

Samenvatting

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

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

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

Onderwijsopbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs

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

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

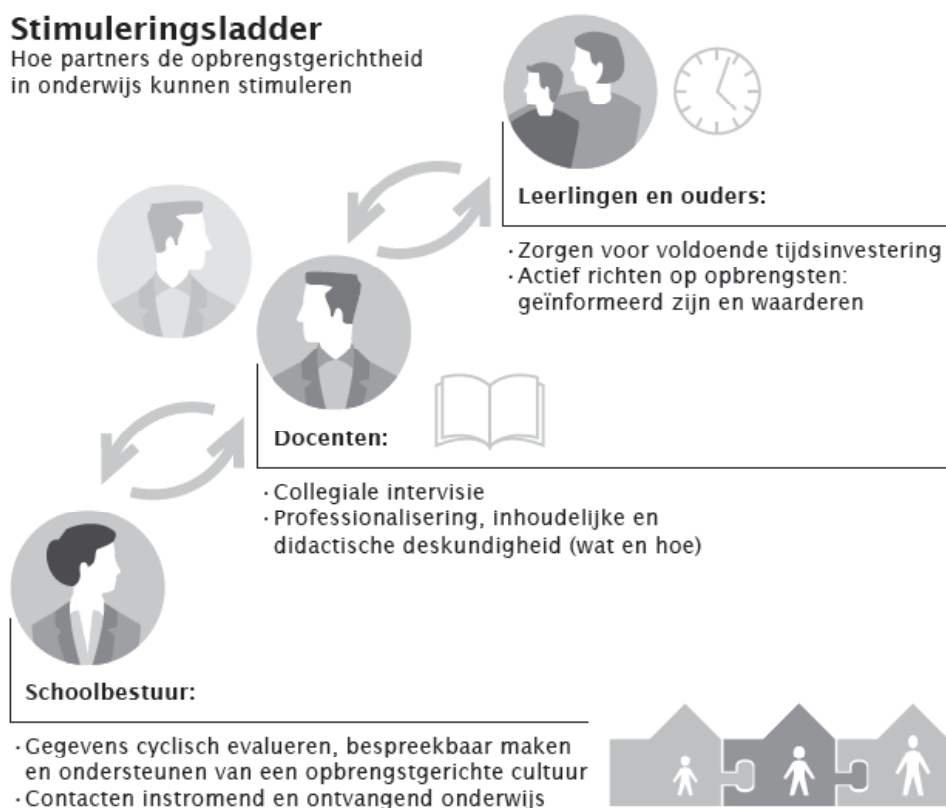
Opbrengstgericht werken is een zaak van de school, leraren, ouders en leerlingen

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

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

Stimuleringsladder waarbij partijen elkaar versterken in opbrengstgerichtheid

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



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

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

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

Onderscheid 'wat' en 'hoe' minder scherp: handhaaf ook procesvoorschriften

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

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

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

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

Soberheid eisen van regelstellers

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

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