

Advies

Geregelde ruimte



Geregelde ruimte

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Geregelde ruimte, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap..

Nr. 20120019/1009, februari 2012

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2012.

ISBN 978-946121-024-1

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

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

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20120019/1009

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 16 februari 2012

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Geregelde ruimte*

Mevrouw de Minister,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Geregelde ruimte* aan. In dit advies beschouwt de raad de diverse actieplannen die het kabinet het afgelopen jaar heeft uitgebracht op hoofdlijnen van beleid op de langere termijn. De raad ondersteunt de ambities van het kabinet om de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Hij doet in het advies enkele aanbevelingen om een goede balans te houden tussen centrale normstelling en de noodzakelijke variëteit in het stelsel.

De overheid heeft een sterke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Daarom is het van belang dat de overheid duidelijke normen stelt op cruciale gebieden. Daarmee begrenst zij de ruimte voor scholen. Bij het bepalen van de grenzen moet de overheid terughoudend omgaan met haar rol. Het onderwijsveld kan vervolgens binnen deze 'geregelde ruimte' haar verantwoordelijkheid nemen. Hier ligt dus een belangrijke opdracht voor het onderwijsveld zelf.

Ook adviseert de raad om op transparante wijze na te gaan wat de consequenties van voorgenomen beleidsbeslissingen zijn voor de hele onderwijskolom en voor aanpalende sectoren (bijvoorbeeld jeugdzorg). Eveneens dient duidelijk te zijn hoe deze beleidsbeslissingen passen binnen een langetermijnvisie op onderwijs. Een belangrijk onderdeel hiervan is zicht te krijgen op de verwachte maatschappelijke opbrengsten en de kosten, op de korte en lange termijn. De raad adviseert om een toets te ontwikkelen gebaseerd op het bestaande beleidsanalytisch instrumentarium. De resultaten van deze beleidstoets kunnen ook dienen om de democratische controle door het parlement te versterken.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan het realiseren van duurzame kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Beleidsvoornemens vragen om beschouwing op afstand	8
1.1 Onderwijskwaliteit hoog op de agenda	8
1.2 Nadruk op verbetering prestaties en opbrengstgericht werken	9
1.3 Vraag: wat is nodig voor duurzame kwaliteitsverbetering?	10
2 Uitgangspunten voor onderwijsbeleid	13
2.1 Onderwijs heeft een brede taak	13
2.2 Onderwijs is een investering met een hoog maatschappelijk rendement	15
2.3 Laat variëteit toe en vraag om verantwoording	16
2.4 Internationaal perspectief: kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels	18
2.5 De actieplannen beschouwd	20
2.6 Drie vraagstukken door de sectoren heen vragen om balans	22
3 Ruimte voor variëteit in onderwijs	23
3.1 Normen stellen en variëteit waarborgen	23
3.2 Drie aanbevelingen voor onderwijsbeleid gericht op duurzame kwaliteitsverbetering	25
4 Zet in op een investeringsperspectief voor de lange termijn	27
4.1 Onderwijsbeleid vraagt om langetermijnperspectief	27
4.2 Focus op meetbare prestaties kan ongewenste neveneffecten hebben	28
4.3 Ook financiële middelen in onderwijs bezien op brede effecten	29
4.4 Onderwijs(neven)effecten vooraf beter in beeld brengen en ervan leren	31
5 Stel betekenisvolle normen vast op cruciale gebieden	35
5.1 Normen moeten betekenisvol zijn	35
5.2 Noodzakelijke normen vastleggen en daarbuiten vrijheid geven	37
5.3 Implementatie vraagt om aandacht	40
6 Laat ruimte voor en ontwikkel professionaliteit	42
6.1 De betekenis van professionaliteit voor het onderwijs	42
6.2 Professionele ruimte geven binnen kaders	43
6.3 Leervermogen van de onderwijssector versterken	45
6.4 Onderwijssector verantwoordelijk	46
Afkortingen	49
Literatuur	50
Geraadpleegde deskundigen	55

Bijlagen

Bijlage 1: Hoofdpunten van de verschillende actieplannen	57
Bijlage 2: Reacties van belanghebbenden op de actieplannen	61
Bijlage 3: Kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels volgens de OESO	67
Bijlage 4: Kenmerken van zichzelf verbeterende onderwijsstelsels volgens McKinsey	69

Samenvatting

Een goede balans tussen normstelling ten behoeve van kwaliteitsverhoging en de noodzakelijke variëteit in het stelsel acht de raad van groot belang voor het Nederlandse onderwijs. De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Scholen hebben echter de ruimte nodig om zich aan lokale omstandigheden aan te passen. Alleen zo kunnen zij ook toekomstige ontwikkelingen het hoofd bieden. Om normstelling maar ook variëteit te waarborgen, doet de raad drie aanbevelingen ter versterking van de kernfunctie van het onderwijs: het overdragen van de cultuur aan de nieuwe generatie.

Aanbeveling 1: zet in op een investeringsperspectief voor de lange termijn

Beleidsbeslissingen dienen te vallen binnen een langetermijnperspectief op onderwijs. Dit langetermijnperspectief omvat een visie op de doelen van onderwijs in brede zin. Bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen is van belang consistent en consequent na te gaan in hoeverre ze bijdragen aan individuele en maatschappelijke opbrengsten en wat te verwachten effecten (positief en negatief) zijn door de hele onderwijskolom heen. Een belangrijk onderdeel hiervan is zicht te krijgen op de verwachte kosten van beleid, op de korte en lange termijn. De raad adviseert om een beleidstoets te ontwikkelen gebaseerd op het bestaande beleidsanalytisch instrumentarium. Een dergelijke beleidstoets kan helpen blinde vlekken te ontdekken en onbedoelde neveneffecten te voorkomen. Dit kan behulpzaam zijn bij de verdere uitwerking van beleid. Daarnaast kunnen resultaten van deze beleidstoets ook dienen om de democratische controle door het parlement te versterken.

Aanbeveling 2: stel betekenisvolle normen vast op cruciale gebieden

De overheid moet op cruciale gebieden normen stellen om de kwaliteit van het onderwijs te versterken en deze normen ook handhaven. De raad denkt daarbij aan normen op de gebieden van vakinhouden, prestaties, examinering en bevoegdheidseisen aan leerkrachten. Deze normen moeten betekenisvol en haalbaar zijn voor degenen die ermee moeten werken. Daarom is het van belang om te investeren in een gemeenschappelijk verhaal over de waarde van die normen. De raad pleit tegelijkertijd voor een grotere terughoudendheid ten aanzien van centrale regelgeving die door uniformering de variëteit in het stelsel onder druk zet.

Aanbeveling 3: laat ruimte voor en stel eisen aan professionaliteit

De voorgaande aanbevelingen doen een beroep op de professionaliteit binnen de onderwijssector. De raad vindt dat leraren en schoolleiders in het onderwijs in staat moeten worden gesteld om een grote mate van verantwoordelijkheid te dragen binnen een geregelde ruimte. Deze geregelde ruimte geeft scholen een kader voor hun handelen. Hierbinnen kunnen instellingen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de weg daar naartoe. Versterking van de professionaliteit van onderwijspersoneel is daarvoor een belangrijke sleutel. De raad wijst erop dat het afleggen van verantwoording integraal deel uitmaakt van professionaliteit. Voor onderwijsinstellingen betekent dit dat zij zich naar hun maatschappelijke omgeving verantwoorden over de geleverde inspanningen en gerealiseerde onderwijsopbrengsten, gerelateerd aan zowel het kader van de overheid als ook de eigen visie op onderwijskwaliteit.

Onderwijskwaliteit staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Er is consensus dat onderwijs van hoge kwaliteit van onschatbare waarde is voor individu en samenleving. Om Nederland in de toekomst een speler van wereldformaat te laten zijn, heeft het kabinet zijn beleidsvoornemens voor de verschillende onderwijssectoren in actieplannen neergelegd. De Onderwijsraad beschouwt in dit advies deze actieplannen in samenhang.

1

Beleidsvoornemens vragen om beschouwing op afstand

1.1 Onderwijskwaliteit hoog op de agenda

De kwaliteit van het onderwijs staat de afgelopen jaren volop in de belangstelling, zowel in het politieke als in het maatschappelijke debat. Uit nationale en internationale onderwijsonderzoeken blijkt dat leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs goed presteren, Nederland doet mee in de internationale subtop.¹ Wel zijn er zorgen over de ontwikkelingen van de prestatiescores op de terreinen van lezen, wiskunde en natuurwetenschappen.² Sinds het begin van de PISA-metingen (Programme for International Student Assessment) in 2000 is de vooruitgang in gemiddelde scores van Nederland laag in vergelijking met andere landen. Nederland hoort tot het slechtste kwart OESO-landen (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in termen van de ontwikkeling in de gemiddelde scores. Positief is dat Nederland een relatief gering aantal zeer laag presterende leerlingen heeft. De beste leerlingen blijven echter achter bij vergelijkbare groepen buitenlandse leerlingen en scores internationaal gezien hooguit gemiddeld.³

Daarnaast zijn er vragen rondom de professionaliteit van de leraren. Het gemiddelde opleidingsniveau van leraren daalt in Nederland.⁴ Was voorheen zo'n 40% van de docenten academisch opgeleid, op dit moment heeft slechts één op de zes leraren een universitaire opleiding genoten.⁵ Aangezien er meer hoogopgeleiden het onderwijs uitstromen dan er instromen, gaat die daling nog steeds door. Intussen stijgt het opleidingspeil van de Nederlandse bevolking als geheel. Een groeiend aantal landen eist van leraren een opleiding op masterniveau. Dat is bijvoorbeeld het geval in goed presterende landen als Finland, Zuid-Korea en Singapore, en ook Frankrijk heeft met ingang van het schooljaar 2010-2011 een masteropleiding voor nieuwe docenten verplicht gesteld.

1 Gille, Loijens, Noijons & Zwitser, 2010.

2 Steeg, Vermeer & Lanser, 2011.

3 Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010a; Inspectie van het Onderwijs, 2011; Steeg, Vermeer & Lanser, 2011.

4 Vogels & Bronneman-Helmers, 2006; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011e.

5 6% van de leraren in het primair onderwijs heeft een master; in het voortgezet onderwijs is dat 26%, in het middelbaar beroepsonderwijs 13% en in het hoger beroepsonderwijs 60%. Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011e.

Onderwijs wordt gezien als belangrijk voor de kenniseconomie vanwege de investering in menselijk kapitaal en daarmee in de versterking van het concurrentievermogen, de productiviteitsontwikkeling en de economische groei. In Europees verband (in de Europa 2020 strategie) zijn hiervoor afspraken gemaakt.⁶ Deze houden onder meer in het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters, het verhogen van het aandeel hogeropgeleiden, het verlagen van het aantal leerlingen met lage vaardigheden op de gebieden van lezen, wiskunde en natuurkunde, het verhogen van het aantal vier- en vijfjarigen in de vroegschoolse educatie en het verhogen van het aantal volwassenen dat deelneemt aan activiteiten in het kader van een leven lang leren.

Onderwijs draagt tevens bij aan de sociale kwaliteit van de samenleving. Leren samen te leven is een belangrijk opvoedingsdoel. Ook de school heeft hierin een taak.⁷ In het huidige politieke en maatschappelijke debat wordt het belang hiervan nog steeds genoemd. De vraag hoe de bijdrage van scholen aan het bevorderen van sociale samenhang kan worden verbeterd, krijgt echter relatief weinig aandacht. De waarde van onderwijs voor de persoonlijke ontwikkeling van individuen wordt in het beleid minder onderstreept dan voorheen.⁸

1.2

Nadruk op verbetering prestaties en opbrengstgericht werken

De Europese doelstellingen voor de bevordering van de kenniseconomie komen terug in de actieplannen voor de verschillende onderwijssectoren van het kabinet. Daarin wordt uiteengezet hoe de bewindslieden in de komende periode de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs willen verbeteren. Voor het hoger onderwijs zijn de beleidsvoornemens neergelegd in de strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap. De nadruk in de actieplannen ligt op het verbeteren van de prestaties van leerlingen en studenten en daarnaast op opbrengstgericht werken (om tot betere prestaties te komen), op excellente leerlingen (en het verbeteren van hun prestaties), op een ambitieuze leercultuur, en op de waardering van vakmanschap en de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs als geheel. Ook de kwaliteit en professionaliteit van de leraar en de schoolleider speelt in de plannen een belangrijke rol.⁹

Er is wel een verschil tussen de actieplannen voor het primair en voortgezet onderwijs enerzijds en de actieplannen voor het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en leraren anderzijds. In de eerstgenoemde plannen staan vooral de algemene thema's presteren en opbrengstgericht werken centraal, terwijl de laatstgenoemde plannen meer eigen thema's bevatten. Hoewel er ook in het middelbaar beroepsonderwijs sprake is van een hernieuwde aandacht voor het taal- en rekenonderwijs en bijbehorende examens, gaat het actieplan met name over het verbeteren van het middelbaar beroepsonderwijs als sector en de herwaardering van het beroepsonderwijs als aantrekkelijke tegenhanger voor het algemeen vormend onderwijs. Ook het thema differentiatie en profilering is een duidelijk sectorspecifiek thema. In het actieplan leraren is er aandacht voor de scholing in opbrengstgericht werken, maar ligt de nadruk vooral op het professionaliseren van de beroepsgroep (en het onderwijs) en de investeringen die daarmee gemoeid zijn: de initiële lerarenopleiding, de bij- en opscholing en het registreren daarvan, hrm-beleid (human resources management) dat is gericht op de ontwik-

6 Europese Commissie, z.j..

7 Onderwijsraad, 2007a.

8 Onderwijsraad, 2011e.

9 Zie voor een samenvatting van de hoofdpunten van de verschillende actieplannen bijlage 1.

keling van de professionaliteit, enzovoort. In de strategische agenda hoger onderwijs neemt differentiatie en profilering een centrale plaats in.

De in de actieplannen neergelegde ambities zijn ten dele uitgewerkt in bestuursakkoorden met de sectororganisaties. Voor het primair en het voortgezet onderwijs is daarin afgesproken dat een deel van het geld via de zogenoemde prestatiebox in de lumpsum terecht komt. In ruil voor afspraken over door de sector te behalen prestatiedoelstellingen krijgen scholen de ruimte om deze middelen naar eigen inzicht te besteden. Wel stelt elke school eigen, aan de doelen van de sector gerelateerde streefdoelen op en verantwoordt zich hierover via het jaarverslag. Voor het primair onderwijs gaat het om een bedrag van 130 miljoen euro in 2013 oplopend tot 150 miljoen in 2015 en voor het voortgezet onderwijs om 110 miljoen euro in 2012 tot 133 miljoen in 2015. In een midterm review in 2013 wordt gezien of individuele scholen en de sector op koers zijn en of financiering op dezelfde wijze wordt gecontinueerd. Het met de MBO Raad gesloten bestuursakkoord richt zich op de professionalisering van het personeel voor de periode 2011 tot en met 2015.

Voor het hoger onderwijs zijn met de koepels hoofdlijnenakkoorden afgesloten, die in prestatieafspraken met de individuele instellingen verder worden gespecificeerd. Hierin zal de missie en de visie van elke instelling een belangrijke rol spelen, maar ligt daarnaast ook een sterke nadruk op kwantificeerbare prestaties. Rondom de indicatoren voor studiesucces en kwaliteit – in de hoofdlijnenakkoorden bijvoorbeeld geoperationaliseerd als aantallen studenten in excellentietrajecten en doorstroomcijfers – is sprake van een voorwaardelijke financiering.

1.3 **Vraag: wat is nodig voor duurzame kwaliteitsverbetering?**

Over het algemeen delen vertegenwoordigers uit de onderwijspraktijk (sectororganisaties, vakbonden, leerlingen- en studentenorganisaties) de mening dat de kwaliteit van het onderwijs beter kan en dat het belangrijk is dat er meer aandacht komt voor de basisvaardigheden taal en rekenen. Een cruciale factor in verbetering van het onderwijs is volgens alle betrokkenen de kwaliteit van de leraar. In hun reacties op de actieplannen onderschrijven zij deze doelstellingen van de actieplannen. Tegelijkertijd ervaren zij een cumulatie van maatregelen, een hoge tijdsdruk en soms een ingreep in de autonomie van de school.¹⁰ De VO-raad noemt in zijn reactie op het actieplan bijvoorbeeld maatregelen op de gebieden van bekwaamheidsprofielen, beroepsregister, scholing en prestatieafspraken.¹¹ Ten slotte wordt een intersectorale aanpak gemist.

Uit een enquête onder onderwijsmedewerkers in het primair onderwijs blijkt dat bijna driekwart (72%) de ambities van de minister ondersteunt om de prestaties van leerlingen te verhogen.¹² Wel missen zij (60%) ook aandachtsgebieden: individuele aandacht voor de leerling, persoonlijke ontwikkeling en vorming, financiering en minder extra administratieve taken voor leerkrachten worden veel genoemd. Een e-mailbevraging door de Onderwijsraad van scholen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs leverde soortgelijke resultaten.¹³

¹⁰ Zie de samenvatting van de reacties van belangenorganisaties in bijlage 2.

¹¹ VO-raad, 2011a; VO-raad, 2011b.

¹² Bulsink, 2011.

¹³ De resultaten hiervan zijn beschreven in het advies *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs*.

De combinatie van de roep om hogere leeropbrengsten en bezuinigingen baart veel betrokkenen zorgen.¹⁴ Zijn de gewenste kwaliteitseisen nog wel haalbaar als daar een beperkte hoeveelheid middelen tegenover staat en een lerarentekort dreigt? Het huidige kabinet voert een bezuiniging door van 18 miljard euro, verdeeld over de verschillende beleidsterreinen. Ondanks het gedeelde belang dat wordt gehecht aan onderwijs, wordt ook hier op onderdelen bezuinigd en is het geld voor investeringen afkomstig van dezelfde onderwijsbegroting (ombuigingen).¹⁵ Ook bezuinigingen bij andere begrotingen hebben hun weerslag in het onderwijs. Zo worden op de begroting van Binnenlandse Zaken de lerarensalarissen niet geïndexeerd. Tegelijkertijd is er in de cao afgesproken dat het loon van docenten wel stijgt. Scholen zijn er dus aan gehouden de afgesproken salarisverhogingen toch te betalen. De AOb (Algemene Onderwijsbond) becijfert dat dit tot een tekort van zo'n 500 miljoen euro leidt voor het basis- en voortgezet onderwijs.¹⁶ Ook bezuinigingen bij de gemeenten treffen (in)direct het onderwijs (huisvesting, jeugdzorg).

De Onderwijsraad heeft over de verschillende actieplannen van het kabinet geadviseerd. Hij ondersteunt de beleidsambities gericht op het verhogen van de onderwijskwaliteit en betere leerprestaties. De raad heeft in die adviezen steeds aandacht besteed aan het belang van de doorstroomrelevante vakken (Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde) voor alle leerlingen. Daarnaast is er in het funderend onderwijs ook voldoende aandacht nodig voor vakken als biologie, geschiedenis, cultuureducatie, natuurwetenschappen en aardrijkskunde, die de raad evenzeer beschouwt als belangrijke gebieden waarvan leerlingen kennis moeten opdoen. In het beroepsonderwijs vraagt de onmisbare relatie met de beroepspraktijk om specifieke kennis en vaardigheden. Ook de inzet op de creativiteit en het zelfstandig denkvermogen van leerlingen en studenten acht de raad van groot belang. De raad ziet grote meerwaarde in opbrengstgericht werken, met de inzet van toetsing als diagnostisch element. Daarvoor is hoog gekwalificeerd onderwijspersoneel nodig, dat kan beschikken over professionele ruimte, met de verplichting tot voortdurende professionalisering die daarbij hoort.

In de Tweede Kamer is over de verschillende actieplannen gedebatteerd, en de Kamer heeft in grote lijnen met de plannen ingestemd. In dit advies beschouwt de raad de betekenis van de actieplannen voor het onderwijsbeleid over de sectoren heen en met een langere tijdshorizon.

De vraag die de raad centraal stelt in het voorliggende advies is: *In hoeverre leidt het huidige beleid zoals dat is neergelegd in de actieplannen tot duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs?*

De Onderwijsraad gaat daarbij na wat de stand van de kennis is over zowel de inhoud als de sturing van ons onderwijsbestel. In zijn beschouwing neemt hij mee wat de kenmerken zijn van goed presterende onderwijsstelsels. De ambities van de actieplannen ziet de raad in het licht van de bijdrage van onderwijs aan de ontwikkeling van individuen en aan de samenleving als geheel - de economisch en maatschappelijke effecten van onderwijs. Waar de raad refereert aan het belang van de Nederlandse kenniseconomie vat hij het begrip kenniseconomie breed op als de innovatieve kracht van de samenleving. Leerlingen en studenten zullen in toekomst moeten kunnen bijdragen aan een snel veranderende maatschappij die veel vraagt van hun aanpassingsvermogen en creativiteit.

¹⁴ Steenvoorden, Dekker & Houwelingen, 2011.

¹⁵ *Begrotingsbeleid*, 2010 (bijlage bij regeerakkoord CDA-VVD).

¹⁶ Algemene Onderwijsbond, 2010.

De raad concentreert zich in dit advies in eerste instantie op het funderend onderwijs. Daar neemt hij ook het middelbaar beroepsonderwijs in mee, aangezien deze sector deels leerlingen tot de startkwalificatie opleidt.

De aanbevelingen die de raad in dit advies doet, richten zich in eerste instantie op de betrokken bewindslieden. Het advies doet echter óók een beroep op de onderwijssector om zelf te laten zien hoe zij duurzame kwaliteitsverbetering realiseren. Dit is bovenal een zaak van professionals in de scholen, daarbij gesteund en gefaciliteerd door de overheid.

Totstandkoming van het advies

Dit advies bouwt voort op de adviezen die de Onderwijsraad heeft gegeven in het kader van de actieplannen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Er is een literatuurstudie verricht waarin onder andere internationale macrostudies, meta-analyses en reviews zijn betrokken om een overzicht te verkrijgen van cruciale factoren voor succesvol onderwijs. Daarnaast zijn expertpanels georganiseerd met wetenschappers en onderwijsadviseurs uit verschillende disciplines.

Tevens maakt het advies gebruik van de bevestigingen van scholen en docenten die de raad heeft georganiseerd in het kader van zijn adviezen over de verschillende actieplannen van het kabinet. Daarnaast heeft de raad een analyse gemaakt van de reacties op het regeerakkoord en de diverse actieplannen van de bij het onderwijs betrokken organisaties (sectororganisaties, vakbonden, leerlingen- en studentenorganisaties). Zie hiervoor ook bijlage 2.

Dit hoofdstuk bespreekt de uitgangspunten van de raad voor onderwijsbeleid gericht op duurzame kwaliteitsverbetering. Op basis van de beschikbare kennis over zowel de inhoud als de sturing en organisatie van onderwijs geeft de raad zijn visie op goed onderwijs. Vervolgens geeft dit hoofdstuk een overzicht van kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels. Ten slotte beschouwt de raad het onderwijsbeleid van het kabinet in het licht van zijn uitgangspunten.

2 Uitgangspunten voor onderwijsbeleid

2.1 Onderwijs heeft een brede taak

In de literatuur worden drie hoofdfuncties van onderwijs genoemd: kwalificatie, selectie/allocation en socialisatie.¹⁷ De kwalificatiefunctie slaat daarbij op de voorbereiding van leerlingen op het latere maatschappelijke leven, selectie geeft aan dat onderwijs leerlingen plaatst in verschillende opleidingen en beroepssectoren aansluitend bij hun voorkeuren en capaciteiten, en socialisatie houdt in de overdracht en ontwikkeling van waarden en normen, gebruiken en gedragingen aan nieuwe generaties als basis voor sociale cohesie. De mate waarin de samenleving belang hecht aan deze functies van onderwijs kan in de tijd verschuiven. Dit komt tot uitdrukking in de accenten die gelegd worden in beleid en wetgeving, waarin de drie functies vertaald worden in te realiseren doelen van onderwijs.

Het primair onderwijs heeft volgens de WPO (Wet op het primair onderwijs) tot taak zich te richten “op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit en op het verwerven van noodzakelijke kennis en sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden” (artikel 8 WPO). Ook gaat het onderwijs er (a) mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is het (b) mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en is het erop gericht dat (c) leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Het doel hiervan is mede de grondslag te leggen voor het aansluitend voortgezet onderwijs (artikel 2 WPO). De WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) benadrukt voor alle onderwijssectoren (vwo, havo en vmbo) de (inhoudelijke) aansluiting op het vervolgonderwijs, evenals de algemene vorming van leerlingen. Sommige taken en curriculumonderdelen van het voortgezet onderwijs worden apart benoemd, zoals het bestrijden van taalachterstand (artikel 6c), onderwijs in lichamelijke opvoeding (artikel 6d) en de maatschappelijke stage (artikel 6f). In het middelbaar beroepsonderwijs is sprake van een drievoudige kwalificatie: een beroepskwalificatie, een doorstroomkwalificatie en een leer- en burgerschapskwalificatie. Deze kwalificaties zijn vastgelegd in de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs), met als doel een eenzijdige gerichtheid op het bedrijfsleven, het (vervolg)onderwijs of de maatschappij te voorkomen.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Peschar & Wesseling, 2001; Oers, 2007; Droogleevers Fortuijn, 2003.

De Onderwijsraad hecht waarde aan de verschillende doelen die de samenleving met onderwijs nastreeft, zowel op het gebied van kwalificatie en selectie als op het gebied van socialisatie. De overheid heeft de taak om op deze gebieden de kwaliteit van het onderwijs te bewaken, al dan niet in de vorm van vaststelling van het te bereiken niveau.¹⁸

Welke kennis en vaardigheden moeten leerlingen verwerven?

Om in het latere maatschappelijke leven te kunnen functioneren, is het van belang dat leerlingen de benodigde kennis en vaardigheden in de doorstroomrelevante vakken zoals Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde op voldoende niveau beheersen.¹⁹ Deze kennis en vaardigheden zijn essentieel voor het succes van leerlingen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Ze bieden een belangrijke basis die voorwaardelijk is voor het leren van andere vakinhouden. Daarnaast hebben leerlingen kennis nodig van bijvoorbeeld aardrijkskunde, geschiedenis, natuur/biologie en cultuurvakken. Sommige leerlingen zullen hun verdere studie in een van deze vakgebieden vervolgen. Voor alle leerlingen zijn deze vakken van waarde om de wereld om hen heen te kunnen begrijpen. In deze vakken verwerven leerlingen niet alleen kennis, maar leren ze ook kritisch na te denken over onze maatschappij.

Naast inhoudelijke vakkennis zijn tevens leer- en denkvaardigheden (cognitieve en metacognitieve vaardigheden) van belang. (Meta)cognitieve vaardigheden hebben een grote invloed op de leerresultaten van leerlingen. Leerlingen die hun eigen cognitieve processen kunnen plannen, monitoren, diagnosticeren en sturen, halen hogere leerprestaties dan leerlingen die dat niet kunnen.²⁰ Daarnaast dragen deze vaardigheden bij aan een succesvol verloop van de vervolloopbaan en een leven lang leren.

Onder de noemer 'advanced skills' of '21st century skills' noemen diverse auteurs combinaties van kennis, vaardigheden en houdingen die van belang zijn voor het functioneren van individuen in de samenleving en op arbeidsmarkt van de toekomst. Bij burgers en werknemers wordt een steeds groter beroep gedaan op 'samenwerken', 'communiceren', 'ict-geletterdheid', 'culturele competenties', 'creativiteit', 'kritisch denken', 'probleem oplossen'.²¹ In alle onderwijstypen moet aan het verwerven van deze competenties dan ook aandacht worden besteed.²²

Ten slotte is het belangrijk dat leerlingen (leren) beschikken over motivatie, concentratievermogen en zelfvertrouwen.²³ Dit is niet alleen nodig voor het opdoen van vakkennis en vakvaardigheden, maar ook voor het verwerven van leer- en denkstrategieën en 'advanced skills'. Daarbij is er een complexe wederzijdse beïnvloeding tussen onderwijsprestaties en de ontwikkeling van deze eigenschappen.

Onderwijs draagt normen en waarden over

Vanuit een langetermijnperspectief op het belang van goed onderwijs voor individuen en de samenleving als geheel, is een breed scala aan opbrengsten van belang. Naast succes in de schoolloopbaan en op de arbeidsmarkt gaat het daarbij om zaken als persoonlijke ontplooiing, gezond en veilig gedrag, weerbaarheid, de ontwikkeling van normen en waarden en

¹⁸ Onderwijsraad, 2007b.

¹⁹ Onderwijsraad, 2011c.

²⁰ Hattie, Biggs & Purdie, 1996; Hattie, 2009; Flippo & Caverly, 2000; Zimmerman & Schunk, 2001; Nota, Soresi & Zimmerman, 2004; Ozuru, Dempsey & McNamara, 2009; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010b.

²¹ Voogt & Roblin, 2010.

²² Zie ook: Onderwijsraad, 2011b.

²³ Brunello & Schlotter, 2011; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2011.

burgerschapzin.²⁴ Netjes e.a. spreken in dit verband van non-cognitieve uitkomsten van het onderwijs.²⁵

Het doel van onderwijs om leerlingen voor te bereiden op de maatschappij is naar de mening van de raad niet beperkt tot 'aanpassing van leerlingen aan de bestaande orde'. Ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren. Op deze wijze kunnen zij zorg dragen voor de vitaliteit van de samenleving.²⁶

In het onderwijsverslag over het schooljaar 2009-2010 geeft de Inspectie van het Onderwijs aan dat het nu nog beperkt mogelijk is om opbrengsten op dit terrein te beoordelen.²⁷ Dit doet echter niets af aan de opdracht aan het onderwijs om zowel een bijdrage te leveren aan maatschappelijke integratie en het bewerkstelligen van sociale cohesie als aan de persoonsvorming (identiteitsontwikkeling) van leerlingen.

2.2 Onderwijs is een investering met een hoog maatschappelijk rendement

De kwaliteit van het onderwijs weerspiegelt zich in de kwaliteit van het leven van individuen en van de samenleving. Investerings in onderwijs hebben dan ook een hoog maatschappelijk rendement.

Zowel financiële als niet-financiële effecten

Een hoger opleidingsniveau draagt zowel bij aan economische groei en welvaart als aan welzijn. Verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau met een jaar verhoogt bijvoorbeeld de economische productie met naar schatting 8%.²⁸ Ook de bijbehorende individuele economische baten van onderwijs zijn aanzienlijk: schattingen van het rendement van een extra jaar onderwijs variëren van 5 tot 15% extra inkomen over de gehele beroepsloopbaan.²⁹

Naast een hoog financieel rendement heeft onderwijs ook tal van baten die niet direct in geld zijn uit te drukken, zoals een betere gezondheid en een kleinere kans om werkloos te worden.³⁰ Onderwijs draagt bovendien bij aan burgerschap, zowel in de vorm van meer kennis over politiek en maatschappij als in de vorm van maatschappelijk betrokken gedrag. Ook vermindert onderwijs het risico op deviant gedrag zoals deelname aan criminele activiteiten. Onderzoek van Oreopoulos en Salvanes laat zien dat het niet-financiële rendement van onderwijs wellicht groter is dan wordt gedacht.³¹ Zij wijzen erop dat de manier waarop veel onderzoek naar baten van onderwijs op dit moment plaatsvindt, omwille van de beschikbaarheid van data met name gericht is op kwantitatieve effecten, waardoor kwalitatieve effecten veelal buiten beschouwing blijven.

De prestaties van het onderwijs zijn dus te relateren aan een breed scala van effecten. Opbrengstindicatoren van het onderwijs richten zich echter meestal op goed meetbare effec-

24 Borghans, Velden, Büchner, Coenen & Meng, 2007; Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito, 2010.

25 Netjes, Werfhorst, Karsten & Bol, 2011.

26 Onderwijsraad, 2011e; Oers, 2007; Veugelers, 2011.

27 Inspectie van het Onderwijs, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2011.

28 Minne, Steeg & Webbink, 2007.

29 Minne, Steeg & Webbink, 2007.

30 Oreopoulos & Salvanes, 2011; Dickson & Harmon, 2011; Kippersluis & Doorslear, 2011.

31 In de reviewstudies van Dickson & Harmon (2011) en van Oreopoulos & Salvanes (2011) is gekeken naar onderzoeken die corrigeren van zelfselectie om na te kunnen gaan dat ook sprake is van causale effecten.

ten zoals Cito-scores op taal en rekenen. Minder goed meetbare zaken zoals burgerschapsvorming en de ontwikkeling van non-cognitieve vaardigheden ('advanced skills') blijven daarbij vaak buiten beschouwing, terwijl deze zaken door de arbeidsmarkt juist steeds belangrijker worden geacht.³² Door de nadruk op kortetermijneffecten blijven bovendien de uiteindelijke opbrengsten van onderwijs uit beeld: het functioneren van geschoolde mensen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij als geheel.

Het gaat bij het formuleren van onderwijsbeleid samenvattend om de opbrengsten van onderwijs in brede zin. Zowel de directe leeropbrengsten voor individuen (output) als het maatschappelijk en economisch rendement (outcome) zijn van belang.³³ Het is aannemelijk dat de directe opbrengsten een positief effect hebben op het rendement van onderwijs op de langere termijn.

2.3 Laet variëteit toe en vraag om verantwoording

Tegengestelde ontwikkelingen leiden tot spanningen in beleid

In het Nederlandse bestel hebben van oudsher meerdere partijen invloed op het onderwijs: Rijk, gemeente, school/instillingsbestuur en diverse belangenvertegenwoordigers (bijvoorbeeld ouders en sectororganisaties). Deze verdeling van invloed over verschillende spelers is niet alleen een empirisch feit, maar vloeit ook voort uit een bewuste keuze. Deze keuze sluit aan bij de horizontale traditie die we in Nederland kennen.³⁴ Daarnaast past deze keuze goed bij de huidige samenleving. Boutellier laat zien dat de netwerksamenleving zich kenmerkt door complexe problemen zonder eenduidige oplossingsrichtingen waarover uiteenlopende partijen hun stem laten horen en waarbij niemand een monopolie heeft.³⁵ Sturing (governance) is daarmee bovenal een kwestie van het organiseren van afstemming.

In haar analyse van twintig jaar onderwijsbeleid geeft Bronneman-Helmers aan dat de sinds de jaren negentig van de vorige eeuw ingezette decentralisatie tot twee feitelijk tegengestelde ontwikkelingen heeft geleid.³⁶ In bestuurlijk opzicht is er meer ruimte voor scholen en schoolbesturen gekomen (autonomie). In onderwijsinhoudelijk opzicht is diezelfde ruimte echter fors ingeperkt door wet- en regelgeving op het terrein van prestaties en centrale toetsing en examinering, die direct raakt aan de inrichting van het onderwijsproces in de scholen. Ook het toezicht op individuele scholen is aangescherpt. Deze tegengestelde ontwikkeling leidt tot een spanning tussen legitimiteit (draagvlak) en effectiviteit van beleid. Daarnaast is er sprake van een sterke verkaveling van het beleid in sectoren. Het uiterst complexe karakter van het onderwijsbestel als object van besturing met een toenemend aantal beleidsactoren (bijvoorbeeld de brancheorganisaties) vraagt volgens Bronneman juist om intersectoraal beleid.³⁷

Centrale sturing moet kwaliteit waarborgen, maar kan variëteit en eigen verantwoordelijkheid ontmoedigen

De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Centrale sturing moet ervoor zorgen dat de kwaliteit, toegankelijkheid

32 Onderwijsraad, 2011b.

33 Elk, Lanser & Veldhuizen, 2011; Centraal Planbureau, 2009.

34 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006.

35 Boutellier, 2011; Frissen, 2004; Duivenboden, Hout, Montfort & Vermaas, 2009.

36 Bronneman-Helmers, 2011.

37 Leune, 2007.

en doelmatigheid van het onderwijs gewaarborgd zijn. Hoewel centrale sturing kan worden toegepast om tot een controleerbare en overzichtelijke orde te komen, kan door te veel rationalisering en standaardisering diversiteit en eigenheid verloren gaan.³⁸ Juist voor scholen is het belangrijk dat er ruimte is voor diversiteit. Zij functioneren in lokale samenwerkingsverbanden en netwerken en hebben te maken met vele partijen met wisselende behoeften en verwachtingen. Om hierop in te kunnen spelen moeten scholen flexibel zijn. Hierbij speelt het vraagstuk van contingentie een rol: er is niet één enkele factor die doorslaggevend is voor het bepalen van wat een goede manier van organiseren is.³⁹ Het onderwijs is daarnaast in hoge mate mensenwerk. Scholen zijn systemen met 'zwakke koppelingen' en daarmee in zekere zin op een losse manier georganiseerd.⁴⁰ In dergelijke organisaties zijn de verschillende aspecten van de organisatie (zoals het onderwijsleerproces, het personeelsbeleid, het kwaliteitsbeleid) niet per definitie met elkaar in lijn.⁴¹ Het is daarmee vrijwel onmogelijk om op landelijk niveau op een deterministische manier vast te leggen wat er in welke situatie zou moeten gebeuren.

Conflicterende eisen en lokale omstandigheden

"Zwakke koppeling [...] stimuleert opportunistische aanpassing aan plaatselijke omstandigheden, en ze maakt een gelijktijdige aanpassing mogelijk aan conflicterende eisen. [...] Bovendien is het zo dat wanneer afzonderlijke afdelingen zich aanpassen aan verstoringen uit de omgeving, de rest van het systeem met meer stabiliteit kan functioneren. Als het lokale units ten slotte wordt mogelijk gemaakt om zich aan te passen aan lokale omstandigheden zonder dat daarvoor veranderingen in het grotere systeem nodig zijn, verlaagt dat de coördinatiekosten voor het systeem als geheel."

Bron: Weick, 1982.

Centrale regelgeving kan bovendien tot gevolg hebben dat wanneer de regel niet werkt, de regel niet wordt afgeschaft, maar aangevuld met een aantal amenderende en corrigerende regels. Een voorbeeld hiervan is het nader uitsplitsen van beleidsmaatregelen voor verschillende doelgroepen, zoals specifieke regels voor kleine scholen of scholen in bepaalde gebieden. Het stelsel van regels wordt op deze manier steeds dichter (beleidsaccumulatie⁴²). Het gevolg daarvan is dat de regels eigenlijk ook niet goed kunnen worden nageleefd en er steeds meer controle op beleidsuitvoering nodig is. Door de ontstane bestuurlijke drukte⁴³ raken mensen en organisaties bovendien verstrikt in het web en voelen zich gedemotiveerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.⁴⁴

De overheid heeft in de optiek van de Onderwijsraad een belangrijke rol in het bewaken van de variëteit van het onderwijsstelsel. In het algemeen zal de overheid recht moeten en willen doen aan het zelfregulerende vermogen van de sector. Scholen moeten hun eigen keuzes kunnen blijven maken over de te hanteren bestuurs- en rechtsvormen, de inrichting van het onderwijsleerproces en de relaties die ze aangaan met buitenschoolse partijen.⁴⁵ De raad acht bestuurlijke variëteit én de daarmee samenhangende keuzevrijheid een belangrijke voorwaar-

³⁸ Scott, 1999; Frissen, 2007.

³⁹ Mintzberg, 1979.

⁴⁰ Weick, 1976.

⁴¹ Waslander, 2011.

⁴² Veld, 1989.

⁴³ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (olv Frank de Grave), 2005.

⁴⁴ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003.

⁴⁵ Zie onder andere Onderwijsraad, 2002b; Onderwijsraad, 2006a; Onderwijsraad, 2006b; Onderwijsraad, 2008a.

de voor goed onderwijs. Aan de andere kant heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Daarmee is de autonomie van schoolbesturen weliswaar een belangrijk uitgangspunt, maar tegelijkertijd ook begrensd.

2.4 Internationaal perspectief: kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels

In internationale vergelijkende onderwijsonderzoeken worden inhoudelijke en sturingskenmerken van het onderwijs vaak in verband gebracht met de onderwijsprestaties van leerlingen (en landen). Er wordt dan gekeken naar toetsscores van leerlingen op internationaal vergelijkende testen zoals PISA (taalvaardigheid, rekenen/wiskunde en science – voortgezet onderwijs), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study: leesvaardigheid – basisonderwijs) en TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study: rekenvaardigheid en science – basisonderwijs) en naar de kenmerken die goed (en minder goed) scorende landen gemeen hebben. Het doel van dergelijke studies is om handvatten te bieden waarmee landen kunnen sturen op de verbetering van hun eigen onderwijs door middel van zinvolle beleidsinterventies.

Het vergelijken van het onderwijs en de opbrengsten van onderwijs in verschillende landen is echter niet eenvoudig, omdat er tussen de landen grote verschillen bestaan. Zo gaan landen verschillend om met het moment waarop leerlingen terechtkomen in de onderwijssoort die aansluit bij hun eigen niveau (vroeg of late selectie), hebben niet alle landen centrale (landelijke) toetsen en examens, is het gevraagde opleidingsniveau van docenten niet overal even hoog en is het toezicht op het onderwijs niet in alle landen op dezelfde manier geregeld. Geen onderwijssysteem is gelijk, want in elk land werken de verschillende kenmerken van het systeem op een andere manier op elkaar in. Dat heeft ook te maken met de waarden die gelden in een land en die historisch zo ontwikkeld zijn (via ouders, leerlingen, leraren, politici en anderen). Onderwijssystemen veranderen mee als de geldende waarden veranderen.⁴⁶ Het gaat dan bijvoorbeeld over de methodiek van rekenonderwijs of het gewenste scholingsniveau van leraren. Door in onderzoek de kenmerken van stelsels te standaardiseren, wordt het makkelijker om de opbrengsten te vergelijken. Desondanks is door de verschillen tussen onderwijsstelsels de aanpak van het ene land niet zomaar toe te passen in een ander land. Bij een vergelijking van onderwijsopbrengsten tussen landen lijkt het met name zinvol om te kijken naar landen die veel overeenkomsten hebben in hun onderwijsstelsels.⁴⁷ Maar ook dan blijft het cruciaal om op zoek te gaan naar methodes om binnen het eigen onderwijssysteem te onderzoeken op welke wijze een effectiviteitsverhoging het beste gerealiseerd kan worden.

Cruciale kenmerken

De OESO heeft toetsgegevens in verband gebracht met andere door haar verzamelde gegevens over onderwijssystemen.⁴⁸ Ook Mourshed e.a. (McKinsey & Company) hebben op basis van deze dataset en interviews met sleutelfiguren uit het onderwijsbeleid een analyse gemaakt

⁴⁶ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010a.

⁴⁷ Onderwijsraad, 2009a.

⁴⁸ De gegevens over de onderwijssystemen betreffen de leerstandaarden en het examensysteem dat wordt gehanteerd, de manier van instructie geven, de manier waarop scholen worden gefinancierd, de kwaliteit van de leraren, de manier waarop verantwoording wordt afgelegd en de motivatie van leerlingen (Organisation for Economic Coordination and Development, 2011).

van kenmerken van onderwijsstelsels die weliswaar verschillen in prestatieniveau, maar alle een verbeteringslag maken.⁴⁹

Het rapport van de OESO wijst onder meer op aandacht voor heldere normen, hoge kwaliteit van docenten en schoolleiders, autonomie voor en vertrouwen in professionals, effectieve manieren van verantwoording, een consistente, sectoroverstijgende aanpak en aandacht voor de lange termijn. In bijlage 3 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels volgens dit rapport.

Een kanttekening bij het rapport van de OESO is dat het zich baseert op slechts een beperkt aantal landen.⁵⁰ Daarnaast gaat het in het rapport feitelijk om correlaties (samenhangen). In hoeverre er daadwerkelijk causale relaties ten grondslag liggen aan de kenmerken die de OESO benoemt (als een land x doet, dan zullen de prestaties verbeteren), is niet op voorhand duidelijk.

In de McKinsey-studie zijn twintig landen opgenomen, die verschillend presteren op onderwijsgebied en daarnaast ook verschillen in economische ontwikkeling.⁵¹ De verschillende stadia waarin de onderwijssystemen zich in deze landen bevinden kwalificeren de auteurs als: 'poor', 'fair', 'good', 'great', 'excellent'. Bij het opschuiven naar een volgend prestatiestadium is er volgens Mourshed e.a. sprake van een cluster van interventies, die specifiek zijn voor die overgang. Interventies in het stadium 'good to great' zijn bijvoorbeeld gericht op ontwikkeling van de professie van leraren en schoolleiders, door de verdere ontwikkeling van beroepspraktijken en de carrièrepaden. In het stadium 'great to excellent' verplaatst de controle over verdere verbeteringen zich van de overheid naar de scholen zelf. De overheid richt zich op het ondersteunen van 'peer learning', zowel tussen individuele scholen als systeembreed. Daarbij ondersteunt de overheid experimenten met onderwijsverbeteringen.⁵² Daarnaast is er een cluster van interventies dat geldt voor alle overgangen: het meten van leerlingenprestaties, het gebruik van datasystemen om prestaties te analyseren, het versterken van vaardigheden van leraren en schoolleiders, het onderhouden en regelmatig herzien van het curriculum. Mourshed e.a. vinden tevens een verband tussen prestaties en autonomie: landen die beter presteren verlenen meer autonomie om te verbeteren aan de scholen zelf in plaats van een centrale regie op verbeterprocessen. Ook bij deze studie moet echter aangetekend worden dat onvoldoende duidelijk is in hoeverre de samenhangen berusten op causale verbanden.

Uit een literatuuroverzicht van Webbink e.a. blijkt dat op basis van empirische evidentie het Nederlandse onderwijsstelsel op verschillende punten in potentie als effectief kan worden gekarakteriseerd.⁵³ Nederland kent al geruime tijd een vrije schoolkeuze en concurrentie tussen scholen. Nederlandse scholen hebben een relatief grote mate van autonomie. Centrale eindexamens zorgen voor transparantie over de prestaties van leerlingen en scholen. Daarnaast bewaakt de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van het onderwijs. Ook volgt de aanpak van achterstanden in het onderwijs op hoofdlijnen de volgens de empirische evidentie meest kansrijke benadering. Voor- en vroegschoolse programma's worden steeds meer inge-

49 Mourshed, Chijioke & Barber, 2010.

50 In de studie zijn tien landen opgenomen; China wordt vertegenwoordigd door twee steden/bestuurlijke regio's: Shanghai en Hong Kong.

51 Mourshed, Chijioke & Barber, 2010.

52 In bijlage 4 is een volledige lijst opgenomen van de interventies die Barber e.a. noemen, zowel de overkoepelende als die welke specifiek gelden voor de overgangen 'good to great' en 'great to excellent', omdat die van toepassing zijn op het stadium waarin Nederland zich bevindt.

53 Webbink, Wolf, Woessmann, Elk, Minne, e.a., 2009.

zet en veel achterstandsmiddelen zijn gericht op de jongste leerlingen.⁵⁴ Webbink e.a. concluderen echter ook dat niet duidelijk is of deze, in potentie, sterke elementen van het Nederlandse onderwijs volledig tot hun recht komen en daadwerkelijk bijdragen aan het halen van de gestelde doelen. Hierbij speelt volgens hen de vormgeving van beleid een belangrijke rol. Vaak is niet duidelijk of de gekozen aanpakken en interventies daadwerkelijk effectief zijn.

Behalve op toetscores hebben kenmerken van het onderwijsstelsel ook invloed op de non-cognitieve uitkomsten van onderwijs. Uit een landenvergelijkende review van de internationale literatuur op dit gebied van Netjes e.a. blijkt er een relatie te zijn tussen de mate van differentiatie in een onderwijssysteem en non-cognitieve uitkomsten (in dit onderzoek geoperationaliseerd als burgerschap, gezondheid en deviant gedrag).⁵⁵ Of er een causaal verband is tussen onderwijsdifferentiatie en non-cognitieve uitkomsten is echter onzeker, zo stellen de onderzoekers.

Internationale vergelijkingen bieden al met al dus aanknopingspunten voor onderwijsbeleid. Tegelijkertijd moet bij gebruik van deze resultaten de nodige voorzichtigheid betracht worden, aangezien de onderzoeken weinig definitieve conclusies bieden ten aanzien van oorzaak-gevolgrelaties en omgeven zijn met onzekerheid omtrent onder andere de vergelijkbaarheid van onderwijsstelsels.

2.5 De actieplannen beschouwd

De raad heeft in zijn eerdere adviezen over de verschillende actieplannen van het kabinet benadrukt dat er hogere kwaliteitseisen mogen worden gesteld aan het onderwijs. Het gaat daarbij om het onderwijsprogramma, de onderwijsopbrengsten, de professionals in het onderwijs en de leerlingen zelf. Goed onderwijs leidt volgens de raad tot hoge opbrengsten op een breed scala aan onderwijsdoelen (een brede cognitief-intellectuele kennisbasis en sociale ontwikkeling). Voorwaarden hiervoor zijn een geëxpliciteerde en binnen de school gedragen visie op de na te streven onderwijsdoelen, hoge verwachtingen, een hoog ambitieniveau, consistent en coherent beleid, en vertrouwen in de professionaliteit van het veld.⁵⁶

Internationale studies deels terug te zien in beleidsmaatregelen

De diverse actieplannen sluiten aan bij verschillende aanbevelingen uit de in de vorige paragraaf beschreven rapporten. Zo bevatten zij veel maatregelen om de kwaliteit van leraren en schoolleiders te verhogen (McKinsey). Het gaat om maatregelen gericht op het opleidingsniveau van leraren (onder andere de lerarenbeurs), de beloningsperspectieven (functiemix), het onderhouden en registreren van bekwaamheid (professionaliseringsmiddelen en lerarenregister) en horizontale verantwoording (onder andere 'peer review'). Ook spreken uit de actieplannen hoge verwachtingen van alle leerlingen; scholen met meer achterstandsleerlingen krijgen daarbij meer geld om deze verwachtingen waar te maken. Voor de kernvakken Nederlandse taal en rekenen/wiskunde zijn heldere beschrijvingen (referentieniveaus) vastgesteld van wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van verschillende onderwijsniveaus, die momenteel worden vertaald naar absolute normen (OESO, McKinsey). Voor de

54 Ander onderzoek laat zien dat het Nederlandse gedifferentieerd onderwijssysteem als zodanig lijkt samen te hangen met de mate van ongelijkheid in onderwijsuitkomsten naar zowel sociale klasse als etniciteit; Werfhorst & Mijs, 2010.

55 Netjes, Werfhorst, Karsten & Bol, 2011.

56 Onderwijsraad, 2011c; Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2011d.

zogenoemde 'advanced skills' (OESO) is tot op heden nog weinig structurele aandacht in het beleid.

Accent op meetbare opbrengstkenmerken

De kwaliteit van onderwijs wordt in de actieplannen voornamelijk beoordeeld aan de hand van meetbare opbrengstkenmerken.⁵⁷ Hiervoor worden kwantitatieve opbrengstindicatoren gehanteerd (output) zoals Cito-scores en doorstroomcijfers. In het beleid wordt daarbij veel belang gehecht aan internationale vergelijkende onderwijsonderzoeken, waarin uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van onderwijs aan de hand van het aantal opleidingsjaren van individuen of de leerprestaties van leerlingen.

Zo stelt het actieplan primair onderwijs: "Het gemiddelde prestatieniveau op de Cito-eindtoets is in 2015 gestegen van 535,4 in 2010 naar het niveau van score 537." In het actieplan voortgezet onderwijs is te lezen: "Ik wil dat Nederland met leesvaardigheid, rekenen en 'science' de komende PISA-metingen (in 2015 en 2018), systematisch vooruitgang boekt. Daarbij gaat het om de *gemiddelde* score, en om het verhogen van met name de scores op de *hoogste* vaardigheidsniveaus." Dit geldt eveneens voor het middelbaar beroepsonderwijs: "Mbo-instellingen mogen voortaan voor examinering van beroepsgerichte vakken alleen nog gebruik maken van examens die voldoen aan een landelijk kwaliteitskeurmerk"; en voor de lerarenagenda: "Het kabinet zal voor de periode 2012 t/m 2015 concrete prestatieafspraken maken met werkgevers over professionalisering van leraren en schoolleiders in po, vo, mbo en hbo over een aantal belangrijke speerpunten (zoals opbrengstgericht werken)".⁵⁸

Meetbare opbrengstindicatoren geven echter maar een deel van de kwaliteit van het onderwijs weer. Om de opbrengsten van het onderwijs te kunnen verbeteren zijn ook input-, proces- en contextfactoren van belang, zoals de vormgeving van het onderwijsleerproces, de zorg voor en begeleiding van leerlingen, de kwaliteitszorg op scholen en andere minder makkelijk meetbare onderwijsopbrengsten. Hoewel de Inspectie scholen ook op bovenstaande zaken beoordeelt, ligt in het risicogerichte toezicht de nadruk in eerste instantie op het meten van onderwijsopbrengsten.⁵⁹ In het toezichtkader voor het primair onderwijs zijn dit de basisvakken taal en rekenen waarvoor gestandaardiseerde maten beschikbaar zijn, die vergelijking in de tijd en tussen leerlingen mogelijk maken. In het voortgezet onderwijs gaat het om het rendement in de onder- en bovenbouw en de examenresultaten. Pas wanneer de Inspectie risico's of tekortkomingen constateert, komen bijvoorbeeld ook procesfactoren in beeld.

Bij het vormgeven van onderwijsbeleid is het van belang om in het vizier te blijven houden welke doelen met het onderwijs worden nagestreefd en hoe die het beste te beoordelen zijn. Onderwijs is in die zin een 'essentially contested concept'.⁶⁰ Er zijn verschillende valide interpretaties mogelijk van goed onderwijs. Iedereen is het erover eens dat goed onderwijs van groot belang is, maar wat dit precies inhoudt en hoe het te realiseren is, is onduidelijk en afhankelijk van de interpretatie. In dit advies kiest de raad het perspectief van onderwijskwaliteit zoals hij dat in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk heeft uiteengezet. De kernfunctie van het onderwijs is het overbrengen van kennis, vaardigheden en levenservaring naar de nieuwe generatie, die aan de samenleving vervolgens een eigen en eigentijdse invulling moet kunnen geven (cultuuroverdracht). Of het onderwijs daarin naar behoren slaagt, moet zowel worden

⁵⁷ Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b.

⁵⁸ Zie voor de actieplannen: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a; 2011b; 2011c, 2011d.

⁵⁹ WOT (Wet op het onderwijstoezicht)..

⁶⁰ Gallie, 1956.

afgelezen aan de directe leeropbrengsten voor individuen als aan het maatschappelijk rendement op de langere termijn. Wat betreft sturing vraagt het realiseren van hoge onderwijskwaliteit om een balans tussen centrale normstelling en het waarborgen van de noodzakelijke variëteit in het stelsel.

2.6 Drie vraagstukken door de sectoren heen vragen om balans

Binnen de context van de actieplannen constateert de raad een aantal vraagstukken die spelen in het huidige onderwijsbeleid. Zo is er sprake van een zekere spanning op het gebied van de onderwijsopbrengsten en de definitie daarvan. Wat zou het onderwijs individuen en de maatschappij moeten opleveren? Het huidige beleid lijkt te koersen op een interpretatie van de onderwijsopbrengsten die uitgaat van een smalle definitie, vooral gericht op taal- en rekenopbrengsten. Is dit voldoende voor goed onderwijs? En bieden de ingezette beleidsinstrumenten een voldoende waarborg voor duurzame kwaliteit van het onderwijs?

In de actieplannen zoekt de overheid naar manieren om kwaliteitsverbeteringen centraler aan te sturen en minder over te laten aan scholen zelf. Er komen meer verplichtingen voor scholen en instellingen (centrale examens, tussen- en eindtoetsen, leerlingvolgsystemen, prestatieafspraken), die ook ingrijpen in de inrichting van het onderwijsleerproces. Centrale sturing is nodig vanwege de borging van kwaliteit en toegankelijkheid. Ongewenste effecten zijn er echter ook. Bij vergaande centrale sturing komt er veel nadruk te liggen op regelgeving, waardoor meervoudigheid, ambiguïteit, variëteit en eigenheid verloren gaan. De vraag is hoe een evenwichtige en consistente koers op dit gebied gevaren kan worden.

Ten slotte is er – samenhangend met het vraagstuk van aansturing – ook een vraagstuk rondom de professionaliteit van de onderwijssector. Welke ruimte krijgen leraren en schoolleiders om hun vak goed uit te oefenen en tot op welke hoogte leggen zij daarover verantwoording af? Het gaat hier niet alleen om de verhouding tussen schoolleiders en leraren onderling, maar ook tussen schoolbesturen en het onderwijspersoneel en tussen schoolbesturen en de overheid. In hoeverre gaat de discussie over de professionaliteit van de leraar vooral over meer technische zaken, zoals zeggenschap en arbeidsvoorwaarden? Voor het bevorderen van onderwijskwaliteit is een discussie over inhoudelijke professionaliteit onmisbaar.

Deze drie vraagstukken (rondom opbrengsten, rondom sturing en rondom professionaliteit) vragen in belangrijke mate om balans in het overheidsbeleid. In het volgende hoofdstuk gaat de raad in op de vraag hoe deze vraagstukken benaderd kunnen worden en doet hij een aantal aanbevelingen voor onderwijsbeleid gericht op duurzame kwaliteitsverbetering.

Normstelling is volgens de raad van groot belang voor het Nederlandse onderwijs. Daarbij is het van belang de balans te behouden tussen centrale normen en de noodzakelijke variëteit in het stelsel. Scholen hebben ruimte nodig om zich aan lokale omstandigheden aan te passen. Alleen zo kunnen zij de opdracht die bij het onderwijs ligt waarmaken en ook toekomstige ontwikkelingen het hoofd bieden.

3

Ruimte voor variëteit in onderwijs

3.1

Normen stellen en variëteit waarborgen

De raad onderschrijft het belang van centrale, landelijke normen voor de kwaliteit van onderwijs in de doorstroomrelevante vakken en voor de bevoegdheid van leerkrachten. Het is goed dat het kabinet zich in zijn beleid hierop richt. Nederlands, Engels en rekenen zijn belangrijke basisvaardigheden, die iedere burger op een goed niveau zou moeten beheersen en voor de kwaliteit van het onderwijs zijn leraren cruciaal.

De raad signaleert dat de overheid met deze actieplannen meer dan voorheen inzet op een verticaal besturingsmechanisme.⁶¹ Doordat de overheid steeds meer op opbrengsten ten aanzien van taal en rekenen, en in het voortgezet onderwijs Engels, is gaan sturen, ervaren scholen steeds minder ruimte om het onderwijsproces naar eigen inzicht en passend bij de lokale situatie in te richten. Hierdoor kan zij het contact met de scholen verliezen en dreigt het beleid in toenemende mate betekenisloos te worden voor bestuurders en docenten. Voor docenten raakt het bijdragen aan een optimale ontwikkeling van hun leerlingen doorgaans meer de kern van hun beroep dan het bijdragen aan een positie van Nederland in de top 5 van best presterende economieën. Wanneer in de politiek veelvuldig het top 5-aspect wordt benadrukt, ontstaat het gevaar dat politiek en onderwijs uit elkaar groeien.⁶² Scholen herkennen hun eigen ambities dan onvoldoende in de door de politiek gestelde doelen. Het realiseren van zo goed mogelijk onderwijs voor alle leerlingen vraagt om het investeren in een gemeenschappelijk verhaal over de waarde van onderwijs voor individuen en voor de samenleving. Het maatschappelijk rendement van onderwijs maakt volgens de raad inherent onderdeel uit van de kwaliteit van onderwijs. Op zowel de korte als de lange termijn leidt het ontbreken van een constructieve dialoog over 'goed onderwijs' tot ongewenste effecten.

Voor beleidsvorming is het relevant te onderkennen dat scholen hun opdracht moeten vervullen in een netwerksamenleving te midden van talloze landelijke, regionale en lokale samenwerkingsverbanden. Omdat onderwijsinstellingen systemen zijn met zwakke koppelin-

⁶¹ Meurs, 2004.

⁶² In de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid (2007)* pleitte de raad voor het uitschrijven van de zogenoemde beleidsketen. Van een beleidsmaatregel kan zo worden nagegaan wat de betekenis ervan is op het niveau van de school, de docent en de leerling; Onderwijsraad, 2007c.

gen, zijn er in veel gevallen geen causale verbanden aan te geven tussen verschillende aspecten en onderdelen van de organisatie. Er is ook geen eenduidig aan te wijzen beste manier van organiseren van onderwijsorganisaties. De situatie is veelal leidend. Zowel vanuit de netwerkbenadering, vanuit de benadering van contingentie als vanuit de theorie van de zwakke koppelingen zijn organisaties – en scholen in het bijzonder – gebaat bij ruimte om hun eigen manieren en doelen te kiezen.⁶³ Het is dan ook goed om voorzichtig te zijn met het inzetten van maatregelen die noodzaken tot het maken van strakke koppelingen en/of het te zeer voorschrijven van het onderwijsaanbod.⁶⁴

Door de huidige centrale sturing gericht op specifieke onderwijsdoelen beheersen vragen als ‘wat sta je toe aan vrijheid’ de discussie. Vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs zou het beter zijn om in eerste instantie – binnen de grenzen van de deugdelijkheidseisen (onder andere bekwaamheid en zedelijkheid van docenten, minimum-leerresultaten) – uit te gaan van de vrijheid van scholen om hun eigen manier van organiseren te kiezen en vervolgens de vraag te stellen: wat is nodig aan disciplineren. Dit geeft onderwijsinstellingen en daarbinnen docenten de mogelijkheid om zich vrij te bewegen binnen de grenzen die hen gesteld zijn (‘geregelde ruimte’).

De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel en dient daarom duidelijk aan te geven wat de grenzen zijn aan de vrijheid van onderwijs en waar de ruimte voor scholen zit. Bij het bepalen van de grenzen zou de overheid terughoudend om moeten gaan met haar rol.⁶⁵ Het onderwijsveld moet op zijn beurt in staat en bereid zijn om zijn positie in de onderhandelingen in te nemen. Zo’n manier van governance stelt eisen aan het inhoudelijk gezag van de overheid én aan de professionaliteit van het onderwijsveld ten aanzien van de inrichting van het onderwijs.

Door harde grenzen maar ook ruimte als uitgangspunten voor onderwijsbeleid te nemen, kan de overheid de noodzakelijke variëteit in het stelsel waarborgen. Er is niet één aanpak die op alle scholen even goed werkt. Het is daarom noodzakelijk om optimaal gebruik te maken van het lerend vermogen van de professionals in het onderwijs.⁶⁶ Naarmate dat leervermogen groter is, kunnen de professional en zijn verband slimmer handelen in complexe omstandigheden. Dit impliceert tegelijkertijd dat de professional (de leraar, de schoolleider) ook de handelingsruimte heeft om – binnen de gestelde grenzen – met deze omstandigheden om te gaan.

Het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs is volgens de raad bovenal de opdracht aan de onderwijssector zelf. De ambitie om uit alle leerlingen ‘het beste’ te halen en hen voor te bereiden op een zinvolle deelname aan de samenleving, doet dan ook allereerst een appel op de professionaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbesturen.

63 Boutellier, 2011; Mintzberg, 1979; Weick, 1982.

64 Korver, 2006.

65 Zie ook het binnenkort te verschijnen advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet.

66 Frissen, 2004.

Drie aanbevelingen voor onderwijsbeleid gericht op duurzame kwaliteitsverbetering

Op basis van het voorgaande formuleert de raad drie aanbevelingen voor onderwijsbeleid.

Aanbeveling 1: zet in op een investeringsperspectief voor de lange termijn

Bij elke beleidsbeslissing is het zaak om bewuste keuzes te maken, gebaseerd op een perspectief voor de lange termijn. Een dergelijk perspectief omvat een visie op de doelen van onderwijs in brede zin (zowel economisch als maatschappelijk). Bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen is van belang consistent en consequent na te gaan in hoeverre ze bijdragen aan individuele en maatschappelijke opbrengsten en wat te verwachten effecten zijn door de hele onderwijskolom heen. De raad acht het tevens van groot belang om een reëel zicht te krijgen op de investeringen die nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. Daarnaast is er bij het ontwerpen van beleid kans op het optreden van onbedoelde neveneffecten. Naarmate het beleid scherpere keuzes maakt – zoals dat nu het geval is met de verscherpte aandacht voor de opbrengsten op de doorstroomrelevante vakken – is deze kans groter. Deze neveneffecten kunnen zowel optreden op de korte termijn (prestatieparadox, ‘teaching to the (often imperfect) test’) als ook op de langere termijn. Een gevolg op de langere termijn kan zijn dat bepaalde onderwerpen die men op dit moment bewust minder aandacht geeft in het beleid, op de lange termijn meer invloed blijken te hebben dan aanvankelijk gedacht. Zo kan gebrek aan aandacht voor de vormende taak van het onderwijs op termijn afbreuk doen aan de innovatiekracht of de sociale cohesie van de samenleving. Het is daarom van belang om bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen oog te houden voor de gevolgen van bepaalde beleidsbeslissingen en de verwachte kosten op de korte en lange termijn binnen en buiten het onderwijs. De raad adviseert om hiervoor een beleidstoets te ontwikkelen, gebaseerd op het bestaande beleidsanalytisch instrumentarium. Een dergelijke toets kan helpen blinde vlekken te ontdekken en onbedoelde neveneffecten te voorkomen. Dit kan behulpzaam zijn bij de verdere uitwerking van beleid. Daarnaast kan deze beleidstoets ook een rol spelen in de democratische controle door het parlement. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

Aanbeveling 2: stel betekenisvolle normen vast op cruciale gebieden

Het is van belang dat de overheid op bepaalde gebieden normen stelt en handhaaft. Hiermee kan de kwaliteit van het onderwijs worden versterkt. Heldere normen geven scholen en de samenleving duidelijkheid. De raad denkt daarbij aan normen op de gebieden van vakinhouden en prestaties (minimum), examinering en bevoegdheidseisen aan leerkrachten. Om te voorkomen dat door deze normen een regressie naar het gemiddelde ontstaat, zouden de normen op meerdere niveaus kunnen worden vastgesteld. Daarmee worden aan scholen eisen op hun eigen niveau gesteld, terwijl de ondergrens niet uit het oog wordt verloren. Om deze normen niet te laten verworden tot inhoudelijk betekenisloze regels, is het van belang te investeren in een gemeenschappelijk verhaal over de waarde van die normen. Scholen en leraren moeten de normen niet ervaren als een afvinklijstje, maar deze moeten appelleren aan hun vakmanschap om de ontwikkeling van kinderen optimaal te stimuleren. Ook is het van belang dat de overheid zich beperkt tot cruciale regels die noodzakelijk zijn om de kwaliteit, de toegankelijkheid en de samenhang van het onderwijs te garanderen, zowel met het oog op het belang van individuen als het belang van de samenleving. Tot slot zou steeds kritisch moeten worden gekeken naar regels die belemmeringen opwerpen voor een eigen invulling van het onderwijsproces door scholen. De raad pleit voor een grotere terughoudendheid ten aanzien van centrale regelgeving, die door uniformering de variëteit in het stelsel onder druk zet. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

Aanbeveling 3: laat ruimte voor en stel eisen aan professionaliteit

De voorgaande aanbevelingen doen een groot beroep op de professionaliteit binnen de onderwijssector. Leraren en schoolleiders in het onderwijs moeten in staat worden gesteld om een grote mate van verantwoordelijkheid te dragen. Er zou alleen daar gedisciplineerd moeten worden waar dat nodig is om de kwaliteit van het stelsel te waarborgen. Binnen de grenzen van de deugdelijkheidseisen kunnen instellingen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de te bewandelen weg daarheen (geregelde ruimte). De Onderwijsraad pleit ervoor om de invulling van eigen kwaliteitsdoelen door instellingen meer te waarderen. Zo kan 'excellentie' voor de ene school liggen op cognitief gebied en voor een andere op bijvoorbeeld culturele vorming. Ook roept de raad de onderwijssector op om hun verantwoordelijkheid te nemen. Versterking van de professionaliteit van onderwijspersoneel en het lerend vermogen van scholen is daarvoor een belangrijke sleutel. Het is ten slotte van belang dat de onderwijsinstellingen zich naar hun maatschappelijke omgeving verantwoorden over de geleverde inspanningen en de gerealiseerde onderwijsopbrengsten, gerelateerd aan zowel het kader van de overheid als de eigen visie op onderwijskwaliteit. Hoofdstuk 6 gaat hier verder op in.

Een integrale visie op onderwijs schept de mogelijkheid om de maatschappelijke opbrengsten van onderwijs te maximaliseren. Een dergelijke visie biedt bij het formuleren van beleid een kader voor het zichtbaar maken van effecten en mogelijke neveneffecten van beleid op de korte en lange termijn. Beleidsevaluatieve analyses kunnen zo behulpzaam zijn bij de formulering van onderwijsbeleid gericht op duurzame kwaliteitsverbetering.

4

Zet in op een investeringsperspectief voor de lange termijn

4.1

Onderwijsbeleid vraagt om langetermijnperspectief

Mogelijke neveneffecten van beleid: perverse prikkels

De actieplannen van het kabinet richten zich vooral op het verbeteren van de prestaties van leerlingen en studenten. De nadruk wordt daarbij gelegd op de basisvaardigheden voor Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. Om de ontwikkeling van de prestaties te kunnen volgen (op stelsel-, school- en individueel leerlingenniveau), formuleren de plannen het voornemen om centrale toetsen en examens te ontwikkelen voor het einde van het basisonderwijs, het einde van de onderbouw en bovenbouw in het voortgezet onderwijs en ter afsluiting van het middelbaar beroepsonderwijs. Studenten aan de lerarenopleidingen worden in de toekomst, net als in het begin van hun opleiding, aan het eind van hun opleiding getoetst op hun kennis van taal en rekenen/wiskunde.⁶⁷ Voor de invoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs is inmiddels een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd, voor de andere maatregelen is wetgeving in voorbereiding.⁶⁸

Het verhogen van het taal- en rekenniveau kan bijdragen aan een hoger opleidingsniveau van leerlingen en studenten en daarmee aan hun succes op de arbeidsmarkt. Het is echter de vraag of deze eenzijdige focus op termijn in voldoende mate bijdraagt aan de beoogde 'innovatieve kracht van de samenleving'. Hiervoor is niet alleen basiskennis noodzakelijk (hoewel deze uiteraard een voorwaarde is), maar wordt ook een groot beroep gedaan op creativiteit en aanpassingsvermogen van burgers. Ook vanwege het toenemende dienstverlenende karakter van de arbeidsmarkt in Nederland (en Europa) en een grotere behoefte aan een goed sociaal functioneren, veranderen de eisen aan werknemers. Er wordt verwacht dat zij over bepaalde sociale en communicatieve competenties beschikken, die veelal beroepsoverstijgend zijn.⁶⁹ Dat geldt eveneens voor vaardigheden als 'ict-geletterdheid' en mediawijsheid, creativiteit, kritisch denken en probleemoplossend vermogen. Het is zelfs mogelijk dat de kenniseconomie vraagt om een hele nieuwe doordenking van de rol van onderwijs en leren. Zo beschrijft Guile dat

⁶⁷ Zie voor de actieplannen: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a; 2011b; 2011c; 2011d.

⁶⁸ Voorstel van wet in verband met de invoering van een centrale eindtoets, ingediend op 31 januari 2012.

⁶⁹ Onderwijsraad, 2011b.

de huidige focus op objectieve kennis voorbijgaat aan het belang van de sociale inbedding van die kennis.⁷⁰ Daardoor wordt volgens hem verzuimd om te werken aan de lerende cultuur die een kennissamenleving veronderstelt. Op de lange termijn is het van belang dat het onderwijs(beleid) dit soort doelen die verder gaan dan de huidige focus op taal en rekenen, niet uit het oog verliest.

Onderwijs heeft, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, ook een maatschappelijk rendement. Aandacht voor een brede vorming (variërend van geschiedenis tot cultuureducatie), voor de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en studenten, en voor burgerschap, maken niet voor niets deel uit van de (wettelijke) opdracht van het onderwijs. Deze effecten van onderwijs zijn minder makkelijk te meten of direct aan beleid toe te schrijven, maar daarom niet minder belangrijk. In onderwijsbeleid gericht op het verbeteren van de taal- en rekenprestaties moet het maatschappelijk rendement van onderwijs meegewogen blijven worden.

4.2 Focus op meetbare prestaties kan ongewenste neveneffecten hebben

In de beleving van verschillende betrokkenen (belangenbehartigers van schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en daarnaast politieke partijen) is de focus van het beleid eenzijdig gericht op het verhogen van de prestaties op taal en rekenen en is er te weinig aandacht voor de bredere ontwikkeling van leerlingen, de beroepsvorming in het middelbaar beroeps-onderwijs en de bredere maatschappelijke opdracht van het onderwijs (zie ook de analyse van de reacties van verschillende betrokkenen op de actieplannen in bijlage 2). Het verplichtende karakter van de (extra) toetsen en examens leidt tot vrees voor een 'afrekencultuur' in plaats van een 'verantwoordingscultuur' en een afnemende autonomie voor scholen met betrekking tot de inrichting van het onderwijsleerproces. Hoewel de verschillende betrokkenen achter de nieuwe kwaliteitseisen staan (mits die in hun ogen niet leiden tot een eenzijdige definiëring van onderwijskwaliteit), vrezen zij voor de haalbaarheid ervan door bezuinigingen, cumulatie van maatregelen en hoge tijdsdruk.

Er spelen dus twee belangrijke kwesties. Enerzijds staan met name opbrengsten op het gebied van taal en rekenen in het middelpunt van het beleid, anderzijds richt men zich vooral op meetbare zaken. De focus op meetbare prestaties in het onderwijs is onderdeel van een reeds eerder ingezette beweging in de publieke sector, namelijk die van het 'new public management'. Het doel van deze beweging is vergroting van de efficiency en de effectiviteit van beleid. Hiervoor worden verschillende technieken uit de private sector overgenomen om prestaties te meten en te verbeteren, zoals het gebruik van prestatie-indicatoren.⁷¹ Dit gaat vaak gepaard met verminderde aandacht voor niet-meetbare onderwijsdoelen.⁷² Ook staan de gebruikte meetinstrumenten vaak te weinig kritisch ter discussie en wordt er te weinig weloverwogen nagedacht over de praktische betekenis van de verkregen meetresultaten.

Kortzichtigheid, tunnelvisie, meetfixatie en verstarring

Bij het verantwoorden van de opbrengsten van onderwijs speelt de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol. Ehren en Visscher signaleren verschillende reacties van scholen op uitkomsten van inspectieonderzoek.⁷³ Zo kunnen scholen een *tunnelvisie* ontwikkelen, waarbij

70 Guile, 2010.

71 Thiel & Leeuw, 2002.

72 Ravitch, 2010.

73 Ehren & Visscher, 2006; op basis van Smith, 1995.

zij zich vooral richten op de gekwantificeerde indicatoren van de Inspectie en de meer kwalitatieve aspecten van het onderwijsleerproces minder aandacht geven. Ook kan *kortzichtigheid* voorkomen: scholen zijn vooral bezig met het behalen van kortetermijnsuccessen (zoals toetscores op het gebied van taal en rekenen) en verliezen de langetermijnverbetering van hun onderwijs uit het oog. Daarnaast kan *meetfixatie* optreden, waarbij het meten een doel op zich wordt, in plaats van een middel om te komen tot schoolverbetering. Een voorbeeld hiervan is het gebruiken van instrumenten voor kwaliteitszorg (onderdeel van het waarderingskader van de Inspectie), maar de uitkomsten van dat instrument verder niet benutten voor het verbeteren van het onderwijs. Tot slot kunnen scholen *verstarren* als gevolg van het te strikt toepassen van het waarderingskader van de Inspectie. Zij houden zich verre van experimenteren en innoveren, omdat zij daarvoor niet beloond worden.

Mogelijke neveneffecten die hieruit volgen, zijn volgens Ehren en Visscher isomorfisme: omdat ze aan de zelfde regels moeten voldoen neigen instellingen ertoe om op elkaar te gaan lijken en de variëteit neemt af; de prestatieparadox: de gerapporteerde prestatie is geen goede weergave van de daadwerkelijke prestatie; afhankelijkheid van scholen van de Inspectie: scholen kunnen of willen niet meer zelf beslissen welke verbeteringen noodzakelijk zijn; en negatieve publiciteit. Dit is met name van belang wanneer er voor scholen consequenties worden gehecht aan de gemeten prestaties. Vooral wanneer er bekostigingsconsequenties zijn, kan dat leiden tot strategisch gedrag.⁷⁴

De RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) wijst er daarnaast op dat van het meten van beleidsprestaties een ongewenst centraliserende werking kan uitgaan.⁷⁵ Scholen krijgen dan weliswaar meer handelingsruimte om hun doelstellingen te bereiken, maar daartegenover staat een continue vraag naar verantwoordingsinformatie, die ervoor zorgt dat de greep van de overheid op het uitvoeringsniveau juist groeit en de bestuurlijke drukte toeneemt. De landelijke overheid geeft zo met de ene hand beleidsruimte weg, die ze met de andere hand weer terugneemt.

Uit het bovenstaande blijkt dat beleidsmaatregelen gericht op het meten en rapporteren van kwantificeerbare leerprestaties in directe zin tot ongewenste gedragingen van scholen kunnen leiden. Tegelijkertijd kunnen meetinstrumenten en normen een belangrijke rol spelen bij het aanjagen van verbeterprocessen. Het gaat dus telkens om de vraag hoe meetinstrumenten en normen zo in te zetten zijn, dat de voordelen zo groot mogelijk zijn en de nadelen zo klein mogelijk. Een belangrijke rol hierbij speelt de manier waarop verantwoording wordt vormgegeven (zie ook hoofdstuk 6).

4.3 Ook financiële middelen in onderwijs bezien op brede effecten

Het Nederlandse onderwijsstelsel levert een behoorlijke prijs-kwaliteitsverhouding. De onderwijsuitgaven in Nederland voor het primair en voortgezet onderwijs verschillen niet zoveel van de uitgaven in ons omringende landen (zie tabel 1).

⁷⁴ Bronneman-Helmers, 2011.

⁷⁵ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003.

Tabel 1: Uitgaven per leerling (in USD, gecorrigeerd voor koopkracht) in primair en voortgezet onderwijs

	Uitgaven per leerling primair onderwijs	Uitgaven per leerling voortgezet onderwijs	
Nederland	7.208	10.950	
België	8.528	10.511	
Duitsland	5.929	8.606	
Frankrijk	6.267	10.231	
Engeland	8.758	9.487	
Zweden	9.080	9.940	
Finland	7.092	8.659	PISA-top
Canada	7.648	8.388	PISA-top
Japan	7.491	8.659	PISA-top

Bron: OECD (2011). *Education at a Glance 2011*. Paris: OECD.

In het primair onderwijs zijn er zowel landen die minder als meer uitgeven, in het voortgezet onderwijs lijkt Nederland relatief veel geld per deelnemer te besteden. Gegevens uit de kerncijfers van het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) bevestigen dit beeld. De uitgaven per leerling in het voortgezet onderwijs zijn zelfs hoger dan in middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn geen internationaal vergelijkende cijfers te geven, aangezien de systemen voor beroepsonderwijs en de daarmee samenhangende overheidsfinanciering onderling te veel verschillen.

Binnen het reguliere onderwijs bestaan echter grote verschillen in de uitgaven per leerling. De bekostiging per leerling in het primair onderwijs varieert sterk, afhankelijk van de schoolgrootte. De verschillen tussen de scholen kunnen nog verder oplopen indien ook het gewichtengeld voor achterstandsleerlingen wordt meegenomen (cumulatie van financiële middelen). Inclusief maximaal gewichtengeld en de impulsregeling voor postcodegebieden kan het bedrag met nog 4.926 euro per leerling toenemen. Volgens het Ministerie van OCW is de gemiddelde totale bekostiging per leerling 4.900 euro per leerling in 2009.⁷⁶

De gemiddelde uitgaven per leerling in een sector laten ook zaken zoals hogere kosten in speciaal onderwijs niet zien. Passend onderwijs beoogt in die zin een besparing op te leveren, maar daar staat tegenover dat de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs ook ten koste kan gaan van de leerprestaties (doordat leraren minder tijd en aandacht kunnen besteden per leerling).

Efficiëntie en doelmatigheid

Wanneer in de publieke sector de nadruk wordt gelegd op formalisatie en accountability, kan dat directe positieve effecten hebben op de technische efficiëntie en effectiviteit op de korte

⁷⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010. De kosten per leerling zijn de totaal gesaldeerde OCW-uitgaven en ontvangsten exclusief apparaatskosten, gedeeld door aantal leerlingen op peildatum 1 oktober. Gemeentelijke huisvestingskosten zijn hierin niet meegerekend.

termijn. De langetermijnimplicaties hiervan zijn echter onduidelijk. Publieke organisaties moeten in staat zijn om effectief op veranderingen in hun omgeving te kunnen reageren. Daarvoor is voldoende ruimte voor improvisatie en innovatie noodzakelijk.⁷⁷

Passend bij de huidige productiviteitsbenadering voert technische efficiëntie – bij een gegeven productieproces worden met zo min mogelijk inzet van middelen zo hoog mogelijke opbrengsten bereikt – op dit moment de boventoon in het maatschappelijk debat. Er zijn echter meer benaderingen van efficiëntie mogelijk. In de economische literatuur wordt bijvoorbeeld gesproken over allocatieve efficiency: productie tegen een zo laag mogelijke verkoopprijs, dus voor de samenleving zo veel mogelijk opbrengsten met een bepaalde input; dynamische efficiency, waarbij het productieproces zich telkens aanpast aan de eisen van de markt en dat op een zo efficiënt mogelijke manier doet; en x-efficiency, waarbij rekening wordt gehouden met de arbeidsmotivatie van werknemers. Deze raken in het huidige debat over onderwijs veelal buiten beeld.

In zijn advies *Naar doelmatiger onderwijs* wees de raad op mogelijkheden om het doelmatigheidsbesef in het onderwijs te versterken.⁷⁸ Doelmatigheid is in de optiek van de raad een legitieme invalshoek voor onderwijsbeleid, maar niet de enige. Het gaat erom publieke middelen met de juiste maatvoering in te zetten, zodat ruimte ontstaat voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs, verzorgd door vakbekwame en gemotiveerde leraren. Op dit moment is er echter nog weinig empirische evidentie over het doelmatig organiseren van onderwijs. Daarnaast speelt in de publieke sector ook altijd het vraagstuk van het afwegen van verschillende en soms ook tegenstrijdige belangen.

De raad acht het van groot belang om een meer reëel zicht te krijgen op de te verwachte kosten van beleid en de te verwachten effecten voor de leerprestaties en niet-cognitieve opbrengsten, zodat een afweging kan worden gemaakt tussen kosten en opbrengsten. Daarbij zou naar zijn oordeel tevens naar het maatschappelijk rendement van onderwijs moeten worden gekeken.⁷⁹ Hiervoor moeten indicatoren worden ontwikkeld.

4.4 **Onderwijs(neven)effecten vooraf beter in beeld brengen en ervan leren**

In het voorgaande heeft de Onderwijsraad een aantal mogelijke neveneffecten in beeld gebracht, die het gevolg kunnen zijn van het kiezen van een bepaalde beleidsrichting. Daarnaast heeft de raad laten zien dat het noodzakelijk is om van te voren helderheid te verschaffen over de doelen die met extra financiële middelen beoogd zijn. Dit maakt het mogelijk om vooraf te kunnen toetsen of de financiële middelen voldoende geacht moeten worden om de doelen te halen, en ook om achteraf te bepalen of de doelen gehaald zijn. Daarbij gaat het niet alleen om leeropbrengsten in enge zin, maar ook om niet-cognitieve leeropbrengsten voor leerlingen en om de maatschappelijke opbrengsten voor de samenleving als geheel.

⁷⁷ Walle & Vogelaar, 2010.

⁷⁸ Onderwijsraad, 2009b.

⁷⁹ In het rapport *Waar voor ons belastinggeld* (2012) is het SCP nagegaan hoe in de afgelopen jaren de prijs en de kwaliteit van een aantal publieke diensten, waaronder het onderwijs, zich hebben ontwikkeld. Het SCP concludeert dat het extra geld dat de afgelopen jaren naar het onderwijs is gegaan weinig heeft opgeleverd in termen van productiviteit van het onderwijs. Productiviteit is daarbij door het SCP gedefinieerd als het aantal leerlingen dat onderwijs krijgt (in het voortgezet onderwijs wordt tevens gekeken naar het aantal diploma's): klassenverkleining is in dat geval per definitie slecht voor de 'productiviteit'. Kuhry, Kam, Torre, Tulder, Eggink, e.a., 2012.

Het is dan ook van belang om ervoor te zorgen dat implicaties van voorgenomen beleid zo veel mogelijk vooraf in kaart worden gebracht. De raad doelt hiermee op de implicaties van beleid op een breed scala van opbrengstindicatoren, passend in een brede visie op onderwijsbeleid. Ook is het cruciaal om te kijken naar effecten over de onderwijssectoren heen. Ten slotte kunnen onderwijsmaatregelen (ongewenste) effecten hebben op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld jeugdbeleid). Bij het invoeren van de beleidsmaatregel kan vervolgens met deze implicaties rekening worden gehouden.

Een manier om verwachte effecten van onderwijsbeleid in beeld te brengen is gebruikmaken van beleidsevaluatieve analyses. Een dergelijke analyse gaat deels om prognoses die vanuit wetenschappelijk oogpunt per definitie met veel onzekerheden omgeven zijn.⁸⁰ De beleidsevaluatieve analyse kan dan ook nooit een volledige voorspelling van de werkelijkheid zijn. Al was het maar omdat onderwijs een complex veld is, waar voortdurend diverse prikkels en invloeden door elkaar heen spelen. De functie van een beleidsevaluatieve analyse kan dan juist zijn om te laten zien waar de onzekerheden in de uitvoering van het beleid zitten en hoe groot deze zijn.⁸¹ Bij de implementatie van het beleid kan hiermee rekening worden gehouden, door juist deze aspecten zorgvuldig te monitoren en het beleid tijdig bij te sturen als de feitelijke effecten anders zijn dan vooraf werd ingeschat.

De raad acht het dan ook raadzaam om meer op een dergelijke manier naar voorgenomen beleid te kijken, ook vanwege de bijdrage die dit kan leveren aan het lerend vermogen van de overheid.⁸² Daarbij zou het goed zijn om naast de doelen van beleid ook de uiteenlopende posities en doelstellingen van de afzonderlijke actoren mee te wegen in de wijze waarop men voornemens is het beleid uit te voeren.⁸³

Vormen van beleidsanalyse die nu in gebruik zijn

In Europees kader is het gebruikelijk om een beleidsevaluatieve toets door te voeren.⁸⁴ Alle grote beleidsonderwerpen van de Europese Commissie worden van een 'impact assessment' voorzien, waarin gekeken wordt naar de kosten en baten en ook neveneffecten van het beleid. Hiervoor is een Impact Assessment Board in het leven geroepen, die de verschillende impactanalyses beoordeelt. De resultaten hiervan worden vervolgens gebruikt in de politieke besluitvorming rondom een voorstel.

In Nederland voert de Raad van State op wetsvoorstellen een beleidsanalytische toets uit, waarin hij nagaat of de uitvoering en de aanpak passend zijn bij de probleemanalyse van de Raad van State. Niet alle beleid leidt echter tot een concreet wetsvoorstel dat voor toetsing aan de Raad van State wordt voorgelegd, en bovendien is het stadium waarin de Raad van State betrokken wordt vaak te laat om nog fundamenteel naar achterliggende beweegredenen en effecten van beleid te kijken.

80 Gestel & Vranken, 2008.

81 Manski, 2011.

82 Raad van Economisch Adviseurs, 2007.

83 Bronneman-Helmers, 2011.

84 Europese Commissie (z.j.).

De beleidsanalytische toets van de Raad van State

De Raad van State is onder meer belast met het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving. Onderscheiden wordt tussen een juridische, een wetstechnische en een beleidsanalytische toets. De beleidsanalytische toets heeft betrekking op de probleembeschrijving, de probleemaanpak en de voorgestelde wijze van uitvoering. Kort gezegd staat de vraag centraal of de voorgenomen regelgeving wel die werking zal hebben die de wetgever ervan verwacht, en of er niet allerlei onwenselijke (neven)effecten zullen optreden die uiteindelijk de positieve effecten overtreffen. Zoals de vice-president van de Raad, Tjeenk Willink, schrijft:

“Om een kwaliteitsoordeel te kunnen geven kan niet met één kwaliteitstoets worden volstaan. Een wet kan juridisch of wetstechnisch in orde zijn, maar is daarmee nog geen goede wet. Dat oordeel zal uiteindelijk afhangen van het antwoord op de vraag of de wet werkt. Daartoe legt de Raad ex ante de beleidsanalytische toets aan. Als onafhankelijk adviseur heeft de Raad er zich van te vergewissen of hetgeen de wetgever zegt te willen, ook redelijkerwijze realiseerbaar is.”

Bron: Gestel & Vranken, 2008.

Een aantal jaren geleden ontwikkelde de Commissie De Grave de ios-toets: de toets op inhoud, organisatie en sturing ter voorkoming van bestuurlijke drukte bij nieuw beleid.⁸⁵ Deze toets bestaat uit een set vragen die inzicht geven in de mate waarin er kiempjes voor nieuwe bestuurlijke drukte zitten in het nieuwe beleid of regelgeving.

Ten slotte biedt ook het algemeen gebruikelijke instrumentarium voor beleidsevaluatie en analyse handvatten voor onderwijsbeleid. Zo is er reeds in 1993 een analytische evaluatie opgesteld van het wsns-beleid.⁸⁶ Op basis hiervan werden destijds al een aantal problemen voorspeld, die nu de grondslag vormen voor passend onderwijs.

Criteria voor beleidstoets

Het staat de Onderwijsraad voor ogen dat het ministerie op basis van een integrale visie op onderwijs systematischer nagaat (of deels laat nagaan) wat de te verwachten effecten zijn van het in te voeren beleid. Dit gaat verder dan de huidige uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. In een beleidstoets worden ook de te verwachten consequenties voor de samenleving op de langere termijn beschouwd over de sectoren heen.

Eisen aan een beleidstoets voor onderwijsbeleid

Een beleidstoets van onderwijsbeleid voldoet aan de volgende eisen:

- geeft de samenhang aan met de visie op onderwijs;
- kijkt over de onderwijssectoren heen;
- geeft zicht op te verwachten opbrengsten en investeringen die hiertegenover staan;
- geeft zicht op gemaakte afwegingen;
- neemt consequenties voor de korte en de langere termijn in ogenschouw; en
- geeft aan waar de onzekerheden in het beleid zitten en geeft handreikingen hoe daarmee om te gaan (monitoren).

⁸⁵ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (olv Frank de Grave), 2005.

⁸⁶ Meijer, Meijnen & Scheerens, 1993.

Om tot optimaal beleid te komen is het goed om het 'dwarskijken' zo veel mogelijk aan te moedigen en te bediscussiëren met de betrokkenen in het onderwijsveld. De resultaten van een dergelijke toets van effecten en mogelijke neveneffecten kunnen vervolgens helpen bij de verdere uitwerking of herformulering van het beleid. Een dergelijke analyse zou tevens het parlement kunnen helpen in de democratische controle op de overheid.⁸⁷

⁸⁷ In de Verenigde Staten is er een instituut dat dergelijke toetsen in opdracht van het parlement (congres) uitvoert. Het parlement kan de resultaten gebruiken in de uitoefening van zijn taken.

Onderwijsbeleid dient zoals eerder gesteld ruimte te bieden aan de noodzakelijke variëteit. Tegelijkertijd heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het stelsel. Dit impliceert dat de overheid op cruciale gebieden normstellend zou moeten optreden. Deze normen geven kaders voor onderwijsinstellingen. Daarbuiten zouden scholen ruimte moeten krijgen om eigen afwegingen te maken.

5 Stel betekenisvolle normen vast op cruciale gebieden

5.1 Normen moeten betekenisvol zijn

De kwaliteit van het onderwijs is mede afhankelijk van de normen die gesteld worden voor die kwaliteit. Een definitie van wanneer iets van (zeer) goede, voldoende of matige kwaliteit is, zorgt ervoor dat de verschillen tussen scholen zichtbaar worden en biedt scholen een houvast om zichzelf te verbeteren.

Goede normen zijn per definitie betekenisvol. Dat betekent dat de actoren binnen het onderwijs met de normen moeten kunnen werken, dat ze als legitiem gezien worden door de betrokkenen en dat ze uitdagend maar realistisch zijn.⁸⁸ 'Honderd procent van de leerlingen haalt minimaal referentieniveau 1F aan het einde van het basisonderwijs' is weliswaar een mooi streven, maar geen betekenisvolle norm, omdat bekend is dat sommige groepen moeilijk lerende kinderen daar langer de tijd voor nodig hebben.⁸⁹ Ook moeten de normen passen bij de verantwoordelijkheden van de professionals. Ten slotte moeten normen niet verworden tot het 'afvinken van lijstjes' bij scholen, zonder daadwerkelijk gebruik te maken van het genormeerde. Het hebben van een leerlingvolgsysteem heeft alleen betekenis wanneer scholen dit systeem ook benutten en inzetten voor de verbetering van het onderwijsleerproces. Anders bestaat het gevaar dat er bij bestuurders (schoolbesturen, politiek) een eigen werkelijkheid ontstaat, die nog maar weinig te maken heeft met het primaire proces.⁹⁰ Het zich committeren aan hoge ambitieuze doelen vraagt om vertrouwen.⁹¹ Wanneer dit vertrouwen er niet is, zullen strikte verantwoordingsmechanismen niet werken.

Hoewel verantwoording op zich een nuttige en noodzakelijke taak van een publieke organisatie is, kan de verantwoordingscultuur in het onderwijs ook doorslaan. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het Amerikaanse 'No Child Left Behind' programma.⁹² Daar was geen sprake meer

⁸⁸ Pen, 2009.

⁸⁹ Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2009.

⁹⁰ Pen, 2009.

⁹¹ Norman, 2003.

⁹² Ravitch, 2010.

van voor scholen betekenisvolle normen of standaarden. De standaarden die op het niveau van de staat werden geformuleerd, waren weinig inhoudelijk en, omdat ze gekoppeld werden aan een zwaar verantwoordingssysteem, ook van laag niveau. De normen leidden daarvoor niet tot een verbetering van de leerprestaties, maar veeleer tot een fixatie op de gemeten indicatoren.

No Child Left Behind: the Testing & Accountability Movement

In 2001 introduceerde de Amerikaanse regering onder leiding van president George W. Bush het No Child Left Behind (NCLB) onderwijsplan, dat een jaar later zou worden omgezet in wetgeving. Dit plan behelsde onder andere het volgende.

1. Elke staat diende eigen standaarden ('performance levels') te ontwikkelen voor lezen en rekenen/wiskunde, diende te bepalen wanneer leerlingen hier 'bekwaam' in waren en diende testen te gebruiken die die bekwaamheid ook konden meten.
2. Alle publiek gefinancierde scholen moesten hun leerlingen in de groepen 5 van het basisonderwijs tot en met de onderbouw van de middelbare school jaarlijks testen en daarna ook nog eenmalig in de bovenbouw. Scholen moesten de testresultaten van verschillende groepen leerlingen kunnen onderscheiden (naar bijvoorbeeld etniciteit, inkomen ouders, zorgleerlingen).
3. Elke staat moest laten zien volgens welk tijdpad zij in 2013-2014 alle leerlingengroepen naar het gestelde bekwaamheidsniveau zou brengen, met als resultaat dat 100% van de leerlingen aan dat niveau zou voldoen.
4. Alle scholen en districten dienden jaarlijks vooruitgang te boeken op dat tijdpad.
5. Scholen die niet voldoende vooruitgang boekten, kregen het label 'school in need of improvement'. Deze scholen stond een aantal sancties te wachten, waaronder het aanbieden van een overstap naar een andere school voor leerlingen en gratis bijlessen na schooltijd, maar ook het moeten ontslaan van personeel of het veranderen van het curriculum. Na vijf jaar te weinig vooruitgang dienden scholen zich structureel te hervormen.
6. Alle staten namen om het jaar deel aan landelijke testen ('National Assessment of Educational Progress') met de leerlingen in groep zes en het tweede jaar van het voortgezet onderwijs. De scores op lezen en rekenen/wiskunde hadden verder geen betekenis voor leerlingen of scholen zelf, maar dienden als externe audit om de vooruitgang van staten te meten.

Het sleutelwoord van NCLB was verantwoording, waarbij de testen eerder een doel op zich werden dan een middel voor onderwijsverbetering. Volgens Ravitch zijn onhaalbare doelen gesteld, waar scholen en leraren in 2014 zwaar op afgerekend zullen worden. De werkelijke verbetering van het onderwijs gaat gebukt onder de druk van verantwoording op staats- en nationaal niveau.

Bron: Ravitch, 2010.

Op dit moment is er in Nederland geen sprake van een dergelijk vergaande verantwoordingscultuur. Het is echter zaak ervoor te zorgen dat Nederland zich ook niet verder op dit pad begeeft. De Onderwijsraad steunt de opname van minimum-leerresultaten in de wet. Deze minimumleer-resultaten zijn echter op systeemniveau gedefinieerd en dus niet per definitie haalbaar voor ieder kind. Het gaat erom dat 75% van de populatie het gedefinieerde fundamentele niveau behaalt. Voor individuele leerlingen én voor individuele scholen kan dit betekenen dat zij door bijvoorbeeld hun capaciteiten c.q. hun leerlingpopulatie (ver) onder deze 'norm' scoren. Dit vraagt wel om uitleg van de school.

Het is van belang om normen en prestatie-indicatoren zo veel mogelijk te baseren op gedeelde waarden.⁹³ Bij de ontwikkeling ervan moeten de onderwijsinstellingen en andere betrokkenen

⁹³ Smith, 1995; geciteerd in Ehren & Visscher, 2006.

betrokken worden. Een gezamenlijke besef van onderliggende waarden kan ertoe bijdragen dat instellingen minder geneigd zullen zijn om zich alleen op de korte termijn te focussen. Het gaat erom dat de *bedoeling* van het beleid wordt geïmplementeerd, niet het 'beleid als letter'.⁹⁴ Hiervoor is het belangrijk dat instanties elkaars intenties en gedrag vertrouwen. De meeste op accountability gerichte maatregelen ondermijnen juist vaak een gezamenlijke doelbesef.⁹⁵

De Onderwijsraad adviseert de overheid om betekenisvolle normen te stellen voor het onderwijs. De overheid moet daarbij een keuze maken welke aspecten zij wezenlijk vindt voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. De raad heeft al eerder geadviseerd dat de minister op die onderwerpen zwaardere beleidsinstrumenten kan inzetten en dat voor andere onderwerpen lichtere beleidsinstrumenten de voorkeur verdienen.⁹⁶ In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de aspecten waarvan de raad vindt dat normstelling cruciaal is.

5.2 Noodzakelijke normen vastleggen en daarbuiten vrijheid geven

Op enkele onderwerpen is het volgens de Onderwijsraad noodzakelijk dat de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid normen stelt om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen:

- vakinhouden en prestaties (minimum);
- examinering; en
- bevoegdheidseisen aan leerkrachten.

Op het gebied van vakinhouden dient de overheid vast te stellen wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen aan het einde van een schoolsoort op het gebied van de doorstroomrelevante vakken. Dat gebeurt nu in de referentieniveaus voor taal en rekenen en op termijn wellicht ook Engels. Daarnaast zijn er op een breder terrein eindexameneisen, eindtermen en kwalificatiedossiers. Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn er inhoudelijke aanbodsverplichtingen vastgelegd in de kerndoelen. Scholen voor primair en voor voortgezet onderwijs verantwoorden zich vervolgens over de wijze waarop zij invulling geven aan een breed aanbod voor leerlingen in het kader van deze kerndoelen. Deze kunnen wel worden uitgewerkt in voorbeelduitwerkingen, maar meer dan voorbeelden moeten dat niet worden. Het is dan ook van belang dat scholen zich dit realiseren. In zijn advies *Onderwijs en open leermiddelen*⁹⁷ gaf de raad al aan dat het meer gebruikmaken van open leermiddelen leraren in staat kon stellen om op basis van een curriculum zelf leermiddelen te arrangeren. Uiteraard leggen scholen over hun keuzes verantwoording af. Dit kan overigens consequenties hebben voor metingen van tussenresultaten van scholen. Naarmate scholen de weg naar het einddoel toe zelf meer bepalen, kunnen resultaten halverwege lastiger te vergelijken zijn.⁹⁸

94 Noordegraaf, Meulen, Bos, Steen & Pen, 2010.

95 Walle, 2011.

96 Onderwijsraad, 2007c.

97 Onderwijsraad, 2008b.

98 De hierdoor optredende variaties zouden overigens gebruikt kunnen worden om meer te weten te komen over meer en minder efficiënte leervolgordes bij leerlingen.

Leerlingvolgsysteem in het primair onderwijs: voorbeeld klokkijken

Het vergelijken van toetsresultaten van leerlingvolgsystemen over scholen heen blijft een lastig punt. De toetsen van leerlingvolgsystemen zijn naar eigen zeggen methodeonafhankelijk. Dat leidt echter tot problemen. Zo zijn er tussen rekenmethoden verschillen in wanneer welk onderwerp behandeld wordt. In de ene methode wordt bijvoorbeeld de tafels van 1 tot en met 10 in groep vier behandeld, en klokkijken vrijwel geheel in groep vijf. In een andere methode is het echter zo dat klokkijken volledig in groep vier behandeld wordt, naast de tafels van 1 tot en met 5 en de tafel van 10. De tafels van 6 tot en met 9 volgen in groep 5. Hoe kinderen op twee scholen die verschillende methodes gebruiken, scoren op de toets van het leerlingvolgsysteem eind groep vijf, hangt dus af van de leervolgorde waar het leerlingvolgsysteem zich baseert.

Tegelijkertijd zouden normen ook scholen uit kunnen dagen tot extra prestaties. Zo zijn in Zweden en Finland op basis van het nationaal curriculum niet alleen minimum-normen vastgelegd voor de prestaties op diverse vakken, maar is voor leerlingen ook aangegeven welke prestaties tot een aantekening kunnen leiden.⁹⁹ Het beïnvloeden van gedrag via keuzearchitectuur geeft leerlingen een vriendelijk, niet betuttelend duwtje in de rug ('nudging') om extra inspanningen te verrichten.¹⁰⁰

Kwaliteitsbegrip passend bij leerlingenpopulatie

Alle scholen voldoen minimaal aan de door de overheid opgelegde basisnormen. Het behoort tot de professionaliteit van scholen dat ze zich rekenschap geven van de kenmerken van hun leerlingenpopulatie. Een gymnasium zal nu eenmaal vanwege zijn instroom met een minder grote inspanning dezelfde resultaten behalen met zijn leerlingen. Van een school mag verwacht worden dat zij zich verantwoordt over haar resultaten ten opzichte van vergelijkbare andere scholen.

Ook op het gebied van examinering is de regelgeving in Nederland streng. In het voortgezet onderwijs faciliteert de overheid sinds jaren de centrale eindexamens. In het basisonderwijs wordt nu een centrale eindtoets verplicht gesteld en in het middelbaar beroepsonderwijs komen er centrale examens voor taal en rekenen en is het voornemen de beroepsexamens meer te standaardiseren.

Ook binnen eindexameneisen ruimte laten voor eigen keuzes?

Voor een aantal vakken (zoals natuurkunde, scheikunde, biologie) omvatten de eindexamens ieder jaar de gehele leerstof van de middelbare school. Voor sommige vakken wordt echter elk jaar de leerstof die op het eindexamen getoetst opnieuw bepaald, omdat deze vakken te veelomvattend zijn om ze in hun geheel te toetsen (aardrijkskunde, geschiedenis, Grieks, Latijn). Vaak gebeurt dit in omvangrijke eindexamenbundels die de leerstof voor de bovenbouw vastleggen. Aangezien dit altijd een selectie betreft uit de mogelijk aan te bieden leerstof, kan het een overweging zijn om eigen keuzes van scholen te faciliteren door de leerstof in de bundels weliswaar qua niveau gelijk te houden, maar qua omvang te verminderen. Dat geeft scholen de ruimte om ook in de bovenbouw eigen keuzes te maken en deze in schoolexamens te toetsen. Uiteraard verantwoordt scholen zich over de keuzes die ze gemaakt hebben.

Op enkele gebieden zouden de normen echter nog strakker kunnen worden gesteld en vooral moeten worden gehandhaafd. Op het gebied van de bevoegdheidseisen bijvoorbeeld zijn er nu wel normen en regels, maar zijn scholen vaak nog te vrij om ook onbevoegde docenten

⁹⁹ Döbert & Sroka, 2004.

¹⁰⁰ De benadering 'gedragsbeïnvloeding via keuzearchitectuur' ontleent de WRR (Tiemeijer, 2010) aan de 'behavioral economics' van Richard Thaler en Cass Sunstein (Thaler & Sunstein, 2009).

voor de klas te zetten. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs hebben scholen de mogelijkheid om tijdelijk docenten aan te stellen die on-, onder- of anders bevoegd zijn. Hiervoor geldt in principe dat de docent in kwestie een opleidings- of begeleidingstraject moeten volgen om de bevoegdheid alsnog te halen. Dit gebeurt echter ook regelmatig niet, met name voor onder- en andersbevoegden. In het voortgezet onderwijs gaat het om circa 20% van de leraren.¹⁰¹ Verder is de Onderwijsraad van mening dat iedere beginnend docent in het voortgezet onderwijs minimaal over een hbo-opleiding als startkwalificatie zou moeten beschikken. Binnen vijf jaar zou hij dan een master op onderwijsgebied of op vakinhoudelijk gebied moeten halen.¹⁰² Voor het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zou deze eis volgens de raad moeten gelden op teamniveau.¹⁰³

Met zijn pleidooi voor het vastleggen van ononderhandelbare normen sluit de raad aan bij zijn eerdere advies over *Doortastend onderwijstoezicht* (2006), waarin hij aangaf dat een louter procedurele of op processen gerichte normstelling (bijvoorbeeld het hebben van een kwaliteitszorgsysteem) onvoldoende waarborg is voor goed onderwijs. Er moet een evenwicht zijn: de overheid zal ook inhoudelijke, op resultaten gerichte normen moeten stellen. Het gaat uiteindelijk voor de onderwijsontvangers steeds om de volgende stap: basiskennis voor het voortgezet onderwijs, een diploma voor een studie of toegang tot de arbeidsmarkt. Er moet een getoetste en niet-onderhandelbare basisnorm zijn voor iedereen die onderwijs volgt binnen de leerplicht.

Tegelijkertijd acht de raad echter ook meer vrijheid voor scholen wenselijk. Op veel punten wordt nu een te grote regeldruk door de overheid gevoeld. Niet alleen de commissie onder leiding van Frank de Grave heeft in het advies *Je gaat erover of niet* gewezen op de last van regelgeving, ook denkers zoals de Amerikaanse socioloog James C. Scott en Paul Frissen zetten kanttekeningen bij de regelzucht van de overheid.¹⁰⁴ Volgens Scott willen bestuurders maar één ding: een controleerbare, 'leesbare' orde. Dat doen zij door het rationaliseren en standaardiseren van zaken in de samenleving. Dit is ook nodig om een aantal essentiële taken van de overheid uit te voeren, zoals het heffen van belasting. Wanneer het echter doorschiet, kan het tot eenvormigheid leiden. Regels vanuit de overheid moeten scholen dan ook niet belemmeren om het onderwijsproces op een door hen gekozen manier in te richten.

Primair onderwijs: centrale eindtoets kan onwenselijke effecten hebben

In het primair onderwijs heeft de raad een voorkeur voor het stellen van inhoudelijke eisen aan een eindtoets boven het verplicht stellen van één centrale eindtoets. Door één centrale toets op een beperkt opbrengstenterrein verplicht te stellen, grijpt de overheid in hoge mate in op het onderwijs. Scholen zullen hun onderwijs moeten aanpassen aan de specifieke manier van vraagstelling die in deze toets wordt gebruikt.

De raad is van mening dat slechts op een beperkt aantal cruciale gebieden sprake moet zijn van strikte normstelling zodat recht kan worden gedaan aan de noodzakelijke variëteit in het onderwijsveld. Wanneer duidelijk is waar elke school zich aan dient te houden, is ook duidelijk waar vervolgens de ruimte ligt voor eigen invulling. De raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een eigen visie op onderwijskwaliteit of het zelf vormgeven van noodza-

¹⁰¹ Veen, 2011.

¹⁰² Onderwijsraad, 2011c.

¹⁰³ Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2011d.

¹⁰⁴ Scott, 1999; Frissen, 2007; Frissen, 2010.

kelijke verbeteringen in het onderwijs. Deze ruimte voor eigen invulling houdt overigens niet in dat scholen hierover geen verantwoording hoeven af te leggen. Het belang van een goede verantwoording naar de omgeving speelt juist ook op deze terreinen. Zie voor een nadere uitwerking van deze ruimte ook hoofdstuk 6.

5.3 Implementatie vraagt om aandacht

Normstelling in het onderwijs is van groot belang. Wanneer de overheid echter wil bereiken dat het onderwijsveld niet alleen naar de letter, maar met name ook naar de geest van de normen handelt, zal het zomaar van bovenaf opleggen van normen niet werken. Afhankelijk van de mate waarin de normen uitgewerkt zijn en van het draagvlak dat ervoor bestaat, is een verschillende implementatiestrategie nodig.

Het is niet zonder meer mogelijk om op basis van literatuur of empirisch onderzoek uitspraken te doen over de beste manier van beleidsimplementatie.¹⁰⁵ Strategie moet bovenal contingent zijn, dat wil zeggen: passend bij de contouren van het probleem en de omgeving waarin het beleid moet landen. Omgeving is hier nadrukkelijk iets anders dan een verwijzing naar de doelgroepen waarop het beleid zich richt en de aard van de omstandigheden waarin zij verkeren. Het gaat daarbij ook – en in onderzoek naar implementatie misschien wel juist – om de organisaties, groepen en individuen die een rol hebben in de beleidsuitvoering. Het gaat dus niet zozeer om leerlingen of studenten, maar om bijvoorbeeld docenten, schoolbesturen, kwaliteitsorganen, de Inspectie van het Onderwijs, koepels of gemeenten. Per onderwerp zal de relatie van het ministerie tot dergelijke groepen anders zijn en per geval zal een andere implementatiestrategie passend zijn.

Naarmate beleid minder helder en meer conflictueus is, is de kans klein dat top-downuitvoering volgens een strak plan succesvol is. Dat betekent niet dat in dergelijke gevallen een benadering van bovenaf (top down) onmogelijk is, maar wel dat de kans op implementatie volgens de plannen klein is. Een strategie voor handelen te midden van grote ambiguïteit kan zijn om van start te gaan met een (globaal) plan en dat relatief strak gestuurd te doen, zodat er in ieder geval in het veld helderheid over de procedure ontstaat en er dus langzaam een verandering in de omgeving ontstaat. Ambiguïteit kan erdoor afnemen en vanuit het opbouwen van onderlinge ervaringen kan ook het conflictueuze karakter afnemen. Vandaaruit ontstaat ervaring die tot bijsturing kan leiden. Wat lijkt op een planmatige top-downimplementatie, fungeert dan feitelijk als een start van een proces dat veel meer emergent en bottom-up is. Door te anticiperen op verschillende omstandigheden die zich mogelijk kunnen voordoen, kunnen beleidsmakers meer strategisch handelen; al dan niet in combinatie met vormen van gericht inspelen op en benutten van de meer emergente, van onderop ontstane elementen.

¹⁰⁵ Noordegraaf, Meulen, Bos, Steen & Pen, 2010.

Casus kwaliteitsagenda

Een van de casussen die Noordegraaf e.a. hebben bekeken, is de implementatie van de kwaliteitsagenda in 2009. Daarbij is binnen het Ministerie een duidelijk plan geformuleerd, dat echter niet zozeer direct via het Ministerie of via de geëigende kanalen werd uitgevoerd, maar dat via een participatieve strategie de uitvoering op vele basisscholen is gaan beïnvloeden. Een gepland ontwerp, maar met invulling en invoering vanuit de basis, zonder veel geld, maar wel met financiële 'triggers', en vooral met heel veel nadruk – ook politieke nadruk! – op de 'core business' van scholen. Daarbij is vooral ingezet op beleidsverspreiding.

Bijzonder aan de casus van de kwaliteitsagenda is vooral dat de instellingen vanuit indirecte mechanismen gingen meedoen, uit eigen overtuiging en (dus) met veel inzet en creativiteit, en dat er in het veld allerlei netwerken waren waarin instellingen en professionals hun goede ervaringen onderling konden uitwisselen. Zo ontstonden er dus gaandeweg het proces lerende, maar indirect ook meer dwingende en borgende netwerken om de bedoelde beleidswijziging invulling te geven. De casus laat zien dat het daarbij niet alleen gaat om het formuleren van procedures, normen en standaarden, en goede financiële prikkels om het netwerk van de grond te laten komen. Het gaat ook om het bieden van een taal en van gedeelde symboliek waarmee partijen zich tot elkaar kunnen verhouden en elkaar kunnen verstaan. Het gaf de cruciale partijen in het veld het gevoel dat ze onderdeel waren van een grote en fundamentele verandering in het onderwijs. De breuk met gevestigde patronen en praktijken is hier ontstaan door 'echt iets nieuws' te doen, vanuit een verhaal waarin het nieuwe niet als 'bedreigend' of 'nieuwlichterij' wordt gezien, maar langzaam is geworden tot iets dat een instelling en/of professional niet zou mogen missen.

Noordegraaf concludeert dat niet strakke sturing, maar een sterk verhaal (en handelingsvrijheid) in deze casus de ingrediënten lijken te zijn voor een relatief succesvolle en grootschalige implementatie van een ingewikkeld beleid, in een complex en zeer divers veld. Tegelijkertijd geeft hij aan dat de kwaliteitsagenda ook het 'maatschappelijk tij' mee had en nadrukkelijk inspeelde op politieke en publieke opvattingen over de staat van het onderwijs in Nederland. Ook dat heeft uiteraard een belangrijke rol gespeeld in de succesvolle implementatie.

Bron: Noordegraaf e.a. (2010).

Het opleggen en ontwikkelen van de normen kan met andere woorden niet zonder dialoog met het veld. Het veld zal de normen moeten willen verinnerlijken en van daaruit moeten handelen. De normen geven tegelijkertijd de grenzen aan waarbinnen vervolgens de professionele ruimte van het onderwijsveld ligt. De overheid moet er dan ook voor waken om met deze normen niet alles te willen vastleggen, maar zich te concentreren op de cruciale terreinen. De professionele ruimte die deze normen zouden moeten bieden, wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

De voorgaande aanbevelingen doen een sterk beroep op de professionaliteit van de onderwijssector. Deze kan alleen groeien wanneer er zowel ruimte voor wordt geboden als ook eisen aan worden gesteld. Dit is noodzakelijk om het leervermogen van de onderwijssector te versterken. Daardoor zullen onderwijsinstellingen steeds beter in staat zijn om zelf keuzes te maken in hun beleid. Hierover leggen zij vanzelfsprekend verantwoording af aan hun omgeving.

6

Laat ruimte voor en ontwikkel professionaliteit

6.1 De betekenis van professionaliteit voor het onderwijs

Professionaliteit binnen de onderwijssector zal de komende jaren een belangrijk thema zijn. Daarbij zijn verschillende niveaus in het geding: professionaliteit van docenten, van schoolleiders en professionaliteit in de sturing. Om dit te bereiken is nodig dat de professionele ruimte van allen die werkzaam zijn in het onderwijs wordt gedefinieerd, begrensd en benut. Inzet is het omvormen van de school en teams van leraren in de richting van een lerende organisatie: een plek waar niet alleen leerlingen, maar ook leraren leren. Daarmee wordt een school een zogenaemde professionele leergemeenschap, waar docenten gericht werken aan hun professionele ontwikkeling. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van het onderwijs en leidt uiteindelijk tot goede prestaties van de leerlingen.¹⁰⁶

De raad ziet leraren als professionals: hoogopgeleide, zelfstandig opererende beroepsbeoefenaars, met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij.¹⁰⁷ Niet alleen het leraarschap vraagt om professionals, maar ook het bestuur van een school en de schoolleiding.

In de klassieke betekenis zijn professionals beroepsbeoefenaren die een bepaald stelsel van formele kennis en kunde (een 'body of knowledge') delen en zelf toezicht houden op de inhoud en organisatie van het werk. Professionaliteit op deze manier opgevat, impliceert een aantal voorwaarden:

- er moet ruimte bestaan waarbinnen de professional zelfstandig kan opereren: *professionele autonomie*;
- de buitenwereld moet de kennis en vaardigheden van de professional erkennen als eigenstandig en uniek: *professionele legitimatie*;

¹⁰⁶ Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

¹⁰⁷ Onderwijsraad, 2002a.

- er is een helder stelsel van onderlinge steun, educatie en controle: *professionele organisatie*; en
- de ruimte waarbinnen de professional functioneert is begrensd: hij/zij moet voldoen aan met de buitenwereld afgesproken eisen en is bij fouten of twijfels over het handelen verantwoording schuldig aan collega's en de buitenwereld: *professionele discipline*.

Zo bezien zou het vergroten van de professionaliteit vooral neerkomen op het stap voor stap versterken van de professionele ruimte en controle binnen een bepaalde beroepssector. In de steeds gecompliceerder wordende samenleving is professionalisering echter meer dan dat. Noordegraaf pleit voor het gebruik van het concept 'hybride professional'.¹⁰⁸ Daarmee doelt hij op een 'reflective practitioner', die in staat is om in uiteenlopende situaties waarin niet op basis van voldoende empirische kennis kan worden gehandeld, toch op grond van zijn opleiding en ervaring verantwoorde beslissingen te nemen. Voor het kunnen handelen in veranderlijke en complexe omstandigheden moet een professional ook verbindingen kunnen leggen met andere professionals. Vooral in publieke domeinen vereist de expertise van de professional een steeds complexer samenspel met de expertise van andere experts, managers, beleidsmakers en klanten.

6.2 Professionele ruimte geven binnen kaders

Scholen, leraren en schoolleiders hebben ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te kunnen maken. Hun werk vraagt steeds opnieuw om analyse van specifieke situaties en om daarop gebaseerde beslissingen. Hun deskundigheid schept een zekere vrije ruimte, vrij van invloed van de overheid en, voor docenten, ook los van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en de leiding van de organisatie.

De (begrensde) autonomie van leraren en schoolleiders

De kerntaak van leraren is het overdragen van kennis en vaardigheden. Voor een leraar anno 2012 brengt dit meer dan lesgeven alleen met zich mee. Hij moet de onderwijsopbrengsten van leerlingen monitoren, individueel en groepsgewijs, en waar nodig zijn onderwijs aan de hand daarvan bijsturen, klassenprocessen managen en omgaan met sociale en individuele problematiek van jongeren. Hij wordt tevens geacht bij te dragen aan de schoolontwikkeling en zijn eigen (vak)kennis op peil te houden.

Schoolleiders hebben een belangrijke stimulerende en faciliterende rol. Het kunnen laveren tussen externe ontwikkelingen en de interne zorg en inzet voor docenten vraagt om onderwijskundig leiderschap. Beleidswijzigingen, onderwijsvernieuwingen en wensen van ouders gaan lang niet altijd samen met de belangen en verwachtingen van docenten. Leidinggevenden vormen de verbindende kracht.¹⁰⁹ Ze zorgen voor een gedeelde visie op de doelen en missie van de school, voor een taakgericht leerklimaat binnen de school, voor de werkomstandigheden van docenten en voor de verbinding van de school met de maatschappelijke omgeving (responsiviteit).¹¹⁰

Onderwijskwaliteit vraagt om hoogopgeleide en vakbekwame professionals. Omgekeerd is het onderwijs ook alleen maar aantrekkelijk voor hoogopgeleide deskundigen, indien een

¹⁰⁸ Noordegraaf, 2007.

¹⁰⁹ Wit, 2011.

¹¹⁰ Scheerens, Hendriks & Steen, 2011a.

beroep wordt gedaan op hun professionele kwaliteiten. Dus niet alleen het uitvoeren van door anderen bedacht onderwijs, maar ook het vormgeven aan een inhoudelijke visie op onderwijskwaliteit, het werken aan onderwijsontwikkeling en het uitvoeren van onderzoekstaken in de school horen bij het leraarsvak.

Als het gaat om het beoordelen van leerlingen – wat kent en kan de leerling, de toetsing en de persoonlijke begeleiding, en het belonen of straffen van bepaald gedrag – heeft de leraar een grote mate van autonomie. Ook deze autonomie is echter begrensd. Er is een zekere (minimale) standaard of bandbreedte waarbinnen leraren en docenten hun vak moeten uitoefenen. Die bandbreedte bestaat uit wettelijke eisen, zoals de bekwaamheidseisen volgend uit de Wet BIO, eisen uit de onderwijswetgeving en verder algemene beginselen van goed leraarschap, maar ook uit de beroepsgroepnormen van ‘een redelijk handelende professional’ in de gegeven omstandigheden. Deze normen worden mede gevormd door bijvoorbeeld uitspraken van klachtencommissies of de rechter. De invoering van het lerarenregister en daaraan gekoppeld het verplichte bekwaamheidsonderhoud en een civiel effect vanaf 2018 (*Actieplan Leraar 2020*) beoogt deze normen steeds meer leidend te laten zijn voor de professionaliteit van de leraar.

Onderwijsberoepsbeoefenaars moeten bij de uitvoering van hun werkzaamheden waar het de ‘kern’ van het pedagogisch-didactische proces betreft (onderwijzen, begeleiden, beoordelen) verantwoording afleggen. Die verantwoording moet voldoen aan basale eisen zoals inzicht in de gevolgde werkwijze, een zekere planmatigheid van werken, een gemotiveerde en transparante beoordeling van leerlingen en uiteindelijk ook van leeropbrengsten. Vanzelfsprekend zal de leraar zijn handelen moeten afstemmen op afspraken die binnen de school en het team gelden. Ook de schoolleider heeft hierin een verantwoordelijkheid; hij moet zorgen voor afstemming met belanghebbenden binnen en buiten de school en rekening houden met de behoeften van de beroepsbeoefenaars. Een uitgangspunt van de raad is dat de onderwijsinstelling een sociaal verband – een onderwijsgemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Het willen verzorgen van goed onderwijs voor iedere leerling legt de basis voor een gemeenschappelijk verhaal.

Geregelde ruimte

In het vorige hoofdstuk pleitte de raad voor het vastleggen van betekenisvolle normen, en zette daar vrijheid voor de professional tegenover. Dit betekent dat de professionele autonomie wordt begrensd door de gestelde normen. Deze normen mogen naar mening van de raad ambitieus zijn en richting geven aan het handelen van de professional. Tegelijkertijd is een te grote mate van centrale (overheids)sturing onwenselijk omdat dit de leraar belemmert om van zijn professionele ruimte optimaal gebruik te maken. De ontwikkeling van normen en het geven van ruimte gaan idealiter hand in hand, waardoor een *geregelde ruimte* ontstaat. Daarbij is niet alleen de leraar als professional aan zet, dit doet ook een beroep op de professionaliteit van de onderwijssector als geheel (schoolleiders, managers).

Binnen een dergelijke geregelde ruimte kunnen instellingen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de te bewandelen weg daarheen. Daarbij kunnen scholen een eigen invulling geven aan het kwaliteitsbegrip, passend bij hun leerlingenpopulatie. Dat kan voor de ene school liggen op cognitief gebied, en voor een andere bijvoorbeeld op het gebied van culturele vorming. Wanneer scholen dit transparant maken, kunnen ouders bewust kiezen.

Het geven van een eigen invulling op bepaalde terreinen waar normen vanuit de overheid minder een rol spelen, impliceert niet dat scholen hierover geen verantwoording schuldig zijn. Juist ook op deze terreinen is het van belang dat scholen op een opbrengstgerichte manier te werk gaan. Door vooraf doelen te stellen passend bij hun eigen visie op onderwijs en hun leerlingenpopulatie en gericht aan deze doelen te werken, kan een onderwijsinstelling duidelijk maken op welke punten zij het verschil wil maken. Door de voortgang te monitoren kan zij laten zien in welke mate hiervan ook daadwerkelijk sprake is. Mede hierdoor biedt de geregelde ruimte kansen om het leervermogen van de sector te versterken.

6.3 Leervermogen van de onderwijssector versterken

De sector heeft naar mening van de raad een duidelijke eigen opdracht om boven de basiskwaliteit uit te stijgen. Basiskwaliteit definieert de raad daarbij op het brede domein van de gewenste onderwijsopbrengsten. Scholen en besturen zijn zelf aan zet, maar het is de vraag of deze kwaliteitsontwikkeling voldoende effectief gestimuleerd kan worden door horizontale verantwoordingsmechanismen. De evidentie op dit terrein is nog onvoldoende.¹¹¹

Vooralsnog kan de Inspectie bij alle scholen nagaan of er een visie is ontwikkeld op (brede) kwaliteit. Deze visie hangt uiteraard af van factoren als de omgeving van de school, de onderwijskundige invulling en de leerlingenpopulatie. Mits de basiskwaliteit gewaarborgd is en de school zich beweegt binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat, hoeft de Inspectie geen oordeel te vellen over de inhoud van de visie. Wel kan de Inspectie nagaan in hoeverre de school ook daadwerkelijk werk maakt van het in de praktijk brengen van de visie op onderwijskwaliteit. Op deze manier wordt recht gedaan aan de eigenheid en vrijheid van scholen. De Inspectie zou wel 'good practices' kunnen identificeren. Zij kan dat wat de onderwijsinstelling in kwestie doet, tegen het licht houden van wat er elders in het land gebeurt en wat in redelijkheid onder min of meer gelijke condities te bereiken valt. Het vertrekpunt van toezicht zoekt de raad op dit punt dus in de organisatie zelf.¹¹²

Scholen kunnen volgens Gray op drie manieren reageren op externe evaluaties, zoals inspectietoezicht.¹¹³ Ze kunnen zich richten op tactische verbeteringen, gericht op de verbetering van leerlingprestaties; ze kunnen strategisch denken ontwikkelen gericht op schoolbeleid en klasactiviteiten en ten slotte kan de instelling zich richten op 'capacity building' ofwel activiteiten die de effectiviteit van de organisatie verbeteren door zich op continue verbetering te richten.¹¹⁴ Deze laatste route wordt slechts door een klein deel van de instellingen bewandeld.

Duurzame innovatie is gebaat bij het formuleren van een aantal concrete speerpunten die voor de lange termijn zijn geformuleerd, en waar scholen in het kader van schoolontwikkeling blijvend aan kunnen werken.¹¹⁵ Dit geeft in zekere zin een gereguleerde ruimte aan voor innovatie binnen scholen.¹¹⁶ Daarnaast is duurzame verbetering gebaat bij een blijvende ondersteuning van scholen, schoolleiders en leerkrachten. Deze ondersteuning kan benut worden voor

¹¹¹ Ehren, 2011.

¹¹² Mertens, 2011.

¹¹³ Gray, geciteerd in Ehren & Visscher, 2006.

¹¹⁴ 'Capacity' is daarbij te definiëren als een complex samenspel van motivatie, vaardigheden, positief leren, organisatie-inrichting en –cultuur en ondersteunende structuren. Zie bijvoorbeeld Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006.

¹¹⁵ Sleegers & Ledoux, 2006.

¹¹⁶ Onder innovatie verstaat de raad overigens niet per se vernieuwing op zich. Ook het daadwerkelijk handelen volgens nu al beschikbare kennis over effectieve onderwijsmethoden kan hieronder worden begrepen.

het opbouwen van veranderingscapaciteit in scholen. Ten slotte draagt de samenwerking tussen onderwijspraktijk en onderwijsonderzoek bij aan stapsgewijze verbeteringen in het onderwijs. Daarbij is het eigenaarschap van scholen van groot belang. Zij moeten nadrukkelijk een stem te hebben in het formuleren van onderzoeksvragen en de uitwerking daarvan in de schoolpraktijk.

Leraren spelen een cruciale rol in de uitvoering van innovaties.¹¹⁷ Alleen wanneer zij een verandering daadwerkelijk tot stand willen en kunnen brengen, is succes te verwachten. Hun betrokkenheid bij onderwijsverbetering wordt beïnvloed door de mate waarin zij zichzelf competent achten, de mate waarin hun eigen visie overeenkomt met die van de school, en hun vermogen om met onzekerheid om te gaan. De schoolleider kan het commitment van docenten versterken door hen een rol te geven in de beslisprocessen. Effectieve schoolleiders delen dan ook verantwoordelijkheid en macht, zijn geïnteresseerd in docenten en weten wat zich in de lessen afspeelt. Ze scheppen bovendien tijd om veranderingen te realiseren.

Ook voor de overheid ligt er een belangrijke opgave om een goede relatie met de professionals te onderhouden en versterken.¹¹⁸ Zij zijn immers degenen die daadwerkelijke verbeteringen tot stand moeten brengen. Dit geldt zowel voor docenten als voor schoolleiders en schoolbesturen. Meer horizontale verhoudingen – tussen de overheid en het onderwijsveld en tussen managers en docenten – maken het mogelijk dat professionele (zelf)controle in ere wordt hersteld.

6.4 Onderwijssector verantwoordelijk

Het uitgangspunt van geregelde ruimte veronderstelt niet alleen een bepaalde rol van de overheid. Ook de professionals in het onderwijsveld hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Het is dan ook van belang dat het onderwijsveld zichzelf eigenaar maakt van activiteiten rondom professionalisering en eigen ruimte. Daarmee geeft het onderwijsveld zelf richting aan de verandering en hoeft het het overheidsbeleid niet over zich heen te laten komen.¹¹⁹ Ook kunnen zij hiermee bijdragen aan het organiseren van tegenspraak.¹²⁰ Scholen kunnen veel meer een eigen verantwoordelijkheid nemen voor de taken waarvoor zij staan en zich daarover publiekelijk verantwoorden. Professionals in het onderwijsveld ontleen hun gezag aan hun vakbekwaamheid en aan het transparant maken van de opbrengsten van het onderwijs voor de samenleving.

Professionele ontwikkeling

De kwaliteit van docenten is de belangrijkste beïnvloedbare factor voor de kwaliteit van onderwijs.¹²¹ Meta-analyses van onderwijs-effectiviteitsonderzoek laten zien dat beleidsmaatregelen die van invloed zijn op microniveau, dat wil zeggen op het primaire proces (leren en onderwijzen), het grootste effect hebben.¹²² Daarnaast besteden landen en regio's die hoge leerprestaties behalen, relatief veel aandacht aan de kwaliteit van leraren en schoolleiders.¹²³ Versterking

¹¹⁷ Ehren & Visscher, 2006.

¹¹⁸ Barber, 2010.

¹¹⁹ Schoonhoven, 2011.

¹²⁰ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2012.

¹²¹ Hattie, 2009; Auguste, Kihn & Miller, 2010.

¹²² Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b.

¹²³ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010a.

van de deskundigheid van onderwijspersoneel is dan ook een belangrijke sleutel voor het verhogen van de kwaliteit van ons onderwijs.

De raad hecht grote waarde aan verplichte bij- en nascholing als onderdeel van het lerarenregister. Daarbij zou het vooral moeten gaan om bij- en nascholing die ingaat op ondervonden problemen van leraren met betrekking tot de vakinhoud, de vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een specifiek leerdomein. Andere belangrijke aandachtspunten bij deze bij- en nascholing zijn: een focus op actief en onderzoekend leren, in de zin van het zelf analyseren van problemen en construeren van oplossingen in verband met de lespraktijk, en samen leren met collega's. Voor effectieve bij- en nascholing zijn voorts een substantiële hoeveelheid tijd en samenhang met het schoolbeleid van belang.¹²⁴

Voor de kwaliteit van onderwijs is ook onderwijskundig leiderschap van belang. Op dit moment sluiten schoolleiders nog onvoldoende aan op de ontwikkelingsbehoefte van de school in kwestie.¹²⁵ Voor het ontwikkelen en onderhouden van deze 'vakbekwaamheid', naast organisatorische en financiële bekwaamheden, acht de raad het wenselijk dat ook voor schoolleiders een register verplicht wordt.

Een belangrijke taak voor schoolleider en bestuur ziet de raad in het omvormen van de school en teams van leraren in de richting van een lerende organisatie: een plek waar niet alleen leerlingen, maar ook leraren leren – een professionele leergemeenschap.¹²⁶ Op basis van empirisch onderzoek zijn vijf kenmerken van professionele leergemeenschappen te noemen: 1) leraren nemen deel aan een dialoog over belangrijke onderwerpen van hun werk; 2) leraren bezoeken elkaars lessen om elkaar feedback te geven; 3) leraren werken samen; 4) er is een gedeelde visie onder leraren op de missie van de school en hoe die te bereiken; en 5) er is een gedeelde focus op het leren van leerlingen en een gedeelde verantwoordelijkheid voor de leerlingresultaten. De effecten van een professionele leergemeenschap op leerprestaties van leerlingen zijn weliswaar uiteenlopend en meestal klein, maar wel positief.¹²⁷ Daarnaast dragen leergemeenschappen bij aan de ontwikkeling van leraren. Een goed voorbeeld in dit kader zijn de academies die verschillende grote schoolbesturen hebben opgericht, waar scholen terecht kunnen met hun eigen leervragen. Een dergelijke opzet kan een goede manier zijn om een ontwikkeling in scholen op gang te brengen. Door mogelijkheden te creëren dat leraren en onderzoekers samenwerken, wordt bevorderd dat gebruik wordt gemaakt van zowel ervaringen van leraren als van formele (wetenschappelijke) kennis. Dit komt de focus op structurele verbeteringen ten goede.

Zichtbaar maken van onderwijsopbrengsten

De maatschappij investeert fors in het onderwijs. Van onderwijsinstellingen mag verwacht worden dat ze op hun beurt inzetten op het maximaliseren van de opbrengsten en het resultaat van hun inspanningen zo goed mogelijk zichtbaar maken. Horizontale verantwoording impliceert een dynamiek van 'checks and balances', waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert met ouders, jeugdzorg, sportinstellingen, enzovoorts. Dit vergroot de betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving bij het onderwijs.

¹²⁴ Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

¹²⁵ Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

¹²⁶ Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

¹²⁷ Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

Voor onderwijsinstellingen betekent dit dat zij zich publiekelijk verantwoorden over de opbrengsten van onderwijs. Dit bestrijkt een breed terrein. Het gaat om effecten op de korte en lange termijn, om meer en minder meetbare opbrengsten en om opbrengsten die al dan niet direct door onderwijs te beïnvloeden zijn. De raad adviseert het scholenveld werk te maken van het ontwikkelen van indicatoren om hun bijdrage aan de brede opdracht van het onderwijs zichtbaar te maken. De raad acht opbrengstgericht werken en dit zichtbaar maken niet primair van belang vanuit een perspectief van accountability. Het is allereerst een instrument van de scholen zelf, omdat het een bewezen bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs op alle niveaus. Niet alleen de leerlingen en de samenleving als geheel hebben hiervan profijt, maar ook leidt het tot een versterking van het lerend vermogen van de scholen zelf.

Afkortingen

AOB	Algemene Onderwijsbond
AVS	Algemene Vereniging van Schoolleiders
hbo	hoger beroepsonderwijs
hrm	human resources management
ios	inhoud, organisatie en sturing
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NCLB	No Child Left Behind
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
vo	voortgezet onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg, iBMG, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw drs. H.M. Bronneman-Helmers, senior wetenschappelijk medewerker, Sociaal en Cultureel Planbureau

Mevrouw prof. dr. S. Waslander, hoogleraar sociologie, TiasNimbas Business School

De heer prof. dr. M. Noordegraaf, hoogleraar publiek management, Universiteit Utrecht

De heer prof. dr. Th.W.A. Camps, bestuursvoorzitter Berenschot BV, hoogleraar organisatiekunde en bestuurskunde, TiasNimbas Business School

De heer dr. O.C. McDaniel, managing partner belast met de sector Onderwijs, CBE Group Nederland

De heer prof. dr. J. Scheerens, hoogleraar onderwijskunde, Universiteit Twente

Mevrouw prof. dr. M.L.L. Volman, hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. T. Pels, hoogleraar opvoeden in de multi-etnische stad, Vrije Universiteit Amsterdam, senior onderzoeker, adviseur thema diversiteit/multiculturele vraagstukken, Verwey Jonker Instituut

Literatuur

- Algemene Onderwijsbond (2010a). *Kabinet Rutte gooit talent weg*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van Algemene Onderwijsbond, <http://www.aob.nl/default.aspx?id=220&article=47538&q=&m=>.
- Algemene Onderwijsbond (2010b). *Lage PISA-score door onbevoegdheid lerarentekort*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van Algemene Onderwijsbond, <http://www.aob.nl/default.aspx?id=15&article=47694>.
- Algemene Onderwijsbond (2011a). *In onderwijs draagvlak voor prestatie-ideologie, weinig begrip voor beleidshaast*. Geraadpleegd op 23 mei 2011 via de website van Algemene Onderwijsbond, <http://www.aob.nl/default.aspx?id=220&article=48087&q=&m=>.
- Algemene Onderwijsbond (2011b). *Onderwijspersoneel wijst prestatiebeloning af*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van Algemene Onderwijsbond, <http://www.aob.nl/default.aspx?id=287&article=48073&q=&m=>.
- Algemene Vereniging Schoolleiders (2010). *AVS-bestuur uiterst bezorgd over nieuwe regeerakkoord*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van Algemene Vereniging Schoolleiders, <http://www.avsnl.nl/node/7822>.
- Auguste, B., Kihn, P. & Miller, M. (2010). *Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in Teaching*. London: McKinsey and Company.
- Barber, M. (2010). How Government, Professions and Citizens Combine to Drive Successful Educational Change. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (eds.), *Second International Handbook of Educational Change*. Springer.
- Begrotingsbeleid (2010). Bijlage bij regeerakkoord CDA-VVD. Geraadpleegd op 31 januari 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/bijlage-bij-regeerakkoord-vvd-cda.html>.
- Berenschot (2011). *Passend Leiderschap: Elke school de beste baas*. Utrecht: Berenschot.
- Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, Ch., Coenen, J. & Meng, Ch. (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijs vernieuwingen*. Maastricht: ROA.
- Boutellier, H. (2011). *De Improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: SCP.
- Bulsink, M. (2011). *Verhogen prestaties leerlingen basisonderwijs*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via <http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2011/verhogen-prestaties-leerlingen-basisonderwijs/item4329>.
- CNV Onderwijs (2011a). *CNV Onderwijs blij met de adviezen van de Onderwijsraad*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van CNV Onderwijs, [http://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/cnv-onderwijs-blij-met-de-adviezen-van-de-onderwijsraad.html?tx_ttnews\[srcpid\]=50](http://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/cnv-onderwijs-blij-met-de-adviezen-van-de-onderwijsraad.html?tx_ttnews[srcpid]=50).
- CNV Onderwijs (2011b). *Definitieve reactie CNV Onderwijs op actieplan mbo*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van CNV Onderwijs, [http://www.cnvo.nl/index.php?id=127&\[backPid\]=50&tx_ttnews\[tt_news\]=642&no_cache=1](http://www.cnvo.nl/index.php?id=127&[backPid]=50&tx_ttnews[tt_news]=642&no_cache=1).
- CNV Onderwijs (2011c). *Zet geld prestatiebeloning efficiënt in*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van CNV Onderwijs, [http://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/zet-geld-prestatiebeloning-efficient-in.html?tx_ttnews\[srcpid\]=50](http://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/zet-geld-prestatiebeloning-efficient-in.html?tx_ttnews[srcpid]=50).
- Dickson, M. & Harmon, C. (2011). Economic returns to education: what we know, what we don't know, and where we are going – some brief pointers. *Economics of Education Review*, 30 (6), 1118-1122.

- Döbert, H. & Sroka, W. (2004). *Features of successful school systems: a comparison of schooling in six countries*. Münster: Waxmann Verlag.
- Dresscher, W. (2010). *Prestatiebeloning is geen grote hervorming*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van Algemene Onderwijsbond, <http://www.aob.nl/default.aspx?id=220&article=47675>.
- Duivenboden, H.P.M. van, Hout, E.J.Th. van, Montfort, C.J. van & Vermaas, J.C. (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma BV.
- Ehren, M.C.M. (2011). *Toezicht en schoolverbetering*. Proefschrift, Enschede.
- Ehren, M.C.M. & Visscher, A.J. (2006). Towards a Theory on the Impact of School Inspections. *British Journal of Educational Studies*, 54 (1), 51-72.
- Europese Commissie (z.j.). *Europe 2020*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van Europese Commissie, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Een nadere beschouwing: Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: OCW.
- Flippo, R.F. & Caverly, D.C. (2000). *Handbook of college reading and study strategy research*. Mahwah NJ: Erlbaum.
- Fortuijn, E. Droogleeveer (2003). *Onderwijsbeleid: maatschappelijke functies en strategische keuzen*. Amsterdam: Askant.
- Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit : een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF*. Breda: Programma Commissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De Staat van Verschil - Een Kritiek van de Gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil: Een kritiek van de eerlijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gallie, W.B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (olv Frank de Grave) (2005). *Je gaat erover of niet. Rapport in het kader van het programma Andere Overheid*. Den Haag
- Gestel, R.A.J. van & Vranken, J.B.M. (2008). *Kwaliteit van de beleidsanalytische wetgevingsadviezen van de Raad van State, getoetst aan de hand van ex post evaluaties*. Tilburg: Research Group for Methodology of Law and Legal Research, UvT.
- Gille, E., Loijens, C., Noijons, J. & Zwitser, R. (2010). *Resultaten PISA-2009*. Arnhem: Cito.
- Guile, D. (2010). *The Learning challenge of the Knowledge Economy*. . Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Hattie, J., Biggs, H. & Purdie, N. (1996). Effects of learning skills interventions on student learning: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 66 (2), 99-136.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kippersluis, H. van & Doorslear, E. van (2011). Langer leren om langer te leven. *Economisch Statistische Berichten*, 96 (4617), 512-514.
- Korver, T. (2006). *Professie, onderwijs en toezicht*. Den Haag: SBO.
- Kuhry, B., Kam, F. de, Torre, A. van der, Tulder, F. van, Eggink, E., Pommer, E., Blank, J. & Herweijer, L. (2012). *Waar voor ons belastinggeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- LAKS (2011). *Actieplan als herstelbetaling van het onderwijs*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van LAKS, http://www.laks.nl/nieuws/nieuwsbericht/actieplan_als_herstelbetaling_van_het_onderwijs/.
- Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig Onderwijsbeleid*. Antwerpen Apeldoorn: Garant Uitgevers n.v.

- Lomos, C., Hofman, H. & Bosker, R. J. (2010). Professional communities and student achievement – a meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 22 (2), 121-148.
- Manski, Ch. F. (2011). Policy Analysis with Incredible Certitude. *The Economic Journal*, 121 (August), F261-F289.
- MBO Raad (2011). *Brief over Actieplan Focus op vakmanschap*. Brief van MBO Raad aan Voorzitter Vaste Kamercommissie OCW, 8 april 2011. Kenmerk JZ1/EWE/179306/2011.
- Meijer, C.J.W., Meijnen, G.W. & Scheerens, J. (1993). *Over wegen schatten en sturen. Beleidsanalytische evaluatie Weer Samen Naar School*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Mertens, F. (2011). *Inspecteren: toezicht door inspecties*. Den Haag: SDU.
- Meurs, P. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2006-2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan 'Basis voor presteren'*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van de Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-po-basis-voor-presteren.html>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van de Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-vo-beter-presteren.html>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 februari 2011. Kenmerk 270414.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011d). *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van de Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-leraar-2020.html>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011e). *Werken in het Onderwijs 2012* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Minne, B., Steeg, M. van der & Webbink, D. (2007). *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. Den Haag: CPB.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mourshed, M., Chijioko, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Netjes, J., Werfhorst, H. van de, Karsten, S. & Bol, T. (2011). *Onderwijstelsels en non-cognitieve uitkomsten van het onderwijs*. Amsterdam: Amsterdam Centre for Inequality Studies.
- Noordegraaf, M. (2007). From pure to hybrid professionalism. *Administration & Society*, 39 (6), 761.
- Noordegraaf, M., Meulen, M. van der, Bos, A., Steen, M. van der & Pen, M. (2010). *Strategische sturing? Implementatiestrategieën van het ministerie van OCW*.
- Norman, R. (2003). *Obedient Servants?: Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.
- Nota, L., Soresi, S. & Zimmerman, B.J. (2004). Self-regulation and academic achievement and resilience: A longitudinal study. *International Journal of Educational Research*, 41 (3), 198-215.
- Oers, B. van (2007). Leren in de netwerkschool. In Onderwijsraad (ed.), *Alternatieven voor de school (73-96)*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2006b). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Onderwijs en sociale samenhang: de stand van zaken.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Onderwijs en open leermiddelen.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *De stand van educatief Nederland 2009.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Naar doelmatiger onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Een stevige basis voor iedere leerling.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011c). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011d). *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011e). *Onderwijs vormt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Oreopoulos, P. & Salvanes, K.G. (2011). Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (1), 159-184.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2010a). *PISA 2009 Results: Learning to Learn – Student Engagement, Strategies and Practices (Volume III).* Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2010b). *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States.* Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2011). *Education at a glance: OECD Indicators.* Parijs: OECD.
- Ozuru, Y., Dempsey, K. & McNamara, D.S. (2009). Prior knowledge, reading skill, and text cohesion in the comprehension of science texts. *Learning and Instruction*, 19 (2), 228-242.
- Pen, M. (2009). *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek.* Proefschrift.
- Peschar, J. & Wesseling, A. (2001). *Onderwijs sociologie.* Groningen: Wolters-Noordhoff.
- PO-raad (2010a). *Brief over centrale toetsing in het primair onderwijs.* Brief van PO-raad aan Minister van OCW, 23 september 2010. Kenmerk UB.2010.304.KK.
- PO-raad (2010b). *Nederlands onderwijs verder weg van 'Top 5 - ambitie'.* Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van PO-raad, http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/persbericht_20101207.pdf.
- PO-raad (2011a). *Brief over actieplannen Leraar 2020 en Basis voor presteren.* Brief van PO-raad aan Voorzitter Vaste Kamercommissie OCW, 17 juni 2011. Kenmerk UB.2011.129/KK/SW.
- PO-raad (2011b). *Brief over de toekomst van het primair onderwijs.* Brief aan Minister en Staatssecretaris van OCW, 11 januari 2011. Kenmerk UB.2011.007.KK/rf.
- PO-raad (2011c). *Toetsen in het belang van de leerling en de scholen.* Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van PO-raad, <http://www.poraad.nl/content/toetsen-het-belang-van-de-leerling-en-de-scholen>.
- PO-raad (2011d). *Visie PO-raad onderschreven door adviezen Onderwijsraad.* Geraadpleegd op 6 februari 2012 via de website van PO-raad, http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/persbericht_20110620.pdf.
- PO-raad, AOb, CNV Onderwijs, CMHF & AVS (2010). *Brief aan formateur.* Brief van Vertegenwoordigers onderwijsorganisaties aan Formateur, 25 juni 2010.
- Raad van Economisch Adviseurs (2007). *Lof der Eenvoud.* Kamerstukken II, 2006-2007, 30942, nr.2.

- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Bevrijdende Kaders*. Den Haag: RMO.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Tegenkracht Organiseren*. Den Haag: RMO.
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Undermine Education*. New York: Basic Books.
- Scheerens, J., Hendriks, M. & Steen, R. (2011a). *School leadership effects revisited. Review and meta-analysis of empirical studies*. Enschede: University of Twente.
- Schoonhoven, R. van (2011). Van wie is dit onderwijsbeleid. *MESO Magazine*, 31 (180), 3-7.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. & Losito, B. (2010). *ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary school students in 38 countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.(IEA).
- Scott, J.C. (1999). *Seeing like a state: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Slagter, S. (2011). *Toespraak VO-congres 2011*.
- Sleegers, P. & Ledoux, G. (2006). *Innovatie in het primair onderwijs: strategieën, ervaringen en aanbevelingen. Een literatuurstudie naar werkzame principes*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18 (2-3), 277-310.
- Steeg, M. van der, Vermeer, N. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Steenvoorden, E., Dekker, P. & Houwelings, P. van (2011). *COB kwartaalbericht 2011/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stichting Opmaat (2010). *Brief over bezuinigingen in het primair onderwijs*. Brief aan PO-raad, 21 december 2010.
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: A review of the literature. *Journal of Educational Change*, 7 (4), 221-258.
- Thaler, R. & Sunstein, C. (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Amsterdam: Business Contact.
- Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Measurement Review*, 25 (3), 267-281.
- Tiemeijer, W.L. (2010). *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*. Amsterdam University Press.
- Veen, K. van (2011). Het niveau en de kwaliteit van leraren in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs: wat is het probleem? *Pedagogische Studien*, 88 (6).
- Veen, K. van, Zwart, R., Meirink, J. & N.Verloop (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: Reviewstudie in opdracht van NWO-PROO.
- Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Veugelers, W.M.M.H. (2011). A Humanist Perspective on Moral Development and Citizenship Education. In W. Veugelers (ed.), *Education and Humanism. Linking Autonomy and Humanity*. Rotterdam: Sense Publishers.
- VO-raad (2011a). *Actieplan Beter Presteren*. Brief aan Voorzitter Vaste Kamercommissie Onderwijs, 7 juni 2011. Kenmerk 11U.154442.SS.RS.
- VO-raad (2011b). *'Leraar 2020' wil kwaliteit leraren én schoolleiders borgen (persbericht)*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van de VO-raad, <http://www.vo-raad.nl/actueel/nieuws/leraar-2020-wil-kwaliteit-leraren-n-schoolleiders-borgen>.
- Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2006). *Wie werken er in het onderwijs*. Den Haag: SCP.
- Voogt, J. & Roblin, N.P. (2010). *21st Century Skills. Discussienota*. Enschede: Universiteit Twente i.o.v. Kennisnet.

- Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010). Regeerakkoord CDA-VVD. Geraadpleegd op 6 februari 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.
- Walle, S. van de (2011). New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust? In T. Christensen & P. Lægreid (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Walle, S. van de & Vogelaar, M. (2010). *Emergence and Public Administration: A Literature Review for the Project 'A New Synthesis in Public Administration'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Kennis.
- Waslander, S. (2011). *Referaat voor de Kenniskamer van OCW*.
- Webbink, D., Wolf, I. de, Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. & Steeg, M. van der (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. Den Haag: CPB.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Werfhorst, H. van de & Mijs, J. (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid*. Den Haag: WRR.
- Wit, B. de (2011). *Loyale leiders. Een onderzoek naar de loyaliteit van leidinggevendenden aan docenten in het voortgezet onderwijs*. Proefschrift., Utrecht.
- Zimmerman, B.J. & Schunk, D.H. (2001). *Selfregulated learning and academic achievement: Theoretical perspectives*. Mahwah, NJ: Erlbaum.

Bijlage 1

Hoofdpunten van de verschillende actieplannen

Actieplan primair onderwijs: *Basis voor presteren*

Ambities onder andere:

- Meer besturen en scholen stellen ambitieuze doelen voor onderwijsopbrengsten.
- Toegankelijke informatie over prestaties van scholen.
- Alle excellent presterende scholen ontvangen het predicaat excellent.
- Een landelijk dekkend uitdagend aanbod voor excellente leerlingen.
- In het voorjaar van 2013 leggen alle leerlingen in het basisonderwijs de verplichte landelijke eindtoets af; het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs volgen in 2015.
- In schooljaar 2012-2013 maken alle scholen gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem.
- Er komt uiterlijk in 2014 een eerlijke maat voor het meten van toegevoegde waarde van scholen.
- Meer besturen maken afspraken met scholen over het verbeteren van taal- en rekenprestaties.
- Betere borging van kennis over effectieve aanpakken.
- Halvering van het aantal taal- en rekenzwakke scholen (238 per januari 2011).
- Betere onderwijskwaliteit op kleine scholen.
- Betere afspraken tussen scholen en ouders.
- Alle scholen en leerlingen maken effectief gebruik van onderwijstijd.
- Meer leerlingen met taalachterstanden profiteren van schakelklassen, topklassen en zomerscholen.
- Het doelgroepbereik van voor- en vroegschoolse educatie wordt groter.
- De opbrengsten van voor- en vroegschoolse educatie gaan omhoog.
- Prestatiebox opbrengstgericht werken.

Actieplan voortgezet onderwijs: *Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus*

Ambities:

- In 2015 voldoet minstens 50% (nu: minder dan 30%) van de vo-scholen aan alle inspectiecriteria voor opbrengstgericht werken. Hierbij worden de leervorderingen van leerlingen structureel gevolgd door terzake kundige leraren, die gebruikmaken van diagnostische toetsen en een leerlingvolgsysteem.
- In het studiejaar 2014-2015 wordt het gebruiken van een leerlingvolgsysteem verplicht. Onderdeel van het werken met een leerlingvolgsysteem is een landelijke diagnostische toets aan het eind van de onderbouw.
- Excellente en hoogbegaafde leerlingen krijgen maatwerk aangeboden.
- Excellente en hoogbegaafde leerlingen doorlopen de leerloopbaan van primair en voortgezet naar hoger onderwijs met erkenning van hun capaciteiten.
- Excellente en hoogbegaafde leerlingen hebben een podium om hun cognitieve talenten ten toon te spreiden.
- Vanaf 2012 krijgen excellente scholen het predicaat 'excellent' uitgereikt.
- Meer aandacht in het curriculum voor doorstroomvakken.
- Een eenvoudiger profielstructuur, met meer ruimte voor scholen en met waarborgen voor doorstroming naar het hoger onderwijs.
- Meer regelruimte voor scholen.

Actieplan middelbaar beroepsonderwijs *Focus op vakmanschap*

Ambities:

- In 2015 biedt het middelbaar beroepsonderwijs over de gehele linie goed, initieel beroeps- onderwijs voor jongeren. Het mbo-diploma moet een goede basis zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt of doorstroom naar vervolgonderwijs. Het voortijdig schoolverlaten moet danig zijn teruggedrongen.
- In 2015 is de besturing en bedrijfsvoering van alle instellingen op orde. Dat houdt in dat studenten voldoende onderwijstijd krijgen, verzorgd door professionele docenten, dat de onderwijs- programma's goed in elkaar steken en dat de examens in orde zijn.
- Het beroepsonderwijs moet ten opzichte van het algemeen vormend onderwijs aan aantrekke- lijkheid winnen. De onderwijsroute naar vakmanschap wordt aan het eind van deze kabinetspe- riode beter gewaardeerd door jongeren en hun ouders. Meer jongeren dan nu kiezen voor het beroepsonderwijs; de tevredenheid van studenten is toegenomen.

Actieplan leraren *Leraar 2020 – een krachtig beroep!*

Ambities (voor de langere termijn):

- Werken in het onderwijs is zeer gewild. Er is sprake van een sterk hrm- en kwaliteitsbeleid, van professionele ruimte voor leraren en ruime carrièremogelijkheden.
- Het opleidingsniveau van leraren is substantieel verhoogd, bij voorkeur tot masterniveau. Dit kunnen professionele en vakinhoudelijke masters zijn, gericht op meesterschap en/of vakmanschap.
- Werknemers registreren zich als bekwame leraar. Zij ondernemen activiteiten om die registratie te behouden. Werkgevers nemen hun verantwoordelijkheid om de werknemers in staat te stel- len hun bekwaamheid te onderhouden.
- Scholen maken structureel gebruik van peer review, waarbij professionals van verschillende scholen bij elkaar kijken en elkaar aanspreken op kwaliteit en de verbetering daarvan.

Bijlage 2

Reacties van belanghebbenden op de actieplannen

In het najaar van 2010 en het voorjaar van 2011 hebben verschillende vertegenwoordigers van het onderwijsveld gereageerd op de beleidsvoornemens van het kabinet voor het onderwijs. Deze bijlage bundelt de reacties van sectororganisaties, vakbonden en leerlingen- en studentenorganisaties op het regeerakkoord¹²⁸ en de actieplannen van de minister en staatssecretaris voor het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs¹²⁹ en het lerarenbeleid.

In de reacties is een aantal hoofdcategorieën te onderscheiden. Allereerst wijzen veel reacties op een in hun ogen eenzijdige focus op kernvakken. Vervolgens wordt er sterk gereageerd op de notie van verplichte centrale toetsing en leerlingvolgsystemen. Ook zijn er veel reacties rondom de professionaliteit van het onderwijspersoneel. Ten slotte stellen veel belanghebbenden vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de plannen.

Hieronder zijn de reacties kort weergegeven.

Eenzijdige focus op de kernvakken

Verschillende organisaties waarschuwen het kabinet voor een eenzijdige focus op de kernvakken taal en rekenen/wiskunde. Zo spreekt de AVS (Algemene Vereniging van Schoolleiders) over een "fanatieke nadruk op taal en rekenen". "Vanzelfsprekend is goed en effectief taal- en rekenonderwijs van groot belang, maar er is veel meer dan dat nodig om kinderen voor te bereiden op de toekomstige samenleving."¹³⁰

De PO-raad stelt in een reactie op de PISA-resultaten van 2009 dat het onderwijs kinderen ook moet voorbereiden op een plek in de maatschappij. "Daarbij is taal en rekenen van groot belang, maar sociaal-emotionele ontwikkeling ook. Als er teveel nadruk op de kernvakken komt, in combinatie met steeds meer toetsen, zal het onderwijsaanbod versralen. Dit blijkt uit onderzoek in landen waar dit al is doorgevoerd."¹³¹ In een reactie op het actieplan voor het primair onderwijs voegt voorzitter Kete Kervezee van de PO-raad daaraan toe: "Beheersing van basisvaardigheden door alle leerlingen is een must, maar de opdracht van de school is breder. Laten we de opbrengsten van het onderwijs niet reduceren tot dat wat met een eindtoets taal en rekenen wordt gemeten."¹³²

De VO-raad laat in een reactie op het actieplan voor het voortgezet onderwijs weten dat er veel nadruk ligt op de kwalificerende functie van het onderwijs. "Hierdoor bestaat het gevaar dat de aandacht voor de socialiserende en vormende functie van het onderwijs uit het oog wordt verloren. Hierbij is het ook belangrijk om het achterliggende doel van PISA in het oog te houden, namelijk het vaststellen in hoeverre het onderwijsstelsel in de deelnemende landen leerlingen opleidt tot zelfstandige burgers."¹³³ Dit beeld wordt ook bevestigd door een aantal door de Onderwijsraad bevraagde schoolleiders in het kader van het advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*.¹³⁴

128 Vrijheid en verantwoordelijkheid, 2010.

129 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011a; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011b; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011c; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011d.

130 Algemene Vereniging Schoolleiders, 2010.

131 PO-raad, 2010b.

132 PO-raad, 2011a; PO-raad, 2011d.

133 VO-raad, 2011b.

134 Onderwijsraad, 2011.

De MBO Raad vraagt zich af of taal en rekenen wel de kernvakken zijn voor het beroepsonderwijs. "Wat opvalt is dat het begrip vakmanschap slechts een paar keer in de tekst voorkomt, en dan nog voornamelijk in de titel. Het accent ligt op het versterken van rekenen en taal. Dit worden zelfs de kernvakken genoemd, voor het beroepsonderwijs!"¹³⁵

Scholierenorganisatie LAKS denkt dat een focus op de kern alleen nodig is in het primair onderwijs. "Als binnen het basisonderwijs een toenemende focus plaatsvindt op taal en rekenen, hoeft binnen het voortgezet onderwijs geen reparatie meer plaats te vinden. Als dit op een goede manier wordt uitgevoerd, is de kwaliteit over vijf jaar zo hoog dat er geen sprake van focus hoeft te zijn, en bouwt het voortgezet onderwijs voort op de bouwstenen van het Primair Onderwijs."¹³⁶

De AOb (Algemene Onderwijsbond) ziet ten slotte liever dat het voortgezet onderwijs investeert in goede leraren, in plaats van 'back-to-basics' te gaan. "Dit soort suggesties heeft nooit het gewenste resultaat gebracht. En je moet je ook niet blindstaren op alleen die delen van het onderwijs waarop we in de Pisa-ranking worden afgerekend: het onderwijs is natuurlijk meer. De landen die het goed doen, hanteren bovendien helemaal geen back to basics."¹³⁷

Zorgen over verplichte, centrale toetsing en leerlingvolgsystemen

Niet alle organisaties kunnen zich vinden in de in de actieplannen aangekondigde invoering van centrale eind- en tussentoetsen en leerlingvolgsystemen. De AVS vindt het niet erg als de uitkomsten van toetsen op schoolniveau gebruikt worden om het onderwijs te verbeteren, in het primair onderwijs zijn daar al uitgebreide sets van testen voor. "Als het nieuwe kabinet aanstuurt op Engelse en Amerikaanse toestanden (en verantwoordingsmodellen) dan zal de AVS zich daar echter met hand en tand tegen verzetten. Zo laten we ons onderwijs niet afbreken."¹³⁸ De VO-raad sluit zich hierbij aan door zijn vrees uit te spreken dat het onderwijs zou kunnen versmallen tot een 'toetscircus'.¹³⁹

De PO-raad maakt zich echter zorgen over de beperking van de keuzevrijheid en daarmee een wijziging in de verantwoordelijkheden van scholen bij het gebruiken van een eindtoets.¹⁴⁰ CNV Onderwijs sluit zich hierbij aan: "Ook CNV Onderwijs staat kritisch tegenover het invoeren van een verplichte uniforme eindtoets en leerlingvolgsysteem. Het wetsvoorstel dat er nu ligt is niet alleen een belediging voor de professionaliteit van leraren en schoolleiders, maar ook een regelrechte aantasting van de onderwijsvrijheid!"¹⁴¹ Verder ziet de PO-raad niet veel heil in metingen van toegevoegde waarde op basis van de verplichte toetsen en de koppeling daarvan aan prestatiebeloning van leraren. "De eindtoets is geen examen. Deze is bedoeld als objectieve meting van het niveau van de leerling. Dat kun je niet vermengen met een instrument voor beloningsbeleid."¹⁴²

Scholierenorganisatie LAKS is in principe niet tegen een centrale, diagnostische toets aan het einde van de onderbouw. "Het is goed om te kijken waar een scholier zich in het leerproces

135 MBO Raad, 2011.

136 LAKS, 2011.

137 Algemene Onderwijsbond, 2010b.

138 Algemene Vereniging Schoolleiders, 2010.

139 Slagter, 2011.

140 PO-raad, 2010a.

141 CNV Onderwijs, 2011a.

142 PO-raad, 2011c.

bevindt. Deze toets moet dan ook enkel voor evaluatie worden gebruikt. Wij vrezen echter een verleiding bij veel scholen om deze toets als een selectiemethode voor de bovenbouw te gebruiken.¹⁴³

Het opleidingsniveau van leraren en prestatiebeloning/het vertrouwen in de professional

In de aanloop tot het verkiezingsprogramma is door verschillende sectororganisaties en vakbonden al gezamenlijk gepleit voor een professionaliseringsagenda voor de lange termijn, gericht op alle niveaus (leraar, schoolleider en bestuurder).¹⁴⁴ Ook onderwijsmedewerkers die bevraagd zijn in het kader van het advies van de Onderwijsraad *Een stevige basis voor iedere leerling*, zijn van mening dat de meeste aandacht moet uitgaan naar de professionalisering van schoolleiders en leraren om de leerprestaties te kunnen verbeteren.¹⁴⁵ In die zin komt het actieplan Leraar 2020 tegemoet aan een stevige vraag vanuit het onderwijsveld zelf.

De PO-raad is in een reactie op dat plan echter van mening dat de professionals in het (primair) onderwijs te veel worden beperkt door de hedendaagse politiek. De staatssecretaris gaat met een aantal beleidsmaatregelen te veel op de stoel van de werkgever zitten: "Intercollegiale consultatie en prestatiebeloning zijn daarvan een voorbeeld. Dat kunnen prima instrumenten zijn in het kader van goed hrm-beleid. Het is aan werkgevers om die instrumenten in te zetten die passen bij hun personeelsbestand, bij hun schoolontwikkeling en hun (regionale) arbeidsmarkt. [...] In de plannen van de staatssecretaris worden echter concrete instrumenten vergaand uitgewerkt, terwijl daarbij geen rekening gehouden lijkt te worden met de financiële consequenties voor de schoolbesturen."¹⁴⁶

Ook de VO-raad ziet een brede tendens waarbij scholen steeds meer worden gezien als uitvoerders van overheidsbeleid. "Wel zijn we van mening dat de overheid te veel het 'hoe' naar zich toetrekt door nu al maatregelen aan te kondigen op het gebied van bekwaamheidsprofielen, beroepsregister, scholing en prestatieafspraken. Het is de school zelf die hierover beslist. Wij zullen dan ook een krachtig nee laten horen tegen deze verdere uitholling van het werkgeverschap en onze bestuurlijke verantwoordelijkheid."¹⁴⁷

Uit een enquête van de AOb onder ruim 3.800 leden blijkt dat de meerderheid van het onderzochte onderwijspersoneel prestatiebeloning geen goed idee vindt, met name omdat het onuitvoerbaar zou zijn.¹⁴⁸ Voorzitter Walter Dresscher ziet het geld voor prestatiebeloning het liefst naar de opleiding van leraren gaan: "Staatssecretaris Zijlstra kan zich daarom het beste de moeite besparen en de 200 miljoen euro voor het prestatieloon investeren in versterking van het convenant LeerKracht en zich vol overgave storten op een plan waarmee onbevoegde docenten zo snel en zo goed mogelijk de lerarenopleiding doorlopen. Dat zijn investeringen waarvan we zeker weten dat ze effect hebben."¹⁴⁹

Ook CNV Onderwijs denkt dat er betere maatregelen zijn om in te investeren dan prestatiebeloning: "Het kabinet doet er verder verstandig aan om aan te sluiten bij bestaande manieren om prestaties te belonen, zoals de invoering van de functiemix en toekenning van extra peri-

143 LAKS, 2011.

144 PO-raad, AOb, Onderwijs, CMHF & AVS, 2010.

145 Bulsink, 2011.

146 PO-raad, 2011a.

147 VO-raad, 2011a; VO-raad, 2011c.

148 Algemene Onderwijsbond, 2011b.

149 Dresscher, 2010.

odieren. Experimenten opleggen aan scholen waar geen draagvlak voor is werkt niet. Die zijn tijdrovend en leiden tot frustratie en extra werkdruk.”¹⁵⁰

Cumulatie van middelen, bestuurlijke drukte en hoge tijdsdruk, i.c.m. bezuinigingen...zijn de kwaliteitseisen nog haalbaar?

De PO-raad wijst er in een brief aan de minister en staatssecretaris van OCW op dat zich een cultuuromslag voltrekt in de scholen, om de verantwoordelijkheid die van hen verwacht wordt beter handen en voeten te kunnen geven. De raad is echter van mening dat de condities voor het nemen van die verantwoordelijkheden nog onvoldoende zijn: “Om de beoogde kwaliteit te leveren hebben zij vertrouwen, ruimte en middelen nodig, dat wil zeggen zowel de financiële middelen als de middelen om te sturen. In een tijd waarin de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit decentraal is belegd (Wet goed bestuur in het onderwijs), vragen we u als stelselverantwoordelijken de schoolbesturen in het primair onderwijs ook feitelijk in de juiste positie te brengen, zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen vormgeven.”¹⁵¹

Een aantal schoolbesturen primair onderwijs uit Tilburg heeft in een brief aan de PO-raad gewaarschuwd voor het geven van verantwoordelijkheid zonder bevoegdheden en middelen: “De realiteitszin zegt dan wel dat wij niet meer de door ons gewenste en door u gevraagde kwaliteit kunnen leveren, waardoor er mogelijk op termijn frustraties kunnen ontstaan.”¹⁵² Ook de ondervraagde AOb-leden hebben weinig begrip voor de beleidshaast van de minister. “Meer dan driekwart vindt dat het ministerie te veel tegelijk wil. Samen met de bezuinigingsopdracht die aan de plannen hangt, zal dat voor het lage rapportcijfer van Marja van Bijsterveldt zorgen: een 4.”¹⁵³ Daarnaast ageert de AOb tegen de bezuinigingen in het onderwijs. “Het kabinet Rutte investeert niet in onderwijs en bezuinigt op leraren. De investeringen in goede leraren en het lerarentekort worden teniet gedaan door een bezuiniging van een half miljard op lonen.”¹⁵⁴

De MBO Raad onderschrijft weliswaar veel van de maatregelen die de minister voorstelt in het Actieplan MBO, maar vraagt zich af hoe uitvoerbaar sommige zijn: “Conclusie is dat wij mogelijkheden zien om de door u gewenste intensivering en verkorting van opleiding op onderdelen te realiseren, maar dat de wijze waarop u deze maatregelen voorschrijft – de cumulatie, de gedetailleerdheid en de hoge tijdsdruk – in de praktijk onuitvoerbaar en onbetaalbaar zal zijn.”¹⁵⁵ CNV Onderwijs voegt hieraan toe dat kwaliteitsverbeteringen moeilijk te combineren zijn met bezuinigingen en een stelselwijziging. “De minister doet het voorkomen alsof de investeringen in de kwaliteitsverbetering o.a. door de intensivering van de onderwijstijd groter zijn dan de besparing op het verkorten van de opleidingsduur. Alle bezuinigingen in het mbo in aanmerking genomen en afgezet tegen de intensiveringen die ten goede komen aan het mbo, komt CNV Onderwijs tot de conclusie dat er per saldo wel degelijk bezuinigd wordt op het mbo.”¹⁵⁶

150 CNV Onderwijs, 2011c.

151 PO-raad, 2011b.

152 Stichting Opmaat, 2010.

153 Algemene Onderwijsbond, 2011a.

154 Algemene Onderwijsbond, 2010a.

155 MBO Raad, 2011.

156 CNV Onderwijs, 2011b.

Bijlage 3

Kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels volgens de OESO

Kenmerken van goed presterende onderwijsstelsels¹⁵⁷

1. Erkenning van het grote belang van onderwijs, hoge verwachtingen voor alle leerlingen en de meeste inspanningen (ook financieel) voor leerlingen die dat het meeste nodig hebben.
2. Heldere normen voor wat leerlingen op welke leeftijd moeten kennen en kunnen. Dat geldt niet alleen voor een aantal kernvakken, maar ook voor 'advanced skills'. Landelijke toetsen met absolute normen (die iedereen moet halen) en een uitdagende manier van vragen.
3. Hoge kwaliteit van docenten en schoolleiders, bij voorkeur universitair geschoold. Leraren doen veel onderzoek naar het verbeteren van hun lespraktijk, schoolleiders hebben een onderwijskundige visie.
4. Onderwijsinstellingen zijn platte organisaties, er is veel autonomie voor en vertrouwen in professionals. Professionals kunnen goed omgaan met het verantwoordelijk van hun prestaties aan belanghebbenden.
5. Goede didactische aanpakken vormen een combinatie van klassikaal lesgeven en het zelfstandig werken van individuele of groepjes leerlingen. Er wordt veel gediscussieerd over oplossingen van opgaven. Leraren geven elkaar feedback op de didactische aanpak.
6. Leraren, leerlingen en ouders worden geprikkeld om het hoogst haalbare na te streven (gegeven de capaciteiten van leerlingen). Voor leerlingen zijn dat toelatings- of afsluitingsexamens om aan een volgende fase te kunnen beginnen, voor goede docenten of teams zijn er hogere beloningen en ouders zijn betrokken bij het onderwijsproces.
7. Er wordt op een effectieve manier verantwoording afgelegd. Hoe groter de autonomie van scholen en keuzevrijheid van ouders, des te overzichtelijker en toegankelijker de data dienen te worden aangeboden. Docenten en schoolleiders voelen zich verantwoordelijk voor de resultaten.
8. Geld wordt ingezet op plaatsen waar dat het meest effectief is, bij voorkeur in het primaire proces. Er gaat relatief meer geld naar achterstandsleerlingen.
9. Verantwoordelijkheden worden gedentraliseerd naar lagere, lokale overheden. Autonomie wordt daarbij gekoppeld aan helder (centraal!) gedefinieerde verwachtingen. Scholen moeten eigen verbeterdoelen kunnen stellen en daarop beoordeeld kunnen worden. De lange termijn doelen worden centraal gemonitord en geëvalueerd.
10. Goede onderwijssystemen bereiden leerlingen goed voor op de overgang naar de arbeidsmarkt.
11. Veel van bovenstaande kenmerken hangen met elkaar samen. Goed presterende onderwijsstelsel kenmerken zich door een coherente, consistente, sectoroverstijgende aanpak.
12. Het langetermijnperspectief heeft de aandacht. Er is ruimte voor innovatie en er wordt gebruik gemaakt van de onderwijswetenschappen. Van andere landen wordt met een open blik geleerd.

¹⁵⁷ Met goed presterende onderwijsstelsels wordt bedoeld: onderwijsstelsels waarbij sprake is van een hoge deelname aan de hogere onderwijssoorten, een hoge kwaliteit, een grote mate van gelijke kansen voor leerlingen en een hoge efficiency (Organisation for Economic Coordination and Development, 2011).

Bijlage 4

Kenmerken van zichzelf verbeterende onderwijsstelsels volgens McKinsey

Kenmerken van zichzelf continu verbeterende onderwijsstelsels¹⁵⁸

1. Het onderhouden en herzien van het curriculum en leerstandaarden.
2. Zorgdragen voor een passende beloning en een beloningsstructuur voor leraren en schoolleiders.
3. Het versterken van de vaardigheden van leraren en schoolleiders.
4. Het meten van leerlingprestaties.
5. Het instellen van datasystemen voor prestatiemetingen.
6. Het ondersteunen van de verbeteringen door middel van beleidsdocumenten en onderwijs-wetgeving.

Interventies stadium 'Good to Great'

1. Gericht op de professionalisering van leraren en schoolleiders, de verdere ontwikkeling van het beroep en de carrièrepaden daarin. Hoge ingangseisen voor de lerarenopleidingen, coaching van beginnende leraren, het stellen van eisen aan de ontwikkeling van leraren en zelfevaluatie van scholen. Leiderschap staat in dienst van de verhoging van de kwaliteit van leraren.
2. Het verhogen van het niveau van beginnende leraren en schoolleiders (d.m.v. recruiteringsprogramma's, een goede lerarenopleiding en het stellen van opleidingsvereisten).
3. Het verhogen van het niveau van zittende leraren en schoolleiders (d.m.v. training en opleiding, coaching, carrièrepaden, fora en 'communities' voor leraren en schoolleiders).
4. Schoolbrede besluitvorming (d.m.v. zelfevaluatie, onafhankelijke en gespecialiseerde scholen).

Interventies stadium 'Great to Excellent'

1. De plaats om te verbeteren ligt bij scholen zelf in plaats van bij de overheid. Scholen leren op basis van interactie met andere scholen ('peer learning') en door te experimenteren met onderwijsverbeteringen (die door de overheid worden gefinancierd).
2. Het bevorderen van 'peer-learning' bij leraren en schoolleiders (d.m.v. leraren en schoolleiders die gezamenlijk hun eigen beroep en beroepsvaardigheden bestuderen en evalueren, pedagogisch-didactische autonomie voor scholen en leraren, rotatiesysteem voor goed functionerende professionals).
3. Zorgen voor administratieve ondersteuning voor professionals (d.m.v. het aanstellen van administratieve krachten en onderwijsondersteunend personeel).
4. Op stelselniveau gefinancierde experimenteer- en innovatiemogelijkheden voor scholen (d.m.v. aanvullende middelen voor verbetertrajecten en het delen van de resultaten van de voorlopers met alle scholen).

¹⁵⁸ Met zichzelf continu verbeterende onderwijsstelsels wordt bedoeld: landen die sinds 1980 een significante, blijvende en wijdverspreide vooruitgang boekten in onderwijsprestaties op zowel nationale als internationale tests en daarvoor gemiddeld hetzelfde of minder middelen uitgeven (Mourshed, Chijioke & Barber, 2010).

In dit advies beschouwt de raad de diverse actieplannen die het kabinet het afgelopen jaar heeft uitgebracht op hoofdlijnen van beleid op de langere termijn. Hij doet in het advies enkele aanbevelingen om een goede balans te houden tussen centrale normstelling en de noodzakelijke variëteit in het stelsel.