

6. Productiviteit onderwijs

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep 6. Productiviteit onderwijs

Bijlage(n) 22

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
Bureau Beleidsonderzoek
T 070-342 7335
e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—25

2 Productiviteitsverbetering is mogelijk—27

2.1 Prestaties en stelselkenmerken in internationaal perspectief—27

2.2 Indicaties dat verbetering van de productiviteit haalbaar is—29

2.3 Verbetering van stelsel is mogelijk—32

3 Mogelijkheden tot verbeteringen van het stelsel—39

3.1 Duidelijk sturen op het "wat"—39

3.2 Een lerend stelsel—41

3.3 Professionele organisatie: kwaliteit docenten en schoolleiders—46

4 Mogelijkheden voor productiviteitsverbeteringen—51

4.1 Inleiding—51

4.2 Variant A: goed presteren op het basiscurriculum—51

4.3 Variant B: verminderen van de complexiteit—54

4.4 Variant C: korter en intensiever onderwijs—56

4.5 Variant D: zorgleerlingen—58

4.6 Variant E: eigen bijdragen—59

4.7 20% besparen in 2015—60

4.8 Maatregelen vergen omslag—61

4.9 Implementatiemanagement—62

Bijlage 1 Taakopdracht—65

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—67

Bijlage 3 Groslijst—69

Bijlage 4 Besparingsvariant 20% in 2015—71

Bijlage 5 Maatregelen primair onderwijs—73

Bijlage 6 Maatregelen voortgezet onderwijs—87

Bijlage 7 Maatregelen middelbaar beroepsonderwijs—101

Bijlage 8 Maatregelen achterstands- en zorgleerlingen—117

Bijlage 9 Maatregelen gericht op de docent—125

Bijlage 10 Beschrijving maatregelen buiten de grondslag—139

Bijlage 11 Het onderwijs in 2020—145

Bijlage 12 Toegevoegde waarde en correctie van opbrengstgegevens: ontwikkelingen in de toepassing (Inspectie van het Onderwijs)—149

- Bijlage 13 Ambities van het onderwijsbeleid (SCP)—153
- Bijlage 14 Kwaliteit van onderwijs—159
- Bijlage 15 Kostenontwikkeling onderwijs—171
- Bijlage 16 De kwalificerende en socialiserende functie van het onderwijs—177
- Bijlage 17 CPB notitie: leiden meer middelen voor onderwijs tot betere prestaties van leerlingen?—181
- Bijlage 18 CPB notitie: literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte—185
- Bijlage 19 Improving education in the Netherlands—191
- Bijlage 20 Overzicht van 'nieuwe' taken, door landelijke overheid geadresseerd aan scholen—197
- Bijlage 21 Het groene lyceum—199
- Bijlage 22 Het Finse model: kenmerken van het stelsel—201

Samenvatting

Aanleiding

De heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs is gevraagd om concrete beleidsalternatieven voor het onderwijs te ontwikkelen, waarbij één van de beleidsalternatieven de uitgaven netto met 20 procent verlaagt (4,1 mld). Specifieke nadruk in de taakopdracht kreeg het (samenhangende) doel van het realiseren van productiviteitsverbeteringen in de verschillende onderwijssectoren. Onder productiviteit heeft de werkgroep verstaan de onderwijsopbrengsten afgezet tegen de (budgettaire) inspanningen. De nadruk op productiviteitsverbetering is begrijpelijk: besparen zonder productiviteitsverbetering gaat immers samen met een uitholling van het onderwijsstelsel.

Context van de heroverweging productiviteit onderwijs

De taakopdracht van de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs is geformuleerd in een context waarbij het kabinet forse ambities voor de kenniseconomie heeft gedefinieerd. Het kabinet heeft in de kabinetsbrief "Naar een robuuste kenniseconomie" de ambitie opgenomen om tot de top 5 van de *Global Competitiveness Index* te behoren (Nederland staat nu op de tiende plaats). Het kabinet heeft de ambitie vertaald in specifieke doelstellingen voor onder meer onderwijs in 2020. Deze doelstellingen hebben betrekking op prestaties op het vlak van taal- en rekenen, uitval en doorstroom naar het hoger onderwijs. De werkgroep gebruikt deze ambities als invulling van onderwijskwaliteit, waarbij de werkgroep direct aangeeft dat dit een specifieke invulling van onderwijskwaliteit betreft.

Uitgangspositie op orde

De uitgangspositie om deze ambities te behalen is op orde. Een internationale vergelijking maakt immers inzichtelijk dat de Nederlandse onderwijsprestaties bovengemiddeld zijn. Bovendien kenmerkt het Nederlandse onderwijsstelsel zich door een aantal stelselkenmerken die in internationaal opzicht geassocieerd worden met goed onderwijsbeleid.

Productiviteitsverbetering is mogelijk

Om de top te kunnen bereiken is het nodig om de prestaties op een aantal punten te verbeteren. Er is een aantal indicaties dat verbetering van de productiviteit mogelijk is:

- hoewel de prestaties voor taal en rekenen in internationaal opzicht bovengemiddeld zijn, laten de scores op internationale toetsen als bijvoorbeeld PISA door de jaren heen een lichte daling zien. Dit gaat samen met een oploop van de onderwijsuitgaven per leerling in de afgelopen 15 jaar. Deze situatie is overigens niet uniek voor Nederland: ook andere landen hebben hiermee te maken. Opgemerkt moet worden dat het onderwijs er taken in de breedte bij heeft gekregen en dat de extra intensivering kan hebben geleid tot verbeteringen op andere aspecten dan rekenen en taal, zoals vaardigheden of burgerschap;
- er is een grote spreiding in scores tussen scholen op toetsen voor taal en rekenen, ook als rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken van leerlingen. Dit betekent dat een deel van de scholen beter kan presteren, ook al is hier – rekening houdend met de verdeling van de beste docenten over het land – een zekere begrenzing aan;
- de kwaliteit van docenten is van essentieel belang voor onderwijsprestaties. De

huidige pabo's en lerarenopleidingen kennen onvoldoende diepgang en een te lage moeilijkheidsgraad. De vakinhoudelijke component in de opleidingen is de afgelopen 25 jaar aanzienlijk kleiner geworden. In de jaren tachtig bestond nog circa 80% van de opleiding uit schoolvakken. Voor het opleidingsprogramma van de tweedegraads lerarenopleiding in 1993/1994 bestond circa 60% uit vakinhoud, in 2005/2006 was dat ongeveer 38%, wat neerkomt op anderhalf jaar van de totale opleidingsduur.

Mogelijkheden om het onderwijsstelsel te verbeteren

Een analyse van het onderwijsstelsel suggereert dat onderdelen voor verbetering vatbaar zijn. Door het verder uitbouwen van de goede kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel in lijn met de internationale *best practices* kan toegewerkt worden naar een stelsel dat de productiviteit verder stimuleert. Het stelsel kan langs de volgende lijnen verder worden verbeterd:

1. *het vaststellen van de onderwijsdoelen kan duidelijker.* De overheid heeft als taak om duidelijk aan te geven wát leerlingen moeten leren, en welk niveau van hen wordt verwacht. Onder meer de commissie Dijsselbloem heeft er in haar advies op gewezen dat de overheid dit "wat" onvoldoende helder heeft gedefinieerd. In lijn met deze analyse stelt de werkgroep dat de sturing op 'het wat' kan worden verbeterd door scherper te kiezen wat in een bepaalde sector geleerd moet worden en door dit "wat" beter te normeren. Hierdoor wordt het voor besturen, schoolleiders, docenten en leerlingen duidelijker waar de inspanningen op te richten;
2. *het lerend vermogen van het stelsel kan groter.* Nadat het "wat" duidelijk is gedefinieerd, zijn scholen vervolgens aan zet voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs. Een lerend stelsel stimuleert scholen dat zo goed mogelijk te doen. Een lerend stelsel begint ermee dat scholen en ouders inzicht hebben in de prestaties, zodat scholen feedback krijgen en daarvan kunnen leren. Vervolgens beloont een lerend stelsel goede prestaties en zorgt ervoor dat scholen die slechte prestaties leveren de consequenties onder ogen zien. Het vergroten van het lerende vermogen van het stelsel kan samengaan met minder bemoeienis met het "hoe" door de overheid;
3. *de kwaliteit van docenten en schoolleiders kan verder omhoog.* Schoolleiders en docenten zijn cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. De prestaties die zij leveren hangen overigens niet alleen af de kwaliteit van de docenten en schoolleiders zelf, maar ook van het stelsel waarin zij werken (zie voor verbeterpunten de voorgaande twee punten). De verbeterpunten in het huidige stelsel geven immers aan dat de huidige inspanningen van docenten en schoolleiders meer resultaat zouden kunnen opleveren. Het duidelijker vaststellen van de eisen waar docenten aan dienen te voldoen, het stimuleren van scholing en het flexibiliseren van de arbeidsvoorwaarden zijn daarnaast belangrijke mechanismen om de kwaliteit van docenten en schoolleiders te bevorderen.

De mogelijkheden tot uitbouw van het stelsel hoeven overigens niet samen te gaan met besparingen. Zo is het mogelijk om een deel van de besparingen die (eventueel) samen hangen met verbeteringen van het stelsel weer in te zetten voor maatregelen waarvan bekend is dat deze een groot positief effect hebben op de prestaties (o.a. instructietijd en kwaliteit docenten).

Pakket om te besparen en productiviteit te verbeteren

De werkgroep heeft een pakket uitgewerkt dat 4,1 miljard bespaart en bestaat uit vijf varianten van met elkaar samenhangende maatregelen. De maatregelen in deze

varianten dragen elk op hun eigen wijze bij aan een hogere productiviteit op de kwaliteitsdimensies zoals die ten grondslag liggen aan de ambitie van de top 5:

- A. *goed presteren op het basiscurriculum*. De eerste variant bestaat uit maatregelen om leerlingen/deelnemers zo goed mogelijk te laten presteren op het basiscurriculum. Maatregelen zijn het definiëren van een basiscurriculum in het primair en voortgezet onderwijs, waarmee meer focus in het curriculum kan worden aangebracht en de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs kan worden teruggebracht. Daarmee samenhangende maatregelen zijn het verbeteren van de transparantie over de prestaties in alle onderwijssectoren en het besparen op uitgaven waarvan aangenomen mag worden dat deze relatief weinig bijdragen aan goede prestaties op het basiscurriculum, zoals het terugdraaien van de maatregel klassenverkleining en het samenvoegen van kleine scholen. Het investeren in de kwaliteit van docenten en een herallocatie van de middelen in het Actieplan Leerkracht kunnen een verdere bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering;
- B. *verminderen van de complexiteit*. De tweede variant bestaat uit maatregelen gericht op het verminderen van de complexiteit en zo het verbeteren van de organiseerbaarheid van het onderwijs. Het moderniseren van de cao vergroot de ruimte voor scholen en docenten om het onderwijsproces meer naar eigen inzicht te kunnen organiseren. Het verminderen van de complexiteit in het voortgezet onderwijs kan door in het basiscurriculum het aantal verplichte vakken en (in de bovenbouw van havo/vwo) het aantal profielen te beperken, waardoor kleine groepen in de bovenbouw meer dan nu vermeden kunnen worden. In het middelbaar beroepsonderwijs kan de complexiteit verminderen door het substantieel terugbrengen van het aantal opleidingen;
- C. *korter en intensiever*. De derde variant bestaat uit maatregelen die erop gericht zijn om leerlingen hun opleiding sneller te laten doorlopen en leerroutes efficiënter in te richten. Tegelijk met het inkorten wordt het onderwijs intensiever. De productiviteit wordt zo verbeterd langs twee lijnen. De onderwijsuitgaven dalen doordat leerlingen minder tijd in het onderwijs doorbrengen. Maar de grootste productiviteitsverbetering ontstaat doordat leerlingen / deelnemers een jaar eerder de arbeidsmarkt kunnen betreden;
- D. *zorgleerlingen*. De vierde variant bestaat uit maatregelen gericht op het realiseren van een meer evenwichtige verdeling van de middelen voor zorgonderwijs in relatie tot het regulier onderwijs door de uitgaven terug te brengen op het niveau van het jaar 2003, het jaar van introductie van het rugzakje. In lijn met de maatregelen in het regulier onderwijs (uit de eerste variant) zijn maatregelen ook gericht op het verbeteren van de transparantie over leerresultaten en op een verbeterde aansluiting van het voortgezet speciaal onderwijs op de arbeidsmarkt. De specifieke problematiek voor deze groepen leerlingen betekent vanzelfsprekend dat een andere invulling van deze maatregelen nodig is dan in het regulier onderwijs;
- E. *eigen bijdragen*. De vijfde variant bestaat uit maatregelen gericht op het sterker toepassen van het profijtbeginsel. Het verschuiven van de lasten betekent een toename van het rendement per publieke onderwijsseuro.

In tabel s1.1 is de besparing per variant kort weergegeven.

Tabel s1.1 Beleidspakket met 20% besparing (in mln €)

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
A. Goed presteren op het basiscurriculum	97	332	596	1064	1476	1386
B. Verminderen van de complexiteit	51	191	627	719	845	860
C. Korter en intensiever onderwijs	0	0	105	232	312	640
D. Zorgleerlingen	0	235	565	565	565	565
E. Eigen bijdragen	0	400	502	543	605	605
Additionele maatregelen	0	50	100	150	274	0
Totaal variant 20%	148	1208	2495	3273	4077	4056

Maatregelen vergen omslag

De varianten in dit rapport vormen een spectrum aan mogelijkheden om de productiviteit van het onderwijsstelsel te verhogen. Zoals hiervoor uiteengezet zijn de belangrijke invalshoeken het goed presteren op het basiscurriculum, het verminderen van de complexiteit en het inkorten en intensiveren van onderwijs.

Deze invalshoeken dienen voor een optimaal resultaat te worden verbonden aan een verdere verbetering van het stelsel. Belangrijk daarvoor is het duidelijker vaststellen van onderwijsdoelen, het versterken van het lerend vermogen en het verhogen van de kwaliteit van docenten en schoolleiders. Dit samenstel kan leiden tot besparingen en een verbetering van de productiviteit van elke geïnvesteerde euro in het onderwijs en het verhogen van de doelmatigheid en daarmee samenhangende reductie van kosten.

De opgestelde benadering biedt mogelijkheden om beslissingen te kunnen nemen om de productiviteit te verbeteren. In tijden van budgettaire krapte kan de politiek maatregelen treffen die de productiviteit en het rendement van het Nederlandse onderwijsstelsel zoveel mogelijk in tact houden. Waar de balans tussen verlaging van financiële middelen en het effect op de kwaliteit precies ligt is afhankelijk van de verbeteringen in het stelsel (de gekozen maatregelen) en de tijd die wordt genomen voor de beleidsveranderingen. De werkgroep heeft, gezien haar taakopdracht, gezocht naar de juiste balans tussen die twee.

Met de beschreven maatregelen kan de productiviteit van het stelsel verbeterd worden. De mate waarin het mogelijk is reductie van kosten te bewerkstelligen en de productiviteit te verhogen is afhankelijk van de tijd die genomen wordt en het niveau van de verlaging van financiële middelen. Op enig moment (naar tijd en hoeveelheid) zal sprake zijn van een uitruil. Vanaf dat moment zal verlaging van financiële middelen kunnen leiden tot daling van kwaliteit en verhoging van financiële middelen kan leiden tot verhoging van kwaliteit. De opgestelde benadering kan behulpzaam zijn bij politieke besluiten die vanuit onderwijsrendement het meest verstandig zijn, waardoor elke geïnvesteerde euro meer rendement oplevert.

De positie van dat moment is moeilijk in te schatten en wordt niet in de eerste plaats bepaald door de overheid, maar door allen die werkzaam zijn in het onderwijs. Zij staan centraal. Dat laat onverlet dat het overheidsbeleid nauw luistert wat betreft ambitie, samenhang en maatvoering in tijd en hoeveelheid. Het is mogelijk om met relatief weinig geld veel effectiviteit te genereren, maar het is

evenzeer mogelijk om veel geld in te zetten zonder dat het resulteert in veel opbrengst.

Aanscherping van de productiviteit van het onderwijs vergt een omslag. Het betreft een ingrijpende verandering in de organisatie van het onderwijs en de wijze van denken en samenwerking van alle betrokken in het onderwijsstelsel. Het is een omslag richting echt opbrengstgericht werken en denken in leerrendementen. Dit soort omslagen vergt veel tijd.

Naarmate meer varianten uit dit rapport worden uitgevoerd nemen de risico's toe. Risico's zijn er vooral daar waar maatregelen kunnen cumuleren bij de meer kwetsbare doelgroepen: (een deel van) de vmbo- en mbo- leerlingen en (een deel van) de zorgleerlingen. Het beleid zal hier alert op moeten zijn.

De taakstelling 2015 voor deze heroverweging belooft 4,1 mld. Het ombuigen van 4,1 mld op de korte termijn van 2015 zonder de kwaliteit te verlagen is niet mogelijk. Zeker op termijn is echter een betekenisvolle verbetering van de productiviteit en daarmee verlaging van de kosten wel mogelijk. Afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, maar vooral afhankelijk van de effectiviteit van het beleid ter verbetering van het stelsel (de vergroting van het lerend vermogen en de verhoging van de kwaliteit van docenten en schoolleiders) kan op termijn tevens een verhoging van de kwaliteit worden gerealiseerd.

In dit rapport worden met betrekking tot de balans tussen kosten en kwaliteit de dilemma's, de valkuilen, de kansen en mogelijkheden onderzocht en worden mogelijke wegen gewezen. Voor wat betreft eventueel te voeren beleid is naast een zorgvuldige keuze van de mix aan instrumenten vooral gedurende een langere tijd dan één kabinetsperiode een gerichte implementatie noodzakelijk.

Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidspakket bestaande uit vijf varianten

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant	0,1	1,2	2,5	3,3	4,1	4,1

Omschrijving variant

- Het beleidspakket grijpt aan op verbetermogelijkheden van het stelsel:
 1. Het vaststellen van de onderwijsdoelen kan duidelijker.
 2. Het lerend vermogen van het stelsel kan groter.
 3. De kwaliteit van docenten en schoolleiders kan verder omhoog.
- Het beleidspakket is onderverdeeld in vijf varianten die langs verschillende lijnen de productiviteit verbeteren:
 1. Variant A: Goed presteren op het basiscurriculum: maatregelen gericht op goed presteren van leerlingen.
 2. Variant B: Verminderen van de complexiteit: maatregelen gericht op het verminderen van de complexiteit en zo het verbeteren van de organiseerbaarheid van het onderwijs.
 3. Variant C: Kortere en intensievere onderwijs: maatregelen zijn erop gericht om leerlingen hun opleiding sneller te laten doorlopen en leerroutes efficiënter in te richten.
 4. Variant D: Zorgleerlingen: maatregelen gericht op het realiseren van een meer evenwichtige verdeling van de middelen voor zorgonderwijs, waarbij teruggegaan wordt naar het niveau van 2003.
 5. Variant E: Eigen bijdragen. Maatregelen gericht op het sterker toepassen van het profijtbeginsel.

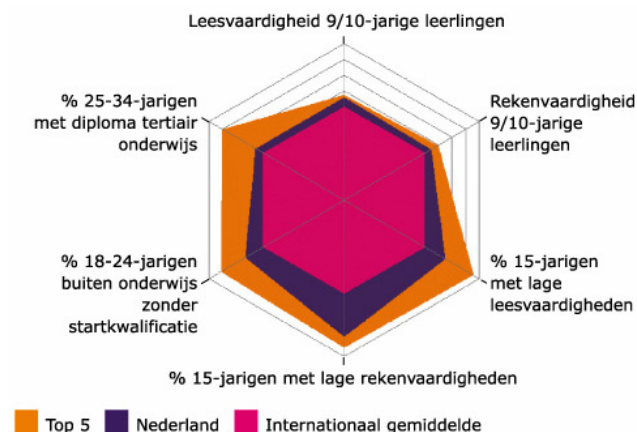
Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De taakopdracht van de heroverwegingwerkgroep productiviteit onderwijs vindt plaats in een context waarbij het kabinet de ambitie heeft om tot de top 5 van de *Global Competitiveness Index* te behoren (Nederland staat nu op de tiende plaats).
- De uitgangspositie om deze ambities te behalen is op orde. Een internationale vergelijking laat zien dat de Nederlandse onderwijsprestaties bovengemiddeld zijn. Bovendien kenmerkt het Nederlandse onderwijsstelsel zich door een aantal stelselkenmerken die in internationaal opzicht geassocieerd worden met goed onderwijsbeleid.
- Het verenigen van de ambitie van de mondiale top 5 met een substantiële besparing en het realiseren van productiviteitsverbeteringen betekent manoeuvreren op een smal pad. Op korte termijn zal dit niet mogelijk zijn: bij een besparing van 20% kunnen de doelstellingen op het vlak van taal en rekenen, uitval en doorstroom naar het hoger onderwijs in 2015 zeker niet worden behaald.
- De genoemde maatregelen kunnen het rendement per geïnvesteerde onderwijseuro verhogen. Daardoor kunnen toekomstige investeringen in het onderwijs beter renderen. Indien de productiviteitsverbetering van het onderwijs wordt gezocht langs de lijnen van internationale best practices dan is de top 5 haalbaar.

Implementatie

- Om langs deze lijnen de productiviteit te verbeteren is een omslag in het onderwijs nodig. Het betreft een ingrijpende verandering in de organisatie en de wijze van denken en samenwerken van alle betrokkenen. Het is voortgaan op de ingezette omslag meer opbrengstgericht werken en streven naar leerrendement. Essentieel daarvoor is dat deze veranderingen in de praktijk worden gedragen door ouders, docenten, schoolleiders en schoolbesturen.
- De maatregelen voldoen niet allemaal aan de gouden standaard van *evidence based* beleid. Dit geldt zeker ook voor het samenstel van maatregelen.

Afstand Nederland tot de top 5 en het internationaal gemiddelde



Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidsvariant A Goed presteren op het basiscurriculum

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

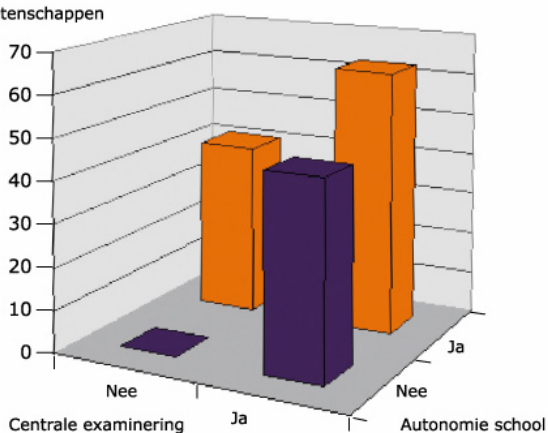
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant A	0,1	0,3	0,6	1,1	1,5	1,4

Omschrijving variant

- Deze variant is erop gericht de productiviteit te verhogen door leerlingen zo goed mogelijk te laten presteren op het basiscurriculum.
- Deze variant omvat het definiëren van een basiscurriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Daarbij wordt via referentieniveaus voor vakken binnen dat curriculum duidelijk gemaakt wat leerlingen moeten kennen en kunnen.
- Scholen werken meer opbrengsgericht. In het primair onderwijs worden begin- en eindtoetsen verplicht. Voor doorstroom vanuit het primair onderwijs naar het vervolgonderwijs geldt een minimumeindniveau. De Inspectie van het Onderwijs categoriseert voor alle sectoren mede op basis van leerwinst aan de hand van de toetsen scholen in zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent.
- De kwaliteit van docenten en schoolleiders wordt verbeterd, o.a. door de Inspectie van het Onderwijs een rol te geven bij het toezicht op pabo's en lerarenopleidingen en een register met verplichte (ook vakinhoudelijke) bijscholing en het introduceren van teambeloning.
- Bespaard wordt op middelen die niet maximaal bijdragen aan de goede leerprestaties op het basiscurriculum. Dit door onder andere het samenvoegen van kleine scholen en het terugdraaien van de klassenvergroting in het primair onderwijs.

Belang van centrale examens en autonomie voor prestaties

PISA-score
in natuurwetenschappen



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De variant betekent dat duidelijker dan nu wordt aangegeven wat van leerlingen in de verschillende onderwijssectoren wordt verwacht. Door meer focus en duidelijke normering weten docenten en schoolleiders beter dan nu waar hun inspanningen op te richten.
- Scholen zullen zich meer gaan richten op het basiscurriculum en daarmee op de kwalificerende functie. De focus op taken die geassocieerd worden met de socialiserende functie zal afnemen. Tegelijkertijd kunnen betere cognitieve prestaties ook bijdragen aan een de socialiserende functie. Kwalificeren en socialiseren gaan immers voor een belangrijk deel hand in hand.
- Het beperken van de onderwijstijd voor het vmbo kan ten koste gaan van de praktijkcomponent: dit kan nadelig zijn voor bepaalde groepen leerlingen.
- De maatregelen gericht op transparantie en een systeem van teambeloning zorgen ervoor dat goede prestaties meer dan nu worden beloond. Risico hierbij is dat dit kan leiden tot perverse effecten als verlies aan intrinsieke motivatie.
- Het terugdraaien van klassenverkleining in het primair onderwijs leidt ertoe dat de groepen in het primair onderwijs groter worden. De gemiddelde groepsgrootte neemt toe van 23 naar 26. Als scholen zich hetzelfde gedragen als in de periode van voor de klassenverkleining in 1997-2003 dan zullen scholen ervoor kiezen om 29% van de groepen groter te laten zijn dan 31 leerlingen.
- In het primair onderwijs leidt het samenvoegen van kleine scholen ertoe dat 1200 kleine scholen niet langer zelfstandig kunnen voortbestaan. Dit betekent een grotere afstand tot de school voor kinderen die niet in de Randstad wonen. De onderwijskwaliteit voor deze kleine scholen blijkt kwetsbaar.
- Kwaliteit van het onderwijs wordt voor het grootste deel bepaald door docenten en schoolleiders. Maatregelen gericht op het verhogen van die kwaliteit dragen bij aan betere onderwijsprestaties.

Implementatie

- Aanpassingen in het curriculum nemen een aantal jaren in beslag. Het komen tot een basiscurriculum in het primair onderwijs kan vanaf 2012 en in het voortgezet onderwijs vanaf 2014.

Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidsvariant B Verminderen van de complexiteit

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant B	0,1	0,2	0,6	0,7	0,8	0,9

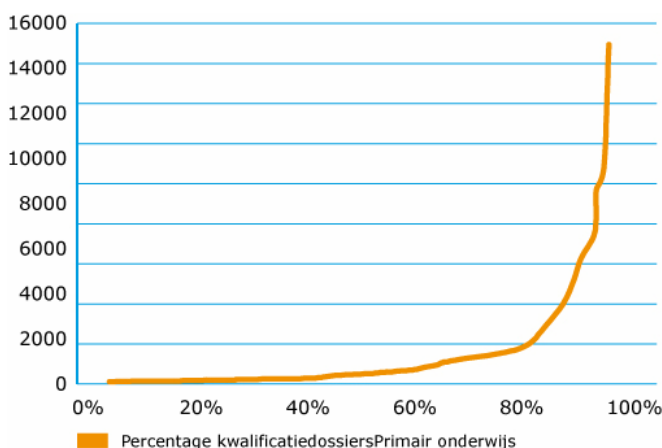
Omschrijving variant

- Maatregelen zijn gericht op het verminderen van complexiteit zodat het onderwijs gemakkelijker te organiseren wordt.
- Het moderniseren van de cao vergroot de flexibiliteit. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor het moderniseren. De besparing op de Bapo en bovenwettelijke ww is conditioneel op het realiseren van een gemoderniseerde cao.
- In het voortgezet onderwijs wordt de complexiteit verminderd door het schrappen van een aantal vakken en profielen en het definiëren van een basiscurriculum (zie variant A). Verdere reductie van de complexiteit hangt samen met de vereenvoudiging van het bekostigingsmodel in het voortgezet onderwijs. Deze vereenvoudiging gaat samen met een besparing.
- In het middelbaar beroepsonderwijs wordt het aantal opleidingen in de bol sterk verminderd. De kenniscentra worden samengevoegd.
- De drempelloze toegang tot mbo-2 wordt afgeschaft. Mbo-instellingen en v(s)o instellingen behouden de verantwoordelijkheid om een groep jongeren die om uiteenlopende redenen geen startkwalificatie kan behalen een mbo-1 opleiding aan te bieden, gericht op arbeidsmarkttoeleiding en/of het behalen van een mbo-1 diploma.
- Het aantal subsidies wordt beperkt en de subsidies ter voorkoming van vsv worden deels bespaard en deels opgenomen in een prestatiebox.

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Voor scholen in het voortgezet onderwijs wordt de organiseerbaarheid vergroot door het beperken van het aantal vakken, profielen en opleidingen.
- Het vereenvoudigen van het bekostigingsmodel en besparen op vaste voeten maakt het voor kleine scholen minder gemakkelijk te blijven bestaan.
- Het beperken van het aantal opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs vergroot de organiseerbaarheid voor onderwijsinstellingen. Ook leidt het tot een bredere inzetbaarheid van deelnemers. Risico is dat de aansluiting op de arbeidsmarkt na de opleiding minder goed wordt.
- Door de doelgroepen van het mbo-1 en mbo-2 duidelijk van elkaar te scheiden mag aangenomen worden dat de onderwijsinspanningen beter op de behoeften van de doelgroep kunnen worden afgestemd en dat dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.
- De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten komt nadrukkelijker dan nu bij de scholen zelf te liggen. Dit heeft als voordeel dat scholen zelf de meeste expertise en know how hebben over hun eigen leerlingen / deelnemers. Tegelijkertijd geldt dat met de huidige aanpak het aantal vsv'ers afgelopen jaren is gedaald. Voor zover dit het gevolg is geweest van het beleid, kan het risicovol zijn om dit systeem te vervangen.
- Het besparen op en beperken van subsidies vermindert de uitvoeringskosten voor het rijk en administratieve lasten voor onderwijsinstellingen, maar beperkt wel de mogelijkheden tot het (bij)sturen van de overheid via specifieke programma's.

Kwalificatiedossiers naar deelnemersaantal (2008)



Implementatie

- Het verminderen van het aantal opleidingen in het beroepsonderwijs kan vanaf 2014.
- Nog niet duidelijk is hoe de groep overbelaste jongeren het beste geholpen kan worden. Lopende experimenten voor deze groepen jongeren laten zien dat een juiste mix van zorg, onderwijs en arbeidstoeleiding nog niet direct gevonden is.
- Voor het moderniseren van de cao en het anders alloceren van middelen binnen de cao zijn sociale partners verantwoordelijk en dit zal enige jaren in beslag kunnen nemen.

Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidsvariant C Korter en intensiever onderwijs

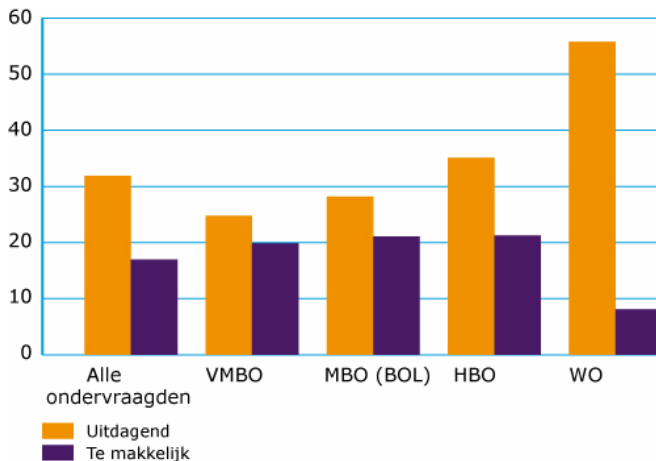
Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant C	0	0	0,1	0,2	0,3	0,6

Omschrijving variant

- In deze variant worden opleidingen in het beroepsonderwijs ingekort. Het onderwijs wordt intensiever door een deel van de besparingen te gebruiken voor meer onderwijstijd per jaar.
- In het vmbo wordt voor de basisberoepsgerichte leerweg een verkorte opleiding tot het niveau van startkwalificatie aangeboden (VM2).
- Het mbo-4 wordt ingekort naar 3 jaar en het mbo-3 wordt samengevoegd met mbo-2 met een normatieve studieduur van 2 jaar.
- Het bekostigingsmodel belooft de school voor versnellen en remt zittenblijven of studievertraging af. Dit geldt voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.
- Het inkorten van de beroepskolom leidt tot besparingen op de studiefinanciering en tegelijkertijd minder inkomsten uit les- en cursusgeld.

Aandeel afgestudeerden dat het eens is met de stelling dat de opleiding uitdagend of te makkelijk was



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Door opleidingen in te korten en tegelijk de kwaliteit van de opleidingen te verhogen winnen leerlingen een half tot heel jaar. Vooral voor deelnemers in het beroepsonderwijs is dit een voordeel: zij kunnen eerder de arbeidsmarkt op en salaris verdienen. Dit is voor hen de grootste kostenpost.
- Er is geen empirisch materiaal beschikbaar met betrekking tot de vraag in hoeverre het inkorten van de mbo-4 opleiding voor alle leerlingen haalbaar is. Wel is in het groene onderwijs een experiment gaande genaamd 'groen lyceum' waarbij de route vmbo-mbo4-hbo met drie jaar wordt ingekort
- In de verkorte opleiding VM2 wordt gestreefd naar één samenhangend curriculum en één pedagogisch-didactische aanpak: de verwachting is dat het aantal voortijdig schoolverlaters zal dalen.
- Het belonen van versnellen en belemmeren van zittenblijven / studievertraging in de bekostiging stimuleert scholen gericht de prestaties van van leerlingen met een achterstand te verbeteren. De maatregel grijpt tevens aan bij de notie dat vertraging uit het oogpunt van cognitieve ontwikkeling gunstig kan zijn, maar dat de kostenbatenverhouding moeilijk is aan te geven, vooral omdat de sociaal-emotionele kosten voor de kinderen lastig te kwantificeren zijn. Risico is dat deze wijziging in de bekostiging leidt tot selectie en afstroom.

Implementatie

- Vanaf het schooljaar 2008-2009 is gestart met het onderzoeken van bovenstaande aanpak (het experiment VM2), waarbij het vmbo-bl en mbo2 worden geïntegreerd tot mogelijk een vijfjarige opleiding. De resultaten zijn nog niet beschikbaar.
- De maatregel om zittenblijven te voorkomen en versnellen te stimuleren betekent een complexe aanpassing van het bekostigingsmodel. Zo dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met het verhuizen van leerlingen.

Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidsvariant D Zorgleerlingen

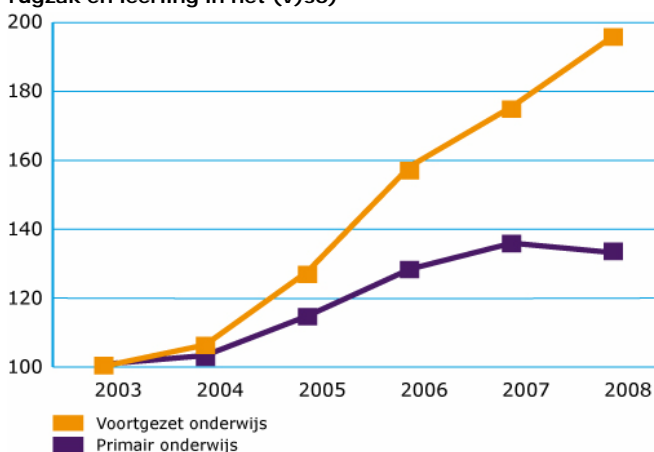
Besparingen in 2011-2015, in mld euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant D	0	0,2	0,6	0,6	0,6	0,6

Omschrijving variant

- Deze variant beoogt een evenwichtiger verdeling van middelen tussen het onderwijs voor zorgleerlingen en het regulier onderwijs.
- De variant gaat uit van budgettering volgens de systematiek van passend onderwijs. De taakstellende besparing kan door de samenwerkingsverbanden wsns en vo op korte termijn worden ingevuld door grotere klassen in de speciale onderwijsvormen en een korting op de reguliere zorgmiddelen. Op langere termijn betekent de besparing dat het aandeel zorgleerlingen wordt teruggebracht naar het niveau van 2003.
- Het verbeteren van de prestaties wordt bevorderd door het verbreden van de referentieniveaus, het (waar mogelijk) afnemen van een (aangepaste) verplichte eindtoets in het sbao en so, en het (zoveel mogelijk) vergelijken van de leerresultaten van leerlingen met vergelijkbare problematiek op andere scholen. Met karakterstieken van deze leerlingen zal in de vormgeving rekening moeten worden gehouden.
- Aansluitend bij het basiscurriculum en het inkorten van onderwijstrajecten in het regulier onderwijs, wordt het arbeidsgerichte deel van het vso ingekort tot 16 jaar. Om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren lopen jongeren tussen hun 16^e en 18^e jaar stage waarbij ze worden begeleid vanuit het vso.

Totaal aantal indicaties voor zware zorg (leerlingen met rugzak en leerling in het (v)so)



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Sinds de invoering van het rugzakje is het aantal zorgleerlingen toegenomen van 6,5% tot 9,5% van het totaal aantal leerlingen. Volgens het CPB is de belangrijkste reden voor de stijging van het dure zorgonderwijs vermoedelijk dat de instituties zodanig zijn ingericht dat gewone basisscholen en ouders van zorgleerlingen weinig belang hebben om voor goedkopere onderwijsvormen te kiezen
- Gezien de omvang van de besparing bestaat zeker op korte termijn het risico dat de bezuiniging niet kan worden opgevangen door efficiëntiewinst. Op korte termijn zal de besparing samen gaan met lagere onderwijskwaliteit en extra kosten in sectoren als de jeugdzorg en gemeenten.
- Er is weinig bekend over de effectiviteit van onderwijs aan zorgleerlingen. Dat maakt dat het effect van een bezuiniging op zorgmiddelen ook voor de lange termijn moeilijk in te schatten is. Onderzoek laat wel zien dat het effect van het aandeel kinderen in speciale onderwijsvormen op de uiteindelijke onderwijsprestaties beperkt is.
- De besparing zal betekenen dat op termijn meer leerlingen in het reguliere onderwijs zullen worden opgevangen. Zeker in combinatie met maatregelen uit de andere varianten betekent dit dat veel druk komt te liggen op het regulier onderwijs.
- Het uitbreiden van de referentieniveaus en het bevorderen van transparantie ten aanzien van de onderwijsresultaten hebben naar verwachting positieve effecten op de onderwijskwaliteit.

Implementatie

- Omdat aangesloten wordt bij de systematiek van passend onderwijs, waarvan de voorbereidingen reeds in gang gezet zijn, is deze variant technisch goed uitvoerbaar.
- Het maken van een systeem waarmee de leerresultaten van leerlingen met vergelijkbare problematiek kan worden vergeleken zal het meest tijdrovend zijn.
- Van belang is dat de variant wordt gecombineerd met het bijscholen van docenten in het regulier onderwijs zodat zij beter toegerust zijn om les te geven aan leerlingen met een beperking.

Thema 6 Productiviteit onderwijs

Beleidsvariant E Eigen betalingen

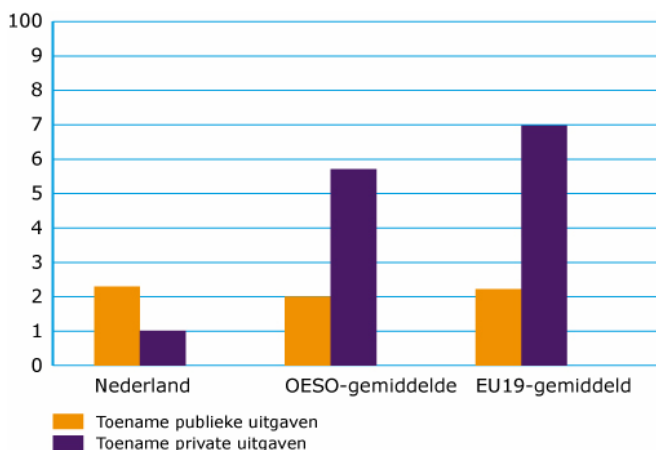
Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant E	0	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6

Omschrijving variant

- Deze variant bestaat uit een aantal maatregelen gericht op het verschuiven van de lasten naar leerlingen / deelnemers / bedrijven.
- Een maatregel is het introduceren van een (inkomensafhankelijke) bijdrage van de ouders van VO-leerlingen voor het lesmateriaal. Scholen blijven verantwoordelijk voor de centrale inkoop.
- Een tweede maatregel is het introduceren van lesgeld voor 16+ in het vo en 16/17-jarigen in het mbo (bol). In 2005 is het lesgeld voor 16/17-jarigen in vo en mbo afgeschaft.
- Een derde maatregel is om het middelbaar beroepsonderwijs voor deelnemers van 27 jaar en ouder niet langer te bekostigen. Momenteel stelt het mbo geen beperkingen aan leeftijd of inschrijvingsduur. Een alternatieve maatregel die overwogen kan worden in plaats van deelnemers van 27 jaar en ouder niet meer te bekostigen is het effectiever richten van de onderwijsmiddelen die worden verstrekt op basis van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva).

Toename uitgaven aan onderwijsinstellingen (2000-2006)



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De beoogde verbetering van de marktstructuur door de maatregel gratis schoolboeken wordt met het introduceren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor lesmateriaal niet ondermijnd. Wel betekent de maatregel dat schoolboeken niet langer 'gratis' zijn.
- Met maatregelen die de rekening verschuiven naar ouders en leerlingen treedt versplintering op van het inkomenspolitieke instrumentarium. Deze versplintering is de afgelopen jaren, na de defiscalisering van de kinderbijslag begin jaren tachtig, de afschaffing van het lesgeld in 2005 en de invoering van gratis schoolboeken in 2007, juist gereduceerd.
- De maatregel tot het niet meer bekostigen van deelnemers van 27 jaar en ouder betekent een duidelijke grens tussen verantwoordelijkheid van de overheid en sociale partners.
- Het effectiever richten van de wva sluit aan bij het probleem dat tweederde van de respondenten die de wva gebruiken geeft aan dat men evenveel plekken zou hebben aangeboden zonder de wva. De bedrijven zien deze faciliteit wel als een erkenning van het belang dat de maatschappij aan deze stages en de leerbedrijven hecht.

Implementatie

- Daar deze variant vooral bestaat uit het terugdraaien van eerdere maatregelen, ligt experimenteren hier niet voor de hand.
- De maatregelen kunnen op korte termijn worden ingevoerd.

1 Inleiding

Het belang van goed onderwijs kan nauwelijks worden overschat. Onderzoek laat keer op keer zien dat een hoger opleidingsniveau voor zowel het individu als de samenleving leidt tot betere uitkomsten op allerlei gebieden: een hoger loon, meer economische groei, betere gezondheid, lagere werkloosheid, hogere arbeidsparticipatie en een kleinere kans om in de criminaliteit te raken. Een hoger opleidingsniveau bereiken gaat echter niet vanzelf, maar vereist inspanningen en middelen van in de eerste plaats de leerling zelf, maar ook van de docent, de ouders, de overheid, het schoolbestuur en vele andere partijen. In internationaal opzicht slaagt Nederland hier bovengemiddeld goed in, maar dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering.

Tegen deze achtergrond is de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs gevraagd om concrete beleidsalternatieven voor het onderwijs te ontwikkelen, waarbij één van de beleidsalternatieven de uitgaven netto met 20 procent verlaagt (het gaat dan om 20 procent van in totaal 20,4 mld in 2010, zie tabel 1.1). Specifieke nadruk in de taakopdracht kreeg het (samenhangende) doel van het realiseren van productiviteitsverbeteringen in de verschillende onderwijssectoren.¹ Onder productiviteit heeft de werkgroep verstaan de onderwijsopbrengsten afgezet tegen de (budgettaire) inspanningen. De nadruk op productiviteitsverbetering is begrijpelijk: besparen zonder productiviteitsverbetering gaat immers samen met een uitholling van het onderwijsstelsel. In dit verband heeft de werkgroep zich ook rekenschap gegeven van de met algemene stemmen aangenomen motie Hamer c.s., die het kabinet verzocht heeft in de brede heroverweging de ambitie mee te nemen om onderwijs en wetenschap tot de mondiale top vijf te laten behoren (TK, 2009-2010, 32123, nr. 10).

De heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs doet in dit rapport geen voorstellen, de werkgroep presenteert alleen maatregelen die overwogen kunnen worden in relatie tot de taakopdracht om te komen tot de verlaging van de uitgaven met 20% en het realiseren van productiviteitsverbeteringen.

De heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs heeft bij de totstandkoming van dit rapport dankbaar gebruik gemaakt van (onderzoeks-)literatuur, presentaties van wetenschappers en andere deskundigen in de werkgroep en de ervaringen en adviezen van mensen uit het veld, zoals ingebracht in onder meer een aantal expert meetings. Specifieke vermelding verdienen de internationale deskundigen die de werkgroep heeft geraadpleegd, te weten Andreas Schleicher (OESO) en Michael Barber (o.a. McKinsey & Company en voormalig adviseur Tony Blair, zie ook bijlage 19 en internetbijlage 1).

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 maakt inzichtelijk dat productiviteitsverbetering mogelijk is. Een onderdeel hierbij is het verder doorvoeren van internationale *best practices*. Hoofdstuk 3 laat de mogelijkheden zien voor een verdere uitbouw van de goede elementen van het Nederlandse onderwijsstelsel zodat productiviteitsverbetering ook gerealiseerd kan worden.

¹ Zie hiervoor de taakopdracht van de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs waarin de volgende passage is opgenomen: "Deze heroverweging betreft het realiseren van productiviteitsverbeteringen in de verschillende onderwijssectoren. Het onderwijs is een van de sectoren die in het verleden in het algemeen uitgezonderd is bij het taakstellend afkomen van (arbeids)productiviteitsstijgingen."

Hoofdstuk 4 beschrijft een pakket bestaande uit vijf varianten aan maatregelen die samengaan met een besparing en plaatst deze in het perspectief van het realiseren van productiviteitsverbetering. In de bijlage is elke mogelijke maatregel nader uitgewerkt.

Tabel 1.1 Grondslag van de heroverweging productiviteit onderwijs (in miljoen €)*

	2010	2011	2012	2013	2014
Primair onderwijs	6.659	6.474	6.413	6.348	6.290
Voortgezet onderwijs	6.531	6.484	6.523	6.592	6.661
Beroeps- en volwasseneneducatie	3.582	3.381	3.346	3.311	3.290
Onderwijs(aanvullingen) voor zorg- en achterstandsleerlingen	3.611	3.764	3.774	3.776	3.775
Totaal	20.383	20.102	20.057	20.028	20.016

** Deze grondslag is vanwege technische aanpassingen voor het jaar 2010 37 miljoen lager dan de originele grondslag. Voor 2014 is de grondslag 14 miljoen hoger.*

2 Productiviteitsverbetering is mogelijk

2.1 Prestaties en stelselkenmerken in internationaal perspectief

2.1.1 Hoge ambities voor de kenniseconomie

De ambities voor het Nederlandse onderwijs zijn onverminderd hoog. Het kabinet heeft in de kabinetsbrief "Naar een robuuste kenniseconomie" (TK, 2009-2010, 27406, nr. 153) de ambitie opgenomen om tot de top 5 van de *Global Competitiveness Index* te behoren (Nederland staat nu op de tiende plaats). Het kabinet heeft de ambitie vertaald in specifieke doelstellingen voor onder meer onderwijs in 2020 (zie tabel 2.1. Deze doelstellingen sluiten aan bij de in hoofdstuk 1 genoemde motie Hamer c.s. (TK, 2009-2010, 32123, nr. 10). Onder productiviteit verstaat de werkgroep de verhouding tussen de onderwijsopbrengsten en (budgettaire) inspanningen. De onderwijskwaliteit is een combinatie van gerealiseerde leerwinst en absoluut minimumniveau waarop leerlingen gebracht worden op het basiscurriculum. Naarmate het Nederlandse onderwijs volgens deze definitie meer kwaliteit realiseert, presteert Nederland ook beter op onderstaande doelstellingen van onderwijskwaliteit.

Tabel 2.1 Kabinetsdoelstellingen die samenhangen met de ambitie om tot de top 5 te behoren*

Nr.	Indicator	Nederland	Doelstelling 2020
1	Vaardigheden 9/10-jarigen		
	- Gemiddelde score leesvaardigheid (PIRLS**)	12 ^e (2006)	Top 5
	- Gemiddelde score rekenvaardigheid (TIMSS***)	9 ^e (2006)	Top 5
2	Vaardigheden 15-jarigen (PISA****)		
	- Percentage lage leesvaardigheden	15,1% (2006)	8%
	- Percentage lage rekenvaardigheden	11,5% (2006)	8%
3	Aandeel 18-24 jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft	11,4% (2008)	8%
4	Aandeel 20-24 jarigen met tenminste hoger secundair onderwijs (startkwalificatie)	76,2% (2008)	85%
5	Aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking (25-44 jaar)	35% (2007)	50% hoger opgeleiden wenkend perspectief

* OCW, *Naar een robuuste kenniseconomie, 2009.*

** PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) is een internationaal vergelijkend onderzoek naar de begripend leesprestaties van leerlingen van 9 en 10 jaar.

*** TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) is een internationaal vergelijkend onderzoek dat sinds 1995 eens in de vier jaar leerlingen (9 en 10 jaar) toetst op hun kennis van rekenen en natuuronderwijs.

**** PISA (*Programme for International Student Assessment*) is een internationaal onderzoek dat sinds 2000 elke drie jaar de vaardigheden van 15-jarige leerlingen meet in wiskunde, lezen en natuurwetenschappen.

Er is nog een weg te gaan om deze ambities te realiseren, zo laat het verschil tussen de twee laatste kolommen in tabel 2.1 zien. Het onderwijsstelsel moet daarvoor zijn toegerust. Onderzoek naar internationale *best practices* van het onderwijsstelsel helpt hierbij. Uit dit onderzoek van het CPB (Webbink et al. 2009: Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? en Cornet et al. 2006: Kanrijk Kennisbeleid) komt naar voren dat een stelsel goed presteert, wanneer het

stelsel zich kenmerkt door:

- er zijn centrale examens / toetsen, zodat duidelijk is wat de doelen van het onderwijs zijn;
- er is sprake van transparantie t.a.v. de onderwijsopbrengsten. Examens/toetsen spelen hierbij een belangrijke rol;
- scholen kennen autonomie in de inrichting van het onderwijsproces;
- vrije schoolkeuze / concurrentie zodat ouders kunnen “stemmen met de voeten”.

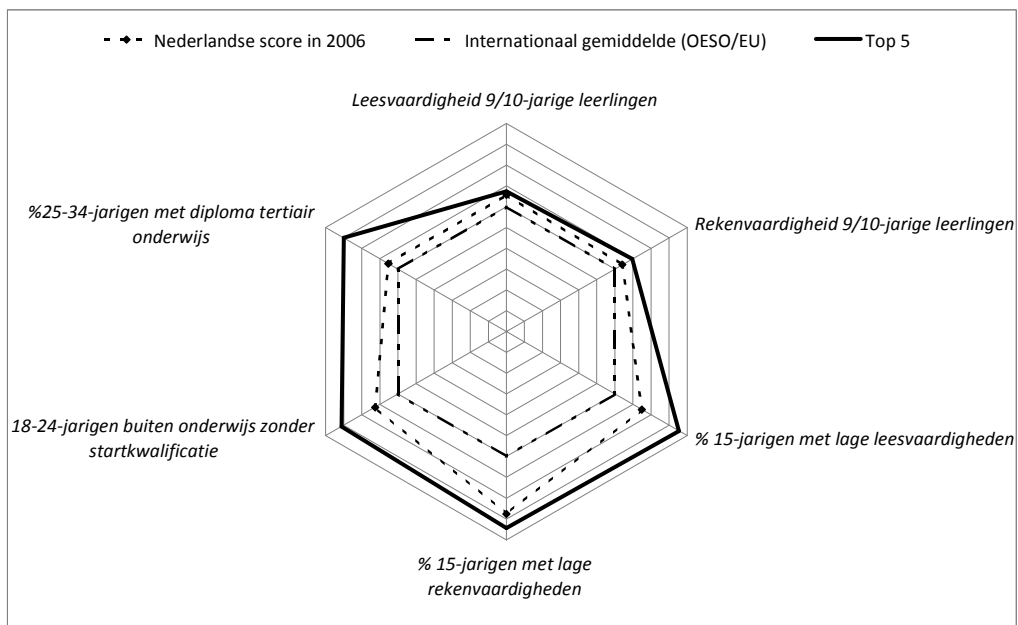
Onderzoek van de OESO laat in aanvulling daarop zien dat onderwijsstelsels die de geïnvesteerde onderwijseuro zoveel mogelijk ten goede laten komen aan extra klassikale instructietijd en scholing van docenten, en minder op kleine klassen betere prestaties leveren (PISA, 2007).

2.1.2

Prestaties en stelselkenmerken bieden goede uitgangspositie

De prestaties en stelselkenmerken van het Nederlandse onderwijs bieden een goede uitgangspositie om de internationale top te kunnen bereiken (zie figuur 2.1). Zo maakt een internationale vergelijking op de doelstellingen, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf, inzichtelijk dat de Nederlandse onderwijsprestaties bovengemiddeld zijn. De Nederlandse publieke uitgaven liggen daarbij rond het internationaal gemiddelde (OCW, *Samenvatting Education at a glance 2009*, 2009).

Figuur 2.1 Nederlandse onderwijsprestaties in internationaal perspectief*



* Een positie buiten de middelste cirkel van figuur betekent dat Nederland / Top 5 beter presteert dan het internationaal gemiddelde. Hoe verder buiten de middelste cirkel, hoe beter de prestaties. Per indicator verschilt de gebruikte benchmark. Afhankelijk van beschikbaarheid van gegevens is dit hetzij een OESO gemiddelde, een EU gemiddelde of een gemiddelde van aan het onderzoek deelnemende landen

Ook het Nederlandse onderwijsstelsel biedt een goede uitgangspositie om tot de internationale top te behoren: het stelsel kenmerkt zich immers door een aantal stelselkenmerken die in internationaal opzicht geassocieerd worden met goed onderwijsbeleid:

- onderwijsinstellingen kennen een hoge mate van autonomie en vrijheid om zelf te bepalen hoe zij de beschikbare middelen willen inzetten;

- in het verlengde van die autonomie bepalen sociale partners, met uitzondering van de primaire arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs, de arbeidsvoorwaarden decentraal;
- in het primair onderwijs maakt 99% van de leerlingen een eindtoets, in het voortgezet onderwijs doen alle leerlingen eindexamen en in het middelbaar beroepsonderwijs doen deelnemers een examen;
- de prestaties van leerlingen op deze examens maar ook op andere indicatoren worden meer en meer openbaar gemaakt. De Inspectie van het Onderwijs speelt hierin een belangrijke rol, maar ook de sector zelf en private partijen dragen hier aan bij;
- er is sprake van vrije schoolkeuze voor ouders en leerlingen, zodat ouders en leerlingen de mogelijkheid hebben te 'stemmen met de voeten';
- de Inspectie van het Onderwijs is namens de minister van Onderwijs bevoegd om te controleren of scholen voldoende kwaliteit leveren;
- in internationaal opzicht wordt een relatief groot deel van de onderwijsuitgaven ingezet voor meer lestijd.

Bovendien is in deze kabinetsperiode een aantal maatregelen genomen dat zich goed verhoudt tot internationale *best practices*. Zo wordt het met de referentieniveaus rekenen en taal voor schoolbesturen, schoolleiders en docenten duidelijk wat leerlingen op het gebied van rekenen en taal moeten kennen en kunnen op een specifiek moment in hun onderwijsloopbaan. Scholen kunnen hierdoor meer opbrengstgericht werken. Een ander voorbeeld is dat de Inspectie van het Onderwijs meer helderheid heeft gegeven over de kwaliteit van mbo-opleidingen (op de lijst staan nu in totaal 110 mbo-opleidingen en examens van onvoldoende kwaliteit, onvoldoende kwaliteit betekent dat het onderwijs zeer zwak is, de examinering onder de maat, of beide). En tot slot wordt met het wetsvoorstel Goed Onderwijs, Goed Bestuur de mogelijkheid gecreëerd om in het uiterste geval een school te sluiten respectievelijk niet langer te bekostigen, dit om te voorkomen dat leerlingen onnodig lang slecht onderwijs krijgen.

2.2 **Indicaties dat verbetering van de productiviteit haalbaar is**

Hoewel de prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel op hoofdlijnen bovengemiddeld zijn, suggereert het samenstel van onderstaande cijfermatige beelden dat productiviteitsverbetering haalbaar is. De werkgroep merkt hierbij tegelijkertijd op dat de beschikbare kennis niet tot een eenduidig getal met een te realiseren percentage productiviteitsverbetering leidt. Daarvoor is de materie te complex. Enkele *indicaties* die erop wijzen dat de productiviteit verbeterd kan worden, zijn:

Prestaties op taal en rekenen licht dalend, terwijl kosten per leerling oplopen

Hoewel de prestaties voor taal en rekenen in internationaal opzicht bovengemiddeld zijn, laten de scores op toetsen als bijvoorbeeld PISA door de jaren heen een (zeer) lichte daling zien. Een kwart van de leerlingen verlaat het basisonderwijs met onvoldoende begrip van de Nederlandse taal (vaardigheid technisch lezen niet boven niveau groep 6). En tevens is het aandeel leerlingen met lage leesvaardigheden toegenomen van 11,5% in 2003 naar 15,1% in 2006 (zie verder bijlage 14 over onderwijskwaliteit).

Bovengenoemd beeld gaat samen met een oploep van de uitgaven per leerling in de afgelopen 15 jaar (ten laste van de OCW-begroting). De uitgaven per leerling in het primair onderwijs zijn in de periode 1994-2008 toegenomen van € 2600 tot € 5400,

waarbij van deze toename ongeveer € 1700 moet worden toegeschreven aan loonprijsbijstellingen en technische aanpassingen. In het voortgezet onderwijs is de toename van de uitgaven per leerling niet zijnde loonprijsbijstellingen en technische aanpassingen € 1.400 en in het middelbaar beroepsonderwijs € 400 (zie bijlage 15 voor een nadere uitwerking, waarbij aangetekend kan worden dat een deel van de uitgavenstijgingen niet geheel kon worden verklaard). Aan deze uitgavenstijgingen lagen beleidsmatige overwegingen ten grondslag, zoals uiteengezet in bijlage 15. Dit heeft echter niet geleid tot betere prestaties op cognitieve vakken als taal en rekenen. Een voorbeeld van een intensivering die (op basis van internationaal onderzoek, zie bijlage 18) weinig tot geen effect zal hebben gehad op de prestaties op cognitieve vakken als taal en rekenen, betreft de intensivering van 700 mln voor het verkleinen van groepen in het primair onderwijs. Bovengenoemd beeld is overigens niet uniek voor Nederland, het laat zich zien in veel andere landen.

Kanttekening bij bovengenoemde relatie tussen dalende prestaties en oplopende kosten is dat er geen rekening wordt gehouden met de extra taken die het onderwijs erbij heeft gekregen (zonder bekostiging). Bovendien is het mogelijk dat de extra intensiveringen hebben geleid tot verbeteringen op andere aspecten dan rekenen en taal, zoals uitbreiding van het onderwijsprogramma en takenpakket van scholen, vaardigheden (zoals de door het hoger onderwijs gevraagde studievoordigheden) en burgerschap. Of verbeteringen op deze terreinen zich hebben voorgedaan is echter onzeker; hierover zijn geen onderzoeksresultaten beschikbaar.

Tot slot moet worden opgemerkt dat op enkele onderdelen de prestaties wel degelijk verbeterd zijn, zoals bij achterstandsleerlingen die hun prestaties ten opzichte van andere leerlingen verbeteren en het aandeel havo/vwo-adviezen dat van 37% naar 42% is toegenomen (2001-2008; ITS, *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen*, Nijmegen). Ook is de doorstroom naar het hoger onderwijs toegenomen (aandeel 25-34 jarigen met een diploma tertiair onderwijs is toegenomen van 28% in 2003 naar 37% in 2007).

Grote verschillen tussen scholen

Scholen in het primair onderwijs laten een grote spreiding zien in scores op toetsen voor taal en rekenen, ook als rekening wordt gehouden met achtergrond van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, *Basisvaardigheden taal in het onderwijs*, 2008). Zo zijn er taalsterke scholen (dit betreft 18 procent van de scholen waarvan de taalprestaties aan het einde van de basisschool ten minste twee van de drie jaren veel hoger uitkomen dan de gemiddelde score van hun schoolgroep) met relatief veel achterstandsleerlingen die beter scoren dan scholen met relatief weinig achterstandsleerlingen. Zoals dit geldt voor taalsterke scholen, geldt dit ook voor rekensterke scholen in het primair onderwijs. Scholen die beter presteren werken anders: zij werken meer opbrengstgericht door hun prestaties in kaart te brengen, te analyseren en zij hebben docenten die vervolgens met die analyse in de klas aan de slag gaan.

Bovengenoemde uitkomst van het onderzoek van de Inspectie betekent dat een deel van de scholen beter kan presteren, ook al is hier – rekening houdend met de verdeling van de beste docenten over het land – een zekere begrenzing aan. In het verlengde hiervan wijst onderzoek van IPSE / Ecorys erop dat doelmatigheidswinst te realiseren valt voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Gegeven het beschikbare budget kunnen de prestaties omhoog; sommige scholen slagen er gegeven het budget beter in te presteren op een kwaliteitsindex die bestaat uit een mix van zittenblijven, uitstroom naar het speciaal onderwijs en de gemiddelde Cito-

score (IPSE / Ecorys, *Basisonderwijs en bureaucratie*, 2007). Ook in het voortgezet onderwijs bestaat een verschil in doelmatigheid tussen scholen van hetzelfde schooltype (IPSE / Ecorys, *Overhead of onderwijs*, 2007).

Kwaliteit docenten

De kwaliteit van docenten is van essentieel belang voor prestaties. De huidige pabo's en lerarenopleidingen kennen echter weinig diepgang en een lage moeilijkheidsgraad (OCW, *Werken in onderwijs*, 2009). De vakinhoudelijke component in de opleidingen is de afgelopen 25 jaar aanzienlijk kleiner geworden. In de jaren tachtig bestond nog circa 80% van de opleiding uit schoolvakken. Bestond het opleidingsprogramma van de tweedegraads lerarenopleiding in 1993/1994 voor circa 60% uit vakinhoud, in 2005/2006 is dat ongeveer 38%, wat neerkomt op anderhalf jaar van de totale opleidingsduur (Onderwijsraad, *Leraren opleiden in de school*, 2005). In de praktijk is tevens zichtbaar dat bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs 17% van de lessen niet door gekwalificeerde docenten wordt gegeven. En van de docenten die lesgeven in het middelbaar beroepsonderwijs, heeft 5 procent geen enkele onderwijsbevoegdheid (OCW, *Werken in Onderwijs*, 2009).

Invloed van sociaal-economische status meer dan gemiddeld groot

De OESO wijst er op dat de invloed van sociaaleconomische status in Nederland op de onderwijsprestaties (iets) meer dan gemiddeld is (met tegelijkertijd bovengemiddelde prestaties). Landen als Australië, Canada, Finland, Japan en Korea combineren goede onderwijsprestaties met een relatief lage invloed van sociaal-economische status. Daarbij komt dat in Nederland de spreiding in prestaties tussen scholen groter is dan in veel andere landen. De spreiding binnen scholen is daarentegen kleiner. Deze grote spreiding tussen scholen hangt samen met het op jonge leeftijd selecterende onderwijsstelsel. In het advies 'Vroeg of laat' (2010) onderstreept de Onderwijsraad het negatieve effect van een gesegregeerd stelsel (vroeg selectie) voor met name leerlingen met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Zo geeft de Onderwijsraad aan dat zij lager presteren in een vroeg selecterende omgeving, al zijn de oorzaken hiervan niet geheel duidelijk.

Nuancering bij de mate van vroegselectie van het Nederlandse stelsel, is dat jongeren via stapelen de kans hebben alsnog een hoger schooltype te volgen. De langere trajecten op weg naar het hoger onderwijs worden met name benut door jongeren uit kansarme milieus (zie hiervoor bijlage 13 van het SCP).

Leerlingen voelen zich niet altijd uitgedaagd

Een deel van de leerlingen voelt zich niet uitgedaagd. Zo is bijvoorbeeld een kwart van de mbo-studenten (24%) van mening dat ze op hun opleiding onvoldoende leren en vindt 20% van de vmbo-gediplomeerden dat hun opleiding te gemakkelijk was (ROA, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2008*, 2009). Dit hangt samen met het feit dat Nederland relatief weinig excellente leerlingen kent: in het funderend onderwijs behaalt slechts een gering aantal 9-10 jarige leerlingen de hoogste vaardigheidsniveaus en 15-jarige leerlingen komen op het hoogste niveau van lezen niet verder dan het OESO-gemiddelde (prestaties voor wis- en natuurkunde behoren wel tot de top).

Leerlingen verlaten voortijdig de school

Hoewel in internationaal opzicht het percentage van 11,4% (2008) van jongeren tussen de 18-24 jaar dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft relatief laag is (gemiddelde EU is 14,9%), gaat het met 42.600 voortijdig schoolverlaters in schooljaar 2008/2009 toch om een aanzienlijke groep. Een deel van deze groep is

door oorzaken die buiten het onderwijssysteem liggen niet in staat een startkwalificatie te halen. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om een groot deel van de zorgleerlingen in het praktijkonderwijs, jongeren met een opeenstapeling van problemen op diverse leefgebieden of jongeren met een beperkt cognitief vermogen. Voor een deel ligt de oorzaak van voortijdig schoolverlaten in het onderwijs zelf door bijvoorbeeld ontoereikende aanpak van verzuim en een ontoereikende aanpak op basisscholen om uitstroom naar het speciaal onderwijs te voorkomen.

Groep zorgleerlingen neemt toe

Het aandeel zorgleerlingen² is de afgelopen jaren sterk gegroeid, van 6,5% in 2003 tot 9,5% in 2008 (inmiddels is dat percentage weer hoger). In 2014 bedraagt het zorgbudget ongeveer 21% ten opzichte van het reguliere budget voor het primair- en voortgezet onderwijs. Hoewel dit niet met onderzoek gestaafd kan worden, lijkt het beeld zich voor te doen dat lichtere afwijkingen steeds vaker worden gemedicaliseerd. In de laatst beschikbare gegevens over het aandeel zorgleerlingen lag Nederland rond het gemiddelde (OESO, *Equity in education*, 2004). Sinds de laatste meting is het aantal leerlingen met een indicatie voor zware zorg in het primair en voortgezet onderwijs met respectievelijk 23% en 46% gestegen. Onduidelijk is of in het buitenland eenzelfde stijging heeft plaatsgevonden. De geleverde kwaliteit in het speciaal onderwijs is minder goed dan in het reguliere onderwijs. Voor het speciaal onderwijs geldt dat het aantal zwakke scholen voor speciaal onderwijs systematisch hoger ligt dan het aantal zwakke scholen in het regulier onderwijs: in 2005/2006 was circa 60% van de speciaal onderwijs scholen zwak of zeer zwak (volgens het oordeel van de Inspectie), in het speciaal basisonderwijs was dit in dezelfde periode circa 50% (inmiddels heeft de helft van die scholen wel de basiskwaliteit, volgens onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2007-2008, 2009).

2.3

Verbetering van stelsel is mogelijk

Een analyse van het onderwijsstelsel suggereert dat dit stelsel op onderdelen voor verbetering vatbaar is. Langs deze route kunnen productiviteitsverbeteringen worden gerealiseerd. Op hoofdlijnen ziet de werkgroep de volgende verbeterpunten:

1. het vaststellen van de onderwijsdoelen kan duidelijker (zie paragraaf 2.3.1);
2. het lerend vermogen van het stelsel kan groter;
3. de kwaliteit van de docent kan verder omhoog (zie paragraaf 2.3.3).

Deze verbeterpunten sluiten aan bij de sturingsfilosofie van de commissie Dijsselbloem in haar advies "Tijd voor onderwijs" (2008). In lijn met deze filosofie is de overheid verantwoordelijk voor het "wat", de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het basiscurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het "hoe", dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat.

Deze verbeterpunten zijn van belang om onderwijseuro's meer te laten renderen. Internationaal onderzoek laat namelijk zien dat de effecten van intensiveringen over het algemeen teleurstellend zijn als die niet samen gaan met verbeteringen van het stelsel (zie bijlage 17). Blijkbaar weten veel stelsels de onderwijsinvestering niet effectief om te zetten in goede resultaten.

² Onder zorgleerlingen wordt hier verstaan: leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs; leerlingen in het speciaal basisonderwijs; leerlingen met leerwegondersteuning en in het praktijkonderwijs; leerlingen met een rugzak.

2.3.1 *Het "wat" duidelijk vaststellen*

Een eerste mogelijk verbeterpunt is dat er ruimte bestaat om duidelijker dan nu vast te stellen wat leerlingen aan het einde van hun onderwijsloopbaan moeten kennen en kunnen. Dit is het "wat" van het onderwijs. Daarnaast kan een sterkere focus in het curriculum worden aangebracht. Daardoor weten schoolbesturen, schoolleiders, docenten en leerlingen beter dan nu waar hun inspanningen op te richten en kunnen ze hierin zelf betere afwegingen maken.

In het primair onderwijs zijn momenteel 58 kerndoelen. Het is de vraag of daarmee de opdracht aan de school helder genoeg is. Daarbij komt dat het niveau van wat leerlingen aan het einde van loopbaan moeten kennen en kunnen niet duidelijk vastgesteld. Alleen de kerndoelen voor taal en rekenen worden met de invoering van de referentieniveaus vanaf volgend jaar genormeerd (in eerste instantie als richtsnoer). Voor de andere kerndoelen ontbreekt die normering. In het verlengde hiervan geldt dat ook voor leerlingen met een leerachterstand, waarvoor scholen extra middelen via de gewichtenregeling ontvangen, niet vastgesteld wordt welk niveau van deze leerlingen wordt verwacht aan het einde van de basisschool. Het toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs lost dit gebrek aan normering op genoemde aspecten niet op: dat kader normeert namelijk niet in absolute zin, maar relateert prestaties aan wat op grond van de kenmerken van de leerling-populatie verwacht mag worden.

In het voortgezet onderwijs is niet zozeer gebrek aan normering een probleem (de eindexamens in de bovenbouw vormen immers een normering, die voor een groot deel ook doorwerkt op de onderbouw), maar veel meer gebrek aan focus. De onderwijsvernieuwingen van het afgelopen decennium hebben geleid tot verbreding van het curriculum (basisvorming, vmbo, tweede fase). Er kwamen vakken bij, zodat inmiddels gesproken kan worden van een overladen en versnipperd programma.

In het middelbaar beroepsonderwijs speelt vooral de vraag welke opleidingen wel en niet moeten worden aangeboden. Er zijn zeer veel verschillende en ook kleine opleidingen. Wensen vanuit met name het bedrijfsleven worden veelal vertaald in nieuwe kwalificaties (diploma's) die, na vaststelling door de overheid, leiden tot het aanbieden van nieuwe opleidingen. Hoewel instellingen zelf kunnen kiezen voor welke kwalificaties ze opleidingen aanbieden, is het resultaat een groot aantal specifieke opleidingen. Recente herziening van de kwalificaties voor invoering van het competentiegerichte onderwijs heeft nauwelijks geleid tot vermindering ervan. Op voorstel van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven stelt de overheid kwalificaties vast waarin beschreven staat wat de leerlingen aan het einde van hun opleiding moeten kennen en kunnen om een diploma te halen (het "wat"). Enerzijds moeten deze eisen helder genoeg zijn om inhoud te geven aan het diploma en om als basis voor examinering te kunnen dienen. Anderzijds moeten deze eisen genoeg ruimte bieden aan instellingen voor inrichting van het onderwijsproces (het "hoe"). Onderwijsinstellingen zijn, in tegenstelling tot kenniscentra en overheid, van mening dat er weinig ruimte bestaat om nog zelf keuzes ten aanzien van de inrichting van het onderwijsproces te kunnen maken. Naast het aantal opleidingen speelt ook het vraagstuk van normering, waardoor momenteel centrale examinering in het middelbaar beroepsonderwijs ontbreekt: dit verandert voor taal en rekenen vanaf 2013/2014 in mbo-4 en het voornemen is 2014/2015 in mbo2/3. Daarnaast worden er door de sector initiatieven genomen voor standaardisering van examinering van beroepsgerichte vakken.

Voor alle onderwijssectoren geldt tot slot dat de maatschappelijke opdracht van scholen groter is geworden. Er zijn taken bijgekomen. De Onderwijsraad heeft in haar advies "Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen" (2008) laten zien dat de afgelopen vijftig jaar de druk op scholen is toegenomen om hun taken te verbreden. Vooral vanaf de jaren negentig is die druk sterk toegenomen, aldus de Onderwijsraad. Met name problemen in de persoonlijke sfeer komen steeds meer de school binnen. In de bijlage bij haar advies laat de Onderwijsraad zien dat er twee bladzijden met taken voor scholen zijn bijgekomen in de periode 2003-2008 (zie bijlage 20 voor een overzicht).

Complexiteit organisatie

De complexiteit van het onderwijs is mede door het gebrek aan focus in de afgelopen jaren toegenomen. Zo is het curriculum in het voortgezet onderwijs met veel vakken, vier profielen in havo/vwo en vier sectoren in vmbo complex te organiseren. Dit kan samengaan met extra inzet van personeel, tussenuren en uitval van lessen. In het middelbaar beroepsonderwijs kunnen de 240 kwalificatiedossiers met ruim 600 uitstroomprofielen uitstroomdifferentiaties (diploma's) leiden tot complexiteit. Deze complexiteit kan zich ook weer vertalen in kleinere groepen en loze uren. Overigens doet deze complexiteit in de organisatie zich in minder mate voor in het primair onderwijs. Daar geldt eerder het omgekeerde en zijn scholen veelal klein gebleven.

Complexiteit hangt samen met het toegenomen aantal taken en vakken, maar vloeit ook voort uit de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de afgelopen jaren is gegroeid. De rol van gemeenten en de verhouding tussen het onderwijs en het stelsel van jeugdzorg springen daarbij in het oog:

- scholen hebben naast het rijk ook te maken met gemeenten. Naast het feit dat de gemeente in sommige gevallen de rol heeft als bestuurder van het openbaar onderwijs, hebben gemeenten wettelijke taken in het onderwijsdomein die samenhangen met coördinatieproblemen tussen scholen onderling en/of met andere instellingen (denk aan voorschoolse educatie, organiseren van leerlingenvervoer, schakelklassen en brede scholen) en wettelijke taken waarbij de gemeente synergievoordelen kan bereiken met andere gemeentelijke taken (denk hierbij aan handhaving leerplichtwet en registratie en trajectbegeleiding voortijdige schooluitval). Naast deze wettelijke taken laat de praktijk zien dat gemeenten scholen soms willen sturen met specifieke programma's. Deze wettelijke taken en daarnaast specifieke programma's kunnen samengaan met extra complexiteit voor scholen. Specifiek aandachtspunt is de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Sinds 1997 zijn gemeenten verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, verbouw en zijn onderhoudactiviteiten aan de buitenzijde overgedragen van OCW naar gemeenten (in het voortgezet onderwijs is in 2005 de verantwoordelijkheid voor onderhoud aan de binnen- en buitenzijde van gebouwen overgedragen aan de schoolbesturen). Deze tweedeling in verantwoordelijkheid kan leiden tot afstemmingsproblemen tussen schoolbesturen en gemeenten en daarmee tot complexiteit. Deze problemen kunnen nijpender worden voor schoolbesturen met vestigingen op verschillende locaties in meerdere gemeenten;
- een ander deel van de complexiteit hangt samen met het onderwijs voor zorgleerlingen. Dat begint bij de complexiteit als gevolg van de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast bestaan er relaties tussen scholen en verschillende instanties op het gebied van zorg. Het gaat dan om de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz, de jeugd-lvg, de

justitiële jeugdzorg en *persoonsgebonden budgetten (PGB's) in de AWBZ en Zorgverzekeringswet*. Afstemmingsproblemen liggen op de loer: ter illustratie uit een onderzoek in de provincie Utrecht blijkt dat 33% van de jongeren met een indicatie voor speciaal onderwijs ook nog gebruik maakt van een of meer andere voorzieningen (B&A groep).

Overigens merkt de werkgroep op dat de complexiteit van de organisatie niet alleen voortvloeit uit wet- en regelgeving; zoals ook door de commissie Dijsselbloem werd opgemerkt komt een deel van de bureaucratie uit de onderwijsorganisatie zelf.

2.3.2 *Lerend vermogen van het stelsel*

Een tweede verbeterpunt is dat het onderwijsstelsel zo ingericht zou kunnen worden dat schoolbesturen, schoolleiders en docenten door het stelsel blijven leren hoe tot goede kwaliteit te komen. Het streven naar kwaliteitsverbetering wordt zodoende een automatisme. Naarmate het lerende karakter van het stelsel groter is, wordt het voor de overheid minder noodzakelijk om de kwaliteit te borgen via sturing op het "hoe". Belangrijke elementen van een dergelijk lerend stelsel zijn het transparant en openbaar maken van prestaties, het belonen van goede prestaties en het sanctioneren van slechte prestaties. Naarmate de overheid het "wat" beter definieert en het lerende vermogen van het stelsel vergroot, kan de overheid het "hoe" verder loslaten. Met andere woorden, een *high-trust* benadering waarin de overheid zo weinig mogelijk in het "hoe" treedt is mogelijk als de overheid het stelsel zo heeft ingericht dat de kwaliteit van het onderwijs voldoende is gewaarborgd.

Transparantie

De huidige prikkels voor goed presteren voor scholen komen vooral voort uit de vrije schoolkeuze en de bekostiging die gebaseerd is op leerlingaantallen. De informatie die de Inspectie voor het primair onderwijs beschikbaar stelt is weinig onderscheidend: 93% van de scholen haalt een voldoende (andere categorieën zijn zwak en zeer zwak). Bovendien is het oordeel niet gebaseerd op leerwinst. Hierdoor kunnen ouders de kwaliteit van de school minder goed in de schoolkeuze betrekken en lopen alleen scholen die een (zeer) zwak oordeel krijgen het risico op dalende leerlingaantallen. De invloed van leerwinst kan daarom alleen maar van beperkte invloed op leerlingaantallen zijn.

Bekostigingsprikkels

Daarnaast belooft de bekostiging scholen niet als zij leerlingen sneller door het stelsel heen weten te loodsen (bekostiging gaat dan verloren) en krijgen scholen die een leerling laten zitten een jaar extra bekostiging. In het middelbaar beroepsonderwijs is wel sprake van een bonus voor het aantal leerlingen dat met succes hun opleiding weet af te ronden. Deze bonus is weliswaar 20% van de bekostiging, maar de doorwerking van deze bonus op de totale bekostiging is uitgaande van de huidige prestaties van onderwijsinstellingen maar beperkt (zo leidt het verschil tussen de beste en de slechtste van alle instellingen op het aspect van schooluitval, maar tot een verschil van een paar procent van de totale bekostiging). Voorgenomen beleid is overigens om deze zogenaamde diplomabonus te verhogen.

Prestatiebeloning

Het belonen van docenten op basis van prestaties is in het onderwijs vrijwel afwezig. Met de invoering van de functiemix werd beoogd om docenten te belonen naar prestaties. In de praktijk lijkt de functiemix vooral afhankelijk te zijn van het opleidingsniveau. Hoewel de cao scholen veel ruimte biedt voor differentiatie (zo mogen werkgevers een extra periodiek geven bij goed functioneren en zijn er

mogelijkheden voor toelagen, prestatiebeloning en gratificaties) is dit geen gemeengoed. Een goede stap is gezet door het afschaffen van de automatische periodiek. Schaalpromotie komt als onderwerp maar mondjesmaat ter sprake in de functionerings- en beoordelingsgesprekken, aldus leraren in het onderzoek naar de 'nulmeting' van de functiemix (OCW, *Werken in Onderwijs*, 2009). In algemene zin is in sprake van een gelijkheidscultuur in het onderwijs; er is een sterke voorkeur voor een organisatie waarbinnen geldt: 'ieder doet hetzelfde, ieder kan hetzelfde en ieder verdient hetzelfde'.

Sanctioneren bij onvoldoende presteren

In het wetsvoorstel Goed onderwijs, Goed bestuur is inmiddels een mogelijkheid opgenomen om scholen voor primair en voortgezet onderwijs die gedurende lange tijd zeer zwak zijn te sluiten of de bekostiging stop te zetten. De verwachting is dat deze maatregel een positief effect heeft op de kwaliteit. Maar deze maatregel zal naar verwachting alleen in uiterste gevallen worden benut.

Sturen op het hoe

Tegelijk met (en mede door) gebrek aan focus op het "wat", sturen overheid en sociale partners nog steeds op het "hoe". Dit is soms ook nodig om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De overheid beïnvloedt met (1) wet- en regelgeving, (2) subsidies en (3) toezicht door de Inspectie van het Onderwijs het "hoe" van onderwijs. Ook de cao heeft invloed op de vrijheid die scholen hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

- Ingrijpen met wet- en regelgeving in het "hoe" in de zuivere vorm zoals bedoeld door de commissie Dijsselbloem, te weten het pedagogisch-didactische onderwijsconcept, komt (vrijwel) niet voor. Uitzondering hierop zijn bijvoorbeeld de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd en centraal vastgelegde zomervakantie (lesuren in de zomervakantie tellen nu niet mee voor de wettelijk verplichte onderwijstijd). Daarnaast bestaat een aantal procesvoorschriften ten aanzien van verantwoording en inrichting schoolbestuur (denk aan functiescheiding, maximering topinkomens en aanwijzingsbevoegdheid bij bestuurlijk wanbeheer). In het kader van het tijdsbestek van de werkgroep bleek het niet mogelijk de relevante wet- en regelgeving onder de loep te nemen en te bestuderen op een eventueel teveel aan sturing op het "hoe": (zie internetbijlage): zoals hiervoor aangegeven de sturing op het pedagogisch-didactische onderwijsconcept komt (vrijwel) niet voor.
- Subsidies richten zich op het "wat", het "hoe" en het "helpen bij het hoe". Subsidies gericht op het "hoe" doen dat veelal met duidelijke redenen. Dat neemt niet weg dat een deel van de schoolbesturen aangeeft hier hinder van te ondervinden; met name noemt men de administratieve belasting die komt kijken bij het aanvragen (Kafkabrigade, Schoolleiders, 2010). De Besturenraad geeft in haar raadpleging van leden voor de verkiezingsprogramma's aan de grootste bezwaren van subsidies samenhangen met de intensieve aanvraagprocedure van doelsubsidies, de onzekerheid over toekenning en de tijdelijke aard van de subsidies. Scholen ontvangen liever 75% van het totale bedrag aan subsidies in de lumpsum dan 100% van het totale bedrag via subsidies (Besturenraad, *Leden over hun ideeën voor verkiezingsprogramma's*, 2010).
- Het risicogeorïenteerde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs kan ertoe leiden dat het onderwijsproces onder de loep wordt genomen. Om tot een zorgvuldig oordeel te komen heeft de Inspectie bij de huidige stand van het meten van prestaties meer informatie nodig en is in geval van een verhoogd risico dat de onderwijsopbrengsten onder de maat blijven, gedwongen naar het

hoe te kijken. Presteert een school goed, dan blijft het toezicht beperkt tot de opbrengsten. Uitzonderingen hierbij zijn thematische onderzoeken door de Inspectie en het eens in de vier jaar bezoeken van elke school door de Inspectie, waardoor alle scholen toch in de praktijk met het hoe van het inspectiekader te maken hebben.

- Tot slot kan ook de zeer gedetailleerde onderwijs cao eraan bijdragen dat scholen het onderwijs niet altijd even goed naar eigen inzicht kunnen inrichten. Net als voor regelgeving van het rijk geldt, gaat de cao overigens gebukt onder beeldvorming. Er is meer mogelijk dan verondersteld wordt. Dat neemt niet weg dat in de cao (met redenen) bepalingen zijn opgenomen over bijvoorbeeld de normjaartaak (maximaal 1659 uur per jaar, voor rijksambtenaren 1674 uur per jaar) en de maximale lessentaak (voor po maximaal 930 uur per jaar en vo maximaal 750 uur per jaar, met trekkingsrecht op vermindering van een taak naar keuze van 24 uur).

Onderwijs aan zorgleerlingen

Specifiek aandacht in dit verband verdient het onderwijs aan zorgleerlingen. Voor het onderwijs aan zorgleerlingen geldt dat de bekostigingsystematiek een perverse werking kent vanwege het openeinde karakter. Elke indicatie voor speciaal onderwijs betekent immers extra bekostiging. De betrokken partijen ondervinden ook beperkte of geen prikkels tot een rem op de bekostiging. Scholen in het regulier onderwijs krijgen voor leerlingen met een indicatie een rugzakje (en zo meer capaciteit om een leerling te begeleiden) of kunnen doorverwijzen en ouders van potentiële zorgleerlingen stellen meer aandacht en kleinere groepen in het onderwijs aan zorgleerlingen op prijs. Met het huidige voorstel van passend onderwijs wordt deze mogelijkheid overigens ingeperkt.

2.3.3

Professionele organisatie: kwaliteit docenten en schoolleiders

Derde verbeterpunt is het verder verhogen van de kwaliteit van de docent en de schoolleider gezien hun grote belang voor onderwijskwaliteit. De prestaties die zij leveren hangen overigens niet alleen af van de kwaliteit van de docenten en schoolleiders zelf, maar ook van het stelsel waarin zij werken (zie voor verbeterpunten de voorgaande paragrafen). De verbeterpunten in het huidige stelsel geven aan dat de huidige inspanningen van docenten en schoolleiders meer resultaat zouden kunnen opleveren.

De schoolleider is de belangrijkste factor voor de onderwijskwaliteit op schoolniveau (zie bijlage 14). Het verschil tussen een gemiddelde en een goede schoolleider maakt het verschil tussen een school met gemiddelde prestaties of een school die bij de beste 20% behoort. Zwakke scholen hebben vrijwel altijd zwak management, dat wil zeggen zwakke schoolleiders en een zwak schoolbestuur. Er worden nu geen eisen gesteld aan de kwaliteit van schoolleiders.

Een docent is de belangrijkste factor voor de onderwijsprestaties van individuele leerlingen. Een goede docent is te herkennen aan de kwaliteit van de instructie, het kunnen activeren van leerlingen, het geven van zelfvertrouwen en het uitstralen van hoge verwachtingen. Dit hangt samen het op peil houden van kennis en vaardigheden tijdens de loopbaan (zie CPB 2009 Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels). Het belang van een hoog opleidingsniveau wordt geïllustreerd in Finland: met universitair geschoolde docenten weet Finland hoge onderwijsprestaties bereiken (zie bijlage 22). De communis opinio is dat het opleidingsniveau van Nederlandse docenten voor verbetering vatbaar is.

Ook de arbeidsvoorwaarden een belangrijk effect op de kwaliteit van de docent. Een belangrijk element hierbij is de ruimte in de cao voor prestatiebeloning. De cao biedt momenteel de mogelijkheid voor een schoolbestuurder om te besluiten om een individuele goed presterende leraar of alle leraren van een goed presterende vestiging een extra beloning te geven (de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet over de procedure wel vooraf een akkoord geven). In de praktijk komt dit echter moeizaam van de grond. Met de invoering van de functiemix (Rinnooy Kan) kan beloningsdifferentiatie op basis van verschillende functieniveaus overigens wel meer dan nu tot stand komen, maar blijkt zij in de praktijk vooral gekoppeld aan het opleidingsniveau. Bovendien grijpt de functiemix via convenanten in in het interne personeelsbeleid van scholen (het 'hoe').

Tot slot merkt de werkgroep op dat een docent en ook de leerling is gebaat bij een goede kwaliteit van huisvesting en het binnenmilieu. De omvang van het effect is overigens nog onduidelijk: het onderzoek is nog niet uitgekristalliseerd.

3 Mogelijkheden tot verbeteringen van het stelsel

Door het verder uitbouwen van de goede kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel kan toegewerkt worden naar een stelsel dat de productiviteit – gegeven de beschikbare middelen – nog verder stimuleert. Het Nederlandse onderwijsstelsel is, zoals in het vorige hoofdstuk geconcludeerd in de kern goed. De werkgroep acht het echter mogelijk het stelsel verder te verbeteren, door:

1. duidelijker sturing op het "wat" (zie paragraaf 3.1);
2. vergroting van het lerend vermogen van het stelsel (zie paragraaf 3.2);
3. verbetering van de kwaliteit van docenten en schoolleiders (zie paragraaf 3.3).

Deze verbetermogelijkheden hangen samen met internationale *best practices* (gebaseerd op onder meer OESO en CPB) en bouwen voort op de lijn zoals uiteengezet door de commissie Dijsselbloem, zoals eerder besproken in hoofdstuk 2.

3.1 Duidelijk sturen op het "wat"

De overheid heeft als taak om het "wat" duidelijk te omschrijven. Hiermee wordt het voor besturen, schoolleiders, docenten en leerlingen duidelijker waar de inspanningen op te richten en kan de complexiteit worden teruggedrongen. Dit gaat naar verwachting samen met productiviteitsverbeteringen, in ieder geval op de meetbare aspecten van dat "wat".

Heldere keuzes maken ten aanzien van het 'wat'

Het maken van heldere keuzes op het "wat" gaat naar verwachting samen met productiviteitsverbeteringen. De inspanningen van schoolbesturen, schoolleiders, docenten en leerlingen zullen hier immers meer op gericht zijn.

In het primair onderwijs bestaan momenteel 58 brede kerndoelen die scholen beperkt houvast bieden. De overheid kan door het vaststellen en normeren van een basiscurriculum duidelijk definiëren wat leerlingen aan het einde van hun opleiding moeten kennen en kunnen. Dit basiscurriculum kan bestaan uit de onderdelen Taal, Rekenen/Wiskunde, Studievaardigheden en Wereldoriëntatie. De huidige eindtoets Basisonderwijs van het Cito is op deze onderdelen dekkend. Scholen die een substantieel deel van de onderwijstijd richten op het basiscurriculum realiseren meer leerwinst op dit basiscurriculum. Naast de onderwijstijd voor het basiscurriculum hebben scholen in beginsel voldoende bekostigde onderwijstijd om naar eigen inzicht in te vullen. De kerndoelen die geen betrekking hebben op het basiscurriculum kunnen in beginsel komen te vervallen.

In het voortgezet onderwijs kan meer focus ten aanzien van het "wat" bereikt worden door het introduceren van een basiscurriculum dat bestaat uit een kerndeel en een vrij deel. Voor havo/vwo kan daarmee tegelijkertijd worden overgestapt op twee in plaats van de huidige vier profielen. Voor het vmbo blijft het huidige aantal leerwegen in stand. Het kerndeel bestaat uit de voor al het vervolgonderwijs essentiële vakken (Nederlands, Engels, wiskunde / rekenen) en de voor de doorstroom naar het vervolgonderwijs essentiële profiel- of sectorvakken. De waarde van diploma's blijft daarmee in tact. Naast dit kerndeel is er een vrij deel dat scholen naar eigen inzicht kunnen invullen. Deze maatregel ligt in het verlengde van de opdracht van de Onderwijsraad in haar advies "Vroeg of laat" (2010) om voor de wat langere termijn de mogelijkheden voor 'eindtermenonderwijs' te verkennen.

In het middelbaar beroepsonderwijs betreft het maken van heldere keuzes ten aanzien van het wat met name het terugbrengen van het grote aantal kwalificatiedossiers en uitstroomprofielen. Het samenvoegen van de kenniscentra en die verantwoordelijk laten zijn voor een sterk vereenvoudigde kwalificatiestructuur helpt hierbij. Momenteel bestaan voor de 4 mbo-niveaus 240 kwalificatiedossiers en 600 uitstroomprofielen. De leerlingen worden hierdoor gedwongen al voor aanvang van de mbo-opleiding een zeer specifieke keuze te maken, met verkeerde studiekeuzes, studievertraging en uitval tot gevolg. Het terugdringen van het aantal opleidingen en daarmee het breder maken van de opleidingen in de bol is daarom nodig. Een bredere opleiding betekent dat leerlingen breder inzetbaar zijn op een bepaald veld van beroepen na hun opleiding, maar hierdoor ook minder inzetbaar zijn op een specifiek beroep. Aansluiting van het onderwijs met het bedrijfsleven is van essentieel belang. Het breder maken van opleidingen in de bol mag niet ten koste gaan van die aansluiting. Het bedrijfsleven kan daarom via de bbl specifieke opleidingen blijven realiseren. Opgemerkt moet daarbij worden dat de bol en bbl leerwegen communicerende vaten zijn. Zo zijn is de huidige economische crisis zichtbaar dat ruim 10.000 jongeren van de bbl zijn overgestapt naar de bol.

In het onderwijs voor zorgleerlingen zal in het curriculum meer ruimte moeten komen voor de mogelijkheid tot het sneller leiden van een deel van de kinderen naar (gesubsidieerde) arbeid in plaats van het koste wat kost streven naar het halen van een eindexamen (wat in sommige gevallen niet mogelijk zal blijken).

De school heeft naast het voorgeschreven programma ook vrije ruimte die zij zelf kan invullen. De praktijk laat zien dat partijen om de school heen om aandacht voor specifieke thema's vragen, waaronder gemeenten. Voor alle onderwijssectoren zou in de toekomst kunnen gelden dat als ouders of externe partijen meer aandacht wensen voor bepaalde maatschappelijke opdrachten - dat dan het adagium 'boter bij de vis' geldt. Dit betekent dat of een school zelf van mening moet zijn dat een bepaalde maatschappelijke opdracht deel uitmaakt van het vrije deel van het (reeds door de overheid bekostigde) curriculum. Indien dit niet het geval is moeten die partijen de extra benodigde onderwijsuren zelf bekostigen. De vrije ruimte kan in beginsel ook binnen het concept van een brede school ingevuld worden. De school kan in samenwerking met ouders en andere organisaties, waaronder bijvoorbeeld sportverenigingen, gemeenten, Volksuniversiteit, een aanvulling op het door het rijk bekostigde standaardaanbod creëren. In de heroverwegingswerkgroep kindregelingen worden de kenmerken van een dergelijk arrangement uitgewerkt.

Voor meerdere en waar mogelijk alle onderdelen van het basiscurriculum geldt dat er referentieniveaus moeten komen die duidelijk specificeren wat leerlingen op welk moment moeten kennen en kunnen, analoog aan de referentieniveaus die reeds voor taal en rekenen zijn ontwikkeld. De referentieniveaus zijn een hulpmiddel voor scholen om meer opbrengstgericht te kunnen werken. Met deze referentieniveaus kan een doorlopende leerlijn worden gewaarborgd.

Beperken van de complexiteit

Het maken van heldere keuzes ten aanzien van het "wat" helpt ook bij vereenvoudigen van de organisatie. De overheid kan de organisatie van het onderwijs eenvoudiger maken door het aantal kerndoelen in het primair onderwijs in lijn te brengen met het basiscurriculum, het beperken van het aantal profielen en verplichte vakken in het voortgezet onderwijs en het beperken van het aantal kwalificatieprofielen in het beroepsonderwijs. Voor scholen wordt daarmee het organiseren van onderwijs gemakkelijker, klassen kunnen groter worden en er zijn

minder verloren uren. De Onderwijsraad wijst in haar advies "Vroeg of laat" (2010) erop dat deze reductie van de complexiteit vooral voor scholen die zich bevinden in gebieden met afnemende leerlingenaantallen een uitkomst is.

Heldere keuzes ten aanzien van het "wat" en besparen

Het definiëren van een basiscurriculum en het beperken van het aantal opleidingen hoeft in principe niet samen te gaan met een besparing. Het realiseren van een basiscurriculum kan immers samen gaan met het schrappen van onderwijsuren voor vakken buiten het basiscurriculum en tegelijkertijd met extra instructietijd voor de vakken in het basiscurriculum. Doordat een basiscurriculum en het verminderen van het aantal opleidingen de complexiteit vermindert en het onderwijs makkelijker organiseerbaar maakt, is wel een scenario met besparingen uitgewerkt in de 20%-variant in hoofdstuk 4.

3.2 Een lerend stelsel

Nadat het "wat" duidelijk is gedefinieerd, zijn scholen vervolgens verantwoordelijk voor de totstandbrenging van kwalitatief goed onderwijs. In een lerend stelsel worden scholen gestimuleerd goede prestaties te leveren. Een invulling van een lerend stelsel kan zijn:

1. meten van leerwinst: een lerend stelsel begint er immers mee dat scholen en ouders inzicht hebben in de prestaties, zodat scholen feedback krijgen en kunnen leren (zie paragraaf 3.2.1);
2. goed presteren te belonen: een lerend stelsel beloont goede prestaties en zorgt ervoor dat scholen die slechte prestaties leveren hiervan de consequenties onder ogen zien (zie paragraaf 3.2.2);
3. minder te sturen op het "hoe": versterking van het lerende vermogen van het stelsel kan samengaan met minder bemoeienis met het "hoe" (zie paragraaf 3.2.3).

3.2.1 *Meten van de leerwinst*

Bij een lerend stelsel hoort het meten van de voortgang (leerwinst) op het basiscurriculum. In het primair onderwijs kan de leerwinst door een begintoets en een verplichte eindtoets in kaart gebracht worden. Een school kan tussentijds met een leerlingvolgsysteem de leerwinst van leerlingen in kaart brengen, het didactisch handelen daarop afstemmen en ouders over de voortgang van hun kinderen informeren. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kan leerwinst in kaart worden gebracht met de huidige examens in combinatie met de verplichte eindtoets in het primair onderwijs. Het horizontale toezicht en daarmee de rol van ouders in het scherp houden van de school, zal hiermee ook aan kracht kunnen winnen (bijlage 12 van de Inspectie van het Onderwijs).

3.2.2 *Goed presteren belonen*

Inspectieoordeel

Het meten van leerwinst biedt ook de mogelijkheid om het kwaliteitsoordeel een rol te laten spelen in de beoordeling van de Inspectie. Zo kan de Inspectie van het Onderwijs scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs jaarlijks categoriseren in vijf categorieën (zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent). Het huidige oordeel van de Inspectie van het Onderwijs is in beperkte mate onderscheidend. Momenteel onderscheidt de Inspectie de categorieën zeer zwak, zwak en voldoende. 93% van de scholen in het primair onderwijs heeft een voldoende. Door ook de categorieën goed en excellent toe te voegen, worden scholen die veel leerwinst weten te realiseren, sterker beloond. De prestaties van scholen die zwakke leerlingen naar een hoog eindniveau weten te brengen worden door het meten van leerwinst in plaats van het meten van alleen het eindniveau beter op waarde geschat. Het meten van leerwinst voorkomt dat scholen met weinig leerwinst maar met veel slimme kinderen vanwege een hoge score op de eindtoets door sommigen als excellent worden aangemerkt.

Opgemerkt moet worden dat het in het primair onderwijs moeizamer zal zijn om leerwinst op basis van begin- en eindtoetsen goed vast te stellen: de waarde van toetsen voor jonge leerlingen is met meer onzekerheden omgeven. Mede daarom is het voor het primair onderwijs van belang om ook de achtergrondkenmerken van leerlingen mee te nemen.

Zittenblijven, versnellen en minimumniveau

Een lerend stelsel betekent ook dat gevolgen van versneld doorstromen en zittenblijven sterker bij scholen worden neergelegd. De winst voor een leerling van een jaar zittenblijven is ongewis (cognitief naar verwachting positieve effecten, sociaalemotioneel naar verwachting negatief) terwijl voor de school zittenblijven een jaar extra bekostiging betekent. Omgekeerd leidt versnelde doorstroom tot een verlies aan bekostiging. In de bekostiging kunnen de prikkels ter voorkoming van zittenblijven en ter stimulering van versnellen worden vergroot. Het introduceren van deze veranderingen in de bekostiging voorkomt dat scholen het beperken van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs opvangen door vertraging van leerlingen. Dat kan daarmee goed uitpakken voor leerlingen. Daarbij helpt voorts een maatregel waarbij de verplichte Eindtoets wordt verplaatst naar de week van de laatste examendag van het voortgezet onderwijs en het naar achteren in de tijd verplaatsen van de herexamens in het voortgezet onderwijs, zodat scholen de zomer kunnen benutten om leerlingen bij te spijkeren. Aparte middelen ter voorkomen van voortijdige schooluitval worden opgenomen in een prestatiebox in de bekostiging.

Gekoppeld aan het beperken van zittenblijven en het stimuleren van versnellen is een maatregel om voor het primair onderwijs een minimumeindniveau vast te stellen voor doorstroom naar het voortgezet onderwijs. Scholen die teveel leerlingen niet op dit minimumniveau weten te brengen kunnen geen voldoende oordeel krijgen van de Inspectie. Dit minimumniveau geldt ook voor achterstandsleerlingen. Door deze maatregelen wordt het voor scholen belangrijk om tijdens het schooljaar (en eventueel in de zomervakantie) extra ondersteuning en lessen te organiseren voor leerlingen die dit nodig hebben. Het is belangrijk dat leerlingen voldoende toegerust op het voortgezet onderwijs terecht komen. Onderwijssectoren hebben nu nog teveel ruimte om achterstanden door te schuiven naar andere sectoren met allerlei negatieve effecten. Het is verstandig de problemen zo vroeg mogelijk aan te

pakken (zie hiervoor ook bijlage 13 van het SCP). Dat neemt niet weg dat er altijd leerlingen zullen zijn die het minimumniveau niet aankunnen. De speciale onderwijsvoorzieningen kunnen in die gevallen soelaas bieden. Oneigenlijk afwentelen op deze voorzieningen moet worden voorkomen door de verantwoordelijkheid voor afstroom naar de speciale onderwijsvoorzieningen te houden bij samenwerkingsverbanden die bekostigd zijn op basis van budgetfinanciering .

Ook in het stelsel zelf kan meer ruimte worden gecreëerd voor versnellen zodat jongeren sneller hun eerste stap op de arbeidsmarkt kunnen zetten. Maatregelen zijn het voor bepaalde groepen leerlingen inkorten van de route vmbo-mbo naar 5 jaar (VM2) en het inkorten en tegelijk intensiever aanbieden van mbo-2/3/4 opleidingen (maatregel 3 en 4 mbo).

Teambeloning

Onder de randvoorwaarde van een goed werkend en rechtmatig toezichtmodel, waarbij op basis van onder meer leerwinst scholen door de Inspectie worden geclassificeerd in meerdere categorieën, bestaat de mogelijkheid scholen extra te belonen aan de hand van het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs. Dit kan door jaarlijks een beperkte bonus van bijvoorbeeld 1,25% van de totale bekostiging te benutten voor teambeloning, waarbij de scholen die beter presteren een hoger bedrag krijgen dan scholen die minder goed presteren (prestaties aan de hand van het Inspectieoordeel). Met een dergelijke maatregel zullen docenten op scholen die door de inspectie als excellent worden beoordeeld een half maandsalaris extra ontvangen. Experimenten in respectievelijk Israel en de VS laten zien dat teambeloning bijdraagt aan betere eindexamenresultaten en minder uitval (zie Cornet et al. 2006: Kansrijk Kennisbeleid). In de vormgeving van het invoeren van teambeloning is het wel van belang dat rekening gehouden wordt met mogelijke perverse effecten. Hierbij kan gedacht worden aan verlies aan intrinsieke motivatie door nadruk op meetbare scores in testen, *teaching to the test* en meetfouten (zeker relevant bij meting van jonge kinderen). In aanvulling daarop geldt dat nog niet voor alle sectoren sprake is van een bruikbare leerwinstmaat (zie bijlage 12 van de Inspectie van het Onderwijs). De ervaringen in het buitenland suggereren dat bij een zorgvuldige vormgeving dergelijke perverse effecten niet op hoeven te treden.

Zeer zwakke scholen

Bij het belonen van goede prestaties hoort ook het sanctioneren in geval de prestaties onder de maat zijn. Het wetsvoorstel Goed onderwijs, Goed bestuur zou zo moeten uitpakken dat het uiteindelijk mogelijk zal zijn een zeer zwakke school te sluiten respectievelijk de bekostiging stop te zetten. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit het geval zal zijn. Mocht het wetsvoorstel in zijn huidige vorm onvoldoende soelaas bieden, dan is aanvullende wetgeving nodig.

Meer ruimte voor maatwerk

Specifiek aandacht verdient een groep jongeren die om uiteenlopende redenen (gehandicapt, 'overbelast' of cognitief niet toe in staat) veelal geen startkwalificatie kan behalen. Het gaat naar schatting om een groep van bijna 20.000 jongeren tot 27 jaar. Een maatregel is mbo-instellingen en v(s)o instellingen ervoor verantwoordelijk maken om voor deze groep een mbo-1 opleiding aan te bieden, gericht op arbeidsmarkttoeleiding en/of behalen mbo-1 diploma om daarna de opleiding te kunnen vervolgen op mbo-2 niveau. Zo'n traject kan een breed scala aan huidige projecten, initiatieven en voorzieningen (mbo-1, wijkschool, plusvoorziening, initiatieven binnen vso e.d.) betekenen.

Onderwijs voor zorgleerlingen

Specifieke aandacht verdient het onderwijs aan zorgleerlingen. Het introduceren van budgetfinanciering voor de samenwerkingsverbanden inclusief lwoo en pro grijpt aan op het gegeven dat de groei in het zorgbudget van afgelopen jaren vooral is veroorzaakt door de prikkels in de financieringssystematiek. Zowel voor scholen in het regulier onderwijs als voor ouders van potentiële zorgleerlingen gaat een indicatiestelling samen met voordelen: voor de reguliere school betekent dit extra budget of minder kinderen met problemen in de klas en voor ouders van zorgleerlingen betekent dit extra aandacht. Budgetfinanciering voorkomt afwenteling. Tegelijkertijd zullen docenten in het regulier onderwijs voldoende handelingsbekwaam moeten zijn om problemen te herkennen en ernaar te handelen.

3.2.3 *Minder sturen op het "hoe"*

Naarmate de lerende werking van het stelsel groter is, kan de overheid verder terugtreden en is minder ingrijpen in het "hoe" nodig om de kwaliteit te borgen. Op arbeidsvoorwaarden in relatie tot ingrijpen in het "hoe" wordt teruggekomen in paragraaf 3.3.

Risicogeoriënteerd toezicht Inspectie van het Onderwijs

In een lerend stelsel leert de school van het analyseren van eigen prestaties en stemt onder meer het didactisch handelen daarop af ('opbrengstgericht werken'). In die gevallen waar de school goed presteert is het dan niet nodig dat de Inspectie van het Onderwijs zich mengt in het "hoe". Goed presteren loont in die zin dat administratieve belasting door toezicht van de Inspectie op het "hoe" kan worden voorkomen. Het huidige risicogeoriënteerde toezicht is overigens ook op deze leest geschoeid. Op een aantal aspecten is verbetering mogelijk:

- in het risicogeoriënteerde toezicht is een maatregel het realiseren van (nog) meer helderheid wanneer de Inspectie van het Onderwijs wel en niet in het "hoe" zou moeten treden. Een uitwerking zou kunnen zijn dat het bekijken van het "hoe" alleen dan in beeld komt als de school volgens centrale toetsen onvoldoende leerwinst realiseert. De inspectie kan in zulke gevallen naar het 'hoe' kijken indien dit nodig is om vast te stellen of scholen inderdaad onvoldoende leerwinst hebben gerealiseerd. Criteria hiervoor dienen vooraf duidelijk te zijn. Hierbij hoort ook dat de Inspectie van het Onderwijs niet te snel op de stoel van adviseur gaat zitten (waarbij onderkend moet worden dat er in specifieke gevallen zich synergie-effecten kunnen voordoen tussen toezicht houden en adviseren);
- in het verlengde hiervan is het gewenst nog eens kritisch te kijken naar de verplichting voor de Inspectie om elke school eens per 4 jaar te laten bezoeken en de administratieve belasting van thematische onderzoeken. Er zijn signalen dat scholen dit als belemmerend ervaren en dat ook goede scholen als gevolg hiervan toch te maken krijgt met de kant van het Inspectiekader die het "hoe" betreft;
- tot slot verdient het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs aandacht. Dit waarderingskader wordt gebruikt om een beeld te kunnen krijgen van de onderwijskwaliteit en gaat nadrukkelijk over het "hoe". Een dergelijk waarderingskader normeert op indirecte wijze het "hoe" van instellingen en lijkt zich daarmee niet goed te verhouden met een Inspectie van het Onderwijs die zich nadrukkelijk zou moeten richten op prestaties op het "wat".

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving gericht op het "hoe" beperkt zich (op hoofdlijnen) tot onderwijstijd, kwaliteitseisen gesteld aan docenten en de inrichting van het schoolbestuur. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en voor het middelbaar beroepsonderwijs is het in beginsel mogelijk om het duidelijker normeren en meten van de prestaties ten aanzien van van het "wat" samen te laten gaan met het op termijn op een andere manier omgaan met de verplichte onderwijstijd in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De bewaarfunctie (het belang dat kinderen voldoende tijd op school doorbrengen) van het primair onderwijs en de onderbouw in het voortgezet onderwijs gaat noodzakelijkerwijs samen met een verplichte onderwijstijd: het afschaffen daarvan is onverstandig. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geldt deze bewaarfunctie minder en kan wet- en regelgeving met betrekking tot de onderwijstijd worden versoepeld. Daarvoor is het echter nu te vroeg: het beter in kaart brengen van de kwaliteit maakt deze stap pas op termijn mogelijk.

Een vereenvoudiging van het bekostigingsmodel maakt een verdere versoepeling of zelfs afschaffing van de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs mogelijk. In de voorzieningenplanning zijn criteria opgenomen met betrekking tot de verplaatsing, omzetting en nevenvestiging (en stichting van scholen voor het voortgezet onderwijs. Versoepeling van deze criteria betekent dat het voor scholen onder meer gemakkelijker wordt nieuwe onderwijsniveaus aan te bieden. Een andere maatregel is om binnen de onderwijstijd flexibeler om te gaan met de (centraal geregelde) zomervakantie, zodat lessen tijdens de zomervakantie wel meetellen voor de wettelijke verplichte onderwijstijd in de zomervakantie. Wet- en regelgeving voor de inrichting van het schoolbestuur lijkt op hoofdlijnen (vooralsnog) niet in aanmerking te kunnen komen voor verdere vereenvoudiging. Vanwege het tijdsbestek van de werkgroep bleek het niet mogelijk de relevante wet- en regelgeving te bestuderen (zie internetbijlage 2). Het verdient aanbeveling om deze wet- en regelgeving nauwkeurig na te gaan op de vraag waar deze (al dan niet indirect) in het "hoe" treedt.

Rol van schoolbesturen

Indien de overheid minder in het hoe treedt, is het mogelijk dat schoolbesturen onnodig de ontstane ruimte invullen met nieuwe eigen regels waardoor de bureaucratie niet afneemt (zie bijvoorbeeld Ad Verbrugge in NRC Handelsblad van 10 februari jl.). Binnen een sturingsfilosofie met een scherpe scheiding tussen het 'hoe' en het 'wat' met autonome scholen dient de overheid zich echter niet te begeven in de rolverdeling tussen de geledingen binnen een school (schoolbestuur, schoolleiders en docenten). Behulpzaam hierbij is het wetsvoorstel versterken van de positie van de leerkracht. Dit wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag en leraren op de school afspraken te maken over de wijze waarop de zeggenschap van docenten wordt georganiseerd en beoogt docenten een belangrijke stem te geven in het ontwikkelen en vaststellen van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid op school. Door het lerend vermogen van het stelsel te vergroten en de kwaliteit van scholen beter in kaart te brengen wordt het sneller zichtbaar als de prestaties van de school onder de maat zijn. Een schoolbestuur dat regels opstelt die contraproductief werken en de motivatie van docenten aantast krijgt hiervoor sneller dan nu de rekening gepresenteerd.

Subsidies

- Subsidies van het rijk richten zich in hoofdlijnen op het “wat”, het “hoe” en het scholen “helpen bij het hoe”. De praktijk laat zien dat subsidies altijd met een bepaald oogmerk in het leven zijn geroepen. Schrappen van subsidies zal dus niet zonder pijn gaan al is het maar vanwege aangegane juridische verplichtingen. Naar gelang de doelen van het onderwijs beter zijn genormeerd is het echter de vraag in hoeverre subsidies die zich richten op het “hoe” en het “helpen bij het hoe” in volle omvang noodzakelijk zijn. Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk suggereren dat enige mate van bijsturing van het onderwijsproces met subsidies kan helpen om de productiviteit te verbeteren, mits beperkt tot een aantal programma’s. Ook in de Nederlandse context kan dit een verstandige route zijn.
- Niet alleen het rijk richt zich met subsidies op het “hoe” van scholen, dit gebeurt ook door gemeenten. Voor zover dergelijke subsidies aansluiten bij de doelen van scholen, hoeft dit geen probleem te zijn. Bij het maken van de afweging van het al dan niet verstrekken respectievelijk aannemen van subsidies zouden gemeenten en scholen de nadelen die hieraan verbonden zijn scherp meer kunnen meenemen. Een basiscurriculum en de prestaties op dit basiscurriculum beter in kaart brengen helpt scholen overigens om hierin een meer selectieve afweging te maken. Een maatregel is om programma’s die gefinancierd worden uit gemeentelijke subsidies samen te gaan met de “inkoop” van voldoende onderwijsuren, zodat de subsidie niet ten koste gaat van de (al door het rijk bekostigde) onderwijstijd voor het basiscurriculum. Een mogelijkheid om scholen minder afhankelijk te maken van gemeenten is het afdwingbaar maken van doordecentralisatie van huisvesting (zie maatregel 1, bijlage 10).

Minder sturen op het “hoe” en besparingen

Minder sturen op het “hoe” hoeft in principe niet samen te gaan met een besparing. Specifiek voor subsidies geldt dat het normeren van het “wat” in wet- en regelgeving en het richten van subsidies op een beperkt aantal grote thematische programma’s in combinatie met het overhevelen van de middelen voor subsidies naar de lumpsum niet tot een besparing hoeft te leiden. Hiervoor is wel een scenario uitgewerkt in de 20%-variant in hoofdstuk 4.

3.3

Professionele organisatie: kwaliteit docenten en schoolleiders

Naarmate de kwaliteit van de docent en schoolleider hoger is, kan de overheid er sterker op vertrouwen dat ook de kwaliteit van het onderwijs in orde is en is minder controle en toezicht nodig. In deze paragraaf volgt een opsomming van de maatregelen gericht op een meer professionele organisatie.

De maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de docent en de schoolleider hoeven in beginsel niet samen te gaan met besparingen. Integendeel. Het besparen op de arbeidsvoorwaarden van docenten en schoolleiders is vanwege hun grote belang voor de kwaliteit van het onderwijs niet verstandig. Daarbij speelt ook dat door de vergrijzing van het lerarencorps de komende jaren veel nieuwe docenten zullen moeten worden aangetrokken. Aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden dragen bij aan het kunnen aantrekken van voldoende goede nieuwe krachten. Hierbij blijkt vooral een variabel deel in de beloning effectief te zijn voor het aantrekken van goede docenten. De werkgroep heeft daarom geen maatregelen opgenomen die (weliswaar onder condities waar later op wordt terug gekomen) bezuinigen op de arbeidsvoorwaarden. Wel heeft de werkgroep in een aantal varianten maatregelen opgenomen die ervoor zorgen dat de arbeidsvoorwaarden meer dan nu bijdragen aan het aantrekken van goede docenten.

3.3.1 *Kwaliteit nieuwe docenten en schoolleiders*

Het huidige kabinetsbeleid is erop gericht de kwaliteit van pabo's en lerarenopleidingen te verbeteren door het eindniveau van de opleidingen duidelijker vast te leggen. Opleidingen ontwikkelen kennisbases en eindtermen, die worden getoetst met examens. Dit proces moet in volle vaart doorgang vinden. Maatregelen om de kwaliteit van de pabo's en lerarenopleidingen nog verder te verhogen betreffen het invoeren van centrale examinering. Centrale examens bieden een garantie ten aanzien van het minimum niveau van aankomend docenten. Internationale *best practices* laten zien dat landen die streng selecteren op de kwaliteit van nieuwe leraren geen lerarentekorten hebben. De ruimte om strenger op de kwaliteit van leraren te selecteren neemt als substantieel zou worden bespaard en daardoor minder nieuwe leraren nodig zijn de komende jaren.

Verdere vakinhoudelijke professionalisering van leraren is gewenst. Een maatregel is het eindexamenprogramma van pabo's en lerarenopleidingen uit te breiden met het onderdeel zorgleerlingen. Het oogmerk daarmee is het realiseren van een grotere handelingsbekwaamheid van docenten zodat dreigende problemen bij leerlingen zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en behandeld. De uitstroom naar het speciaal onderwijs kan hiermee verminderen.

Pabo's en lerarenopleidingen vallen onder het accreditatietoezicht door de NVAO. Dit accreditatiestelsel voldoet aan internationale maatstaven (zodat onze opleidingen internationaal vergelijkbaar zijn). De accreditatie geldt voor een periode van 6 jaar. Gezien het belang van goede docenten voor de kwaliteit van het onderwijs is een maatregel om de Onderwijsinspectie een meer periodieke rol te geven bij het tussentijds beoordelen van de lerarenopleidingen (bijvoorbeeld 1 keer per jaar of per twee jaar). Het gaat dan om het oordeel of de opleidingen op koers liggen wat betreft het realiseren van de verbeterpunten die in de accreditatie zijn gesignaleerd. Dit heeft het inhoudelijke voordeel dat inspecteurs gebruik kunnen maken van wat zij horen aan ervaringen van scholen en docenten over de lerarenopleidingen. Procesmatig is er het voordeel dat de betreffende opleidingen, die toch vaak kritischer worden beoordeeld dan de meeste andere sectoren, meer druk tot kwaliteitsverbetering ervaren. Het accrediteren blijft bij de NVAO.

Waar docenten een geaccrediteerde opleiding moeten volgen om hun vak uit te oefenen, worden aan schoolleiders geen aanvullende eisen gesteld. De rol van schoolleider vraagt echter andere vaardigheden dan die van docent. Om de kwaliteit van schoolleiders te versterken is een maatregel hen aanvullende eisen te stellen aan de hand van een geaccrediteerde postdoctorale schoolleideropleiding met een centraal examen. Vaardigheden die in ieder geval aan bod komen zijn onderwijskundige vaardigheden (opbrengst gericht werken e.d.), managementvaardigheden (personeelsbeleid e.d.), financiële vaardigheden (opstellen van begroting en jaarverslag e.d.) en kennis over beleid en regels. Het nieuwe examen gaat in beginsel gelden voor zowel aankomende als zittende schoolleiders. Om te voorkomen dat goed functionerende schoolleiders de opleiding moeten doorlopen terwijl zij genoemde vaardigheden al bezitten, kan ook zonder de opleiding te volgen het examen worden gedaan. Coachen van docenten binnen de school en vormen van intervisie kan ook een bijdrage leveren.

3.3.2 *Kwaliteit huidige schoolleiders en docenten*

In het Nederlandse stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van docenten en schoolleiders voornamelijk bij de docenten en schoolleiders. Van docenten en schoolleiders wordt verwacht dat zij de eigen vaardigheden en kennis

onderhouden. Het is de taak van het schoolbestuur (schoolleider) om toe te zien op de schoolleiders (docenten). Stimulerend personeelsbeleid is hierbij een belangrijk instrument. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven schort het hier momenteel nog aan. Er is een cultuuromslag noodzakelijk in het gebruik en de inhoud van de functionerings- en beoordelingsgesprekken. Nederland is hierin overigens niet uniek, zo blijkt uit het internationaal vergelijkend onderzoeksproject TALIS (Teaching and Learning International Survey) van de OESO. In veel landen maken scholen weinig gebruik van 'teacher appraisal and feedback', het volgen en beoordelen van het functioneren van leraren.

Schoolbesturen hebben de wettelijke plicht om leraren in staat te stellen hun bekwaamheid te onderhouden en zich verder te ontwikkelen. Schoolbesturen ontvangen hiertoe een budget voor scholing van onderwijspersoneel. In de cao's voor primair en voortgezet onderwijs is bovendien vastgelegd dat leraren 10 procent van de tijd beschikbaar hebben voor bijscholing, waarbij niet is voorgeschreven wat daarvan de inhoud moet zijn. Hoewel een aanzienlijk deel van de leraren bezig is met een opleiding (circa 13 procent van het onderwijzend personeel in de vier convenantssectoren van Actieplan Leerkracht, ruim 35.000 personen), zijn er signalen dat veel leraren niet 10 procent van de tijd daadwerkelijk gebruiken voor bijscholing (OCW, *Werken in Onderwijs*, 2009). Om scholing verder te stimuleren is een maatregel de binnenkort afgeronde registers voor docenten (primair- en voortgezet onderwijs 2010, middelbaar beroepsonderwijs 2011) te verbreden door het verplichten van (bijvoorbeeld jaarlijkse) bijscholing om als leraar geregistreerd te blijven staan in het register of het afnemen van toetsen om te beoordelen of docenten voldoende 'bij' zijn (maatregel 4 docent). Dit gebeurt bijvoorbeeld al in de medische sector. Ook voor schoolleiders kan een dergelijk register worden ingesteld. In dit register kunnen specifieke punten behaald worden voor specifieke competenties op het vlak van zorgleerlingen.

Tot slot kunnen ICT-toepassingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de huidige docenten, zij kunnen immers van elkaar leren (bijvoorbeeld Wikiwijs). Ook voor de prestaties van leerlingen kan het positief werken. Er is echter onvoldoende bewijs dat de inzet van ICT samen kan gaan met besparingen.

3.3.3 *Arbeidsvoorwaarden*

Naast de bepalingen voor scholing kent de huidige cao ook een aantal bepalingen die de productiviteit beperken en het op peil houden en verder uitbreiden van de kennis en vaardigheden gedurende de loopbaan niet stimuleren.

Bepalingen in de cao die de productiviteit kunnen beperken zijn de Bevordering ArbeidsParticipatie van Ouderen (maakt het een werknemer mogelijk om op de leeftijd van 52 jaar een halve dag per week minder te gaan werken, en op de leeftijd van 56 jaar een hele dag minder per week) en bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. Met name voor de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering geldt dat oudere docenten minder sterk worden gestimuleerd hun menselijk kapitaal op peil te houden om goed te kunnen functioneren.

Tot slot is de cao van alle onderwijssectoren met elk meer dan 200 pagina's zeer gedetailleerd. Hierdoor biedt de cao individuele scholen niet de flexibiliteit om het onderwijs op een zo productief mogelijke wijze aan te bieden. Een kaderstellende cao die slechts een beperkt aantal onderdelen van de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld algemene arbeidsduur, algemene salarisontwikkeling en uitgangspunten voor functiewaardering) op de belangrijkste punten dwingend

voorschrijft en waarbinnen de overige arbeidsvoorwaarden op bestuur- c.q. instellingsniveau nader worden ingevuld kan scholen veel meer flexibiliteit bieden om de arbeidsvoorwaarden zo in te vullen dat die het beste bij de behoeften van de school aansluiten. Een voorbeeld van een gedetailleerde afspraak is de lessentaak. Zo mag in het primair onderwijs een leraar maximaal 930 uur per jaar lesgeven, in het voortgezet onderwijs is dat 750 uur. Deze afspraak is bedoeld om de werkdruk te verminderen. De totale arbeidsduur van een leraar blijft echter wel 1659 uur per jaar. Gemiddeld besteden docenten in het VO hierdoor 42% van hun tijd aan niet-lesgebonden taken. De cao voor het primair onderwijs biedt overigens al de mogelijkheid om de maximum lessentaak in onderling overleg te verhogen. Door deze lessentaak is (te) weinig ruimte voor instellingen en docenten om zelf een andere afweging te maken in de verdeling tussen lesgeven en niet-lesgebonden taken. Een kaderstellende cao biedt deze ruimte wel. Daarmee wordt het bijvoorbeeld mogelijk om ondersteunend personeel aan te trekken voor een deel van de niet-lesgebonden taken (zoals kopieerwerk, het schrijven van handelingsplannen etc.) en op die manier de werkdruk voor docenten te verminderen. Onder meer uit de reacties van docenten op de stellingen over onderwijs in *de Volkskrant* bleek dat docenten vooral werkdruk ervaren door deze niet-lesgebonden taken en uit deze taken weinig voldoening halen. Een ander voorbeeld waar de cao flexibeler kan zijn is de inrichting van vakantiedagen over het jaar. Per school kan geregeld worden of de vakantiedagen geconcentreerd worden in de zomer of verder over het jaar. De overheid zou overigens aan deze flexibilisering kunnen bijdragen door ervoor te zorgen dat lessen die in de zomer worden gegeven meetellen voor de verplichte onderwijstijd. Om de totstandkoming van een gemoderniseerde cao te stimuleren is een maatregel de besparing op de Bapo en bovenwettelijke ww conditioneel te stellen op het al dan niet realiseren van een gemoderniseerde, kaderstellende cao .

4 Mogelijkheden voor productiviteitsverbeteringen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden maatregelen gepresenteerd die de productiviteit van het onderwijs kunnen verhogen. De werkgroep heeft langs een aantal verschillende lijnen productiviteitsverhogende maatregelen in kaart gebracht. Deze lijnen zijn uitgewerkt in varianten bestaande uit met elkaar samenhangende maatregelen. Het betreft de varianten:

- A. goed presteren op het basiscurriculum;
- B. verminderen van de complexiteit;
- C. korter en intensiever onderwijs;
- D. zorgleerlingen;
- E. eigen bijdragen.

Alle maatregelen zijn gericht op het verhogen van de productiviteit van het onderwijs: de kwaliteit per ingezette publieke onderwijseuro neemt toe (kwaliteit hierbij gedefinieerd als meetbare doelstellingen die samenhangen met de ambitie van de top 5, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2).

Bij alle mogelijke productiviteitsverhogende maatregelen geldt dat een afweging gemaakt moet worden tussen de productiviteitsverhogende kant van de maatregel enerzijds en de mogelijk nadelige effecten van de maatregel anderzijds. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste afwegingen geschetst. In de bijlagen 5 tot en met 10 is elke maatregel afzonderlijk beschreven en zijn de relevante afwegingen verder uitgewerkt. In bijlage 11 volgt een beeld van het onderwijs in 2020 als het gehele pakket met alle varianten wordt doorgevoerd.

4.2 Variant A: goed presteren op het basiscurriculum

De eerste variant met maatregelen is erop gericht leerlingen zo goed mogelijk te laten presteren op het basiscurriculum. De publieke middelen worden in lijn met de internationale best practices zoveel mogelijk ingezet dat zij maximaal bijdragen aan goede leerprestaties op het basiscurriculum. Hieronder volgt een toelichting op hoofdlijnen van de maatregelen.

Om zo goed mogelijk te kunnen presteren op het basiscurriculum is een eerste set aan maatregelen het definiëren van een basiscurriculum voor het primair- en voortgezet onderwijs. Het definiëren van een basiscurriculum in het primair onderwijs kan ertoe bijdragen dat de onderwijstijd meer gericht wordt ingezet voor de prestaties van leerlingen op de basisvaardigheden. Tegelijkertijd is een risico dat een sterkere focus op het basiscurriculum ten koste gaat van dat deel van de 58 kerndoelen dat niet wordt afgedekt met de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Het deel van de maatregelen dat niet door deze Cito-toets wordt afgedekt, betreft voornamelijk elementen die worden geacht bij te dragen aan de socialiserende functie. Daarbij moet opgemerkt worden dat het beeld is dat de kwalificerende functie en socialiserende functie (voor een belangrijk deel) hand in hand gaan (zie bijlage 16). Voor het voortgezet onderwijs kan de totale lestijd per jaar door het invoeren van een basiscurriculum worden teruggebracht van 1000 uur naar 850 uur. Daarbij wordt het aantal vakken, profielen en sectoren teruggebracht en wordt het onderwijsproces voor de school met name in de bovenbouw ook makkelijker te organiseren. De onderwijstijd voor het kerndeel binnen dat basiscurriculum verandert niet. Dit geldt ook voor de doorstroomrelevante vakken op het vmbo.

Aandacht verdient daarbij wel de praktijkcomponent. Een aantal van de 5 varianten, waaronder die voor zorgleerlingen, komt samen in het vmbo, hetgeen risico's met zich mee kan brengen. Een basiscurriculum bestaande uit twee profielen leidt ertoe dat de voorsortering naar het vervolgonderwijs minder specifiek wordt dan met de huidige vier profielen. Leerlingen zijn daardoor in staat bepaalde opties voor vervolgonderwijs langer open te houden. Tegelijkertijd zal de voorbereiding met minder profielen minder specifiek zijn, hetgeen ook negatieve gevolgen kan hebben voor de doorstroom. Opgemerkt moet worden dat het aanpassen van het aantal profielen een complex proces is dat zorgvuldig moet gebeuren.

Het goed presteren op het basiscurriculum is gebaat bij het definiëren van referentieniveaus. Dan wordt duidelijk wat leerlingen moeten kennen en kunnen. In het primair onderwijs kan een minimumeindniveau worden geïntroduceerd voor het doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Het rendement van de huidige gewichtenregeling kan hiermee toenemen (de besparing op de middelen voor achterstandsleerlingen hangt samen met het (dalende) aantal doelgroepeleringen en per leerling constant te houden). Met dit minimumeindniveau wordt voorkomen dat zoals op dit moment een kwart van de leerlingen met onvoldoende leesvaardigheden doorstromen naar het vervolgonderwijs. Gezamenlijk met de maatregel tot budgettering van het onderwijs voor zorgleerlingen (zie variant zorgleerlingen) zorgt dit wel voor extra druk op het reguliere onderwijs.

Naast het zo duidelijk mogelijk definiëren van het basiscurriculum kan het lerende vermogen van het stelsel worden vergroot door een aantal maatregelen gericht op het verbeteren van de transparantie over de geleverde kwaliteit.

- In het primair onderwijs worden scholen wettelijk verplicht tot het afnemen van een eindtoets aan het einde van groep 8. Verwacht mag worden dat leerlingen hierdoor gemiddeld genomen naar een iets hoger niveau in het voortgezet onderwijs doorstromen. De effectieve onderwijstijd voor de toets is in beginsel 3 maanden groter: met name voor leerlingen met een achterstand zou het later afnemen van de eindtoets positieve effecten kunnen hebben op de leerprestaties. Om de leerwinst te kunnen meten wordt, in aanvulling op de maatregel tot het wettelijk verplicht afnemen van een eindtoets, het wettelijk verplicht om een begintoeets aan het begin van groep 3 af te nemen.
- Aan de hand van de leerwinst categoriseert kan de Inspectie van het Onderwijs vervolgens jaarlijks alle scholen in vijf categorieën (zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent). Ouders zijn hiermee beter in staat om de kwaliteit van de school waar te nemen en dit mee te nemen in hun schoolkeuze. Als gevolg van het introduceren van een onafhankelijk oordeel van de Onderwijsinspectie over de omvang van deze leerwinst kunnen zich echter ook perverse effecten voordoen, zoals het selecteren van leerlingen op potentieel aan toegevoegde waarde, verlies aan intrinsieke motivatie bij leerkrachten door nadruk op meetbare scores in testen, *teaching to the test*, meetfouten (zeker relevant bij meting van jonge kinderen) en onvoldoende inzet op onderwijs in de kleuterklassen. Het is van belang om in de vormgeving met deze potentiële problemen rekening te houden.
- Voor het voortgezet onderwijs is het verbeteren van de transparantie en het bepalen van leerwinst gemakkelijker dan in het primair onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs kan de leerwinst op school- en leerling-niveau in kaart brengen door met behulp van het onderwijsnummer het beginniveau van leerlingen zoals gemeten door de score op de Eindtoets basisonderwijs te koppelen aan de resultaten op het eindexamen. In aanvulling daarop kunnen scholen leerwinst gedurende de onderwijsloopbaan in kaart brengen aan de

hand van een gecertificeerde leerlingvolgsysteem. Dezelfde eventuele perverse effecten als hiervoor genoemd kunnen zich ook hier voordoen.

- Ook in het middelbaar beroepsonderwijs verbetert de transparantie door instellingen te verplichten aan de hand van het eindexamen en leerlingvolgsystemen de leerwinst van hun leerlingen in kaart te brengen en hierover te rapporteren aan ouders / deelnemers. Voorts kan de kwaliteit van examens verhoogd worden door waar mogelijk landelijke examinering voor algemene vakken in te voeren. Voor beroepsgerichte vakken kan dit door externen te betrekken bij het afnemen van examens en door standaardisering en betrokkenheid van het bedrijfsleven bij examens (eventueel kunnen samengevoegde kenniscentra de taak van het standaardiseren op zich nemen).

Een volgende maatregel in deze variant is het samenvoegen van kleine scholen door een aanscherping van de regels voor opheffing van scholen. Deze aanscherping volgt op een eerder proces van schaalvergroting in het primair onderwijs in de jaren negentig. Uit onderzoek van TIER naar de effecten van deze wijziging van de stichtings- en opheffingsnormen blijkt dat dit heeft geleid tot een grote daling in het aantal basisscholen. De daling heeft een klein positief effect op de leerprestaties van leerlingen gehad. Daarbij zijn kleine scholen per leerling aanzienlijk duurder. Daarmee dragen middelen die worden besteed aan kleine scholen niet maximaal bij aan goede leerprestaties op het basiscurriculum en wordt in deze variant hierop bespaard. Als gevolg van deze maatregel zullen naar verwachting circa 1.200 van de 6800 basisscholen niet langer zelfstandig kunnen voortbestaan. Met name buiten de Randstad betekent deze maatregel voor de ouders van de circa 200.000 kinderen die nu een kleine school bezoeken dat dat de school van hun kinderen verder van huis komt te liggen. De wettelijke grens voor de maximale afstand tussen 2 openbare scholen is nu 10 kilometer. Met deze maatregel is die norm niet langer handhaafbaar.

De variant omvat een maatregel om de groepen in het primair onderwijs te vergroten. Het CPB concludeert op basis van toonaangevend wetenschappelijk studies dat een deel van de studies, waaronder die voor Nederland, geen effect vindt van een verandering in de klassengrootte op de leerprestaties (zie bijlage 18). Een ander deel van de studies vindt overwegend kleine effecten op de leerprestaties. Het verkleinen (vergroten) van klassen lijkt daarom op zijn hoogst te leiden tot kleine veranderingen in leerprestaties. Meer instructietijd is kosteneffectiever. Gegeven het feit dat klassenverkleining relatief weinig bijdraagt aan goede prestaties op het basiscurriculum, wordt in deze variant bespaard door de klassen in het primair onderwijs te vergroten. Daarmee wordt de klassenverkleining uit de periode 1997-2003 teruggedraaid. De groeps grootte in het primair onderwijs neemt hierdoor toe van gemiddeld 23 naar 26 leerlingen per klas. Onder de veronderstelling dat scholen de groeps grootte net zo in zullen vullen als voor de maatregel klassenverkleining, dan zal het minder bekostigen van leraren tot effect hebben dat bijna 30% van de scholen ervoor kiest om groepen groter te laten zijn dan 31 leerlingen. Een belangrijk gevolg is dat hiermee het vak van docent veeleisender wordt. Ook kunnen docenten minder individuele aandacht aan leerlingen schenken. Tegelijkertijd betekent het vergroten van klassen dat de nadruk in het onderwijs komt te liggen op goede leerprestaties op het basiscurriculum: van een docent is duidelijker wat er van hem of haar wordt verwacht.

Om de prestaties op dat basiscurriculum verder te verbeteren is in deze variant een aantal intensiveringen opgenomen om docenten beter toe te rusten op een

veeleisender vak. Maatregelen om dit te bereiken zijn het verhogen van de kwaliteit van de pabo- en lerarenopleiding door het invoeren van centrale examens op pabo's en lerarenopleidingen (tweedegraads). Deze maatregel wijkt af van het huidige beleid dat de verantwoordelijkheid hiervoor neerlegt bij pabo's en lerarenopleidingen. De maatregel verstoort daarmee een in gang gezet proces. Tegelijkertijd geldt dat door als overheid vast te leggen *wat* van docenten wordt verwacht en dit centraal te toetsen, beter gegarandeerd kan worden dat het niveau en de kennis en vaardigheden van afgestudeerde studenten van alle pabo's en lerarenopleiding adequaat zijn. Voor docenten kan de kwaliteit worden verbeterd door het nu ontwikkelde register uit te breiden met een verplichting tot scholing of het afnemen van toetsen om te beoordelen of docenten voldoende 'bij' zijn. Het is aannemelijk dat door de maatregel de deelname aan bijscholing door docenten stijgt. Meer bij- en nascholing heeft een positief effect op de kwaliteit van docenten. De verplichting gaat echter verder dan het in gang gezette proces van de totstandkoming van kwaliteitsregisters. Zoals het er nu uitziet, kunnen in het voorjaar van 2010 de nieuwe private registers van leraren in het voortgezet onderwijs tot stand worden gebracht.

Onder de randvoorwaarde dat sprake is van een goed werkend en rechtmatig inspectieoordeel, waar leerwinst deel van uitmaakt, is een maatregel teambeloning. Er is veel empirisch bewijs dat prestatiebeloning in het onderwijs een instrument is dat de prestaties van leraren vergroot. Tegelijkertijd geldt dat financiële prikkels erg ongebruikelijk zijn in het onderwijs en mogelijk op weerstand kunnen stuiten bij docenten. Bovendien kan teambeloning een nadelig effect hebben op de intrinsieke motivatie van docenten, maar kan deze intrinsieke motivatie ook juist versterken. Teambeloning kan bijvoorbeeld gefinancierd worden door een herallocatie van de oploop van de middelen uit het Actieplan Leerkracht (maar een andere financieringsbron is ook mogelijk). Hoewel de functiemix in dit Actieplan Leerkracht tot doel heeft de beste docenten te belonen, is het beeld dat de extra beloning dikwijls samenhangt met het opleidingsniveau. Het oormerken van de middelen voor teambeloning kan mogelijk het rendement doen toenemen. Opgemerkt moet daarbij wel worden dat het Actieplan juridisch is verplicht door OCW.

Tabel 4.1 Goed presteren op het basiscurriculum (in mln euro)

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
1	PO	Basiscurriculum	0	0
1	VO	Basiscurriculum	500	560
1	PO, VO, Mbo	Maatregelen gericht op verbeteren transparantie (uitvoering en toezicht)	-25	-25
2	PO	Eindtoets verplichten en later afnemen	0	0
1	Docent	Versterken kwaliteit van de lerarenopleidingen en pabo's	0	-150
6	Docent	Kwaliteitsregister docenten	0	0
6	PO	Minder personeel (terugdraaien maatregel klassenverkleining)	708	708
3	Zorg	Gewichtenregeling achterstandenbeleid	123	123
5	PO	Samenvoegen kleine scholen	170	170

4.3

Variant B: verminderen van de complexiteit

De tweede variant met maatregelen is gericht op het verhogen van de productiviteit door het verminderen van de complexiteit. Door het verminderen van de complexiteit wordt het onderwijs makkelijker te organiseren.

Een eerste maatregel om de organiseerbaarheid van het onderwijs te vergemakkelijken is het realiseren van een kaderstellende cao. Kaderstellende cao's zijn cao's waarin slechts een beperkt aantal onderdelen van de arbeidsvoorwaarden centraal zijn voorgeschreven. Voor schoolbesturen ontstaat zo meer ruimte om de overige arbeidsvoorwaarden beter aan te laten sluiten bij de eigen situatie. Kaderstellende cao's bieden naast voordelen voor schoolbesturen ook voordelen voor docenten. Zo wordt het voor de docent aantrekkelijk om arbeidsvoorwaarden te hebben die het beste bij hem/haar passen. De verantwoordelijkheid om te komen tot een kaderstellende cao ligt bij de sociale partners.

Om de totstandkoming van een kaderstellende cao te stimuleren zijn mogelijke maatregelen het uitfaseren van de BAPO-regeling (Bevordering ArbeidsParticipatie van Ouderen) en het uitfaseren van de bovenwettelijke ww. De besparing op deze regelingen is conditioneel op het realiseren van een kaderstellende cao. De besparing op de BAPO is in de jaren '90 ingevoerd met als doel om ouderen te ontzien zodat ze langer in het arbeidsproces konden blijven. Uit onderzoek naar de effectiviteit van de maatregel blijkt echter dat de maatregel het ziekteverzuim met gemiddeld 1,1% terugbrengt, ten koste van 3,9% minder gewerkte uren. Het beeld is dat leeftijdsbewust personeelsbeleid effectiever kan worden vormgegeven. Door het uitfaseren van de bovenwettelijke ww kunnen de arbeidsverhoudingen in het onderwijs op het aspect van de bovenwettelijke ww worden genormaliseerd met de marktsector. De bovenwettelijke ww kan bovendien werkgevers in het onderwijs vanwege de hoge meerkosten van ontslag in bepaalde gevallen ervan weerhouden om niet naar behoren functionerende docenten te ontslaan (dit effect kan zich met name voordoen in het middelbaar beroepsonderwijs, waar geen verevening van kosten plaatsvindt).

In het voortgezet onderwijs is complexiteitsreductie mogelijk als gevolg van het definiëren van een basiscurriculum (zie variant A). Het schrappen van het aantal vakken en profielen maakt het mogelijk om met name in de bovenbouw kleine groepen te vermijden. De bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs kan eveneens worden vereenvoudigd door in plaats van schoolkenmerken leerlingenkenmerken (schoolsoort, leerjaar, en zorg) centraal te zetten. Het bekostigingsmodel wordt op dit aspect daarmee eenvoudiger, met minder uitvoeringskosten voor het rijk. Voor de scholen wordt het makkelijker om overzicht te houden over de financiën. Het vereenvoudigen en tegelijkertijd besparen op de vaste voeten in de bekostiging gaat samen met herverdeeffecten. Als gevolg van deze maatregelen zal een aantal kleine scholen moeilijker zelfstandig kunnen voortbestaan.

Specifiek voor het beroepsonderwijs kan de complexiteit verminderd worden door het beperken van het aantal opleidingen in de bol. Bedrijven en brancheorganisaties kunnen via de (eventuele) landelijke organisatie specifieke bbl-opleidingen verzorgen. Om minder opleidingen te bereiken is het noodzakelijk dat de overheid een mechanisme creëert dat ervoor zorgt dat het aantal opleidingen daadwerkelijk wordt verminderd, aangezien de praktijk op dit punt weerbarstig is gebleken. Een bredere opleiding in de bol betekent dat deelnemers breder inzetbaar zijn op een bepaald veld van beroepen na hun opleiding, maar hierdoor ook minder inzetbaar zijn op een specifiek beroep. Om de totstandkoming van de vereenvoudigde kwalificatiestructuur te realiseren is een maatregel het samenvoegen van de huidige 17 Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. In de meest vergaande vorm betekent samenvoegen bundeling van de werkzaamheden van de kenniscentra in één landelijke organisatie. Deze landelijke organisatie bestaat uit

(vertegenwoordigers van) onderwijsinstellingen en werkgevers. Het rijk stelt op basis van het Europees kwalificatiekader een nationaal kwalificatiekader op, waarin helder wordt hoe de nationale kwalificaties zich verhouden tot het Europese kader.

Tot slot kan de complexiteit verminderd worden door het beperken van het aantal subsidies. Subsidies van het rijk richten zich op hoofdlijnen op het "wat", maar ook op het "hoe" en het scholen "helpen bij het hoe". Naar gelang de doelen van onderwijs beter zijn genormeerd is het echter de vraag in hoeverre subsidies die zich richten op het "hoe" en het "helpen bij het hoe" in volle omvang noodzakelijk zijn. Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk suggereren dat enige mate van bijsturing van het onderwijsproces met subsidies kan helpen om de productiviteit te verbeteren, mits beperkt tot een aantal programma's. Ook in de Nederlandse context kan dit een verstandige route zijn.

Specifieke aandacht verdienen de huidige subsidies ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten. De maatregel betreft het duurzaam verankeren van een deel van de aparte Vsv-middelen in de reguliere bekostiging van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in een prestatiebox (het andere deel wordt bespaard). Met deze maatregel komt de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten nadrukkelijker dan nu bij de scholen zelf te liggen. Het is echter een risico het huidige systeem te vervangen. Financiële prikkels kunnen namelijk perverse effecten met zich mee brengen als deze niet goed worden vormgegeven en zonder voldoende adequaat flankerend beleid. Bovendien geldt dat met de huidige aanpak de voortijdige schooluitval in de afgelopen jaren sterk is teruggedrongen.

Tabel 4.2 Verminderen van de complexiteit (in mln euro)

Nr	Sector	Maatregel	2015	Structureel
2	Docent	Moderniseren cao, waaronder	110	0
3	Docent	Uitfaseren BAPO regeling		
4	Docent	Afschaffen bovenwettelijke ww		
1	Overig	Middelen buiten de lumpsum/subsidies	50	50
5	VO	Minder personeel	390	390
4	VO	Vereenvoudiging bekostigingsmodel en besparen op vaste voeten	90	90
1	Mbo	Samenvoegen Kenniscentra beroeps en bedrijfsleven	60	60
2	Mbo	Verminderen van het aantal opleidingen	100	225
13	Mbo, VO	Aparte Vsv-gelden integreren in de bekostiging vo (=mbo nr 4)	45	45
6	Mbo	Afschaffen drempelloze toegang mbo-2	0	0

4.4

Variant C: korter en intensiever onderwijs

De derde variant met maatregelen is gericht op het verhogen van de productiviteit door het inkorten en intensiveren van opleidingen. Hierdoor doorlopen leerlingen hun opleiding sneller en worden leerroutes efficiënter (waaronder ook minder uitval bij overstap van vmbo naar mbo). De productiviteit wordt in deze variant verhoogd door het verminderen van de uitgaven als gevolg van het verkorten van de tijd dat een leerling in het onderwijs zit. Daarnaast wordt de productiviteit verhoogd doordat leerlingen een jaar eerder de arbeidsmarkt kunnen betreden. De grootste kostenpost van het volgen van een opleiding is immers het gedeerde loon tijdens de opleiding.

Een eerste maatregel beoogt zittenblijven te beperken en sneller doorstromen te stimuleren in het primair en voortgezet onderwijs. Voor leerlingen die 1 jaar of meer vertraging oplopen in het primair onderwijs krijgen schoolbesturen de helft bekostigd. De helft van de besparing wordt toegevoegd aan de lumpsum van de scholen zodat de scholen op een andere, meer kostenefficiënte, wijze de ontwikkelingsachterstand van de leerling kunnen inlopen. Deze maatregel grijpt ook aan bij de notie dat vertraging uit oogpunt van cognitieve ontwikkeling gunstig kan zijn, maar dat de kostenbatenvverhouding moeilijk is aan te geven, vooral omdat de sociaal-emotionele kosten voor de kinderen lastig te kwantificeren zijn. Ook is er twijfel over de effectiviteit ervan. De invoering is echter complex doordat leerlingen tussentijds van school kunnen wisselen. In het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bestaat het risico dat scholen risicomijdend gedrag zullen vertonen: leerlingen kunnen alleen worden ingeschreven op opleidingen waarvan men zeker is dat hij/zij het haalt. Door het meten van leerwinst kan dit effect gemitigeerd worden, doordat scholen hierdoor er juist belang bij krijgen leerlingen naar een zo hoog mogelijk eindniveau te brengen.

Een tweede maatregel sluit aan bij de lopende experimenten VM2, waarbij het vmbo-bl en mbo2 geïntegreerd worden aangeboden in een vijfjarige opleiding voor het deel van de leerlingen dat naar verwachting moeite zal hebben om een mbo-2 diploma te kunnen halen. Doordat er geen overstap plaats hoeft te vinden van vmbo school naar mbo instelling en er gestreefd wordt naar één samenhangend curriculum en één pedagogisch-didactische aanpak, is de verwachting dat het aantal voortijdig schoolverlaters zal dalen. Bovendien duurt de opleiding korter en kan de leerling eerder de arbeidsmarkt op. Wel betekent VM2 dat de leerling vroeger een definitieve keuze moet maken over zijn/haar gewenste beroep: met 14 jaar in plaats van met 16 jaar. Vanaf het schooljaar 2008-2009 is gestart met het onderzoeken van bovenstaande aanpak (het experiment VM2).

Een derde maatregel betreft het inkorten van mbo-4 tot 3 jaar en mbo-3 tot 2 jaar. Beide opleidingen worden daarbij tegelijk geïntensiverd: de besparing gaat ervan uit dat de helft van de lessen van het gewonnen jaar in eerdere jaren wordt aangeboden. De maatregel grijpt aan bij signalen uit het veld dat de opleidingen op niveau 3 en 4 in een kortere tijd geprogrammeerd kunnen worden indien het onderwijs geïntensiverd wordt. Bovendien geeft circa een kwart van de mbo gediplomeerden aan dat ze meer uitgedaagd hadden mogen worden tijdens hun studie. Voorts zijn er onder huidige deelnemers regelmatig signalen dat ze liever meer les hebben. Er is echter geen empirisch materiaal beschikbaar met betrekking tot de vraag in hoeverre het inkorten van de mbo-4 opleiding voor alle leerlingen haalbaar is. Wel is in het groene onderwijs een experiment gaande genaamd 'groen lyceum' waarbij de route vmbo-mbo4-hbo met drie jaar wordt ingekort (elke opleiding duurt daar 3 in plaats van 4 jaar, zie bijlage 21 over het groene lyceum)

Het inkorten en intensiveren van opleidingen heeft een doorwerking heeft op de studiefinanciering en het lesgeld, aangezien het laatste jaar opleiding vervalt en leerlingen voor dit gewonnen jaar geen studiefinanciering meer nodig hebben.

Tabel 4.3 Korter en intensiever onderwijs (in mln euro)

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
4	PO	Zittenblijven en versnellen	42	110
3	VO	Zittenblijven en versnellen	30	160
5	Mbo	Tegengaan studievertraging	75	100
15	Mbo, VO	Vmbo-bl en mbo-2 integreren tot 5-jarige opleiding (50%)	0	50
8	Mbo	Inkorten mbo 4 naar 3 jaar en 3 naar 2 jaar	165	220
		<i>Buiten de grondslag:</i>		
1	Mbo	Effect inkorten mbo-3-4 op les- en cursusgeld en studiefinanciering	-38	136
2	Mbo	Effect leeftijdsgrens 27+ mbo op les- en cursusgeld en studiefinanciering	-28	-20

4.5 Variant D: zorgleerlingen

De maatregelen in deze variant beogen de productiviteit van het onderwijs aan zorgleerlingen te vergroten. Daarvoor wordt aangesloten bij de budgetfinanciering zoals voorgesteld met passend onderwijs.

Het aandeel zorgleerlingen en het zorgbudget zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. De sterkste stijging heeft plaatsgevonden na de introductie van de rugzak in 2003. Het aandeel zorgleerlingen is sindsdien gestegen van 6,5% tot 9,5%. De toename is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de perverse prikkel die uitgaat van de financieringssystematiek. Zowel voor scholen in het regulier onderwijs als voor ouders van potentiële zorgleerlingen gaat een indicatiestelling voor zware zorg samen met voordelen: voor de reguliere school betekent dit extra budget of minder kinderen met een zorgbehoefte in de klas en voor ouders van zorgleerlingen betekent dit extra aandacht. Met de voorgenomen invoering van passend onderwijs en de bijbehorende budgetfinanciering verdwijnt deze prikkel.

Ondanks de hoge uitgaven is de kwaliteit van het speciaal onderwijs te vaak onvoldoende. Ongeveer de helft van scholen in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgt van de inspectie het oordeel zwak (inmiddels heeft de helft van de scholen in het speciaal basisonderwijs wel de basiskwaliteit). Grote groepen leerlingen slagen er na het vso niet in een plek te vinden op de arbeidsmarkt en belanden in de wajong. Het is mogelijk dat het label 'speciaal onderwijs' het deze jongeren moeilijker maakt om een reguliere baan te vinden. Bij gebrek aan onderzoek is dit niet met zekerheid te zeggen.

De eerste maatregel in deze variant betreft het terugbrengen van de bekostiging van de samenwerkingsverbanden door de bekostiging te baseren op het aandeel zorgleerlingen van 2003. Samenwerkingsverbanden kunnen deze besparing invullen door meer leerlingen in het regulier onderwijs op te vangen, net zoals voor de invoering van de rugzak. Het is belangrijk dat dit wordt gecombineerd met het bijscholen van docenten in het regulier onderwijs, zodat zij beter worden toegerust op lesgeven aan leerlingen met een beperking. Het zal moeilijk zijn om al op korte termijn het aandeel zorgleerlingen omlaag te brengen. Immers, leerlingen die nu op het sbao of (v)so zitten, kunnen niet makkelijk meer terug naar het regulier onderwijs. Op korte termijn kunnen samenwerkingsverbanden de besparing realiseren door grotere klassen in het (v)so, sbao en lwoo/pro en door reguliere scholen minder middelen toe te kennen voor zorg. Het is aannemelijk dat door de groei van het aandeel zorgleerlingen als gevolg van verkeerde prikkels, de gemiddelde zorgzwaarte op speciale scholen is gedaald. Dit maakt grotere klassen dan voorheen mogelijk. Gezien de toename van het aantal zorgleerlingen in het speciaal onderwijs en de daarmee samenhangende afname van de groep leerlingen in het reguliere onderwijs is het ook aannemelijk dat het regulier onderwijs op dit

moment minder middelen voor zorg nodig heeft. Naarmate samenwerkingsverbanden het aandeel zorgleerlingen laten afnemen, kunnen de klassen in het speciaal onderwijs weer kleiner worden en kan het zorgbudget voor reguliere scholen toenemen. Het risico bestaat dat een bezuiniging van deze omvang op korte termijn een negatieve invloed heeft op de onderwijskwaliteit.

De maatregel bevat ook enkele aanpassingen in de systematiek van passend onderwijs. Om te voorkomen dat de groei van het aandeel zorgleerlingen zich voortzet in het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs worden ook deze regelingen opgenomen in de budgettering van passend onderwijs. Daarnaast wordt de separate financiering van het rijk aan het sbao, (v)so en lwoo/pro losgelaten, zodat de samenwerkingsverbanden zelf de afweging kunnen maken hoe zij de beschikbare middelen willen verdelen over de onderwijssoorten.

Om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren wordt het vso meer arbeidsgericht. Het arbeidsgerichte deel van het vso kan daardoor worden ingekort tot 16 jaar. Na de vier jaren onderwijs lopen de leerlingen nog twee jaar minimaal 80% van de tijd stage onder begeleiding van het vso.

Om de kwaliteit van het onderwijs voor zorgleerlingen te verbeteren wordt de transparantie verbeterd. Hierbij wordt aangesloten bij de systematiek in het reguliere onderwijs, wel wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van deze leerlingen. Net als in het regulier onderwijs worden de referentieniveaus uitgebreid. Deze niveaus zullen niet voor alle leerlingen in het sbao/(v)so haalbaar zijn, maar kunnen wel fungeren als streefniveau. Er komt een verplichte eindtoets in het sbao en het so, die waar mogelijk door alle leerlingen wordt gemaakt. De Onderwijsinspectie vergelijkt met behulp van het onderwijsnummer de leerresultaten van leerlingen met vergelijkbare problematiek, zodat zowel ouders als scholen zelf meer inzicht krijgen in de onderwijsprestaties van de school. Hierdoor worden scholen in staat gesteld en gestimuleerd om meer opbrengstgericht te werken. Overigens zal dit het opstellen van dergelijke benchmarkgroepen naar verwachting niet voor alle leerlingen mogelijk zijn.

Tabel 4.4 Variant Zorgleerlingen (in mln euro)

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
1	Zorg	Plafonneren budget zorgleerlingen	565	565
2	Zorg	Verbeteren transparantie	0	0

4.6 Variant E: eigen bijdragen

De vijfde variant met maatregelen is gericht op het sterker toepassen van het profijtbeginsel door het verschuiven van de lasten.

Een eerste maatregel is het vragen van een (inkomensafhankelijke) bijdrage van de ouders van VO-leerlingen voor het lesmateriaal. Scholen blijven verantwoordelijk voor de centrale inkoop. Daarmee blijft de beoogde verbetering van de marktstructuur door de maatregel gratis schoolboeken overeind, maar worden de kosten voor lesmateriaal weer bij ouders neergelegd. Met deze maatregel wordt dus teruggekomen op de budgettaire component van de maatregel gratis schoolboeken. Een tweede maatregel binnen is het introduceren van lesgeld voor 16+ in het vo en 16/17-jarigen in het mbo (bol). In 2005 is het lesgeld voor 16/17-jarigen in vo en mbo afgeschaft. Met beide maatregelen die de rekening verschuiven naar ouders en leerlingen treedt versplintering van het inkomenspolitieke instrumentarium op, die

juist na de defiscalisering van de kinderbijslag begin jaren tachtig, de afschaffing van het lesgeld in 2005 en de invoering van gratis schoolboeken in 2007 was beperkt. Internationale verdragen bieden de ruimte voor het vragen van eigen bijdragen, zij het slechts in beperkte mate. Zo geeft het IVESCR aan dat het voortgezet onderwijs "door middel van alle passende maatregelen en *in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs* algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt".

Een derde maatregel is het middelbaar beroepsonderwijs voor deelnemers van 27 jaar en ouder niet langer te bekostigen. Momenteel stelt het mbo geen beperkingen aan leeftijd of inschrijvingsduur. Deze leeftijd sluit aan bij de leeftijdsgrens van de Wet Investeren in Jongeren. Na deze leeftijd is de overheid niet langer verantwoordelijk voor de initiële opleiding en komt het profijt van een opleiding vooral terecht bij de werknemer en werkgevers zelf. Daarbij moet opgemerkt worden dat met deze maatregel de overheid nog steeds bijdraagt aan de bekostiging van opleidingen van deelnemers ouder dan 27 jaar. De scholingskosten blijven immers nog aftrekbaar via de scholingsaftrekregeling. Een alternatieve maatregel die overwogen kan worden in plaats van deelnemers van 27 jaar en ouder niet meer te bekostigen is het effectiever richten van de onderwijsmiddelen die worden verstrekt op basis van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva). Deze alternatieve maatregel voorkomt dat het profijtbeginsel voor de groep ouder dan 27 jaar onevenwichtig zwaar wordt ingezet. Het effectiever richten kan door het beperken van het bereik tot in ieder geval niveau mbo-1 en leerwerktrajecten vmbo. De maatregel komt tegemoet aan de verzilveringsproblematiek en bestaande problemen van misbruik en grijpt voorts aan op een vermindering van de ineffectiviteit van de Wva: tweederde van de respondenten die de Wva gebruiken en kennen geeft namelijk aan dat men evenveel plekken zou hebben aangeboden zonder de Wva. Wel moet worden opgemerkt dat bedrijven en onderwijsinstellingen deze fiscale faciliteit op prijs stellen, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek uit 2007. De bedrijven zien deze faciliteit als een erkenning van het belang dat de maatschappij aan deze stages en de leerbedrijven hecht.

Tabel 4.5 Eigen bijdragen (in mln euro)

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
6	VO	Eigen bijdrage voor lesmateriaal	200	200
7	VO	Lesgeld 16 jaar en ouder	137	137
10	Mbo	Lesgeld 16-17 jaar	63	63
9	Mbo	Invoeren leeftijdsgrens mbo bij 27 jaar	205	205

4.7

20% besparen in 2015

Om tot een besparing van 20% van de totale grondslag in 2015 te komen, moeten alle bovenstaande varianten van maatregelen tegelijk genomen worden. Deze varianten leveren samen in 2015 nog niet de benodigde 20% besparing op vanwege cohorteffecten en de benodigde termijnen om de maatregelen zorgvuldig in te kunnen voeren. Daarom moet bovenop deze varianten een additionele besparing van 274 mln euro ingeboekt worden. Deze additionele besparing kan komen te vervallen als alle maatregelen hun structurele effect hebben bereikt. De additionele besparing is ingevuld door het verder vergroten van groepen in het primair onderwijs.

Tabel 4.6 Beleidspakket met 20% besparing (in mln €)

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
A. Goed presteren op het basiscurriculum	97	332	596	1064	1476	1386
B. Verminderen van de complexiteit	51	191	627	719	845	860
C. Korter en intensiever onderwijs	0	0	105	232	312	640
D. Zorgleerlingen	0	235	565	565	565	565
E. Eigen bijdragen	0	400	502	543	605	605
Additionele maatregelen	0	50	100	150	274	0
Totaal variant 20%	148	1208	2495	3273	4077	4056

Omdat de besparingen voor het grootste deel resulteren in minder personeel, is relevant om op te merken dat elk jaar ongeveer 4% van de docenten het onderwijs verlaat in verband met pensionering (een kleine 9 duizend leraren). Dit betekent dat een besparing van ca 4 mld in 2015 op macroniveau opgevangen zou kunnen worden als gevolg van pensionering, op microniveau zal dit echter leiden tot fricties doordat alle plekken die vrijkomen door leraren die met pensioen gaan, zoveel mogelijk binnen het bestaande personeelsbestand moeten worden ingevuld. In de aanpassingsperiode als gevolg van besparingen zullen pabo-studenten minder kans hebben op een baan in het onderwijs. Voor scholen nemen de mogelijkheden om strenger te selecteren op kwaliteit toe.

4.8

Maatregelen vergen omslag

De varianten in dit rapport vormen een spectrum aan mogelijkheden om de productiviteit van het onderwijsstelsel te verhogen. Zoals hiervoor uiteengezet zijn de belangrijke invalshoeken het goed presteren op het basiscurriculum, het verminderen van de complexiteit en het inkorten en intensiveren van onderwijs.

Deze invalshoeken dienen voor een optimaal resultaat te worden verbonden aan een verdere verbetering van het stelsel. Belangrijk daarvoor is het duidelijker vaststellen van onderwijsdoelen, het versterken van het lerend vermogen en het verhogen van de kwaliteit van docenten en schoolleiders. Dit samenstel kan leiden tot besparingen en een verbetering van de productiviteit van elke geïnvesteerde euro in het onderwijs en het verhogen van de doelmatigheid en daarmee samenhangende reductie van kosten.

De opgestelde benadering biedt mogelijkheden om beslissingen te kunnen nemen om de productiviteit te verbeteren. In tijden van budgettaire krapte kan de politiek maatregelen treffen die de productiviteit en het rendement van het Nederlandse onderwijsstelsel zoveel mogelijk in tact houden. Waar de balans tussen verlaging van financiële middelen en het effect op de kwaliteit precies ligt is afhankelijk van de verbeteringen in het stelsel (de gekozen maatregelen) en de tijd die wordt genomen voor de beleidsveranderingen. De werkgroep heeft, gezien haar taakopdracht, gezocht naar de juiste balans tussen die twee.

Met de beschreven maatregelen kan de productiviteit van het stelsel verbeterd worden. De mate waarin het mogelijk is reductie van kosten te bewerkstelligen en de productiviteit te verhogen is afhankelijk van de tijd die genomen wordt en het niveau van de verlaging van financiële middelen. Op enig moment (naar tijd en hoeveelheid) zal sprake zijn van een uitruil. Vanaf dat moment zal verlaging van financiële middelen kunnen leiden tot daling van kwaliteit en verhoging van financiële middelen kan leiden tot verhoging van kwaliteit. De opgestelde benadering kan behulpzaam zijn bij politieke besluiten die vanuit

onderwijsrendement het meest verstandig zijn, waardoor elke geïnvesteerde euro meer rendement oplevert.

De positie van dat moment is moeilijk in te schatten en wordt niet in de eerste plaats bepaald door de overheid, maar door allen die werkzaam zijn in het onderwijs. Zij staan centraal. Dat laat onverlet dat het overheidsbeleid nauw luistert naar ambitie, samenhang en maatvoering in tijd en hoeveelheid. Het is mogelijk om met relatief weinig geld veel effectiviteit te genereren, maar het is evenzeer mogelijk om veel geld in te zetten zonder dat het resulteert in veel opbrengst.

Aanscherping van de productiviteit van het onderwijs vergt een omslag. Het betreft een ingrijpende verandering in de organisatie van het onderwijs en de wijze van denken en samenwerking van alle betrokken in het onderwijsstelsel. Het is een omslag richting echt opbrengstgericht werken en denken in leerrendementen. Dit soort omslagen vergt veel tijd.

Naarmate meer varianten uit dit rapport worden uitgevoerd nemen de risico's toe. Risico's zijn er vooral daar waar maatregelen kunnen cumuleren bij de meer kwetsbare doelgroepen: (een deel van) de vmbo- en mbo- leerlingen en (een deel van) de zorgleerlingen. Het beleid zal hier alert op moeten zijn.

De taakstelling 2015 voor deze heroverweging belooft 4,1 mld. Het ombuigen van 4,1 mld op de korte termijn van 2015 zonder de kwaliteit te verlagen is niet mogelijk. Zeker op termijn is echter een betekenisvolle verbetering van de productiviteit en daarmee verlaging van de kosten wel mogelijk. Afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, maar vooral afhankelijk van de effectiviteit van het beleid ter verbetering van het stelsel (de vergroting van het lerend vermogen en de verhoging van de kwaliteit van docenten en schoolleiders) kan op termijn tevens een verhoging van de kwaliteit worden gerealiseerd.

In dit rapport worden met betrekking tot de balans tussen kosten en kwaliteit de dilemma's, de valkuilen, de kansen en mogelijkheden onderzocht en worden mogelijke wegen gewezen. Voor wat betreft eventueel te voeren beleid is naast een zorgvuldige keuze van de mix aan instrumenten vooral gedurende een langere tijd dan één kabinetsperiode een gerichte implementatie noodzakelijk.

4.9 Implementatiemanagement

Het bereiken van een onderwijsstelsel langs de lijnen zoals geschetst in dit hoofdstuk vergt een doelgericht, consequent en langdurig volgehouden veranderingsstrategie.

Mogelijk kan geleerd van eerdere ervaringen in het Verenigd Koninkrijk waar bij het implementeren van forse veranderingen in het onderwijs ten tijde van de regering Blair een *delivery*-aanpak is gekozen (zie hiervoor bijlage 19 en internetbijlage 1). De belangrijkste lessen uit deze aanpak zijn:

- zet de juiste doelen (duidelijk en meetbaar);
- verwacht veel van het onderwijs. Hoge verwachtingen niet alleen centraal ventileren, maar ook door ouders, docenten en scholen;
- richt een specifieke *delivery unit* op die de complexe hervormingen aanjaagt en monitord.

Ook de Nederlandse context met onderwijsvernieuwingen biedt handvatten hoe implementatie vorm te geven. Zo biedt het advies van de commissie Dijsselbloem

“Tijd voor Onderwijs” een toetsingskader voor het doorvoeren van onderwijsvernieuwing. Aanleiding voor dit toetsingskader is de conclusie van de commissie dat bij eerdere onderwijsvernieuwingen de verantwoordelijkheden van overheid en scholen door elkaar zijn gaan lopen. Belangrijke onderdelen van het kader zijn: een breed gedragen en goed onderbouwde probleemanalyse, evaluatie van voorgaand beleid, verantwoorde afweging van beleidsalternatieven, voldoende tijd en financiële middelen voor de invoering, een helder gepositioneerde uitvoeringsorganisatie en (tussentijdse) evaluatie voordat het ingezette beleid eventueel wordt aangepast.

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft het realiseren van productiviteitsverbeteringen in de verschillende onderwijssectoren. Het onderwijs is een van de sectoren die in het verleden in het algemeen uitgezonderd is bij het taakstellend afkomen van (arbeids)productiviteitsstijgingen. In totaal zijn de uitgaven aan onderwijs (primair, voortgezet, beroeps- en volwasseneducatie en onderwijsaanvullingen voor achterstands- en zorgleerlingen) in 2010 circa 20,4 mld.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, uitvoerbaarheid en de effecten op (de dimensies van) onderwijskwaliteit.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft de uitgaven zoals opgenomen in tabel 1.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: drs. R.M. Smit (VU Amsterdam)

Leden: OCW, LNV, AZ, FIN en externe deskundigen

Tabel 1 De in de heroverweging productiviteit onderwijs minimaal te betrekken regelingen (mln. euro)*

Uitgaven in mln euro's	2010	2011	2012	2013	2014
a) Primair onderwijs ³	6.659	6.474	6.413	6.348	6.290
b) Voortgezet onderwijs ⁴	6.531	6.484	6.523	6.592	6.661
c) Beroeps- en volwasseneneducatie ⁵	3.582	3.381	3.346	3.311	3.290
d) Onderwijs(aanvullingen) voor zorg- en achterstandsleerlingen ⁶	3.611	3.764	3.774	3.776	3.775
Totaal (a) t/m (d) ⁷	20.383	20.102	20.057	20.028	20.016

* Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010; rapport Zicht op zorggelden, mei 2009. In vergelijking met de grondslag uit de taakopdracht is de grondslag in bovenstaande tabel vanwege technische aanpassingen voor het jaar 2010 37 miljoen lager dan de originele grondslag. Voor 2014 is de grondslag 14 miljoen hoger.

³ Deze uitgaven zijn exclusief de uitgaven voor VVE, gewichtenregeling, leerlinggebondenfinanciering, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en passend onderwijs.

⁴ Deze uitgaven zijn exclusief de uitgaven voor het leer-plusarrangement, leerlinggebondenfinanciering, PRO/LWOO in VSO, maar inclusief de uitgaven voor het groen onderwijs. 19 Deze uitgaven zijn exclusief de uitgaven voor VVE, gewichtenregeling, leerlinggebondenfinanciering, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en passend onderwijs.

⁵ Deze uitgaven zijn exclusief de uitgaven voor de leerlinggebondenfinanciering, maar inclusief de uitgaven voor het groen onderwijs.

⁶ Meer specifiek betreft het hier de gelden waarvoor bij de uitgaven per sector gecorrigeerd is. De uitgaven aan onderwijsachterstanden- en zorgbeleid zijn gebaseerd op een schatting. Voor zover cijfers nog niet over alle jaren beschikbaar zijn is aangenomen dat de uitgaven gelijk blijven aan het jaar ervoor.

⁷ Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. R.M. Smit	Voorzitter College van Bestuur VU Amsterdam
Leden:	drs. G.J. Bouwhuis mw. drs. J. Gooijer mw. drs. R. Hoogerboord drs. H.H. Post drs. P. Stein	Ministerie van Financiën Ministerie van LNV Ministerie van AZ Ministerie van OCW Ministerie van OCW
Externe deskundigen:	prof. dr. J.J. Beishuizen drs. L.J. Herweijer dr. H.D. Webbink	Onderwijscentrum VU SCP CPB
Secretariaat:	drs. O.P.D. de Smeth drs. S.H. Baljé mw. drs. M.A.C. de Jong	Ministerie van Financiën Ministerie van OCW Ministerie van Financiën

Bijlage 3 Groslijst

Nr.	Variant	Budgettaire opbrengst in mln.					Structureel
		2011	2012	2013	2014	2015	
	Beleidspakket met 20% besparing:						
	A. Goed presteren op het basiscurriculum	97	332	596	1064	1476	1386
	B. Verminderen van de complexiteit	51	191	627	719	845	860
	C. Korten en intensiever onderwijs	0	0	105	232	312	640
	D. Zorgleerlingen	0	235	565	565	565	565
	E. Eigen bijdragen	0	400	502	543	605	605
	Additionele maatregelen	0	50	100	150	274	0
	Totaal variant 20%	148	1208	2495	3273	4077	4056
	Docent	26	51	77	104	110	-150
1	Versterken kwaliteit van de lerarenopleidingen en pabo's	0	0	0	0	0	-150
2	Moderniseren CAO, waaronder						
3	Uitfaseren BAPO regeling	24	48	72	96	100	0
4	Afschaffen bovenwettelijke ww	2	3	5	8	10	0
5	Heralloceren middelen uit de arbeidsvoorwaarden voor teambeloning	0	0	0	0	0	0
6	Kwaliteitsregister docenten	0	0	0	0	0	0
	Middelen buiten de lumpsum/subsidies	0	25	50	50	50	50
1	Middelen buiten de lumpsum/subsidies*	25	50	50	50	50	50
	Transparantie en accountability	-5	-10	-15	-20	-25	-25
1	Maatregelen gericht op verbeteren transparantie (inspectie en toezicht)	-5	-10	-15	-20	-25	-25
	Primair onderwijs	80	348	680	965	1194	988
1	Basiscurriculum	0	0	0	0	0	0
2	Eindtoets verplichten en later afnemen	0	0	0	0	0	0
3	Verbeteren transparantie	0	0	0	0	0	0
4	Zittenblijven en versnellen	0	0	26	42	42	110
5	Samenvoegen kleine scholen	0	0	80	150	170	170
6	Minder personeel (terugdraaien maatregel klassenverkleining)	80	298	474	623	708	708
7	Additionele klassenvergroting/efficiency korting	0	50	100	150	274	0
	Voortgezet onderwijs	0	427	817	1062	1362	1577
1	Basiscurriculum	0	0	0	200	500	560
2	Verbeteren transparantie	0	0	0	0	0	0
3	Zittenblijven en versnellen	0	0	0	30	30	160
4	Vereenvoudiging bekostigingsmodel en besparen op vaste voeten	0	90	90	90	90	90
5	Minder personeel	0	0	390	390	390	390
6	Eigen bijdrage voor lesmateriaal	0	200	200	200	200	200
7	Lesgeld 16 jaar en ouder	0	137	137	137	137	137
8	Vmbo-bl en mbo-2 integreren tot 5-jarige opleiding (=mbo nr 7)	0	0	0	0	0	25
9	Aparte Vsv-gelden integreren in de bekostiging vo (=mbo nr 4)	0	0	0	15	15	15
	Middelbaar beroepsonderwijs	0	63	264	436	698	928
1	Samenvoegen Kenniscentra beroeps en bedrijfsleven	0	0	20	40	40	40
2	Verminderen van het aantal opleidingen	0	0	0	0	120	245
3	Verbeteren transparantie	0	0	0	0	0	0
4	Aparte Vsv-gelden integreren in de bekostiging	0	0	0	30	30	30
5	Tegengaan studievertraging	0	0	24	50	75	100
6	Afschaffen drempelloze toegang mbo-2	0	0	0	0	0	0
7	Vmbo-bl en mbo-2 integreren tot 5-jarige opleiding (50%)	0	0	0	0	0	25
8	Inkorten mbo 4 naar 3 jaar en 3 naar 2 jaar	0	0	55	110	165	220

9	Invoeren leeftijdsgrens mbo bij 27 jaar	0	0	102	143	205	205
10	Lesgeld 16-17 jaar	0	63	63	63	63	63
	Achterstand- en zorgleerlingen	22	279	622	676	688	688
1	Plafonneren budget zorgleerlingen	0	235	565	565	565	565
2	Verbeteren transparantie	0	0	0	0	0	0
3	Gewichtenregeling achterstandenbeleid	22	44	57	111	123	123
	Totaal	123	1183	2495	3273	4077	4056
	<i>Buiten de grondslag</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>95</i>	<i>110</i>	<i>139</i>	<i>660</i>
1	Effect inkorten mbo-3-4 op les- en cursusgeld en studiefinanciering	0	0	0	-19	-38	136
2	Effect leeftijdsgrens 27+ op les- en cursusgeld en studiefinanciering	0	0	-7	-14	-28	-20
3	WVA (niet in combinatie met invoeren leeftijdsgrens 27+)	0	0	102	143	205	205
4	Onderwijshuisvesting	0	0	0	0	0	0

**onderdeel van het subsidieoverzicht Rijk (SOR) 2010, wees alert op samenloop met eventuele subsidie taakstelling.*

Bijlage 4 Besparingsvariant 20% in 2015

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
		A Goed presteren op basis	1476	1386
1	PO	Basiscurriculum	0	0
1	VO	Basiscurriculum	500	560
1	PO, VO, Mbo	Maatregelen gericht op verbeteren transparantie (uitvoering en toezicht)	-25	-25
2	PO	Eindtoets verplichten en later afnemen	0	0
1	Docent	Versterken kwaliteit van de lerarenopleidingen en pabo's	0	-150
6	Docent	Kwaliteitsregister docenten	0	0
6	PO	Minder personeel (terugdraaien maatregel klassenverkleining)	708	708
3	Zorg	Gewichtenregeling achterstandenbeleid	123	123
5	PO	Samenvoegen kleine scholen	170	170
		B Verminderen complexiteit	845	860
2	Docent	Moderniseren CAO, waaronder	110	0
3	Docent	Uitfaseren BAPO regeling		
4	Docent	Afschaffen bovenwettelijke ww		
1	Overig	Middelen buiten de lumpsum/subsidies	50	50
5	VO	Minder personeel	390	390
4	VO	Vereenvoudiging bekostigingsmodel en besparen op vaste voeten	90	90
1	Mbo	Samenvoegen Kenniscentra beroeps en bedrijfsleven	40	40
2	Mbo	Verminderen van het aantal opleidingen	120	245
13	Mbo, VO	Aparte Vsv-gelden integreren in de bekostiging vo (=mbo nr 4)	45	45
6	Mbo	Afschaffen drempelloze toegang mbo-2	0	0
		C Inkorten en intensiveren	312	640
4	PO	Zittenblijven en versnellen	42	110
3	VO	Zittenblijven en versnellen	30	160
5	Mbo	Tegengaan studievertraging	75	100
15	Mbo, VO	Vmbo-bl en mbo-2 integreren tot 5-jarige opleiding (50%)	0	50
8	Mbo	Inkorten mbo 4 naar 3 jaar en 3 naar 2 jaar	165	220
		<i>Buiten de grondslag:</i>		
1	Mbo	Effect inkorten mbo-3-4 op les- en cursusgeld en studiefinanciering	-38	136
2	Mbo	Effect leeftijdsgrens 27+ op les- en cursusgeld en studiefinanciering	-28	-20
		D Zorg	565	565
1	Zorg	Plafonneren budget zorgleerlingen	565	565
2	Zorg	Verbeteren transparantie	0	0
		E Eigen bijdragen	605	605
6	VO	Eigen bijdrage voor lesmateriaal	200	200
7	VO	Lesgeld 16 jaar en ouder	137	137
10	Mbo	Lesgeld 16-17 jaar	63	63
9	Mbo	Invoeren leeftijdsgrens mbo bij 27 jaar	205	205
		F additionele maatregelen		
		additionele klassenvergroting/efficiencykorting	274	0
		Totale netto besparing binnen de grondslag	4077	4056
		<i>Totaal buiten de grondslag</i>		
		Effecten op studiefinanciering en les- en cursusgeld (gesaldeerd)	-66	116

Bijlage 5 Maatregelen primair onderwijs

1 Basiscurriculum

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

1. het definiëren van een basiscurriculum in het basisonderwijs. Dit basiscurriculum bestaat uit de onderdelen Taal, Rekenen/Wiskunde, Studievaardigheden en Wereldoriëntatie. De huidige eindtoets Basisonderwijs van het Cito is op deze onderdelen dekkend;
2. het ontwikkelen van referentieniveaus voor alle onderdelen in het basiscurriculum. Nu zijn er alleen referentieniveaus voor taal en rekenen;
3. het schrappen van de kerndoelen die niet samenhangen met het basiscurriculum. Momenteel wordt het curriculum van het basisonderwijs beschreven in 58 globale kerndoelen. Scholen kunnen zelf beslissen hoe de vrije ruimte in de onderwijstijd, naast de tijd die wordt besteed aan het basiscurriculum, wordt ingericht;
4. scholen die een substantieel deel van de onderwijstijd richten op het basiscurriculum realiseren meer leerwinst op dit basiscurriculum. Door de aanvullende maatregelen gericht op het in kaart brengen van en verantwoorden over leerwinst (zie 2 en 3) worden scholen gestimuleerd om zich ook sterker op het basiscurriculum te richten.

Relevante afwegingen

- De Onderwijsraad heeft laten zien dat scholen meer en meer maatschappelijke taken erbij krijgen (Onderwijsraad, 2008). Het definiëren van een basiscurriculum in het primair onderwijs kan ertoe bijdragen dat de onderwijstijd meer gericht wordt benut voor de prestaties van leerlingen op de basisvaardigheden. Scholen worden gestimuleerd zich vooral op deze vaardigheden te richten.
- Onderwijstijd is een bepalende factor voor de leerprestaties.
- Het succes van de maatregel zal afhangen van de mate waarin scholen toch worden belast met extra maatschappelijke opdrachten.
- Risico is dat een sterkere focus op het basiscurriculum ten koste gaat van dat deel van de 58 kerndoelen dat niet wordt afgedekt met de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Het deel van de maatregelen dat niet door deze Cito-toets wordt afgedekt, betreft voornamelijk elementen die worden geacht bij te dragen aan de socialiserende functie. Daarbij moet opgemerkt worden dat het beeld is dat de kwalificerende functie en socialiserende functie (voor een belangrijk deel) hand in hand gaan (zie bijlage 16).

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De invoeringstermijn is vanaf 2014. Het ontwikkelen van onder meer referentieniveaus voor alle onderdelen van het basiscurriculum zal samengaan met invoeringskosten. Voor wat betreft de invoeringstermijn wordt verwezen naar implementatie van de voorstellen van de commissie Meijerink (Hoofdrapport van de expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen). In 2008 verscheen het rapport en de referentieniveaus worden wettelijk verankerd per 1 augustus 2010. Vanaf dan gelden ze als richtsnoer en daarna worden ze geleidelijk verplicht gesteld.

2 Leerwinst in kaart brengen en eindtoets later afnemen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	structureel
budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

1. scholen wettelijk verplichten tot het afnemen van een begintoets voor groep drie en een eindtoets aan het einde van groep 8. Het afnemen van een eindtoets is nu niet verplicht (85% van de leerlingen maakt de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, 14% maakt een concurrerende toets en 1% neemt geen toets af). Een begintoets is nu nog niet verplicht. Door een begin- en eindtoets en door het rekening houden met achtergrondkenmerken van leerlingen kan de leerwinst in kaart worden gebracht;
2. scholen wettelijk verplichten deze eindtoets af te nemen in de week van de laatste examendag van het voortgezet onderwijs. Op dit moment wordt de Cito-toets in februari afgenomen;
3. scholen wettelijk verplichten tot het in kaart brengen van de leerwinst op school- en leerlingniveau en hierover te rapporteren aan ouders van leerlingen en aan de Onderwijsinspectie (met name leerwinst op schoolniveau is voor de Inspectie van belang, zodat het mee kan worden genomen in het toezicht);

In samenhang hiermee de volgende maatregelen:

4. naar analogie van het voornemen in het traject "Vensters voor verantwoording" in het voortgezet onderwijs, via internet de kwaliteit van scholen beter vergelijkbaar maken⁸;
5. ouders van jonge kinderen begrijpelijke informatie toesturen over de kwaliteit van basisscholen in de omgeving.⁹

Relevante afwegingen

Ten aanzien van het meten van de leerwinst:

- verwacht mag worden dat leerlingen gemiddeld genomen naar een iets hoger niveau in het voortgezet onderwijs doorstromen (hierbij is overigens rekening gehouden met prestaties op absolute normering via de referentieniveaus en niet op de relatieve normering van de huidige Cito-toets). De effectieve onderwijstijd voor de toets is in beginsel 3 maanden groter (op in totaal 8 jaar basisschooltijd). Met name voor leerlingen met een achterstand kan het later afnemen van de eindtoets naar verwachting positieve effecten hebben op de leerprestaties;
- het verplicht stellen van een eindtoets in het basisonderwijs vergroot de transparantie over de prestaties van scholen en geeft daarmee ouders extra informatie bij de schoolkeuze. Daarnaast geeft het de Onderwijsinspectie meer informatie om de kwaliteit van scholen te kunnen beoordelen;
- door de prestaties van scholen beter in kaart te brengen worden de prestaties van goede scholen beter onderkend. De prestaties van scholen die zwakke leerlingen naar een hoog eindniveau weten te brengen worden door het meten van leerwinst in plaats van eindniveau beter op waarde geschat. Het meten van leerwinst voorkomt dat scholen met weinig leerwinst maar met veel slimme

⁸ Zie hiervoor de brief "Naar een robuuste kenniseconomie" (september 2009) waarin opgenomen "in samenwerking met ouderorganisaties, de VNG en schoolbesturen de mogelijkheid bezien om een experiment te starten waarbij ouders van jonge kinderen begrijpelijke informatie krijgen toegestuurd over de kwaliteit van basisscholen in de omgeving"

⁹ Zie hiervoor de brief "Naar een robuuste kenniseconomie" (september 2009) waarin opgenomen "bezien hoe de informatievoorziening over de kwaliteit van scholen via internet beter toegankelijk kan worden gemaakt voor ouders, zodat ouders die eenvoudig kunnen vergelijken."

kinderen vanwege een hoge score op de eindtoets als excellent worden aangemerkt;

- het verplichten van een begin- en eindtoets is eerder voorgesteld door de commissie Dijsselbloem. Deze commissie stelde deze maatregel voor om scholen meer opbrengstgericht te laten werken. De praktijk laat zien dat scholen die opbrengstgericht werken ook beter presteren.

Ten aanzien van het verplaatsen van de eindtoets:

- de Inspectie van het Onderwijs kan aan de hand van de eindtoets en de leerlingvolgsystemen een beoordeling geven van de mate van leerwinst die een school weet te realiseren. Door het ontbreken van een wettelijke begintoets is de beoordeling van leerwinst gevoelig voor de wijze waarop scholen omgaan met leerlingvolgsystemen;
- het is de verwachting dat een aanzienlijk deel van de scholen de onderwijstijd effectiever gaat benutten wanneer de eindtoets later wordt afgenomen, aangezien de leerwinst die in deze periode wordt geboekt resulteert in een hogere Cito-score. Scholen kunnen er ook voor kiezen om het programma dat eerst ná de eindtoets werd gedaan nu vóór de eindtoets te doen;
- aannemelijk is dat de achteruitgang in basisvaardigheden (de 'zomerdip' of 'zomerlek') wordt beperkt. De tijd met geen/beperkt onderwijs tussen einde basisonderwijs en begin voortgezet onderwijs wordt immers korter. Dit is met name van belang voor achterstandsleerlingen en/of onderpresteerders;
- hoewel met deze maatregel het scholen vrij staat het onderwijsjaar in te delen zoals gewenst, kan als gevolg van deze maatregel de traditionele besteding van een deel van de onderwijstijd in groep 8 aan cultuur/muziekevenementen in het geding komen;
- de maatregel betekent het wettelijk vastleggen van een datum voor de eindtoets. Er kan niet worden aangesloten bij de huidige werkwijze van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. De Eindtoets Basisonderwijs van Cito is een commercieel product. Het moment waarop deze Cito-toets wordt afgenomen, is niet bepaald door de overheid. Dit moment is bepaald door Cito, in overleg met het onderwijsveld;
- mogelijk wordt het selectieproces bij scholen in het voortgezet onderwijs verstoord. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn verplicht de toelating van een leerling te baseren op een objectief tweede gegeven, naast het advies van de basisschool. De eindtoets in het basisonderwijs is zo'n objectief tweede gegeven. Indien de eindtoets later wordt afgenomen, en de resultaten later bekend zijn, kan dit het selectieproces bij scholen voor voortgezet onderwijs verstoren.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De maatregel wordt momenteel onderzocht in het kader van een pilot-project dat is gestart op initiatief van de PO-Raad. Dan komt ook nader zicht op eventuele uitvoeringsproblemen, zoals personeelsplanningen en het opstellen van roosters op basis van het aantal aangemelde nieuwe leerlingen in het voortgezet onderwijs. Invoering zou naar verwachting kunnen per 2012 of 2013. Het verstrekken van informatie over de kwaliteit van scholen per internet en het toezenden van begrijpelijke informatie over de kwaliteit van scholen aan ouders kan sneller worden gerealiseerd.

3 Vergroten transparantie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	structureel
budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

Het samenstel van maatregelen is gericht op het vergroten van de transparantie over de kwaliteit van scholen, zodat ouders deze kwaliteit beter mee kunnen nemen bij hun schoolkeuze. Het gaat dan om:

1. de Onderwijsinspectie categoriseert jaarlijks alle scholen in vijf categorieën (zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent) uitsluitend aan de hand van 1) de op basis van centrale toetsen vastgestelde leerwinst, gecorrigeerd voor kenmerken van de leerling-populatie; 2) de score van de leerlingen ten opzichte van het minimumniveau; 3) het percentage zittenblijvers;
2. om de leerwinst te meten wordt, in aanvulling op de maatregel tot het wettelijk verplicht afnemen van een eindtoets (is nu dus nog niet wettelijk verplicht), het wettelijk verplicht om een begintoets aan het begin van groep 3 af te nemen. Hiermee wordt (voor de maatregel van een begintoets) aangesloten bij adviezen van de Onderwijsraad en de commissie Dijsselbloem;¹⁰
3. door een begin- en eindtoets kan de leerwinst gemeten worden over de gehele schoolloopbaan. Het verplicht gebruiken van gecertificeerde leerlingvolgsystemen maakt het mogelijk om op meerdere momenten in de onderwijsloopbaan leerwinst in kaart te brengen. Leerlingvolgsystemen stellen scholen daarmee in staat om leerwinst te verantwoorden aan ouders. Indien het wenselijk wordt geacht om op meerdere momenten leerwinst te kunnen verantwoorden aan de Inspectie van het Onderwijs voor het bepalen van het Inspectieoordeel zijn wettelijke tussentoetsen nodig;
4. naar analogie van het voornemen in het traject "Vensters voor verantwoording" in het voortgezet onderwijs, via internet de kwaliteit van scholen beter vergelijkbaar maken;¹¹
5. ouders van jonge kinderen begrijpelijke informatie toesturen over de kwaliteit van basisscholen in de omgeving.¹²

Relevante afwegingen

- Dit samenstel van maatregelen is een verdere stap in het vergroten van de transparantie ten opzichte van maatregel 2 in deze bijlage, waarin wordt voorgesteld een eindtoets in het basisonderwijs te verplichten en door middel van een leerlingvolgsysteem de leerwinst in kaart te brengen. De leerwinst kan in kaart gebracht worden door het leerlingvolgsysteem. Dit systeem is een diagnostisch instrument, bedoeld om de school inzicht te verschaffen in de prestaties van de eigen leerlingen. In maatregel 2 wordt de leerwinst op school- en leerling-niveau gerapporteerd aan de ouders en Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs kan de leerwinst op schoolniveau relateren aan

¹⁰ De Onderwijsraad stelt in advies "Wat scholen toevoegen" (2003) dat het verstandig lijkt een begintoets in te zetten aan het begin van groep 3, rond de zesjarige leeftijd. De taxatie van de Onderwijsraad is dat omstreeks deze leeftijd, als ruwe aanduiding van ontwikkelingsniveau, er meer mogelijkheden voor de inzet van toetsinstrumenten zullen zijn die eenvoudig zijn af te nemen. De commissie Dijsselbloem adviseert in advies "Tijd voor onderwijs" (2008) een eindtoets in groep 8 verplicht te stellen en aan alle kinderen in groep 3 van het basisonderwijs, nauwgezet aan hun leeftijd en ontwikkeling aangepast, een begintoets af te nemen om hun taal- en rekenvaardigheid te kunnen inschatten.

¹¹ Zie hiervoor de brief "Naar een robuuste kenniseconomie" (september 2009) waarin opgenomen "in samenwerking met ouderorganisaties, de VNG en schoolbesturen de mogelijkheid bezien om een experiment te starten waarbij ouders van jonge kinderen begrijpelijke informatie krijgen toegestuurd over de kwaliteit van basisscholen in de omgeving"

¹² Zie hiervoor de brief "Naar een robuuste kenniseconomie" (september 2009) waarin opgenomen "bezien hoe de informatievoorziening over de kwaliteit van scholen via internet beter toegankelijk kan worden gemaakt voor ouders, zodat ouders die eenvoudig kunnen vergelijken."

de kenmerken van de groep leerlingen in de school. In maatregel 2 is de beoordeling van leerwinst op schoolniveau gevoelig voor de wijze waarop scholen leerlingvolgsystemen toepassen. Die gevoeligheid is er niet doordat bij deze maatregel sprake is van centrale verplichte toetsen.

- Het huidige oordeel van de Onderwijsinspectie is in beperkte mate onderscheidend. Zo onderscheidt de Onderwijsinspectie momenteel de categorieën zeer zwak, zwak en voldoende. 93% van de scholen heeft een voldoende. Scholen die veel leerwinst weten te realiseren, worden hiervoor niet beloond met een meer positieve inspectiebeoordeling. Ouders kunnen daardoor over onvoldoende informatie beschikken over de kwaliteit van de school (ook in relatie tot andere scholen). De Inspectie maakt weliswaar een rapport op over de prestaties van de school, maar dit rapport, dat bij scholen met het oordeel 'voldoende' maar eens in de 4 jaar verschijnt, bevat onvoldoende informatie over de kwaliteit van de scholen die 'voldoende' scores.
- Het in meerdere categorieën onderbrengen van scholen door de Inspectie van het Onderwijs stelt ouders beter in staat om de kwaliteit van de school waar te nemen en mee te nemen in hun schoolkeuze. Dit geeft scholen vervolgens een prikkel om de kwaliteit te verhogen.
- Doordat de leerwinst van scholen beter vergelijkbaar en openbaar in kaart wordt gebracht, en het oordeel van de inspectie hieraan wordt gekoppeld, krijgen scholen een sterkere prikkel om de leerwinst te vergroten. Scholen worden dus sterker geprikkeld om goede kwaliteit op het 'wat' te leveren.
- Om opbrengstgewicht werken te bevorderen zijn wettelijke toetsen niet persé nodig. Scholen maken immers nu reeds gebruik van toetsen en leerlingvolgsystemen. Het instellen van verplichte begin- en tussentoetsen hoeft in dat opzicht niet veel te veranderen aan de manier waarop scholen in de onderwijspraktijk omgaan met deze toetsen. Scholen voorzien ouders ook reeds met informatie over de ontwikkeling van hun kind(eren). Het verschil is de mogelijkheid om het oordeel van de Inspectie te kunnen differentiëren in meerdere categorieën.
- Door het hanteren van wettelijke tussentoetsen kan het oordeel van de inspectie ook gebaseerd worden over een deel van de schoolloopbaan (bijvoorbeeld de leerwinst tussen groep 3 en eind groep 5). Het voordeel hiervan is dat de leerwinst door meerdere meetmomenten nauwkeuriger gemeten kan worden en dat de leerwinst die aan het begin van de schoolloopbaan is gerealiseerd eerder zichtbaar wordt. Het nadeel hiervan is dat dit zorgt voor een extra toets, met mogelijk perverse effecten en meer verantwoordingslast voor scholen. Met een leerlingvolgsysteem kan de school ook tussentijds aan de ouders over de leerwinst rapporteren.
- Door de prestaties van scholen beter in kaart te brengen worden de prestaties van goede scholen beter onderkend. De prestaties van scholen die zwakke leerlingen naar een hoog eindniveau weten te brengen worden door het meten van leerwinst in plaats van eindniveau beter op waarde geschat. Het meten van leerwinst voorkomt dat scholen met weinig leerwinst maar met veel slimme kinderen vanwege een hoge score op de eindtoets als excellent worden aangemerkt.
- Enerzijds kunnen zich perverse effecten voordoen als gevolg van het introduceren van een onafhankelijk oordeel van de Onderwijsinspectie over de omvang van deze leerwinst zoals het selecteren van leerlingen op potentieel aan toegevoegde waarde, verlies aan intrinsieke motivatie bij leerkrachten door nadruk op meetbare scores in testen, teaching to the test, meetfouten (zeker relevant bij meting van jonge kinderen) en onvoldoende inzet op onderwijs in de kleuterklassen zoals VVE. Anderzijds hebben scholen nu al een prikkel om vooral

te selecteren op slimme leerlingen zodat de school een hogere gemiddelde score op de Eindtoets heeft. Deze prikkel wordt door het meten van leerwinst verminderd.

- Het adequaat bepalen van leerwinst is nog geen sinecure. Mogelijke problemen waar rekening mee moet worden gehouden, betreffen:
 - cognitieve vaardigheden van leerlingen op 6-jarige en 12-jarige leeftijd (groep 3 en 8) zijn niet altijd met elkaar te vergelijken omdat de verschillen in toetsbare vaardigheden groot zijn;
 - leerlingen leren niet alleen op school, maar ook in tal van maatschappelijke verbanden buiten de school. Door het corrigeren voor achtergrondkenmerken en beginniveau wordt dit voor een groot deel ondervangen, maar dit kan nooit volledig;
 - voor cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen is de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Onderwijs levert echter ook een bijdrage aan andere type vaardigheden, waarbij de voortgang lastiger is om te meten;
 - een deel van de prestaties is niet objectief, maar wel subjectief vast te stellen door ouders en leerlingen zelf.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De uitvoerbaarheid wordt voor scholen complex als gevolg van het toetsen op twee momenten in het basisonderwijs. Het zal nog een aantal jaren duren voordat begintoetsen zijn ontwikkeld en de Onderwijsinspectie in staat is om hier een onafhankelijk oordeel aan te verbinden (bijlage 12). Het verstrekken van informatie over de kwaliteit van scholen per internet en het toezenden van begrijpelijke informatie over de kwaliteit van scholen aan ouders kan sneller worden gerealiseerd.

4 Minder personeel bekostigen

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	80	298	474	623	708	708*

* In de uitwerking hieronder wordt uitgegaan van een maatregel met een budgettaire omvang gelijk aan de intensivering van klassenverkleining vanaf 1997. In de besparingsvariant van 20% wordt tot 2015 nog een extra besparing van 276 mln verondersteld.

Omschrijving maatregel

- Het voorstel is om in het basisonderwijs minder leraren per leerling te bekostigen, zodat in 2015 in de onderbouw 1 leraar per 28 leerlingen wordt bekostigd (nu 1 op 20,02). De ratio voor de bekostiging van de bovenbouw blijft constant op 27,80. Een omvang van deze besparing betreft ongeveer 16% van het totaal aantal door OCW vanuit groepsgebonden personele bekostiging bekostigde arbeidsplaatsen.
- Hoewel schoolbesturen zelf kunnen bepalen op welke wijze deze besparing opgevangen kan worden, kan op basis van de intensivering van klassenverkleining (tussen 1997 en 2003) worden aangenomen dat 75% van de bezuiniging zal worden gerealiseerd door de klassen te vergroten en 25% door ander personeel (remedial teachers, intern begeleiders, taal/reken coördinatoren, vakleraren gymnastiek e.d.) te verminderen.

Relevante afwegingen

- Door het definiëren van een basiscurriculum en door de prestaties van scholen op dit curriculum (de leerwinst) beter in kaart te brengen wordt voor docenten een omgeving gecreëerd waarin duidelijker is wat van ze verwacht wordt. Het basiscurriculum maakt het onderwijs ook gemakkelijker organiseerbaar. Dit kan het vergroten van groepen gemakkelijker mogelijk maken (zie voor effecten van het vergroten van groepen hieronder).
- Als gevolg van deze maatregel zal de klassengrootte in onderbouw en bovenbouw toenemen van gemiddeld ongeveer 23 nu, naar ruim 26 in 2015, onder de veronderstelling dat scholen 30% van de besparing opvangen door minder handen buiten de klas. Hiermee worden de klassen weer even groot als voor de klassenverkleining die tussen 1997 en 2003 is doorgevoerd. Schoolbesturen kunnen zelf een maximum groeps grootte hanteren. De bekostiging is in principe toereikend voor 26 leerlingen per klas. Indien gekozen wordt voor 276 miljoen aanvullende besparing, dan neemt de gemiddelde groeps grootte toe tot 29 leerlingen (waarbij verondersteld is dat de extra besparing van 200 miljoen voor 100% doorwerkt in groeps grootte).
- De bekostiging is in principe toereikend voor gemiddeld 26 leerlingen per klas. Afgaande op de situatie van voor de klassenverkleining van 1997-2003 zal in de praktijk sprake zijn van een grote spreiding in de groeps grootte. Vóór de invoering van de klassenverkleining (in 1995) had 28,5% van de groepen meer dan 31 leerlingen. Na de invoering van de klassenverkleining (in 2006) had 5,9 % van de groepen meer dan 31 leerlingen. Onder de veronderstelling dat scholen zich hetzelfde zullen gedragen, zal de maatregel tot het bekostigen van minder personeel tot effect hebben dat bijna 30% van de scholen ervoor zal kiezen groepen groter te laten zijn dan 31 leerlingen. Ook zullen er meer combinatieklassen komen. Indien gekozen wordt voor 274 miljoen aanvullende besparing, dan is een educated guess van het ministerie van OCW dat ongeveer 65% van de groepen groter dan 30 zal zijn (15% groter dan 35).
- De meeste basisscholen hebben 1 klas per leerjaar. Een toename van de klassengrootte betekent dat niet alle scholen voldoende aanmeldingen krijgen om deze grotere klas te kunnen vullen. Dit zal ertoe leiden dat sommige scholen

zullen sluiten. Aannemelijk is dat vooral zeer zwakke en zwakke scholen moeite zullen hebben voldoende leerlingen aan te trekken.

- Over de effecten van het vergroten van groepen op de kwaliteit van het onderwijs kan het volgende vermeld worden. Het CPB concludeert op basis van toonaangevende wetenschappelijke studies dat een deel van de (quasi-) experimentele studies, waaronder die voor Nederland, geen effect vindt van een verandering in de klassengrootte op de leerprestaties. Een andere deel van de studies vindt overwegend kleine effecten op de leerprestaties. Het verkleinen (vergroten) van klassen lijkt daarom op zijn hoogst te leiden tot kleine veranderingen in leerprestaties. Daarbij laat de empirische literatuur zien dat andere interventies kosteneffectiever zijn dan klassenverkleining, zoals bijvoorbeeld scholing van leraren (zie bijlage 18 van het CPB over effecten van klassenverkleining). In het verlengde hiervan kan meer specifiek voor Nederland erop worden gewezen dat het verkleinen van groepen niet heeft geleid tot verbetering van de prestaties op taal en rekenen op (internationale) toetsen.
- Belangrijke nuancering bij de conclusie dat het effect van verkleinen van klassen leidt tot kleine veranderingen van de prestaties (CPB) is dat de focus in het genoemde onderzoek naar prestaties met name gericht is op taal en rekenen. Onderwijskwaliteit moet echter breder opgevat moet worden als opbrengsten op cognitieve vakken die worden getoetst. Hiermee wordt onderwijskwaliteit ingeperkt tot de kwalificerende functie van het onderwijs. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat de kwalificerende functie en socialiserende functie (voor een belangrijk deel) hand in hand gaan (zie bijlage 16).
- Relevant bij deze maatregel is voorts dat docenten een voorkeur hebben voor het lesgeven aan kleinere groepen. In grotere groepen zijn er minder mogelijkheden om individuele aandacht aan leerlingen te besteden en wordt lesgeven veeleisender dan het nu al is. Ook zijn docenten van mening dat kleinere klassen beter zijn voor de onderwijskwaliteit en tast het vergroten van groepen daardoor de intrinsieke motivatie van docenten aan.
- Deze maatregel hangt samen met het introduceren van een basiscurriculum (zie maatregel 1). Door het basiscurriculum wordt hetgeen gevraagd wordt van docenten overzichtelijker.
- In SCP-onderzoek naar de vraag welke aspecten ouders belangrijk vinden bij het maken van de schoolkeuze zijn geen vragen opgenomen over groeps grootte. Wel gaven ouders aan dat ze het belangrijk vonden dat er veel aandacht is voor leerprestaties, sociale vaardigheden en creatieve vakken. Wellicht dat ouders die aandacht eerder verwachten bij kleinere groepen.
- Tot slot is van belang om bij de conclusie dat het vergroten van klassen leidt tot beperkte effecten op cognitieve leerprestaties, een aantal aspecten van het Nederlandse onderwijs in ogenschouw te nemen. Deze aspecten plaatsen de conclusie van het CPB in een breder perspectief:
 - de prestaties van basisschoolleerlingen tussen 2001 en 2008 zijn verbeterd: zo is het percentage havo/vwo adviezen gestegen van 37% in 2001 naar 42% in 2008 en met name de Turkse en Marokkaanse achterstandsléerlingen hebben hun prestaties verbeterd.¹³ De achterstandsmiddelen, die (zo blijkt uit onderzoek) deels zijn ingezet voor klassenverkleining, hebben hier naar verwachting ook een bijdrage aan geleverd;
 - in vergelijking met de periode voor klassenverkleining is de beschikbare onderwijstijd voor taal en rekenen beperkter geworden, doordat in vergelijking met de situatie vóór de klassenverkleining het onderwijs er veel onderwijstaken bij gekregen (denk aan: sociale redzaamheid en gezond

¹³ ITS, 2009, Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen, Nijmegen.

gedrag, burgerschap en sociale cohesie, European Citizenship, mediawijsheid en digitale geletterdheid, seksuele voorlichting, mensenrechten/rechten van het kind, omgaan met homoseksualiteit). Dit kan een dempende werking hebben gehad op de ontwikkeling van de taal en rekenprestaties;

- de populatie leerlingen en docenten is niet dezelfde als een aantal jaar geleden. De kwaliteit van leraren staat onder druk. Zo blijkt uit onderzoek van de Cito-groep (2006) dat de helft van de eerstejaars PABO studenten slechter rekent dan de beste leerlingen in groep 8. Ook de taalvaardigheid van PABO studenten bleek ver onder de maat te zijn. Nog los van de vraag of de kwaliteit is afgenomen weegt kwaliteit van docenten extra zwaar bij grote groepen en combinatieklassen.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

- De maatregel komt bovenop eventuele andere maatregelen, zoals het beperken van het budget voor achterstandsleerlingen. Cumulatie van beide maatregelen kan ertoe leiden dat leraren niet voldoende tijd of de ondersteuning hebben voor leerlingenzorg en voor lastige leerlingen. Adaptief onderwijs waarbij 'onderwijs op maat' wordt aangeboden kan minder verwacht worden van leraren.
- Alleen scholen met wachtlijsten kunnen de groepen groter maken door meer aanmeldingen aan te nemen. Een school is erg afhankelijk van het aantal aanmeldingen en heeft hier maar beperkte invloed op. Dit probleem wordt verstrekt door de dalende trend van het aantal leerlingen. Tussen nu en 2015 zal het aantal leerlingen in het basisonderwijs in totaal met ongeveer 100.000 afnemen. Bij scholen in gemeenten met een sterke demografische krimp zal dit het zwaarste wegen. Scholen kunnen klassen van groep 2 tot en met 7 niet vergroten omdat er nauwelijks nieuwe instroom is in deze groepen.
- De maatregel klassenverkleining is in 6 jaar ingevoerd (tussen 1997-2003). Destijds droeg dit bij aan een sterke toename van het aantal benodigde docenten en het lerarentekort. Omgekeerd zal het vergroten van groepen leiden tot minder benodigde leraren. Naarmate de besparing groter is en in kortere tijd wordt gerealiseerd, zullen schoolbesturen slechts in beperkte mate nieuwe docenten kunnen aannemen.
- Een beperkt aantal scholen die zijn gebouwd na de invoering van de klassenverkleining, is op kleinere klassen voorzien. Deze scholen moeten mogelijk worden aangepast. Dit kan leiden tot eenmalig extra investeringen. Aan de andere kant zijn er door de vergroting van groepen ook minder klaslokalen nodig.

5 Zittenblijven en versnellen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Vanaf 2020
Totaal	-	-	-	26	42	42	110

Omschrijving maatregel

De maatregel beoogt zittenblijven te beperken en sneller doorstromen te stimuleren:

1. voor leerlingen die 1 jaar of meer vertraging oplopen in het primair onderwijs krijgen schoolbesturen de helft bekostigd. De helft van de besparing wordt toegevoegd aan de lumpsum van de scholen zodat de scholen op een andere, meer kostenefficiënte, wijze de ontwikkelingsachterstand van de leerling kunnen inlopen. Het gaat om de leerlingen die op 1 oktober van het jaar 12 jaar of ouder zijn. Het jaarklassensysteem kan hierbij in stand worden gehouden;¹⁴
2. voor leerlingen die sneller doorstromen krijgen schoolbesturen voor het gewonnen jaar nog de helft van de bekostiging voor deze leerling. Dit onder de randvoorwaarden van toestemming van de ouders, een vast uitstroommoment in juni en het halen van een vwo-advies op de Eindtoets basisonderwijs. Ongeveer 1% van de leerlingen slaat momenteel een klas over;
3. het introduceren van een minimumeindniveau voor de leerprestaties aan het eind van groep 8 voor doorstroom naar het reguliere voortgezet onderwijs. De verantwoordelijkheid voor afstroom naar het zorgonderwijs vindt plaats in de netwerken die bekostigd zijn op basis van budgetfinanciering (zie maatregel 1 in bijlage 8). Oneigenlijk afwentelen op het zorgonderwijs wordt daarmee voorkomen;
4. de Inspectie van het Onderwijs neemt in beoordeling hoe scholen scoren op het realiseren van het minimumeindniveau voor hun leerlingen. Scholen waar een substantieel deel van de leerlingen het minimumeindniveau niet haalt kunnen geen voldoende scores. Dit oordeel geldt ook voor scholen met achterstandsleerlingen (zie maatregel 3 van zorg- en achterstandsleerlingen). De maatregel sluit ook aan bij het beter in kaart brengen van de leerwinst, zoals voorgesteld in maatregel 3 PO.

Relevante afwegingen

- Scholen krijgen een extra prikkel om leerlingen die vertraging oplopen zo snel mogelijk en zonder zittenblijven het primair onderwijs te laten doorlopen. Nu kan het voor een school aantrekkelijker zijn om een leerling een jaar te laten zitten (en daarmee een jaar extra bekostiging te ontvangen) dan om gedurende het schooljaar de leerling extra aandacht of bijles te geven of de leerling in de zomer op een aantal vakken extra bij te spijkeren.
- Het is onduidelijk of zittenblijven voor leerlingen daadwerkelijk loont. De Onderwijsraad noemt in haar advies "Presteren naar vermogen"(2007) dat een leerling met vertraging uit oogpunt van cognitieve ontwikkeling gunstig kan zijn, maar dat de kostenbatenverhouding moeilijk is aan te geven, vooral omdat de

¹⁴ Er worden geen cijfers gepubliceerd over het percentage zittenblijvers in het po omdat in het primair onderwijs niet is gedefinieerd wanneer een leerling een zittenblijver is. Om die redenen wordt uitgegaan van het aantal leerlingen dat op 1 oktober 12 jaar of ouder is. De verwachting is dat door invoering van de bekostigingsprikkel het aantal kinderen van 12 jaar en ouder van 40.000 in 2011 zal dalen naar 20.000 in 2015. Dit aantal leerlingen zal sneller doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Zes tot 10 jaar later zullen deze leerlingen hun onderwijsloopbaan afsluiten. De besparing op de directe bekostiging betreft 42 mln. Daarnaast zullen circa 2,5% van de leerlingen niet meer blijven zitten en daarmee sneller door het onderwijs stromen. Deze besparing op de OCW-begroting betreft 110 mln, maar treedt pas op nadat de leerlingen hun onderwijsloopbaan hebben afgerond. Dit is vanaf 2020 (ca 4 tot 6 jaar na het verlaten van het VO).

sociaal-emotionele kosten voor de kinderen lastig te kwantificeren zijn. Ook is er twijfel over de effectiviteit ervan. De Onderwijsraad stelt voorts dat "de zomerschool zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs een alternatief kan bieden voor een vol jaar zittenblijven."

- Voorkomen moet worden dat perverse effecten zich voordoen doordat scholen leerlingen sneller laten doorstromen zodat ze wel bekostiging krijgen, maar geen onderwijs meer hoeven te geven aan deze leerlingen. Dit perverse effect kan beperkt van omvang blijven door het verplichten van de eindtoets en de eis dat versnelling alleen mogelijk is bij een vwo-advies.
- Door het introduceren van een minimum niveau om het primair onderwijs te verlaten kunnen scholen moeilijker leerlingen door laten stromen naar het reguliere voortgezet onderwijs zonder dat deze leerlingen de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden hebben. Momenteel verlaat een kwart van de leerlingen het primair onderwijs met een leesniveau dat gelijk is aan dat van groep 6. De maatregel prikkelt scholen tot het geven van extra ondersteuning aan leerlingen die het minimumniveau niet weten te halen. Met de introductie van budgetfinanciering voor het passend onderwijs wordt voorkomen dat scholen leerlingen te snel laten afstromen naar het zorgonderwijs. Dit neemt niet weg dat afstroom naar zorgonderwijs tot de mogelijkheden blijft behoren. De afweging moet echter worden gemaakt op het niveau waarop de budgetfinanciering is georganiseerd.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het voorstel betreft het aanpassen van het bekostigingsmodel. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het verhuizen van leerlingen: welke school "draait op" voor de eventuele meerkosten van vertraging. Per jaar verhuizen er zo'n 70.000 leerlingen naar een nieuwe basisschool. Voor wat betreft versnellen is het voorts noodzakelijk dat scholen de beschikking hebben over vroegsignaliseringsinstrumenten en docenten die deze instrumenten kunnen hanteren. En voor het voorkomen van zittenblijven hebben schoolbesturen mogelijk ondersteuning nodig voor het organiseren van extra onderwijstijd in avonden of zomervakantie. Aanpassing van de rekenregels in het bekostigingsmodel en meerdere jaren onderwijsnummers zijn nodig. Invoering is in beginsel mogelijk vanaf kalenderjaar 2012.

6 Samenvoegen kleine scholen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget				80	150	170	170

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft een verdere aanscherping van de regels voor opheffing van scholen, zodat veel kleine scholen samengevoegd zullen moeten worden. Er wordt vanuit gegaan dat na de aanscherping alleen scholen van 145 leerlingen of meer bestaansrecht hebben. Alle uitzonderingsbepalingen zijn niet langer van toepassing op scholen met minder dan 145 leerlingen. Aandachtspunt hierbij is de mogelijkheid voor de totstandkoming van samenwerkingsscholen van verschillende denominaties. Deze aanscherping volgt op een eerder proces van schaalvergroting in het primair onderwijs in de jaren negentig.
- In het bekostigingsmodel betekent dit het schrappen van de kleine scholentoeslag en de bekostigingsvoorziening voor nevenvestigingen (drievierde toeslag). Het deel van de vaste voeten voor personeel en arbeidsmarkt en materiële instandhouding dat betrekking heeft op kleine scholen (minder dan 145 leerlingen) vervalt.

Relevante afwegingen

- Kleine scholen zijn per leerling duurder dan grote scholen. Een zeer kleine school met 23 leerlingen kost per leerling per jaar €10.740, terwijl een leerling op een gemiddelde school met 225 leerlingen per leerling per jaar € 3.985 kost.
- Van de scholen met minder dan honderd leerlingen is 13,5 procent zeer zwak of zwak (in Nederland zijn er elfhonderd scholen met minder dan honderd leerlingen). Dit is meer dan gemiddeld: van alle basisscholen in Nederland beoordeelt de inspectie 7,2 procent als zwak of zeer zwak. Een belangrijke oorzaak is dat kleinere scholen vaker onvoldoende eindopbrengsten en tussentijdse opbrengsten hebben dan grotere scholen. Ook hebben kleinere scholen vaker tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijsleerproces. In het verlengde hiervan heeft de Inspectie van het Onderwijs verschillende keren in het Onderwijsverslag aangegeven dat kleine scholen en kleine schoolbesturen (minder dan 100 leerlingen) kwetsbaar zijn op het gebied van de onderwijskwaliteit (instructie en kwaliteitszorg). De Inspectie acht het mogelijk dat dit komt door het werken met combinatiegroepen. Dit stelt hogere eisen aan leraren dan enkelvoudige groepen. De verschillen bij kwaliteitszorg hangen mogelijk samen met een minder formele werkwijze op kleine scholen. Inspectiegegevens over zeer kleine scholen (met minder dan veertig leerlingen) wijzen er echter niet op dat deze scholen, waar groepen het grootste deel van de week bestaan uit drie of meer leerjaren, zich ongunstig onderscheiden van de wat grotere scholen, waar de combinatiegroepen doorgaans uit twee leerjaren bestaan.
- Uit onderzoek door TIER (De Haan, Oosterbeek en Leuven) naar de effecten van eerdere wijziging van de stichtings- en opheffingsnormen (midden jaren negentig) blijkt dat de wijziging heeft geleid tot een grote daling in het aantal basisscholen, met name door fusies tussen scholen. De daling heeft geleid tot een klein positief effect op de leerprestaties van leerlingen. Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat veel scholen erg klein waren en dat door de fusiegolf scholen een meer efficiënte schoolgrootte hebben gekregen. Opgemerkt moet echter worden dat veel onderzoeken over schoolgrootte en

kwaliteit vinden dat schaal en kwaliteit in directe zin geen relatie met elkaar hebben.¹⁵

- Als gevolg van deze maatregel zullen naar verwachting circa 1.200 van 2100 kleine scholen met minder dan 145 leerlingen verdwijnen. Voor een groot aantal ouders van de circa 200.000 kinderen die nu een kleine school bezoeken zal dit betekenen dat de school van hun kinderen verder van huis komt te liggen. Dit beperkt de fysieke toegankelijkheid van het basisonderwijs, met name op het platteland. De wettelijke grens voor de maximale afstand tussen 2 openbare scholen is nu 10 kilometer. In het kader van deze maatregel is die norm niet langer handhaafbaar. Extra inspanningen zullen geleverd moeten worden voor leerlingenvervoer. Over het hele land zullen kleine scholen verdwijnen. Aangezien er op het platteland relatief veel (zeer) kleine scholen zijn, zijn de gevolgen van deze maatregel daar het grootst (m.n. in de drie Noordelijke provincies en Zeeland).
- Er komt meer druk op het tot stand komen van samenwerkingscholen van verschillende denominaties.
- Mogelijk zijn extra maatregelen van gemeenten nodig met het oog op noodzakelijke aanpassingen in de huisvesting en afschrijvingen van desinvesteringen in (te) kleine schoolgebouwen.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het instandhoudingbeleid en het daarmee samenhangende bekostigingsmodel moet via wetwijziging worden aangepast. De maatregel kan op zijn vroegst in schooljaar 2012-2013 gaan gelden. Daarna is een ingroeimodel nodig om scholen de tijd te geven over te schakelen naar het nieuwe bekostigingsmodel (bijvoorbeeld door te fuseren).

¹⁵ Oberon, 2009, De kleine scholen problematiek: een oriëntatie.

Bijlage 6 Maatregelen voortgezet onderwijs

1 Samenstel van maatregelen gericht op het maximaliseren van de leerwinst op het basiscurriculum

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	(invoeringskosten)	-	-	200	500	560	560 *

* De reductie van onderwijstijd voor praktijkonderwijs wordt meegenomen in maatregel 1 van bijlage 8.

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het definiëren van een basiscurriculum met een omvang van minimaal 850 in plaats van 1000 uur per leerjaar. In plaats van vier profielen in de bovenbouw havo en vwo komen er bovendien twee profielen: een alfaprofiel en een bètaprofiel. Voor het vmbo is geen sprake van het terugbrengen van het aantal leerwegen. Ook in het praktijkonderwijs wordt de verplichte minimale onderwijstijd verlaagd van 1000 naar 850 uur per jaar.
- De omvang van de daarmee gerealiseerde besparing hangt samen met de reductie van de door de overheid bekostigde onderwijstijd. Dit met uitzondering van het praktijkonderwijs (dit in verband met de besparing door de maatregel die samengaat met een besparing op het budget van het onderwijs voor zorgleerlingen, zie hiervoor maatregel 1 in bijlage 8 bij achterstand- en zorgleerlingen).
- Met de maatregel basiscurriculum VO wordt reductie van de complexiteit van de onderwijsorganisatie bevorderd. Daarbij is gestreefd naar een goede balans tussen (voorbereiding op) kwalificatie en doorstroom naar het vervolgonderwijs enerzijds, en (voorbereiding op) het functioneren in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling anderzijds.
- In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs bestaat het (basis)curriculum uit een kwalificatie- of doorstroomdeel, een socialisatie- of burgerschapsdeel en een vrij deel. Daarbij kent de bovenbouw havo / vwo twee profielen (een maatschappelijk M-profiel, en een N-profiel gericht op natuur en techniek) en de bovenbouw vmbo (de huidige) vier sectoren.
- In het basiscurriculum blijven alle doorstroomessentiële onderwijshouden gehandhaafd: de omvang en het niveau van de examenprogramma's voor deze vakken veranderen niet. Aandacht hierbij verdient nog wel de praktijkcomponent in het vmbo.
- Het kwalificatiedeel van het curriculum is het op doorstroomessentiële onderwijshouden gerichte kerndeel en bestaat uit:
 - fundamentele vakken: de voor al het vervolgonderwijs essentiële vakken Nederlands, Engels en wiskunde / rekenen;
 - verplichte sector- / profielvakken: de specifiek voor de doorstroom naar het op de respectievelijke sector of profiel aansluitende vervolgonderwijs essentiële sector- of profielvakken.
- Het socialisatiedeel van het curriculum is gericht op socialisatie, het functioneren in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling. Het gaat daarbij om vakken en programmaonderdelen zoals burgerschap, lichamelijke oefening en maatschappelijke stages, en om geschiedenis en maatschappijleer voor zover dit voor een leerling geen verplichte profielvakken zijn.

- De omvang van het basiscurriculum is tenminste 850 uur per jaar. Scholen moeten het programma zo inrichten, dat tenminste 80% van de beschikbare onderwijstijd aan het kwalificatiedeel wordt besteed.
- Omdat de onderbouw van het voortgezet onderwijs geen (wettelijk) onderscheid kent tussen profielen en sectoren (en evenmin tussen vmbo, havo en vwo), kan hier in de wet- en regelgeving worden volstaan met één ongedifferentieerd basiscurriculum dat eveneens 850 klokuur per leerjaar omvat (in plaats van 1000 nu). Het programma van de onderbouw bereidt voor op de bovenbouw: aangezien het bovenbouwprogramma 'smaller' wordt, hoeft in de onderbouw minder tijd besteed te worden aan diverse kerndoelen.
- Met minder profielen en sectoren is het onderwijsprogramma eenvoudiger te organiseren. De verwachting is dat hiermee op schoolniveau kostenbesparingen te realiseren zijn: bij minder vakken is het bijvoorbeeld makkelijker om kleine klassen in de bovenbouw te voorkomen. De hiermee eventueel te realiseren kostenbesparing is echter niet goed te kwantificeren. Daarom wordt er geen extra financiële besparing voor het rijk vastgesteld. De organiseerbaarheid voor scholen en studeerbaarheid voor leerlingen is er mogelijk echter wel bij gebaat. Bij de maatregel minder leraren is de grotere mate van organiseerbaarheid wel opgenomen als onderbouwing van de besparing.

Overige onderdelen van de maatregel basiscurriculum

- In lijn met de referentieniveaus voor taal- en rekenen betreft de maatregel het ontwikkelen van referentieniveaus voor in ieder geval de voor vervolgonderwijs essentiële vakken en de specifiek voor de doorstroom naar het op respectievelijk profiel of sector aansluitende vervolgonderwijs essentiële profiel- of sectorvakken. Deze referentieniveaus worden daarbij ontwikkeld voor het einde van de onderbouw. Referentieniveaus beschrijven nauwkeurig wat leerlingen aan het einde van de onderbouw moeten kennen en kunnen. De referentieniveaus zijn een hulpmiddel voor scholen om meer opbrengstgericht te kunnen werken aan het basiscurriculum.
- Als partijen (waaronder ook ouders) meer aandacht wensen voor bepaalde maatschappelijke opdrachten of een concretere invulling van de kerndoelen geldt het adagium 'boter bij de vis'. Dit betekent dat een school zelf kan bepalen of een bepaalde maatschappelijke opdracht deel kan uitmaken van het differentiële deel, of dat partijen de gevraagde extra onderwijsuren moeten bekostigen.
- De reductie in onderwijstijd kan een instelling vertalen in minder onderwijsuren per jaar of minder jaren onderwijs. De reductie in lestijd is voldoende om het VWO in 5 jaar te kunnen programmeren.

Relevante afwegingen

- Een basiscurriculum gericht op (in elk geval) de basisvaardigheden en de doorstroomrelevante vakken (profiel- en sectorvakken) biedt een waarborg dat er niet wordt getornd aan de waarde van het diploma: de omvang en het niveau van de examenprogramma's worden voor deze vakken niet aangepast. Het uitbreiden van referentieniveaus naar andere doorstroomrelevante vakgebieden waarborgt dat het voor docenten en leerlingen duidelijker is wat leerlingen moeten kunnen en kennen.
- De onderwijsvernieuwingen van het afgelopen decennium (basisvorming/vmbo/tweede fase) hebben geleid tot een verbreding van het curriculum. Er kwamen vakken bij. De Onderwijsraad heeft laten zien dat de maatschappelijke opdracht voor scholen steeds groter wordt gemaakt. Met een basiscurriculum wordt gekozen voor een scherpere afbakening van het 'wat'.

- Een basiscurriculum beperkt de complexiteit voor de organisatie van het onderwijs. Signalen uit het veld geven aan dat op veel scholen de huidige complexiteit (aantal vakken en profielen) als belemmerend wordt ervaren bij efficiënt inrichten van het onderwijs. De scholen voor havo/vwo en in mindere mate vmbo kunnen met een basiscurriculum de schoolorganisatie vereenvoudigen (roosters strakker, minder tussenuren).
- De problematiek van het lerarentekort zal als gevolg van een basiscurriculum minder nijpend worden. Voor een kleiner onderwijsprogramma zijn er minder leraren nodig, zodat het lerarentekort zich minder zal voordoen. Er vervallen, afhankelijk van de gekozen reductie van het onderwijsprogramma, tot ruim 7000 fte aan leraarsplaatsen. Er zullen echter fricties optreden op het gebied van bevoegdheid en inzetbaarheid van onderwijspersoneel, waardoor sprake zal zijn van kwalitatieve tekorten. Daarom zijn flankerend beleid en aanvullende (her-) investeringen gericht op omscholing van docenten en flexibeler inzet noodzakelijk. Er zijn hierbij kosten gemoeid op het gebied van scholing en begeleiding gericht op een nieuwe (vakinhoudelijke) inzetbaarheid van leraren,
- De voorsortering naar het vervolgonderwijs wordt met twee profielen minder specifiek dan met vier profielen. Leerlingen zijn daardoor in staat bepaalde opties voor vervolgonderwijs langer open te houden. Tegelijkertijd zal de voorbereiding met minder profielen minder specifiek zijn, hetgeen ook negatieve gevolgen kan hebben voor de doorstroom.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het aanpassen van het aantal profielen en sectoren betekent een complexe aanpassing van de wet- en regelgeving. Herijking van de inhoudelijke eisen per vak (in examenprogramma's en daarmee wet- en regelgeving vast te leggen) zal ook een flinke periode in beslag nemen: eerst moeten er (per vak) vakinhoudelijk deskundigen mee aan de slag, vervolgens moet het vertaald worden in de regelgeving. Daarom wordt er in het voorstel van uit gegaan dat de omvang en het niveau van de examenprogramma's in het basiscurriculum niet worden aangepast. Pas daarna kunnen scholen de nieuwe curricula op schoolniveau invoeren. Daarbij moet rekening gehouden worden met cohorten van leerlingen, zodat het enkele jaren (4 tot 6) duurt voordat het nieuwe systeem volledig is 'ingegroeid'.

2 Verbeteren transparantie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

Het samenstel van maatregelen is gericht op het beter in kaart brengen van de leerwinst, zodat scholen meer opbrengstgericht gaan werken en ouders beter in staat worden gesteld een school te kiezen die het beste bij hun voorkeur past. Het gaat dan om:

1. de Inspectie van het Onderwijs brengt de leerwinst op school- en leerling-niveau in kaart door met behulp van het onderwijsnummer het beginniveau van leerlingen zoals gemeten door de score op de Eindtoets basisonderwijs te koppelen aan de resultaten op het eindexamen;
2. door een begin- en eindtoets kan de leerwinst gemeten worden over de gehele schoolloopbaan. Scholen brengen leerwinst gedurende de onderwijsloopbaan in kaart aan de hand van de Eindtoets basisonderwijs en gecertificeerde leerlingvolgsystemen. Scholen kunnen dit gebruiken voor verantwoording aan ouders en leerlingen. Indien tussentijdse verantwoording aan de Inspectie van het Onderwijs wenselijk wordt geacht, dan zijn wettelijke tussentoetsen (bijvoorbeeld aan het einde van de onderbouw) noodzakelijk;
3. leerlingen meer de tijd geven voor het herexamen door het naar achteren in de tijd verplaatsen;
4. de Onderwijsinspectie categoriseert alle scholen in vijf categorieën (zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent) aan de hand van onder meer de op basis van de wettelijke toetsen vastgestelde leerwinst;
5. via internet wordt meer toegankelijke en vergelijkbare informatie over de kwaliteit van scholen beschikbaar gemaakt voor ouders en leerlingen. Dit is overigens een voornemen in het traject "Vensters voor verantwoording".

Relevante afwegingen

- Het huidige oordeel van de Onderwijsinspectie is in beperkte mate onderscheidend. Zo onderscheidt de Onderwijsinspectie momenteel de categorieën zeer zwak, zwak en voldoende. Scholen die veel leerwinst weten te realiseren, worden hiervoor niet beloond. Ouders kunnen daardoor ook over onvoldoende informatie beschikken over de kwaliteit van de school (ook in relatie tot andere scholen). De Inspectie maakt weliswaar een rapport op van de school over de prestaties, maar rapporteert niet over de leerwinst in haar zuivere vorm. Ouders kunnen daardoor niet goed waarnemen of goede prestaties van de school te danken zijn aan de school, of aan het hoge beginniveau van leerlingen.
- Door het hanteren van wettelijke tussentoetsen kan het oordeel van de inspectie gebaseerd worden op een deel van de schoolloopbaan (bijvoorbeeld de leerwinst aan het einde van de onderbouw). Het voordeel hiervan is dat de leerwinst door meerdere meetmomenten nauwkeuriger gemeten kan worden en dat de leerwinst die aan het begin van de schoolloopbaan is gerealiseerd eerder zichtbaar wordt. Daarmee kan een gebrek aan leerwinst eerder worden vastgesteld en kan op basis daarvan eerder worden ingegrepen. Door een tussentoets kan ook de leerwinst gemeten worden op die vakken waarin sommige leerlingen uiteindelijk geen eindexamen in doen. Het nadeel van een tussentoets is dat dit zorgt voor een extra toets, met mogelijk perverse effecten en meer verantwoordingslast voor scholen. Met een leerlingvolgsysteem kan de school tussentijds aan de ouders over de leerwinst rapporteren.

- De toets aan het einde van de onderbouw verfijnt het vaststellen van de leerwinst, doordat er meerdere landelijk geijkte meetmomenten komen, doordat de prestaties van scholen niet pas na maximaal 6 jaar zichtbaar worden door het centraal examen en doordat ook getoetst wordt op kennis en vaardigheden uit vakken waarin sommige leerlingen uiteindelijk geen eindexamen doen. Daarmee vergroot de toets aan het einde van de onderbouw de transparantie over prestaties. Tegelijkertijd leidt dit tot extra complexiteit.
- Door het beter meten van de prestaties kan de wettelijke onderwijstijd op de langere termijn voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs worden versoepeld. Zolang er sprake is van een verplichte onderwijstijd zou in elk geval flexibeler kunnen worden omgegaan met de onderwijstijd, bijvoorbeeld door lessen tijdens de centraal vastgelegde zomervakantie wel mee te laten tellen voor de wettelijke verplichte onderwijstijd (dit geldt ook voor de andere onderwijssectoren).
- Om scholen te stimuleren meer opbrengstgericht te werken is een landelijke toets aan het eind van de onderbouw niet nodig. Scholen kunnen met het wettelijk eindexamen en leerlingvolgsystemen ouders voorzien van informatie over de ontwikkeling van hun kind(eren). Scholen zijn nu volgens de wet reeds verplicht een Programma van Toetsing en Afsluiting (PTA) te hebben en bovendien is toetsen een belangrijk onderdeel van het didactisch repertoire van leraren.
- Perverse effecten kunnen zich voordoen als gevolg van het introduceren van een onafhankelijk oordeel van de Onderwijsinspectie over de omvang van de leerwinst. Perverse effecten kunnen zijn teaching-to-the-test, verlies aan intrinsieke motivatie en de mogelijkheid dat meetfouten worden opgeblazen (er moet immers meerdere keren gemeten worden).
- Het adequaat bepalen van leerwinst is nog geen sinecure. Mogelijke problemen waarmee rekening moet worden gehouden, betreft:
 - leerlingen leren niet alleen op school, maar ook in tal van maatschappelijke verbanden buiten de school. Hier zal voor moeten worden gecorrigeerd;
 - voor cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen is de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Onderwijs levert echter ook een bijdrage aan andere type vaardigheden, waarbij de voortgang lastiger is om te meten;
 - een deel van de prestaties is niet objectief, maar wel subjectief vast te stellen door ouders en leerlingen zelf.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Met het onderwijsnummer, het centraal eindexamen en de einde-onderbouwtoets en een verplichte eindtoets in het primair onderwijs zal het nog tenminste tot 2014 duren alvorens door de Inspectie de beschikking heeft over een bruikbare leerwinstmaat (zie hiervoor bijlage 12). Het daadwerkelijk toepassen van de leerwinstmaat zal nog meer jaren op zich laten wachten. Sneller kan gerealiseerd worden het verstrekken van informatie over de kwaliteit van scholen per internet en het begrijpelijk toezenden van kwaliteit van scholen aan ouders.

3 Minder personeel bekostigen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel*
budget	-	-	-	-	390	390	390

* Het effect van verhogen bekostigingsratio's voor praktijkonderwijs wordt hierbij niet vertaald in een besparing. De besparing op praktijkonderwijs wordt meegenomen bij de maatregelen voor zorgleerlingen.

Omschrijving maatregel

- Door het definiëren van een basiscurriculum en het verbeteren van de transparantie over de prestaties op dit basiscurriculum, kan het onderwijs eenvoudiger georganiseerd worden, onder andere doordat er minder keuzevakken met weinig leerlingen per klas komen. Hierdoor wordt het mogelijk om minder personeel te bekostigen.
- De maatregel betreft het verhogen van bekostigingsratio's (deelnemers per docent) met 2 leerlingen per docent. De bekostigingsratio's bedragen momenteel 20,00 voor HAVO/VWO, 17,14 voor het VMBO en 8 voor praktijkonderwijs/LWOO.
- Scholen kunnen zelf bepalen hoe de besparingen als gevolg van een lagere docent/leerling-ratio (lager lumpsum-budget) worden vertaald naar maatregelen op schoolniveau. Naast of in combinatie met klassenvergroting kunnen scholen bijvoorbeeld kiezen voor het verminderen van het aantal uren dat docenten besteden aan specifieke taken (mentor, decaan, remedial teacher, sectieleider en ict- of leerjaarcoördinator) of een reductie van het onderwijsondersteunend personeel.
- NB: De omvang van de besparing als gevolg van de maatregel basiscurriculum en het zelfstandig verhogen van bekostigingsratio's valt niet goed van elkaar te scheiden, daarom wordt de besparing alleen hier ingeboekt.

Relevante afwegingen

- Versobering van de ratio's leidt ertoe dat een schoolleider minder middelen te besteden heeft. Dit kan zich op schoolniveau op verschillende manieren vertalen, bijvoorbeeld minder handen buiten de klas, groepen groter maken of minder maatwerk bieden. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de werkelijke groeps grootte in het voortgezet onderwijs. Bovendien varieert de groeps grootte in het voortgezet onderwijs veel meer dan in het primair onderwijs (in bijvoorbeeld beroepsgerichte programma's kan in het geheel niet gesproken worden over klassen, daar zijn leerlingen bijvoorbeeld bezig achter een machine). Door OCW wordt geschat dat een gemiddelde klas in de onderbouw zo'n 27,5 leerlingen telt en een gemiddelde klas in de bovenbouw 20 leerlingen. Over het voortgezet onderwijs gezien bedraagt de gemiddelde groeps grootte ongeveer 24. Bij kleinere vmbo scholen ligt de gemiddelde groeps grootte waarschijnlijk lager: 19 in de onderbouw en 16 in de bovenbouw. Wanneer scholen de verhoging van de bekostigingsratio's met 2 rechtstreeks doorvertalen naar vergroting van de groepen betekent dit dat de gemiddelde groeps grootte stijgt met ca 3 leerlingen. Onder de veronderstelling dat (net als in het primair onderwijs) het aantal aan specifieke taken bestede uren met bijvoorbeeld 30% verminderd kan worden (dus minder handen buiten de klas), dan zou de gemiddelde klassenvergroting beperkt kunnen blijven tot 1,5 leerling. Deze veronderstelling van het percentage van 30% is in lijn met eerdere ervaringen met de inzet van de extra middelen voor klassenverkleining in het primair onderwijs. Onbekend is welk percentage scholen in het voortgezet onderwijs in de praktijk zullen kiezen.
- Over de effecten van het vergroten van groepen op de kwaliteit van het onderwijs kan het volgende vermeld worden. Het CPB concludeert op basis van

toonaangevende wetenschappelijke studies dat een deel van de (quasi-) experimentele studies, waaronder die voor Nederland, geen effect vindt van een verandering in de klassengrootte op de leerprestaties. Een andere deel van de studies vindt overwegend kleine effecten op de leerprestaties. Het verkleinen (vergroten) van klassen lijkt daarom op zijn hoogst te leiden tot kleine veranderingen in leerprestaties. Daarbij laat de empirische literatuur zien dat andere interventies kosteneffectiever zijn dan klassenverkleining, zoals bijvoorbeeld scholing van leraren (zie bijlage 18). In het verlengde hiervan kan meer specifiek voor Nederland er op worden gewezen dat het verkleinen van groepen niet heeft geleid tot verbetering van de prestaties op taal en rekenen op (internationale) toetsen.

- Belangrijke nuancering bij de conclusie dat het effect van verkleinen van klassen leidt tot kleine veranderingen van de prestaties (CPB) is dat de focus in het genoemde onderzoek naar prestaties met name gericht is op taal en rekenen. Onderwijskwaliteit moet echter breder opgevat moet worden als opbrengsten op cognitieve vakken die worden getoetst. De functie van het voortgezet onderwijs is niet alleen leerlingen voldoende taal- en rekenvaardigheden aanleren, de kwalificerende functie van het voortgezet onderwijs is veel breder. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat de kwalificerende functie en socialiserende functie (voor een belangrijk deel) hand in hand gaan.
- De populatie leerlingen en docenten is niet dezelfde als een aantal jaar geleden. De kwaliteit van leraren staat onder druk.
- Docenten hebben een voorkeur voor het lesgeven aan kleinere groepen. In grotere groepen zijn er minder mogelijkheden om individuele aandacht aan leerlingen te besteden en wordt lesgeven veeleisender dan het nu al is. Ook zijn docenten van mening dat kleinere klassen beter zijn voor de onderwijskwaliteit en tast het vergroten van groepen daardoor de intrinsieke motivatie van docenten aan. Zo geeft een grote meerderheid van de docenten aan dat zij zouden beginnen met het verkleinen van klassen (73%) en het verlagen van de werkdruk van leraren (66%) als zij maatregelen zouden moeten nemen om knelpunten in het onderwijs op hun school op te lossen (SCP, Gelukkig voor de klas? Leraren in het voortgezet onderwijs over hun werk, 2009). 86% van de leraren vindt dat enkele leerlingen minder in een klas uitmaakt voor de kwaliteit van het onderwijs; 6% is het hier niet mee eens. De Algemene Onderwijsbond wijst erop dat het verhogen van de bekostigingsratio's ten koste van voorbereidingstijd van lessen en de individuele aandacht voor de leerling gaat. De Algemene Onderwijsbond stelt dat daarmee de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan.
- Het effect van de vergrijzing, en de bijbehorende tekorten op de arbeidsmarkt, zal als gevolg van deze maatregel minder sterk voelbaar zijn. Het zal hierdoor voor scholen minder moeilijk zijn goed personeel te krijgen. Scholen kunnen in die situatie bij het reduceren van de formatie scherper selecteren op de kwaliteit van blijvende docenten.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het is onduidelijk of vergroting van de groepen in de onderbouw van havo/vwo/vmbo-t op brede scholengemeenschappen gelet op de omvang van de lokalen fysiek op de korte termijn tot de mogelijkheden behoort. Het vergroten van klaslokalen kan leiden tot eenmalige investeringen. Invoering kan vanaf 2013

4 Zittenblijven en sneller doorstromen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Vanaf 2020
budget	-	-	-	-	30	30	160

Omschrijving maatregel

De maatregel beoogt zittenblijven te beperken en sneller doorstromen te stimuleren:

- voor leerlingen die langer over een opleiding dan de nominale studieduur doen, krijgen de scholen de helft van elk extra jaar bekostigd. Het jaarklassensysteem kan hierbij in stand worden gehouden. In het voortgezet onderwijs loopt momenteel elk jaar ongeveer 5 procent van de leerlingen vertraging op;
- voor leerlingen die sneller doorstromen krijgen schoolbesturen voor het gewonnen jaar nog de helft van de bekostiging voor deze leerling. Dit onder de randvoorwaarde van een jaarklassensysteem. In het voortgezet onderwijs is sneller doorstromen zeer ongebruikelijk: het gaat jaarlijks om enkele tientallen leerlingen op een totaal van 940.000.¹⁶

Relevante afwegingen

- Scholen krijgen een extra stimulans om leerlingen die vertraging oplopen zo snel mogelijk en zonder zittenblijven het voortgezet onderwijs te laten doorlopen. Nu kan het voor een school aantrekkelijker zijn om een leerling een jaar te laten zitten (en daarmee een jaar extra bekostiging te ontvangen) dan om de leerling bijles te geven of de leerling in de zomer op een aantal vakken extra bij te spijkeren. Verwacht mag worden dat dit positieve effecten heeft, want het is twijfelachtig of zittenblijven voor leerlingen daadwerkelijk loont. De Onderwijsraad noemt in advies "Presteren naar vermogen"(2007) dat voor een leerling vertraging uit oogpunt van cognitieve ontwikkeling gunstig kan zijn, maar dat de kostenbatenverhouding moeilijk is aan te geven, vooral omdat de sociaal-emotionele kosten voor de kinderen lastig te kwantificeren zijn. Ook is er twijfel over de effectiviteit ervan. De Onderwijsraad stelt voorts dat "de zomerschool zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs een alternatief kan bieden voor een vol jaar zittenblijven."
- Het risico bestaat dat scholen risicomijdend gedrag zullen vertonen: leerlingen kunnen alleen worden ingeschreven op opleidingen waarvan men zeker is dat hij/zij het haalt. Pas daarna kan de leerling een hogere opleiding volgen (diploma stapelen). Bovendien zal een school een sterker belang krijgen voor afstroom naar een lager niveau, zodat de te laag ingeschaalde leerling snel het centrale examen haalt (onderpresteren).
- Het risico bestaat dat scholen selectiever worden in het aannemen van zwakke leerlingen. Pas op termijn kan dit risico worden beperkt als de Inspectie van het Onderwijs in staat is de leerwinst adequaat vast te stellen, zodat scholen meer dan nu op hun toegevoegde waarde worden afgerekend. Als daar sprake van is, dan wordt het voor scholen aantrekkelijker om twijfelgevallen juist wel aan te nemen omdat daar veel leerwinst is te behalen.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het voorstel betreft het aanpassen van het bekostigingsmodel. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het verhuizen van leerlingen: welke school

¹⁶ De besparing op de directe bekostiging betreft 32 mln. Daarnaast zullen circa 2,5% van de leerlingen niet meer blijven zitten en daarmee sneller door het onderwijs stromen. Deze besparing op de OCW-begroting betreft 130 mln, maar treedt pas op nadat de leerlingen hun onderwijsloopbaan hebben afgerond. Dit is vanaf 2020 (ca 4 tot 6 jaar na het verlaten van het VO).

“draait op” voor de eventuele meerkosten van vertraging. Voor wat betreft versnellen is het voorts noodzakelijk dat scholen de beschikking hebben over vroegsignaliseringsinstrumenten en docenten die deze instrumenten kunnen hanteren. En voor het voorkomen van zittenblijven hebben schoolbesturen mogelijk ondersteuning nodig voor het organiseren van extra onderwijstijd in avonden of zomervakantie. Aanpassing van de rekenregels in het bekostigingsmodel en meerdere jaren onderwijsnummers zijn nodig. Invoering is in beginsel in een aantal jaar mogelijk.

5 Besparen op vaste voeten en vereenvoudigen van het bekostigingssysteem

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	-	-	90	90	90	90	90

Omschrijving maatregel

- De maatregel betekent een (gedeeltelijke) besparing op vaste voeten in combinatie met een vereenvoudiging van het bekostigingsmodel door het versleutelen van de huidige vaste voeten in een nieuw model dat uitgaat van een vast bedrag per leerling: in plaats van schoolkenmerken dienen leerlingenkenmerken (schoolsoort, leerjaar, en zorg) voorop te staan.¹⁷
- De maatregel betekent dat de vaste voet voor materiële bekostiging, die voor alle scholen identiek is, komt te vervallen (22 mln).¹⁸ In aanvulling daarop worden de vaste voeten voor personele bekostiging versleuteld in een vast bedrag per leerling waarbij tegelijkertijd sprake zal zijn van een besparing van 48 mln (de omvang van de vaste voeten voor personele bekostiging (exclusief uitzonderingsscholen, waaronder op Waddeneilanden) bedraagt 225 mln).¹⁹ Voorts is sprake van een additionele besparing van 20 mln op de vaste voeten.
- Een vereenvoudiging van het bekostigingsmodel maakt een verdere versoepeling of zelfs afschaffing van de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs mogelijk. Hierdoor mogen scholen zelf beslissen welke onderwijsniveaus zij aanbieden.

Relevante afwegingen

- Het vereenvoudigen van het bekostigingsmodel (zonder besparingen) krijgt qua filosofie steun vanuit het veld, mits budgetneutraal en mits (tijdelijk) rekening zou worden gehouden met herverdeeeffecten. Zo kwam uit onderzoek de voorkeur naar voren voor een nieuw model dat zoveel mogelijk uitgaat van een bedrag per leerling. In plaats van schoolkenmerken dienen leerlingenkenmerken (schoolsoort, leerjaar, en zorg) voorop te staan. Verder is er behoefte aan een transparant model met globale en robuuste parameters. Een eenvoudig model zonder vaste voeten leidt ertoe dat scholen zuivere prikkels krijgen tot het komen tot de schoolorganisatie die het beste bij de situatie aansluit.
- Het bekostigingsmodel wordt eenvoudiger, met minder uitvoeringskosten voor het rijk. Voor de scholen wordt het makkelijker om overzicht te houden over de financiën. Voorts vervalt het onderscheid tussen personele en materiele bekostiging. Scholen geven aan dat dit onderscheid in de praktijk ongewenst sturend kan werken ondanks de bestedingsvrijheid die scholen in dezen hebben. (zie hiervoor Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 289, nr. 46 voor overwegingen voor eventuele herziening van de bekostigingssystematiek).
- Aanpassing van het bekostigingsmodel versterkt de prikkels die uitgaan van vraagsturing, omdat door deze maatregel het bedrag dat een school voor een

¹⁷ Zie hiervoor ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 289, nr. 46 voor overwegingen voor eventuele herziening van de bekostigingssystematiek.

¹⁸ De materiële vaste voet is een vast bedrag per school en is voor alle scholen gelijk. Door een vaste voet in de bekostiging is het mogelijk om kleinere scholen in stand te houden dan zonder een vaste voet mogelijk zou zijn.

¹⁹ De personele bekostiging kent momenteel 9 verschillende vaste voeten voor het onderwijzend personeel. De hoogte van de vaste voet hangt af van de aard van de school. Zo is de vaste voet voor een categorale mavo bijvoorbeeld lager dan die voor een brede scholengemeenschap. Dit vanuit de gedachte dat elke school een bepaalde basisformatie aan (onderwijzend) personeel (vaste voet) nodig heeft om het onderwijs te verzorgen. Er zijn dan immers meer leerjaren, klassen en schoolsoorten waar les moet worden gegeven, waardoor de minimum personeelsformatie (vaste voet) groter is. Het bedrag van 48 mln sluit aan bij de laagste vaste voet in het huidige bekostigingssysteem.

extra leerling krijgt, groter wordt. De hoogte van de huidige vaste voet is immers onafhankelijk van het aantal leerlingen (maar van het type school).

- Het versleutelen van de vaste voeten in de lumpsum gaat samen met herverdeeleffecten. Bij de verkenning van de vereenvoudiging van het bekostigingsmodel in 2008 bleek dat (zonder besparingen) een bekostigingsmodel uitgaande van een bedrag per leerling, ertoe leidt dat 9% van de schoolbesturen er meer dan 3% op achteruitgaat en 8% van de schoolbesturen er meer dan 3% op vooruit gaat. Door aan deze vereenvoudiging ook een besparing te koppelen gaan meer scholen er per saldo op achteruit.
- Het schrappen van de vaste voet voor materiële bekostiging en het verlagen van de vaste voeten voor personele bekostiging leidt ertoe dat kleine scholen in de meeste gevallen minder middelen krijgen dan in het huidige systeem. Sluiting of fuseren (met een beroep op artikel 85 en 89 uit de Wet Voortgezet Onderwijs) ligt dan voor de hand. Indien kleine scholen wensen te blijven voortbestaan, dan kan de besparing ook worden opgevangen door het vergroten van groepen of het schrappen van ondersteunend personeel.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Aanpassen van het Bekostigingsbesluit duurt ca. 1,5 jaar. Invoering op zijn vroegst derhalve vanaf 2012. Daarna is een herverdelingsperiode nodig om scholen de tijd te geven over te schakelen naar het nieuwe bekostigingsmodel (bijvoorbeeld fuseren).

6 Eigen bijdragen: lesmateriaal en lesgeld

	2010	2011	2012	2013	2014	Structureel
Bijdrage lesmateriaal in VO			200	200	200	200
Lesgeld vanaf 16 jaar in VO			137	137	137	137
Lesgeld 16-17 jaar in mbo			63	63	63	63

Omschrijving maatregel

De maatregel bestaat uit de volgende twee onderdelen:

1. de eerste maatregel betreft het vragen van een (inkomensafhankelijke) bijdrage van de ouders van VO-leerlingen voor het lesmateriaal, terwijl de scholen wel verantwoordelijk te laten blijven voor de centrale inkoop. Daarnaast zou de WTOS opnieuw worden ingevoerd. In 2008 is wettelijk vastgelegd dat alle leerlingen in het voortgezet onderwijs het lesmateriaal om niet ontvangen. Met deze maatregel wordt hierop dus teruggekomen;
2. de tweede maatregel betreft het introduceren van lesgeld voor 16+ in het vo en 16/17-jarigen in het mbo (bol). In 2005 is het lesgeld voor 16/17-jarigen in vo en mbo afgeschaft. Met deze maatregel wordt hierop dus teruggekomen.

Relevante afwegingen

- Het vragen van een inkomensafhankelijke bijdrage voor het lesmateriaal kan een prijsopdrijvend effect voor ouders hebben: scholen bepalen het lesmateriaal en ouders betalen. Met invoering van een bijdrage voor lesmateriaal wordt weliswaar de verbetering van de marktstructuur niet ondermijnd, maar de maatregel draagt niet bij aan het doel van de maatregel gratis schoolboeken, te weten het verlagen van de schoolkosten.
- Er treedt versplintering op van het inkomenspolitieke instrumentarium, die juist na de defiscalisering van de kinderbijslag begin jaren tachtig, de afschaffing van het lesgeld in 2005 en de invoering van gratis schoolboeken in 2007 was beperkt.
- Hoewel internationale verdragen de ruimte bieden voor het vragen van eigen bijdragen, doen zij dat slechts in beperkte mate. Zo geeft het IVESCR aan dat het voortgezet onderwijs "door middel van alle passende maatregelen en *in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs* algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt". In IVESCR en IVRK wordt Nederland verplicht om te allen tijde te garanderen dat het volgen van onderwijs niet belemmerd wordt door financiële drempels. Aangetoond moet worden dat er actief beleid is om de financiële toegankelijkheid te waarborgen. Een eigen bijdrage voor lesmateriaal, of het herintroduceren van lesgeld, zou een stap in tegengestelde richting van "de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs" zijn.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Voor de uitvoerbaarheid van de inkomensafhankelijke bijdrage voor lesmateriaal geldt dat, afhankelijk van de vraag aan wie de ouders de eigen bijdrage voor lesmateriaal moeten betalen (de school of de staat), er sprake zal zijn van extra administratieve lasten voor scholen of uitvoeringskosten voor het rijk. In het verleden bleek de WTOS behoorlijk inflexibel en duur. Bovendien maakte een groot aandeel rechthebbenden er geen gebruik van en drukte het systeem vooral op de middeninkomens. Lage inkomens kregen een tegemoetkoming, modaal of hoger

niet. Een wetwijziging en het (her)opbouwen van uitvoeringssystemen kost enkele jaren, temeer omdat de WTOS-gelden vrijwel volledig zijn opgegaan in het Kindgebonden Budget.

Bijlage 7 Maatregelen middelbaar beroepsonderwijs

1 Samenvoegen Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	-	-	20	40	40	40

Omschrijving maatregel

De maatregel betreft het samenvoegen van de huidige 17 Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. In de meest vergaande vorm betekent samenvoegen de werkzaamheden van de kenniscentra te bundelen in één landelijke organisatie. Deze landelijke organisatie bestaat uit (vertegenwoordigers van) onderwijsinstellingen en werkgevers. De taken van deze nieuwe landelijke organisatie zijn:

- het ontwerpen en onderhouden van een sterk vereenvoudigde landelijke kwalificatiestructuur voor het mbo die als basis dient voor de opleidingen van de mbo-instellingen;
- zorg dragen voor beroepspraktijkvormingsplaatsen (stageplaatsen);
- Erkennen van leerbedrijven.

Scholen worden verantwoordelijk voor het vinden van voldoende stageplaatsen in de bol. Het rijk stelt op basis van het Europees kwalificatiekader een nationaal kwalificatiekader op, waarin helder wordt hoe de nationale kwalificaties zich verhouden tot het Europese kader.

Relevante afwegingen

- Met (in de meest vergaande variant) de vorming van een nieuwe landelijke organisatie voor de kwaliteit van de stage in de bbl wordt teruggegaan naar de situatie van vóór 1996 toen de zogenaamde 'Landelijke organen' (voorlopers van KBB's) verantwoordelijk waren voor (de kwaliteit van) het leerlingwezen (huidige BBL-leerweg).
- Mbo-instellingen ondervinden de beste prikkel om zorg te dragen voor voldoende goede stageplaatsen voor hun bol-deelnemers. De school ondervindt immers direct de consequenties als er voor een leerling geen stageplaats blijkt te zijn. Scholen kunnen een eigen netwerk onderhouden met regionale werkgevers om voor voldoende stageplaatsen te zorgen. Een risico is dat de binding met brancheorganisaties voor de bol vermindert, waardoor individuele werkgevers minder aangespoord worden voldoende stageplaatsen beschikbaar te stellen en de inhoud van de beroepsopleidingen minder aansluiten op de vraag vanuit het bedrijfsleven.
- Recent heeft reeds een efficiëncykorting op de bestaande kenniscentra plaatsgevonden die oploopt tot € 17,3 mln vanaf 2011.
- Het zorg dragen voor voldoende stageplekken voor bbl-opleidingen blijft gehandhaafd bij de (in de meest vergaande vorm) landelijke organisatie. De bbl staat dicht bij het bedrijfsleven en kent een veel groter aandeel beroepspraktijkvorming. Een (eventuele) landelijke organisatie lijkt hiervoor beter geëquipeerd.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Er is sprake van een grote verandering die samengaat met transitiekosten. Zo is het onder meer noodzakelijk de subsidiëring aan bestaande kenniscentra af te bouwen en een nieuwe landelijke organisatie op te richten. Hiermee samenhangend zijn

KBB's nodig voor het inrichten van nieuwe opleidingen als het aantal opleidingen wordt teruggebracht. De maatregel kan stapsgewijs per 2013 worden ingevoerd.

2 Verminderen van het aantal opleidingen

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	-	-	-	-	120	245

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het verminderen van het aantal opleidingen in de bol. Opleidingen in de bol worden daarmee breder.
- Bedrijven en brancheorganisaties kunnen via de (eventuele) landelijke organisatie nieuwe bbl-opleidingen beginnen. Het verminderen van het aantal opleidingen geldt daarmee vooral voor de bol-opleidingen.
- Om minder opleidingen te bereiken is het noodzakelijk dat de overheid een mechanisme creëert dat ervoor zorgt dat het aantal opleidingen daadwerkelijk vermindert. Een mogelijkheid hierbij is dat OCW vraagt de KBB's of de nieuwe landelijke organisatie uit maatregel 1 een nieuw opleidingsaanbod te ontwikkelen met een van tevoren vastgesteld maximum aantal opleidingen en per opleiding een maximum aantal uitstroombifferentiaties ('afstudeerrichtingen'). Dit aantal zou substantieel lager moeten liggen dan het huidige aantal. De taak om deze nieuwe opleidingen te ontwikkelen wordt in deze variant nadrukkelijk bij de sociale partners en scholen gelegd, onder door de overheid gestelde randvoorwaarden van onder meer het maximale aantal.

Relevante afwegingen

- Een bredere opleiding in de bol betekent dat deelnemers breder inzetbaar zijn op een bepaald veld van beroepen na hun opleiding, maar hierdoor ook minder inzetbaar zijn op een specifiek beroep. Voor een specifieke opleiding voor een specifiek beroep zal een deelnemer een bbl-opleiding moeten volgen. De bbl-opleiding wordt hiermee duidelijker gepositioneerd als een specifieke opleiding waarbij het bedrijfsleven ook nauwer is betrokken.
- Het moment van het kiezen van een specifieke opleiding en daarmee beroep wordt uitgesteld. Deelnemers die instromen in het mbo hoeven niet langer uit honderden opleidingen te kiezen. Het is aannemelijk dat dit tot minder verkeerde studiekeuzes leidt en daarmee tot minder uitval en studievertraging. Het meer specifieke uitstroombrofiel kan de deelnemer later in de opleiding kiezen. Aannemelijk is dat deelnemers dan een beter beeld hebben wat een bepaald beroep inhoudt. Tevens wordt het gemakkelijker rekening te houden met het arbeidsmarktperspectief van een specifiek uitstroombrofiel.
- Het verminderen van het aantal opleidingen en uitstroombrofielen gaat samen met een verminderde complexiteit van het mbo-stelsel en minder kleine opleidingen. De huidige kwalificatiestructuur bevat zo'n 240 kwalificatiedossiers met ruim 600 uitstroombrofielen (diploma's). Door de verminderde complexiteit wordt het makkelijker om het onderwijs te organiseren en kan bespaard worden op overhead en huisvesting en kan de docent – leerling ratio doelmatiger worden.
- De bol en bbl leerwegen werken als communicerende vaten. Zo is in de huidige economische crisis zichtbaar dat ruim 10.000 jongeren van de bbl zijn overgestapt naar de bol.
- Het verminderen van de complexiteit vergroot de transparantie voor deelnemers en maakt dat diploma's makkelijker door werkgevers op waarde kunnen worden geschat.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het niet langer aanbieden van bepaalde opleidingen kan relatief snel.

Het ontwikkelen van nieuwe kwalificaties en curricula voor bijbehorende opleidingen kost tijd en gaat samen met transitiekosten. De eerste cohorten in deze nieuwe structuur zullen in 2014 hun opleiding kunnen beginnen. Vier jaar later heeft de maatregel daardoor pas zijn volledige effect.

3 Verbeteren transparantie middelbaar beroepsonderwijs

	2010	2011	2012	2013	2014	Structureel
budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel is erop gericht een minimumeindniveau te waarborgen en de voortgang op het "wat" (leerwinst) beter in kaart te brengen. De voortgang op het "wat" kunnen scholen gebruiken om meer opbrengstgericht te gaan werken en om ouders / deelnemers beter in staat te stellen te "stemmen met de voeten". De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

1. het verbreden van de referentieniveaus voor taal en rekenen naar andere vakken, zoals economie, in het mbo;
2. kwaliteit van examens verhogen door waar mogelijk landelijke examinering voor algemene vakken in te voeren;
3. voor beroepsgerichte vakken kan dit door externen te betrekken bij het afnemen van examens en door standaardisering en betrokkenheid bedrijfsleven bij examens (eventueel kunnen samengevoegde kenniscentra de taak van het standaardiseren op zich nemen);
4. instellingen verplichten aan de hand van het eindexamen en leerlingvolgsystemen de leerwinst van hun leerlingen in kaart te brengen en te rapporteren aan ouders;
5. het opstellen van een geïntegreerd jaardocument door de MBO-Raad/AOC-Raad, waarbij voor leerlingen, ouders en werkgevers, de relatieve prestaties van instellingen herleidbaar worden;
6. de Inspectie van het Onderwijs de leerwinst te laten toetsen aan de hand van het eindexamen op het vmbo of andere mbo-diploma's (zie verder bijlage 12);
7. de Inspectie van het Onderwijs publiceert jaarlijks een oordeel over de kwaliteit van opleidingen in vijf categorieën van zeer zwak, zwak, voldoende, goed tot excellent. Dit oordeel van de Inspectie wordt gebaseerd op een combinatie van prestaties op objectief waarneembare gegevens, zoals de leerwinst die scholen realiseren, het percentage uitval en de tevredenheid van het bedrijfsleven over de opleiding (zie ook bijlage 12).

Relevante afwegingen

- Door prestaties van onderwijsinstellingen beter in kaart te brengen worden ouders en deelnemers beter in staat gesteld om de voor hen juiste school te kiezen.
- Het huidige oordeel van de Onderwijsinspectie is in beperkte mate onderscheidend. Zo onderscheidt de Onderwijsinspectie momenteel de categorieën zeer zwak, zwak en voldoende. Op de lijst staan nu in totaal 110 mbo-opleidingen en examens van onvoldoende kwaliteit
- Perverse effecten kunnen zich voordoen als gevolg van het introduceren van een onafhankelijk oordeel van de Inspectie over de omvang van deze leerwinst zoals verlies aan intrinsieke motivatie door nadruk op meetbare scores in testen, teaching to the test,
- Het adequaat bepalen van leerwinst is nog geen sinecure. Mogelijke problemen waar rekening mee moet worden gehouden, betreffen:
 - leerlingen leren niet alleen op school, maar ook in tal van maatschappelijke verbanden buiten de school. Hier zal voor moeten worden gecorrigeerd;
 - voor cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen is de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Onderwijs levert echter ook een bijdrage aan andere type vaardigheden, waarbij de voortgang lastiger is om te meten;

- een deel van de prestaties is niet objectief, maar wel subjectief vast te stellen door ouders en leerlingen zelf.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het verbreden van de referentieniveaus en het invoeren van onafhankelijker examinering kan op zijn vroegst gereed zijn voor studiejaar dat begint in september 2013. De onderwijsinspectie kan vanaf 2011 een bruikbare maatstaf voor de leerwinst hanteren voor cohorten die in dat jaar instromen. De leerwinst van die cohorten is dan 2 tot 4 jaar later zichtbaar (zie verder bijlage 12).

4 Afschaffen drempelloze toegang mbo-2

Maatregel	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel is gericht op het verminderen van de complexiteit van het mbo en bestaat uit de volgende onderdelen:

- het afschaffen van de drempelloze toegang tot mbo-2: pas als een potentiële deelnemer beschikt over minimaal een vo diploma, een mbo-1 diploma, een overgangsbewijs havo 3 naar havo 4, of een toelatingsonderzoek voor niveau 2 met goed gevolg heeft afgelegd, kan hij als deelnemer in het mbo worden toegelaten;
- mbo-instellingen en v(s)o instellingen behouden de verantwoordelijkheid om een groep jongeren die om uiteenlopende redenen (gehandicapt, 'overbelast' of cognitief begrensd) geen startkwalificatie kan behalen een mbo-1 opleiding aan te bieden, gericht op arbeidsmarkttoeleiding en/of het behalen van een mbo-1 diploma om daarna de opleiding te kunnen vervolgen op mbo-2 niveau. Het gaat naar schatting om een groep van bijna 20.000 jongeren tot 27 jaar. Het *diploma* mbo-1 blijft bestaan, evenals voorzieningen voor examinering voor dit diploma;
- de mogelijkheden voor Mbo instellingen en v(s)o-instellingen om jongeren op niveau 1 een passend traject aan te bieden gericht op arbeidstoeleiding worden vergroot. Zo'n traject kan een breed scala aan huidige projecten, initiatieven en voorzieningen (mbo-1, wijksschool, plusvoorziening, initiatieven binnen vso e.d.) betekenen;
- mbo-instellingen worden afgerekend op de mate waarin zij succesvol zijn in het toeleiden naar de arbeidsmarkt van mbo-1. De diplomabonus blijft daarbij gehandhaafd om scholen te prikkelen om waar mogelijk de opleiding met een diploma af te ronden;
- de VOA-middelen worden met deze maatregel met name op niveau 1 gericht, omdat er geen deelnemers meer op niveau 2 instromen zonder adequate vooropleiding.

Relevante afwegingen

- In het mbo (niveau 2 tot en met 4) kunnen niet langer deelnemers instromen zonder adequate vooropleiding. Tevens komen in het mbo-2 deelnemers die via de reguliere weg een vmbo-diploma hebben gehaald niet langer in dezelfde klas te zitten als zij die via een andere weg het mbo-2 zijn ingestroomd. Dit komt het rendement van het mbo ten goede en waarschijnlijk komt dit ook het imago ten goede.
- Het mbo-1 krijgt in een andere vorm een duidelijkere positie in een nieuw bestel 'Werkschool' met een duidelijke taak. Mbo-instellingen die de 'Werkschool' aanbieden blijven voor deze groep verantwoordelijk en krijgen daarbij de middelen en de vrijheid om deze groep jongeren op die plaats te helpen die het beste bij hen past en worden niet gehinderd door wettelijke eisen die wel passend zijn voor onderwijs aan reguliere jongeren, maar niet aan jongeren met een beperking. Mbo-instellingen hebben de afgelopen 15 jaar veel ervaring opgedaan met het scholen van deze doelgroep.
- Door de doelgroepen van het mbo-1 en mbo-2 duidelijk van elkaar te scheiden mag aangenomen worden dat de onderwijsinspanningen beter op de behoeften van de doelgroep kunnen worden afgestemd en dat dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

- Aandachtspunt is dat er nu uiteenlopende experimenten zijn opgezet voor deze doelgroep: Plusvoorzieningen, Wijkschool, Werkschool, Campus (Jeugd en Gezin) etc. Deze experimenten worden geëvalueerd, tussenresultaten geven aan dat een juiste mix van zorg, onderwijs en arbeidstoeleiding tot één nieuwe samenhangende benadering nog niet direct gevonden is.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Wetswijziging is noodzakelijk en maatregelen zullen niet eerder dan 1 augustus 2013 ingevoerd kunnen worden.

5 Aparte Vsv-gelden via een prestatiebox integreren in de bekostiging

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	-	-	-	-	45	45	45*

* Van de besparing heeft 30 mln betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs en 15 mln op het voortgezet onderwijs.

Omschrijving maatregel

Deze maatregel is gericht op het verminderen van de complexiteit van het mbo door aparte vsv-gelden te integreren in de bekostiging:

- de maatregel betreft het duurzaam verankeren van de aparte Vsv-middelen in de reguliere bekostiging van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in een prestatiebox. De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten komt daarmee nadrukkelijker dan nu bij de scholen zelf te liggen;
- het totale budget voor deze subsidies is 165 mln in 2011, waarvan 75 mln via specifieke uitkeringen of het gemeentefonds direct aan gemeenten wordt uitgekeerd. 90 mln gaat naar de onderwijsinstellingen, waarvan ongeveer 30 miljoen naar mbo-instellingen en 15 mln naar vo-scholen. Van deze 90 mln is 19 miljoen inmiddels toegevoegd aan de lumpsum. De besparing betreft de helft van de middelen die nu ten goede komen aan instellingen;
- om de prikkels voor scholen om Vsv te voorkomen te versterken wordt allereerst de transparantie in het mbo en het vo over de prestaties van onderwijsinstellingen vergroot, zoals uitgewerkt in maatregel 3. Hieronder valt een gedifferentieerd oordeel van de inspectie in 5 categorieën van zeer zwak tot excellent. Hierbij worden de prestaties op voortijdige schooluitval meegenomen. De kwaliteit van het vsv-beleid van scholen is hiermee voor het mbo echter nog onvoldoende geborgd en daarom zijn aanvullende prikkels nodig om de verantwoordelijkheid voor voortijdig schoolverlaten nadrukkelijker bij de school neer te kunnen leggen. Deze maatregel betreft het versterken van de prikkels via een prestatiebox. Deze prestatiebox wordt gebruikt om onderwijsinstellingen die relatief goed gepresteerd hebben op het gebied van het voorkomen van voortijdige uitval financieel te belonen.

Relevante afwegingen

- Het verstrekken van subsidies ter voorkoming van voortijdige schooluitval gaat samen met uitvoeringskosten voor het rijk en administratieve lasten voor scholen (verantwoording en afsluiten convenanten). Het versterken van de prikkels in het onderwijs langs de hierboven voorgestelde lijnen sluit aan bij de aanbeveling van het CPB dat positieve financiële prikkels het meeste perspectief bieden om Vsv terug te dringen (CPB, Voortijdig schoolverlaten in Nederland, 2006).
- Financiële prikkels kunnen persverse effecten met zich mee brengen als deze niet goed worden vormgegeven en zonder voldoende adequaat flankerend beleid. Mogelijke risico's zijn:
 - selectie aan de poort: dit wordt in deze variant tegengegaan door uitdrukkelijk de leerwinst in kaart te brengen. In de prestaties van scholen wordt zodoende gecorrigeerd voor leerlingen die met een laag niveau het mbo binnenkomen. Onderzocht moet worden of aanvullend beleid wenselijk is;
 - diploma-inflatie: scholen kunnen in de verleiding komen de exameneisen de versoepelen om zodoende meer leerlingen te laten slagen. Dit wordt tegengegaan door de kwaliteit en onafhankelijkheid van de examens te vergroten;

- ongelijke beginpositie van scholen: in de tweede variant starten scholen die een hogere beloning krijgen aan het begin van het schooljaar met meer middelen. Voor een deel mag worden aangenomen dat scholen die goed scoren op het voorkomen van vsv hiervoor ook hogere kosten hebben gemaakt. Voor een deel is de startpositie van goede scholen hierdoor gunstiger. Scholen die geen extra middelen hebben gehad krijgen hierdoor wel een prikkel om het jaar erop beter te presteren.
- De voortijdige schooluitval is in de afgelopen jaren sterk teruggedrongen, onder andere door de beleidsinspanningen van de projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten. Het is een risico dit systeem te vervangen. Tegelijkertijd is het de bedoeling geweest dat de Vsv-middelen en inspanningen tijdelijk waren met oog op het op de rails krijgen van de infrastructuur en kennis rond Vsv. Deze maatregel zorgt voor een duurzame verankering van de middelen in het reguliere systeem van het mbo.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De eerste besparingen kunnen worden opgenomen in begroting voor 2013.

6 Tegengaan studievertraging in het mbo

	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	-	25	50	75	100

Omschrijving maatregel

Deze maatregel betreft het stimuleren van mbo-instellingen om de deelnemers de opleiding sneller te laten doorlopen. De inschrijvingsduur van deelnemers in het mbo is momenteel niet gemaximeerd. De maatregel betekent dat de bekostiging in het mbo wordt aangepast zodat scholen voor de totale opleiding bekostigd worden, in plaats van per jaar. Doorloopt een deelnemer sneller een opleiding, dan komt het voordeel voor de onderwijsinstelling. Omgekeerd moet de onderwijsinstelling eventuele studievertraging zelf bekostigen. De omvang van de besparing is de helft van de huidige extra bekostiging als gevolg van het feit dat de gemiddelde extra onderwijsduur langer is dan de nominale opleidingsduur.

Relevante afwegingen

- De maatregel hangt samen met de maatregelen VM2 en inkorten mbo-4 tot 3 jaar. Het mbo kent momenteel geen beperkingen ten aanzien van de inschrijvingsduur. Indien een deelnemer langer over een opleiding doet, krijgen scholen momenteel ook langer bekostiging. Om te zorgen dat de inkorting van de opleiding niet vooral leidt tot overschrijding van de nominale studieduur zijn prikkels (c.q. een 'slot op de deur') nodig om er voor te zorgen dat een opleiding inderdaad sneller doorlopen wordt.
- Scholen hebben veel invloed op de studieduur van deelnemers, bijvoorbeeld via heldere instructie, goede studiebegeleiding, goede beroepskeuzevoorlichting etc. Momenteel kan de bekostiging perverse effecten hebben: voor een leerling die op de tweede teldatum in februari nog ingeschreven staat, krijgt de onderwijsinstelling een vol jaar extra inputbekostiging. Met deze maatregel krijgen scholen een sterkere prikkel tot het voorkomen van studievertraging.
- Een risico is dat een mbo-instelling een sterker belang krijgt voor afstroom naar een lager niveau, zodat de te laag ingeschaalde deelnemer snel het centrale examen haalt (onderpresteren).
- Het risico bestaat dat scholen selectiever worden in het aannemen van zwakke deelnemers die mogelijk langer over de opleiding zullen doen. Pas op termijn kan dit risico worden ondervangen als de Inspectie van het Onderwijs in staat is de leerwinst adequaat vast te stellen, zodat scholen meer dan nu op hun toegevoegde waarde worden afgerekend. Als daar sprake van is, dan wordt het voor scholen aantrekkelijker om twijfelgevallen juist wel aan te nemen omdat daar veel leerwinst is te behalen.
- Het risico van 'diplomastapeling' wordt afgedekt door aanpassing van het bekostigingsmodel. Een voorstel voor wetswijziging is ambtelijk gereed.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het voorstel gaat samen met een verandering van de huidige bekostigingssystematiek. Dit kan per september 2012 worden gerealiseerd, waarna een gefaseerde invoering kan worden gekozen. De maatregel zal samengaan met extra uitvoeringslasten, dit omdat per deelnemer via het onderwijsnummer een monitoring van de onderwijsloopbaan nodig is.

7 Vmbo-bl en mbo-2 tot startkwalificatie in 5 jaar (VM2)

maatregel	2018 e.v.j.
VM2 (w.v. 50% in vo en 50% bve)	50
Effect studiefinanciering	nihil

Omschrijving maatregel

Deze maatregel is bedoeld om voor het deel van de leerlingen in vmbo-bl die naar verwachting niet succesvol de stap naar het mbo kan zetten via een alternatieve verkorte leerroute toch tot naar het niveau van mbo-2 te leiden (aangenomen wordt dat het hier om de helft gaat van alle leerlingen van het vmbo-bl). De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

- het derde en vierde leerjaar in het vmbo-bl (de bovenbouw van het vmbo-bl) en het mbo-2 wordt als 1 opleiding aangeboden. De leerlingen volgen de gehele opleiding op één locatie, op basis van één curriculum en volgens één pedagogisch-didactische aanpak ('één front office'). Hierdoor ontstaat er voor de leerlingen een geïntegreerde en doorlopende leerroute. Aan het einde van de route bezit de leerling een mbo-2 diploma;
- de opleiding wordt aangeboden door een juridisch samenwerkingsverband van vmbo school en mbo instelling ('back office'). De leerling kan ingeschreven worden bij de vo school of de mbo instelling en valt naar gelang daarvan onder bekostigingsregime vo of bve;
- de opleiding kan in vijf jaar in plaats van zes jaar geprogrammeerd worden op voorwaarde dat het vmbo-bl diploma komt te vervallen (geen examentraining nodig en lege maanden na behalen diploma) en inhoudelijke overlap in curriculum vmbo-bl en mbo-2 wordt voorkómen;
- de maatregel is niet bedoeld voor de gehele groep vmbo-bl, omdat de keuzemogelijkheden van de jongere op een jongere leeftijd al worden beperkt. De jongere kiest al in het begin van de derde klas (op z'n 14^e jaar) voor deze richting en daarmee meteen voor het beroep dat hij naar verwachting een groot deel van zijn werkzame leven zal gaan beoefenen. De opleiding van de jongere wordt dus al eerder gericht op een 'smallere' beroepsopleiding in plaats van het 'bredere' vmbo-bl diploma;
- de 'eindtermen' van VM2 worden gevormd door de reguliere kwalificaties voor mbo-2 zoals vastgelegd in het centraal register beroepsopleidingen (crebo) voor het mbo. Tevens zijn de exameneisen uit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs van toepassing;
- bij deze variant is de budgettaire besparing die gerealiseerd wordt door een jaar korter traject voor de helft ingezet om het resterende traject te intensiveren, zodat een jaar korter traject ook mogelijk wordt.

Relevante afwegingen

- De maatregel sluit aan bij de lopende experimenten VM2. Vanaf het schooljaar 2008-2009 is gestart met het onderzoeken van bovenstaande aanpak (het experiment VM2), waarbij het vmbo-bl en mbo2 worden geïntegreerd tot *mogelijk* een vijfjarige opleiding. Op basis van dit experiment moet blijken of veronderstelde leer- en tijdwinst ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het tweede cohort van het experiment rondt in 2013 dit traject af, waarna 'evidence based' een besluit kan worden genomen.
- Doordat er geen overstap plaats hoeft te vinden van vmbo school naar mbo instelling, er gestreefd wordt naar één samenhangend curriculum en één pedagogisch-didactische aanpak, is de verwachting dat het aantal voortijdig schoolverlaters zal dalen.

- Aandachtspunt is dat er momenteel meer dan honderd mbo-2 kwalificaties en dito opleidingen zijn. Het is gelet op de schaal van scholen in het voortgezet onderwijs onmogelijk een dergelijk breed aanbod doelmatig te organiseren. Een mogelijke oplossing hiervoor is dat de vmbo-school met het ROC samenwerkt (onder verantwoordelijkheid van het vmbo). Het beperken van het aantal opleidingen kan de organiseerbaarheid van deze maatregel vergroten.
- De opleiding duurt korter en de leerling kan eerder de arbeidsmarkt op.
- Leerlingen onder de 16 zijn arbeidsrechtelijk te jong voor een volwaardige stageplek en voor hen moet een simulatieplek gecreëerd worden die kwalitatief minder is dan het echte bedrijfsleven.
- De leerling moet vroeger een definitieve keuze maken over zijn/haar gewenste beroep: 14 jaar in plaats van 16 jaar.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De maatregel kan in schooljaar 2012 worden ingevoerd. Het volledig budgettair effect wordt 3 jaar later verwacht. In 2013 zijn de resultaten van de experimenten bekend. Deze resultaten kunnen eerst afgewacht worden.

8 Mbo niveau 3 en 4 opleidingen intensiveren en verkorten

	2013	2014	2015	Structureel
Mbo 4 naar 3 jaar	32	64	95	127
Mbo 3 naar 2 jaar	23	46	70	93
Effect op cursus- en lesgeld	0	-19	-38	-76
Effect studiefinanciering	-	-	-	212

Omschrijving maatregel

De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

- de normatieve studieduur van een mbo-4 opleiding wordt ingekort tot 3 jaar voor alle mbo-4 opleidingen. Tijdens deze 3 jaar wordt het aantal lessen verhoogd waardoor de opleiding intensiever wordt;
- de normatieve studieduur van mbo-3 wordt ingekort tot 2 jaar. Tijdens deze 2 jaar wordt het aantal lessen verhoogd waardoor de opleiding intensiever wordt;
- de hierboven gepresenteerde besparing gaat ervan uit dat de helft van de lessen van het gewonnen jaar in eerdere jaren wordt aangeboden. Een jaar bestaat in de BOL uit 850 lessen, het onderwijsprogramma wordt in de eerste jaren dus in het totaal met 425 uren geïntensiveerd.

Relevante afwegingen

- Een kortere opleiding vergroot de productiviteit omdat hiermee in beginsel een jaar eerder de arbeidsmarkt betreden kan worden, met een jaar extra salaris (een modaal salaris van iemand met een mbo-4 opleiding is 32.000 euro per jaar) en een jaar extra arbeidsparticipatie en belastingopbrengsten tot gevolg. Tevens kan de leerroute efficiënter worden, doordat bijvoorbeeld de route mbo-4-hbo met een jaar wordt verkort.
- Vanuit het veld zijn er signalen dat de opleidingen op niveau 4 in een kortere tijd, bijvoorbeeld 3,5 jaar (gegeven de huidige onderwijstijd), geprogrammeerd kunnen worden indien het onderwijs geïntensiveerd wordt. Circa een kwart van de mbo gediplomeerden geeft aan dat ze meer uitgedaagd hadden mogen worden tijdens hun studie. Voorts zijn er onder huidige deelnemers regelmatig signalen dat ze liever meer les te hebben. Er is geen empirisch materiaal beschikbaar met betrekking tot de vraag in hoeverre het inkorten van de mbo-4 opleiding voor alle leerlingen haalbaar is.
- In het groene onderwijs is een experiment gaande genaamd 'groen lyceum' waarbij de route vmbo-mbo4-hbo met drie jaar wordt ingekort (elke opleiding duurt daar 3 in plaats van 4 jaar). Dit is onder andere mogelijk door de leerlijnen beter op elkaar aan te laten sluiten en dubbelingen in het curriculum te voorkomen (zie bijlage 23).
- De Onderwijsraad geeft aan dat een kortere opleiding wellicht tot minder uitval leidt. Verkorting en intensivering van de opleidingsduur kan hieraan een bijdrage leveren.
- Een jaar kortere mbo-4 opleiding verkort de route van mbo-4 naar Hbo. Dit betekent dat de route vmbo-mbo-hbo niet veel langer duurt dan de route havo-hbo.
- Er is geen empirisch materiaal beschikbaar voor het antwoord op de vraag in hoeverre het inkorten voor alle opleidingen haalbaar is. Via de weg van experimenteren, evalueren en daarna invoering kan deze maatregel zorgvuldiger ingevoerd worden. Nadere analyse moet aangeven voor welke opleidingen dit uit inhoudelijk oogpunt niet mogelijk is en een langere studieduur noodzakelijk is (vergelijkbaar met systeem in hoger onderwijs).

- De opbouw van het curriculum van de opleidingen moet worden herzien. Dit brengt invoeringskosten met zich mee en heeft een lange invoeringstermijn, mede om de oude lichte deelnemers uit te faseren en de nieuwe in te faseren. Deze maatregel hangt samen met het verminderen van het aantal kwalificaties en opleidingen (maatregelen 1 en 2), die ook een gehele herziening van het curriculum vergen. Het gelijktijdig invoeren van deze maatregelen is in dat opzicht verstandig en zal een periode van circa 7 jaar vragen voordat het structurele effect is bereikt.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De maatregel zal samengaan met extra uitvoeringslasten, dit omdat per deelnemer een monitoring van de onderwijsloopbaan nodig is. Opleidingen hebben tijd nodig om het hele curriculum aan te passen. Daarnaast 'uitfaseren' van oude curricula en 'infaseren' nieuwe curricula. Dat zal 4 jaar in beslag nemen. Hiervoor is een wetswijziging nodig die op zijn vroegst in 2013 gereed zal zijn. Het volledig effect van de maatregel doet zich gelden vanaf 2017.

9 Invoeren leeftijdsgrens mbo

	2013	2014	2015	Structureel
Niet bekostigen mbo-opleiding boven 27 jaar	102	143	205	205
Effect studiefinanciering	-	-	-	8
Effect les- en cursusgeld	-7	-14	-28	-28
Effect WVA*				

* = Effect is niet in kaart gebracht. Naar verwachting zal het beroep op WVA afnemen, omdat de drempel voor het volgen van een niet bekostigde erkende beroepsopleiding hoger is. Dit kan echter niet gekwantificeerd worden. Zie samenhang met maatregel 2 in bijlage 10.

Omschrijving maatregel

Maatregel is om het middelbaar beroepsonderwijs voor deelnemers van 27 jaar en ouder niet langer te bekostigen. De leeftijd sluit aan bij de leeftijdsgrens van de Wet Investeren in Jongeren. Na deze leeftijd is de overheid niet langer verantwoordelijk voor de initiële opleiding en komt het profijt van een opleiding vooral terecht bij de werknemer en werkgevers zelf. Tevens wordt voorgesteld de maximum leeftijd voor studiefinanciering in het mbo terug te brengen van 30 naar 27 jaar.

Relevante afwegingen

- De maatregel schept duidelijkheid in de verdeling van verantwoordelijkheid voor bekostigd onderwijs voor werkenden tussen de Rijksoverheid, de sociale partners en het individu. Er is maatschappelijke discussie over de vraag waar initieel onderwijs eindigt en postinitieel onderwijs begint. De financiële last voor scholing voor mensen van 27 jaar en ouder wordt verlegd naar de sociale partners, het individu of gemeenten (in het kader van re-integratie werkzoekenden). Opgemerkt wordt dat de overheid nog steeds bijdraagt aan de bekostiging van opleidingen van deelnemers ouder dan 27 jaar. De scholingskosten blijven namelijk nog wel aftrekbaar via de scholingsaftrekregeling, waardoor werknemer hun scholingskosten (met een drempel van € 750,- per jaar) kunnen aftrekken van de inkomstenbelasting.
- De maatregel creëert een level playing field in het aanbod van opleidingen voor 27+. ROC's concurreren via hun private contractpoot voor de groep 27+ met private, niet bekostigde onderwijsinstellingen. Er is momenteel sprake van een spanning doordat de groep 27+ ook de mogelijkheid heeft bekostigd onderwijs

te volgen bij een roc, terwijl private instellingen dit niet bekostigd kunnen aanbieden.

- De maatregel gaat oneigenlijk gebruik tegen van publieke bekostiging voor trajecten waarin de onderwijsinspanning gering is. De maatregel ligt dan ook in het verlengde van de recent aangekondigde aanscherping van de regels ten aanzien van de 'in instellingstijd verzorgd onderwijs' voor de BBL, zodat niet de gehele opleiding enkel in het bedrijf plaatsvindt en er door mbo instellingen daadwerkelijk een onderwijsprestatie geleverd wordt.
- Momenteel stelt het mbo geen beperkingen aan leeftijd of inschrijvingsduur. Het aantal oudere deelnemers in het mbo neemt toe. Het belang hiervan is onderstreept door de Commissie Arbeidsparticipatie ('Commissie Bakker', juni 2008) en overgenomen door het kabinet in zijn standpunt op dit advies.
- De maatregel introduceert een nieuwe leeftijdsgrens, naast de leeftijdsgrens in het kader van de studiefinanciering (30 jaar). In verband hiermee kan worden overwogen mbo de leeftijdsgrens voor studiefinanciering overeenkomstig aan te passen.
- De maatregel leidt tot een afname van inkomsten aan les- en cursusgeld.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Omdat een wetwijziging noodzakelijk is zal de opbrengst voor het mbo pas op z'n vroegst vanaf 2013 zichtbaar worden. De volledige opbrengst is pas vanaf 2015 te realiseren vanwege het uitfaseren van oude cohorten die al met een opleiding zijn begonnen.

Bijlage 8 Maatregelen achterstands- en zorgleerlingen

1 Besparing zorgmiddelen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	0	0	235	565	565	565	565

Omschrijving maatregel

- Het aandeel zorgleerlingen²⁰ is de afgelopen jaren sterk gegroeid, van 6,5% in 2003 tot 9,5% in 2008 (inmiddels is dat percentage weer hoger). In 2014 bedraagt het zorgbudget ongeveer 21% ten opzichte van het reguliere budget voor het primair- en voortgezet onderwijs.
- De maatregel betreft het vinden van een betere balans in de verhouding tussen zorgonderwijs en regulier onderwijs door het hanteren van een eenvoudige vuistregel waarbij het onderwijsveld middels de samenwerkingsverbanden zelf budgetbeheerder is. Mogelijkheid voor een dergelijke vuistregel kan zijn dat – onder de veronderstelling dat 6,5% van de populatie leerlingen extra zorg nodig heeft – de zorgbesteding van deze groep 13% mag zijn t.o.v. van de reguliere besteding. Dit komt er grofweg op neer dat voor een zorgleerling (naast de basisbesteding) gemiddeld een zorgbudget beschikbaar is van tweemaal de gemiddelde reguliere (basis)besteding.
- Het zorgbudget wordt toegekend conform de systematiek van passend onderwijs. Deze taakstellende besparing kan daardoor op termijn door de samenwerkingsverbanden wsns en samenwerkingsverbanden vo worden ingevuld door het aandeel zorgleerlingen weer terug te brengen van 9,5% naar 6,5%. Indicering op dat niveau betekent een besparing van ca. 540 mln.
- Op korte termijn is dit niet realiseerbaar. Leerlingen die nu al op speciale scholen zitten kunnen niet makkelijk terug naar het regulier onderwijs. Op korte termijn kan de besparing ingevuld worden door de klassen in het speciaal (basis)onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs te vergroten, de reguliere zorgmiddelen (voormalige rugzakmiddelen) te verlagen en de groepen in het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (lwoo en pro) te vergroten. Wordt de besparing van 540 miljoen naar rato van het huidige aandeel in het bedrag voor zorgonderwijs verdeeld, dan betekent dit op de korte termijn het volgende:
 - De middelen voor reguliere zorg (=voormalige rugzakbesteding) nemen af met 20% (80 mln).
 - De groepsgrootte in het speciaal basisonderwijs gaat omhoog van 9,8 naar 12,8 (113 mln)
 - De groepsgrootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs gaat omhoog van ca. 6,5 naar 9 (273 mln)
 - Indien de totale naar rato besparing op praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs wordt vertaald in groepsgrootte, dan gaat de gemiddelde groepsgrootte omhoog van 8,9 naar 10,1 (91 mln). Deze toename zal zich niet volledig hoeven voor te doen, daar de maatregel basiscurriculum in voortgezet onderwijs ook leidt tot een reductie van onderwijstijd voor het praktijkonderwijs (omvang ongeveer 35 mln).
- De maatregel gaat samen met aanpassingen in de voorgestelde systematiek van passend onderwijs op de volgende drie punten:

²⁰ Onder zorgleerlingen wordt hier verstaan: leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs; leerlingen in het speciaal basisonderwijs; leerlingen met leerwegondersteuning en in het praktijkonderwijs; leerlingen met een rugzak.

1. budgettering leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (LWOO en PRO). Dit is het enige onderdeel in het zorgstelsel dat na introductie van het nieuwe model van passend onderwijs niet is gebudgetteerd. Om te voorkomen dat de groei zich voortzet in dit enige open ventiel, worden ook LWOO en PRO meegenomen in de budgettering van passend onderwijs;
 2. de separate zorgfinanciering van het rijk aan het sbao, (v)so en lwoo/pro wordt losgelaten. De leerlingen op de desbetreffende instellingen krijgen van rijkswege alleen de reguliere basisbekostiging. Het zorgdeel wordt gebudgetteerd en naar rato toegekend per samenwerkingsverband. Het is aan de samenwerkingsverbanden zelf om te bepalen hoe zij de beschikbare middelen willen verdelen over de onderwijssoorten (regulier, sbao. lwoo/pro en (v)so) . De huidige indiceringstructuren voor het sbao en lwoo/pro, de permanente commissie leerlingenzorg (PCL) en de regionale verwijzingscommissie (RVC) kunnen worden opgeheven. Hierdoor valt 25 mln vrij;
 3. het speciaal onderwijs wordt meer arbeidsgericht. Hierdoor kunnen leerlingen eerder naar arbeid worden geleid en kan het arbeidsgerichte deel van het vso terug gebracht worden van 18 naar 16 jaar. Hiervoor moet de kwalificatieplicht naar beneden worden bijgesteld. Meer begeleiding richting de arbeidsmarkt via de introductie van werkscholen, waarin in de eerste vier schooljaren het onderwijs gericht is op arbeidsmarktorientatie en waarbij daarna nog een 2-jaarsperiode volgt waarin de leerlingen minstens 80% stage lopen of werken. Deze maatregel kan budgettair neutraal. De verwachting is dat de extra begeleiding ervoor zorgt dat minder leerlingen de wajong instromen.
- De handelingsbekwaamheid van docenten in het regulier onderwijs wordt verhoogd door in het eindexamenprogramma van pabo's en lerarenopleidingen aandacht te besteden aan het onderdeel zorgleerlingen (zie maatregel 1 met betrekking tot de docent) en het kwaliteitsregister punten toe te kennen voor relevante vaardigheden.

Relevante afwegingen

- Er is weinig bekend over de wijze waarop (reguliere) scholen de zorgmiddelen inzetten, en er is weinig bekend over de effectiviteit van de zorg en het onderwijs aan zorgleerlingen. Daardoor is het moeilijk om te duiden wat de effecten zijn van het bezuinigen op zorgonderwijs. Bijlage 13 met kenmerken van best practices van het onderwijsstelsel geeft aan dat het effect van het aandeel kinderen in het speciaal onderwijs op onderwijsuitkomsten erg beperkt is.
- Het introduceren van budgetfinanciering voor de samenwerkingsverbanden inclusief lwoo en pro grijpt aan op de oorzaak dat de groei in het zorgbudget van afgelopen jaren vooral is veroorzaakt door de prikkels in de financieringssystematiek. Zowel voor scholen in het regulier onderwijs als voor ouders van potentiële zorgleerlingen ging een indicatiestelling samen met voordelen: voor de reguliere school betekende dit extra budget of minder kinderen met problemen in de klas en voor ouders van zorgleerlingen betekende dit extra aandacht. Gegeven deze perverse prikkels in de financieringssystematiek is het aannemelijk dat het huidige zorgbudget groter is dan efficiënt. Aannemelijk is dat een korting op het zorgbudget eerst zal worden opgevangen door efficiëntiewinst voordat de korting invloed heeft op de onderwijskwaliteit.
- Gezien de orde van grootte van de bezuiniging echter, is het ook goed denkbaar dat de korting niet kan worden opgevuld met efficiëntiewinst alleen, maar dat

het ook kan leiden tot een lagere onderwijskwaliteit zowel op speciale scholen (leidend tot meer leerlingen zonder startkwalificatie/goede arbeidsmarktperspectieven) als op reguliere scholen (leidend tot lagere onderwijskwaliteit voor gewone leerlingen).

- Het introduceren van budgetfinanciering sluit ook aan bij de bevindingen uit een vergelijkende studie uit 1999 door de European Agency for Development in Special Needs Education waarin de stelsels van 17 landen uit Europa worden vergeleken. In deze studie wordt de conclusie getrokken dat landen waar op decentraal niveau het zorgbudget wordt beheerd en wordt besloten over zorgtoekenning, het meest tevreden zijn met hun systeem. Deze landen lijken minder dan andere landen te maken te hebben met uit de hand lopende kosten en middelen lijken hier relatief efficiënt ingezet te worden. Dit suggereert dat budgettering van LWOO en PRO en het loslaten van de basisfinanciering van het sbao en het (v)so zullen bijdragen aan een grotere effectiviteit van het stelsel.
- De maatregel heeft alleen betrekking op het zorgonderwijs en de samenhang met andere sectoren wordt niet in ogenschouw genomen. De maatregel kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op andere sectoren. Zo zal een betere begeleiding van leerlingen naar werk de instroom in de wajong beperken. Tegelijkertijd kunnen bezuinigingen op zorgonderwijs leiden tot extra kosten op sectoren zoals jeugdzorg en gemeenten in het kader van de WMO en leerwerkplicht.
- Hoewel de effecten van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs (op henzelf of hun klasgenoten) onbekend zijn (zie hiervoor bijlage 13 met best practices stelselkenmerken van het CPB), zullen eventuele bezuinigingen op het regulier onderwijs (bijv. klassenvergroting of de gewichtenregeling) de doelstelling om (op termijn) meer zorgleerlingen in het regulier onderwijs op te vangen, bemoeilijken. Relevant hierbij is de handelingsbekwaamheid van docenten in het reguliere onderwijs, waarvan het beeld is dat deze ook in de huidige situatie tekort schiet.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Ervan uitgaande dat het beleid passend onderwijs in 2012 is doorgevoerd (inclusief budgetfinanciering), is de maatregel technisch uitvoerbaar. De maatregelen kunnen tegelijk ingaan met de invoering van passend onderwijs per 01-08-2012.

2 - Transparantie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	(invoeringskosten)	-	-	-	-	-	

Omschrijving maatregel

Het betreft een samenstel van maatregelen waarmee wordt beoogd de transparantie ten aanzien van behaalde onderwijsresultaten te vergroten, om scholen te stimuleren meer opbrengstgericht te werken. Gegeven de specifieke problematiek van deze leerlingen, zal het minder goed mogelijk zijn leerwinst in zijn zuivere vorm te bepalen. De maatregelen gericht op transparantie zijn daarom in een lichtere variant vormgegeven in vergelijking tot die in het regulier onderwijs. De maatregelen betreffen:

1. het waar mogelijk afnemen van een eindtoets. Een aantal leerlingen zal een aangepaste toets nodig hebben. Het CITO ontwikkelt op dit moment aangepaste toetsen voor de verschillende doelgroepen van het speciaal (basis)onderwijs;
2. de Onderwijsinspectie vergelijkt zoveel als dat praktisch mogelijk is met behulp van het onderwijsnummer de eindscores van (de meeste) leerlingen met die van leerlingen met vergelijkbare problematiek op andere scholen. De Inspectie maakt deze informatie online beschikbaar voor scholen en ouders;
3. scholen stellen voor hun leerlingen een ontwikkelingsperspectief op en communiceren hierover met de ouders;
4. de Onderwijsinspectie categoriseert alle scholen in vijf categorieën (zeer zwak, zwak, voldoende, goed en excellent). In deze categorisering zal ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de wijze waarop de zorg en ondersteuning in de scholen wordt vormgegeven. Voor het bepalen hiervan zal een passend instrumentarium ontwikkeld moeten worden;
5. het waar mogelijk verbreden van de referentieniveaus voor taal en rekenen naar andere taken in Cito en andere vakken horende in het curriculum van vso en lwoo-pro. In het huidige model met referentieniveaus voor taal en rekenen geldt het niveau 1F voor eind (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs. Niveau 2F geldt voor eind vmbo/mbo 2.

Relevante afwegingen

- De Inspectie laat zien dat de kwaliteit van speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs zwak is: ongeveer de helft van de scholen voor speciaal onderwijs scoort onvoldoende op het oordeel van de Inspectie. Uit onderzoek door de Onderwijsinspectie blijkt dat scholen die opbrengstgericht werken beter presteren. Doordat in het speciaal onderwijs relatief weinig wordt getoetst en er weinig/geen mogelijkheden zijn voor scholen om de eigen leeropbrengsten te vergelijken met die van andere scholen, hebben scholen weinig inzicht in de eigen opbrengsten. Beter inzicht in de eigen leerprestaties maakt het mogelijk om opbrengstgericht te werken en is een stimulans voor (zwakke) scholen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.
- Het verbreden van de referentieniveaus van alleen taal en rekenen naar ook andere vakken in het curriculum geeft scholen en docenten meer houvast wat kinderen zouden moeten kunnen op bepaalde momenten in hun onderwijsloopbaan.
- Niet voor alle doelgroepen in het zorgonderwijs zal het mogelijk zijn te toetsen. De Inspectie zal niet altijd in staat zijn om de ontwikkeling van kinderen met een specifieke problematiek af te zetten tegen een adequate benchmarkgroep.
- Het adequaat bepalen van de leerwinst door de school is nog geen sinecure. Mogelijke problemen waar rekening mee moet worden gehouden, betreffen:

- Leerlingen leren niet alleen op school, maar ook in tal van maatschappelijke verbanden buiten de school. Hier zal voor moeten worden gecorrigeerd.
- Voor cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen is de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Onderwijs levert echter ook een bijdrage aan andere type vaardigheden, waarbij de voortgang lastiger is om te meten.
- Een deel van de prestaties is niet objectief, maar wel subjectief vast te stellen door ouders en leerlingen zelf.
- Door het beperkte aantal scholen voor speciaal onderwijs spelen keuzevrijheid en vraagsturing in het speciaal onderwijs slechts een kleine rol. Toezicht is daardoor belangrijker om kwaliteit te waarborgen. Het oordeel van de Inspectie wordt meer onderscheidend en verschaft daarmee meer informatie over de kwaliteit aan schoolbesturen, schoolleiders, docenten, ouders en leerlingen. Het huidige oordeel van de Onderwijsinspectie is in beperkte mate onderscheidend: zo onderscheidt de Onderwijsinspectie momenteel de categorieën zeer zwak, zwak en voldoende.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De maatregelen kunnen naar verwachting binnen enkele jaren worden ingevoerd. Het opzetten van een systeem van adequate benchmarkgroepen voor zoveel mogelijk leerlingen zal het meest tijdrovend zijn.

3 Achterstandsleerlingen: Gewichtenregeling en VVE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ev
Budget*	-	22	44	57	111	123

* In de berekening van de besparing is de oploop van de enveloppe tranche 2011 (zijnde 30 mln) verdisconteerd. Bij het niet uitkeren van deze tranche is de opbrengst dus 30 mln lager.

Omschrijving maatregel

De maatregel betreft:

- het totale budget voor achterstandenbeleid evenredig mee laten dalen met het (dalende) aantal doelgroepleerlingen. Terwijl komende jaren het aantal doelgroepkinderen fors afneemt, nemen de totale middelen beschikbaar voor VVE en de gewichtenregeling niet af. Zonder aanvullende maatregelen stijgt dus het bedrag per achterstandsleerling. Deze maatregel houdt het bedrag per achterstandsleerling op het huidige niveau. Het huidige niveau is 3039 euro per VVE-doelgroepkind, 3200 euro per schoolgewicht en 1666 euro per impulsleerling. Dit levert 123 mln op in 2015 (43 mln op VVE en 80 mln op de gewichtenregeling);
- conform maatregel 5 in bijlage 5 wordt in het oordeel van de Inspectie voor PO-scholen een minimumeindniveau geïntroduceerd voor de leerprestaties aan het eind van groep 8. Het oordeel van de Onderwijsinspectie wordt mede gebaseerd op het al dan niet behalen van dit minimum niveau. Scholen waar een substantieel deel van de leerlingen het minimum niet haalt kunnen geen voldoende scores. De maatregel sluit ook aan bij het beter in kaart brengen van de leerwinst, zoals beschreven in maatregel 3 van het primair onderwijs;
- nader bezien kan worden in hoeverre het mogelijk is de gewichtenregeling beter te richten door op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. De Onderwijsraad heeft in advies "Wat weegt 't zwaarst" (2001) geadviseerd twee regelingen te introduceren: een algemene regeling onderwijsachterstandenbestrijding, gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders en een specifieke regeling gericht op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen.

Relevante afwegingen

- Bij bevriezing van het bedrag per leerling en het bedrag per VVE-doelgroepkind, mag worden verwacht dat de maatregel weinig effect zal hebben op de kwaliteit van de VVE en op de kwaliteit van onderwijs aan kinderen met een leerlinggewicht (t.o.v. de huidige situatie). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er signalen zijn dat door de focus op het uitbreiden van het aanbod van VVE, de kwaliteit lijkt te zijn afgenomen. Een korting op het VVE budget kan het moeilijker maken alsnog zowel de kwaliteits- als kwantiteitsdoelstelling te behalen.
- Deze maatregel stoelt op het dalende aantal gewichtenleerlingen. Dit is echter het gevolg van de gekozen definitie; het opleidingsniveau van de ouders. Doordat het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking stijgt, daalt het aantal kinderen met laag opgeleide ouders. Achterstanden zijn echter relatief (de huidige definitie is slechts een indicator). We kunnen dus niet zomaar zeggen dat in werkelijkheid de groep achterstandsleerlingen daalt.
- Het is plausibel dat het hanteren van een minimum norm voor de leerprestaties scholen prikkelt om de gewichtenmiddelen effectiever in te zetten. Op dit moment geldt er een aangepaste norm voor de leerresultaten op scholen met veel achterstandsleerlingen. Door het introduceren van een minimumniveau om het primair onderwijs te verlaten kunnen scholen moeilijker leerlingen door laten stromen naar het reguliere voortgezet onderwijs zonder dat deze leerlingen de

daarvoor benodigde kennis en vaardigheden hebben. Momenteel verlaat een kwart van de leerlingen het primair onderwijs met een leesniveau dat gelijk is aan dat van groep 6. De maatregel prikkelt scholen tot het geven van extra ondersteuning aan leerlingen die het minimumniveau niet weten te halen. Met de introductie van budgetfinanciering voor het passend onderwijs wordt voorkomen dat scholen leerlingen te snel laten afstromen naar het zorgonderwijs. Dit neemt niet weg dat afstroom naar zorgonderwijs tot de mogelijkheden blijft behoren. De afweging moet echter worden gemaakt op het niveau waarop de budgetfinanciering is georganiseerd.

- Zie bijlage 18 met een weergave van de literatuur op het aspect van het rendement van additionele middelen, laat zien dat het verschaffen van additionele middelen aan scholen vooral effectief is wanneer daar prestatie-eisen aan worden verbonden.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Maatregel kan ingevoerd worden per schooljaar 2010-2011.

Bijlage 9 Maatregelen gericht op de docent

1 Versterken van de kwaliteit van lerarenopleidingen en pabo's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Investing	-	-	-	-	-	150 mln

Omschrijving maatregel

Onderstaande combinatie van maatregelen heeft tot doel de kwaliteit van de opleiding van docenten te versterken, en zo het niveau van aankomend docenten te verhogen. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. invoeren van centrale examens op pabo's en lerarenopleidingen (tweedegraads). De minister van OCW bepaalt het niveau van deze examens en de onderwerpen die er aan bod komen. Voor het mondelinge deel van de examens (waaronder praktijkexamen) worden externe beoordelaars ingeschakeld. Deze externen zijn docenten van andere opleidingen. Pabo-opleidingen geven aan het eind van het eerste jaar een bindend studieadvies op basis van de studieresultaten en geschiktheid van de student om leraar te worden;
2. gezien het belang van goede docenten voor de kwaliteit van het onderwijs is een maatregel om de Onderwijsinspectie een meer periodieke rol te geven bij het tussentijds beoordelen van de lerarenopleidingen (bijvoorbeeld 1 keer per jaar of per twee jaar). Het gaat dan om het oordeel of de opleidingen op koers liggen voor wat betreft het realiseren van de verbeterpunten die in de accreditatie zijn gesignaleerd. Het accrediteren blijft bij de NVAO. Dit accreditatiestelsel voldoet aan internationale maatstaven (zodat onze opleidingen internationaal vergelijkbaar zijn). De accreditatie geldt voor een periode van 6 jaar;
3. de bekostiging van pabo's en lerarenopleidingen wordt verhoogd om aan de verhoogde eisen te kunnen voldoen. Pabo's en lerarenopleidingen kunnen zelf bepalen op welke manier zij de extra bekostiging inzetten voor kwaliteitsverbetering. Eén manier daarvoor is het vormen van een academische opleidingsschool. Pabo's kunnen daarvoor een partnerschap vormen met een po, vo of bve school en een onderzoekspartner;
4. het eindexamenprogramma van pabo's en lerarenopleidingen wordt uitgebreid met het onderdeel zorgleerlingen. Het oogmerk daarmee is het realiseren van een hogere handelingsbekwaamheid van docenten zodat dreigende problemen bij leerlingen zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en behandeld. De uitstroom naar het speciaal onderwijs kan hiermee verminderen. Wat docenten op dit punt precies moeten kennen en kunnen wordt door de minister van OCW, in overleg met de sector, vastgelegd;
6. de lesbevoegdheid voor docenten wordt onder de voorwaarde van adequate vakkennis uitgebreid waardoor zij in de onderbouw van het VMBO ook in aanpalende vakken les kunnen geven. Hierdoor kan een docent natuurkunde in de onderbouw ook scheikunde geven, een docent geschiedenis ook aardrijkskunde etc.;
7. de kwaliteit van schoolleiders wordt verhoogd door het introduceren van een geaccrediteerde postdoctorale schoolleidersopleiding met een centraal examen dat aankomend schoolleiders moeten halen om schoolleider te worden. Net zoals bij pabo's en lerarenopleidingen stelt de minister van OCW vast wat in de opleiding aan de orde moet komen en op welk niveau, en wordt de opleiding geaccrediteerd door de Onderwijsinspectie. Vaardigheden die in ieder geval aan bod komen zijn onderwijskundige vaardigheden (opbrengst gericht werken e.d.),

managementvaardigheden (personeelsbeleid e.d.), financiële vaardigheden (opstellen van begroting en jaarverslag e.d.). Het nieuwe examen gaat gelden voor zowel aankomend als zittende schoolleiders. Om te voorkomen dat goed functionerende schoolleiders de opleiding moeten doorlopen terwijl zij genoemde vaardigheden al bezitten, kan ook zonder de opleiding te volgen het examen worden gedaan. De hogere opleidingseis kan bijvoorbeeld samengaan met een verhoging van het salaris van de schoolleider;

8. aanpassen van de scholingsbeurs. Uit een nog niet geheel afgeronde evaluatie blijkt dat de eerste tranches van de lerarenbeurs veel gebruikt worden door leraren die ook zonder lerarenbeurs de opleiding gevolgd zouden hebben (CPB, 2010). De lerarenbeurs leidt derhalve tot veel substitutie van middelen. Aanpassing van de vormgeving van de lerarenbeurs kan de toegevoegde waarde waarschijnlijk vergroten. Dit zou kunnen door de beurs alleen toe te kennen aan mensen die nog geen opleiding volgen en de beurzen alleen toe te kennen voor opleidingen die langer dan een jaar duren.

Relevante afwegingen

- De maatregel tot het wettelijk vaststellen van een eindniveau en het centraal toetsen wijkt af van het huidige beleid dat de verantwoordelijkheid hierbij neerlegt bij pabo's en lerarenopleidingen. De maatregel verstoort daarmee een in gang gezet proces. Tegelijkertijd geldt dat door als overheid vast te leggen *wat* van docenten wordt verwacht en dit centraal te toetsen, beter gegarandeerd kan worden dat het niveau en de kennis en vaardigheden van afgestudeerde studenten van alle pabo's en lerarenopleiding adequaat zijn. De stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW zou de afwijkende behandeling van de PABO's en lerarenopleidingen ten opzichte van andere hoger onderwijs opleidingen kunnen legitimeren.
- De Inspectie van het onderwijs kan in haar oordeel gebruik maken van de ervaringen van scholen en docenten in het PO, VO en MBO. Hierdoor kan de Inspectie zich een beter beeld vormen van de kwaliteit van de opleiding en evt. verbeterpunten.
- Door op de Pabo aandacht te besteden aan zorgleerlingen krijgen aankomend docenten basiskennis mee over mogelijke stoornissen en aandoeningen van leerlingen. Dit verhoogt de handelingsbekwaamheid van docenten m.b.t. zorgleerlingen in de klas. Dit is van belang voor een succesvolle invoering van passend onderwijs en de in dit rapport geschetste maatregelen op gebied van passend onderwijs (zie maatregel 1 bijlage 9). Om zich verder te verdiepen en te specialiseren kunnen docenten desgewenst na de PABO een master zorgleerlingen doen en/of meer gerichte bij- en nascholing volgen op dit gebied.
- Het uitbreiden van de lesbevoegdheid vergemakkelijkt de organiseerbaarheid voor scholen, en geeft scholen meer mogelijkheden om de beste docenten te selecteren (per vak is er meer aanbod van bevoegde docenten). De maatregel betekent meer aansluiting bij de situatie in het mbo waar docenten ook bevoegd zijn om in andere vakken les te geven dan het eigen vak.
- Het lesgeven in aanpalende vakken kan onderwijskwaliteit negatief beïnvloeden als de vakkennis voor deze vakken onvoldoende is. Dit punt hangt daarmee samen met de hoeveelheid vakkennis die studenten aan de tweedegraads lerarenopleiding moeten leren.
- Het niveau van schoolleiders is van grote invloed voor de onderwijskwaliteit op schoolniveau (zie hiervoor bijlage 15 over onderwijskwaliteit]. Omgekeerd zijn slechte schoolleiders een belangrijke bron van frustratie onder docenten en een belangrijke reden voor docenten om het onderwijs te verlaten. Hoger opgeleide schoolleiders c.q. schoolleiders die een gerichte opleiding hebben gevolgd waar

zij de benodigde vaardigheden en kennis hebben gedaan, dragen daarom bij aan een hogere kwaliteit van onderwijs.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De maatregelen kunnen naar verwachting binnen enkele jaren worden ingevoerd.

2 Moderniseren cao

	2010	2011	2012	2013	2014	Structureel
Budget	-	-	-	-	-	

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft een flexibilisering van de cao door sociale partners te stimuleren over te gaan van de huidige gedetailleerde cao's (>200 pagina's) naar een flexibeler, zogeheten kaderstellende cao's.
- Kaderstellende cao's zijn cao's waarin:
 - slechts een beperkt aantal onderdelen van de arbeidsvoorwaarden (b.v. algemene arbeidsduur, algemene salarisontwikkeling en uitgangspunten voor functiewaardering) dwingend zijn voorgeschreven;
 - de beschrijving van de overige arbeidsvoorwaarden van het personeel zoveel mogelijk in hoofdlijnen is;
 - de cao de kaders aangeeft (b.v. wie bepaalt i.o.m. wie) waarbinnen deze overige arbeidsvoorwaarden op bestuurs- c.q. instellingsniveau nader worden ingevuld.
- Aangezien sociale partners in de gedecentraliseerde onderwijssectoren verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de cao's, is bestuurlijk overleg met de sociale partners het instrument om kaderstellende cao's te bevorderen.
- De eventuele besparing op de arbeidsvoorwaarden (zie maatregel 3 en 4) is conditioneel op de totstandkoming van een gemoderniseerde cao.

Relevante afwegingen

- De cao wordt met deze maatregel geflexibiliseerd, waarbij de cao beter aansluit bij de toegenomen autonomie van scholen. De huidige gedetailleerde cao stamt uit de tijd dat de overheid tot in detail bepaalde hoe het onderwijs georganiseerd werd. Daarbij paste ook een gedetailleerde cao. Met de invoering van de lumpsum hebben schoolbesturen de vrijheid gekregen om middelen naar eigen inzicht in te zetten. Gedachte hierbij is dat scholen veel beter dan de overheid weten hoe zij het geld het beste kunnen inzetten. Bij deze toegenomen autonomie hoort ook meer vrijheid in de inrichting van de arbeidsvoorwaarden, zodat individuele scholen zelf keuzes kunnen maken die het beste bij de behoeften van de eigen organisatie passen en het onderwijs beter te organiseren wordt.
- Kaderstellende cao's bieden naast voordelen voor schoolbesturen ook voordelen voor docenten. Zo wordt het voor de docent die arbeidsvoorwaarden heeft die het beste bij hem/haar passen. Zo wil de ene docent liever thuis de lessen voorbereiden, de andere docent werkt liever in de school op een eigen werkplek. Door het verwachte lerarentekort komen docenten in een positie dat zij zelf kunnen kiezen welk school het beste bij hen past.
- Een belangrijk voorbeeld van een gedetailleerde cao afspraak die niet langer centraal geregeld hoeft te worden is de urennorm. Nu staat in de cao voor het PO dat een leraar maximaal 930 uur per jaar mag lesgeven, in het VO is dat 750 uur; de cao voor het PO biedt al de mogelijkheid om de maximum lessentaak in onderling overleg te verhogen. De maximum lessentaak is bedoeld om de werkdruk te verminderen. De totale arbeidsduur van een leraar bedraagt 1659 uur per jaar. Gemiddeld besteden docenten in het VO hierdoor 42% van hun tijd aan niet-lesgebonden taken.²¹ Door deze norm is er beperkt ruimte voor instellingen en docenten om zelf een andere afweging te maken in de verdeling

²¹ Regioplan 2008: tijdsbesteding leraren voortgezet onderwijs

tussen lesgeven en niet-lesgebonden taken. Een kaderstellende cao kan deze ruimte vergroten. Daarmee wordt het bijvoorbeeld mogelijk om ondersteunend personeel aan te trekken voor een deel van de niet-lesgebonden taken (zoals kopieerwerk) en op die manier de werkdruk voor docenten te verminderen. O.a. uit de reacties van docenten op de stellingen over onderwijs in de Volkskrant bleek dat docenten vooral werkdruk ervaren door deze niet-lesgebonden taken. Door hiervoor ondersteunend personeel aan te trekken kunnen docenten meer uren aan lesgeven besteden.

- Een ander voorbeeld van een gedetailleerde cao afspraak zijn de centraal geregelde vakantietijden. Een docent moet per jaar 1659 uur werken, maar door de het aantal vakantiedagen wordt de werkdruk sterk geconcentreerd in de resterende weken. Hierdoor moeten docenten in deze weken meer dan 40 uur per week werken. Met een kaderstellende cao kan de vrijheid worden geboden om hier op schoolniveau van af te wijken, en bijvoorbeeld een deel van de vakantie te benutten voor bijscholing.
- Het verwachte lerarentekort betekent dat leraren elders kunnen gaan werken wanneer zij zich niet kunnen vinden in de op schoolniveau gemaakte afspraken. Dit vormt een prikkel voor het schoolbestuur om in overleg met de docenten tot goede afspraken te komen. Conform afspraak in de cao VO wordt in het voorjaar van 2010 onder alle medewerkers onderzocht of zij een voorkeur hebben om afspraken in de cao vast te leggen (maximumlessentaak; trekkingsrecht taakvermindering) of op schoolniveau in overleg met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad.
- Een kaderstellende cao biedt scholen meer ruimte om in sommige gevallen een toeslag uit te keren, bijvoorbeeld bij goed presteren, als een docent een grotere klas lesgeeft of om een zeer goede docent aan te trekken tegen een hoger salaris.
- Een kaderstellende cao betekent dat de rijksoverheid minder mogelijkheden krijgt om de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs te beïnvloeden omdat een belangrijk deel van de arbeidsvoorwaarden niet meer door de sociale partners wordt ingevuld, maar door de individuele schoolbesturen en de vakbonden c.q. de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad dan wel de ondernemingsraad.
- Een kaderstellende cao betekent dat niet langer op 1 onderhandelingstafel de cao bepaald wordt. Dit betekent dat:
 - op alle scholen tijd en energie vrijgemaakt moet worden voor het overleg met de vertegenwoordigers van het personeel over de invulling van de arbeidsvoorwaarden (efficiencyverlies);
 - alle schoolbesturen expertise op dit gebied moeten opbouwen; voor de PO, VO en MBO-raad ligt hier wellicht een ondersteunde/adviserende taak;
 - voor kleine schoolbesturen die de professionaliteit missen om als volwaardige gesprekspartners van de vakbonden te fungeren, voorzieningen getroffen moeten worden (modelregelingen of financiële ruimte om expertise in te huren).
- Een aandachtspunt bij de modernisering van de cao betreft de verhouding met de functiemix.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De verantwoordelijkheid om te komen tot een kaderstellende cao is die van sociale partners. Met uitzondering van de primaire arbeidsvoorwaarden (algemene salarisontwikkeling, algemene arbeidsduur, bovenwettelijke sociale zekerheid) in het primair onderwijs heeft de minister van OCW geen rol bij het vaststellen van een cao. Over de omzetting van de huidige cao's in kaderstellende cao's moeten de

werkgeversorganisaties in het onderwijs overeenstemming bereiken met de vakbonden. De voorbereiding van de invoering van de kaderstellende cao's neemt daarom, mede afhankelijk van de desbetreffende onderwijssector, tenminste 2 maar mogelijk 5 jaar, in beslag.

3 Uitfaseren BAPO regeling

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	-	24	48	72	96	100	240*

* De besparing is conditioneel op het realiseren van een geflexibiliseerde cao.

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het uitfaseren van de BAPO-regeling (Bevordering ArbeidsParticipatie van Ouderen). De BAPO maakt het een werknemer mogelijk om op de leeftijd van 52 jaar een halve dag per week minder te gaan werken, en op de leeftijd van 56 jaar een hele dag minder per week (voor deeltijders naar rato; in de BVE sector zijn de beide intrede leeftijden met 3 jaar opgeschoven: 55 resp. 59 jaar). De werkgever betaalt voor 65% het loon door waardoor het inkomensverlies beperkt is.
- De besparing op de Bapo is conditioneel op de totstandkoming van een geflexibiliseerde cao (zie maatregel 2a). In de technische besparingsvariant van 20% in 2015 wordt de besparing opgenomen.

Relevante afwegingen

- Uitfasering van de BAPO leidt tot een verhoging van de productiviteit omdat hierdoor personeel niet langer betaald met verlof thuis zit. Jaarlijks gaat in PO, VO en MBO bij elkaar ruim 5.000 fte "verloren" aan BAPO.
- Uitfasering van de BAPO leidt er tevens toe dat scholen langer van ervaren leerkrachten kunnen profiteren en dat de arbeidsparticipatie van mensen ouder dan 52 stijgt.
- De BAPO is in de jaren '90 ingevoerd met als doel om ouderen te ontzien zodat ze langer in het arbeidsproces konden blijven. Uit onderzoek naar de effectiviteit van de maatregel blijkt dat de maatregel het ziekteverzuim met gemiddeld 1,1% terugbrengt, ten koste van 3,9% minder gewerkte uren.²² De effectiviteit van de maatregel is beperkt onder andere omdat vooral oudere werknemers met een laag ziekteverzuim gebruik blijken te maken van de maatregel. Voortschrijdend inzicht sinds de invoering van deze maatregel is dat leeftijdsbewust personeelsbeleid effectiever kan worden vormgegeven.
- Deze maatregel lag ook op de onderhandelingstafel tijdens de besluitvorming over de 1,1 mrd aan extra middelen voor leraren in 2007. Destijds is besloten om van de € 100 mln. bijdrage aan het Actieplan Leerkracht vanuit versobering van de BAPO af te zien en de sociale partners de opdracht mee te geven de BAPO-regeling om te vormen tot een nieuw systeem van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dit is in het convenant Leerkracht vastgelegd.
- Werkgeversorganisaties en vakbonden moeten de uitfasering overeenkomen. Middelen die hiermee vrijgespeeld worden kunnen ingezet worden voor andere arbeidsvoorwaarden. De maatregel kan samengenomen worden met de maatregel over modernisering cao, waarin op schoolniveau hierover afspraken worden gemaakt.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De verantwoordelijkheid om te komen tot een uitfasering van de Bapo is die van sociale partners. Het kabinet heeft geen rol bij het vaststellen van cao-afspraken op dit vlak (dit geldt ook voor het primair onderwijs waarin de werkgeversrol van de minister van OCW beperkt is tot de vaststelling van primaire arbeidsvoorwaarden, zijnde de algemene salarisontwikkeling, de algemene arbeidsduur en de

²² Leuven (2005) Sick of Work?

bovenwettelijke sociale zekerheid). De maatregel kan meegenomen worden in de inzet van de werkgeversorganisaties voor het overleg over de nieuwe cao's die in 2010 afgesloten moeten worden. Rekening houdend met een overgangstermijn van 10 jaar zal de maatregel in volle omvang in 2020 werken.

4 Afschaffen bovenwettelijke werkloosheidsregeling

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	1,5	3	4,5	7,5	10	33*

* De besparing is conditioneel op het realiseren van een geflexibiliseerde cao.

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het afschaffen van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. De bovenwettelijke werkloosheidsuitkering is een regeling die aanvult op de WW en aansluitend op de WW vanaf 40 jaar uitkeringsrechten geeft. Vanaf 53 jaar geeft de regeling bij onvrijwillig ontslag in PO, VO en MBO tot het ouderdomspensioen recht op 70% van bruto-inkomen (1^e jaar 78%; er gelden extra referte-eisen bij de uitkering tot aan het pensioen). Aan het ontvangen van deze bovenwettelijke werkloosheidsuitkering is conform de WW een re-integratieverplichting gekoppeld. Werkgeversorganisaties en vakbonden moeten de uitfasering overeenkomen.
- De besparing op de bovenwettelijke ww is conditioneel op het realiseren van een gemoderniseerde cao (zie maatregel 2). Dit met uitzondering van het primair onderwijs. Om afschaffing van de bovenwettelijke sociale zekerheid te kunnen realiseren, moet de minister van OCW overeenstemming bereiken met de vakbonden; dit is vastgelegd in regelgeving (AMvB). Deze cao-partijen zijn gehouden om "open en reëel overleg" te voeren; zij kunnen dit eventueel afdwingen bij de rechter.

Relevante afwegingen

- Bovenwettelijke ww kan werkgevers in het onderwijs vanwege de hoge meerkosten van ontslag in bepaalde gevallen ervan weerhouden om niet naar behoren functionerende docenten te ontslaan (dit effect kan zich met name voordoen in het middelbaar beroepsonderwijs, waar geen verevening van kosten plaatsvindt). De bovenwettelijke ww kan daarmee een nadelig effect hebben op de onderwijskwaliteit. Afbouw van de bovenwettelijke ww vermindert de ontslagbescherming en kan daarmee het docentschap minder aantrekkelijk maken. Hier kan zich in bepaalde gevallen een afruil voordoen tussen enerzijds de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds de ontslagbescherming van de docent.
- De arbeidsverhoudingen zijn op het punt van de bovenwettelijke WW nog niet genormaliseerd met de markt²³. Dit komt voort uit het verleden toen bij overheids- en onderwijssectoren nog niet de werknemersverzekeringen van kracht waren en er sprake was van ambtelijke wachtgeldregelingen die boven het WW-niveau lagen als onderdeel van het geheel van ambtelijke arbeidsvoorwaarden.
- Aanpassing van de bovenwettelijke werkloosheidsregeling door verkorting van de uitkeringsduur en accentverlegging naar preventie en 'van werk naar werk' levert een kostenbesparing op en kan de arbeidsmobiliteit van oudere werknemers verbeteren. Leraren die werkloos worden ondervinden meer prikkels om zich weer aan te bieden op de arbeidsmarkt en zittende leraren krijgen sterkere prikkels om bijvoorbeeld via scholing hun kennis en vaardigheden op peil te houden.
- Deze maatregel hangt samen met de maatregelen van de heroverwegingswerkgroep werkloosheid. Het eventueel inkorten van de

²³ "Buitengewoon normaal, Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6.

maximale ww-duur, zal de kosten van de bovenwettelijke WW voor de oudere werknemers met uitkeringsrecht tot het pensioen doen toenemen.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De verantwoordelijkheid om te komen tot het afschaffen van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering is die van sociale partners. Met uitzondering van het primair onderwijs heeft het kabinet geen rol bij het vaststellen van een cao-afspraken op dit vlak. In het primair onderwijs is de minister van OCW nog verantwoordelijk voor de vaststelling van de primaire arbeidsvoorwaarden, waaronder begrepen de bovenwettelijke sociale zekerheid. Met een start in 2011 kan volledige vrijval in 2020 worden bereikt.

5 Teambeloning

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	0	0	0	0	0	237

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het extra belonen van teams van docenten die hoge kwaliteit hebben geleverd door een systeem van teambeloning in het PO, VO en Mbo. Teams van docenten worden zo extra geprikkeld om onderwijs van een hoge kwaliteit te leveren.
- Onder de randvoorwaarde dat sprake is van een goed werkend en rechtmatig Inspectieoordeel (zie o.a. maatregel 3 in bijlage 5 voor het categoriseren van scholen in vijf categorieën). Een school krijgt extra bekostiging overgemaakt als het een goed of zeer goed inspectieoordeel heeft gekregen (het betreft een extra budget buiten de lumpsum). De schoolleiding verdeelt vervolgens naar eigen inzicht deze toeslag onder het personeel. De hoogte van de toeslag is voldoende om bij een school met een inspectieoordeel 'excellent' alle docenten een half maandsalaris extra te geven, en om een kwart maandsalaris te geven bij een 'goed' inspectieoordeel. Nader uitgewerkt moet worden hoe ervoor gezorgd wordt dat een eventuele extra toeslag ook echt bij het personeel belandt. Een mogelijkheid hiervoor is dat werkgevers en werknemers hierover afspraken maken. Een andere mogelijkheid is dat de overheid dit geld oormerkt. Deze laatste mogelijkheid grijpt echter in in het hoe.

Relevante afwegingen

- Er is veel empirisch bewijs dat prestatiebeloning in het onderwijs een instrument is dat de prestaties van leraren vergroot (zie hiervoor bijlage 13 van het CPB). Specifiek voor teambeloning laten experimentele onderzoeken naar de effecten van teambeloning op middelbare scholen in de VS (Ladd, 1999) en Israel (Lavy, 2002) zien dat teambeloning leidt tot betere eindexamencijfers en minder schooluitval door teambeloning. Het onderzoek van Lavy laat zien dat achterstandsleerlingen het meeste profiteren van teambeloning. Daarmee kan prestatiebeloning een kostenefficiënte manier zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog gaat. Prestatiebeloning komt in het onderwijs echter weinig voor. Voorliggende maatregel introduceert een systeem waarmee prestatiebeloning kan worden ingevoerd en de productiviteit omhoog kan. De reden dat teambeloning en prestatieprikkels in het algemeen, mits goed uitgevoerd, goed kan werken is dat alle docenten en scholen de beloning kunnen winnen bij goed presteren, terwijl ze niets krijgen bij slecht presteren. Ieder jaar is er een nieuwe ronde met nieuwe kansen, elke school kan in principe winnen. Hiervoor is wel een systeem nodig dat leerwinst en schoolprestaties goed in kaart brengt.
- Teambeloning kan de samenwerking tussen collega's versterken omdat alleen de beloning wordt ontvangen als het hele team goed heeft gepresteerd.
- Het invoeren van teambeloning kost geld. De inschatting van het budgettaire beslag is totaal 237 mln en is voor de verschillende sectoren is als volgt: primair onderwijs (114 mln), voortgezet onderwijs (80 mln) en middelbaar beroepsonderwijs (42 mln).
- Teambeloning kan als gevolg hebben dat scholen die aanhoudend slecht presteren meer moeten betalen om goed personeel aan te kunnen trekken, aangezien de kans op een extra beloning laag is als deze scholen hun aanpak niet wijzigen.

- Financiële prikkels zijn ongebruikelijk in het onderwijs en kunnen mogelijk op weerstand stuiten bij docenten. In elk geval staat een deel van de docenten positief tegenover prestatiebeloning (ITS 2004). Teambeloning kan een nadelig effect hebben op de intrinsieke motivatie van docenten, maar kan deze intrinsieke motivatie ook juist versterken. vanwege de waardering voor de prestaties van een team die uit de beloning spreekt.
- Het risico is aanwezig dat scholen kunnen gaan selecteren op een bepaald type leerling als het meten van leerwinst met onvolkomenheden samengaat.
- In variant A wordt de maatregel teambeloning gefinancierd uit een herallocatie van de oploop van de middelen uit het Actieplan Leerkracht na 2011. In de groslijst staat deze maatregel daarom op 0. Opgemerkt hierbij moet worden dat het Actieplan juridisch verplicht is door OCW. Een tussenevaluatie van het Actieplan is voorzien in 2011, waarbij is vastgelegd dat het kabinet de functiemixafspraken kan herzien als de tussendoelstelling niet behaald zou zijn. Deze voorziene evaluatie biedt nu geen ruimte, omdat het kabinet zich juridisch verplicht heeft om de afspraken na te komen als de tussendoelstelling aan de afgesproken norm voldoet.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De uitvoerbaarheid hangt voor een belangrijk deel af van hoe prestaties van scholen gemeten kunnen worden. Een gedifferentieerder inspectieoordeel op basis van gerealiseerde leerwinst is in ieder geval nodig. Dit systeem moet eerst goed werken voordat hieraan een systeem van teambeloning gekoppeld kan worden. Invoering kan in hierdoor in ieder geval niet eerder dan 2015. Voor de implementatie van deze maatregel is het verstandig de uitkomsten van experimenten te gebruiken voor besluitvorming en vormgeving. Zo wordt in het Mbo momenteel door OCW een experiment voorbereid voor teambeloning. De resultaten hiervan zijn vermoedelijk beschikbaar in 2015. Parallel hieraan kunnen ook voor het PO en VO experimenten met teambeloning worden gestart (die dan overigens niet aan kunnen sluiten bij dit voorstel waarbij teambeloning wordt gekoppeld aan oordelen van de Inspectie over onder meer de leerwinst).

6 Kwaliteitsregister docenten

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
budget	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel betekent dat het op korte termijn tot stand te komen register (voor beginnende leraren en voor ervaren beroepsbeoefenaren) wordt uitgebreid met een verplichting tot scholing of het afnemen van toetsen om te beoordelen of docenten voldoende 'bij' zijn. Het is de taak van de schoolleider om met de docent te bekijken welke vorm van bijscholing geschikt is, en om bij het register aan te geven of de docent aan de bijscholingsnorm voldoet.

Relevante afwegingen

- Het is aannemelijk dat door de maatregel de deelname aan bijscholing door docenten stijgt. Docenten worden bij invoering van een register beloond voor het volgen van bijscholing. Meer bij- en nascholing heeft een positief effect op de kwaliteit van docenten (zie bijlage 13).
- Het verplichten van na- en bijscholing garandeert niet dat de scholingsuren ook zo effectief mogelijk worden benut. Zo bestaat het risico dat door het verplichte karakter van de bij- en nascholing docenten minder intrinsiek gemotiveerd zijn waardoor de scholing minder effectief is. Bovendien blijft er een belangrijke rol voor schoolleiders om samen met docenten de juiste bij/nascholingscursus uit te zoeken en docenten hiervoor te motiveren.
- De verplichting gaat verder dan het in gang gezette proces van de totstandkoming van kwaliteitsregisters. Zoals het er nu uitziet, kunnen in het voorjaar van 2010 de nieuwe private registers van leraren in het voortgezet onderwijs tot stand worden gebracht. In het primair onderwijs kunnen leraren zich vanaf najaar 2010 laten registreren. Het beroepsonderwijs is gestart met het ontwikkelen van een register voor leraren in het beroepsonderwijs. Dit register zal naar verwachting in 2011 operationeel zijn.
- In de zorg gebeurt al iets dergelijks. Daar is een systeem van periodieke registratie ingevoerd om de patiënt te beschermen tegen ondeskundig of onzorgvuldig handelen van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Met deze 5-jaarlijkse registratie moeten zij aantonen dat hun kennis of vaardigheden van voldoende niveau zijn. Een belangrijk verschil tussen artsen en leraren is uiteraard wel, dat veel artsen (in tegenstelling tot leraren) 'vrij gevestigd' zijn en dus een werkgever ontberen die hen kan beoordelen en kan stimuleren tot kwaliteitsbehoud en -verbetering.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

De reeds aangekondigde registers zullen naar verwachting in 2011 gereed zijn. Het uitbreiden van de registers met een verplichting tot onderhoud van kennis en vaardigheden zal naar verwachting niet eerder kunnen dan 2012.

Bijlage 10 Beschrijving maatregelen buiten de grondslag

1 Onderwijshuisvesting

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	-	-	-	-	-	-	-

Omschrijving maatregel

De maatregel is gericht op een verdere versterking van het huidige duale model met gemeenten die huisvesting grotendeels bekostigen, maar waarbij de ruimte bestaat tot vrijwillige doordecentralisatie van de huisvestingsmiddelen naar de begroting van scholen. De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

- het opstellen van meetbare en tussen scholen onderling vergelijkbare informatie over kwaliteit huisvesting. Dit helpt schoolbesturen in gesprek met gemeente over noodzakelijke investeringen in huisvesting. OCW, schoolbesturen en gemeenten zullen hier in samenspraak voor moeten zorgen;
- het breder verspreiden van de *toolkit* van de website onderwijspaleis, waarmee de huisvestingsmiddelen berekend kunnen worden per gemeente. Een verdergaande maatregel (indien een bredere verspreiding onvoldoende soelaas biedt) is om de gemeente verantwoording af te laten leggen over de besteding, bijvoorbeeld via een aparte paragraaf in de gemeentelijke begroting en jaarrekening;
- het introduceren van verdergaande rechten om doordecentralisatie af te dwingen door het definiëren van inhoudelijke weigeringsgronden voor een gemeente (bijvoorbeeld: school is te klein). Nu is doordecentralisatie alleen mogelijk op vrijwillige basis en geldt een weigering als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb (dat betekent dat een bezwaar en beroep alleen op formele gronden getoetst wordt). Ook het vaststellen van een wettelijke rekenmethode voor de omvang huisvestingsmiddelen is nodig. De mogelijkheid om doordecentralisatie te kunnen afdwingen geeft scholen een sterkere onderhandelingspositie naar gemeenten toe.

Relevante afwegingen

- Het effect van het verschuiven van de huisvestingsmiddelen aan schoolbesturen op de kwaliteit van huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs is overigens ongewis. Een evaluatie van de overstap naar functionele decentralisatie in het hbo laat wel zien dat het effect positief kan zijn: professioneler beheer heeft geleid tot verbetering van de kwaliteit van de gebouwen en de kwaliteit van de exploitatie. Dit is van belang, want de kwaliteit van onderwijshuisvesting en binnenmilieu hangt samen met leerprestaties.
- Schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs geven aan meer autonomie te willen op het gebied van huisvesting, onderhoud en exploitatie van de school (SCP). Het introduceren van verdergaande rechten maakt dit gemakkelijker mogelijk. Bijna 70% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs heeft aangegeven binnen een periode van vijf jaar met gemeenten over vrijwillige doordecentralisatie te willen spreken. Als scenario voor de toekomst kiest bijna driekwart van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs voor het verschuiven van de middelen naar schoolbesturen (kleine scholen iets vaker dan grote scholen).
- Voor schoolbesturen die kiezen voor doordecentralisatie wordt het beter mogelijk te komen tot een integrale afweging tussen het inzetten van de

beschikbare middelen voor huisvesting of voor het primaire proces. Van belang hierbij is dat scholen de juiste prikkels hebben voor deze optimale afweging. Het verbeteren van de transparantie over de kwaliteit en gerealiseerde leerwinst van scholen helpt daarbij. Nu is de geboekte leerwinst van scholen voor ouders relatief slecht waarneembaar, de kwaliteit van het gebouw is wel makkelijk waar te nemen.

- Het introduceren van verdergaande rechten maakt het voor kleine scholen gemakkelijker om een goede afweging te maken of het verstandig is de huisvestingmiddelen op de eigen begroting te hebben. Ook kleine schoolbesturen zijn in staat om schaalvoordelen te realiseren. Zo is in Breda een onderwijshuisvestingcoöperatie gesticht die verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen waarvan de huisvestingtaak is gedoordecentraliseerd (voortgezet onderwijs).
- Het vaststellen van een rekenmethode voor huisvestingsmiddelen verkleint de gemeentelijke autonomie, omdat er een 'normbedrag' voor onderwijshuisvesting per school wordt vastgesteld. Gemeenten die minder uitgeven zullen zich daarvoor moeten gaan verantwoorden. Hier moet goed rekening worden gehouden met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling om 'bestuurlijke drukte' te voorkomen. Als het rijk een normbedrag stelt, moet het ook kunnen waarborgen dat gemeenten dit er minimaal aan uitgeven. De gemeente wordt daarmee een soort uitvoeringskantoor voor de onderwijshuisvesting van (kleine) scholen. Daarmee ontstaat kan het risico ontstaan dat sommige gemeenten gedwongen worden om meer geld uit te geven aan onderwijshuisvesting dan noodzakelijk is.
- Het introduceren van verdergaande rechten door het definiëren van inhoudelijke weigeringgronden verkleint de gemeentelijke autonomie, waarvan het nog onduidelijk is in hoeverre zich dit verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht.
- Het is de vraag of het introduceren van verdergaande rechten noodzakelijk is. Op dit moment is maar voor 9% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs het verzoek afgewezen.²⁴
- Het geven van meer rechten aan schoolbesturen kan een nadelig effect hebben op de vormgeving van integraal huisvestingbeleid door gemeenten. Belangrijke overweging om de huisvestingtaak bij gemeenten te houden is namelijk dat gemeenten beter in staat zouden kunnen zijn om een integraal huisvestingbeleid te voeren en de daarbij behorende synergievoordelen te benutten. Gemeenten zien deze synergievoordelen in de praktijk ook tot stand komen. Zo is bijna 40% van de gemeenten het er zeer mee eens dat sinds de decentralisatie in 1997 de beleidsmatige samenhang tussen huisvestingbeleid en het achterstandenbeleid flink is toegenomen (De Groot, 2005).
- Onduidelijk is of het introduceren van verdergaande rechten de totstandkoming van publiekprivate samenwerking bevordert of juist een tegenovergesteld effect heeft.
- In relatie met de werkgroep kindregelingen kan worden opgemerkt dat het vergroten van de rechten van scholen de totstandkoming van de integrale nieuwe school kan vergemakkelijken.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het geven van inzicht in de kwaliteit van de gebouwen kan binnen enkele jaren tot stand komen: een vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van gebouwen zal hiervoor gestart moeten worden. Het geven van meer rechten voor schoolbesturen

²⁴ Momenteel is bij 10% van de besturen in het voortgezet onderwijs sprake van vrijwillige doordecentralisatie, 8% is daarover in onderhandeling en bij 82% is er geen sprake van. Van de schoolbesturen die niet in onderhandeling zijn of geen vrijwillige decentralisatie kennen, heeft 89% nooit een verzoek ingediend. Bij 9% is het verzoek afgewezen en bij 2% is het verzoek ingetrokken (Regioplan, 2009).

noodzaakt tot een wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op het Voortgezet Onderwijs en naar verwachting ook de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit wetstraject zal enkele jaren in beslag kunnen nemen.

2 Fiscale afdrachtvermindering onderwijs

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget	50	100	150	200	200	200*

* Aandachtspunt is dat de werkgroep fiscale verkenningen de Fiscale afdrachtvermindering ook betreft in de analyse.

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft het effectiever richten van de onderwijsmiddelen die worden verstrekt op basis van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva), waarbij tevens een besparing van €200 mln wordt gerealiseerd.
- Dit kan worden gerealiseerd met beperken van het bereik tot in ieder geval niveau mbo-1 en leerwerktrajecten vmbo. De reden om de doelgroep te beperken is dat bedrijven die deze leerlingen aannemen het minimumloon moeten betalen, maar aannemelijk is dat de productiviteit van deze leerlingen daarbij achterblijft.
- De vormgeving van een dergelijke herziening moet nader worden gezien. Herschikken van een deel van het budget voor de afdrachtvermindering onderwijs ten gunste van een subsidie is een mogelijkheid om bedrijven over de streep te trekken deze jongeren een stageplaats (bpv-plaats) aan te bieden. Deze optie hangt samen met de subsidie 'Stagebox'. Voordeel van een subsidie boven een afdrachtvermindering is bovendien dat de zgn. verzilveringsproblematiek dan niet optreedt (zie hierna).
- Het herzien van de WVA moet in samenhang gebeuren met het beperken van de bekostiging van het mbo tot 27 jaar. Voorkomen moet worden dat het profijtbeginsel voor de groep ouder dan 27 jaar onevenwichtig zwaar wordt ingezet.

Relevante afwegingen

- Bedrijven en onderwijsinstellingen stellen deze fiscale faciliteit op prijs, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek uit 2007. De bedrijven zien deze faciliteit als een erkenning van het belang dat de maatschappij aan deze stages en de leerbedrijven hecht.
- Met name in de bbl zou daarom voor de Wva sterker het profijtbeginsel kunnen gelden. Bedrijven krijgen in de bbl een op het bedrijf of op de branche zeer specifiek gerichte opleiding waarvan het zelf veel profijt heeft. Bij het aanbieden van leerwerkplekken zijn daarbij kostenoverwegingen en subsidies minder dominant dan de toekomstige wervingsbehoefte van bedrijven en de kwaliteit en motivatie van de leerlingen zelf. Vanuit die optiek ligt een lager bedrag in de Wva in de rede, dan € 2706 die bedrijven nu maximaal per bbl-er per jaar krijgen.
- De maatregel leidt tot een vermindering van de *dead-weight-loss*: tweederde van de respondenten die de Wva gebruiken en kennen geeft namelijk aan dat men evenveel plekken zou hebben aangeboden zonder de Wva. Het fiscale voordeel speelt bij 19% van deze bedrijven een grote rol voor het aanbieden van leerwerkplekken, voor 40% een beperkte rol en voor nog eens 38% geen rol. Bij het aanbieden van leerwerkplekken zijn kostenoverwegingen en subsidies minder dominant dan de toekomstige wervingsbehoefte van bedrijven en de kwaliteit en motivatie van de leerlingen zelf. Dit blijkt uit een evaluatie uit 2007.
- De maatregel komt tegemoet aan de bestaande verzilveringsproblematiek. De verzilveringsproblematiek houdt in dat een werkgever niet voldoende loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen verschuldigd is om daarop

de afdrachtvermindering waar hij recht op heeft in mindering te kunnen brengen.

- De maatregel komt tegemoet aan bestaande problemen met misbruik. Het blijkt dat werkgevers hun werknemers een (klein) deel van een geregistreerde opleiding laten volgen die bij lange na niet de tijd kost die normaal gesproken aan de hele opleiding wordt besteed. Voor het bekostigde bbl-onderwijs geldt een minimale urennorm van 300 uur onderwijstijd door een bevoegde docent. Het misbruik vindt plaats binnen het niet-bekostigde bbl-onderwijs waar een dergelijke duidelijke urennorm minder hard lijkt te zijn. In een aantal gevallen is gesignaleerd dat de opleiding wordt verzorgd door eigen werknemers waarbij een opleidingsinstelling slechts wordt ingeschakeld om te komen tot de noodzakelijke overeenkomst om de afdrachtvermindering te kunnen claimen. Er worden dus constructies opgezet om de afdrachtvermindering te claimen in gevallen waarvoor de regeling nadrukkelijk niet is bedoeld.
- De maatregel komt tegemoet aan het wegnemen van de Wva met een mogelijke strijdigheid met het EG-Recht. Via het Europees Parlement is door de Europese Commissie een formele procedure gestart over de toepassing van de afdrachtvermindering onderwijs in de situatie waarin een Nederlandse werkgever een afdrachtvermindering wil claimen voor een werknemer die in Duitsland een met de bbl vergelijkbare opleiding volgt, maar het praktijkdeel in Nederland uitvoert. Er zou sprake kunnen zijn van strijdigheid met het vrij verkeer van personen. Deze kwestie is nog in onderzoek. De Europese Commissie is inmiddels een pre-infractieprocedure gestart.
- Bijkomend voordeel van een subsidieregeling is dat een bijdrage aan werkgevers voor de stage in het speciaal onderwijs gemakkelijk(er) te realiseren is in vergelijking met het uitbreiden van de afdrachtvermindering onderwijs binnen de Wva.

Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn

Het aanpassen van de Wva in een subsidieregeling kan vanaf 2011 gerealiseerd zijn. Nader verkend moet overigens nog worden of de afdrachtvermindering onderwijs voor de overige doelgroepen moet blijven bestaan of moet worden meegenomen in een subsidie. Aangezien het overgrote deel van de huidige afdrachtvermindering onderwijs betrekking heeft op bol en bbl, ligt het niet voor de hand om voor het restant een afdrachtvermindering in stand te houden.

Bijlage 11 Het onderwijs in 2020

Met het oog op het geven van een meer concreet beeld van het effect van alle besparingen, volgt een indicatief zicht hoe het onderwijs eruit zal zien als de besloten mocht worden tot het invoeren van het totale besparingspakket van 4 mld.

Primair onderwijs

- Het basiscurriculum legt de focus meer bij de basisvaardigheden en de doorlopende leerlijn. De kwalificerende functie staat daarmee centraal. Het beeld is dat de kwalificerende en socialiserende functie voor een belangrijk deel hand in hand kunnen gaan (zie bijlage 16).
- De nadruk komt sterker dan nu te liggen op het meten en het in kaart brengen van de leerwinst. Dit kan de inspanningen van management, schoolleiders en leerlingen beter richten en daarmee de prestaties vergroten (opbrengstgericht werken). Maar (met name het openbaar maken) kan perverse effecten hebben, zoals *teaching to the test* en het verlies aan intrinsieke motivatie.
- Docenten zullen meer dan nu geprikkeld worden tot goed presteren. Het hrm-beleid zal meer dan nu gericht zijn op het belonen van goede prestaties.
- Naar verwachting zullen circa 1200 van de 2100 kleine scholen van minder dan 145 leerlingen ophouden zelfstandig te bestaan. De scholen in het basisonderwijs worden groter en scholen van minder dan 150 leerlingen bestaan niet meer. De afstand tot basisscholen zal voor met name leerlingen buiten de randstad toenemen.
- De klassen worden groter. De aandacht voor individuele leerlingen kan minder groot worden. Onder de veronderstelling dat scholen dezelfde keuzes maken als voor de invoering van de maatregel klassenverkleining in 1997-2003 omgaan, zal eenderde van de klassen groter worden dan 30 leerlingen. NB: Hierbij is geen rekening gehouden met de technische correctie van de aanvullende maatregel klassenvergroting om conform de spelregels tot een besparing van 20% in 2015 te kunnen voldoen.
- In de klas zullen meer dan nu leerlingen met een specifieke zorgbehoefte zitten. De handelingsbekwaamheid van docenten op het aspect van omgaan van zorgleerlingen zal door verscherpte aandacht hiervoor op de pabo's toenemen. Door een gericht basiscurriculum neemt het aantal onderwerpen dat behandeld wordt af waarvan naar verwachting met name zwakkere leerlingen zullen profiteren.

Voortgezet onderwijs

- Met een basiscurriculum komt de nadruk te liggen op de basisvaardigheden en de doorstroomrelevante vakken. Met een basiscurriculum en het beperken van de profielen in havo/vwo zullen de groepen in de bovenbouw groter kunnen worden, naar verwachting meer vergelijkbaar met de groepsgrootte in de onderbouw.
- De nadruk komt sterker dan nu te liggen op het meten en het in kaart brengen van de leerwinst. Dit kan de inspanningen van management, schoolleiders en leerlingen beter richten en belooft scholen die leerlingen op een hoog eindniveau weten te brengen (bijvoorbeeld havo in plaats van vmbo-niveau). Maar (met name het openbaar maken) kan ook perverse effecten hebben, zoals *teaching to the test* en het verlies aan intrinsieke motivatie.
- Scholen krijgen een extra prikkel om leerlingen die vertraging oplopen zo snel mogelijk en zonder zittenblijven het voortgezet onderwijs te laten doorlopen.

Leerlingen verliezen minder vaak een heel jaar, het rendement van het jaar zittenblijven is ongewis. Het risico bestaat echter dat scholen risicomijdend gedrag zullen vertonen: leerlingen kunnen worden ingeschreven op opleidingen waarvan zeker is dat hij/zij het haalt. Daarom is raadzaam deze maatregel in combinatie met het in kaart brengen van de leerwinst te nemen.

- Docenten zijn meer dan nu geprikkeld tot goed presteren. Het hrm-beleid zal meer dan nu gericht zijn op het belonen van goede prestaties.
- Door aanpassingen in het bekostigingsmodel krijgen kleine scholen in de meeste gevallen minder middelen dan nu: sluiting of fuseren ligt dan voor de hand.
- In het voortgezet onderwijs zullen meer dan nu leerlingen met een zorgbehoefte zitten. De praktijk is nu dat docenten in het voortgezet onderwijs onvoldoende handelingsbekwaam zijn om met deze specifieke problematiek om te kunnen gaan.
- Er komt een inkomensafhankelijke bijdrage voor het lesmateriaal en lesgeld.

Middelbaar beroepsonderwijs

- Het aantal kenniscentra is teruggebracht: het perspectief is één landelijke organisatie bestaande uit (vertegenwoordigers van) onderwijsinstellingen en werkgevers. Het aantal opleidingen is sterk teruggebracht en worden daarmee breder. Bredere opleidingen zorgen voor een brede inzetbaarheid op de arbeidsmarkt maar vergroten tegelijk ook het risico dat de opleidingen minder goed direct aansluit bij de wensen van het bedrijfsleven. Tegelijkertijd leiden bredere opleidingen tot minder verkeerde studiekeuzes leidt en daarmee tot minder uitval en studievertraging.
- De nadruk komt sterker dan nu te liggen op het meten en het in kaart brengen van de leerwinst. Dit kan de inspanningen van management, schoolleiders en leerlingen beter richten. Maar (met name het openbaar maken) kan ook perverse effecten hebben, zoals teaching to the test en het verlies aan intrinsieke motivatie.
- Mbo-instellingen krijgen een extra prikkel om leerlingen die vertraging oplopen zo snel mogelijk en zonder vertraging de opleiding te laten doorlopen. Risico's zijn dat een mbo-instelling een sterker belang krijgt voor afstroom naar een lager niveau en dat scholen selectiever worden in het aannemen van zwakke leerlingen die mogelijk langer over de opleiding zullen doen.
- De normatieve studieduur van een mbo-4 opleiding wordt ingekort tot 3 jaar voor alle mbo-4 opleidingen. Mbo-3 wordt ingekort tot 2 jaar. Zonder geschikte vooropleiding kan niet meer worden ingestroomd op niveau mbo-2. Het mbo en v(s)o-instellingen worden verantwoordelijk voor het (veelal) naar de arbeidsmarkt toeleiden van deze leerlingen.
- 16/17-jarigen in het mbo gaan weer lesgeld betalen. Tevens komen instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs niet meer in aanmerking voor bekostiging van deelnemers boven de 27 jaar, deze deelnemers zullen een beroep moeten doen op de scholingsaftrek of de gemeente.

Achterstands- en zorgleerlingen

- De gewichtenregelingen en daarmee samenhangend het bedrag voor voor- en vroegschoolse educatie blijft per doelgroep leerling gelijk. Tegelijk wordt een minimumeindniveau aan het einde van groep 8 geïntroduceerd, waarmee van scholen duidelijke prestaties worden terugverlangd voor de extra middelen voor achterstandsléerlingen.
- De toename van het aantal zorgleerlingen van 6,5% in 2003 tot 9,5% in 2008 zal voor een belangrijk deel weer zijn teruggedraaid. Meer zorgleerlingen zitten

in het regulier onderwijs. Indien dit niet gebeurt, dan zullen de groepen in het speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en lwoo-pro toenemen.

Bijlage 12 Toegevoegde waarde en correctie van opbrengstgegevens: ontwikkelingen in de toepassing (Inspectie van het Onderwijs)

Inleiding

Toegevoegde waarde of leerwinst staat voor de schatting van dat deel van de leerresultaten dat toe te schrijven is aan de school. Grofweg kan men de leerwinst denken als het verschil tussen het eindniveau en het beginniveau van leerlingen. Bosker, Béguin en Rekers-Mombarg (2002) hebben een standaard geformuleerd voor het berekenen van de toegevoegde waarde:

1. Het moet gaan om gegevens op individueel niveau;
2. Er moet gebruik gemaakt worden van informatie over aanvangs- en eindniveau;
3. Er moet informatie over gezinsmilieu en achtergrond van de leerling op individueel niveau gebruikt worden;
4. Berekening moet plaats vinden met gebruik van een meerniveaumodel;
5. Verder is informatie over instroom en voortijdige uitstroom noodzakelijk;
6. Naast informatie over de toegevoegde waarde is ook een minimumnormering van de ruwe score noodzakelijk.

De eerste vier punten in de standaard zijn technische eisen. Naarmate er meer aan wordt voldaan, wordt de schatting beter. We zouden ook nog een vijfde technisch punt kunnen toevoegen en dat is het meetniveau van de data. Naarmate dat meetniveau hoger is (metrisch in plaats van ordinaal of nominaal) dan wordt de schatting beter.

De laatste twee punten van de standaard geven aan dat men ook moet zorgen voor andere opbrengstinformatie en dat men bij een goede opbrengstbeoordeling niet alleen kan volstaan met toegevoegde waarde sec omdat dat risico's geeft op strategisch gedrag.

Ontwikkeling maat voor toegevoegde waarde

De introductie van de Wet op het Onderwijsnummer maakt het mogelijk de komende jaren voor de meeste sectoren de toegevoegde waarde van opleidingen en scholen te bepalen. De ontwikkeling van maten vergen weliswaar enige ontwikkeltijd, maar recente wetenschappelijke inzichten maken goede en bruikbare leerwinstmaten mogelijk. In de onderstaande tabel staat per schoolsoort wanneer maten voor toegevoegde waarde mogelijk zijn.

Schoolsoort	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Opmerking
PO	Alleen mogelijk bij verplichte eindtoets en begintoets/verplichte LVS/verantwoording leerwinst							
EC								
VMBO				X	XX			
HAVO					X	XX		
VWO						X	XX	
BVE	X	XX						
HO	X	XX						

X= eerste (ruwe) versie, alleen voor onvertraagde doorstroom
XX= bruikbare leerwinstmaat

Voor BVE en HO geldt dat inmiddels ruwe versies van leerwinstmaten zijn ontwikkeld, en komend jaar bruikbare maten beschikbaar zijn. Voor het VO komen in de periode 2014-2016 bruikbare leerwinstmaten beschikbaar.

Voor het PO en EC leveren de onderwijsnummers geen leerwinstmaten op. Deze kunnen alleen worden gerealiseerd in een drietal scenario's:

1. er is sprake van een eindniveau (verplichte eindtoets) en een beginniveau (kan ook in groep 3);
2. het leerlingvolgsysteem levert inzicht in de toegevoegde waarde;
3. scholen verantwoorden zich op een andere manier over de gerealiseerde leerwinst.

Toegevoegde waarde als verantwoording

Indien de leerwinstmaten als verantwoordingsinstrument aan de overheid gebruikt worden (en hier is veel voor te zeggen), is leerwinst op een zo laag mogelijk niveau het meest interessant. Leerwinst per opleiding is dus interessanter dan de gemiddelde leerwinst voor een hele school of instelling. Ook differentiele leerwinst, dat wil zeggen verschillende leerwinstmaten voor specifieke groepen leerlingen, is voor de verantwoording relevant. In Engeland wordt dat nu al gebruikt door scholen en overheid. Je kunt ook nauwkeuriger de aandacht op de achterblijvende (groepen) leerlingen gaan richten.

Bij het gebruik van een leerwinst als een verantwoordings-indicator zal wel de nodige aandacht besteed moeten worden aan de validiteit van deze maat, en dan met name de robuustheid voor strategisch gedrag. Zo moet men, bij het bepalen van de leerwinst, ook kennis hebben van de uitval of de afstroom en het rendement. Ook moet het niet mogelijk zijn leerlingen van toetsen uit te sluiten om tot hogere scores te komen (hetgeen we nu in het basisonderwijs zien) en moeten scholen niet beloofd worden voor selectie aan de poort.

Verder kan een overheid additionele eisen stellen grenzen aan het minimumniveau dat in ieder geval behaald moet worden (om te garanderen dat de school wel het minimum niveau behaalt wat de leerlingen nodig hebben om zich te kunnen handhaven in de maatschappij en het vervolgonderwijs). Naast gebruik van een leerwinst-indicator zijn absolute normen dus interessant, evenals verschillende indicatoren die contrair op elkaar inwerken.

Beschikbaarheid van informatie voor en door scholen

Er kan nog veel verbeterd worden in de wijze waarop opbrengstinformatie inzichtelijk beschikbaar is en wordt gesteld. Het veld ('Vensters voor verantwoording') en de overheid (Inspectie, DUO) publiceren informatie. Deze dient zowel de beoordeling als de diagnose van mogelijke problemen of tekorten in de ontwikkeling van leerprestaties van leerlingen. Men kan echter overwegen goed gestructureerde diagnostische opbrengstinformatie aan scholen beschikbaar te stellen. Hier gaat het dus niet alleen de om toegevoegde waarde van de gehele school, maar ook de informatie die daaronder zit. Dat wil zeggen, informatie die de schoolleider in staat stelt om niet alleen een tekort in opbrengsten te signaleren, maar ook om het tekort te lokaliseren. De ontwikkeling van een geïntegreerd systeem van opbrengstbeoordeling en diagnose zou een goede kwaliteitsimpuls betekenen. Inmiddels is het onderwijsnummer voldoende gevorderd om hiermee te starten. In Engeland is dat systeem al aardig ontwikkeld.

Conclusies

- Regelmatige meting en evaluatie is nodig voor de berekening van toegevoegde waarde. De implementatie van het onderwijsnummer zal tot verbeterde informatie leiden. Door middel van leerstandaarden/referentieniveaus en tussentijdse centrale toetsen kan dit nog verder verbeterd worden en kan scholen een krachtig middel voor bijsturing worden gegeven. Het gaat hier steeds om landelijke informatie. Locale informatie die maar een beperkt deel van de scholen betreft kan hiervoor moeilijk worden gebruikt.
- Voor een goed gebruik van deze informatie om de onderwijskwaliteit te verbeteren moet meer werk gemaakt worden om deze informatie op een goede manier beschikbaar te stellen zodat dit tot een snelle diagnose kan leiden. Dit is een goede en ook relatief goedkope manier om scholen efficiënt tot kwaliteitsverbetering aan te sporen en om nog sneller en vooral gericht in te grijpen wanneer de opbrengsten stagneren. Ook voor het kwaliteitsbeleid van de scholen heeft dit dezelfde voordelen. Wanneer de opbrengsten goed worden gemonitord, kan op andere terreinen meer terughoudendheid worden betracht.
- Met het onderwijsnummer komt de komende jaren voor de sectoren VO, BVE en HO leerwinstmaten beschikbaar.
- Voor PO en EC gelden dat naar alternatieven gezocht moet worden.

Bijlage 13 Ambities van het onderwijsbeleid (SCP)

Deze bijlage is opgesteld door Lex Herweijer, adviserend lid van de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs.

0. Kernpunten

- Meer hoger opgeleiden is een belangrijke doelstelling in het onderwijsbeleid. Vanwege de te geringe havo/vwo deelname zijn langere, maar relatief dure routes naar het hoger onderwijs (stapelen in het voortgezet onderwijs, doorstroom in de beroepskolom) onmisbaar voor de doelstelling van 50% hoger opgeleiden. Deze langere trajecten worden bovendien met name benut door jongeren uit kansarme milieus, en dragen dus bij aan de gelijke kansendoelstelling. De keerzijde van de massale instroom in het hoger onderwijs vanuit de beroepskolom, is de toegenomen druk op het rendement en het niveau van het hoger onderwijs.

- De doelstelling om het voortijdig schoolverlaten te halveren vraagt veel van het onderwijs. Het aantal voortijdig schoolverlaters is de laatste jaren verminderd, maar er resteert een groep leerlingen met achterstanden en problemen, die alleen met veel inspanning en tegen hogere kosten binnen boord kan worden gehouden. Het mbo biedt leerlingen met achterstanden de mogelijkheid van drempelloze instroom. De instroom van deelnemers zonder vmbo-diploma zet het rendement en het niveau van de opleidingen in het mbo echter onder druk. Dit kan worden verminderd door de drempelloze instroom selectiever toe te passen. Door achterstanden in het primair en voortgezet onderwijs beter aan te pakken, kan het aantal leerlingen dat met onvoldoende kwalificaties aan een mbo-opleiding begint worden teruggedrongen.

1. Ambitieuze doelstellingen onderwijsbeleid

In 2000 formuleerde de EU de doelstelling dat de Unie zich binnen tien jaar moest ontwikkelen tot de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld. Om die ambitie waar te maken moeten de kwaliteit en de toegankelijkheid van onderwijsstelsels worden verbeterd. Dit streven is vertaald in doelstellingen zoals het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, verhoging van het aantal jongvolwassenen met een afgeronde opleiding in het hoger onderwijs, meer bèta/technisch opgeleiden, verbeteren van de leesvaardigheden van 15-jarigen en verhoging van de deelname aan het leven lang leren. Aanvullend op deze Lissabon doelstellingen formuleerde het kabinet later de ambitie om het aantal hoger opgeleiden sterk te verhogen.

2. De helft van Nederland hoog opgeleid

Een toename van het aanbod van hoger opgeleiden is een belangrijk element in de 'kennisstrategie' van het kabinet. Die toename is nodig om de succesvolle omslag naar een kennissamenleving te maken. In 2020 zou (bijna) de helft van de 25-44 jarigen in de beroepsbevolking een hbo- of wetenschappelijke- opleiding moeten hebben voltooid (TK 2005/2006). Toen deze doelstelling werd geformuleerd lag het percentage hoger opgeleiden in deze leeftijdsgroep op ongeveer 33%, en inmiddels (2008) bedraagt het 37% (CBS Statline). In de begroting voor 2008 is de aanvankelijke doelstelling voor

2020 weliswaar iets naar beneden bijgesteld (van 50% naar 46%), maar nog steeds zal het aantal hoger opgeleiden zeer snel omhoog moeten om in de buurt van het streefcijfer te komen.

Een toename van het aantal hoger opgeleiden kan op verschillende manieren worden gerealiseerd:²⁵

- a- meer instroom in het hoger onderwijs vanuit het secundair onderwijs
- b- verbeteren van het rendement van het hoger onderwijs (minder uitval)
- c- verhoging van het opleidingsniveau van volwassenen door deelname aan leven lang leren²⁶

De traditionele ('koninklijke') route naar het hoger onderwijs loopt via het havo en vwo. Het aantal jongeren dat na de brugperiode van het voortgezet onderwijs wordt geselecteerd voor het havo of vwo neemt weliswaar geleidelijk aan toe, maar vormt nog altijd een minderheid. Het meest recente cijfer bedraagt 45% (havo/vwo leerlingen in het derde jaar van het voortgezet onderwijs in schooljaar 2008/2009). Op weg naar het diploma valt daar nog een deel van af als gevolg van afstroom naar lagere niveaus of door uitval. Zelfs bij maximale doorstroom van havo/vwo gediplomeerden naar het hoger onderwijs is de havo/vwo deelname dus veel te gering om de doelstelling van 50% hoger opgeleiden te halen bij de huidige generatie voortgezet onderwijs scholieren.

Dankzij alternatieve routes naar het hoger onderwijs ligt de instroom in het hogere onderwijs een stuk hoger dan verwacht op basis van de havo/vwo deelname in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs. Bijna 60% van een cohort jongeren begint aan een opleiding in het hoger onderwijs (OECD Education at a glance 2009). Twee alternatieve routes zijn van belang: stapelen in het voortgezet onderwijs en doorstroom via de beroepskolom. In vergelijking met de 'koninklijke' routes leiden deze alternatieve routes tot een langer verblijf in het onderwijs en dus tot extra kosten. Daar staat tegenover dat beide routes niet alleen bijdragen aan de doelstelling van meer hoger opgeleiden, maar ook belangrijk zijn voor leerlingen uit kansarme milieus.

stapelen in het voortgezet onderwijs

Het vmbo t - havo (voorheen mavo-havo) stapelen is de laatste jaren weer terug van weg geweest. Onder invloed van de nadruk op efficiënte leerwegen en - later - de vernieuwing van de tweede fase van havo/vwo (profielen, studiehuis) nam het mavo-havo stapelen sterk af in de jaren negentig. Door de toename van de laatste jaren is het stapelen nu weer terug op het niveau van begin jaren negentig: in 2007/08 maakte 21% van de vmboT- gediplomeerden de overstap naar havo 4.

In vergelijking met de reguliere havo-traject is de stapelroute route kostbaar, want 1 jaar langer dan het reguliere havo traject. Bovendien wordt het stapelen niet altijd een succes. Scholen proberen de slaagkans van stapelaars in het havo te vergroten door aanvullende eisen te stellen aan vmbo-T- gediplomeerden, maar toch vertrekt een deel van de stapelaars vanuit havo-4 alsnog naar het mbo. Daarbij speelt mee dat scholen meestal niet toestaan dat stapelaars doubleren in havo-4. Uit een onderzoek

²⁵ Onderwijsraad (2005). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

²⁶ Optie C blijft in deze notitie buiten beschouwing. De notitie richt zich op ontwikkelingen in het voortraject van het hoger onderwijs en de weerslag daarvan op het hoger onderwijs (in termen van niveau en rendement).

van ECBO blijkt dat 74% van de leerlingen die als stapelaar in havo-4 beginnen in drie jaar een havo-diploma halen, 23% vertrekt alsnog naar het mbo. Bij leerlingen die vanuit havo-3 in havo-4 aankomen, haalt 86% binnen drie jaar een havo diploma.²⁷

stapelen en gelijke kansen

Naast het kostenargument moet ook het gelijke kansenargument worden betrokken in de waardering van het stapelen in het voortgezet onderwijs. Vooral leerlingen uit verschillende niet-westerse groepen maken gebruik van de stapelroute; van de autochtone vmbo t -gediplomeerden maakt in 2007/08 20% de overstap naar havo 4, bij Turkse en Marokkaanse leerlingen is dat 25% , bij leerlingen uit 'overige' niet-westerse groepen 32%. In eerste instantie is de havo/vwo deelname van niet-westerse allochtone leerlingen veel geringer dan die van autochtone leerlingen, maar een aantal laatbloeiërs uit allochtone groepen benutten de stapelroute om alsnog een havo-diploma te halen, en zo toegang te krijgen tot het hoger onderwijs.²⁸ Een vergelijkbaar patroon doet zich voor bij autochtone leerlingen met lager opgeleide ouders²⁹. Het terugdringen van het stapelen zou leerlingen uit kansarme groepen onevenredig treffen.

doorstroom in de beroepskolom

De doorstroom in de beroepskolom is het afgelopen decennium eveneens sterk toegenomen. Bijna alle gediplomeerden van het vmbo stromen door naar het mbo, en de helft van de mbo 4-gediplomeerden maakt de overstap naar het hbo. De doorstroom in de beroepskolom levert een belangrijke bijdrage aan de instroom in het hoger onderwijs: een op de drie eerstejaars studenten in het hbo komt nu uit het mbo (midden jaren negentig gold dat voor een kwart van de eerstejaars in het hbo).

doorstroom in de beroepskolom als alternatief voor jongeren uit kansarme groepen

Net als het stapelen in het voortgezet onderwijs heeft de doorstroom in de beroepskolom een belangrijke tweede kansfunctie. Leerlingen uit kansarme groepen die in het voortgezet onderwijs vaak niet worden geselecteerd voor havo of vwo, en dus buiten het voortraject van het hoger onderwijs vallen, kunnen via vmbo-mbo traject alsnog toegang krijgen tot het hoger onderwijs. In het verleden ging het daarbij met name om autochtone jongeren met laagopgeleide ouders, tegenwoordig is doorstroom in de beroepskolom vooral belangrijk voor jongeren met een niet-westerse achtergrond.

Cijfers over de vooropleiding van de eerstejaarsstudenten in het hbo illustreren dit: bij verschillende niet-westers groepen is de helft van de eerstejaars hbo-ers ingestroomd via het mbo, van de autochtone eerstejaars hbo-ers heeft maar een op de drie een mbo-achtergrond.³⁰ De toegenomen instroom in het hoger onderwijs van jongvolwassenen met een niet-westerse achtergrond – een verdubbeling sinds het midden van de jaren negentig, een van de duidelijkste successen bij het inlopen van onderwijsachterstanden door niet-westerse groepen – is mede te danken aan de toegenomen doorstroom in de beroepskolom.

²⁷ Van Esch, W. en J. Neuvel (2009). *Een stukje Nederlandse droom. Doorstroom van mbo naar havo*. Den Bosch/Amsterdam: ECBO.

²⁸ Zie : Gijsberts, M. en L. Herweijer (2009). 'Onderwijs en opleidingsniveau'. In: M. Gijsberts en J. Dagevos (red.). *Jaarrapport integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁹ Bronneman-Helmers, R, L. Herweijer en R. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau.

³⁰ Zie noot 5

gevolgen van doorstroom in de beroepskolom voor het rendement en het niveau van de opleidingen?

Er zit een keerzijde aan de massale doorstroom van mbo-ers naar het hbo (afgezien van de hogere kosten van route via de beroepskolom). Deelnemers met een mbo-achtergrond vallen vaker uit in het hbo dan deelnemers met havo als vooropleiding (hoewel de verschillen in uitval overigens niet dramatisch groot zijn ten opzichte van studenten met een havo - achtergrond). Dat zal mede te maken hebben met de geringere bagage van mbo-ers; mbo-ers scoren bijvoorbeeld slechter op de pabo-instroomtoets dan kandidaten met een havo-achtergrond.³¹

Het is denkbaar dat de massale instroom van mbo-ers daarnaast gevolgen heeft voor het niveau van de hbo-opleidingen. Bij een grote toestroom naar het hoger onderwijs is het lastig om zowel het niveau als het rendement van de opleidingen op peil te houden. In dit verband wordt wel gesproken van een *trilemma* tussen de doelstellingen van toegankelijkheid, rendement en kwaliteit/niveau, welke moeilijk gelijktijdig zijn te realiseren toegang.³² Een ruime toegankelijkheid en een hoog rendement zetten de kwaliteit/het niveau van de opleidingen onder druk; een hoog niveau en een ruime toegankelijkheid zetten het rendement onder druk, een hoog niveau en een hoog rendement, tenslotte vereisen een selectieve toegang.

Binnen het huidige hoger onderwijs lijkt de nadruk te liggen op ruime toegankelijkheid en verhoging van het rendement. Of de nadruk op toegankelijkheid en rendement daadwerkelijk ten koste gaat van het niveau van de opleidingen, zoals het trilemma suggereert, is niet duidelijk. Afgezien van de Pabo-instroomtoetsen zijn er geen gegevens over het kennisniveau van deelnemers en afgestudeerden van het hoger onderwijs.³³

Stapelen in het voortgezet onderwijs en doorstroom in de beroepskolom zijn relatief dure trajecten. Het afsluiten van deze trajecten vanwege de hogere kosten zal nadelig uitpakken voor de ambities op het terrein van hoger opgeleiden en gelijke kansen. Bij een eventuele inkorting van de cursusduur van de mbo niveau 4 – opleidingen van vier naar drie jaar, zou doorstroom in de beroepskolom minder kostbaar worden. De behoefte aan stapelen en doorstroom via de beroepskolom zou overigens kunnen verminderen, indien het beter zou lukken om de talenten van laatbloeiers eerder tot ontwikkeling te brengen. Een analyse van het Centraal Planbureau laat bijvoorbeeld zien dat leerlingen die met een mavo-advies van de basisschool komen baat hebben bij uitstel van selectie in een brugklas (ze gaan dan vaker naar de havo en stromen vaker door naar het hoger onderwijs).³⁴

3 Halveren van het voortijdig schoolverlaten

Het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten is een andere belangrijke doelstelling in het onderwijsbeleid. Het gestelde doel is ambitieus: in tien jaar tijd moet

³¹ Een andere reden zou kunnen kan zijn dat mbo-ers al een arbeidsmarktkwalificatie hebben, waar ze op terug kunnen vallen.

³² Bronneman-Helmers, R (2004). 'Onderwijs'. In: SCP. *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

³³ Zie: Onderwijsraad (2006). *Versteviging van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁴ zie Van Elk, R. van, M. van der Steeg en D. Webbink (2009). *The effect of early tracking on participation in higher education*. Den Haag: Centraal Planbureau.

het aantal voortijdig schoolverlaters met de helft terug naar (van 70.000 naar 35.000), en het aantal jongvolwassenen met een startkwalificatie moet in die zelfde tijd omhoog van 72% naar 85%. Met het beleidsprogramma 'Aanval op de uitval' wordt op uiteenlopende manieren geprobeerd het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan (o.a. invoering kwalificatieplicht, betere keuze- en loopbaanbegeleiding, versterking van de leerlingenzorg, betere verzuimregistratie en aanpak, experimenten met doorlopende vmbo-mbo programma's voor betere aansluiting, en sinds kort ook financiële prikkels voor scholen).

In vergelijking met een aantal jaren terug vertrekken nu minder leerlingen zonder startkwalificatie uit het onderwijs; het beleid lijkt aan te slaan. Dat neemt niet weg dat nog altijd een flink deel van de jongeren (omstreeks kwart van een geboortecohort) er niet in slaagt het traject naar een startkwalificatie in een ongebroken lijn af te leggen. Om de doelstelling van jaarlijks maximaal 35.000 voortijdig schoolverlaters in 2012 te halen, moet het aantal voortijdig schoolverlaters verder omlaag; volgens het meest recente cijfer vertrokken er nog ruim 42.000 jongeren als voortijdig schoolverlater uit het onderwijs.

De problemen rond het voortijdig schoolverlaten zijn het grootst in het mbo: zeven op de tien voortijdig schoolverlaters zijn afkomstig uit het mbo. Zowel in het voortgezet onderwijs als in het mbo zijn de problemen het grootst op de laagste niveaus (in het vmbo de basisberoepsgerichte leerweg, in het mbo niveau 1 en 2). In de laagste vmbo-leerwegen is het uitvalrisico van leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning nog weer hoger dan van leerlingen zonder die indicatie. Het aantal leerlingen met een lwoo-indicatie is toegenomen de afgelopen jaren en in de laagste vmbo-leerweg is bijna 60% geïndiceerd voor lwoo.

drempelloze instroom

De verhouding tussen de aantallen voortijdig schoolverlaters in het vmbo het mbo zijn tot op zekere hoogte geflatteerd. Er is een groep leerlingen die zonder vmbo-diploma de overstap naar het mbo maakt; zij maken gebruik van drempelloze instroom. Het gaat niet alleen om leerlingen die zijn gezakt voor het examen, maar ook om leerlingen die niet meedoen aan het examen. De doorstroom zonder vmbo-diploma heeft deels te maken met de verblijfsduurbepaling in het vmbo (leerlingen mogen niet twee keer blijven zitten in het mbo). Daarnaast is er onderzoek waarin wordt gesignaleerd dat er vmbo-scholen zijn die zwakke leerlingen doorschuiven naar het mbo al voor dat ze examen hebben gedaan.³⁵ Drempelloze doorstroom was van oorsprong bedoeld voor de opleidingen op het laagste mbo-niveau, maar gebeurt in de praktijk ook op niveau 2: enkele jaren geleden had een kwart van de deelnemers op niveau 2 eerder geen vmbo-diploma gehaald.³⁶

In het mbo lopen drempelloos ingestroomde leerlingen een verhoogd uitvalrisico, en een op de drie uitvallers in het mbo haalde eerder ook geen vmbo-diploma. Dankzij de drempelloze doorstroom wordt het risico van uitval beperkt gehouden in het vmbo, maar in het mbo wordt daar wel een prijs voor betaald.

³⁵ Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie van het voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

³⁶ Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

zorgleerlingen in het mbo

Ook vmbo-leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning stromen op ruime schaal door naar het mbo. Zij zijn meestal afkomstig uit de laagste vmbo-leerweg, en een deel heeft geen vmbo-diploma gehaald. Hoe het deze leerlingen vergaat in het mbo is niet bekend, maar we kunnen aannemen dat zij vaak tot de zwakste categorie behoren en een relatief groot risico van uitval lopen. De problemen op basis waarvan ze eerder zijn geen geïndiceerd, zullen lang niet altijd zijn verholpen (leerachterstanden, laag IQ, sociaal-emotionele problemen). Het mbo kent echter geen met het vmbo vergelijkbare systematiek van extra middelen voor zorgleerlingen: zorgleerlingen zijn aangewezen op de reguliere zorg en begeleiding binnen de ROC's. Via de aanpak van zorg- en adviesteams waarin het onderwijs samenwerkt met ander instanties wordt geprobeerd passende zorg te bieden voor leerlingen met problemen in het onderwijs of thuis.

druk op het rendement en het niveau van de opleidingen in het mbo

De hoge doorstroom naar het mbo van leerlingen zonder vmbo-diploma en van zorgleerlingen bemoeilijkt de opgave om deelnemers daar tot een startkwalificatie op te leiden. Daarnaast komt waarschijnlijk ook het niveau van het onderwijs dat de mbo-opleidingen kunnen aanbieden onder druk te staan. Het eerder bij het hoger onderwijs genoemde trilemma tussen toegankelijkheid, kwaliteit en rendement is ook hier aan de orde, en net als in het hoger onderwijs ligt ook hier de nadruk in het beleid op toegankelijkheid en rendement.

Ook in mbo is er niet veel informatie over het kennisniveau van de deelnemers.³⁷ De schaarse gegevens gaan over de leesvaardigheid van deelnemers en laten een zorgelijk beeld zien. Op mbo niveau 1 en 2 en op ROC's in de Randstad komt een aanzienlijk deel van de deelnemers niet verder dan het laagste vaardigheidsniveau, waarbij ze 'weinig of niets begrijpen van allerlei teksten in het maatschappelijk verkeer'.³⁸ Enkele jaren eerder werd geconstateerd dat de taalbeheersing van de helft van de deelnemers in het mbo onvoldoende is om mee te kunnen in het onderwijs en de beroepspraktijk.³⁹

Deze problemen komen niet uit de lucht vallen: volgens de onderwijsinspectie komt een kwart van de leerlingen van de basisschool zonder behoorlijk te kunnen lezen. Het gevolg is – eveneens volgens de onderwijsinspectie – dat in de lagere vmbo-leerwegen een flink deel van de leerlingen moeite heeft met het lezen van de teksten in hun leerboeken. Problemen met achterstanden worden niet opgelost maar 'doorgeschoven'; eerst van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, en vervolgens van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs. Indien achterstanden in het voortraject in het basis- en voortgezet onderwijs beter worden aangepakt, kan het aantal jongeren dat onvoldoende bagage voor een mbo-opleiding heeft opgedaan worden teruggedrongen. De drempelloze doorstroom kan dan selectiever moeten worden toegepast en worden beperkt tot mbo-1 niveau.

³⁷ zie Onderwijsraad (2006). *Versteviging van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁸ Heij, K, T. Haitema en J. Fond Lam (2008). *Taalniveau in het mbo*. Leiden: Bureau ICE.

³⁹ Neuvel, J., T. Bersee, H. den Exter en M. Tijssen (2004). *Nederlands in het middelbaar beroepsonderwijs. Verkennend onderzoek naar het onderwijsaanbod Nederlands en het taalvaardigheid van leerlingen*. Den Bosch: CINOP.

Bijlage 14 Kwaliteit van onderwijs

Kernpunten

- Er is geen eenduidige definitie van onderwijskwaliteit. Er bestaat geen overkoepelende indicator (zie hiervoor ook het advies van de commissie Dijsselbloem). Onderwijskwaliteit kan smal of breed worden gedefinieerd. De motie- Hamer, waarin het kabinet wordt opgeroepen de ambitie om het onderwijs tot de mondiale top 5 te laten behoren, lijkt uit te gaan van een smalle definitie van onderwijskwaliteit: onderwijskwaliteit wordt gemeten aan de hand van de vaardigheden van leerlingen in de kernvakken. Deze definitie is smal in de zin dat het voorbij gaat aan de functies van het onderwijs. Zo is de hoofdfunctie van het primair onderwijs *funderend* en *socialiserend* van aard. Het voortgezet onderwijs bouwt daarop voort en breidt dit uit in het licht van haar *oriënterende* en *selecterende* functie. Daarnaast heeft het voortgezet onderwijs ook een *socialiserende* en voor een deel van de leerlingen *eindkwalificerende* functie. Het vervolgonderwijs (middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) ten slotte is *specialiserend* en (*eind*)*kwalificerend*. Een onderwijssector 'levert kwaliteit' in de mate waarin de sector erin slaagt deze functies adequaat uit te voeren.
- In deze bijlage wordt voor onderwijskwaliteit aangesloten bij de smalle definitie van onderwijskwaliteit die ten grondslag ligt aan de motie Hamer. Onderwijskwaliteit wordt daarom vooral gemeten aan de hand van de vaardigheden van leerlingen in de kernvakken, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van internationale toetsresultaten.
- De kwaliteit van het onderwijs op het primair en voortgezet onderwijs is in internationaal opzicht hoog. Er is echter wel een dalende trend zichtbaar in de internationale toetsscores. De kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs is in internationaal opzicht niet te vergelijken, omdat de stelsels voor mbo teveel verschillen.
- De factoren die onderwijskwaliteit beïnvloeden zijn te onderscheiden in schoolfactoren, die van invloed zijn op de onderwijskwaliteit op een individuele school, en stelselfactoren, die van invloed zijn op het onderwijsstelsel als geheel. Welke stelselfactoren van invloed zijn op de onderwijskwaliteit wordt beschreven door het CPB (zie internetbijlage 1). Dit memo concentreert daarom op schoolfactoren. De belangrijkste schoolfactoren zijn de leraar en de schoolleider: zij zijn dominant bepalend voor de onderwijskwaliteit op een individuele school. Een goede leraar werkt opbrengstgericht, richt zich op de doelgroep en heeft hoge verwachtingen van de leerlingen. Een goede schoolleider bevordert deze eigenschappen bij de docent. Binnenkort te verschijnen onderzoek van de Inspectie (in het primair onderwijs) zou laten zien dat de omvang van het aantal lessen voor taal en rekenen eveneens van invloed is op de prestaties.

Toelichting

1. Wat is onderwijskwaliteit?

Onderwijskwaliteit gaat over het maximaliseren van de toegevoegde waarde (of leerwinst) van de school aan de ontwikkeling en kennis van de leerling. Met toegevoegde waarde wordt bedoeld het verschil tussen het basisoniveau, dat o.a. bepaald wordt door leerlingkenmerken zoals IQ en sociaal-economische status van het gezin, en het eindniveau. Wat precies tot 'ontwikkeling en kennis' gerekend

wordt, verschilt. Smallere definities richten zich alleen op het cognitieve en kijken vooral naar de prestaties op gebied van rekenen en taal, eventueel aangevuld met prestaties op het gebied van geschiedenis, aardrijkskunde, burgerschap etc. De motie Hamer c.s lijkt uit te gaan van een smalle definitie van onderwijskwaliteit. Bredere definities gaan ook over de sociale vaardigheden die kinderen op school leren, waaronder leerplezier, leren samenwerken en presenteren, gemotiveerd zijn en zelfvertrouwen en ambitie meekrijgen.

Deze bijlage sluit aan bij de smalle definitie van onderwijskwaliteit die ten grondslag ligt / lijkt te liggen aan de motie Hamer en zoomt daarom in op een belangrijk kwaliteitsaspect: de prestaties van leerlingen op taal en rekenen. Onderwijskwaliteit wordt in deze bijlage vooral gemeten aan de hand van de vaardigheden van leerlingen in de kernvakken, al wordt in paragraaf 2 ook ingegaan op gegevens over doorstroom en uitval. Daarbij wordt voor primair en voortgezet onderwijs gebruik gemaakt van nationale maar vooral ook internationale vergelijkingen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is dit helaas lastig. Internationaal vergelijkend onderzoek is, mede door grote verschillen in stelsels tussen landen, niet voorhanden. Nationaal onderzoek dat de kwaliteit van onderwijs meet door de tijd is eveneens nauwelijks beschikbaar doordat landelijke toetsen en examens in het middelbaar beroepsonderwijs ontbreken. Om de kwaliteit van het MBO te beoordelen worden daarom de uitkomsten van het onderzoek door de Inspectie naar de kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs en naar arbeidsmarktindicatoren betrokken.

2. Hoe staat het met de onderwijskwaliteit?

In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van de kwaliteit in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Hierbij wordt een aantal verschillende invalshoeken gehanteerd:

1. Internationale onderzoeken voor primair en voortgezet onderwijs;
2. Periodieke peiling in primair onderwijs;
3. Cohortonderzoek in primair en voortgezet onderwijs;
4. Doorstroom naar en uitval in het voortgezet onderwijs;
5. Kwaliteit mbo;
6. Schooluitval.

2.1 Internationaal onderzoek voor primair en voortgezet onderwijs

Tabel 2.1 laat de uitkomsten zien van de belangrijkste internationale onderzoeken naar de prestaties van leerlingen op rekenen en taal. De tabel laat zien dat hoewel Nederlandse leerlingen ruim boven het OESO-gemiddelde presteren, de prestaties achteruit zijn gegaan in vergelijking met eerdere jaren. De Timms onderzoekers laten zien dat de oorzaak niet zozeer is dat andere landen beter zijn gaan presteren maar dat Nederland zelf slechter is gaan presteren: de rekenprestaties van Nederland in 2007 liggen lager dan die in 1995.⁴⁰

⁴⁰ Meelissen en Drent (2008), TIMSS-2007 Nederland: Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs.

Tabel 2.1 Overzicht internationale onderzoeken lezen en rekenen/wiskunde

	PIRLS ⁴¹ – Lezen		PISA ⁴² – Lezen		TIMSS ⁴³ – Rekenen			PISA - Wiskunde	
	(10 jaar)		(15 jaar)		(10 jaar)			(15 jaar)	
Top 3	2001	2006	2003	2006	1995	2003	2007	2003	2006
1	Zweden (561)	Rusland (565)	Finland (543)	Zuid-Korea (556)	Singapore (625)	Singapore (594)	Hong Kong (607)	Hong Kong (550)	Taiwan (549)
2	Nederland (554)	Hong Kong (564)	Zuid-Korea (534)	Finland (547)	Korea (611)	Hong Kong (575)	Singapore (599)	Finland (544)	Finland (548)
3	Engeland (553)	Canada, A. (560)	Canada (528)	Hong Kong (536)	Japan (597)	Japan (565)	Taiwan (576)	Zuid-Korea (542)	Hong Kong (547)
NL		12e plaats (547)	8e plaats (513)	10e plaats (507)	5e plaats (577)	7e plaats (540)	9e plaats (535)	4e plaats (538)	5e plaats (531)
Gem. OESO	25ste plaats (500)	33ste plaats (500)	16e plaats (494)	23ste plaats (491)	15e plaats (529)	17 ^e plaats (495)	20ste plaats (500)	21ste plaats (500)	23 ^{ste} plaats (498)

Bron: websites genoemde instanties.

De tabel laat de gemiddelde scores per land zien. Wanneer dieper naar de cijfers wordt gekeken valt op dat de zwakste leerlingen in Nederland het relatief goed doen, wanneer zij worden vergeleken met de zwakste leerlingen in andere landen. Daar staat tegenover dat de beste leerlingen in Nederland juist slechter presteren dan de beste leerlingen elders.

2.2 Periodieke peiling onderwijsniveau; primair onderwijs

Het belangrijkste Nederlandse onderzoek naar onderwijskwaliteit is het PPO (Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau), afgenomen door het Cito in groep 5 en groep 8 van het basisonderwijs. De laatste peiling heeft in 2005 plaats gevonden en geeft inzicht in enkele aspecten van het onderwijsaanbod in de jaargroepen 6, 7 en 8 en geeft gedetailleerd inzicht in de leesvaardigheid, evenals het begrijpen en interpreteren van geschreven teksten door leerlingen aan het einde van de basisschool. In het kort:

- voor wat betreft het begrijpen en interpreteren van teksten geldt dat de prestaties bij de peiling in 1998 en de peiling in 2005 met elkaar vergelijkbaar zijn;
- in 2004 is het vierde peilingsonderzoek voor rekenen-wiskunde einde basisonderwijs uitgevoerd. Uit die peiling blijkt dat er sinds 1987 een negatieve ontwikkeling is op het gebied van de vaardigheid van kinderen met bewerkingen (cijferend rekenen). Het peil daarvan is systematisch aan het dalen, vooral bij het vermenigvuldigen en delen, maar ook bij het optellen en aftrekken, zoals uit onderstaande figuur 2.1 blijkt.

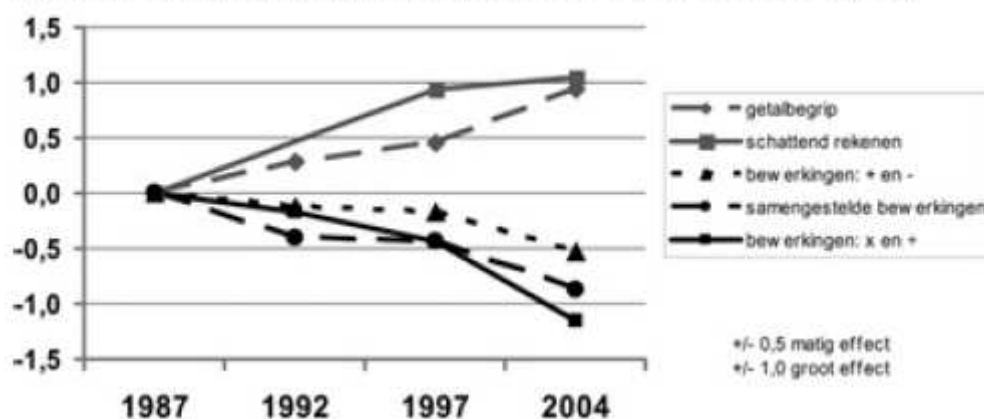
⁴¹ PIRLS staat voor Progress in International Reading Literacy Study. Deze toets wordt vijfjaarlijks afgenomen door de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA); er doen veertig landen aan mee.

⁴² PISA staat voor Programme for International Student Assessment. Deze toets wordt driejaarlijks afgenomen door de OESO onder een representatieve steekproef van 4500-10000 leerlingen.

⁴³ TIMSS staat voor Trends in International Mathematics and Science Study. De toets vindt elke vier jaar plaats en wordt net als PIRLS afgenomen door de IEA; er doen meer dan zestig landen aan mee.

Naast het analyseren van de ontwikkeling van vaardigheden door de tijd, probeert PPON ook een meer absoluut oordeel te kunnen geven over de onderwijskwaliteit in Nederland (zie figuur 2.1). Daartoe hebben deskundigen twee standaarden opgesteld, de Standaard Minimum, het niveau dat 90-95% van de leerlingen moet kunnen halen, en de Standaard Voldoende, het niveau waaraan 70-75% van de leerlingen moet kunnen voldoen. Het beeld dat hieruit naar voren komt is niet goed: de 70% wordt meestal niet eens benaderd, en ook de standaard minimum wordt door lang geen 90% gehaald. Een vergelijking tussen 1997 en 2004 laat zien dat de scores sterker lijken te verslechteren bij de onderwerpen waarbij de vaardigheden achteruit zijn gegaan dan dat deze verbeteren bij de onderwerpen waarbij de vaardigheden vooruit zijn gegaan. Een mogelijke verklaring is dat de deskundigen strenger zijn geworden bij de onderwerpen waar meer het accent op is komen te liggen, terwijl ze op de andere onderwerpen niet milder zijn geworden.

Figuur 4.1. Verandering Rekenpeil 1987-2004 CITO Periodieke Peilingen (PPON)²⁹⁹



2.3 Cohortonderzoek in primair en voortgezet onderwijs

In het basisonderwijs loopt het cohortonderzoek Primair Onderwijs (Prima) en in het voortgezet onderwijs Prima-voortgezet onderwijs en het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL).

In het schooljaar 2007/2008 is, als voortzetting van de vroegere Prima – en VOCL-cohorten, een nieuw cohortonderzoek gestart, Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar Cool5–18 (COOL5–18). Dit onderzoek volgt leerlingen van 5 tot 18 jaar in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. In dit onderzoek staat de cognitieve ontwikkeling – kennis en vaardigheden in het Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde –, de ontwikkeling van sociale competenties, waaronder burgerschapscompetenties en de sociaal-emotionele ontwikkeling centraal.

In het Prima cohortonderzoek hebben zes metingen plaatsgevonden, de eerste in het schooljaar 1994–1995, de laatste in het schooljaar 2004–2005. Er zijn steeds ongeveer 600 basisscholen en 60 000 leerlingen bij betrokken. Uit dit cohort blijkt dat de prestaties van de leerlingen aan het einde van de basisschool (groep 8) in de periode 2001-2008 stabiel zijn (zie tabel 2.1). Het percentage havo/vwo-adviezen neemt echter wel toe van 37 naar 42.⁴⁴ In de periode 2001 – 2008 verbeteren de achterstandsl leerlingen hun prestaties ten opzichte van de andere leerlingen, m.n.

⁴⁴ Geert Driessen, Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen. Stand van zaken in 2008 en ontwikkelingen sinds 2001, Nijmegen, ITS, 2009.

bij rekenen. De vooruitgang is vooral zichtbaar bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen; de ontwikkeling van de autochtone achterstandsleerlingen stagneert.

Tabel 2.2 Prestaties van basisschoolleerlingen in groep 8

	2001	2003	2005	2008
Begrijpend lezen	56	56	56	56
Rekenen	117	118	117	117
Cito-eindtoets	534	535	534	534

Het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL) kent momenteel drie cohortstudies (VOCL'89, VOCL'93 en VOCL'99). In 2007 verscheen een vergelijkende analyse van deze cohorten, uitgevoerd door het GION. De resultaten uit dat onderzoek zijn niet eenduidig te interpreteren, al hebben de onderzoekers het vermoeden dat er sprake is van een lichte daling van het onderwijsniveau. Zo stellen zij "Leerlingen hebben minder kennis van rekenen en taal nodig om een bepaald advies te krijgen, en bij gelijke kennis van wiskunde en de Nederlandse taal en algemene vaardigheden halen ze vaker zonder vertraging een diploma voor het geadviseerde of een hoger onderwijstype dan in het verleden het geval was."

De commissie Dijsselbloem constateert in haar advies Tijd voor Onderwijs mede op basis van het deelonderzoek van het ROA dat hoewel de cohortstudies een goede databank vormen en inzicht geven in gegevens over schoolloopbanen, deze studies op dit moment nog niet de mogelijkheid hebben om periodieke gegevens te verzamelen over competentieniveaus. Volgens het ROA zijn er ook nog teveel missende waarden op cruciale variabelen. Daarmee zijn de cohortstudies op dit moment nog geen goede graadmeter voor onderwijskwaliteit in Nederland. De uitkomsten van PRIMA en COOL, die samen de periode 2001-2008 beslaan, geven een gelijksoortig beeld.

2.4 Doorstroom naar voortgezet onderwijs

Steeds meer leerlingen slagen erin om een hogere voortgezet onderwijs opleiding af te ronden. Het percentage leerlingen dat naar HAVO of VWO gaat is toegenomen van 32% in 1990 tot 44% in 2008. Ook binnen het VMBO is te zien dat een steeds groter deel van de leerlingen de hogere leerwegen volgt. Als gevolg van het toenemende aantal leerlingen in HAVO en VWO stijgt ook de instroom in het hoger onderwijs. Hogere doorstroompercentages kunnen betekenen dat de onderwijskwaliteit op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs is verbeterd, waardoor meer leerlingen erin slagen om op een hoger niveau een diploma te behalen. Dit strookt echter niet met de lichte daling van internationale toetsscores. Het is ook mogelijk dat de opleidingen in het voortgezet onderwijs makkelijker zijn geworden, waardoor meer leerlingen in staat zijn om een diploma op een hoger niveau te behalen.

2.5 Middelbaar beroepsonderwijs

Zoals in paragraaf 1 al werd aangegeven, is het beschikbare onderzoek naar de kwaliteit van het mbo beperkt. Internationaal onderzoek zoals voor het PO en VO wel beschikbaar is, is er niet voor het mbo. Deze paragraaf maakt daarom gebruik van uitkomsten van inspectieonderzoek, arbeidsmarktindicatoren en de mening van afgestudeerden zelf over het MBO onderwijs. Schooluitval wordt behandeld onder 2.5.

Het onderwijsverslag van de Onderwijsinspectie constateert dat op 20% van de 387 'organieke eenheden' van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs, sprake was van onvoldoende kwaliteit bij een of meer opleidingen. De hoofdoorzaken hiervan zijn onvoldoende opbrengsten en tekortkomingen in het programma en de begeleiding. Van alle opleidingen in het mbo heeft 22% examens die niet aan de kwaliteitnorm voldoen.

Er zijn verschillende arbeidsmarktindicatoren beschikbaar die een beeld geven van de aansluiting van MBO naar arbeidsmarkt. Voor deze indicatoren geldt dat conjuncturele factoren zeer bepalend zijn voor de hoogte van het percentage. De indicatoren blijven echter bruikbaar wanneer deze worden vergeleken met andere onderwijssectoren, d.w.z. het HBO en het WO.

- Aandeel dat baan vindt op eigen niveau: Het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) doet onderzoek naar het percentage MBO'ers met een baan op hun niveau, anderhalf jaar na afstuderen. Hieruit blijkt dat van de gediplomeerde BOL schoolverlaters circa 80% een baan vindt op eigen niveau (ROA, 2009). Onder gediplomeerde BBL'ers is dit 70%. Voor beide stromingen geldt dat het voor schoolverlaters op niveau 1 en 2 moeilijker is werk te vinden op eigen niveau dan voor de hogere niveaus. Vergelijking met het hoger onderwijs laat zien dat MBO'ers sneller een baan op eigen niveau vinden dan afgestudeerden uit het wetenschappelijk onderwijs (67%), maar minder snel dan hbo'ers (83%). Ongeveer 70% van de MBO'ers werkt in de eigen richting, 71% is tevreden met de eigen functie.
- Benodigde periode om baan te vinden: Van alle gediplomeerde schoolverlaters hoeft slechts 5% vier maanden of langer naar een baan te zoeken (ROA, 2009: deze cijfers hebben betrekking op het cohort dat in september 2007 de arbeidsmarkt betrad). De percentages voor het MBO liggen onder dit gemiddelde, terwijl de percentages voor HBO (7%) en WO (11%) erboven liggen.
- Het werkloosheidspercentage: Cijfers van het CBS laten zien dat het percentage werklozen onder mensen met een mbo diploma de afgelopen jaren iets hoger lag dan onder afgestudeerden van het hbo, maar wel vrij vergelijkbaar was met de kans op werkloosheid onder mensen met een universitair diploma. Onder mensen zonder mbo diploma is het werkloosheidspercentage aanzienlijk hoger.⁴⁵

Tabel 2.3 Werkloosheidspercentages onder afgestudeerden mbo, hbo en wo

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
mbo	6	5	4	3	3	2	3	4	6	6
hbo	5	4	3	3	3	2	3	4	4	4
wo	6	5	3	3	3	2	4	4	5	5

Bron: <http://www.minocw.nl/publicatie/682/index.html>

Van de MBO afgestudeerden zelf vindt 80% de aansluiting tussen de gevolgd opleiding en het werk dat ze verrichten goed of voldoende (ROA, 2009). Slechts circa 30% vond de opleiding uitdagend (op HBO is dit vergelijkbaar, op WO vond 56% de opleiding uitdagend); 17% vond de opleiding te makkelijk en slechts 4% vond de opleiding te moeilijk.

Geconcludeerd kan worden dat hoewel de aansluiting met de arbeidsmarkt op het MBO op orde is, er wel reden tot zorg is over de onderwijskwaliteit van het MBO. Zo

⁴⁵ Zie verder: <http://www.minocw.nl/publicatie/682/index.html>

constateert de inspectie dat op 1 op de 5 scholen de onderwijskwaliteit onvoldoende is. Vanuit de afgestudeerden op het MBO geeft een grote meerderheid aan de eigen opleiding niet uitdagend te vinden.

2.5 Schooluitval

Een vaak gebruikte indicator voor uitval is het aantal jongeren zonder startkwalificatie die niet op school zitten in de leeftijdscategorie 18-24 jaar. Het terugdringen van het aantal jongeren in deze categorie is één van de Lissabon doelstellingen. Tabel 2.3 laat zien dat het aantal vsv'ers is afgenomen afgelopen jaren. Circa een derde van dit aantal valt uit in het voortgezet onderwijs, de rest valt uit in het mbo.

Tabel 2.4 Voortijdig schoolverlaten

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nieuwe vsv'ers (aantal x 1000)				60,5	54,1	52,7	48,8
Percentage 18-24 jarige VSV'ers	15,5	14,2	14,0	13,6	12,9	12,0	

Bron: OCW, Kerncijfers 2004-2008

Vergeleken met de rest van Europa scoort Nederland in de middenmoot. Met 12% voortijdig schoolverlaters tussen 18 en 24 staat Nederland binnen de EU op de 7^e plaats.⁴⁶ In de best presterende landen lag het aandeel beneden de 10%. Het totale aandeel van de populatie zonder startkwalificatie bedroeg in 2006 bijna 75%, terwijl goed presterende landen op dat moment al een score hadden rond het niveau van de Lissabondoelstelling van 85%.⁴⁷ Een alternatieve kijk op het voortijdig schoolverlaten is het vergelijken van het aantal gediplomeerde uitstromers ten opzichte van het totaal aantal uitstromers: het deelnemerssucces. Uit de meest recente gegevens⁴⁸ blijkt het deelnemerssucces in dat jaar 68%, iets hoger dan het jaar ervoor. Dat betekent dat 32% van de MBO deelnemers die in een gegeven jaar uitstromen, uitstromen zonder diploma.

Hoe moeten de ruwe gegevens over uitval worden geïnterpreteerd? Uitval kan duiden op onvoldoende onderwijskwaliteit, wanneer leerlingen uitvallen omdat zij onvoldoende begeleiding krijgen van de instelling of anderszins ontevreden zijn over de kwaliteit. Uitval zou echter ook kunnen betekenen dat de opleiding van dermate hoog niveau is dat niet iedereen die zich aanmeldt in staat is de opleiding af te ronden, of dat leerlingen al op de arbeidsmarkt aan de slag kunnen ('groenpluk'). Daarnaast kunnen leerlingen uitvallen omdat zij erachter komen dat het vak hun toch minder boeit dan gedacht.

Uit de antwoorden op een vragenlijst van het ROA onder vsv'ers blijkt dat groenpluk inderdaad voorkomt: ruim 1 op de 6 deelnemers stopt met de reden 'werk is leuker' (1 op 4 onder deelnemers op mbo BBL 1/2 niveau). Dat de opleiding van te hoog niveau is, is volgens deze enquête voor slechts 3% van de uitvallers de reden om te stoppen. De overige uitvallers geven verschillende redenen op, waaruit helaas niet duidelijk wordt of zij ontevreden zijn over de kwaliteit van de opleiding of dat zij bij nader inzien de inhoud niet interessant vinden. Zo geeft 1 op de 10 aan een andere opleiding te starten, en nog eens 1 op de 10 geeft aan dat de opleiding niet aan de wensen voldoet. Van 1 op de 3 deelnemers is de reden onbekend.

⁴⁶ Lissabon monitor (2009).

⁴⁷ Herweijer, Lex (2008) Gestruikelde voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

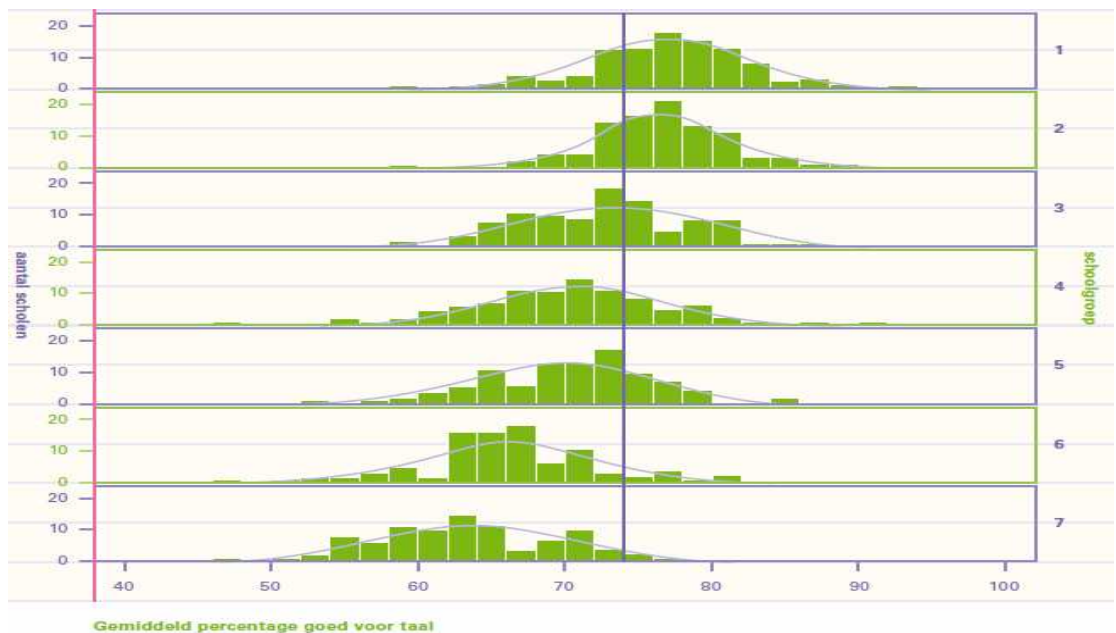
⁴⁸ PWC Benchmarkrapport (2007).

3. Factoren die van invloed zijn op de onderwijskwaliteit op schoolniveau

Om de onderwijskwaliteit te kunnen verbeteren is van belang te weten welke factoren de onderwijskwaliteit beïnvloeden. In deze bijlage worden twee soorten factoren onderscheiden: factoren die per individuele school verschillen (dit zijn factoren die scholen voor een groot deel zelf in de hand hebben) – de zogenoemde schoolfactoren; en factoren op stelselniveau – de institutionele omgeving. Internetbijlage 1 van dit rapport geeft een samenvatting van het onderzoek van het CPB naar de effecten van stelselkenmerken. Om die reden wordt hieronder alleen ingegaan op schoolfactoren.

Scholen halen verschillende resultaten met hun leerlingen. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat scholen andere leerling-populaties hebben: het is voor scholen met leerlingen van hoog opgeleide ouders makkelijker goede resultaten te halen dan voor scholen met (veel) achterstandsleerlingen. Wanneer ook gecorrigeerd wordt voor het aandeel achterstandsleerlingen zijn er echter nog steeds aanzienlijke verschillen in de onderwijsprestaties van scholen. Grafiek 3.1 laat dit zien (de bovenste scholen, onder 1, hebben geen achterstandsleerlingen, de onderste scholen, onder 7, hebben een zeer hoog percentage achterstandsleerlingen). In elk van de groepen van vergelijkbare populaties, zijn grote verschillen te zien tussen de gemiddelde citoscores die de verschillende scholen met deze populatie weten te behalen.

Grafiek 3.1 Spreiding in gemiddelde citoscores per citogroep*



Bron: Inspectie van het onderwijs

* Deze grafiek geeft de spreiding weer voor taal. Eenzelfde beeld ontstaat wanneer de gegevens voor rekenen of wereldoriëntatie worden gebruikt.

De belangrijkste factor die goede scholen van slechte onderscheidt is de kwaliteit van de docenten en de schoolleider. Uit onderzoek van de Inspectie naar de verschillen tussen scholen met hoge scores en scholen met lage scores (gegeven hun populatie) blijkt dat goede docenten en schoolleiders vooral uitblinken in:

- kwaliteitszorg: het systematisch evalueren van de onderwijsopbrengst;

- zorg en begeleiding: het vroegtijdig signaleren en analyseren van zorgbehoefte en aandacht voor de effecten van zorgbeleid;
- didactisch handelen: het geven van duidelijke instructie (afgestemd op de leerlingpopulatie), het creëren van een taakgerichte sfeer, het stimuleren van actieve betrokkenheid van leerlingen.

Dit beeld wordt door wetenschappelijk onderzoek bevestigd. Daaruit blijkt dat goede docenten de belangrijkste factor zijn in de onderwijskwaliteit aan individuele leerlingen^{49 50 51 52}. Een goede leraar is te herkennen aan de kwaliteit van de instructie, het kunnen activeren van leerlingen, het geven van zelfvertrouwen en het uitstralen van hoge verwachtingen. Het onderzoek van Scheerens⁵³ beschrijft in meer detail de kenmerken van een goede les en een goede docent. In hoeverre de (initiële) opleiding van een docent van belang is voor deze kwaliteiten is niet geheel duidelijk. Volgens het onderzoeksrapport van McKinsey (2007) is het onderwijsniveau van de docent zelf van doorslaggevend belang: hoger opgeleide leraren zijn beter in staat het beste uit leerlingen te halen dan lager opgeleide leraren. Een recent uitgekomen overzichtsstudie van het CPB⁵⁴ laat echter zien dat het initiële opleidingsniveau van de docent geen significante invloed heeft op de prestaties van leerlingen. Gerichte bij- en nascholing en training hebben wel positieve effecten^{55 56 57 58}.

De schoolleider is de belangrijkste factor voor de onderwijskwaliteit op schoolniveau. Amerikaans onderzoek laat zien dat het verschil tussen een gemiddelde en een goede schoolleider het verschil maakt tussen een school met gemiddelde prestaties of een school die bij de beste 20% behoort. Uit Nederlands onderzoek van de Onderwijsinspectie blijkt dat zwakke scholen vrijwel altijd zwak management hebben, dat wil zeggen zwakke schoolleiders en een zwak schoolbestuur.⁵⁹ Een goede schoolleider beïnvloedt de kwaliteit van de school zowel direct als indirect. Indirect door de rol die de schoolleider heeft in het bevorderen van de kwaliteit van de docenten op de school. Ervaringen uit werkbezoeken leren dat op succesvolle scholen de schoolleider de docenten beoordeelt d.m.v. toetsresultaten en klasbezoeken. Naar aanleiding hiervan geeft de schoolleider feedback en wordt bekeken dan op welke fronten de docent bijscholing/hulp van collega's kan gebruiken. De schoolleider heeft ook directe invloed op het onderwijsleerproces door het uitdragen van een heldere onderwijskundige visie, waaronder beslissingen over het leerlingvolgsysteem^{60 61 62}, VVE en achterstandsbeleid, zorgleerlingen etc.

⁴⁹ Jonah Rockoff, 2003. "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", Public Economics 0304002, EconWPA;

⁵⁰ Steven G. Rivkin & Eric A. Hanushek & John F. Kain, 2005. "Teachers, Schools, and Academic Achievement," *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 73(2), pages 417-458, 03.

⁵¹ Richard L. Allington (2005) *What Really Matters for Struggling Readers: Designing Research-Based Programs*, Allyn & Bacon.

⁵² S. P. Wright, S.P. Horn, and W.L. Sanders (1997) *Teacher and Classroom Context Effects on Student Achievement: implications for Teacher Evaluation*, University of Tennessee.

⁵³ J. Scheerens et al., (2006). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: Universiteit Twente.

⁵⁴ CPB (2009) *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?* Een literatuurstudie.

⁵⁵ Charles T. Clotfelter & Helen F. Ladd & Jacob L. Vigdor, 2007. "Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects," NBER Working Papers 13617, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁵⁶ Angrist, Joshua D. & Guryan, Jonathan, 2005. "Does Teacher Testing Raise Teacher Quality? Evidence from State Certification Requirements," IZA Discussion Papers 1500, Institute for the Study of Labor (IZA).

⁵⁷ Angrist J.D en Lavy V. (2001) Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem Public Schools. *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, Vol. 19(2), p. 343-69, April.

⁵⁸ Eric A. Hanushek & John F. Kain & Daniel M. O'Brien & Steven G. Rivkin, 2005. "The Market for Teacher Quality," NBER Working Papers 11154, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁵⁹ Claassen A., Hulshof M., van Kuijk J., Knipping C., Koopmans A. en Vierke H. (2008) *De beleidscontext van zwak presterende basisscholen*. ITS - Radboud Universiteit Nijmegen. De KPC groep heeft mede op basis van dit en ander onderzoek een review over zwakke scholen gemaakt. KPC groep (2009) *Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit*. 's Hertogenbosch.

⁶⁰ Philip Hallinger and Ronald H. Heck (1998) *Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980-1995*, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 9, Issue 2 June 1998, p. 157-191.

Samen met docenten is de schoolleiding ook verantwoordelijk voor het 'pedagogisch schoolklimaat'. Orde en structuur⁶³ en onderlinge steun en wederzijds respect⁶⁴ op school zijn van invloed op cognitieve en non-cognitieve vaardigheden.

Leraar en schoolleider zijn wel de belangrijkste factoren in het bepalen van de onderwijskwaliteit op schoolniveau, maar niet de enige. Overige factoren die van invloed zijn, betreffen onder andere onderwijstijd, samenstelling van de klas, ondersteunend personeel, huisvesting, lesmethodes en ICT, klassen- en schoolgrootte etc.

Van deze factoren lijkt onderwijstijd relatief belangrijk. Volgens de Inspectie kan een half uur (effectieve) les extra per week voor zwakke leerlingen het verschil maken tussen goede en zwakke resultaten.⁶⁵ Tegelijkertijd toont het Finse onderwijsstelsel aan dat het aantal contacturen niet doorslaggevend hoeft te zijn: het Finse systeem scoort op internationale toetsen zeer hoog terwijl het aantal contacturen daar ver onder het aantal contacturen in Nederland ligt. Er zijn uiteraard meer verschillen zijn tussen het Nederlandse en Finse systeem (zie voor beschrijving van het Finse model bijlage 24). Zo kent Finland een meer homogene samenstelling van de leerling-populatie, hebben alle docenten een universitaire opleiding afgerond en bestaat in het stelsel veel aandacht voor evalueren van prestaties. Deze verschillen hebben waarschijnlijk veel invloed op de goede resultaten in Finland. Binnenkort verschijnt een onderzoek van de Inspectie waaruit blijkt dat grote differentiatie bestaat in de tijd die scholen besteden aan taal en rekenen (voor het primair onderwijs). De omvang van de tijd blijkt een zeer belangrijke voorspeller te zijn van de prestaties voor taal en rekenen.

De kwaliteit van huisvesting en dan vooral het binnenmilieu heeft direct invloed op zowel de prestaties van leerlingen als die van de leraar.^{66 67} Het is de vraag hoe omvangrijk het effect precies is. Het onderzoek hiernaar is nog niet uitgekristalliseerd.

Het effect van de samenstelling van de klas op individuele leerlingen is genuanceerd: verschillende Amerikaanse onderzoeken suggereren dat cognitieve leerprestaties vooral baat hebben bij een homogene samenstelling, terwijl sociale ontwikkeling meer wordt gestimuleerd in een heterogene klas.^{68 69 70} Een recente studie van het CPB laat zien dat mavo leerlingen baat hebben bij een (verlengde)

⁶¹ G.W. Meijnen en A.M.L. van Wieringen (red) (2000) *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*, deel 3: de leraar en de schoolleider, p. 165- 239. Garant, Leuven.

⁶² J. Van Damme, G. Van Landeghem, e.a., *Maakt de school het verschil? Effectiviteit van scholen, leraren en klassen in de eerste graad van het middelbaar onderwijs*. ISBN 90 33455803. ACCO, Leuven, 2004.

⁶³ Wolfs H. (1990) Effectieve school? *Jeugd in school en wereld*, Jrg 74 (1989/90), nr. 9, p.44-46.

⁶⁴ Inspectie van het Onderwijs (2007) *Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005 – een evidence-based benadering*. Inspectierapport 2006-37, Den Haag.

⁶⁵ Inspectie van het onderwijs (2008) *Basisvaardigheden rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*. Inspectierapport 2008-25, Utrecht.

⁶⁶ De Gids, Van Oel, Phaff, Kalkman (2007), *Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool*. TNO rapport.

⁶⁷ Heath, G.A., Mendell, M.J. (2002), *Do indoor environments in schools influence student performance? A review of the literature*. *Proceedings of Indoor Air*, 1: 802-807.

⁶⁸ Faris, Ahmed O. (2009) *The Impact of Homogeneous vs. Heterogeneous Collaborative Learning Groups in Multicultural Classes on the Achievement and Attitudes of Nine Graders towards Learning Science*. Education Resources Information Center. ERICnr. - ED504109, Washington D.C.

⁶⁹ Lavy V., Paserman M.D. & Schlosser A (2008) *Inside the Black of Box of Ability Peer Effects: Evidence from Variation in Low Achievers in the Classroom*. NBER Working Papers 14415, National Bureau of Economic Research Inc.

⁷⁰ Carolyn M. Evertson, Julie P. Sanford and Edmund T. Emmer (1981) *Effects of Class Heterogeneity in Junior High School*, *American Educational Research Journal*, Vol. 18, No. 2, 219-232 (1981).

mavo-havo brugklas, zonder dat dit een negatief effect heeft op de havo-leerlingen.⁷¹

De lesmethode⁷², het gebruik van ICT^{73 74 75 76}, de klassengrootte (zie hiervoor bijlage 18)^{77 78 79} en de grootte van de school^{80 81} lijken vergeleken met de kwaliteit van de docent en schoolleider relatief (veel) minder invloed te hebben. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de studies naar het effect van ICT inmiddels enigszins verouderd zouden kunnen zijn, gezien de snelle ontwikkelingen op dit gebied. Er is te weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van ondersteunend personeel.

⁷¹ CPB (2009), The effect of early tracking on participation in higher education, CPB Document 182.

⁷² Het betreft vooral methoden met betrekking tot taal, spelling, begrijpend lezen en aardrijkskunde. Persbericht TNS Nipo (2007) Bijna helft basisscholen werkt met verouderd lesmateriaal. TNS-Nipo publicaties, Amsterdam. Zie ook TNS NIPO (2005) Actualiteit van leesmethoden in het Primair Onderwijs, Amsterdam en de Kamervragen van het lid Vergeer (SP) hierover.

⁷³ Goolsbee A. en Guryan J. (2006) The impact of internet subsidies in public schools. The review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 88(2), p. 336-347,06.

⁷⁴ Oomens M., Hulsen M., Visser I. en Jongeneel M. (2008) Rendement van ICT in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Oberon.

⁷⁵ Machin S., McNally S. en Silva O. (2006) New Technology in Schools: Is there a payoff? Institute for the Study of Labor, Discussion paper number: 2234.

⁷⁶ Cornet M. et al. baseren zich in Kansrijk Kennisbeleid (2006) op de volgende studies: Angrist & Lavy (2002), Rouse & Krueger (2004) en Leuven et al (2005).

⁷⁷ Pritchard I. (1999) Reducing Class size: what do we know? National institute on student achievement, curriculum and assessment.

⁷⁸ Onderwijsraad (1998) Groepsgrootte en kwaliteit. Investeren in de onderbouw van de basisschool. Den Haag.

⁷⁹ Dobbelaars S., Levin, J. & Oosterbeek, H. (2002) The Causal Effect of Class Size on Scholastic Achievement: Distinguishing the Pure Class Size Effect from the Effect of Changes in Class Composition. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Department of Economics, University of Oxford, vol. 64(1), pages 17-38, February.

⁸⁰ Dijkgraaf, E en. van der Geest, S.A (2008) Schaalgrootte en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. SEOR-ECRI Eramus Universiteit Rotterdam.

⁸¹ M.L. Biermans en dr. P. Berkhout (2007) Literatuuronderzoek effectiviteit van onderwijsinterventies. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

Bijlage 15 Kostenontwikkeling onderwijs

Aanleiding

- De kosten per leerling in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is in de afgelopen decennia toegenomen. In het licht van de taakopdracht van de werkgroep, volgt in deze bijlage twee benadering om meer grip te krijgen op de deze groei van de uitgaven:
 1. de eerste benadering gaat uit van uitgaven ten laste van de OCW-begroting op de beleidsterreinen primair onderwijs (incl. speciaal onderwijs), voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs- en volwasseneneducatie. Deze informatie kan vervolgens worden gerelateerd aan de leerlingaantallen en gecategoriseerd. Door de werkgroep is dit gedaan voor de periode 1994-2008. Hieruit komt naar voren een groei van de uitgaven ten laste van de desbetreffende OCW-begrotingsartikelen van ongeveer 5 mld in het primair onderwijs (van 4 mld. in 1994 naar 9 mld. in 2008), circa 3,5 mld in het voortgezet onderwijs (van 3,1 mld. in 1994 naar 6,5 mld in 2008) en 1,9 mld in het middelbaar beroepsonderwijs (van 1,2 mld. in 1994 naar 3,1 mld. in 2008);
 2. de tweede benadering gaat uit van de begroting van gesubsidieerde onderwijsinstellingen over de periode 1997-2007. De werkgroep sluit hierbij aan bij een recent afgeronde analyse van het CBS (*Onderwijsuitgaven reëel bekeken*, 2010).. Het primair onderwijs draagt voor 2,9 miljard euro bij aan de gestegen onderwijsuitgaven. Het secundair onderwijs draagt voor 4,3 miljard euro bij aan de gestegen onderwijsuitgaven.
- In het licht van de opdracht van de werkgroep is vooral de eerste benadering inzichtelijk, omdat daarmee helder wordt met welk oogmerk bepaalde intensiveringen in gang zijn gezet en een directe relatie is met de begroting van het OCW. Bovendien stelt de eerste benadering de werkgroep in staat om tot een (voor het doel van de werkgroep) adequate categorisering van uitgaven te komen.

Kernpunten

Eerste benadering: begroting OCW

Hieronder volgt een nadere toelichting op de uitkomsten van de eerste benadering. Zie tabel 1 met samenvattende uitkomsten (en onder de tabel die hoort bij de tweede benadering een meer specifieke toelichting per begrotingsartikel).

- *Primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs)*. De uitgavenstijging bedraagt over de periode 1994 - 2008 in totaal 5 mld. Een gering deel van de toename in personele kosten (bijna 7%) is toe te schrijven aan het gestegen aantal deelnemers. De helft van de totale toename hangt samen met reguliere loonprijsbijstelling. In aanvulling op reguliere loonprijsbijstelling is ook sprake geweest van aanvullend arbeidsmarktbeleid (meer dan 12% van de toename). Naast een aantal technische aanpassingen, kan het restant (ruim 30%) van de uitgavengroei worden verklaard door nieuw beleid (bijvoorbeeld klassenverkleining, vve) en intensivering van bestaand beleid (onderwijsachterstandenbeleid, zorgbeleid). Het bedrag per leerling is meer dan verdubbeld in de periode 1994-2008. Indien geabstraheerd wordt van loon- en prijsbijstelling en technische aanpassingen, dan bedraagt de groei van het bedrag per leerling van ruim € 1.100 over de periode 1994-2008. De belangrijkste verklaringen zijn de intensiveringen op het terrein van

zorgleerlingen en klassenverkleining. Overigens zijn er in genoemde periode ook extra taken naar het primair onderwijs gegaan zonder dat hiervoor aanvullende bekostiging voor ter beschikking is gesteld. Voorbeelden hiervan zijn de extra taken op het gebied van burgerschap (artikel 8 van de WPO), obesitas; canon geschiedenis en de coördinatie naschoolse opvang.

- *Voortgezet onderwijs.* De uitgavenstijging in het voortgezet onderwijs over de periode 1994-2008 bedraagt in totaal 3,5 mld. De toename van het aantal deelnemers draagt voor ruim 7% bij aan de stijging van de uitgaven. Bijna de helft van de totale toename is te verklaren door reguliere loonprijsbijstelling. De uitgaven per deelnemer zijn verdubbeld. Indien geabstraheerd wordt voor loon- en prijsbijstelling en technische aanpassingen, dan bedraagt de groei van het bedrag per leerling ruim € 1.300. Beseft moet worden dat hierbij geen rekening is gehouden met extra taken voor het onderwijs zonder aanvullende bekostiging, waaronder de invoering van de tweede fase met meer examenvakken en Zorg- en Adviesteams.
- *Middelbaar beroepsonderwijs.* De uitgavenstijging in het middelbaar beroepsonderwijs tussen 1994 en 2008 bedraagt in totaal 1,9 mld. In het middelbaar beroepsonderwijs draagt de toename van het aantal deelnemers voor 18,7% bij aan de totale stijging van de totale uitgaven. Bijna 58% van de totale toename wordt verklaard door loonprijsbijstelling. Indien geabstraheerd wordt voor loon- en prijsbijstelling en technische aanpassingen, dan bedraagt de groei van het bedrag per leerling circa € 880. Beseft moet worden dat hierbij geen rekening is gehouden met extra taken voor het onderwijs zonder aanvullende bekostiging, waaronder de hogere eisen aan de kwaliteit van stages, het beleid omtrent rekenschap en de transitie naar competentiegericht onderwijs en het stijgende aantal leerlingen met meervoudige problematiek.
- Zoals eerder aangeven is bij alle sectoren een aandachtspunt dat de taken en de druk op het onderwijs groter zijn geworden zonder dat daar (steeds) financieel voor is gecompenseerd.

Tabel 1 Bedrag per leerling

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs
Bedrag per leerling in 1994	2,6	3,6	2,9
Bedrag per leerling in 2008	5,4	7,3	6,5
Toename bedrag per leerling	2,8	3,7	3,6
Toename bedrag per leerling, niet zijnde als gevolg van loon- en prijsbijstelling en technische bijstellingen*	1,1	1,4	0,4

* Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de tabellen verderop in deze bijlage. De toename heeft betrekking op intensiveringen ten behoeve van extra taken, kwaliteit, materieel, zorg en arbeidsmarkt, gesaldeerd met interne en externe taakstellingen.

Tweede benadering: begroting onderwijsinstellingen

De tweede benadering gaat uit van de uitgaven van gesubsidieerde onderwijsinstellingen. Deze benadering is uitgevoerd door het CBS. De analyse van het CBS over de periode 1997-2007 sluit op hoofdlijnen aan bij bovenstaande analyse.⁸² De analyse maakt een onderscheid tussen toegenomen uitgaven als gevolg van deelname en extra uitgaven per leerling. Binnen deze hoofdcategorieën

⁸² De groei in onderwijsuitgaven verschilt tussen de eerste en tweede benadering. Dit komt door verschil in tijdvak, verschil tussen het kijken naar de begroting van OCV of de begroting van onderwijsinstellingen.

maakt het CBS een nadere uitsplitsing, die overigens minder gedetailleerd is dan die de eerste benadering.

- *Primair onderwijs*. Het primair onderwijs draagt voor 2,9 miljard euro bij aan de gestegen onderwijsuitgaven. Voor ruim 250 miljoen hangt dit samen met grotere deelname. Het grootste deel valt toe te schrijven aan de gestegen uitgaven per deelnemer. Voor een belangrijk deel hangt dit samen aan het gemiddelde-loonkosteneffect. Maar ook zijn de vte's naar verhouding sneller gestegen dan het aantal onderwijsdeelnemers. De relatieve stijging van het aantal onderwijzers, klassenassistenten en dergelijke, die vooral het gevolg is van de klassenverkleining, was verantwoordelijk voor 1,2 miljard euro. Een deel van de extra materiële uitgaven houdt verband met de verkleining van de klassen (ofwel groepen), maar ook in leermiddelen zoals computers en dergelijke is geïnvesteerd. Vrijwel de gehele toename van de materiële uitgaven is gerealiseerd in de periode tot en met 2003.
- *Secundair onderwijs (voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs)*. Het secundair onderwijs draagt voor 4,3 miljard euro bij aan de gestegen onderwijsuitgaven. Van die toename hangt 1,2 mld samen met een grotere deelname. Maar net als in het primair onderwijs valt ook hier het grootste deel van de stijging, ongeveer driekwart, toe te schrijven aan de gestegen uitgaven per deelnemer. In het secundair onderwijs draagt het effect van de werknemers/deelnemersratio ruim 420 miljoen euro bij. De toegenomen uitgaven zijn echter vooral terug te vinden in de materiële uitgaven per deelnemer en in mindere mate in de personele kant. Er is vooral geïnvesteerd in gebouwen en inventaris, zoals meubilair, lesmateriaal en computers.

Een nadere toelichting van de eerste benadering

Primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs)

Voor het primair onderwijs zijn de uitkomsten terug te vinden in de onderstaande tabel.

Nr	Omschrijving	Toename mln €
1	Loonprijsbijstelling	2.544
2	Techniek	318
3	Intensivering, niet kwaliteit	3
4	Leerlingontwikkeling autonoom	335
5	Intensivering arbeidsmarkt (nav Van Rijn en Rinnooij Kan	629
6	Intensivering, extra taak (oa VVE en invoering lumpsum)	659
7	Intensivering, kwaliteit (oa groepsgroottemaatregel)	545
8	Intensivering, materieel (oa ICT)	252
9	Intensivering, specifiek zorg	176
10	Interne en externe taakstellingen	400
	Totale toename	5.063

Nadere toelichting:

1. Loonprijsbijstelling

Van de totale loonprijsbijstelling van ruim € 5 mld kan ruim € 2,5 mld. verklaard worden door aan de loon- en prijsbijstelling die is toegevoegd aan het desbetreffende artikel in de begroting van OCW. Deze kabinetsbijdrage is door de werkgevers van de sectoren ingezet voor het maken van cao-afspraken met de werknemers. Die zijn in genoemde periode ingezet voor zowel algemene salarismaatregelen, als ook voor specifieke salarismaatregelen (bijvoorbeeld voor starters) als voor maatregelen om de werkdruk te verminderen, bijvoorbeeld door het verminderen van lesgebonden taakuren. Een deel van de loonprijsbijstelling kan ook worden toegerekend aan intensiveringen en nieuw beleid (nr. 6 t/m 9).

2. Techniek

In de categorie "techniek" zijn onder andere interne- en externe overboekingen en intertemporele compensatie opgenomen. Daarnaast zitten hier ook bijvoorbeeld de compensatie van de stijging van de pseudopremies door de privatisering van ABP (ruim € 180 mln.).

3. Intensivering, niet kwaliteit

Betreft vooral de compensatie van tekorten op wachtgeld.

4. Leerlingontwikkeling autonoom

Ruim € 0,3 mld. wordt verklaard door autonome leerlingontwikkelingen in genoemde periode, zowel voor wat betreft aantallen leerlingen als (veranderingen in) de kenmerken van de leerlingen, een deel heeft betrekking op zorgleerlingen.

5. Intensiveringen arbeidsmarkt

Naast de reguliere loon- en prijsbijstelling zijn er in de periode 1994-2008 ook een aantal specifieke intensiveringen geweest op het terrein van arbeidsmarkt. Het betreft vooral de middelen die beschikbaar zijn gekomen naar aanleiding van de rapporten van Van Rijn en Rinnooij Kan.

6. Intensiveringen in verband met extra taken

Deze intensiveringen hangen samen met extra taken die bij de instellingen zijn neergelegd. Hieronder valt onder meer de VVE-gelden en de middelen voor bestuur en management om de invoering van de lumpsumbekostiging mogelijk te maken. Kleinere posten betreffen onder meer extra taken op het terrein van veiligheid en vervoer.

7. Intensiveringen in kwaliteit

In de post zijn de intensiveringen terug te vinden die direct gerelateerd zijn aan het verhogen van de kwaliteit van het primair onderwijs. Het betreft grotendeels de maatregelen om de groeps grootte in (de onderbouw van) het primair onderwijs te verkleinen.

8. Investerings in materieel

Hieronder vallen de extra middelen die bovenop de loon- en prijsbijstelling beschikbaar zijn gekomen voor materiele zaken. Enerzijds betreffen dat extra middelen voor onderhoud en leermiddelen en anderzijds investeringen in ICT.

9. Intensiveringen zorg

Hieronder vallen alle aanpassingen van de begrotingsartikel 1 die specifiek ten behoeve van zorg(leerlingen) zijn toegevoegd. Niet alle intensiveringen in zorg zijn overigens rechtstreeks uit de begrotingsmutaties te halen, in de praktijk zijn ze ook deels onderdeel van de leerlingontwikkeling en intensivering i.v.m. extra taken (bijvoorbeeld passend onderwijs). Specifiek en alleen voor zorg is er circa € 180 mln. aan de begrotingsartikel 1 van OCW toegevoegd.

10. Taakstellingen

Naast bovengenoemde intensiveringen zijn er ook diverse malen taakstellingen ten laste van het beleidsartikel primair onderwijs gebracht. Dit zijn zowel externe taakstellingen die voortkomen vanuit het kabinet/regeerakkoord zoals bijvoorbeeld efficiency- en subsidietaakstellingen ed. Anderzijds interne taakstellingen om de begroting van OCW sluitend te krijgen.

Voortgezet onderwijs

De totale uitgavenstijging ten laste van de OCW-begroting van circa € 3,5 mld. kan als volgt verklaard worden:

Nr	Omschrijving	Toename € mln
1	Loonprijsbijstelling	1.654
2	Techniek	457
3	Intensivering, niet kwaliteit	20
4	Leerlingontwikkeling autonoom	268
5	Intensivering arbeidsmarkt (Van Rijn en RK)	310
6	Intensivering, extra taak (schoolboeken, MAS)	468
7	Intensivering, kwaliteit (beroepskolom, innovatie)	472
8	Intensivering, materieel (oa ICT)	163
9	Intensivering, specifiek zorg	50
10	Interne en externe taakstellingen	247
	Totale toename	3.616

Nadere toelichting:

1 – 5, 9, 10. Voor loonprijsbijstelling, techniek, intensivering niet kwaliteit, autonome leerlingontwikkeling, intensiveringen materieel, intensivering arbeidsmarkt, intensivering specifiek zorg en taakstelling is de toelichting identiek aan die bij het primair onderwijs. Een deel van de loonprijsbijstelling kan ook worden toegerekend aan intensiveringen en nieuw beleid (nr. 6 t/m 9)

6. Intensivering, extra taak

De extra taken in het voorgezet onderwijs betreffen onder andere de invoering van de gratis schoolboeken en maatschappelijke stage en de invoering van de lumpsum in het voorgezet onderwijs waarvoor middelen beschikbaar zijn gekomen voor bestuur/management.

7. Intensivering, kwaliteit

Intensiveringen op het gebied van kwaliteit hebben onder andere betrekking op de beroepskolom/vmbo en FES-middelen voor funderend onderwijs. De totale enveloppemiddelen 2003-2006 (€ ruim 200 mln.) zijn in de categorie "kwaliteit"

terecht gekomen. Er zitten echter ook posten in die meer raakvlakken hebben met andere categorieën, zoals innovatie, veiligheid en ICT.

Beroeps- en volwasseneducatie

Voor de BVE-sector kan van de uitgavenstijging ten laste van de OCW begroting conform kerncijfers circa € 1,7 mld. van de € 1,9 mld. verklaard worden.

Nr	Omschrijving	Toename € mln
1	Loonprijsbijstelling	984
2	Techniek	185
3	Intensivering, niet kwaliteit	17
4	Leerlingontwikkeling autonoom	320
5	Intensivering arbeidsmarkt (van Rijn en RK)	110
6	Intensivering, extra taak (VSV, uitbreiding leerplicht)	172
7	Intensivering, kwaliteit (LOB, innovatie, ICT)	178
8	Intensivering, materieel	0
9	Intensivering, specifiek zorg	23
10	Interne en externe taakstellingen	-280
	Totale toename	1.710

Nadere toelichting:

1, 3-5, 9, 10. De toelichting met betrekking tot loonprijsbijstelling, autonome leerlingontwikkelingen, intensiveringen in de arbeidsmarkt en taakstellingen is identiek aan de toelichting bij primair onderwijs.

2. Techniek

Per saldo is er een negatieve post bij "Techniek". Dit bestaat vooral uit een plus voor de pseudopremies ABP en een grotere "min" ivm de overheveling van de educatiemiddelen uit de wet inburgering nieuwkomers naar een ander onderdeel van de Rijksbegroting. Ook de uitbreiding van het MBO met in-service opleidingen is hierin opgenomen en de overheveling van de verantwoordelijkheid en de middelen voor huisvesting naar de instellingen.

6. Intensivering, extra taken

Extra taken in het BVE betreffen onder meer het beleid op het gebied van voortijdig schoolverlaten, uitbreiding van de leerplicht en uitbreiding van stages.

7. Intensivering, kwaliteit

Intensiveringen in categorie kwaliteit in het BVE betreffen onder meer de aanpassing van de examensystematiek, investeringen in de beroepskolom en intensiveringen in loopbaanbegeleiding.

8. Intensivering, materieel

In de BVE-sector is de bekostiging niet verdeeld in personeel en materieel zodat in de begrotingsmutaties de specifieke intensiveringen op het gebied van materieel niet terug te vinden zijn. Ze zullen daardoor onderdeel zijn van de intensiveringen in kwaliteit of extra taken.

Bijlage 16 De kwalificerende en socialiserende functie van het onderwijs

Bijgaande notitie is opgesteld door Jos Beishuizen, adviserend lid van de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs.

Kwalificeren en socialiseren

Twee belangrijke functies van het reguliere onderwijs zijn de kwalificerende en de socialiserende functie. De vraag is hoe die twee functies zich tot elkaar verhouden, welke van de twee voorwaardelijk is voor de ander en welke rol docenten spelen bij het realiseren van deze functies.

Tot de kwalificerende functie wordt gerekend het onderwijs in de kennis en vaardigheden om interactief gebruik te maken van taal, symbolen en teksten, van kennis en informatie, en van technologie (OECD, 2010). Deze kennis en vaardigheden vormen de sleutel tot het kunnen participeren in de moderne samenleving, zowel nationaal als internationaal. De socialiserende functie draagt in het verlengde van de opvoeding bij aan de vorming van kinderen en jongeren tot evenwichtige burgers die zich kunnen ontplooiën en die bijdragen aan de sociale cohesie in de samenleving.

In het kader van het PISA onderzoek heeft de OECD (2005) kennis en vaardigheden die deel uitmaken van de kwalificerende functie van het onderwijs nader omschreven als

- leesvaardigheid: het vermogen om geschreven teksten te begrijpen, te gebruiken en erop te reflecteren, teneinde zelfgekozen doelen te bereiken, eigen kennis verder te ontwikkelen en te participeren in de samenleving;
- wiskundige vaardigheden: het vermogen om te onderkennen welke rol wiskunde in de ons omringende werkelijkheid speelt, op goede gronden uitspraken te doen, en als constructieve, betrokken en reflectieve burger op adequate wijze van wiskunde gebruik te maken;
- wetenschappelijke vaardigheden: het vermogen wetenschappelijke kennis te gebruiken, wetenschappelijke vragen te identificeren en *evidence based* conclusies te trekken, teneinde de werkelijkheid om ons heen te kunnen begrijpen, en mee te helpen om goede besluiten te nemen die leiden tot veranderingen door menselijk handelen. (OECD, 2005, p. 10).

Deze omschrijvingen laten zien dat de socialiserende functie en de kwalificerende functie niet los van elkaar gezien moeten worden. Elk succesvol leerproces leidt tot kennis en vaardigheden maar bereidt ook voor op participatie in de toekomstige samenleving (Van Oers, 2005; Ten Dam en Volman, 2009).

In de technologisch hoog ontwikkelde samenleving van de 21^e eeuw vormen leesvaardigheden, wiskundige vaardigheden en wetenschappelijke vaardigheden de grondslag voor de ontwikkeling van succesvolle burgers die bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken (Rychen & Salganik, 2003). De socialiserende functie van het onderwijs vloeit dus voort uit de kwalificerende functie. Met deze vaardigheden van de 21^e eeuw kunnen kinderen zich bevrijden van sociale en economische omstandigheden die hun ontwikkeling belemmeren en kunnen zij zich voorbereiden op hun participatie aan de samenleving van de toekomst, nationaal en internationaal (Craig, 2007).

In het verlengde van bovenstaande argumenten identificeert dit rapport een basiskerncurriculum in het basis en voortgezet onderwijs dat leerlingen kennis en vaardigheden bijbrengt waarmee zij in de samenleving van de 21^e eeuw het beste uit zichzelf kunnen halen. Tot dat kerncurriculum behoren in ieder geval lezen en schrijven in de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, en actieve en passieve beheersing van de Engelse taal. Met name in het voortgezet onderwijs wordt de voorbereiding op participatie aan de toekomstige samenleving ook rechtstreeks bevorderd in vakken als geschiedenis, aardrijkskunde en maatschappijleer. Hier leren leerlingen hoe de samenleving er nationaal, Europees, mondiaal uitziet in sociaal en economisch opzicht en hoe onze samenleving tot stand is gekomen.

Uit onderzoek van de OECD blijkt dat landen waarin het onderwijs sterk inzet op verhoging van de hierboven omschreven kennis en vaardigheden, een aanzienlijke economische groei in de afgelopen tien jaar hebben laten zien. Dat geldt vooral voor een aantal Aziatische landen, maar in Europa, bijvoorbeeld in Polen, zien we ook een positieve samenhang tussen economische groei en stijging van de prestaties op de PISA-toets (OECD, 2010).

De rol van docenten en leidinggevenden in het onderwijs

In het onderwijs dat waarvan in dit rapport wordt uitgegaan vervult de docent een onmisbare rol als degene die de leerling inwijdt in de kennis en vaardigheden waarop succesvolle participatie aan de toekomstige samenleving is gebaseerd. Landen waarin leerlingen succesvol presteren in internationaal vergelijkende onderzoeken hebben diep geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijzend personeel. Docenten beschikken in deze landen over diagnostische vaardigheden, over het vermogen om evidentie uit onderzoek te benutten voor de onderwijspraktijk en over beroepstrots waarmee ze zich kunnen meten met vergelijkbare beroepen als de zorg en de dienstverlening (Schleicher, persoonlijke communicatie). In succesvolle landen maakt doorgaande professionele ontwikkeling van docenten deel uit van het onderwijssysteem en wordt speciale aandacht besteed aan de professionele ontwikkeling van leidinggevenden in het onderwijs.

Niet alleen bij de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van leerlingen speelt de docent een onmisbare rol. Ook de voorbereiding op participatie aan de toekomstige samenleving wordt door de docent actief ondersteund. De docent vormt met zijn of haar gedrag een voorbeeld voor de leerlingen, als rolmodel laat hij/zij zien welke waarden in onze samenleving hoog worden gehouden. Op deze manier creëert de docent in de klas en op school een proeftuin waarin leerlingen leren samenwerken met respect voor elkaars achtergronden en perspectieven. De docent gaat de leerlingen in dat proces als rolmodel voor.

Referenties

- Craig, A. (2007). *How cultural differences shape the reception of knowledge: a psychology of learning and teaching for democratic societies*. Lewiston, NY: The Edwin Mellen Press.
- OECD (2005). *The selection and definition of key competences*. Paris: OECD.
- OECD (2010). *The high cost of low educational performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes*. Paris: OECD.
- Rychen, D.S., & Salganik, L.H. (2003). *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Göttingen: Hogrefe Publishing.

Schleicher, A. (persoonlijke communicatie). *Raising efficiency of education systems*. Voordracht voor de heroverwegingswerkgroep productiviteit onderwijs op 16 maart 2010.

Van Oers (2005). *Carnaval in de kennisfabriek. De positie van het spel in ontwikkelingsgericht onderwijs*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Volman, M., & Ten Dam, G. (2009). *Community of learners: a viable concept for educational practice?* Keynote presentatie 13de Conferentie van de European Association for Research on Learning and Instruction, Amsterdam.

Bijlage 17 CPB notitie: leiden meer middelen voor onderwijs tot betere prestaties van leerlingen?

CPB Memo



Aan : Werkgroep Productiviteit Onderwijs
Van : CPB
Betreft : Middelen en onderwijsprestaties
Datum : 9 maart 2010

Leiden meer middelen voor onderwijs tot betere prestaties van leerlingen?

In het beleid wordt vaak gekozen om bij knelpunten in het onderwijs extra middelen beschikbaar te maken. Met deze extra middelen kunnen de problemen worden opgelost. Een voorbeeld is de regeling 'Vergoeding schoolspecifieke knelpunten' van ongeveer tien jaar geleden waarmee extra middelen beschikbaar werden gesteld voor het werven van personeel en het aanschaffen van ICT. De middelen waren bestemd voor scholen in het basisonderwijs met meer dan 70 procent achterstandsleerlingen. De keuze voor deze scholen was ingegeven door de zorg dat juist in deze scholen de prestaties onder druk zouden staan. Het resultaat van de inzet van deze extra middelen (ongeveer 10 % extra budget voor scholen) was echter teleurstellend: de prestaties van leerlingen bleef onveranderd (Leuven et al. 2007). Hoe kan dat? Het lijkt immers logisch dat scholen beter zullen presteren als zij extra personeel of faciliteiten kunnen aantrekken. Aan de andere kant kunnen middelen ook verkeerd worden ingezet of kan extra personeel leiden tot een lagere inspanning bij het zittende personeel. Dit betekent dat de link tussen meer middelen en betere prestaties minder vanzelfsprekend is dan vaak wordt aangenomen. In de onderwijs economie is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen middelen en leerprestaties. Dit memo bespreekt dit onderzoek en de implicaties voor het beleid.

Wat is bekend over de invloed van additionele middelen op leerprestaties?

In de Amerikaanse onderwijs economische literatuur wordt al enige jaren een debat gevoerd onder de noemer: Does money matter? Inzet van het debat is of extra middelen voor onderwijs leiden tot betere prestaties van leerlingen. Het debat is gestart met een klassieke studie van Eric Hanushek (1986) waarin de beschikbare evidentie over de effecten van middelen voor verschillende onderwijsfactoren werd geïnventariseerd. Tabel 1 geeft een update van de kerntabel uit dit onderzoek (Hanushek, 2006). Voor elke input van het onderwijsproces zijn de schattingen weergegeven en ingedeeld naar de richting van het effect en statistische significantie.

Table 1 Percentage distribution of estimated effects of key resources on student performance, based on 376 estimates from 90 studies.

Resources	number of estimates	statistically significant		statistically insignificant
		positive	negative	
Real classroom resources				
teachers-pupil ratio	276	14%	14%	72%
teacher education	171	9	5	86

teacher experience	207	29	5	66
Financial aggregates				
teacher salary	119	20	7	73
expenditure per pupil	163	27	7	66
Other				
Administrative inputs	75	12	5	83
facilities	91	9	5	86

source: Hanushek (2006)

Beleidsmakers die extra middelen beschikbaar maken voor het onderwijs verwachten dat deze middelen leiden tot betere prestaties. De onderzoeksresultaten in tabel 1 laten zien dat dit soms het geval is, echter in de meerderheid van de studies wordt geen statistisch significant positief effect gevonden. Bijvoorbeeld, van de 276 schattingen van het effect van de leerling-docent ratio werd in 14 procent van de gevallen een verbetering van de leerprestaties gevonden die statistisch significant was. Hier staat tegenover dat ook in 14 procent van de gevallen een verslechtering van de prestaties is gevonden die statistisch significant was. Bovendien was het effect in 72 % van de gevallen statistisch niet te onderscheiden van nul. De tabel laat zien dat er wat vaker positieve dan negatieve effecten zijn gevonden, echter de grote meerderheid van de studies vindt geen effect van de inzet van extra middelen. Op grond van deze resultaten kwam Hanushek tot de conclusie dat er geen systematische relatie bestaat tussen extra middelen en prestaties van leerlingen. Het onderwijssysteem is kennelijk niet in staat om additionele middelen om te zetten in betere prestaties. Anders gezegd, er is sprake van een inefficiënt onderwijssysteem. Deze conclusie bleef echter niet zonder kritiek. Volgens Alan Krueger (2003) geven de resultaten in tabel 1 wel een positieve relatie tussen middelen en prestaties als alle studies gelijk gewogen worden of als een weging wordt toegepast op basis van de kwaliteit van de studie. Een ander kritiekpunt van Krueger betreft de kwaliteit van de studies in tabel 1. Een aanzienlijk deel van de studies in tabel voldoet niet aan de thans gangbare minimumeisen voor het vaststellen van oorzakelijke effecten. Ook zijn in verschillende 'state-of-the art' studies wel degelijk positieve effecten gevonden van extra middelen voor bepaalde inputs van het onderwijs. Daar staat tegenover dat ook bij de thans gangbare methodologische eisen regelmatig gevonden wordt dat additionele middelen niet leiden tot betere prestaties (voorbeelden voor Nederland zijn: Leuven et al. 2007, Dobbelsesteen et al. 2002). Hanushek (2006) laat ook zien dat het patroon van resultaten niet veranderd als alleen gekeken wordt naar studies van hoge kwaliteit. In het algemeen merkt hij ook op dat zijn conclusie niet is dat extra onderwijsmiddelen nooit leiden of kunnen leiden tot betere leerprestaties. Veeleer is zijn conclusie, en die wordt ook bevestigd door recente studies met (quasi-)experimentele onderzoeksdesigns, dat meer middelen geen garantie zijn voor betere resultaten.

Beleidsimplicaties

De vraag is dan waarom het onderwijssysteem in veel landen regelmatig niet in staat blijkt te zijn om middelen efficiënt en effectief in te zetten. De literatuur geeft hiervoor geen pasklare antwoorden. Een mogelijk antwoord is dat er nog veel onbekend is over de effectiviteit van verschillende onderwijsfactoren. Anders gezegd, als middelen goed worden ingezet leidt dit tot betere prestaties. Ook wordt in dit verband vaak een relatie gelegd met (het ontbreken van) prikkels in het systeem. Recente studies over prestatieprikkels of verantwoordingssystemen wijzen erop dat prikkels de prestaties in

het onderwijs kunnen bevorderen⁸³. Hanushek (2006) stelt in dit verband: “it seems more likely that schools have limited incentives to seek out and to employ programs that consistently relate to student achievement.” “Altered sets of incentives could dramatically improve the use of resources.”

Referenties

Dobbelsteen, S., Levin, J. and Oosterbeek, H. (2002). The causal effect of class size on scholastic achievement: distinguishing the pure class size effect from the effect of changes in class composition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 64: 17–38.

Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature* 24 September, 1141–1177.

Hanushek, 2006, School Resources, in Eric A. Hanushek and Finis Welch (ed.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: Elsevier, pp. 865-908.

Krueger, A. B. (2003). Economic considerations and class size. *The Economic Journal* 113 February, F34–F63.

Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek and D. Webbink, 2007, The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement, **Review of Economics and Statistics**, 2007, 89(4), 721-736

Webbink, D, Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. en M. van der Steeg, 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie, CPB Document 187

⁸³ Voor een overzicht, zie CPB (2009).

Bijlage 18 CPB notitie: literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte

CPB Memo



Aan : Werkgroep Productiviteit Onderwijs
Van : Roel van Elk, Dinand Webbink
Betreft : Literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte
Datum : 8 januari 2009

1

Dit memo geeft een overzicht van de recente literatuur over de effecten van klassengrootte op onderwijsprestaties van leerlingen. Vaak wordt gedacht dat het verkleinen van klassen bijdraagt aan de prestaties van leerlingen omdat een leraar meer tijd beschikbaar heeft voor elke leerling. Dit effect is echter niet vanzelfsprekend, omdat verschillende mechanismen zich kunnen voordoen in een grote of kleine klas. Zo heeft een leerling in een grotere klas een grotere kans een medeleerling te treffen waarvan hij/zij veel kan leren. Ook is het mogelijk dat de leraar zijn gedrag niet verandert in een kleinere klas of zelfs minder effectief gaat werken in een kleinere klas door te kiezen voor een andere verhouding tussen individuele en klassikale aanpakken. Daarnaast leidt het verkleinen van klassen tot een grotere vraag naar leraren waardoor er meer onervaren docenten voor de klas komen hetgeen de kwaliteit negatief kan beïnvloeden. In hoeverre deze mogelijke mechanismen daadwerkelijk van belang zijn is niet bekend. Het betekent echter wel dat het effect van het verkleinen of vergroten van klassen op voorhand niet duidelijk is. Het vaststellen van de effecten van klassengrootte is niet eenvoudig omdat allerlei selectieprocessen een rol kunnen spelen. Keuzes van ouders of scholen kunnen zorgen voor een selectieve toewijzing van leerlingen aan klassen van verschillende groottes. Hierdoor kunnen verschillen in prestaties tussen leerlingen in kleine en grote klassen ook worden veroorzaakt door andere, niet geobserveerde factoren. De traditionele literatuur, die geen rekening houdt met deze selectie, laat een grote variatie aan uitkomsten zien, van sterk negatief tot sterk positief. Aannemelijk is dat deze variatie in uitkomsten samenhangt met de beperkingen van de traditionele onderzoeksmethoden. In recente studies wordt daarom gezocht naar (quasi-) experimentele designs om de effecten van de klassengrootte geloofwaardig te identificeren. Dit memo beperkt zich tot een bespreking van deze state-of-the-art studies. Deze studies richten zich op het PO of de onderbouw van het VO en onderzoeken de effecten van klassengrootte op leerprestaties. Er zijn nog geen studies beschikbaar voor de bovenbouw of latere fasen van het onderwijs. Ook wordt in deze 'state-of-the-art' studies niet gekeken naar andere uitkomsten, zoals bijvoorbeeld het geluk van jongeren.

2 Literatuuroverzicht

De afgelopen jaren zijn verschillende studies uitgevoerd naar de effecten van klassengrootte op basis van een (quasi-) experimenteel onderzoeksdesign. Een deel van de studies vindt overwegend kleine effecten, een ander deel vindt geen effect van veranderingen in klassengrootte.

De meest bekende studie is het zogenoemde Star-experiment in Tennessee (Krueger, 1999) waarbij leerlingen en docenten in de onderbouw van het primair onderwijs door loting werden toegewezen aan kleine (13 - 17 leerlingen) en grote klassen (22 - 25 leerlingen). Krueger vindt dat leerlingen in kleine klassen beter scoren op gestandaardiseerde toetsscores. Toetsscores nemen gemiddeld met vier percentiepunt toe in het eerste jaar dat leerlingen in een kleine klas zitten. Na dit eerste jaar hebben additionele jaren in een kleine klas ook nog positieve, maar kleinere effecten op toetsscores. De leerwinst vanwege kleinere klassen is het hoogst voor leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond. In een ruwe kosten-baten analyse laat Krueger zien dat de kosten en baten van klassenverkleining redelijk in lijn met elkaar liggen. De resultaten van deze kosten-baten analyse zijn echter bekritiseerd door Levin & McEwan (2002). In een follow-up studie vinden Krueger en Whitmore (2001) dat leerlingen die in de kleine klassen zaten, later ook meer kans hebben om een 'college-entrance' examen te doen en wat hogere toetsscores te halen.

Daarnaast zijn diverse studies uitgevoerd op basis van natuurlijke experimenten. Zo maken Angrist and Lavy (1999) gebruik van een financieringsregel in Israël waardoor de maximale grootte van een klas 40 leerlingen is, en bij 41 leerlingen financiering beschikbaar komt voor een tweede docent (en klas). Deze regel leidt tot toevallige variatie die benut kan worden om het oorzakelijk effect van de klassengrootte vast te stellen. Ook hier wordt in het algemeen gevonden dat klassenverkleining leidt tot een kleine verbetering van de leerprestaties. Voor leerlingen in de vijfde klas van het basisonderwijs liggen de effecten wat betreft grootte redelijk in lijn met die van Krueger. De gemiddelde klassengrootte in de studie van Angrist en Lavy is 32 leerlingen.

Andere studies die gebruik maken van regels voor maximum klassengrootte zijn Urquiola (2006) en Browning en Heinesen (2007). Urquiola (2006) concentreert zich op 3rd graders in Bolivia en vindt ook negatieve effecten van klassengrootte op leerprestaties. Binnen de recente literatuur vindt Urquiola de grootste effecten van veranderingen in klassengrootte. Hij vindt vooral grote effecten in klassen vanaf ongeveer 30 leerlingen. Dit suggereert dat effecten van klassengrootte niet lineair zijn. Hij merkt hier wel bij op dat uit de empirie nonlineariteiten niet op een harde wijze aangetoond kunnen worden en dat dus men dus voorzichtig moet zijn hier conclusies aan te verbinden. Browning en Heinesen (2007) volgen leerlingen die instromen in 8th grade en onderzoeken het effect van klassengrootte op latere onderwijsdeelname in Denemarken. De maximum klassengrootte is 24 en de gemiddelde klassengrootte 20. De geprefereerde schatting van de auteurs geeft aan dat een verlaging in de klassengrootte van 5% (een reductie van 1 leerling vanuit de gemiddelde klassengrootte van 20) leidt tot een kleine verhoging van het aantal jaren gevolgd onderwijs van 0.02 jaren en een iets grotere kans op het afronden van het voortgezet onderwijs. Ook Boozer en Rouse (2001) vinden negatieve effecten van klassengrootte op onderwijsprestaties voor leerlingen in 8th en 10th grade in de VS.

Om de grootte van de gevonden effecten in bovenstaande studies scherper in beeld te krijgen, kunnen we de effecten relateren aan gestandaardiseerde toetsscores. De effectgrootte is dan gedefinieerd als de verandering in de toetsscore die ontstaat vanwege een toename in de klassengrootte van 1 leerling, gedeeld door de standaarddeviatie van de toetsscore. Wanneer we alle effecten op deze manier uitdrukken in standaarddeviaties van de toetsscore, kunnen de resultaten uit de verschillende studies vergeleken worden. In het Tennessee Star experiment vindt Krueger effecten in de orde van grootte tussen de -0.013 en -0.025 SD. Angrist and Lavy vinden vergelijkbare effecten, tussen de -0.010 en -0.020 SD. Iets grotere effecten

(in absolute waarde) worden gevonden door Boozer and Rouse (-0.029 SD) en Urquiola, die effecten vindt tussen de -0.019 en -0.035 SD. Ter vergelijking, een standaarddeviatie op de CITO-eindtoets is 10 punten, dus 0.01 SD is 0.1 punt op de CITO-eindtoets.

Naast de studies die overwegend kleine negatieve effecten vinden van klassengrootte zijn er ook enkele recente 'state of the art'- studies die geen effect vinden van veranderingen in klassengrootte. Daarbij behoort allereerst een studie voor het Nederlands primair onderwijs. In een quasi-experimentele studie, ook gebaseerd op financieringsregels, is geen effect gevonden van kleinere klassen op de leerprestaties in het primair onderwijs in de groepen 4, 6 en 8 van het Nederlands primair onderwijs (Dobbelsteen et al., 2002). Additionele analyses suggereren dat dit mogelijk verklaard kan worden uit twee onderliggende effecten. Enerzijds leidt klassenverkleining tot een kleinere pupil-teacher ratio, wat een positief effect kan hebben op leerprestaties. Anderzijds leidt klasseverkleining ook tot een kleiner aantal leerlingen met gelijkwaardige cognitieve vaardigheden. Dit kan een negatief effect hebben op de leerprestaties, omdat leerlingen niet langer kunnen leren van interactie met vergelijkbare medeleerlingen. Hoxby (2000) vindt geen effecten van het verkleinen van klassen voor 4th and 6th graders in de VS. Dit betreft effecten van klassen variërend van 10 tot 30 leerlingen. Zij maakt gebruik van demografische variatie in cohortgroottes binnen schooldistricten om de effecten van klassengrootte te identificeren en vindt in verschillende specificaties geen aanwijzing voor effecten. Haar schattingen zijn nauwkeurig genoeg om zelfs kleine effecten uit te kunnen sluiten. Leuven et al. (2008) vinden geen effecten van klassengrootte op leerlingprestaties aan het einde van het lager voortgezet onderwijs in Noorwegen. Zij maken zowel gebruik van regels voor maximum klassengrootte als van demografische variatie in de leerlingpopulatie. Beide identificatiemethoden laten geen statistisch significante effecten van klassengrootte zien. Zij interpreteren hun resultaat als bewijs dat er geen universeel effect van klassengrootte bestaat. Als mogelijke oorzaken voor hun resultaten noemen zij 'substitutie van ouder inputs' en 'uniforme lesmethoden'. Substitutie van ouder inputs vindt plaats wanneer ouders hun inputs verminderen wanneer hun kind in een kleinere klas zit (Todd en Wolpin, 2003). Uniforme onderwijsstijlen kunnen positieve effecten van kleinere klassen tenietdoen als leraren niet weten hoe ze moeten profiteren van de extra tijd die ze aan een leerling kunnen besteden.

Woessman en West (2006) onderzoeken het effect van klassengrootte in elf verschillende landen. Zij benutten verschillen in gemiddelde klassengrootte tussen opeenvolgende jaargroepen binnen scholen. Zij vinden voor twee landen (Griekenland en IJsland) substantiële negatieve effecten van klassengrootte. Voor acht landen concluderen de auteurs dat de effecten van klassengrootte kleiner zijn dan in Krueger (1999) en voor vier van deze landen vinden ze geen effecten. De auteurs concluderen dat geschatte effecten van klassengrootte in een bepaald onderwijsstelsel niet geïnterpreteerd kunnen worden als algemene effecten. Zij suggereren vervolgens dat kleinere klassen met name een positief effect hebben in landen waar de gemiddelde kwaliteit van de leraren lager lijkt te zijn.

Tabel 2.1 geeft een samenvatting van de besproken studies. Per studie wordt een overzicht gegeven van het land, het onderwijstype, de klassengrootte en het gevonden effect.

•

Studie	Land	Onderwijstype	Klassengrootte	Effect van klassengrootte	Effectgrootte
Dobbelsteen e.a. (2002)	Nederland	PO (groep 4, 6, 8)	5-39	geen effect	0.00
Angrist and Lavy (1999)	Israël	PO (grade 3 - 5)	gemiddeld 32	negatief	0.010 – 0.020
Boozer and Rouse (2001)	VS	VO (grade 8 - 10)	gemiddeld 25	negatief	0.029
Browning and Heinesen (2007)	Denemarken	VO (grade 8)	gemiddeld 20	negatief	
Hoxby (2000)	VS	PO (grade 4 - 6)	10-30	geen effect	0.00
Krueger (1999)	VS	PO (grade 1 - 3)	13-25	negatief	0.013 – 0.025
Urquiola (2006)	Bolivia	PO (grade 3)	gemiddeld 30	negatief	0.019 – 0.035
Leuven e.a. (2008)	Noorwegen	VO (grade 7 - 9)	gemiddeld 23	geen effect	0.00
Woessman and West (2006)	Meerdere OESO landen	VO (13-jarigen)	20-33 (gemiddelde klassengroottes per land)	variërend van negatief tot geen effect	

Kosteneffectiviteit

Het verkleinen van klassen vergt de inzet van extra middelen. Een belangrijke vraag is in hoeverre de leerresultaten van leerlingen zullen veranderen als de middelen niet worden ingezet voor klassenverkleining maar voor andere zaken, bijvoorbeeld investeringen in de kwaliteit van leraren. Met andere woorden, hoe verhoudt de kosteneffectiviteit van klassenverkleining zich ten opzichte van alternatieve toepassingen van de middelen.

Angrist en Lavy (2001) laten zien dat scholing van leraren veel kosteneffectiever is dan het verkleinen van klassen. Zij vinden dat training van basisschoolleraars in Jeruzalem om instructietechnieken voor taal en rekenen te verbeteren, de toetscores van leerlingen met 0.25 SD doet toenemen. De kosten voor het totale trainingsprogramma bedroegen 12.000 dollar per klas. Dit vergelijken zij met de kosten die nodig zouden zijn voor een klassenverkleining die tot dezelfde toename in toetscores leidt. Zij gaan hierbij uit van de resultaten van Angrist en Lavy (1999), waarbij een reductie van 1 leerling leidt tot een toename in de toetscores van 0.015 SD. Om een verbetering van 0.25 SD in toetscores te realiseren door middel van klassenverkleining zouden de kosten dan 35.000 dollar per bestaande klas bedragen. Dit is bijna drie keer zo veel als de kosten van het trainingsprogramma.

De auteurs refereren ook aan een studie van Lavy (1998) die aantoont dat een verlenging van de lestijd met 3.8 uur per week toetsscores met 0.15 SD doet toenemen. Ze schatten vervolgens de benodigde kosten van extra lestijd om de toetsscores met 0.25 SD te doen toenemen op ongeveer 12.600 dollar. Ook het verlengen van lestijd lijkt dus veel kosteneffectiever dan het verkleinen van klassen.

3 Conclusies

De recente literatuur over de effecten van klassengrootte op leerling-prestaties geeft nog steeds geen eenduidig beeld, hoewel de range van uitkomsten kleiner is dan bij de traditionele studies. Een deel van de (quasi-) experimentele studies, waaronder die voor Nederland, vindt geen effect van een verandering in de klassengrootte op de leerprestaties. Een andere deel van de studies vindt overwegend kleine effecten op de leerprestaties. Het verkleinen (vergroten) van klassen lijkt daarom op zijn hoogst te leiden tot kleine veranderingen in leerprestaties.

Wegen de mogelijke baten van een kleinere klas op tegen de kosten? Dit lijkt twijfelachtig. Klassenverkleining vereist veel middelen en daar staan op zijn hoogst kleine verbeteringen van de leerprestaties tegenover. De empirische literatuur laat zien dat andere interventies kosteneffectiever zijn dan klassenverkleining, zoals bijvoorbeeld scholing van leraren. Daarnaast heeft het verkleinen van klassen als nadeel dat dit leidt tot een grotere vraag naar leraren. In een periode waarin tekorten aan leraren worden verwacht, kan dit niet alleen knelpunten opleveren bij de uitvoering van het beleid maar ook de kosten verhogen.

Specifiek in de Nederlandse context speelt mogelijk een rol dat er door de gewichtenregeling in het basisonderwijs al additionele middelen beschikbaar zijn voor scholen met veel achterstandsleerlingen. Deze middelen worden vooral ingezet voor het verkleinen van klassen. Daarnaast zijn de klassen in de onderbouw van het basisonderwijs sinds het eind van de jaren negentig substantieel verkleind.

Het bovenstaande overziend lijkt klassenvergroting mogelijk een kansrijke bezuinigingsmaatregel. Het levert veel middelen op tegen naar verwachting een geringe verslechtering van prestaties.

4 Referenties

Angrist, J. D. and Lavy, V. (1999), Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement, *Quarterly Journal of Economics* 114, 533–575.

Angrist, J.D. and Lavy, V. (2001), Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools, *Journal of Labor Economics* 19 (2), 343-369.

Boozer, M. and Rouse, C. (2001), Intraschool Variation in Class Size: Patterns and Implications, *Journal of Urban Economics* 50, 163–189.

Browning, M. and Heinesen, E. (2007), Class Size, Teacher Hours and Educational Attainment, *Scandinavian Journal of Economics* 109, 415–438.

Dobbelsteen, S., Levin, J. and H. Oosterbeek, 2002, The causal effect of class size on scholastic achievement: Distinguishing the pure class size effect from the effect of changes in class composition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 64. 17-38.

Finn, Jeremy D., and Charles M. Achilles, “Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment,” *American Educational Research Journal*, XXVII (Fall 1990), 557–577

Hoxby, C. M. (2000), The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Population Variation, *Quarterly Journal of Economics* 115, 1239–1285.

Krueger, A. B. (1999), Experimental Estimates of Education Production Functions, *Quarterly Journal of Economics* 114, 497–532.

Krueger, A. B. and Whitmore, D. M. (2001), The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project Star, *Economic Journal* 111, 1–28.

Lavy, V., 1998, Using Quasi-Experimental Designs to Evaluate the Effect of School Hours and Class Size on Student Achievement. Jerusalem: Hebrew University of Jerusalem, Department of Economics,

Levin, H.M. and P.J. McEwan (2002), Cost-Effectiveness and Educational Policy, *American Educational Finance Association, 2002 Year Book*.

Todd, P. and Wolpin, K. I. (2003), Towards a Unified Approach for Modeling the Production Function for Cognitive Achievement, *Economic Journal*, Features: F3–F33.

Urquiola, M. (2006), Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia, *Review of Economics and Statistics* 88, 171–176.

Woßmann, L. and West, M. (2006), Class-size Effects in School Systems around the World: Evidence from Between-grade Variation in TIMSS, *European Economic Review* 50, 695–736.

Bijlage 19 Improving education in the Netherlands

(opgesteld door: Sir Michael Barber, Paul Rutten en Wiebe Draijer, McKinsey & Company)

The future success of the Netherlands is dependent on education. Investments in the quality of education in the Netherlands will be required now and in the future. Lower quality in education is not immediately visible but yields significant issues for next generations. We acknowledge that the current budget crisis calls for a critical review of costs. Therefore, this document provides ideas on how to improve education in the Netherlands without spending more money.

You have asked us to comment on your proposals for how to reduce the budget spent on education with 20% as *Werkgroep Heroverweging Productiviteit Onderwijs*. We share your belief that increasing efficiency is possible and should only be done in parallel with increasing effectiveness and equity. We therefore judged the expenses in the current system on effectiveness, equity and efficiency (effectiviteit, eerlijkheid en efficiëntie):

- Effectiveness means that education methods contribute optimally to skills and knowledge
- Equity means that everyone has access to good education and that there is extra attention in the system for those who need it
- Efficiency means that the chosen methods are deployed optimally, i.e, with a minimum of waste

We would explicitly not engage in a dialogue or a point of view on the one-dimensional question of how the education system can save 20% on its current costsbase. We believe any productivity enhancement should at all times be used to invest in the further improvement of the quality and effectiveness of education and the education systems. It is our fundamental believe the education systems begs for further improvement of quality and effectiveness. Equally we believe productivity improvement can be used to counter some of the evolving shortage of quality teachers.

This note is based on a 1-week review of the draft materials produced by the *Werkgroep*, informed by our experiences in education from the Netherlands, other countries and other (public) sectors. Given the short timeframe and as agreed with you, we did not perform detailed analyses of the qualitative and financial impact of your proposed measures. Rather, we assessed whether the logical elements are in place. Hence, this memo cannot be read as a validation of your recommendations. Also we will not review your specific proposals, but rather describe, as a mirror to your proposals, a number of best practices against the levers of effectiveness, equity, efficiency and delivery.

Overall, we recognize and support the logic of your draft report. As you, we believe that increasing efficiency is possible and with you we believe this should only be done in parallel with increasing effectiveness and equity. We would even be more forceful on some of its elements for example, in transparency on outputs, secondly the performance dialogues to follow up on results and thirdly on school leadership. In this memo, we will subsequently cover:

- Best practices for enhancing effectiveness

- Best practices for enhancing equity
- Best practices for increasing efficiency
- Best practices in delivery (or in implementation)

1. BEST PRACTICES IN EFFECTIVENESS

There are a number of strong patterns in how a school system can improve its effectiveness. These best practices all start with the basic premise that student outcomes are only as good as the quality of teachers (see exhibit 2). Knowing this, one needs to focus on teachers when devising how to improve the effectiveness of the school system. In particular:

- You need to make sure that the most talented people become teachers, which manifests itself by
 - New teachers should be in the top 10% of their class
 - Teaching should be a top-3 career choice
 - Teaching academies should have strict selection mechanisms, hiring only 1 in 10
 - The starting salary for teachers should be competitive
- You need to increase the quality of teacher instruction by
 - Beginning teachers should get 20+ weeks' coaching in their schools
 - 10% of teacher time should be spent on professional development
 - Teachers need to know their own weaknesses, see examples of good teachers and discuss the best way to teach amongst each others. Selecting the right teachers to become principals and focusing principals on instruction is a critical lever to achieve this (see also exhibit 3)
 - Professional development needs to be close to the classroom: teachers need to do shared analysis of student work, planning, coaching and mentoring, and observe each other's lessons
 - Schools should spend EUR 40 per student per year in researching better ways to educate students

Your current recommendations do address the quantitative aggregate teacher shortage, but the shortage of qualitative teachers is a much more significant challenge and should get more attention. The current recession is an excellent time to recruit more and better people into education and hence to be more selective "at the gate". Also throughout this change, approaches can and should be explored to be more selective in the existing population of teachers. We believe this has two significant benefits. First it will remove underperformance in teaching from our children's education. Second it has a positive impact on the overall teacher population, as it creates a bigger awareness that teaching abilities are valued and continuous improvement is rewarded.

You can find a more extensive treatment of these points in the report "Why the world's best performing school systems come out on top".

2. BEST PRACTICES IN EQUITY

Universally high outcomes are possible only if schools deliver high-quality instruction to every child, regardless of socioeconomic background and intrinsic capabilities. We agree with your assertion that, in a high-income, well-performing country such as the Netherlands, one should expect from the system to perform optimally for every child. We agree with your approach of starting by setting a high ambition for increasing the quality and productivity of Dutch education for all children.

To increase equity, we believe you should particularly look at:

- Setting clear standards for the performance of students, particularly for literacy and numeracy
- Making all schools aware of both their weak and strong points
- Applying an effective mechanism to help failing students and stimulate top students
- Minimizing variance in performance between schools
- Investing in high-impact interventions
- Ensure dedicated attention for children with superior intrinsics

It is notable that, despite high scores internationally, the Netherlands does not score as well on equity as some other countries (exhibit 5). In other words, the system does not fully compensate the effects of socioeconomic background. In addition, Dutch top students underperform: the Dutch education system does not challenge its best students enough (exhibit 6).

You propose to measure the output of schools more regularly, e.g., to introduce an entry test in primary education. We suggest that you monitor and intervene at the level of every individual student and on a higher frequency.

Assessments can be used both to inform accountability ("assessment of learning") and to inform teaching ("assessment for learning"). Annual testing is enough for accountability; to inform teaching, assessments should be frequent and narrow in scope. The best school systems take these processes inside schools, constantly evaluating student performance and constructing interventions to assist individual students in order to prevent them from falling behind. For example, Louisiana uses short (30 minutes) multiple choice tests, administered monthly to all students. The test covers grade-specific, selected content standards. Test results are reported back to schools, and can be segmented by school, by classroom, or by student. Teachers work with coaches to identify which students and which topics need extra attention. Tests are designed to support teaching and are neither linked to teacher accountability nor are they seen as evaluative of the student.

We understand that a higher frequency of testing will be controversial, but standardized tests once in six years do not offer sufficient granularity to be of use for individual teachers and their school leaders. Similarly children develop differently at different phases of their lives and this is not common between children. More frequent tests will greatly enhance the ability to cater for the evolving strengths of children over time.

On a side note: making at least the irregular assessment accessible to the public also stimulates higher quality (see the example of New York, exhibit 7).

3. BEST PRACTICES IN EFFICIENCY

There is no proven relation between system spending and system outcomes; higher spending as such does not increase quality (exhibit 9). Also, there is no proven relation between class size in the aggregate and system quality (exhibit 10 and 11), despite this having been a focus area for investment in many OECD countries.

Since teachers are the key to productivity, a second way to look at the productivity of education is to see which part of the budget is allocated to (high quality) teachers and the effective time they transfer knowledge and skills to students. A rough-and-ready analysis⁸⁴ of the Dutch education budget surfaces the following opportunities for increasing efficiency (exhibit 12)

- *Cut indirect costs:* In primary education, 63% of all spend goes to teachers, the other 37% is spent on indirect costs such as non-teaching personnel, buildings and other facilities. These costs are an obvious target for cost reduction.
- *Reduce administrative tasks:* Teachers spend between 40 and 45% of their time on teaching and another 20% preparing for class or grading student work. A second step could therefore be that teachers are stimulated to increase efficiency by reducing administrative tasks (e.g., simple automation of standard tests, simplified administrative procedures etc). It is also clear that the non-teaching tasks are actually perceived as creating most stress by teachers (exhibit 13).
- Finally, there appears to be room to *increase class size and close down small schools:* It should be noted that closing down small schools is hard, in particular if their quality is good. There could be ways to gain some measures of scale if small schools that can't be closed share some services, especially admin/business support but maybe also some specialist teaching.

Given the specific, decentralized nature of the Dutch school system, we see the need to focus on stimulating innovation and to develop school leadership:

- It would make sense to encourage schools to innovate and to reward those leading the way with constrained resources. Therefore, we foresee a need for encouragement or incentives for good schools that innovate in ways that can be shared so as to unleash creativity.
- You should also focus on strengthening school leadership through leadership development, e.g., modelled on Singapore, England and Australia
- We also believe schools should explore innovative ways to optimize across schools within a certain region.

4. BEST PRACTICES IN DELIVERY (HOW TO IMPLEMENT DRASTIC REFORM)

In implementing drastic reform, it is important to lay out the 3-5-year journey that is needed to achieve both higher quality and lower costs. The five sections laid out below are a summary of the key aspects of the approach to delivery taken by Blair's PMDU (the Prime Minister's Delivery Unit).

⁸⁴ Note that we did not have time to perform a detailed analysis of system budgets or teacher time spend. We used existing databases and analyses and applied these even in cases where we knew they were not fully accurate. Therefore, one should see the analysis in exhibit 12 as a thought starter on how to perform this analysis.

4.1 Develop a foundation for delivery

The single biggest factor in successful reform across the public and private sector is setting the right goals. Your programme has two overall goals: reducing education spend by 20%, and increasing pupils' level of education.

Firstly, one needs to set clear and measurable targets on a level that is concrete enough to allow for steering. These targets should be cascaded down the delivery chain. For an example of this we can look to North Carolina, where goals for individual schools (e.g. increase proficiency from 50% to 60%) are directly derived from overall system goals (e.g. 90% proficiency), and individual teacher goals are directly derived from school goals (the latter decision is up to the school in the Netherlands).

Secondly, one needs to carefully think through what the guiding coalition is for each of your elements of reform. It is crucial that the goals are not set centrally ("in Den Haag"), but that the voices of parents, teachers, and schools actively demand only the best from the Dutch education system.

Thirdly, reform is complex and requires specialized skills in managing the challenges associated with it. Creating a central delivery unit that plans the program, helps the ministry and other parties to steer it is a proven method for steering reform. The delivery unit not only coordinates and steers the reform, but also ensures that individual schools receive sufficient support to make the required changes.

2.2 Understand the delivery challenge

The barriers to implementation for the measures that you propose still need to be fully charted.

For example, if one wants to achieve the financial benefits of smaller class sizes, one needs not only think through how to increase class size (e.g., by decreasing the financing), but also how to "monetize" the impact by closing schools. The delivery unit needs to think through the various practical consequences of this step, including whether current mechanisms and processes are up to the tasks of delivering these kinds of change. If not, plans should be created to mitigate these delivery shortfalls. In increasing quality, one will likely need to increase the coaching of school leaders and help them develop teachers appropriately. We would recommend charting out what the delivery capacity is of school boards and school principals today, to ensure that they get sufficient support in the times ahead.

2.3 Plan for delivery

Once the targets are clear and you have charted the challenges to implementation, you need to decide on the mechanisms for change ("reform strategy").

In the context of a very decentralized education system, one will need to consider when and where one will actively need to intervene (including, perhaps, changing the accompanying rules that govern the system). We would consider adding the options to be able to differentiate the inspection's response from just the radical option of closing a school to also closely oversee schools ("onder curatele stellen") or to even milder sanctions which closely monitor performance. We foresee that, to make the upcoming reform effective, you will need a varied and much more refined set of tools to intervene at schools.

Secondly, you need to set realistic targets for the increase in performance over time. You have targets for 2015 but you also need to derive from that the targets for the years before 2015. We believe that overall phased improvements can best be

realized by driving these improvements in waves of schools, so that learning can be used and positive momentum can develop. Having a first wave of schools reach best practice in effectiveness and efficiency greatly helps to subsequent schools in being ambitious and confident at the same time.

Similarly, individual plans will have to be derived from ramp-up plans. This will take substantial effort and will require the input from many stakeholders.

2.4 Drive delivery

Once you have started the program, the delivery unit will have to monitor implementation and help steer the plans. This includes having regular performance conversations about delivery on the 4-5 core KPIs with all stakeholders and formulating appropriate responses to issues.

As an example, two years into its transformation Ontario found that KPIs were no longer improving according to their original plans. Upon data analysis they found that the worst schools had improved, but that average and above-average schools did not improve enough. They refocused their program to ensure all schools enacted improvements, not just the weakest schools in the system.

2.5 Create an irreversible delivery culture

The most difficult part of any transformation is changing the mindsets and behaviours of all participants in the system. The central delivery unit needs to be a core of "change agents" that helps other participants in the system focus on performance and output.

Changing the mindsets and behaviours to focus on performance and output should be an integrated aspect of each of steps 1 to 4 laid out above. This cannot be done with a single intervention. Rather, it needs to be ingrained in the goals, plans, delivery and in every interaction.

For example, you point out that schools should be "learning organizations". This does not happen automatically. According to the Inspection, 60% of schools do not systematically follow up on output, and even fewer do so at the level of the school board. Typically, substantial effort is needed to create both the institutional skills and the motivation to introduce these mechanisms and maintain them.

In conclusion, we believe that your proposals imply a dramatic transformation of the Dutch education system. We believe this is not a "system change", of which we have had many failures as per the Dijsselbloem analysis. Rather, strengthening the focus on quality and performance is a way to really get the most out of the current system. Given the importance of Dutch education for the future, we hope you will be able to use this opportunity to "plan for success" using international best practices. Mostly and finally we fundamentally believe the benefits from more efficient and productive schools and the resulting school system should be used to enhance their and its quality and effectiveness. This is by far the best way to use the proceeds of this improvement effort, in the interest of our countries long term prosperity and growth.

Bijlage 20 Overzicht van 'nieuwe' taken, door landelijke overheid geadresseerd aan scholen

Gebaseerd op: Onderwijsraad, Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen, 2008)

Bronnen:

- wet- en regelgeving;
- toespraken bewindspersonen, reacties op kamervragen, website OCW (daar genoemde initiatieven, projecten en brochures).

Wet en regelgeving:

- bevorderen van sociale redzaamheid en gezond gedrag (in kerndoelen PO, 2006); bevorderen van lichamelijke en psychische gezondheid (in kerndoelen onderbouw VO, 2006);
- bevorderen van leren over zorg en leren zorgen voor zichzelf, anderen en de omgeving, en hoe de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief beïnvloed kan worden (in kerndoelen onderbouw VO, 2006);
- bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie (toegevoegd aan WPO en WVO, 2006); voortgezet onderwijs: invoering maatschappelijke stage (2007);
- zorg voor veiligheid, plicht tot veiligheidsplan of veiligheidsbeleid (hoe waarborgt de school fysieke en sociale veiligheid op school) (2006);
- primair onderwijs: leerlingen die extra zorg behoeven binnen de eigen school opvangen (terugdringen van aantal doorverwijzingen naar speciaal onderwijs, Weer Samen Naar School');
- primair onderwijs: organiseren van buitenschoolse opvang (2006);
- primair onderwijs: organiseren van tussenschoolse opvang (2006);
- schoolbesturen primair onderwijs: afspraken maken met gemeenten over aanpakken taalachterstand peuters (aanbieden van voor- en vroegschoolse educatie, gewijzigd beleid sinds 2006);
- besturen primair en voortgezet onderwijs: voor iedere leerling een onderwijsaanbod realiseren dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen, door de school zelf of in samenwerking met andere scholen (Passend Onderwijs, invoering vanaf 2011);
- middelbaar beroepsonderwijs: zorgen voor een gestructureerde aanpak van leerachterstanden en lichte gedragsproblemen van risicogroepen, onder andere door samenwerking met zorginstellingen voor jongeren met complexe problemen;
- schoolbesturen: in overleg met gemeente en andere partners een 'lokale educatieve agenda' opstellen en afspraken maken over het tegengaan van segregatie en het bevorderen van integratie;
- schoolbesturen: in samenwerking met gemeente en andere partners een 'lokale educatieve agenda' opstellen en afspraken maken over maatregelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen dan wel te voorkomen;
- besturen voortgezet en middelbaar onderwijs: in samenwerking met gemeenten een sluitend systeem invoeren voor signaleren, registreren en melden van verzuim en uitval aan gemeenten;
- middelbaar beroepsonderwijs: verzorgen van inburgeringstrajecten.

Overige 'extra' taken door overheid geadresseerd aan scholen voor primair en voortgezet onderwijs:

- aandacht voor Europa, '• European citizenship';
- maatregelen die het onderwijspersoneel kunnen helpen om radicalisering en polarisatie op hun school te verminderen;

- bevorderen van mediawijsheid, digitale geletterdheid (bijvoorbeeld via Iespakket SLO en middels expertisecentra Mediawijsheid);
- bevorderen van gezond gedrag, tegengaan van overgewicht, tegengaan van verslaving;
- seksuele voorlichting/seksuele vorming, voorkomen van geslachtsziekten;
- aandacht voor mensenrechten/rechten van het kind;
- omgaan met homoseksualiteit, bevorderen van homovriendelijke attitude (zie handreiking 'Naar een discriminatievrije school', toegezegd door minister Plasterk in zijn brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2008 (DE/24636));
- vergroten van veiligheid op scholen, tegengaan van pesten op school, waaronder digitaal pesten (oprichting centrum School en Veiligheid, ontwikkelen databank, ontwikkelen van aanbod voor docenten, oprichting Kwaliteitsteams Veiligheid);
- organiseren van horizontale dialoog, zich verantwoorden over voorgenomen en gevoerd beleid aan ouders en andere partners uit directe omgeving (Code Goed Bestuur);
- vergroten ouderbetrokkenheid bij de school; vergroten van betrokkenheid van allochtone ouders bij de school (platform allochtone ouders).

Overige 'extra' taken door overheid geadresseerd aan mbo-scholen:

- stimuleren van een zelfstandige en ondernemende houding bij studenten/leerlingen;
- diverse groepen mensen (nieuwkomers, oudkomers, werkzoekenden en gehandicapten) naar de arbeidsmarkt geleiden door middel van een flexibel aanbod;
- bedrijfsleven stimuleren tot innovatie;
- Europese dimensie in het beroepsonderwijs inbrengen, bijdragen aan economische doelstellingen ten aanzien van internationalisering (Programma Internationalisering Beroepsonderwijs, Economische Zaken).

Bijlage 21 Het groene lyceum

Hieronder volgt een beschrijving van een bestaand concept waarbij de beroepskolom is ingekort, te weten het groene lyceum.

Groene lyceum in het kort

Het Groene Lyceum is een versnelde leerweg van vmbo en mbo met een verbeterde aansluiting op het hbo. Het groene lyceum wordt uitgevoerd binnen de bestaande regelgeving. Het groene lyceum bestaat in 2 varianten:

1. de eerste variant werkt sinds augustus 2008 en is erop gericht om in 9 jaar het hbo-diploma te behalen. De route is 3 jaar vmbo (Gemengde Leerweg plus / Theoretische Leerweg), 3 jaar mbo en 3 jaar hbo. Het Groene Lyceum leidt op tot twee diploma's het vmbo gl plus, en het mbo IV. Met het hbo zijn afspraken gemaakt over de in- en doorstroom naar het hbo (verwant, 3 jaar). Het Groene Lyceum biedt individueel op maat gesneden leertrajecten. Het 3, 3, 3 concept kan variëren naar gelang snelheid en specifieke kenmerken van de individuele leerling bij het doorlopen van de lesstof;
2. de tweede variant was een voorloper die een jaar eerder begon, deze kent een vierjarig vmbo deel en een eenjarig mbo deel, zonder afspraken met het hbo.

Het Groene Lyceum is bedoeld voor leerlingen die op de basisschool een Cito-score van 537 of hoger hebben en die een praktische instelling hebben. Er zijn nu 7 locaties met een Groen Lyceum bij 3 AOC's (AOC-Oost, Aeres en AOC-Terra). Binnen de Groene Kennis Coöperatie wordt gestreefd de hele groene onderwijkskolom te verbinden met het onderzoek en ondernemersmet het oog op kennisverspreiding.

Aanleiding voor totstandkoming

Het Groene Lyceum is ontstaan uit de vraag van het onderwijs. De meeste AOC's beschikten niet over een MAVO, (vmbo-tl). Wel werd geconstateerd dat er een aantal begaafde(re) leerlingen op het vmbo van het AOC zaten die het AOC hadden gekozen vanwege het praktisch en niet zozeer vanwege het theoretisch onderwijsaanbod. De idee was dat deze leerlingen sneller zouden moeten kunnen doorstromen en zelfs toegeleid zouden kunnen worden naar het hbo. De scholen zagen de mogelijkheid voor deze leerlingen de vmbo-gl opleiding te verbreden met één vak zodat deze feitelijk gelijk kwam te staan met de vmbo-tl. Tevens bestond door de AOC-structuur (vmbo en mbo binnen één instelling) de mogelijkheid één opleidingsprogramma te ontwikkelen om de versnelde doorstroming ook waar te maken. De kleinschaligheid van de sector betekende ook dat de AOC's en HASsen elkaar snel konden vinden en afspraken konden worden gemaakt over in- en doorstroom. Binnen de Aeresgroep zitten AOC en HAS zelfs onder één bestuur. Maar ook buiten het groen onderwijs zijn er contacten zoals i.c. met Saxion Hogescholen.

Aandachtspunt

Het concept van het Groene Lyceum veronderstelt een vroegtijdige keus van de leerling over zijn schoolloopbaan. Veel leerlingen hebben juist behoefte aan een uitgestelde school- of beroepskeuze.

Doelstellingen

Het groene lyceum wil een bijdrage leveren aan een aantal maatschappelijke uitdagingen.

- De inhoudelijke aansluiting tussen de verschillende onderwijsniveaus verbeteren, waardoor doublures in lesinhouden en –programma's verminderen;

- Voortijdige schooluitval terugdringen;
- De individuele gaven en talenten van jonge mensen beter aanspreken;
- Het niveau van de beroepsbevolking verhogen: het vergroten van de uitstroom van hoger gekwalificeerde mensen past geheel in het doel van dit Kabinet de beroepsbevolking op een collectief hoger (opleidings)niveau te brengen.

Er zijn met AOC-Oost en het Groenhorstcollege (Aeres) afspraken gemaakt over monitoring en is een stuurgroep ingesteld. De stuurgroep rapporteert jaarlijks aan LNV. Na drie en zes jaar wordt een tussenevaluatie uitgevoerd door OCW en LNV en na negen jaar een eindevaluatie.

Onderkende risico's en randvoorwaarden

Er is een aantal condities beschreven/randvoorwaarden aan de instellingen gesteld waaronder Groene Lyceum kan starten. Deze zijn:

1. de leerroute wordt wat betreft de onderdelen vmbo en mbo gerealiseerd op basis van de aan de instelling verleende licenties. De gebruikte licenties, waaronder wat betreft het mbo de gebruikte opleidingen, moeten blijken uit het voorlichtingsmateriaal;
2. het concept is bedoeld voor leerlingen die behoren tot de doelgroep van het vmbo-GL, die echter de potentie en motivatie hebben om via vmbo en mbo door te stromen naar het hbo. Dit moet blijken uit het voorlichtingsmateriaal en uit de gehanteerde intake-instrumenten en -criteria;
3. het concept werkt het krachtigst indien de leerroute zoveel mogelijk is samengesteld uit verwante vmbo-, mbo- en hbo-opleidingen van het "groene domein";
4. ieder onderdeel van de totale leerroute, dus de onderdelen vmbo, mbo en hbo is ieder voor zich volwaardig en leidt tot een volwaardig diploma;
5. voor leerlingen die op enig moment in problemen komen met het doorlopen van deze leerroute moet een van te voren bepaalde, en in het voorlichtingsmateriaal benoemde, terugvaloptie zijn in de vorm van een reguliere vmbo- respectievelijk mbo-opleiding;
6. de leerlingen zijn tot en met leerjaar 4 geregistreerd als vmbo-leerling. Parallel aan het vmbo-onderwijs kunnen onderdelen van de aansluitende mbo-opleiding worden aangeboden binnen de voorwaarden zoals in artikel 25a WVO en de nadere bepalingen bij AMvB hierbij zijn aangegeven;
7. in de onderwijs- en examenregeling van het mbo-deel van de leerroute wordt aangegeven welk gedeelte van de opleiding formeel (zie bij 6) parallel aan het vmbo wordt gedaan. De BPV is van voldoende omvang en zwaarte;
8. in de samenwerkingsovereenkomst met de hbo-instelling die het aansluitend hbo-deel van de leerroute verzorgt worden tenminste vastgelegd de terugvalopties, indien de student de verkorte leerroute niet kan volbrengen, en het gedeelte van de opleiding dat parallel aan het mbo-deel van de leerroute wordt gerealiseerd. De hbo-instelling is formeel en materieel verantwoordelijk voor dit gedeelte.

Bijlage 22 Het Finse model: kenmerken van het stelsel

Aanleiding

Het Finse model wordt veelal genoemd als onderwijsstelsel met een aantal kenmerken die van meerwaarde zouden kunnen zijn voor het Nederlandse onderwijsstelsel.

De werkgroep heeft het Finse model betrokken bij de uitwerking van de maatregelen. De werkgroep heeft zich hierbij gericht op de kenmerken van het stelsel en niet op de omvang van de uitgaven, die in Finland met 3,7% bbp hoger liggen dan in Nederland met 3,3% bbp (publieke uitgaven aan onderwijsinstellingen, tabel B2.4, OESO, Education at a Glance, 2009). Specifieke aandachtspunten die expliciet zijn meegenomen in hoofdstuk 3 en 4 zijn thema's als kwaliteit docenten, niveaus waarop vakken gevolgd kunnen worden (in Nederlandse context vertaald naar referentieniveaus) en de focus op evalueren (in Nederlandse context 'opbrengstgericht werken').

Kernpunten

- Het algemene beeld is dat de onderwijsprestaties in Finland beter zijn dan in Nederland. Het gaat dan om de leerprestaties voor lezen en wiskunde, het aandeel jongeren zonder startkwalificatie en niet meer in het onderwijs en het aandeel hoger opgeleiden.
- In het Finse model is de centrale overheid eindverantwoordelijk, maar coördineren gemeenten het primair, voortgezet en het beroepsonderwijs. Finland kent geen Onderwijsinspectie zoals in Nederland. Instellingen en besturen zijn wettelijk verplicht hun eigen beleid en resultaten te evalueren.
- Hoewel kinderen pas vanaf hun zevende leerplichtig zijn, gaat ongeveer 99 procent eerst naar een eenjarige, voorbereidende klas. In deze voorschool is er veel aandacht voor basisvaardigheden en zgn. 'leren leren'-competenties.
- Vanaf hun zevende tot en met hun zestiende jaar gaan kinderen naar het basisonderwijs. Daarna kunnen ze kiezen voor het beroepsonderwijs of het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. De basisschool bestaat uit negen klassen, met aansluitend een vrijwillige tiende klas. Aan het eind van de negende klas worden leerlingen beoordeeld en wordt bepaald of ze naar het voortgezet algemeen onderwijs of beroepsonderwijs gaan of naar de tiende klas. Door dit systeem krijgen alle leerlingen tot hun zestiende hetzelfde onderwijs.
- Aan het eind van het voortgezet algemeen onderwijs leggen de leerlingen een staatsexamen af. Dit examen omvat minimaal 4 vakken, waaronder de moedertaal. Het examen mag over diverse periodes worden verdeeld.
- Het curriculum omvat niet aanzienlijk minder vakken dan in de diverse Nederlandse schoolsoorten. Wat wel opvalt, is dat het nationale curriculum de mogelijkheid laat om de verdeling van de uren en vakken flexibel over de leerjaren heen in te delen. Ook is er ruimte om op lokaal niveau vakken toe te voegen. Bijna alle vakken worden op twee niveaus aangeboden.
- Alle docenten hebben een academische opleiding gevolgd. De elf Finse universiteiten verzorgen de lerarenopleidingen. Acht universiteiten beschikken over zogenaamde opleidingsscholen waar studenten praktijkervaring op kunnen doen. Er geldt een toelatingsbeleid voor de lerarenopleidingen. Docenten geven minder les dan in Nederland. Het aantal lesuren in Finland is tussen 150-200 uur (afhankelijk van de sector) lager dan in Nederland.

- In alle onderwijssectoren bestaat een sterke focus op evaluatie. Dat begint al in de voorschool. Doorstroom in het basisonderwijs naar een volgend jaar kan pas indien voldaan is aan de criteria. Toelating tot voortgezet beroepsonderwijs gebeurt aan de hand van toelatingscriteria.

Toelichting

1 Prestaties

- Het algemene beeld is dat de onderwijsprestaties in Finland beter zijn dan in Nederland. Het gaat dan om de leerprestaties voor lezen en wiskunde, het aandeel jongeren zonder startkwalificatie en niet meer in het onderwijs en het aandeel hoger opgeleiden (zie onderstaande tabel).
- Relevant hierbij is de opmerking van het SCP dat de onderwijsresultaten in Finland niet voor niets zo goed zijn (Bronneman-Helmers, *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*, SCP, 2008). Het SCP wijst erop dat alle leraren een academische opleiding hebben gevolgd en tevens relatief weinig laagopgeleide of zelfs volledig ongeschoolde niet-westerse allochtonen in Finland (ter achtergrond: het percentage 15-jarige leerlingen met een of meer in het buitenland geboren ouders bedroeg in 2006 1,5%; In Nederland was dit 11,3%). Een andere vaak genoemde reden is teaching to the test.

Indicator	Finland	Nederland
Leerprestaties 15-jarigen (lezen en wiskunde, gemiddelde OESO=500)	L: 547 (2 ^e) W: 548 (2 ^e)	L: 507 (10 ^e) W: 531 (5 ^e)
Geen kwalificatie en niet ingeschreven formeel onderwijs (leeftijd 18-24)	9,8	11,4
Verwachte verblijfsduur 5-jarigen in het onderwijs (ISCED 0-6)	20,3 jaar	17,6 jaar
Aantal hoogopgeleiden (leeftijd 25-64 jaar)	35,1%	30,2%
Jeugdwerkloosheid (als percentage totale populatie, leeftijd 15-24)	16,5%	7%

Bron: Eurostat, 2009, PISA 2006, OECD, 2009

2 Kwaliteit docenten

- De elf Finse universiteiten verzorgen de lerarenopleidingen. Acht universiteiten beschikken over zogenaamde opleidingsscholen waar studenten praktijkervaring op kunnen doen. De universiteiten bieden de volgende opleidingen voor leraren aan:
 - *Kleuterleraren*. Kleuterleraren zijn gekwalificeerd om les te geven op kleuterscholen of kinderdagverblijven;
 - *Klassenleraren*. Klassenleraren geven les in klas een t/m zes van het basisonderwijs en mogen ook op de kleuterschool lesgeven. Klassenleraren hebben een master in Onderwijs gehaald (vijf jaar studie, inclusief een onderwijsstage van een jaar);
 - *Vakleraren*. Deze leraren hebben een master gehaald in een vak dat op school wordt onderwezen, aangevuld met een studie pedagogiek en een onderwijsstage (160 tot 180 studiepunten; vijf tot zes jaar studie). Ze mogen lesgeven aan de bovenbouw van het basisonderwijs, de bovenbouw van het secundair onderwijs, beroepsonderwijs en in het volwassenenonderwijs. Klassenleraren die een aanvullende opleiding van één jaar volgen voor het vak dat ze willen onderwijzen, voldoen ook aan de eisen;
 - *Leraren speciaal onderwijs*. Deze leraren hebben een bachelor of master in onderwijs gehaald, uitgebreid met een studie voor speciaal onderwijs (één tot anderhalf jaar);
 - *Leraar beroepsonderwijs*. Er zijn 5 opleidingen voor *leraar beroepsonderwijs* voor studenten met een kwalificatie in een vak en enige jaren werkervaring.

- Er geldt een toelatingsbeleid voor de lerarenopleiding. De overheid bepaalt hoeveel leraren opgeleid moeten worden. De Finse universiteiten hebben een eigen aannamebeleid. In 2007 werden voor de opleiding tot klassenleraar 700 van de 5000 kandidaten toegelaten, voor kleuterleraren waren dit er 300 van de 2000 kandidaten (OPEKO, 2007). De selectieprocedure bestaat uit twee fases: de eerste is nationaal georganiseerd en gaat uit van de behaalde eindexamenresultaten, studieresultaten en eventuele werkervaring. De tweede fase is in handen van de universiteiten. Zij selecteren studenten op basis van individuele en groepsinterviews, essays, bepaalde opdrachten, observaties bij proeflesgeven en andere groepsopdrachten. Er zijn lerarenopleidingen die de studenten een speciaal examen afnemen.

Indicator	Finland		Nederland
Lesuren ⁸⁵	677	ISCED 1	930
	592	ISCED 2	750
	550	ISCED 3	750
Ratio leerling per fte po/vo (2007) ⁸⁶	15	ISCED 1	15,3
	15,8	ISCED 3	15,8

3 Sturing

Het ministerie van Onderwijs en het Nationale Bestuur voor Onderwijs (hierna NBO) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid op centraal niveau. Het Nationale Bestuur voor Onderwijs, een agentschap van het ministerie, ontwikkelt en evalueert het onderwijsprogramma voor het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs (inclusief studierichtingen) en het volwassenenonderwijs. De gemeenten coördineren het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. De examens die aan het eind van het secundair onderwijs worden afgenomen vallen onder de verantwoordelijkheid van het Bestuur Staatsexamens (hierna BS). Sinds de jaren '80/'90 is de lokale autonomie met betrekking tot het onderwijs vergroot. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een sterkere focus op evaluatie. Finland kent geen Onderwijsinspectie. Instellingen en besturen zijn wettelijk verplicht hun eigen beleid en resultaten te evalueren.

Voorschool, 6 jarigen

Sinds 2000 is de (lokale) overheid verplicht om alle kinderen voorschoolse opvang aan te bieden. Daarnaast krijgen zesjarigen de mogelijkheid om zich voor te bereiden op het primair onderwijs in een zgn. voorschool. In 2008 maakte 99,2% van de kinderen hiervan gebruik. Het curriculum is gericht op het verwerven van basisvaardigheden en het versterken van ontwikkelings- en leermogelijkheden ('leren leren'). Voortgang op algemene doelen en specifieke doelen voor het kind wordt voortdurend geëvalueerd door de leerkracht.

Basisonderwijs, 7-16/17 jaar

Het basisonderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het nationale curriculum is in 2004 door het NBO vastgesteld en omvat onderwijsdoelen en evaluatiecriteria. Binnen dit kader stellen scholen en gemeenten hun eigen curriculum op dat inspeelt op de lokale context. Docenten kiezen hun eigen lesmethodiek en kunnen hun eigen materialen kiezen. Het nationale curriculum omvat een flink aantal verplichte vakken waaronder twee van de officiële talen, wis-, natuur- en scheikunde, vreemde talen, milieukunde, gezondheidskunde en diverse

⁸⁵ OECD, Education at a Glance, 2009.

⁸⁶ Eurostat, Key data on education in Europe, 2009.

kunstvakken. In de eerste 6 jaren volgen alle leerlingen hetzelfde programma. Vanaf het 7e jaar zijn er meer keuzemogelijkheden. Docenten beoordelen de voortgang van leerlingen op basis van de criteria die in het nationale curriculum zijn vastgelegd. Aan het eind van elk jaar ontvangen leerlingen een verbaal of numeriek rapport. Indien is voldaan aan de criteria stroomt de leerling door naar het volgende jaar.

Speciaal onderwijs

Leerlingen met onderwijs- of leerachterstanden krijgen les in speciale klassen of op speciale scholen van leraren die opgeleid zijn voor het speciaal onderwijs. In 2008 ging ruim 8% van alle leerlingen naar speciaal onderwijs, waarvan de helft naar speciale groepen binnen het reguliere onderwijs. 22% van de leerlingen kreeg 'parttime' speciaal onderwijs.

Voortgezet algemeen onderwijs, vanaf 16/17 jaar

Het driejarig onderwijs op deze school bereidt de leerlingen voor op het hoger beroepsonderwijs (ISCED 5A) of de universiteit (ISCED 5A). Het curriculum bestaat, evenals in het basisonderwijs, uit een nationaal en lokaal curriculum. De vakken zijn verdeeld over verplichte vakken, specialisatievakken en toegepaste vakken. Iedere leerling dient de verplichte vakken te volgen. De specialisatievakken moeten door een school worden aangeboden en zijn direct verbonden aan de verplichte vakken. De voortgang van de leerlingen wordt regelmatig getoetst. Aan het eind van het voortgezet onderwijs leggen de leerlingen een staatsexamen af. Het examen valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het BS.

Voortgezet beroepsonderwijs, vanaf 16/17 jaar

Toelatingscriteria voor het driejarig voortgezet beroepsonderwijs worden vastgesteld door het Ministerie van Onderwijs. Deze omvatten o.a. eerdere studieresultaten in primair of secundair onderwijs (gemiddelde alle vakken en resultaten in relevante vakken), werkervaring en/of toelatingstoetsen. Het curriculum bestaat uit het nationale kerncurriculum, het lokale curriculum en het persoonlijke studieplan van de leerling. Het nationale kerncurriculum wordt, voor elk beroepenveld, opgesteld door het Nationale Bestuur voor Onderwijs in samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties en studentenbonden. Ook het lokale curriculum komt tot stand via tripartiet overleg. Er zijn in totaal 53 kwalificaties en 119 studieprogramma's. Voor het behalen van een kwalificatie worden kennis en kunde geëvalueerd door de eigen docenten (en waar relevant door derden zoals de werkgever). De criteria zijn opgenomen in het nationale curriculum.