
- Luyten, H., Hendriks, M., & Scheerens, J. (2014). *School size effects revisited: a qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education*. (H. Luyten, Ed.).
- Manacorda, M., 2012, The cost of grade retention, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 94(2): 596-606.
- Mariano, L.T. en P. Martorell, 2013, The academic effects of summer instruction and retention in New York City, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 35(1): 96-117.
- Matsudaira, J.D., 2008, Mandatory summer school and student achievement, *Journal of Econometrics*, vol. 142(2): 829-850.
- McKinsey & Company, *How the world's best-performing school systems come out on top, 2007*
- McKinsey & Company, *How the world's most improved school systems keep getting better, 2010*
- McKinsey & Company, *How to improve student educational outcomes – New insights from data analytics, 2010*
- McKinsey & Company, *Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen, 2012*
- McKinsey & Company, *How artificial intelligence will impact K-12 teachers, 2020*
- McMullen, S.C. en K.E. Rouse, 2012, The Impact of Year-Round Schooling on Academic Achievement: Evidence from Mandatory School Calendar Conversions, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4(4): 230-252.
- Meelissen, *Twintig jaar TIMSS. Ontwikkelingen in leerlingprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015*, Enschede: Universiteit Twente, 2016
- Merkies, A. H. Q. . (2000). Economics of scale and school consolidation in Dutch Primary School Industry. In *Public provision and performance: Contributions from efficiency and productivity measurement* (pp. 191–218).
- Meyer, T., & Thomsen, S. L. (2014). New Evidence on the Effects of the Shortened School Duration in Germany: An Evaluation of Post-School Education Decisions. *Mimeo*.
- Miller, A. (2013). Principal turnover and student achievement. *Economics of Education Review*, 36, 60–72.

- Ministerie van OCW, *Kamerbrief – Betreft: Digitalisering in het primair en voortgezet onderwijs*, 21 Maart 2019
- Ministerie van OCW, *Kamerbrief met reactie op het burgerschapsonderzoek iccs*. 27/11/2017.
- Mullainathan, Sendhil, and Jann Spiess, *Machine learning: an applied econometric approach*, *Journal of Economic Perspectives* 31.2, 87-106, 2017
- Munniksma, Dijkstra, van der Veen, Ledoux, van de Werfhorst, ten Dam, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs Nederland in vergelijkend perspectief (ICCS)*, 2016
- Muralidharan, K. en V. Sundararaman, 2010, The Impact of Diagnostic Feedback to Teachers on Student Learning: Experimental Evidence from India, *The Economic Journal*, vol. 120(546): 187-203.
- Murphy, R., & Weinhardt, F. (2018). Top of the Class: The Importance of Ordinal Rank. *NBER Working Paper Series*, w24958.
- National Center on Education and the Economy (2016). Singapore: Teacher and Principal Quality (<http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/singapore-overview-2/singapore-teacher-and-principal-quality/>)
- Ni, Y., Sun, M., & Rorrer, A. (2015). Principal Turnover. *Educational Administration Quarterly*, 51(3), 409–437.
- Nusche, D. (2015). School education in the Flemish Community of Belgium. In *OECD reviews of school resources: Flemish community of Belgium 2015*.
- Nusche, D. et al. (2014), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris,
- Nye, B., S. Konstantopoulos en L.V. Hedges, 2004, How large are teacher effects?, *Educational evaluation and policy analysis*, vol. 26(3): 237-257.
- OESO, *Education at a glance*, 2019
- OESO, *Effective teacher policies: insights from PISA*, 2018
- OESO, *Making sense of early tracking in the Netherlands*, 2016
- OESO, *PISA Database*
- Onderwijs in Cijfers (2019)
- Onderwijs in Cijfers, *Leerlingen die in 2014/15 een wo diploma (ba, ma of doctoraal) behaald hebben*, 2019
- Onderwijsraad, *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*, 2018
- Onderwijsraad, *Een krachtige rol voor schoolleiders*, 2018
- Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, 2014
- Ong, C. H. (2015). Challenges and Processes in School Turnaround A Singapore Secondary School Principal's Perspective. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 186, 169–173.
- Oreopoulos, P., 2007, Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling, *Journal of Public Economics*, vol. 91(11-12): 2213-2229.
- Oreopoulos, P., 2009, Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws, In: Gruber, 2009, *The Problems of Disadvantaged Youth: An Economic Perspective*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ost, B., 2014, How Do Teachers Improve? The Relative Importance of Specific and General Human Capital, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6(2): 127-151.
- Overheid.nl – Wettenbank, *Regeling Prestatiebox vo*, 2019
- Papay, J.P. en M.A. Kraft, 2015, Productivity returns to experience in the teacher labor market:

Methodological challenges and new evidence on long-term career improvement, *Journal of Public Economics*, vol. 130: 105-119.

Papay, J.P., E.S. Taylor, J.H. Tyler en M. Laski, 2016, Learning Job Skills from Colleagues at Work: Evidence from a Field Experiment Using Teacher Performance Data, NBER Working Paper 21986.

Papay, J.P., R.J. Murnane en J.B. Willett, 2010, The consequences of high school exit examinations for low-performing urban students: Evidence from Massachusetts, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 32(1): 5-23.

Parinduri, R.A., 2014, Do children spend too much time in schools? Evidence from a longer school year in Indonesia, *Economics of Education Review*, vol. 41: 89-104.

Patrinos, H. A. (2011). Private education provision and public finance: the Netherlands. *Education Economics*, 5292(January), 1–23.

Piopiunik, M., 2014, The effects of early tracking on student performance: Evidence from a school reform in Bavaria, *Economics of Education Review*, vol. 42: 12-33.

Pischke, J.-S., 2007, The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years, *The Economic Journal*, vol. 117(523): 1216-1242.

Poorthuis, Schuitema and Van Zwieten, Van faalervaring naar leerervaring: *Zijn reacties van leerlingen op lage cijfers te beïnvloeden?*, 2015

Pop-Eleches, C. en M. Urquiola, 2013, Going to a Better School: Effects and Behavioral Responses, *American Economic Review*, vol. 103(4): 1289-1324.

PO-Raad, *cao PO 2006, cao PO 2018-2019*

Qompas, *Populariteit van schoolvakken*, 2019

Rapport CentERdata 'De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel PO, VO en MBO (2018)

Ray, A. (2006). School value added measures in England. A paper for the OECD Project on the Development of Value-Added Models in Education Systems. *Department for Education and Skills*, (October).

Ree, J. de, K. Muralidharan, M.P. Pradhan en F.H. Rogers, 2015, Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia, NBER Working Paper 21806.

Rijksoverheid.nl, *Bekwaamheid van leraren*, 2019

Rijksoverheid.nl, *Dashboard bestuursakkoord PO, 2019*

Rijksoverheid.nl, *Resultaten PISA 2018 in vogelvlucht, 2020*.

Robinson, V.M.J., C.A. Lloyd en K.J. Rowe, 2008, The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types, *Educational Administration Quarterly*, vol. 44(5): 635-674.

Rockoff, J. (2009). Field Experiments in Class Size from the Early Twentieth Century. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 211–230.

Rockoff, J. E. (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: *Evidence from Panel Data*. 94(2), 247–252.

Rockoff, J. en L.J. Turner, 2010, Short-Run Impacts of Accountability on School Quality, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2(4): 119-147.

Rodríguez-Planas, N., 2012, Longer-term impacts of mentoring, educational services, and learning incentives: Evidence from a randomized trial in the United States, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4(4): 121-139.

Rosenthal, L. (2004). Do school inspections improve school quality? Ofsted inspections and

- school examination results in the UK. *Economics of Education Review*, 23(2), 143–151.
- Rothstein, J. (2010). Teacher quality in educational production: Tracking, decay, and student achievement. *Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 175–214.
- Rothstein, J. M. (2006). Good Principals or Good Peers ? Parental Valuation of School Characteristics, Tiebout Equilibrium, and the Incentive Effects of Competition among Jurisdictions. *American Economic Review*, 96(4), 1333–1350.
- Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G., & Bajaj, A. (2011). The role of school board social capital in district governance: Effects on financial and academic outcomes. *Leadership and Policy in Schools*, 10(1), 1-42.
- Sacerdote, B. (2014). Experimental and Quasi-Experimental Analysis of Peer Effects: Two Steps Forward? *Annual Review of Economics*, 6(1), 253–272.
- Sass, T. R., Semykina, A., & Harris, D. N. (2014). Value-added models and the measurement of teacher productivity. *Economics of Education Review*, 38, 9–23.
- Schechter, C. and Q. Mowafaq (2013), “From illusion to reality: Schools as learning organizations”, *International Journal of Educational Management*, Vol. 27/5, pp. 505-516.
- Schiltz, F., & De Witte, K. (2017). Estimating scale economies and the optimal size of school districts: A flexible form approach. *British Educational Research Journal*, 43(6), 1048–1067.
- Schiltz, F. Sestito, Agasisti & De Witte, *The added value of more accurate predictions for school rankings*. *Economics of Education Review*, 67, 207-215, 2018
- School & Veiligheid Stichting, het anti-pestprotocol, 2019
- Schutz, G., West, M. R., & Wossmann, L. (2007). School accountability, autonomy, choice, and the equity of student achievement: International evidence from PISA 2003.
- Schwartz, E. A., Stiefel, L., & Wiswall, M. (2013). Do small schools improve performance in large, urban districts? Causal evidence from New York City. *Journal of Urban Economics*, 77, 27–40.
- Senge, P. et al. (2012), *Schools That Learn*, Crown Business, New York.
- SEO-rapport *Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector* (2017)
- Shaw, I., Newton, D. P. D., Aitkin, M., & Darnell, R. (2003). Do OFSTED inspections of secondary schools make a difference to GCSE results? *British Educational Research Journal*, 29(1), 63–75.
- Shaw, K. en E.P. Lazear, 2008, Tenure and output, *Labour Economics*, vol. 15(4): 704-723.
- Slegers, P., Bergen, T., & Giesbers, J. (1994). The Policy-making Capacity of Schools: Results of a Dutch Study. *Educational Management and Administration*, 22(3), 147–159.
- Smet, M., & Nonneman, W. (1998). Economies of scale and scope in Flemish secondary schools. *Applied Economics*, 6846(9), 1251–1258.
- Stacy, B., Guarino, C., & Wooldridge, J. (2018). Does the precision and stability of value-added estimates of teacher performance depend on the types of students they serve? *Economics of Education Review*, 64(March 2018), 50–74.
- Staiger, D.O. en J.E. Rockoff, 2010, Searching for effective teachers with imperfect information, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24(3): 97-117.
- Steele A. | Jenkins, A., F. | Vignole., Steele, F., Vignoles, A., & Jenkins, A. (2007). The effect of school resources on pupil attainment: a multilevel simultaneous equation modelling approach. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A, Statistics in Society.*, 170(3), 801–824.
- Stiefel, L., Berne, R., Iatarola, P., & Fruchter, N. (2000). High School Size: Effects on Budgets and Performance in New York City. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(1), 27–39.
- Taylor, E., 2014, Spending more of the school day in math class: Evidence from a regression

- discontinuity in middle school, *Journal of Public Economics*, vol. 117: 162-181.
- Taylor, E.S. en J.H. Tyler, 2012, The effect of evaluation on teacher performance, *American Economic Review*, vol. 102(7): 3628-3651.
- The Economist, *What other countries can learn from Singapore's schools: Rigorous teaching methods and excellent teachers keep the island-state top of the class*, 2018
- Todd, P. E., & Wolpin, K. I. (2003). On the Specification and Estimation of the Production Function for Cognitive Achievement. *Economic Journal*, 113(485), 2-33.
- Unnever, J. D., Kerckhoff, A. C., & Robinson, T. J. (2000). District variations in educational resources and student outcomes. *Economics of Education Review*, 19(3), 245-259.
- Van der Molen, Schouwstra, Feskens & van Onna, *Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens*. CITO, Arnhem (2019)
- Vanhoof, J., & Faddar, J. (2014). Schoolbesturen en hun beleidsvoering. *Impuls*, 121-135.
- Vanhoof, J., Deneire, A., & Van Petegem, P. (2012). *Waar zit beleidsvoerend vermogen in (ver) scholen?* Plantyn.
- Vardardottir, A., 2013, Peer effects and academic achievement: A regression discontinuity approach, *Economics of Education Review*, vol. 36: 108-121.
- Varian, *Big data: New tricks for econometrics*, *Journal of Economic Perspectives* 28.2, 3-28, 2014;
- Vignoles, A. (2016). What is the economic value of literacy and numeracy? *IZA World of Labor*, (229).
- Voion.nl, Loopbaan & professionalisering - Professionaliseren in school, 2019
- VO-Raad & Ministerie van OCW, Actualisatie sectorakkoord VO, 2019
- VO-Raad, *cao VO 2006, cao VO 2018 / 2019*
- Wang, L. C., 2014, All work and no play? The effects of ability sorting on students' non-school inputs, time use, and grade anxiety, *Economics of Education Review*, vol. 44: 29-41.
- Waters, J. T., & Marzano, R. J. (2006). School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement. *Journal of Leadership in the Education Sector*, 7(10), 23-38.
- West, M.R. en P.E. Peterson, 2006, The Efficacy of Choice Threats Within School Accountability Systems: Results from Legislatively Induced Experiments, *The Economic Journal*, vol. 116(510): 46-62.
- Winter, H., Struiksmma, N., & Hollander, M. (2015). De selectiviteit, efficiency en effectiviteit van het risicogerichte toezicht op grond van de WOT. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen / Pro Facto.
- Winters, M. A., Dixon, B. L., & Greene, J. P. (2012). Observed characteristics and teacher quality: Impacts of sample selection on a value added model. *Economics of Education Review*, 31(1), 19-32.
- Wiswall, M., 2013, The dynamics of teacher quality, *Journal of Public Economics*, vol. 100: 61-78.
- Woessmann, L. (2016). The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement. *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), 3-32.
- World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Geneva: World Economic Forum.
- Zvoch, K. en J.J. Stevens, 2013, Summer school effects in a randomized field trial, *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 28(1): 24-32.

McKinsey & Company

April 2020

Copyright © McKinsey & Company

Alle rechten voorbehouden

Beeld cover: Getty Images

Beeld binnenwerk: Hollandse Hoogte, Getty Images

www.mckinsey.com