



Rijksoverheid

## **Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

#Hoedan

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum 20 april 2020  
Status Definitief

## Colofon

Titel Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen

Bijlage(n) 9

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**  
BMH-secretariaat  
BMH@minfin.nl

## Inhoud

### Woord vooraf 4

### Samenvatting en varianten 5

- 1 Inleiding: het belang van goed onderwijs met kansen voor iedereen 19**
    - 1.1 Aanleiding: kwaliteit van en gelijke kansen in het onderwijs staan onder druk 19
    - 1.2 Opdracht: brede resultaten van onderwijs en optimaal benutten van talent 20
    - 1.3 Afbakening en insteek: uitgaan van 'het kind in de klas' 20
    - 1.4 Aansluiting andere brede maatschappelijke heroverwegingen 21
    - 1.5 Dwarsdoorsnijdende thema's 21
    - 1.6 Leeswijzer 21
  
  - 2 Kwaliteit van het onderwijs en kansen voor ieder kind onder druk 22**
    - 2.1 Een analysekader voor kwaliteit en leeransen 22
    - 2.2 Dalende internationale prestaties en verschillen tussen groepen leerlingen 22
    - 2.3 Personeel onder druk door tekorten en werkdruk 27
    - 2.4 Verandervermogen onderwijsorganisaties beperkt 33
    - 2.5 Stelselkenmerken: autonomie, diversiteit en vroege selectie 34
    - 2.6 Publiek gefinancierd onderwijs, wel verschuivingen in uitgaven 37
    - 2.7 Onderwijs wekt hoge verwachtingen door potentieel hoge opbrengsten 39
    - 2.8 Conclusie: het funderend onderwijs staat onder flinke druk 41
    - 2.9 Aangrijpingspunten voor beleid 43
  
  - 3 Intermezzo: samen onderwijsbeleid maken en implementeren #hoedan 45**
    - 3.1 Veranderingen krijgen maar beperkt vorm in het onderwijs 45
    - 3.2 Vrijheid van onderwijs en autonomie zijn niet hetzelfde 45
    - 3.3 Sturingsoverload en beleidsresistentie 47
    - 3.4 De school in de samenleving: maatschappelijke opgave van het onderwijs 48
    - 3.5 Het fundament op orde 49
  
  - 4 Beleidsvarianten kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen 51**
    - 4.1 Steviger sturen op een beperkter aantal onderwerpen 51
    - 4.2 Een stevig fundament 51
    - 4.3 Thema 1: Werken aan professionele organisaties in het onderwijs 57
    - 4.4 Thema 2: Ieder kind een goede startpositie in het onderwijs 59
    - 4.5 Thema 3: Ieder kind en iedere jongere kan zich onbelemmerd ontwikkelen 62
    - 4.6 Bezuinigingsvariant 66
- Bijlage 1 Taakopdracht 68  
Bijlage 2 Samenstelling werkgroep 70  
Bijlage 3 Literatuurlijst 71  
Bijlage 4 Lijst met afkortingen 78  
Bijlage 5 Hoe om is gegaan met de vijf dwarsdoorsnijdende thema's 79  
Bijlage 6 Geraadpleegde experts 81  
Bijlage 7 Het stelsel van funderend onderwijs (+vve) 83  
Bijlage 8 Vroeg beginnen 95  
Bijlage 9 Overzicht maatregelen 102

## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport *Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen* van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Daarnaast zijn ook de moties Wiersma/Bruins en Van Weyenberg/Wiersma over respectievelijk arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktbeleid betrokken.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn alle thema's meegenomen. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in bijlage 5 van het rapport.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bijvoorbeeld een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

## Samenvatting en varianten

**Iedere dag gaan in Nederland 2,5 miljoen kinderen naar school. Tienduizenden leraren zijn dagelijks aan het werk om Shirley, Lucas, Zayn, Sophia en alle andere kinderen voor te bereiden op de rest van hun leven. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat Shirley en ieder ander kind gezien worden? Hoe zorgen we dat Lucas de leeransen krijgt die bij hem passen? Wat maakt dat de school van Zayn goede onderwijskwaliteit heeft en de school van Sophia met leerlingen met eenzelfde achtergrond niet? De samenleving vraagt onderwijs van hoge kwaliteit dat ervoor zorgt dat alle kinderen voldoende leeransen krijgen, maar we zien dat dit onder druk staat.**

De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen sinds 2003. De resultaten wijzen er sterk op dat niet alle talenten optimaal benut worden en leerlingen gedurende hun schoolloopbaan tegen drempels aan blijven lopen. Het aandeel leerlingen dat op vijftienjarige leeftijd onvoldoende kan lezen om aan de samenleving deel te nemen neemt toe. Het risico bestaat dat kinderen uiteindelijk van school af gaan met een diploma dat onder hun potentiële capaciteit ligt. Vooral laatbloeiers, leerlingen die anders leren en leerlingen met een lage sociaal-economische status worden hiermee geconfronteerd.

Funderend onderwijs is in meer dan één betekenis van het woord funderend. Het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) zijn niet alleen funderend om kinderen door te laten leren in het vervolgonderwijs. Maar ook zodat ze zich kunnen ontwikkelen als individu binnen de maatschappij, waarbij ze kennis maken met tradities en andere culturen. Daarnaast is het funderend voor ons individueel en collectief welzijn en onze welvaart. Funderend voor cohesie in de samenleving. Funderend ten slotte ook omdat het een diepte-investering is in jonge mensen, die zich op lange(re) termijn terugverdient.

De werkgroep is van oordeel dat de overheid haar kerntaak op het gebied van onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leeransen aan alle kinderen – de afgelopen tijd niet duidelijk heeft ingevuld. Om ervoor te zorgen dat kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen ook in de toekomst voor alle kinderen beschikbaar en bereikbaar is, moet de overheid steviger sturen op hoofdlijnen. De werkgroep ziet daarvoor drie belangrijke aangrijpingspunten.

*Eerste aangrijpingspunt* zijn de organisaties van het funderend onderwijs zelf. Deze organisaties moeten in staat zijn hun taak goed te kunnen verrichten. Hier horen duidelijke doelen, taken en rollen bij. Deze liggen soms op het niveau van het stelsel, soms op het niveau van de school of het schoolbestuur en soms ook regionaal. Omdat mensen de organisatie maken, vraagt dat vooral investeringen in de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbesturen, ondersteund door beter gebruik van kennis uit de praktijk en wetenschap, alsmede een nog zichtbaarder Inspectie van het onderwijs (inspectie).

Een goede leraar kan ervoor zorgen dat een kind een heel onderwijsniveau hoger scoort. Goed onderwijs vereist dan ook voldoende goed opgeleide en professionele leraren die in staat zijn om in te spelen op de verschillende behoeftes van de leerlingen voor wie zij verantwoordelijk zijn. Dat kan alleen in een school waar de

leraar ruimte, ondersteuning en waardering krijgt en uitgedaagd wordt het beste uit zichzelf te halen. Het lerarentekort en de toch al hoge werkdruk in het onderwijs leggen hier grote druk op. De werkgroep constateert dat een gezamenlijke visie op het leraarschap met een focus op doorgroeimogelijkheden en carrièreperspectief ontbreekt.

Schoolleiders en bestuurders slagen er onvoldoende in een uitdagende en ondersteunende omgeving te bieden waar leraren zich kunnen richten op wat kinderen nodig hebben. Voor schoolleiders ontbreekt het aan heldere eisen en aan voldoende ondersteuning, terwijl steeds duidelijker wordt hoe bepalend het onderwijskundig leiderschap is voor de kwaliteit van een school. Schoolbesturen staan meer op afstand, maar zijn wel verantwoordelijk voor deze kwaliteit. Slechts één op de zes schoolbesturen stuurt op verdere kwaliteitsverbetering, als de minimumnorm is bereikt waar de inspectie haar oordeel voldoende op baseert.

Daarnaast maken scholen onvoldoende gebruik van kennis van 'wat werkt', zowel uit de praktijk als uit de wetenschap. Zij werken weliswaar aan vernieuwing, maar onderzoeken het effect te weinig. Daarnaast komt de samenwerking tussen scholen en schoolbesturen onderling, maar ook tussen scholen en andere partijen niet in alle gevallen vanzelfsprekend tot stand. Terwijl samenwerking steeds vaker noodzakelijk is om invulling te geven aan maatschappelijke opgaves, zoals leerlingendaling, lerarentekort en gelijke leerkanen.

*Tweede aangrijpingspunt* is de start van de schoolcarrière van elk kind. Onderzoek laat zien dat eerder beginnen loont, om te voorkomen dat kinderen al bij de start een achterstand oplopen die zij later niet meer goed kunnen maken. Zeker voor kinderen met een minder gunstige uitgangspositie is dit onontbeerlijk. De analyse van dit rapport laat zien dat verschillen vroeg ontstaan. Het gezin, de straat, de wijk en de omgeving waarin een kind opgroeit, maken uit voor later succes.

*Derde aangrijpingspunt* is de schoolcarrière van begin tot einde. Ieder kind heeft gedurende de hele schoolcarrière recht op gelijke leerkanen om talent maximaal te ontplooiën, in een tempo dat bij hem of haar past. Overgangen binnen en tussen onderwijs, kinderopvang en zorg moeten daarvoor geen belemmeringen opleveren. Een belangrijk onderdeel daarvan is de huidige vroege selectie in het Nederlandse onderwijsstelsel. Deze moet geen nadelige effecten op gelijke leerkanen hebben.

Deze voorstellen zijn (helaas) niet nieuw: veel commissies en raden hebben eerder soortgelijke aanbevelingen gedaan, zoals de commissie-Dijsselbloem en de Onderwijsraad. Die aanbevelingen zijn tot dusverre onvoldoende in daden omgezet. De werkgroep heeft zich daarom ook gebogen over de vraag, waarom veranderingen die evident en noodzakelijk lijken, toch moeizaam tot stand komen (#hoedan).

Ook bij het beantwoorden van die vraag bieden oudere rapporten houvast. Om het stelsel van autonomie goed te laten werken, is het nodig dat duidelijke keuzes en heldere sturing van de overheid uitgaan. De werkgroep constateert dat het Rijk stelselverantwoordelijk is, maar nu alleen hard stuurt via de wettelijke deugdelijkheidseisen en via het verstrekken van subsidies. De overige opdrachten aan het onderwijs zijn nu vaak niet wettelijk afdwingbaar. Van schoolbesturen en scholen wordt wel verwacht dat zij op vele verschillende terreinen maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, maar deze zijn niet helder geformuleerd en de doelen die nagestreefd worden zijn niet duidelijk. Daarbij komt dat het door het Rijk veronderstelde bestuurlijk vermogen ontbreekt. Deze combinatie leidt tot de neiging

vanuit het Rijk om op detailniveau doelen te stellen, die ook nog voortdurend veranderen. Dit zorgt voor sturingsoverload en daarmee tot beleidsresistentie.

De belangrijkste conclusie van de werkgroep is dan ook, dat het fundament op dit moment niet op orde is. Daardoor is het vermogen om verandering en verbetering te bewerkstelligen per definitie beperkt. Om hier verandering in aan te brengen, is het nodig het onderwijs duidelijke kaders en doelen te geven, maar ook de bestuurlijke en financiële ruimte om eerst dat fundament op orde te brengen.

### Beleidsvarianten

De analyse van de werkgroep resulteert in verschillende beleidsvarianten. Er is een variant, die noodzakelijk is om het fundament in het onderwijs op orde te brengen. Wanneer het fundament op orde is gebracht, zijn er nog zes varianten binnen een drietal thema's gerelateerd aan de bovengenoemde aangrijpingspunten: professionele organisaties, een goede startpositie en een onbelemmerde schoolcarrière (zie figuur 1). Ten slotte zijn ook een budgetneutrale variant en een bezuinigingsvariant opgenomen.



Figuur 1: Overzicht varianten (bedragen zijn de structurele investeringen en besparingen, +=saldoverschlechterend)

### Naar een stevig fundament

Om te zorgen dat ieder kind het beste onderwijs kan krijgen en daarbij de kansen krijgt om zijn talenten te ontwikkelen, moet er gewerkt worden aan een stevig fundament. De overheid stuurt duidelijker op een beperkt aantal opdrachten voor het onderwijs. Ook maakt zij duidelijk wat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan moeten leren. Daar horen ook afspraken bij over geletterdheid en gecijferdheid.<sup>1</sup> Leerlingen kunnen zonder voorwaarden doorstromen naar een hoger niveau. Bij deze maatregelen is het belangrijk dat er goede leraren, schoolleiders en

<sup>1</sup> Voor zover dat voor leerlingen is weggelegd, vanuit het besef dat er ook kinderen en jongeren aan het onderwijs deelnemen met (zeer) lage cognitieve vermogens.

schoolbestuurders zijn. Ook de taak van de inspectie wordt verstevigd en de rol van kennis bij de totstandkoming van innovaties wordt vergroot.

Werken aan het fundament is mogelijk door verschuivingen binnen het budget, waarbij wel tijdelijke investeringen noodzakelijk zijn om de transitie te kunnen maken (budgetneutrale variant). Met deze variant worden er stappen gezet om het fundament op orde te brengen.

Om het fundament daadwerkelijk op orde te brengen is meer nodig. Zo is het onder meer nodig verdergaand te investeren in het carrière- en doorgroeiperspectief van leraren in het po om gelijke beloning voor gelijk werk te realiseren. De werkgroep verwacht dat het op orde brengen van het fundament de kwaliteit van het onderwijs verder verhoogt. Leerlingen krijgen tevens meer kansen en lopen in hun schoolcarrière minder tegen schotten in het stelsel aan.

#### Aanvullende varianten

Wanneer het fundament op orde is gebracht, kan hierop worden verder gebouwd. Dit kan op drie thema's die aansluiten bij de hiervoor genoemde aangrijpingspunten. Binnen ieder thema onderscheidt de werkgroep twee varianten. Iedere variant staat voor verschillende keuzes die binnen dat thema gemaakt kunnen worden.

Om professionele organisaties verder te versterken, kan de overheid inzetten op positieve prikkels die scholen en besturen aanzetten de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (variant 1A). Deze variant omvat meer prikkels om betere kwaliteit te leveren, zowel vanuit het toezicht, als door meer transparantie en door betere leermiddelen. De andere keuze binnen dit thema is om in te zetten op meer sturing door de overheid op de onderwijsorganisaties (variant 1B). Leraren komen in deze variant beter voorbereid aan de start en zullen minder snel uitvallen. Dit zal ook een positief effect hebben op het verminderen van het lerarentekort. Datzelfde geldt voor de schoolleider.

Om in te zetten op een goede startpositie voor ieder kind zijn er ook twee keuzes mogelijk. Enerzijds kan er worden ingezet op maatregelen om de risico's op achterstanden bij specifieke doelgroepen te verminderen (variant 2A). Zo worden deze kinderen beter ondersteund aan de start van hun schoolcarrière. Een andere keuze is om in te zetten op het samen ontwikkelen van alle peuters (variant 2B). In een integrale voorziening kunnen alle peuters ongeacht hun achtergrond naar een voorziening waar zij worden ondersteund in hun ontwikkeling.

Ten slotte onderscheidt de werkgroep ook twee varianten rond de onbelemmerde schoolcarrière. Hierbij is het mogelijk om te kiezen voor het verzachten van verschillende overgangen en schotten waar een leerling in zijn schoolcarrière tegen aan kan lopen (variant 3A). Door verbeteringen binnen het stelsel kunnen nadelige effecten van vroege selectie worden verminderd. Ook is een keuze mogelijk voor een herziening van het hele stelsel (variant 3B). Hierin wordt ook de kinderopvang betrokken. Tevens wordt gekozen voor daadwerkelijk uitstel van selectie tot de leeftijd van veertien jaar. Daarbij wordt er wel op een flexibele manier verschil gemaakt tussen leerlingen om alle talenten goed tot hun recht te laten komen. Een dergelijke wijziging vereist wel een langdurig politiek *commitment* en duidelijke doelen.



Alle varianten vragen heldere keuzes en een langjarige betrokkenheid en inzet van de rijksoverheid. Van het onderwijsveld en alle mensen die daarin werkzaam zijn vraagt het professionaliteit, samenwerking en verantwoording.

Hierna is een nadere uitwerking van de varianten en de budgettaire consequenties opgenomen.

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen** *Budgetneutrale variant: Werken aan het fundament*

### **Omschrijving**

Werken aan het fundament van het onderwijsstelsel is mogelijk zonder structurele investeringen, maar wel met flinke transitiekosten. Er wordt een heldere, in de wet verankerde, maatschappelijke opdracht voor scholen geformuleerd wordt. In deze opdracht wordt onder andere opgenomen dat scholen ervoor moeten zorgen dat leerlingen geletterd en gecijferd van school komen, gelijke kansen krijgen op een passend aanbod, dat leerlingen bijdragen aan de sociale samenhang en samenleving.<sup>2</sup> Het curriculum wordt opnieuw vormgegeven, zodat het past bij de eisen die de maatschappij stelt, zonder overladen te zijn. Leerlingen kunnen zonder voorwaarden doorstromen naar een hoger onderwijsniveau. In de beoordeling houdt de inspectie rekening met de mate waarin scholen en schoolbesturen kinderen kansen geven.

De bevoegdhedenstructuur wordt conform het advies van de Onderwijsraad<sup>3</sup>, ingrijpend gewijzigd, zodat er meer doorgroeiperspectief voor leraren po en vo ontstaat. En er wordt in beperkte mate geïnvesteerd in het carrière- en doorgroeiperspectief van leraren in het po. Daarnaast wordt de wettelijke onderwijstijd verminderd en krijgen leraren in ruil daarvoor meer ruimte voor lesvoorbereiding en onderwijsontwikkeling (ontwikkeltijd). Daarbij wordt gestimuleerd dat leraren zich in een professionele beroepsorganisatie verenigen om zo ook een stem te hebben in het onderwijsbeleid. Schoolleiders in het po worden passend beloond en er worden wettelijke eisen gesteld aan bestuurders en schoolleiders.

Er wordt ingezet op beter gebruik van de kennis die er is over effectief onderwijs door het inrichten van een Kennisinstituut. Dit Kennisinstituut brengt de kennis over wat wel en niet werkt in het onderwijs bij elkaar en vertaalt die naar praktisch bruikbare handreikingen. De doelmatigheid in het onderwijs wordt vergroot door onder meer invoering van een dunbevolktheidstoelage. Daarnaast worden de gratis schoolboeken afgeschaft.

### **Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn gematigd positief voor de kwaliteit. Het is voor scholen duidelijker wat van hen wordt verwacht en er wordt een impuls gegeven aan de kwaliteit van de leraren en het onderwijskundig leiderschap van schoolleiders. Er is echter maar beperkt ruimte om te investeren in de kwaliteit van leraren.
- Tevens zijn de effecten positief voor de kansen voor iedereen, doordat het opbrengstenmodel van de inspectie meer rekening houdt met de leerlingpopulatie en de inspanningen van de school om kinderen kansen te geven. Ook het formuleren van de maatschappelijke opdracht en het daarin expliciet benoemen van een opdracht voor gelijke leeransen kan daaraan bijdragen.
- Daarnaast leiden enkele maatregelen tot doelmatigheidswinst.

### **Uitvoering**

- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.
- Er zijn transitiekosten verbonden vooral aan het opnieuw vormgeven van het curriculum.
- In het Kennisinstituut kunnen (delen) van taken van andere organisaties worden gebundeld.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2029
Budgetneutrale variant	0	176	328	508	504	0

<sup>2</sup> Voor zover dat voor leerlingen is weggelegd, vanuit het besef dat er ook kinderen en jongeren aan het onderwijs deelnemen met (zeer) lage cognitieve vermogens.

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2018a).

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

### *Variant Fundament op orde*

#### **Omschrijving**

Om tot een goed functionerend onderwijsstelsel te komen is het noodzakelijk dat het fundament daadwerkelijk op orde wordt gebracht. Er wordt een heldere in de wet verankerde maatschappelijke opdracht voor scholen geformuleerd. In deze opdracht wordt onder andere opgenomen dat scholen ervoor moeten zorgen dat leerlingen geletterd en gecijferd van school komen, gelijke kansen krijgen op een passend aanbod, dat ze bijdragen aan de sociale samenhang en samenleving.<sup>4</sup> Het curriculum wordt opnieuw vormgegeven, zodat het past bij de eisen die de maatschappij stelt, zonder overladen te zijn. Leerlingen kunnen zonder voorwaarden doorstromen naar een hoger onderwijsniveau. In de beoordeling houdt de inspectie rekening met de mate waarin scholen en schoolbesturen kinderen kansen geven. De bevoegdheidsstructuur wordt conform het advies van de Onderwijsraad<sup>5</sup>, ingrijpend gewijzigd, zodat er een doorgroeiperspectief voor leraren po en vo ontstaat. Anders dan in de budgetneutrale variant wordt er verdergaand geïnvesteerd in het carrière- en doorgroeiperspectief van leraren in het po. Daarnaast wordt de wettelijke onderwijstijd verminderd en krijgen leraren in ruil daarvoor meer ruimte voor lesvoorbereiding en onderwijsontwikkeling (ontwikkeltijd). Daarbij wordt gestimuleerd dat leraren zich in een professionele beroepsorganisatie verenigen om zo ook echt een stem te hebben in het onderwijsbeleid. Schoolleiders in het po worden passend beloond en er worden wettelijke eisen gesteld aan bestuurders en schoolleiders.

Er wordt ingezet op beter gebruik van de kennis die er is over effectief onderwijs door het inrichten van een Kennisinstituut. Dit Kennisinstituut brengt de kennis over wat wel en niet werkt in het onderwijs bij elkaar en vertaalt dit naar praktisch bruikbare handreikingen. Tevens krijgt het Kennisinstituut in deze variant anders dan in de budgetneutrale variant de taak de leermiddelen te beoordelen op kwaliteit en wetenschappelijke onderbouwing. De doelmatigheid in het onderwijs wordt vergroot door onder meer invoering van een dunbevolktheidstoelag.

#### **Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn net als in de budgetneutrale variant positief voor de kwaliteit en gelijke leeransen voor ieder kind. De effecten krijgen een extra impuls, doordat er meer geïnvesteerd wordt in de aantrekkelijkheid en het doorgroeiperspectief van het beroep van leraar in het po. Dit is belangrijk, omdat leraren cruciaal zijn als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs.
- Door de gratis schoolboeken – anders dan in de budgetneutrale variant – niet af te schaffen, houden schoolbesturen meer onderhandelingsruimte met uitgeverij over de prijs en kwaliteit van leermiddelen.

#### **Uitvoering**

- De verwachting is dat de maatregelen in deze variant noodzakelijk zijn, zodat de maatregelen in de aanvullende varianten beter zullen beklippen.
- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.
- Er zijn transitiekosten verbonden vooral aan het opnieuw vormgeven van het curriculum, doordat lesmethodes en examens moeten worden vernieuwd.
- In het Kennisinstituut kunnen (delen) van taken van andere organisaties worden gebundeld.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2029
Fundament op orde	0	165	308	1.181	1.176	653

<sup>4</sup> Voor zover dat voor leerlingen is weggelegd, vanuit het besef dat er ook kinderen en jongeren aan het onderwijs deelnemen met (zeer) lage cognitieve vermogens

<sup>5</sup> Onderwijsraad (2018a).

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

### **Variant 1A Inzet op kwaliteitsverbetering belonen**

#### **Omschrijving**

Doel van deze variant is prikkels zo vorm te geven dat er een constante impuls is voor kwaliteitsverbetering in tegenstelling tot het huidige stelsel waarin minimale normen worden gehandhaafd.

Dit betekent dat de inspectie, aanvullend op de maatregelen uit de variant Fundament op orde, scholen ook boven de basiskwaliteit beoordeelt. Om dit betekenisvol vorm te geven, voert de inspectie jaarlijks op basis van een aselechte steekproef een diepgaand kwaliteitsonderzoek uit bij 12,5% van de scholen. Ook wordt een goed functionerende leermiddelenmarkt gestimuleerd. Daarnaast worden scholen en schoolbesturen verplicht veel transparanter te zijn over zowel de verdeling van middelen als over de kwaliteit die zij leveren. Dit helpt ouders en leerlingen ook in het maken van goede keuzes tussen scholen.

Vanuit de overheid wordt een deel van de lumpsum gebruikt voor het maken van meerjarige kwaliteitsafspraken op bepaalde thema's. Daarbij is het belangrijk dat de overheid aansluit bij de maatschappelijke opdracht uit de variant Fundament op orde.

#### **Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn vooral positief voor de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn meer prikkels om betere kwaliteit te leveren, zowel vanuit het toezicht, als door meer transparantie en door betere leermiddelen. Ook wordt de sturing van de overheid minder gebaseerd op incidentele keuzes. Dit geeft duidelijkheid voor het onderwijsveld en vermindert de versnippering.
- Doordat scholen meer worden geprikkeld tot kwaliteitsverbetering, is deze variant tevens voordelig voor de gelijke leeransen van ieder kind.

#### **Uitvoering**

- Om te zorgen dat ieder kind het beste onderwijs kan krijgen en daarbij de kansen krijgt om zijn talenten te ontwikkelen, moet er eerst gewerkt worden aan de maatregelen uit de variant Fundament op orde.
- De maatregelen in deze variant komen in beeld wanneer het politieke oordeel is dat er meer prikkels dan in de variant Fundament op orde beschreven nodig zijn om scholen (en besturen) te belonen voor het leveren van goede kwaliteit.
- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 1A: Inzetten op kwaliteitsverbetering	0	10	13	15	18	18

**Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen****Variant 1B Meer sturing van de overheid bij het versterken van de onderwijsorganisaties****Omschrijving**

In deze variant neemt de overheid steviger de regie op het opleiden en professionaliseren van leraren. Wat betreft de initiële opleidingen komt er minder vrijheid voor lerarenopleidingen om invulling te geven aan het curriculum. De overheid stuurt hier in sterkere mate op. Daarbij wordt ook de beweging beter geborgd, die nu op steeds meer plaatsen wordt gemaakt, richting het opleiden van leraren samen met scholen in de regio ('samen opleiden').

Om te voorkomen dat startende leraren en zij-instromers het beroep snel weer verlaten, wordt het verplicht dat zij gedurende de eerste drie jaar (bijvoorbeeld vanuit de lerarenopleidingen) intensief worden begeleid. Daarnaast wordt er een permanent leerrecht ingevoerd, waardoor leraren eens in de twee jaar weer teruggaan naar de opleiding, om zich zowel individueel als in teamverband bij te scholen in de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied. Om dit te realiseren, wordt de huidige lerarenbeurs afgeschaft. Bij deze maatregelen kan mogelijk de professionele beroepsorganisatie van leraren uit de variant Fundament op orde een bijdrage leveren.

Daarnaast worden scholen meer ondersteund bij het vormgeven van vernieuwingen in hun onderwijs. Het in de variant Fundament op orde benoemde Kennisinstituut krijgt ook een taak in het ondersteunen van scholen bij de daadwerkelijke implementatie van vernieuwingen.

Er wordt ingezet op meer regionale samenwerking. Onderzocht moet worden hoe deze samenwerking het beste kan worden vormgegeven en wie doorzettingsmacht krijgt als de samenwerking onvoldoende tot stand komt. Een oplossing kan zijn om aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsconstructen, zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs.

**Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn vooral positief voor de kwaliteit van het onderwijs. Leraren komen beter voorbereid aan de start en zullen minder snel uitvallen. Dit zal ook op een positief effect hebben op het verminderen van het lerarentekort. Datzelfde geldt voor de schoolleider.
- De verwachting is dat wanneer scholen en besturen regionaal gaan samenwerken de leerkansen voor ieder kind optimaal benut worden en de kwaliteit van het onderwijs wordt verbeterd.

**Uitvoering**

- Om te zorgen dat ieder kind het beste onderwijs kan krijgen en daarbij de kansen krijgt om zijn talenten te ontwikkelen, moet er eerst gewerkt worden aan de maatregelen uit de variant Fundament op orde.
- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverschlechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2030
Variant 1B: Meer sturing van de overheid	0	139	189	352	353	327

**Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen****Variant 2A Een gerichte goede start****Omschrijving**

Deze variant zet in op een goede startpositie voor ieder kind in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt immers dat vroeg opgelopen achterstanden in de rest van de schoolcarrière niet of nauwelijks meer worden ingelopen. In deze variant wordt ingezet op specifieke doelgroepen. Door een specifieke inzet op kinderen die risico lopen op achterstanden wordt ervoor gezorgd dat zij voldoende worden gestimuleerd om een goede start te maken in het onderwijs.

Het voorschoolse aanbod voor peuters met een risico op een achterstand (de 'doelgroepeuters') wordt versterkt. Hiervoor wordt de startleeftijd met een half jaar vervroegd naar twee jaar. Tegelijkertijd wordt ook het toezicht op de proceskwaliteit versterkt. Uit onderzoek blijkt immers dat programma's van voldoende kwaliteit essentieel zijn voor het verminderen van achterstanden. Beter toezicht is een belangrijk middel om de daadwerkelijke kwaliteit van het aanbod te verbeteren (in plaats van alleen de randvoorwaarden zoals groepsgrootte, beroepskracht-kind-ratio en opleidingsniveau). Maar ook integraal toezicht is belangrijk op de gemeentelijke taken op het gebied van vve, toezicht en handhaving kinderopvang, en onderwijsachterstandenbeleid.

**Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn vooral positief voor gelijke leerkansen van kinderen. Kinderen die het risico lopen op achterstand worden beter ondersteund aan de start van hun schoolcarrière.

**Uitvoering**

- De variant Fundament op orde is voorwaardelijk voor de maatregelen in deze variant.
- Voor een optimaal effect kan ervoor worden gekozen gedurende de hele schoolcarrière te investeren in de gelijke leerkansen van kinderen met een zwakke sociaal-economische achtergrond (zie varianten 3A en 3B). Zij lopen immers risico op een achterstand door de omgeving waarin zij geboren worden. Deze omgeving dragen zij gedurende hun hele jeugd met zich mee.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverschlechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 2A: Een gerichte goede start	0	0	143	143	143	143

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

### **Variant 2B Samen ontwikkelen van alle peuters**

#### **Omschrijving**

Het bereik onder peuters is al behoorlijk hoog, maar kan mogelijk verder worden verhoogd. Daarom wordt in deze variant ingezet op een universele voorziening voor peuters. De toegankelijkheid van deze voorziening wordt voor alle peuters gelijk, ongeacht of zij wel of niet tot een specifieke doelgroep behoren. Alle peuters vanaf twee jaar kunnen evenveel uren per week naar deze voorziening. Werkende ouders kunnen daarnaast meer uren afnemen. De voorziening is gericht op de ontwikkeling van kinderen.

Voor de inrichting van een universele voorziening moeten meerdere keuzen gemaakt worden. Bijvoorbeeld op het gebied van de kwaliteitseisen, het aantal uren, de wijze van financiering en de aansluiting met een extra aanbod voor werkende ouders. Naast de beleidsdoelen arbeidsparticipatie en ontwikkelkansen voor kinderen kan het bevorderen van de maatschappelijke samenhang tussen verschillende groepen een bijkomend politiek doel zijn. Om deze doelstelling goed tot zijn recht te laten komen, moet de voorziening goed aansluiten bij de behoeften van werkende ouders en zodanig aantrekkelijk worden gemaakt dat alle ouders het hun kind gunnen om hier gebruik van te maken. Ook zal in de vormgeving van de voorziening goed gekeken moeten worden naar een goede aansluiting op de basisschool.

#### **Effecten**

- De verwachte effecten van deze variant zijn vooral positief op het gebied van gelijke leerkansen voor kinderen. Alle kinderen wordt ongeacht hun achtergrond de mogelijkheid geboden zich vanaf tweejarige leeftijd optimaal te kunnen ontwikkelen. Dat heeft positief effect voor alle kinderen.
- Daarbij is wel de vraag of alle doelgroepeuters gebruik zullen maken van een voorziening.
- Deze maatregel kan bijdragen aan economische groei. Uit onderzoek blijkt dat extra jaren onderwijs positieve invloed hierop hebben.
- Een nadelig effect van deze variant is dat dit een ondoelmatige oplossing is voor het bereiken van alle doelgroepeuters.

#### **Uitvoering**

- De variant Fundament op orde is voorwaardelijk voor de maatregelen in deze variant.
- De maatregel vereist herschikking van het huidige aanbod. Daarom zal een geruime overgangperiode noodzakelijk zijn om dit te bewerkstelligen.
- De vormgeving van deze variant heeft grote invloed op de praktische uitwerking voor ouders, kinderen en uitvoering.
- Er is alleen een raming gemaakt van de structurele investering. Ingroeipaden zijn niet opgenomen. Volledige invoering van deze variant zal tenminste tien á twintig jaar duren.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 2B: Samen ontwikkelen van alle peuters						1.365

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

### *Variant 3A Drempels wegnemen voor onbelemmerde ontwikkeling*

#### **Omschrijving**

---

Deze variant streeft naar het verzachten van nadelige neveneffecten van vroege selectie. Daarvoor worden de overgangen tussen onderwijssectoren en stelsels makkelijker gemaakt en wordt voor kinderen die daar baat bij hebben latere niveaubepaling mogelijk. Tegelijkertijd vereist het geven van gelijke leerkansen dat er gericht verschil wordt gemaakt binnen het onderwijs. Dat geldt voor kinderen met achterstanden, maar ook voor hoogbegaafde kinderen. Vanaf de start van de basisschool tot het einde van het voorgezet onderwijs geldt dat er verschil moet worden gemaakt.

Leraren op scholen met veel kinderen met kans op onderwijsachterstanden worden beter beloond. De achterstandsmiddelen in het po en vo worden verhoogd. Daarnaast worden scholen en schoolbesturen verplicht zich ieder jaar te verantwoorden over de besteding van de achterstandsmiddelen. Er wordt ingezet op meer onderwijs voor kinderen met een risico op een achterstand door hen naschools aparte programma's aan te bieden.

Voor een eenduidig beeld over de ontwikkeling van een leerling maken alle leerlingen dezelfde eindtoets. Op het schooladvies komt minder druk te staan. Het aanbod van brede brugklassen wordt gestimuleerd. Daarnaast is er op veertienjarige leeftijd (einde onderbouw) een nieuw objectief toetsmoment, waarop wordt bezien of iedere leerling op het goede niveau zit of kan opstromen.

Om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte beter te kunnen bedienen en de taak van leerkrachten te verlichten, worden ook andere professionals, zoals onderwijsassistenten of remedial teachers, versterkt in de school ingezet. Ook wordt gericht ingezet om het onderwijs aan kinderen en jongeren die nu tussen de systemen van onderwijs en zorg in dreigen te vallen gemakkelijker te kunnen organiseren en financieren.

De financiering van nieuwkomersonderwijs wordt uitgebreid naar een grotere doelgroep en verlengd van twee jaar naar drie jaar.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen en leerlingen zoveel mogelijk gelijke leerkansen te bieden, komt de uitzondering op de vrijwillige ouderbijdrage te vervallen. Daarnaast wordt verduidelijkt dat in de communicatie van scholen over de vrijwillige ouderbijdrage gesproken moet worden.

#### **Effecten**

---

- De verwachte effecten van deze variant zijn positief op het gebied van kwaliteit en gelijke leerkansen. Er wordt gericht ingezet op beter onderwijs voor kinderen die daarbij gebaat zijn.
- Wanneer er wordt gekozen om een substantiëler deel van de lumpsum in te zetten voor bekostiging van onderwijsachterstanden zal dit leiden tot herverdeeffecten.

#### **Uitvoering**

---

- De variant Fundament op orde is voorwaardelijk voor de maatregelen in deze variant.
- Het gaat hier om een veelheid aan maatregelen die vraagt om een weloverwogen implementatie.
- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 3B: Drempels wegnemen	0	2.391	2.391	2.393	2.393	2.393



## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

### **Variant 3B Naar een nieuw stelsel nul tot veertien jaar**

#### **Omschrijving**

Er is een groei aan integrale voorzieningen waarbij kinderopvang en basisscholen nauw samenwerken en soms zelfs in één gebouw zitten of onder één bestuur vallen. Daarnaast is er een groei te zien aan samenwerkingen tussen po en vo in een poging om de overgang te versoepelen. Dat leidt tot steeds meer typen 'tussenscholen' (10-14, 8-15, 4-18). Er komt een integrale voorziening voor alle kinderen. De kinderen van nul tot vier jaar krijgen toegang tot gratis kinderopvang voor een nader te bepalen aantal uren per week bijvoorbeeld op de locatie van de basisschool. De basisschool biedt een gevarieerd en kosteloos aanbod aan voor alle kinderen van vier tot twaalf jaar van 8 uur tot 18 uur. Naast onderwijs biedt de school ook vrijetijdsbesteding, ontspanning, sport en cultuur.

Bij een integrale voorziening kan tevens de onderbouw van het vo worden betrokken. De definitieve keuze voor een onderwijsniveau voor alle kinderen kan zo worden uitgesteld. Dit betekent niet dat alle kinderen hetzelfde onderwijs krijgen. Het betekent dat het Nederlandse onderwijsstelsel voor de leeftijdsgroep twaalf tot veertien afstapt van 'tracking' (het indelen van leerlingen in zeven vaste onderwijsniveaus op twaalfjarige leeftijd) en toegaat naar 'streaming'. Op veertienjarige leeftijd stromen kinderen vervolgens door naar een van de huidige onderwijsniveaus.

Om te zorgen dat het voor scholen en schoolbesturen aantrekkelijk wordt een aanbod voor leerlingen met een extra onderwijsbehoefte te ontwikkelen, wordt er uitgegaan van populatiebesteding (leerlingen met achterstanden, onderwijsondersteuning, hoogbegaafdheid).

#### **Effecten**

- Een breed en gevarieerd aanbod kan voordelen hebben voor de gelijke leerkansen van leerlingen, mits de kwaliteit en de toegankelijkheid op orde zijn.<sup>6</sup>
- Naast effecten op kwaliteit en kansen voor alle kinderen heeft deze variant mogelijk voordelen voor de arbeidsparticipatie van ouders.
- De maatregel om de onderbouw van het vo te betrekken bij het basisonderwijs is positief voor gelijke leerkansen, doordat kinderen langer de tijd krijgen om hun talent te ontwikkelen in een flexibel ingerichte structuur.

#### **Uitvoering**

- De variant Fundament op orde is voorwaardelijk voor de maatregelen in deze variant.
- Deze variant heeft grote gevolgen voor de stelsels van onderwijs en kinderopvang. De invoering van deze variant zal gepaard gaan met een grote mate van tijdelijke onzekerheid en onduidelijkheid. Er zijn grote juridische en financiële consequenties en herverdeeffecten.
- De maatregel kan worden vormgegeven in één organisatie, of in nauwe samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.
- Er is alleen een raming gemaakt van de structurele investering. Ingroeipaden zijn niet opgenomen. Invoering van deze maatregel zal tenminste tien á twintig jaar duren en vraagt om een langjarig politiek *commitment*.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 3B: Naar een nieuw stelsel 0-14						5.408

6 Durlak, J., e.a. (2010). Lauer, P.A., e.a. (2006). Heath, R.D. e.a. (2018).

## **Thema 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen** *Bezuinigingsvariant*

### **Omschrijving**

De werkgroep heeft tevens als opdracht gekregen om een variant te formuleren waarin er met 20% wordt bezuinigd. Een dergelijke vermindering van de onderwijsbekostiging zal te kosten gaan van kwaliteit en gelijke leerkansen voor ieder kind. Er kan wel worden getracht om kwaliteit en kansen voor iedereen zo goed mogelijk overeind te houden.

Om dit te realiseren kan er gekozen worden voor een stevige vermindering van de onderwijstijd in het po en vo tot 800 uur per jaar. Dit lijkt mogelijk omdat ook in andere landen minder onderwijs wordt gegeven en de resultaten vergelijkbaar zijn. Bij het verminderen van de onderwijstijd moet wel het curriculum worden aangepast zodat het met minder onderwijstijd kan worden uitgevoerd. Daarnaast worden de lerarenbeurs, de gratis schoolboeken, het bezoek aan het Rijksmuseum en parlement, en godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs (GVO/HVO) afgeschaft. Er wordt gekozen voor doelmatiger onderwijs door afschaffen van de kleinescholentoeslag po en de gemiddelde schoolgrootte in het po. Ook wordt ingezet op afschaffing van de bovenwettelijke WW. Daarnaast bevat deze variant een efficiencykorting door gezamenlijke inkoop van naar schatting 5%.

Om te komen tot een bezuiniging van 20% van de grondslag wordt er ten slotte voor gekozen om een voor po en vo gelijke lumpsumkorting door te voeren. Dit zal alleen kunnen worden opgevangen door vergroting van de gemiddelde klassengrootte. In het po van gemiddeld 21 naar indicatief 27-28 leerlingen.

### **Effecten**

- Een dergelijke vermindering van de onderwijsbekostiging zal ten koste gaan van kwaliteit en de gelijke leerkansen voor ieder kind. Het is niet mogelijk om de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs op deze manier te vergroten. Er zullen daarom ook negatieve effecten op het lerarentekort zijn. Wel zijn er – door het verminderen van de onderwijstijd – ook minder leraren nodig.
- De vermindering van onderwijstijd kan gevolgen hebben voor gelijke leerkansen voor kinderen. In het po leidt tot hogere uitgaven van de KOT, omdat kinderen niet op school zitten, maar voor een deel naar de bso zullen gaan ter vervanging. Daarnaast kan het ook leiden tot maatschappelijke kosten, als ouders er voor kiezen minder te gaan werken.
- Door volledige afschaffing van de kleinescholentoeslag en de gemiddelde schoolgrootte in het po zal het onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden sterk afnemen en zal de trek van platteland naar de stad mogelijk nog verder toenemen. De druk op de steden wordt groter.

### **Uitvoering**

- Er is gekozen voor een lumpsumkorting in plaats van het afschaffen van gerichte regelingen voor bijvoorbeeld schakelklassen, om ervoor te zorgen dat de kinderen die de meeste kans op onderwijsachterstanden hebben ook in deze variant de minste schade oplopen.
- Verschillende maatregelen in deze variant vereisen een wetswijziging.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Bezuinigingsvariant	0	-4.010	-4.010	-4.010	-4.010	-4.010

# 1 Inleiding: het belang van goed onderwijs met kansen voor iedereen

## 1.1 **Aanleiding: kwaliteit van en gelijke kansen in het onderwijs staan onder druk**

Funderend onderwijs raakt iedereen. Het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) dragen bij aan de persoonlijke ontwikkeling van kinderen en jongeren en zorgen voor overdracht van maatschappelijke en culturele verworvenheden. Op school doen kinderen en jongeren kennis en vaardigheden op die ze later in de maatschappij nodig hebben. De manier waarop we ons onderwijs vormgeven, is bepalend voor de samenleving van morgen. Goed onderwijs dat alle leerlingen kansen biedt zich optimaal te ontwikkelen is niet alleen goed voor het individu. Leven in een land waarin mensen zich via onderwijs kunnen ontplooien en ontwikkelen, betekent een samenleving waarin mensen het goed hebben met elkaar. Tevens draagt het bij aan het verdienvermogen van Nederland.

Tijdens het schrijven van dit rapport vulden de kranten zich met berichten over het lerarentekort, de kelderende leesvaardigheid van Nederlandse jongeren en de afname van gelijke leeransen. Lerarentekort en ervaren werkdruk in het onderwijs eisen hun tol. Volgens sommigen is er sprake van een "stille onderwijscrisis"<sup>7</sup>, volgens anderen is deze crisis minder stil.<sup>8</sup> De prestaties van Nederlandse leerlingen op internationale vergelijkende toetsen nemen af en we worden ingehaald of zelfs voorbijgestreefd door andere landen. Dat geldt op alle niveaus, maar vooral voor leerlingen op de lagere onderwijsniveaus. De kosten van onbenut talent zien we veelal later pas. Uitkomsten daarvan zijn voor individu en maatschappij nadelig. Nederland laat hiermee potentieel liggen en daarmee ook toekomstige economische en maatschappelijke baten.

Er is sprake van maatschappelijk onbehagen rond onderwijs, zowel op individueel niveau als op het niveau van de samenleving als geheel. Ouders vragen zich vandaag de dag af: 'Gaat mijn kind het wel even goed of beter krijgen dan ik?' Tegelijkertijd hebben hoogopgeleide ouders vaak zulke hoge verwachtingen dat het publiek bekostigde onderwijs die niet altijd kan waarmaken. Zij zetten hun middelen in om buiten het onderwijs de kansen van hun kind te vergroten. Op het niveau van de samenleving zien we polarisatie en sociale scheidslijnen tussen groepen, die steeds lastiger overbrugbaar zijn.<sup>9</sup> Dat levert ongemak op: waarom is het voor de ene groep zoveel makkelijker om te slagen dan voor de andere groep? Vooral kinderen en jongeren met ouders met lage sociaal-economische status (SES) kunnen nadelige gevolgen ondervinden, wanneer het onderwijs niet is ingericht om alle talenten optimaal te benutten. Zij lopen nog meer dan anderen aan tegen barrières die het onderwijssysteem opwerpt, omdat er minder mogelijkheden in hun sociale omgeving zijn om daarvoor te compenseren. Het belang van een diploma voor succesvolle deelname aan de maatschappij is groter dan ooit tevoren.

Gezien al deze vraagstukken is het sterk de vraag of het Nederlandse onderwijs klaar is voor de toekomst. Dit rapport draagt beleidsvarianten aan die de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en de kansen voor alle kinderen kunnen vergroten.

7 <https://www.laks.nl/stille-onderwijscrisis-gaande-in-het-voortgezet-onderwijs>.

8 <https://www.bnr.nl/nieuws/binnenland/10391412/onderwijs-geen-garantie-meer>.

9 Onderwijsraad (2019b).

Om dat te kunnen doen, constateert de werkgroep dat er eerst een aantal fundamentele stappen nodig zijn.

## **1.2 Opdracht: brede resultaten van onderwijs en optimaal benutten van talent**

De kwaliteit van het onderwijs wordt in dit rapport gezien in termen van brede resultaten van het onderwijs. Het gaat dan om kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Bij kansen voor iedereen kijkt de werkgroep vooral naar gelijke leerkansen: in hoeverre werpt het stelsel onnodige belemmeringen op voor kinderen om hun talent optimaal te kunnen ontploien?<sup>10</sup>

De beleidsvariantenvarianten zijn vanuit de maatschappelijke opgave beredeneerd opgesteld. Als budgettaire grondslag voor de (besparings)varianten zijn in de taakopdracht de artikelen 1 Primair onderwijs, 3 Voortgezet onderwijs en 9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid van de begroting van het ministerie van OCW (grotendeels) opgenomen (zie voor de precieze uitwerking *Bijlage 1*).

Bij het uitwerken van de verschillende maatregelen binnen de varianten kijkt deze brede maatschappelijke heroverweging (hierna: heroverweging) ook naar de 'grijze gebieden': de plaatsen waar de grens tussen beleidsterreinen en daarmee budgetten diffuus is (bijvoorbeeld bij het bestrijden van achterstanden op vroege leeftijd en zorg in onderwijstijd). Ook andere partners, zoals kinderopvang, zorg en gemeente kunnen bijdragen leveren aan kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen. Bij de maatregelen zal, waar relevant, een indicatie worden gegeven van de effecten van die maatregelen op andere terreinen dan onderwijs (zoals productiviteit en zorggebruik).

Veel van de maatregelen die de werkgroep voorstelt, zijn niet nieuw. Al zeker tien jaar worden soortgelijke aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en kansen voor kinderen te vergroten: wees helder over de rollen en verantwoordelijkheden, investeer in het jonge kind, stel duidelijker doelen voor het onderwijs, investeer in de kwaliteit van leraren, versterk het lerend vermogen van de onderwijsorganisaties en verminder de neveneffecten van vroege selectie van leerlingen.<sup>11</sup> Toch is te constateren dat de nodige stappen niet zijn gezet. In sommige gevallen lijkt het onderwijs beleidsresistent.

Deze heroverweging besteedt daarom expliciet aandacht aan de acties die nodig zijn om beleidskeuzes effectief te implementeren. Hierbij sluit de heroverweging aan bij de analyse van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen (de commissie-Dijsselbloem) over hoe de overheid het beste kan sturen op de kwaliteitsverbetering in het onderwijs.<sup>12</sup> Daarbij is vooral belangrijk binnen welke randvoorwaarden dit moet plaatsvinden. De constatering is dat deze randvoorwaarden niet altijd op een goede manier worden vormgegeven.

## **1.3 Afbakening en insteek: uitgaan van 'het kind in de klas'**

Zoals aangegeven bij de opdrachtbeschrijving is het thema kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen een breed thema en heeft het raakvlakken met andere maatschappelijke thema's, zoals zorg, segregatie en armoede. Om hierin afbakening te vinden gaat de werkgroep uit van 'het kind in de klas'. Thema's en onderwerpen worden meegenomen wanneer zij raken aan wat het kind of de jongere in de klas tegenkomt. Zo heeft de werkgroep zich niet gebogen over

<sup>10</sup> Elffers, L. (2018).

<sup>11</sup> OESO (2016). Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Onderwijsraad (2014a).

<sup>12</sup> Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008).

segregatie in de samenleving in het algemeen, maar wel over de gevolgen daarvan in het onderwijs. Ook andere onderwerpen die in de huidige tijd 'mee de klas in' of de school in komen, zoals kinderopvang en zorg, worden in de context van het onderwijs meegenomen. Daarbij realiseert de werkgroep zich dat ouders een essentiële rol hebben bij ontwikkeling van kinderen, maar bleken maatregelen gericht op ouderbetrokkenheid niet goed te passen binnen de door de werkgroep geformuleerde varianten.

Het gaat steeds over het gehele funderend onderwijs: po (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), (voortgezet) speciaal onderwijs en vo. Wanneer alleen een specifieke onderwijssector wordt bedoeld, wordt dat in de tekst aangegeven.

Caribisch Nederland (CN) is niet opgenomen in de analyse van dit rapport. Kwaliteit en gelijke leeransen vragen ook daar om aandacht. Daarom is op basis van een QuickScan een apart overzicht opgenomen aan het einde van hoofdstuk 2. Eveneens is in bijlage 9 een indicatief fiche opgenomen.

#### **1.4 Aansluiting andere brede maatschappelijke heroverwegingen**

Deze brede maatschappelijke heroverweging (BMH) sluit in haar analyse aan op de BMH's "Talenten benutten op de arbeidsmarkt" (thema 5) en "Naar een inclusieve samenleving" (thema 6).

#### **1.5 Dwarsdoorsnijdende thema's**

In alle brede maatschappelijke heroverwegingen wordt naar een aantal dwarsdoorsnijdende thema's gekeken. Maatschappelijk onbehagen, brede zorgdeterminanten, digitalisering, productiviteit en de stabiliserende functie van de overheid. Elk van deze thema's is relevant voor dit rapport en komt op enigerlei wijze terug in de analyse. In bijlage 5 is per dwarsdoorsnijdend thema op hoofdlijnen aangegeven waar het terugkomt in het rapport.

Het bieden van kansen voor alle kinderen zal in ieder geval ook op andere levensterreinen zoals gezondheid, naar verwachting een positief effect hebben. Zo zijn bijvoorbeeld laaggeletterden vaker ziek en hebben ze vaker een ongezondere leefstijl, wat tot hoger zorggebruik kan leiden. Daarnaast draagt onderwijs in algemene zin ook bij aan economische productiviteit. Paragraaf 2.6 gaat hier nader op in.

#### **1.6 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de stand van zaken in het funderend onderwijs en analyseert deze in termen van kwaliteit en gelijke leeransen. De werkgroep signaleert in de conclusie van hoofdstuk 2 drie aangrijpingspunten voor beleid. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het vraagstuk hoe onderwijsbeleid wordt gemaakt en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens beleidsvarianten om het fundament op orde te brengen. Deze sluiten aan bij de drie in hoofdstuk 2 gesignaleerde aangrijpingspunten.

## 2 Kwaliteit van het onderwijs en kansen voor ieder kind onder druk

### 2.1 Een analysekader voor kwaliteit en leerkansen

Kwalitatief goed onderwijs is zowel van belang voor ieder individu als voor de maatschappij als geheel. Er is echter veel discussie over wat we dan precies moeten verstaan onder 'kwaliteit van onderwijs'.<sup>13</sup> Datzelfde geldt voor het begrip 'kansen voor iedereen'. Ruim tien jaar geleden constateerde de commissie-Dijsselbloem ook al gebrek aan eenduidigheid over hoe overheid en samenleving hier tegenaan kijken.<sup>14</sup> Deze eenduidigheid lijkt ook nu nog allerminst bereikt. Waar de één praat over de doelen van het onderwijs, heeft de ander het over de functies van onderwijs.<sup>15</sup> En de definities lijken iedere keer anders gebruikt te worden.

Waar de meeste deskundigen het wel over eens zijn, is dat kwaliteit moet blijken uit de resultaten.<sup>16</sup> Dit rapport gaat uit van een brede definitie van deze resultaten: niet alleen cognitieve prestaties zijn van belang, maar ook vaardigheden en het voorbereiden van kinderen en jongeren op deelname in de maatschappij. Daarnaast is ook van belang dat alle kinderen en jongeren kansen krijgen zichzelf te ontwikkelen door middel van onderwijs (gelijke leerkansen).<sup>17, 18</sup>

Momenteel zien we in de samenleving een terechte zorg over het niveau van de onderwijsresultaten (in brede zin) en toenemende ontevredenheid onder professionals in het onderwijs. In de volgende paragrafen wordt een aantal feitelijke ontwikkelingen langsgelopen en gerelateerd aan kenmerken van het onderwijsstelsel. Daarbij tekent de werkgroep aan dat niet op alle resultaatgebieden van onderwijs goede informatie beschikbaar is. De focus zal daarom in de analyse liggen op die resultaten die op dit moment bekend zijn. Dat gaat veelal om cognitieve prestaties, maar waar mogelijk wordt ook breder gekeken. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de problematiek: hoe staat het er op dit moment voor met 'kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen'?

### 2.2 Dalende internationale prestaties en verschillen tussen groepen leerlingen

*Prestaties in internationale vergelijkingen: Nederland is consistente daler*  
Sinds 2003 dalen de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen op alle vaardigheidsgebieden (lezen, wiskunde/rekenen en natuurwetenschappen) die worden gemeten in de internationale vergelijkingen van de OESO.<sup>19</sup> De meest recente PISA-scores (2018) laten zien dat vooral de prestaties op het leesgebied sterk zijn gedaald (zie figuur 1).<sup>20</sup> Tot nog toe presteerden Nederlandse leerlingen op alle terreinen ruim boven het gemiddelde van de OESO-landen en EU-landen.

13 Samoff, J. (2007). Scheerens, J., e.a. (2010). Oberon (2019).

14 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008).

15 Biesta (2012).

16 Oberon (2019).

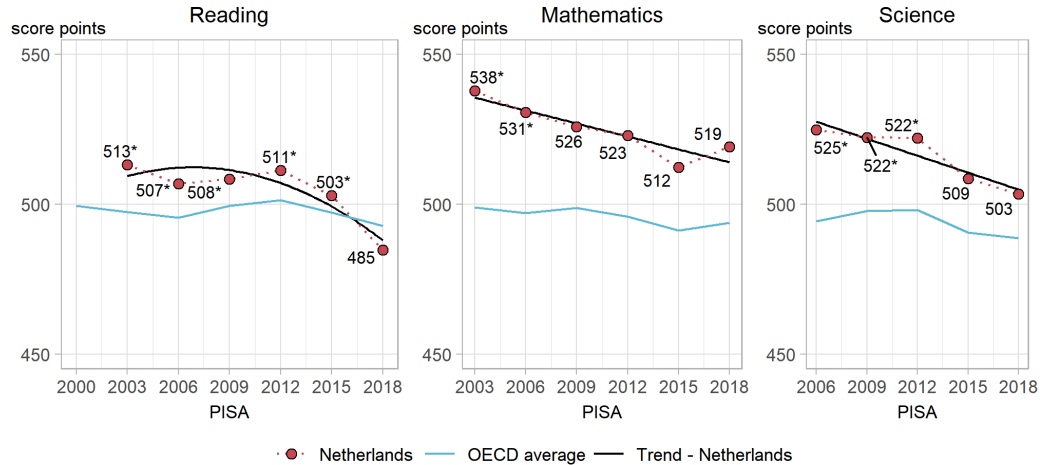
17 In onderwijssociologische termen spreken we van kwalificatie (kennis en vaardigheden), selectie/allocatie (gelijke leerkansen) en socialisatie en persoonsvorming (vorbereiden op de maatschappij).

18 Onderwijsraad (2019b).

19 PISA is een internationaal vergelijkend onderzoek naar de kennis en vaardigheden van vijftienjarige leerlingen wereldwijd en toetst het vermogen van leerlingen om realistische taken te vervullen die kernvaardigheden vereisen. TIMSS toetst vaardigheden op rekenen en wiskunde van negenjarige leerlingen. PIRLS toetst leesvaardigheid, eveneens van negenjarige leerlingen.

20 In verband met een te lage respons van de oorspronkelijk voor de steekproef geselecteerde scholen plaatst de OESO overigens wel een kanttekening bij de vergelijkbaarheid van de resultaten.

Voor wiskunde/rekenen en natuurwetenschappen is dat nog steeds zo. Op het gebied van lezen liggen de resultaten nu onder dit gemiddelde.



Figuur 1: trends in reading, mathematics en science.<sup>21</sup>

Een belangrijk deel van de daling zit in de laagste prestatiecategorieën. Volgens PISA 2018 heeft 16% van de Nederlandse jongeren onvoldoende vaardigheden in wiskunde om te kunnen participeren in de huidige samenleving en voor natuurwetenschappen is dit 20%. Bij leesvaardigheid ligt dit percentage zelfs nog hoger, op bijna een kwart (24%) van de leerlingen. In 2009 lag dit nog op 12%. Voor de exacte vakken is het percentage leerlingen met onvoldoende vaardigheden in Nederland lager dan gemiddeld in de 35 best vergelijkbare OESO- en 15 EU-landen. Voor leesvaardigheid ligt dit percentage in Nederland echter iets boven het gemiddelde percentage van deze twee groepen landen.

Van zowel leerlingen in Nederland als in de 35 best vergelijkbare OESO- en 15 EU-landen, haalt maar 1% het hoogste vaardigheidsniveau in lezen (niveau 6). Deze leerlingen worden als 'excellente lezers' beschouwd. Van de Nederlandse leerlingen presteert 4% excellent in wiskunde en excelleert 2% in natuurwetenschappen. Deze percentages voor de exacte vakken liggen boven de gemiddelde percentages van de 35 OESO- en 15 EU-landen.<sup>22</sup>

Tegelijkertijd was er de afgelopen decennia sprake van een daling van het aantal hoogpresterende rekenaars. Het aandeel Nederlandse basisschoolleerlingen dat op een hoog niveau rekt, is gedaald van 50% in 1995 naar 37% in 2015 (gebaseerd op TIMSS). Ook het aandeel leerlingen dat op een geavanceerd niveau rekt, daalde in die periode: van 12% naar 4%.<sup>23</sup> Ook in het vo is het aandeel excellent presterende leerlingen voor wiskunde sterk gedaald. In 2003 behaalde 7,3% van de leerlingen in PISA een excellent niveau, in 2015 was dat 3,2%.<sup>24</sup> Overigens was in 2015 het percentage excellente lezers ten opzichte van 2009 verdubbeld.

21 OESO (2019b).

22 Gubbels, J., e.a. (2019).

23 Meelissen, M.R.M. & Punter, R.A. (2016).

24 Feskens, R., Kuhlemeier, H., & Limpens, G. (2016).

### *Nationale gegevens geven een stabiel beeld*

De meting van gegevens op nationaal niveau is diffuser. Dit heeft er mede mee te maken dat er sprake is van verschillende instrumenten, die allemaal iets anders meten, zoals eindtoetsen po, referentieniveaus, schoolexamen (SE) en het centraal examen (CE). Ook meten deze onderzoeken weer (deels) andere vaardigheden en kennis dan de internationale onderzoeken.<sup>25</sup> Daarnaast vindt de meting plaats op andere momenten en is de druk die er op goede prestaties ligt verschillend. Bij PISA bijvoorbeeld telt de toets niet mee voor een leerling, bij een eindtoets po of het eindexamen ligt dat anders.

Het Nederlandse stelsel kenmerkt zich door twee verplichte eindtoetsen in het onderwijs: de sinds 2015 verplichte eindtoets in het po en het CE in het vo. Daarnaast zijn er in 2010 referentieniveaus ingevoerd voor taal en rekenen die preciezer dan de kerndoelen aangeven wat kinderen en jongeren op verschillende momenten in hun onderwijsloopbaan moeten kennen en kunnen.

Na de invoering van de *Wet Eindtoetsing PO* in 2015 waren de resultaten van leerlingen een aantal jaren minder goed te vergelijken doordat er verschillende eindtoetsen op de markt werden toegelaten.<sup>26, 27</sup> Veelal stappen scholen waar leerlingen laag scoren over naar een andere eindtoets. Dit leidt vaak tot hogere schooladviezen.<sup>28</sup> Sinds schooljaar 2018-2019 zijn de resultaten van de verschillende eindtoetsen beter vergelijkbaar. Sinds 2018 wordt in alle toetsen een aantal gelijke opgaven gebruikt ('anker-items').<sup>29</sup> Tevens is in het schooljaar 2018-2019 de normering van de verschillende toetsen aangepast. Deze stappen helpen om iedere leerling dezelfde kans op een passend instroomniveau in het vo te geven. Ook zorgt vergelijkbaarheid van eindtoetsen voor meer kennis over de prestaties van leerlingen en scholen. Met de invoering van de *Wet Eindtoetsing PO* is ook het schooladvies leidend geworden voor plaatsing van leerlingen in het vo. De eindtoets kon alleen nog leiden tot bijstelling van het schooladvies naar boven. In eerste instantie leidde dit tot een groei van de ongelijkheid in schooladviezen. Leerlingen met ouders met lage sociaal-economische status (SES) kregen vaker een lager schooladvies dan hun eindtoetsscore en dit advies werd ook minder vaak bijgesteld.<sup>30</sup> Deze groei is inmiddels gestabiliseerd.<sup>31</sup> Tevens sluiten de schooladviezen steeds beter aan op de toetsadviezen en worden er vaker dubbele adviezen gegeven (havo/vwo of vmbo-t/havo).<sup>32</sup>

Het basisonderwijs slaagt er meestal in om leerlingen de minimaal beoogde taal- en rekenvaardigheid bij te brengen.<sup>33</sup> Voor zowel lezen, taalverzorging als rekenen behalen vrijwel alle leerlingen in groep 8 het niveau dat minimaal van hen verwacht mag worden (het referentieniveau 1F). De verschillen in de beheersing van het meer geavanceerde streefniveau (1S/2F) lopen tussen de drie domeinen meer uiteen.<sup>34</sup> Dit is voor het eerst gemeten in 2015. Voor rekenen behaalt 40 tot 45% dit

25 NRO (2019). Cito (2019).

26 Inspectie van het Onderwijs (2018a).

27 CPB (2018b).

28 CPB (2018b).

29 Expertgroep Toetsen PO (2018).

30 CPB (2018b).

31 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

32 Lek, K. & Schoot, R. van de (2019).

33 Inspectie van het Onderwijs (2018b).

34 Bij invoering van de referentieniveaus was de ambitie dat 85% van de leerlingen aan het eind van de basisschool niveau 1F zou halen en 65% niveau 1S.



streefniveau, voor taalverzorging 55 tot 60%. Het aandeel leerlingen dat het streefniveau lezen haalt ligt rond 75%. Op scholen met weinig leerlingen met (zeer) weinig laag opgeleide ouders, worden de streefniveaus vaker behaald.<sup>35</sup> Taalvaardigheid is een probleem voor de zogenoemde 'nieuwkomers'; leerlingen uit andere landen die instromen in het Nederlandse onderwijs. Deze leerlingen zijn gebaat bij extra taalonderwijs.<sup>36</sup>

Sinds 2008 daalt het aandeel gediplomeerden in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-bb). Het aandeel havodiploma's is sindsdien gestegen, evenals het aandeel diploma's van vmbo gemengde en theoretische leerweg. Bij de overige schoolsoorten zijn er nauwelijks verschillen sinds 2008.<sup>37</sup> Het eindexamen dient als borging voor de aansluiting op het vervolgonderwijs, zodat vervolgopleidingen weten welk (cognitief) niveau ze kunnen verwachten van aankomende studenten. In 2019 was het gemiddelde slagingspercentage 92%.<sup>38</sup> Het slagingspercentage is daarmee vrijwel gelijk aan dat van 2018 en 2017 (respectievelijk 92,1% en 92,0 %). Het gemiddelde eindcijfer van het SE en het CE samen in de schoolsoorten en leerwegen was in 2019 een 6,63 en het is daarmee iets gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. De gemiddelde CE-cijfers bleven bij alle schoolsoorten in 2019 redelijk gelijk aan de gemiddelde CE-cijfers in 2018. Het gemiddelde SE cijfer is al jaren stabiel voor alle vakken en schoolsoorten, maar is sinds 2018 in het vmbo kader beroepsgerichte leerweg gestegen. In 2019 is ook in het havo het gemiddelde SE-cijfer gestegen. In 2019 maakten in totaal 3.523 leerlingen gebruik van de mogelijkheid om vakken op een hoger niveau af te ronden. In het algemeen wordt er, sinds de invoering in 2008, in toenemende mate gebruik gemaakt van deze maatwerkmogelijkheid. Vooral het aantal vmbo-bb-leerlingen dat één of meerdere vakken op hoger niveau afsluit blijft significant stijgen. In 2019 ging het om bijna 9% van deze groep leerlingen.

Zoals uit dit overzicht blijkt, laat de analyse van nationale gegevens geen algemene daling zien van de prestaties zoals PISA wel doet. De nationale prestaties in zowel po als vo zijn eerder constant te noemen en laten op sommige onderdelen ook een stijging zien. De commissie-Steur rapporteerde in 2019 over de kwestie van de gelijkblijvende examenresultaten versus de dalende resultaten op internationale onderzoeken.<sup>39</sup> De commissie geeft aan dat dit verschil kan worden verklaard doordat het belang van het eindexamen is toegenomen. Daarbij vermeldt de commissie dat het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en Cito over de jaren heen de kwaliteit van de examens kan waarborgen en monitoren. Wel blijkt dat het SE steeds minder breed wordt ingezet en vooral dient als voorbereiding op het CE. Het onderwijsaanbod versmalt daarmee.<sup>40</sup> Een groot deel van de scholen biedt tegenwoordig ook specifieke trainingen aan (al dan niet tegen extra betaling) als voorbereiding op het eindexamen.

Er ontbreken gegevens over kennis en vaardigheden op nationaal niveau. Zo is er niet bekend hoeveel leerlingen in het vo de afgesproken referentieniveaus taal en rekenen halen. Met het afschaffen van de rekentoets is het nationale zicht op het niveau van rekenen in het vo zelfs helemaal verdwenen.

35 TK 2018-19, 31293, nr. 434.

36 Inspectie van het Onderwijs (2019b). Onderwijsraad (2017a). Hajer, M. (2016).

37 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

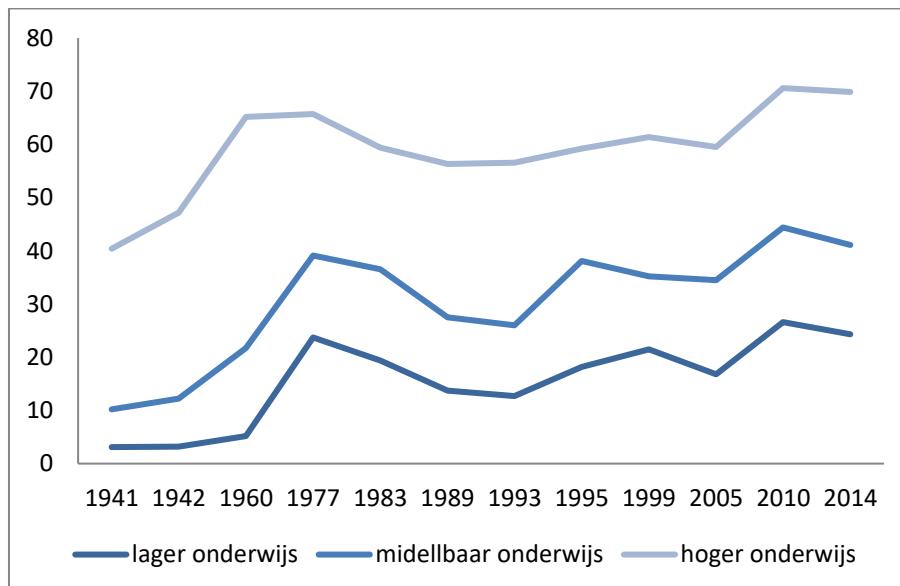
38 TK 2019-20, 31289, nr. 412.

39 NRO (2019). Cito (2019).

40 TK 2019-20, 31289, nr.413.

*Prestatieverschillen tussen groepen leerlingen: relatief klein maar groeiend*

Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden.<sup>41</sup> De verschillen in prestaties tussen Nederlandse leerlingen zijn internationaal gezien in Nederland relatief klein, zeker in vergelijking met andere landen die leerlingen vroeg selecteren.<sup>42</sup> Dit geldt zowel voor de vijftienjarigen (PISA) als voor de negen- tot tienjarigen (TIMSS/PIRLS). Maar de verschillen naar ouderlijk opleidingsniveau nemen wel toe. Zo laten de meest recente PISA-cijfers zien dat de daling van prestaties sterker is onder de leerlingen met een laag ouderlijk opleidingsniveau.<sup>43</sup> Bij wiskunde stijgen de gemiddelde prestaties ten opzichte van 2015, maar onder kinderen van laagopgeleide ouders dalen deze. Waar Nederland tot het PISA-rapport van 2018 nog bovengemiddeld scoorde op het gebied van 'equity' (de mate waarin sociaaleconomische afkomst bepalend is voor de uitkomsten), ligt de invloed van SES nu op het gemiddelde niveau van andere OESO-landen.



Figuur 2: Kans op doorstroom naar havo of vwo naar sociaal milieu (opleiding ouder).<sup>44</sup>

Ook de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) constateren dat SES en vooral het opleidingsniveau van de ouders opnieuw bepalender zijn geworden voor het niveau dat een kind in het vo behaalt. Ook constateert de Onderwijsraad dat leerlingen van verschillende sociaal-economische achtergronden elkaar steeds minder op school tegenkomen.<sup>45</sup>

Al veel langer komen leerlingen met een lage SES gemiddeld op een lager niveau het onderwijs binnen, en blijken ze die achterstand ook niet in te halen. Het prestatieverschil verklaard door SES is al aanwezig op tweejarige leeftijd.<sup>46</sup> Deze verschillen blijken structureel van aard te zijn.<sup>47</sup> Leraren in Nederland hebben

41 Nissen, S., e.a. (2019).

42 OESO (2016).

43 Gubbels, J., e.a. (2019).

44 Borghans, L. e.a. (2018).

45 Onderwijsraad (2019b).

46 Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018).

47 Borghans, L. e.a. (2018).

hogere verwachtingen van leerlingen met een hoge SES dan van leerlingen met een lage SES.<sup>48</sup> De verwachting van de leraar lijkt van groot belang te zijn voor de onderwijsuitkomsten.<sup>49</sup> In landen waar hoge verwachtingen zijn van alle kinderen presteren leerlingen beter.

Nederlandse leerlingen met lage SES en een hoog prestatieniveau op vijfjarige leeftijd zakken gedurende de basisschool af naar een lager prestatieniveau. Op elfjarige leeftijd presteren zij minder goed dan leerlingen met gemiddelde SES en een gemiddeld prestatieniveau op vijfjarige leeftijd. Dat is in Nederland anders dan in andere landen.

Tegelijkertijd laat een NRO-studie naar het achterstandenbeleid zien dat de afgelopen tien jaar de achterstanden van doelgroepkinderen bij uitstroom uit groep 8 veelal kleiner zijn dan de al aanwezige achterstanden in groep 2. Dit lijkt gedeeltelijk het resultaat te zijn van het gerichte onderwijsachterstandenbeleid.<sup>50</sup>

Aandacht voor achterstanden en ontwikkeling is echter ook nodig later in de schoolloopbaan. De achterstanden naar SES groeien vervolgens in het voorgezet onderwijs weer jaarlijks.<sup>51</sup> De onderzoekers wijzen daarbij ook op de inconsistentie in omvang en doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid in po en vo.

#### *Nederlandse jeugd: gelukkig en weinig gemotiveerd*

Naast cognitieve prestaties en vaardigheden is ook het welzijn van leerlingen van belang. De Nederlandse jeugd hoort bij de gelukkigste ter wereld en leerlingen voelen zich thuis op school.<sup>52</sup>

Tegelijkertijd blijken leerlingen in internationale onderzoeken extreem laag te scoren in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in andere landen als het gaat om motivatie. Dat geldt ook voor vragen als 'ik vind natuurwetenschappen (science) leuk', of 'ik ben gemotiveerd om te lezen'. Leerlingen in het vo geven in een enquête van het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) aan dat hun lage motivatie onder meer wordt veroorzaakt doordat er te weinig aansluiting is tussen de lesstof en hun belevingswereld.<sup>53</sup>

Een ander aspect van welzijn is de ervaren prestatiedruk. Het aandeel leerlingen dat druk ervaart door schoolwerk is sinds 2001 onder leerlingen in het vo meer dan verdubbeld naar ruim 35%.<sup>54</sup>

## **2.3**

### **Personeel onder druk door tekorten en werkdruk**

Onderwijs is mensenwerk. Goede leraren, die samen met het andere onderwijspersoneel op een school een hecht team vormen, zijn van belang om alle leerlingen kwalitatief goed onderwijs en voldoende kansen te bieden.<sup>55</sup> Deze paragraaf gaat in op het personeel in de onderwijssector. Allereerst de tekorten, maar vervolgens ook (daarmee samenhangend) opleidingen, aanzien en werkdruk. Ten slotte gaat deze paragraaf kort in op het personeel in de voorschoolse educatie.

48 Gaikhorst, L., e.a. (2019).

49 CPB (2018a).

50 NRO (2015).

51 NRO (2015).

52 Stevens, G. e.a. (2018).

53 LAKS-monitor 2018.

54 Stevens, G. e.a. (2018).

55 CPB (2016). Nye, B. e.a. (2004).

### *Kwaliteit onderwijs verder onder druk door lerarentekort*

Het onderwijs heeft te maken met oplopende personeelstekorten. In het vo vallen lessen uit of worden gegeven door onbevoegde of onvoldoende bekwame leraren. In het po worden groepen samengevoegd, nemen andere functies binnen de school de lessen over (zoals een intern begeleider) en de werkdruk neemt toe.<sup>56</sup> De inspectie signaleert dat deze consequenties de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs op termijn in gevaar kunnen brengen.<sup>57</sup> Specifiek worden scholen met veel leerlingen met onderwijsachterstanden harder getroffen door het lerarentekort.<sup>58</sup> Op deze scholen wordt een hoger percentage van de lessen onbevoegd gegeven en is de ervaren werkdruk hoger.<sup>59</sup>

Er komen langzamerhand meer gegevens beschikbaar die een inschatting mogelijk maken. Het ministerie van OCW is samen met vertegenwoordigers van de G5<sup>60</sup> bezig met het ontwikkelen van betere cijfers. In het voorjaar 2020 worden de eerste resultaten hiervan verwacht. De arbeidsmarktramingen van het toekomstige lerarentekort geven aan dat in het po voor het schooljaar 2024-2025, bij gelijkblijvende omstandigheden, een tekort van circa 1.970 fte aan leraren verwacht wordt bovenop de huidige situatie.<sup>61</sup> Het tekort kan oplopen tot 8.000 fte onvervulde vraag over tien jaar.<sup>62</sup> In het vo wordt in de arbeidsmarktramingen voor het schooljaar 2024-2025 een tekort van 1.300 fte aan leraren verwacht bovenop de huidige situatie. De verwachting is dat dit tekort voor het grootste deel geconcentreerd zal zijn bij een aantal tekortvakken (bèta- en taalvakken). Dat de druk toeneemt, blijkt ook uit vacatureonderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd. Volgens de scholen in het po was 64% van de lerarenvacatures moeilijk vervulbaar.<sup>63</sup> Het aandeel na drie maanden niet vervulde vacatures steeg naar 23% in schooljaar 2018-2019.

De grote steden<sup>64</sup>, waar het lerarentekort het grootste is, hebben begin 2020 noodplannen gepresenteerd aan het kabinet. De oplossingen daarin lopen uiteen van meer zijinstromers beter opleiden, het aanpassen van de weekindeling (verrijkend programma door anders bevoegden) en onderwijstijd aanpassen tot de inzet van een 'grotestedenbonus' als tegemoetkoming in de hogere woon- en parkeerlasten.<sup>65</sup> Deze voorstellen sluiten aan bij de verschillende strategieën die vanuit het Rijk worden ingezet om het lerarentekort tegen te gaan.<sup>66</sup>

### *Leraren zijn hoog opgeleid, maar relatieve positie daalt*

Het opleidingsniveau van leraren is hoog (hbo+). Er zijn echter steeds meer hoogopgeleide beroepsgroepen bijgekomen. Het aanzien van de leraar daalt. Op de beroepenladder staat de leraar basisonderwijs in 2017 qua aanzien op plaats 69 van een lijst met 138 beroepen.<sup>67</sup> De leraar vmbo en onderbouw havo/vwo staat op 50,

56 Onderwijsraad (2018a).

57 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

58 Inspectie van het Onderwijs (2019c).

59 Inspectie van het Onderwijs (2019c).

60 Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

61 De arbeidsmarktramingen gaan sinds 2019 uit van een neutraal economisch scenario. Overigens is zo'n tien jaar geleden ook een lerarentekort voorspeld. Dat deed zich uiteindelijk niet voor door uitstel van de pensioengerechtigde leeftijd en economische recessie.

62 CentERdata(2019).

63 CentERdata(2019).

64 Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Almere.

65 Zie bijvoorbeeld Noodplan lerarentekort Amsterdam 27 januari 2020.

66 TK 2016-2017, 27 923, nr. 245.

67 Cörvers, F. (2017).

en de leraar bovenbouw havo/vwo op 43. De relatieve positie van de leraar op deze beroepenladder is in de loop der tijd gedaald.

#### *Kwaliteit van leraren begint bij goede lerarenopleidingen*

De lerarenopleidingen spelen een belangrijke rol in het waarborgen van de kwaliteit van startende leraren. Om deze kwaliteit te kunnen waarborgen zijn in 2015 de instroomeisen voor de pabo verscherpt. Dit heeft in eerste instantie geleid tot een daling van de instroom, vooral van mbo'ers.<sup>68</sup> De instroom in de pabo is inmiddels weer terug op het niveau van 2015. De instroom in de lerarenopleidingen voor het vo is sinds 2017 met 6,5% gedaald. Net als in andere sectoren in het hoger beroepsonderwijs is de uitval uit de lerarenopleidingen hoog (rond de 50%).<sup>69</sup>

De kwaliteit van de opleidingen wordt beoordeeld in de accreditatiesystematiek. Het aantal lerarenopleidingen is groot en divers. In 2017 waren 27 pabo's in Nederland, waarvan de meerderheid voldoende scoort en een minderheid goed.<sup>70</sup> Voor het vo zijn er ruim 900 opleidingsvarianten die opleiden tot het leraarschap.<sup>71</sup>

#### *Bevoegdhedenstructuur onderwijs is aan herziening toe*

Een andere waarborg voor de kwaliteit zijn de bekwaamheidseisen waaraan startende leraren dienen te voldoen om bevoegd les te mogen geven. De Onderwijsraad constateert echter dat er nu geen heldere en dekkende criteria zijn om de inhoud en het niveau van werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten vast te stellen.<sup>72</sup> De Onderwijsraad adviseert de opleidings- en bevoegdhedenstructuur in het onderwijs te herzien. De raad is van mening dat de kern van het leraarschap voor alle onderwijssectoren en voor alle vakken gelijk is: het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. Daarnaast zijn er verschillende specialisaties mogelijk. Een nieuwe bevoegdhedenstructuur leidt tot meer flexibele inzetmogelijkheden van leraren en meer mobiliteit tussen onderwijssectoren. Daarbij geeft de Onderwijsraad aan dat een nieuwe bevoegdhedenstructuur hand in hand zou moeten gaan met een nieuw loongebouw.

#### *Geen verplichting om kennis en vaardigheden bij te houden*

Pogingen om een lerarenregister in te richten met daaraan gekoppelde nascholingsverplichtingen, zowel vanuit de beroepsgroep zelf als vanuit de overheid, zijn tot nu toe gestrand. Een leraar die zijn bevoegdheid heeft gehaald en nooit in het onderwijs heeft gewerkt, kan ook na twintig jaar nog zomaar lesgeven. In de cao's is wel ruimte voor professionalisering opgenomen en er zijn ook subsidies die dit ondersteunen, zoals de lerarenbeurs. Deze activiteiten zijn echter niet altijd gekoppeld aan de behoeftes die de school heeft. Ook zien leraren hun eigen professionele ontwikkeling maar in beperkte mate als belangrijke taak.<sup>73</sup> Leraren geven na het volgen van een opleiding regelmatig aan dat er met de kennis die zij hebben opgedaan relatief weinig wordt gedaan wanneer zij terugkomen op school.<sup>74</sup>

68 CPB (2019a).

69 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

70 Per 1 januari 2019 werkt de NVAO met de oordelen: positief, positief onder voorwaarden, en negatief.

71 Inspectie van het Onderwijs (2017).

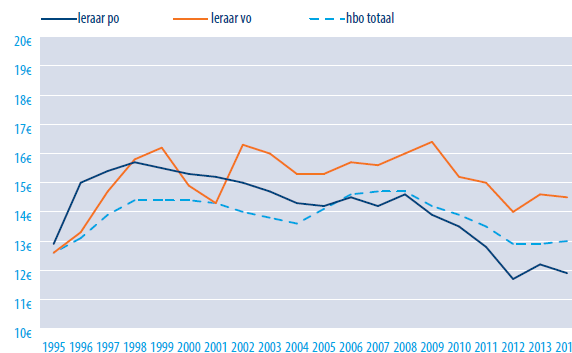
72 Onderwijsraad (2018a).

73 Heijden, H.R.M.A. van der, e.a. (2018).

74 Effecten van een masteropleiding op leraren en hun omgeving (2017). SEO Economisch Onderzoek

*Lerarensalarissen zijn niet altijd gebaseerd op schaarste en zwaarte, en zijn in het po relatief laag*

Startende leraren in het vo verdienen relatief goed.<sup>75</sup> Ze krijgen als startsalaris zo'n 10% meer loon dan andere hbo-afgestudeerden. Voor leraren die van de pabo komen geldt dat niet, hun startsalaris is na 2008 onder dat van andere hbo'ers komen te liggen (89% van het loon van hoogopgeleiden; zie ook figuur 3).<sup>76</sup> Tijdens de loopbaan wordt de positie vooral in het po minder goed. De middelen die in het regeerakkoord van 2017 beschikbaar zijn gesteld voor salarissen in het po hebben dit verschil wel verkleind, maar naar verwachting niet weggenomen. Vooral het loon-leeftijdsprofiel is minder steil dan buiten het onderwijs.<sup>77</sup> Dit is een mogelijke oorzaak dat docenten het vak verlaten.<sup>78</sup>



Bron: ROA, HBO-Monitor

*Figuur 3: Mediaan bruto uurloon (incl. inflatiecorrectie) werkzame afgestudeerden hbo-lerarenopleidingen en hbo-totaal (voltijd, bachelor), anderhalf jaar na afstuderen. Afstudeerjaren 1995-2014.<sup>79</sup>*

Salarissen houden daarnaast onvoldoende rekening met schaarste en zwaarte. Een leraar op een school met een relatief makkelijke populatie verdient in principe evenveel als een leraar op een school waar er sprake is van multi-problematiek van leerlingen. Datzelfde geldt voor leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om historische redenen zijn deze sectoren aangesloten bij de cao po. Leraren in het (v)so worden wel in een hogere schaal betaald dan po-docenten, maar het is onduidelijk of dat de zwaarte van het vak goed weergeeft voor alle leeftijdsgroepen en uitstroomprofielen.

De omvang van flexibel personeel (personeel niet in loondienst), waartoe zzp'ers behoren, is in zowel het po als het vo in de periode 2012-2018 flink gestegen. In het po is het aantal zzp'ers ruim verdubbeld en in het vo is er sprake van een toename met 70%, al lijkt het zich de laatste twee jaar te stabiliseren.<sup>80</sup> In het po werd in 2018 4,2% van het bedrag voor personele kosten aan flexibel personeel uitgegeven. In het vo was dat 3,7%.

<sup>75</sup> Dit blijkt uit het onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en Ecorys gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

<sup>76</sup> OESO (2019a). SEO (2017b).

<sup>77</sup> SEO (2017b).

<sup>78</sup> Onderwijsraad (2018c).

<sup>79</sup> Cörvers, F. (2017).

<sup>80</sup> TK 2019-20, 27 923, nr. 388.

### *Hoge werkdruk en veel deeltijdwerk leraren*

Leraren ervaren een hoge mate van werkdruk. Onderzoek naar burn-outklachten onder werknemers door TNO bevestigt dit beeld.<sup>81</sup> Dit jaar vindt een vervolgonderzoek plaats waarin ook de relatie tot werk-privéomstandigheden en bredere maatschappelijke ontwikkelingen worden meegenomen. In het onderzoek wordt onder meer naar specifieke omstandigheden bij risicosectoren, zoals po en vo gekeken.

De door leraren ervaren werkdruk hangt onder meer samen met het grote aantal uren dat Nederlandse leraren voor de klas staan in verhouding tot hun aanstellingsomvang. Nederlandse leraren geven bij een voltijdsaanstelling gemiddeld 840 uur les per jaar (750 in het vo en 930 in het po) tegenover 693 uur door collega's in andere landen. Daardoor houden ze minder tijd over voor lesvoorbereiding. Dit heeft onder meer te maken met het relatief hoge aantal ingeroosterde lessen. Daarnaast speelt ook het relatief hoge ziekteverzuim in de onderwijssector (rond de 6%) mogelijk een rol.<sup>82</sup>

Een ander aspect van werkdruk is de mate waarin er ruimte wordt ervaren in de invulling van taken. In een onderzoek naar de *Wet beroep leraar* geven schoolbestuurders en schoolleiders aan dat leraren in redelijke tot (zeer) hoge mate voldoende zeggenschap hebben over hun taken. Leraren zelf schatten deze ruimte veel minder groot in.<sup>83</sup> Leraren geven aan structureel over te werken, niet genoeg tijd te hebben om alle taken goed uit te voeren en weinig tijd voor professionalisering te hebben.<sup>84</sup>

Ook werken Nederlandse leraren relatief veel in deeltijd, verklaarbaar vanuit het hoger percentage vrouwen in deze sector.<sup>85</sup> De motieven om in deeltijd te werken lijken in het po vooral persoonlijk van aard: het willen zorgen voor kinderen, het uitvoeren van huishoudelijke taken of het uitoefenen van hobby's. Daarnaast geeft bijna een derde van de leraren aan het leraarschap te veeleisend te vinden voor een voltijdbaan. Dit laatste argument wordt relatief vaak genoemd door oudere leraren.<sup>86</sup> Wel is de arbeidsduur van deeltijdwerkende vrouwen sinds 2003 in het basisonderwijs toegenomen. Al lijkt daar nog steeds potentieel te liggen. Volgens adviesbureau McKinsey zouden alle vacatures in het po onnodig zijn als alle in deeltijd werkende leraressen – 272.100 vrouwen – 34,8 minuten extra zouden werken per week.<sup>87</sup> Dat zou 160.000 extra gewerkte uren opleveren. Deze rekensom is echter grotendeels theoretisch, aangezien het animo om structureel meer te werken onder leraren in het onderwijs beperkt is. Wel willen deeltijdwerkende leraren flexibel bijspringen in geval van tekorten. Hoewel scholen en voltijds werkende collega leraren aangeven het deeltijdwerk niet problematisch te vinden, maakt het grote aandeel deeltijders het wel lastiger om gezamenlijke professionaliseringsactiviteiten te plannen.

81 TK 2019-20, 25 883, nr. 370. CBS & TNO (2017).

82 DUO (2019).

83 Panteia (2019).

84 AOb (2017). Toly, R. van, e.a.(2017). Berg, D. van den, & Scheeren, J. (2017).

85 Ministerie van Financiën (2019). SCP (2018).

86 Arbeidsmarktplatform PO (2019).

87 McKinsey Global Institute (2018).

*Kwaliteit schoolleiders en besturen kan beter, vooral op personeelsmanagement*

De laatste tijd is er meer aandacht gekomen voor het belang van goed management en leiderschap in het onderwijs.<sup>88</sup> Vooral het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider blijkt cruciaal voor goed onderwijs: hoe beter de schoolleider, hoe beter de leraren lesgeven.<sup>89</sup> Waar er voor leraren echter strenge bevoegdheidseisen gelden, is daar voor schoolleiders geen sprake van. In het po is er wel een in de cao afgesproken schoolleidersregister en ook in het vo is er een (niet-verplicht) register. In het vo omvat het schoolleiderschap vaak ook afdelingsleiders en andere leidinggevenden op een school. Voor schoolbestuurders zijn er helemaal geen opleidingseisen en is er ook geen register.

Schoolleiders in het funderend onderwijs beschikken niet allemaal over de vijf basiscompetenties die de beroepsgroep zelf onderscheidt.<sup>90</sup> De inspectie constateert grote kwaliteitsverschillen. Schoolleiders schieten vooral tekort op hogere-ordegedenken en onderzoeksmatig leidinggeven. Volgens de inspectie zijn juist dit elementen die van belang zijn voor goede kwaliteitszorg.<sup>91</sup>

De meeste besturen houden de kwaliteit van hun scholen globaal in de gaten, evenals het functioneren van de schoolleider. Sterke en zwakke punten van besturen lijken op de sterke en zwakke punten van schoolleiders. Vooral het voeren van goed (strategisch) personeelsbeleid schiet volgens de inspectie vaak tekort.<sup>92</sup> Waar sommige besturen en schoolleiders erin slagen om een professionele context te scheppen waarin leraren in staat worden gesteld om goed onderwijs te geven, lukt dat in veel gevallen nog niet. De kwaliteit van schoolleiders en besturen mag – zeker op dit punt – omhoog.

*Ander onderwijspersoneel naast leerkrachten*

Vanaf augustus 2019 hebben scholen in het po gemiddeld 49.500 euro extra te besteden om de werkdruk te verlagen.<sup>93</sup> Dat komt neer op circa 220 euro per leerling. Het geld is veelal besteed aan het aantrekken van onderwijsassistenten, vakdocenten, conciërges of de inzet van ICT. In het afgesloten convenant is een expliciete voorwaarde afgesloten dat lerarenteams zelf mochten beslissen over de doelen waaraan deze middelen werden uitgegeven. Dit is een nieuwe manier van hoe de middelen worden ingezet.

Scholen richten hun onderwijsorganisatie op verschillende manieren in. Soms wordt gekozen voor aparte gym- of muziekleraren. Op vrijwel elke school is er een vorm van remedial teaching of begeleiding beschikbaar. Hierbij gaat het vaak om bevoegde leraren. Naast leraren kunnen scholen ook ander personeel inzetten, zoals onderwijsassistenten op mbo-niveau. Deze mogen niet zelfstandig de verantwoordelijkheid dragen voor een klas. De inzet van onderwijsassistenten is door de werkdrukkmiddelen de afgelopen jaren weer gestegen.

88 Onderwijsraad (2018b).

89 Inspectie van het Onderwijs. (2014a).

90 Inspectie van het Onderwijs. (2014a).

91 Inspectie van het Onderwijs. (2014a).

92 Inspectie van het Onderwijs (2014a).

93 TK 2018–19, 31 293, nr. 435.



### *Kwaliteit personeel voorschoolse educatie en kinderopvang gestegen door hogere eisen*

In de voorschoolse educatie, de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang (bso) werken vooral mbo-opgeleide medewerkers. Sinds 2019 zijn kinderopvangorganisaties verplicht om een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten met hbo-niveau.<sup>94</sup> In 2022 wordt het verplicht om voor ieder kind in de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid tien uur per jaar een hbo'er in te zetten om leidsters te coachen. Het werken in de voorschoolse educatie is niet altijd aantrekkelijk, omdat er vaak maar een beperkt aantal dagdelen wordt aangeboden. Datzelfde geldt voor de bso, omdat de opvang buiten de schooltijden wordt aangeboden. De aantrekkende economie zorgt ook in de kinderopvang voor een krappe arbeidsmarkt (in combinatie met een aantrekkende vraag naar kinderopvang). Maar ook recente aanpassing van de 'groepskracht-kind-ratio' zorgen voor uitdagingen. Er zijn meer medewerkers nodig voor hetzelfde aantal kinderen.

De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is in alle opvangtypen (kinderdagopvang, bso, gastouderopvang) voldoende tot goed, waarbij de emotionele kwaliteit hoger scoort dan de educatieve kwaliteit. Kinderopvang is nog steeds vooral gericht op arbeidsparticipatie van ouders. In internationaal perspectief behoort de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang inmiddels tot de beste in Europa. Op bepaalde aspecten is Nederland de Scandinavische landen voorbijgestreefd. Ook door de jaren heen laat de Nederlandse kinderopvang een stijging in kwaliteit zien, vooral op het gebied van interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen.<sup>95</sup> Er is geen sprake van een verplicht educatief curriculum in de kinderopvang. Wel zijn er vier pedagogische basisdoelen opgenomen in de wet. Kinderopvangorganisaties zijn verplicht om in hun een pedagogisch plan aan te geven hoe zij invulling geven aan deze vier doelen. Ook is er voor de locaties die voor- en vroegschoolse educatie (vve) aanbieden de verplichting om een educatief programma te hanteren.

## **2.4 Verandervermogen onderwijsorganisaties beperkt**

### *Scholen voldoen aan de eisen van basiskwaliteit, wel grote schoolverschillen*

Ongeveer 98% van de scholen in het po en vo voldoet aan de eisen van basiskwaliteit. Deze eisen bieden een waarborg voor de minimumkwaliteit van scholen. Het hoge percentage lijkt in tegenspraak met het feit dat er een daling van de prestaties op internationaal vergelijkende toetsen heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren (zie paragraaf 2.2). Ook de inspectie vraagt zich af of we ons niet te rijk rekenen met tal van positieve ontwikkelingen op scholen en opleidingen, als tegelijkertijd de prestaties onder druk staan.<sup>96</sup> Waar de inspectie naar kijkt in haar toezicht, heeft invloed op waar scholen en schoolbesturen op sturen. Sturing van schoolbesturen – die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen – stopt in ieder geval veelal bij de minimumkwaliteit. Slechts ongeveer een op de zes besturen stuurt actief op kwaliteitsverbetering als de basiskwaliteit op orde is.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Tien uur per fte per jaar en vijftig uur per kindcentrum.

<sup>95</sup> Universiteit Utrecht & Sardes (2020).

<sup>96</sup> Inspectie van het Onderwijs (2018a).

<sup>97</sup> Inspectie van het Onderwijs (2018a).

Daarnaast verschillen prestaties van scholen met leerlingen met een vergelijkbare achtergrond ook onderling. Het maakt dus voor een leerling uit naar welke school hij gaat. Dat kan een heel onderwijsniveau schelen.<sup>98</sup> Opvallend is wel dat schoolverschillen in het basisonderwijs over de jaren heen niet constant zijn.<sup>99</sup> De gemiddelde Cito-score van een basisschool in een bepaald jaar kan niet alleen worden toegeschreven aan de kwaliteit van de school. Andere factoren, zoals verschillen in de achtergrond van leerlingen, toevallige fluctuaties van jaar op jaar omdat de resultaten maar over een klein aantal leerlingen wordt berekend en verschillen in kenmerken en prestaties van medeleerlingen verklaren samen een aanzienlijk deel van de verschillen tussen basisscholen. Wel blijft er een behoorlijk deel onverklaarde verschillen over. Op dit moment voert de inspectie nader onderzoek uit in het po en vo naar de oorzaken van deze schoolverschillen.<sup>100</sup>

*Het lerend vermogen van de sector en onderwijsorganisaties is beperkt*  
Scholen werken aan vernieuwing, maar onderzoeken niet altijd of dat werkt. Scholen hebben de vrijheid om zelf voor een pedagogische en didactische inrichting te kiezen. Deze vrijheid maakt het Nederlandse onderwijs behoorlijk uniek in de wereld en biedt veel ruimte voor vernieuwing. De interventiekeuzes die een schoolleider hierin maakt zijn echter vaak niet gebaseerd op wat er bekend is over de effectiviteit.<sup>101</sup> Zij kiezen zelfs regelmatig voor niet-effectieve interventies, op basis van pedagogische ambitie, of omwille van imago en profilering van de school. De inspectie signaleert tevens dat scholen niet altijd duidelijk voor ogen hebben welke doelen zij beogen met het kiezen van nieuwe inrichting van het onderwijs.<sup>102</sup> Leraren zien het innoveren van onderwijs maar in beperkte mate als belangrijke taak.<sup>103</sup> Scholen en besturen hebben grote moeite met het consistent en consequent uitwerken van beleidsdoelstellingen in alle relevante organisatieonderdelen. Bij scholen die dit niet op orde hebben, komt de gewenste innovatie moeizaam tot stand of valt zij snel om bij enige tegenwind.<sup>104</sup> Volgens de inspectie is het lerend vermogen van het onderwijs geringer dan bijvoorbeeld dat van sectoren als zorg, design, techniek en tuinbouw.<sup>105</sup>

## 2.5 Stelselkenmerken: autonomie, diversiteit en vroege selectie

### *Veel autonomie voor scholen en schoolbesturen*

Het Nederlandse stelsel is decentraal, met veel autonomie voor de scholen en vooral voor de schoolbesturen (het bevoegd gezag). Hierdoor hebben scholen de vrijheid gekregen te bepalen hoe het onderwijs wordt vormgegeven, waarbij scholen rekening kunnen houden met de lokale situatie en ruimte kunnen geven aan diversiteit. Een stelsel met autonome instellingen werkt alleen dan goed wanneer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer verwachtingen duidelijk worden uitgesproken. Verschillende rapporten maken duidelijk dat dat in Nederland lang niet altijd het geval is.<sup>106</sup> Sturing hangt samen met het formuleren van duidelijke taken en rollen. De huidige constellatie leidt tot gebrek aan focus en langetermijndenken (zie ook hoofdstuk 3).

98 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

99 CPB (2019b).

100 Verwachte publicatie 2020.

101 Neeleman, A. (2019).

102 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

103 Heijden, H.R.M.A. van der, e.a. (2018).

104 Ploegman, M. (2018).

105 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

106 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Onderwijsraad (2016). Onderwijsraad (2018b).

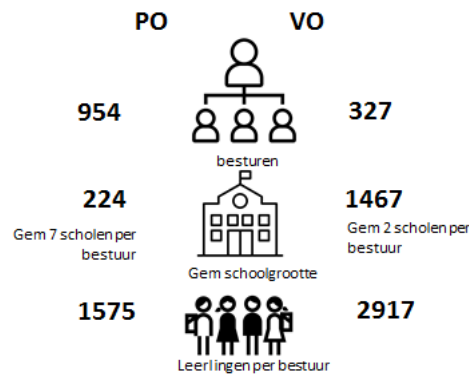
*Schoolbesturen verantwoordelijk voor kwaliteit, inspectie houdt toezicht*

Schoolbesturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op hun scholen. De inspectie houdt toezicht op het schoolbestuur en risicogericht toezicht op scholen. In dit toezicht onderzoekt de inspectie, als zij risico's detecteert, in hoeverre leerlingen onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit. Ook kijkt de inspectie of scholen voldoen aan de wet- en regelgeving en of ze hun financiën op orde hebben. Op basis daarvan krijgen scholen van de inspectie het oordeel zeer zwak, onvoldoende of voldoende. Op eigen verzoek kunnen scholen in aanmerking komen voor de waardering goed en het predicaat Excellente School.

De OESO gaf in 2016 aan dat de autonomie in Nederland goed werkt, omdat zij wordt gecombineerd met stevig toezicht van de inspectie. Sinds de invoering van het bestuursgerichte toezicht in 2017 beoordeelt de inspectie echter niet meer stelselmatig de kwaliteit van alle scholen en daarmee heeft niet elke school een kwaliteitsoordeel van de inspectie.

*Veel kleine scholen en besturen*

Er zijn op dit moment in het po 6.717 scholen en 954 schoolbesturen. In het vo zijn er 327 besturen verantwoordelijk voor 650 scholen. In het vo zijn er 42% besturen met één school (eenpitters) en in het vo zijn er 69% eenpitters. In het vo bestaan eenpitters regelmatig uit meerdere schoollocaties (vestigingen) met één rector-bestuurder. Er zijn 55 besturen met zowel po- als vo-scholen.



Infographic 1: Overzicht scholen en schoolbesturen in het po en vo.<sup>107</sup>

Er is weinig empirisch onderzoek dat positieve of negatieve effecten van de grootte van een school op prestaties aantoonst.<sup>108</sup> Wel zijn kleine scholen vaak kwetsbaar door de kleine omvang van het team. Ook blijkt dat schoolbesturen met twee tot zeven scholen minder vaak voldoende scores op alle indicatoren voor kwaliteitszorg.<sup>109</sup> Vaak gaat het hier om besturen bestaande uit vrijwilligers. Dit geldt overigens niet voor eenpitters. Grote besturen (met vaker een professionele staf) scoren op deze indicatoren beter. Meer dan om de schaal, lijkt het dus om de professionaliteit van het bestuur te gaan. Wel maakt het grote aantal besturen het

<sup>107</sup> Op basis van gegevens van het ministerie van OCW. Teldatum is 1 oktober 2019.

<sup>108</sup> Luyten, J.W. e.a. (2013).

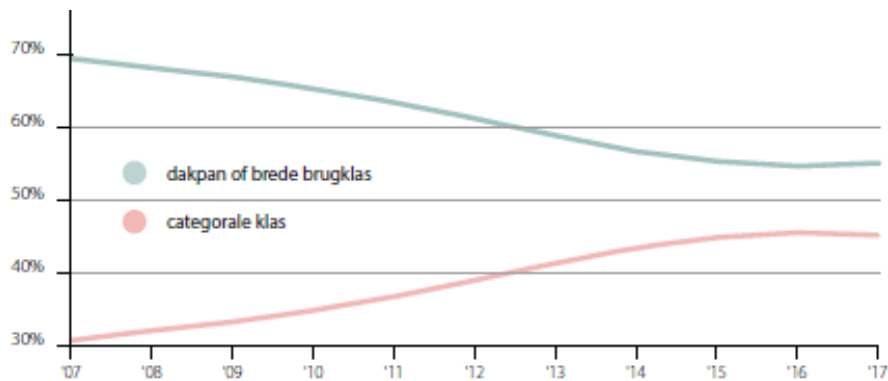
<sup>109</sup> Inspectie van het Onderwijs (2019b).

voor de overheid niet gemakkelijker om de sector als geheel aan te spreken en zijn kleine scholen – zeker in grote steden – niet altijd doelmatig.

#### *Vroege selectie in Nederland en afname van het aantal brede brugklassen*

Het Nederlandse stelsel kent een in internationaal opzicht vroege selectie bij de overgang van po naar vo. In het vo worden leerlingen op twaalfjarige leeftijd op basis van hun schooladvies in zeven verschillende categorieën ingedeeld (van praktijkonderwijs tot vwo). In veel andere landen ligt dit definitieve selectiemoment later.

Een stelsel met vroege selectie vraagt om correctiemechanismen waardoor leerlingen makkelijk kunnen stapelen of opstromen naar een hoger niveau.<sup>110</sup> Eén van de correctiemechanismen zijn brede brugklassen waarin verschillende onderwijsniveaus bij elkaar zitten, waardoor de keuze voor een specifieke schoolsoort met een jaar wordt uitgesteld. Het aantal brede brugklassen is de laatste jaren echter sterk afgenomen.



Verdeling van leerlingen in leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, naar brugklastype

Figuur 4: Brede brugklassen in het vo.<sup>111</sup>

Een ander correctiemechanisme is het mogen doorstromen naar een hoger niveau (van vmbo-t naar havo en van havo naar vwo). Op dit moment mogen scholen hier zelf eisen aan stellen, zoals een bepaald cijfergemiddelde op het eindexamen. Er is recent een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen om de voorwaarden voor doorstroom te wijzigen. Doorstroom wordt daarmee mogelijk voor iedereen die slaagt, mits er een extra vak gevolgd is. Er blijven dus aanvullende voorwaarden voor doorstroom bestaan.

#### *Alle kinderen met ondersteuningsbehoefte hebben recht op een passende plek*

Uitgangspunt van passend onderwijs is dat kinderen wanneer dat mogelijk is thuis nabij op een reguliere school terecht kunnen, maar dat er speciaal onderwijs beschikbaar is waar nodig. Scholen hebben een zorgplicht om passende ondersteuning te bieden aan hun leerlingen, of anders een passende plek op een andere school aan te bieden. Het samenwerkingsverband van schoolbesturen heeft de taak om ervoor te zorgen dat er binnen de regio voor alle kinderen een passende plek is. Sommige samenwerkingsverbanden slagen er heel goed in deze taak vorm te geven. Bij anderen loopt dat moeizamer. Desondanks is er nog steeds een groep kinderen die (tijdelijk) niet goed kunnen worden ondersteund. Dit zijn veelal

<sup>110</sup> OESO (2016).

<sup>111</sup> Onderwijsraad (2019b).

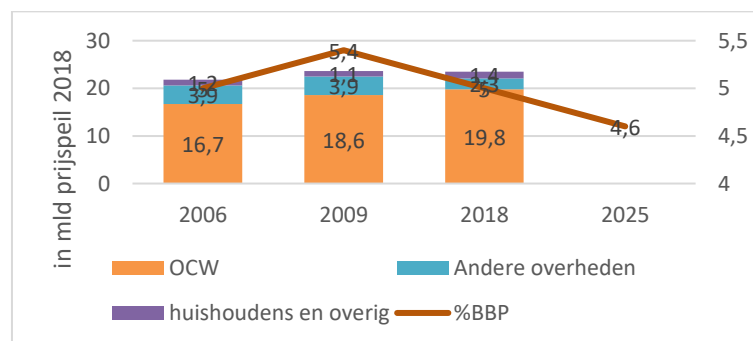
kinderen die naast behoefte aan onderwijsondersteuning ook een grote zorgvraag hebben. Soms vallen zij tussen de twee systemen van onderwijs en zorg in en komen daardoor thuis te zitten.

Passend onderwijs wordt momenteel geëvalueerd. Het is daarom nog niet mogelijk uitspraken te doen over de effecten van deze hervorming.<sup>112</sup> Wel is te constateren dat problemen rond passend onderwijs niet los gezien kunnen worden van andere problemen die in de jeugdzorg en in het onderwijs spelen. Docenten in zowel het regulier als het speciaal onderwijs geven aan onvoldoende tijd te hebben om alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte van de benodigde ondersteuning te voorzien.<sup>113</sup> Leraren voelen zich tekortschieten ten opzichte van de hoge verwachtingen van ouders en andere betrokkenen, en niet in de laatste plaats, van henzelf.<sup>114</sup>

## 2.6 Publiek gefinancierd onderwijs, wel verschuivingen in uitgaven

*Uitgaven aan onderwijs rond OESO gemiddelde; financiering vooral via lumpsum*  
Nederland heeft een relatief gemiddelde bekostiging: het geeft als percentage van het bbp minder uit aan het funderend onderwijs dan het OESO-gemiddelde, maar meer per leerling.<sup>115</sup> Het percentage dat Nederland aan het onderwijs uitgeeft daalt wel sinds 2009, en zakt volgens de laatste middellangetermijnramingen van het CPB naar 4,6% in 2025.<sup>116</sup>

Figuur 5 laat de verschuiving in financieringsstromen tussen 2006, 2009 en 2018 zien. Wat opvalt, is dat de netto uitgaven tussen 2006 en 2018 zijn toegenomen, maar dat deze tussen 2009 en 2018 gelijk zijn gebleven. De daling van uitgaven door andere overheden is deels te verklaren doordat een uitname uit het gemeentefonds heeft plaatsgevonden en de middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum van scholen voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen. Tevens is door het huidige kabinet in onderwijs geïnvesteerd, onder meer in vve (170 mln. euro), in verlaging van de werkdruk (430 mln.euro) en in salarissen van leraren (270 mln. euro).



Figuur 5: Netto uitgaven funderend onderwijs en %bbp uitgaven onderwijs<sup>117</sup>

Vanuit de begroting van het ministerie van OCW wordt jaarlijks 11,7 mld. euro besteed aan het po en 8,7 mld. euro aan het vo. Veruit het grootste deel van deze

<sup>112</sup> NRO onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020.

<sup>113</sup> AOb (2019).

<sup>114</sup> Ledoux, G. & Waslander, S. (2019).

<sup>115</sup> OESO (2019).

<sup>116</sup> CPB (2019c). Hierin zijn ook de uitgaven aan het hoger onderwijs en mbo meegenomen.

<sup>117</sup> Op basis van gegevens CBS, ministerie van OCW, onderwijscijfers.nl, CPB en rapportages van BZK.

middelen wordt uitgekeerd door middel van lumpsumbekostiging. Schoolbesturen krijgen dus een bedrag voor personeelskosten en materiele kosten. Schoolbesturen en scholen bepalen zelf hoe ze de lumpsum besteden. De financiële verantwoording van schoolbesturen en de verantwoording over de mate waarin zij doelen weten te bereiken met de lumpsum, is op het moment nog beperkt. Naast de lumpsumbekostiging zijn er subsidies voor specifieke doeleinden. Adviesbureau McKinsey evalueert op dit moment de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging in het funderend onderwijs. Dit rapport zal in het voorjaar van 2020 verschijnen. In dit rapport wordt gekeken naar de toereikendheid van de uitgaven vanuit het Rijk, maar ook die van gemeenten.

#### *Financiering achterstanden en huisvesting deels via gemeente*

Om kinderen met een minder gunstige uitgangspositie een goede start in het onderwijs te geven zijn er achterstandsmiddelen voor scholen, afhankelijk van hun populatie. Deze middelen maken onderdeel uit van de lumpsumbekostiging. De middelen werden voorheen toegekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Door het stijgende opleidingsniveau van ouders (en de tegelijkertijd afnemende leerlingaantallen) is het budget hiervoor in het po de afgelopen jaren teruggelopen van 430 mln. euro naar 290 mln. euro. Dat is 3% van de totale bekostiging. De veronderstelling was dat achterstanden zouden afnemen met het stijgende opleidingsniveau. Dit blijkt echter niet het geval te zijn.<sup>118</sup> Sinds 1 augustus 2019 worden deze middelen verdeeld op basis van een vernieuwde indicator gebaseerd op CBS-gegevens. In het vo is er maar beperkt sprake van achterstandsmiddelen (Leerplus-gelden): 48 mln. euro (12,5 mln. euro minder dan in 2009). Dat is 0,6% van de totale bekostiging. Deze worden op dit moment verdeeld op basis van wijken met stapeling van problemen.

Naast de achterstandsmiddelen in de lumpsum krijgen gemeenten uit de OCW-begroting middelen voor het voorkomen en bestrijden van achterstanden (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), vooral bedoeld voor voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen. Deze worden uitgekeerd via een specifieke uitkering in het gemeentefonds.

Daarnaast is de gemeente vanuit de gemeentefondsmiddelen ook verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van onderwijshuisvesting.<sup>119</sup> Door een uitname uit het gemeentefonds in 2016 is de ruimte die gemeenten hiervoor hebben echter afgenomen. Tevens moet onderwijshuisvesting bij besluitvorming door de gemeente concurreren met andere maatschappelijke doelen zoals jeugdzorg. Veel scholen geven aan dat de kwaliteit van de gebouwen op dit moment niet voldoet aan de eisen die modern onderwijs stelt. Een derde van de scholen vindt dat het gebouw matig tot (zeer) slecht past bij het onderwijsconcept.<sup>120</sup> Ook zijn er zorgen over de luchtkwaliteit in scholen. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat er grote verschillen in kwaliteit van de huisvesting zijn tussen gemeenten.<sup>121</sup> De kosten voor onderwijshuisvesting maken onderdeel uit van de onderwijsbekostiging.<sup>122</sup> Adviesbureau McKinsey zal deze in zijn onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging waarschijnlijk dan ook meenemen.

118 Ledoux, G., & Driessen, G. (2015).

119 Algemene Rekenkamer (2016).

120 Regioplan (2017).

121 Algemene Rekenkamer (2016).

122 Deze kosten vallen echter buiten de grondslag van deze heroverweging.

Sommige gemeentes, zeker de G4, geven vanuit hun gemeentefondsmiddelen extra geld uit aan onderwijs. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van subsidieprogramma's, waaraan soms ook inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.

*Private bijdragen onderwijs: aanvullend onderwijs en ouderbijdrage*

Naast publieke uitgaven doen ouders en huishoudens ook private onderwijsuitgaven. Deze uitgaven zijn de afgelopen jaren toegenomen. In het schooljaar 2018-2019 worden de totale uitgaven voor aanvullend onderwijs (bijles, examentraining, huiswerkbegeleiding) bij vo-leerlingen geschat op 142 mln. tot 207 mln. euro.<sup>123</sup> Voor po-leerlingen uit groep 8 zijn de geschatte uitgaven voor aanvullend onderwijs 13 mln. tot 25 mln. euro. Een kwart van de groep 8-leerlingen volgde in 2018-2019 aanvullend onderwijs. Ongeveer de helft hiervan deed dit in onbetaalde vorm.

Betaalde deelname hangt in het po en in het vo samen met het opleidingsniveau van ouders. Hoe hoger opgeleid de ouders, hoe meer gebruik wordt gemaakt van betaalde deelname. Dit geldt voor alle vormen van betaalde ondersteuning, maar vooral de deelname aan examentraining springt in het oog: bijna de helft van de leerlingen in examenjaren met hoog opgeleide ouders neemt deel aan betaalde examentraining.<sup>124</sup> Onbetaalde vormen van aanvullend onderwijs worden vaker afgenomen door leerlingen met lager opgeleide ouders. In het havo en vwo vindt meer deelname aan betaalde vormen plaats dan in het vmbo.<sup>125</sup>

Daarnaast vragen veel scholen ouders om een vrijwillige ouderbijdrage. In het po ligt dit bedrag doorgaans lager dan in het vo.<sup>126</sup> Uit onderzoek van 2014 komt naar voren dat 97% van de basisscholen een ouderbijdrage van minder dan 100 euro vraagt.<sup>127</sup> In het vo fluctueren de bedragen en zijn er grote verschillen tussen schoolsoorten en onder- en bovenbouw. De ouderbijdrage wordt steeds vaker gebruikt voor laptops en tablets.<sup>128</sup> Een initiatiefwetsvoorstel regelt dat het niet-betalen van de vrijwillige ouderbijdrage niet mag leiden tot uitsluiting van leerlingen van activiteiten.<sup>129</sup> Wel mogen scholen die een bepaald profiel aanbieden zich aansluiten bij een organisatie die een regeling heeft voor de kosten voor minder draagkrachtige ouders. In dat geval mag er ook onder het wetsvoorstel wel een ouderbijdrage verplicht gesteld worden voor bijvoorbeeld tweetalig onderwijs.

*Kinderopvang privaat georganiseerd en gefinancierd*

Kinderopvangorganisaties zijn private organisaties. Ouders betalen voor het aantal uren dat zij afnemen bij de kinderopvang. Daarvoor kunnen zij een inkomensafhankelijke (kinderopvang)toeslag via de Belastingdienst krijgen. Voorschoolse educatie vindt ook plaats via kinderopvangorganisaties. Zoals eerder vermeld, loopt financiering van voorschoolse educatie via gemeenten. Gemeenten bieden voorschoolse educatie soms gratis (volledig gesubsidieerd) aan, soms vragen zij een (kleine) eigen bijdrage. Vanaf 1 augustus 2020 dienen gemeenten een minimaal aanbod te realiseren van 16 uur voorschoolse educatie per week voor doelgroeppeuters (960 uur per jaar). Nu is dat 10 uur per week.

## 2.7 Onderwijs wekt hoge verwachtingen door potentieel hoge opbrengsten

123 SEO & Oberon (2019).

124 SEO & Oberon (2017).

125 SEO & Oberon (2017).

126 Vergeer, F. & Bosman, M. (2004).

127 Inspectie van het Onderwijs (2014b)

128 SEO & Oberon (2019)

129 EK 2019-20, 35063, nr. A.

*Goed onderwijs vereist eigentijds en duidelijk curriculum*

Om scholen en leraren te helpen bij het maken van keuzes zijn heldere onderwijsdoelen nodig die meer richting geven dan de huidige kerndoelen (geletterdheid en gecijferdheid). Met Curriculum.nu is het proces om tot deze noodzakelijke verandering te komen in gang gezet. Komen tot een curriculum dat aansluit bij de behoeftes van de samenleving vraagt van de overheid scherpe keuzes. Het huidige curriculum is overladen, waardoor scholen en leraren nauwelijks aan alle inhoud toekomen. Ook zijn er bijna dagelijks nieuwsberichten over weer een nieuw onderwerp dat ook door het onderwijs moet worden opgepakt.

Daarnaast moeten de gebruikte leermiddelen bij de maatschappelijke context aansluiten. In een toenemend digitale wereld is de ontwikkeling van digitale leermiddelen van belang. Goed ontworpen en ingezette digitale leermiddelen kunnen daarnaast de kwaliteit van het onderwijs een impuls geven.<sup>130</sup> Vernieuwing op de leermiddelenmarkt blijft echter uit.<sup>131</sup> Er is een beperkt aantal spelers op de leermiddelenmarkt die zich ontfemen over de doelen van het curriculum.

*Ontwikkelingen op andere terreinen in de samenleving vragen om samenwerking*

Op verschillende andere facetten, die nodig zijn voor de ontwikkeling van een kind vinden ontwikkelingen plaats. Van scholen wordt verwacht dat ze samenwerken met gemeentes rond het achterstandenbeleid, met kinderopvang om dagarrangementen en doorgaande ontwikkeling te organiseren, met zorgpartijen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, in arbeidsmarktregio's ten behoeve van het lerarentekort, met het vervolgonderwijs voor een doorgaande leerlijn, met regionale werkgevers voor het organiseren van goed beroepsvoorbereidend onderwijs. Zo heeft de Onderwijsraad laten zien dat scholen er veel meer taken bij hebben gekregen en dat de taken ingewikkelder zijn geworden door deze verwachtingen.<sup>132</sup> Daarbij komt dat samenwerking niet altijd soepel verloopt door verschillen in doelen, wettelijke regimes, cao's en financieringsstromen.

*Onderwijs is een langetermijninvestering met individueel en maatschappelijk rendement*

Uitgaven aan onderwijs zijn investeringen, zowel privaat als maatschappelijk. De stijging van het opleidingsniveau heeft de Nederlandse economie in de afgelopen decennia veel goeds gebracht. De Nederlandse beroepsbevolking heeft meer menselijk kapitaal en werkenden zijn dus productiever.<sup>133</sup> Op macroniveau is er een samenhang tussen het bbp per hoofd van de bevolking en de gemiddelde studieduur in een land.<sup>134</sup> Op microniveau hangen gemiddelde studieduur en het arbeidsinkomen sterk samen.<sup>135</sup>

Investeringen in onderwijs dragen op drie manieren bij aan economische groei.<sup>136</sup> Allereerst vergroten ze de arbeidsproductiviteit.<sup>137</sup> Daarnaast draagt onderwijs bij aan het innovatievermogen van een economie en kennis over nieuwe technologieën.<sup>138</sup> Tot slot draagt onderwijs bij aan de manier waarop die kennis

130 Onderwijsraad (2017b).

131 NMA (2011). SEO (2016).

132 Onderwijsraad (2016).

133 Lucas, R.E. (1988).

134 Sianesi, B. & Reenen, J. (2003).

135 Card, D. (1999).

136 Hanushek, E.A. & Wößmann, L. (2010).

137 Mankiw, N.G. (1992).

138 Romer, P.M. (1990).



wordt toegepast en geïmplementeerd.<sup>139</sup> Ook op andere terreinen draagt onderwijs bij, een maatschappelijke kosten-batenanalyse schat de positieve effecten van het verminderen van onderwijsachterstanden op criminaliteit, gezondheid en zorggebruik.<sup>140</sup>

Het private rendement op onderwijs wordt afgemeten aan de extra loonopbrengsten voor een werknemer als hij een extra jaar onderwijs heeft genoten. Schattingen van het private rendement op onderwijs liggen voor Nederland tussen 6% en 9%.<sup>141</sup> Het maatschappelijk rendement van onderwijs is veel lastiger in kaart te brengen.<sup>142</sup> Het kan mogelijk geschat worden door te kijken naar de relatie tussen het opleidingsniveau van de bevolking en de economische groei van een land. Schattingen van het maatschappelijk rendement liggen voor Nederland tussen 7,5% en 12,5%.<sup>143</sup>

Investerings in onderwijs renderen pas op de lange termijn en kennen ook risico's.<sup>144</sup> Immers een maatregel die ervoor zou zorgen dat alle leerlingen en studenten vanaf 2020 een jaar langer onderwijs volgen, leidt na toetreding van de eerste jaargang tot de arbeidsmarkt alleen voor die jaargang tot productiviteitsstijging van 10%. Het duurt circa veertig jaar voordat alle werkenden een jaar langer hebben gestudeerd. Andersom werken de gevolgen van slecht onderwijs eveneens lang door in economie en samenleving.

## 2.8 **Conclusie: het funderend onderwijs staat onder flinke druk**

*Goed onderwijs is een belangrijke voorwaarde voor brede welvaart.*

Onderwijs helpt kinderen zich persoonlijk te ontwikkelen, bereidt ze voor op de samenleving en brengt ze kennis en vaardigheden bij. Zeker in een tijdperk waarin de vaardigheden die nodig zijn op de arbeidsmarkt snel veranderen en er sprake is van groeiende maatschappelijke scheidslijnen, heeft het onderwijs een belangrijke maatschappelijke rol om leerlingen op hun toekomst voor te bereiden. Het ontbreekt echter aan een duidelijke invulling hoe die rol er precies uitziet en wat de samenleving van het onderwijs kan verwachten (en omgekeerd).

*Er zijn momenteel zorgen over de kwaliteit*

De werkgroep ziet dat het onderwijs op verschillende fronten onder druk staat en goed onderwijs niet zomaar meer een vanzelfsprekend gegeven is. Als kwaliteit moet blijken uit de resultaten, dan staan de signalen in het Nederlandse onderwijs op rood. De prestaties van vijftienjarige Nederlandse leerlingen op internationale vergelijkingen dalen immers al sinds 2003. Op leesvaardigheid scoort Nederland inmiddels onder het OESO-gemiddelde.<sup>145</sup> Besturen en schoolleiders beschikken niet altijd over de vaardigheden die nodig zijn om kwaliteit te borgen en te verbeteren.

*De leeransen zijn niet voor iedereen gelijk*

Daarbij ziet de werkgroep dat kinderen niet allemaal dezelfde kansen krijgen om zich optimaal te ontwikkelen en leerlingen gedurende hun ontwikkeling tegen drempels aan blijven lopen. Door de vroege selectie, gedifferentieerde leerroutes en het afgenomen aanbod van brede scholen en brede brugklassen bestaat het risico

139 Benhabib, J. & Spiegel, M.M. (1994).

140 Hof, B. e.a. (2009).

141 Hartog, J. & Gerritsen, S. (2016). CPB (2011).

142 CPB (2017).

143 CPB (2011).

144 Hartog, J. & Diaz-Serrano, L. (2015).

145 Gubbels, J. (2019).

dat kinderen uiteindelijk van school af gaan met een diploma dat onder hun potentiële capaciteit ligt. Vooral laatbloeiers, leerlingen die anders leren en leerlingen met een lage sociaal-economische status worden hiermee geconfronteerd. Verschillen ontstaan al op vroege leeftijd. Voorschoolse educatie weet deze verschillen te verkleinen. De hogere kwaliteit van het voorschoolse aanbod aan kinderen met een onderwijsachterstand (doelgroepkinderen) wordt niet altijd doorgezet in de kleuterperiode.<sup>146</sup> In het vo lijken de verschillen zelfs weer toe te nemen.<sup>147</sup> Er zijn scholen die betere resultaat weten te boeken met deze groep leerlingen, maar de verschillen tussen scholen zijn groot. Scholen met vergelijkbare populatie leerlingen boeken soms hele verschillende resultaten.

#### *Leraren staan onder grote druk*

Veranderende context en grote uitdagingen vragen veel van het onderwijs en de professionals die daarin werken. Een van deze uitdagingen is het lerarentekort. Dit loopt in het gehele funderend onderwijs op en raakt het po op dit moment het hardst. Leraren ervaren een hoge werkdruk. Dit heeft nadelige gevolgen voor de kwaliteit, omdat leraren een bepalende factor zijn in de kwaliteit van het onderwijs. Het effect van een goede leraar is enorm. Het kan ervoor zorgen dat een kind een heel onderwijsniveau hoger scoort.<sup>148</sup> Goed onderwijs vereist dus voldoende goed opgeleide en professionele leraren. Dit vraagt ook om hoogwaardige lerarenopleidingen.

#### *Een duidelijke visie op het leraarschap ontbreekt*

De werkgroep constateert dat een duidelijke visie op het leraarschap ontbreekt.<sup>149</sup> De overheid heeft een rol in het vormgeven van de bevoegdhedenstructuur die een flexibel lerarenberoep met mogelijkheden voor doorgroei mogelijk maakt. Sociale partners in het onderwijs zijn verantwoordelijk om een loongebouw te ontwerpen dat past bij de zwaarte van de functies in zowel po als vo. En scholen en schoolbesturen geven hieraan invulling via hun strategisch personeelsbeleid. Strategisch personeelsbeleid komt nu onvoldoende van de grond. Vaak ontbreekt gerichte professionalisering, in samenhang met team- en organisatieontwikkeling.

#### *Professionaliteit van onderwijsorganisaties kan beter*

Idealiter werken leraren in teamverband onder leiding van een goede schoolleider. Dat vraagt ook om goed opgeleide schoolleiders (en afdelingsleiders) en bestuurders die in staat zijn om de kwaliteitsverbetering in hun organisatievorm te geven. Echter, de eisen aan schoolleiders (en overig management in het vo) en aan schoolbesturen zijn beperkt. Scholen voldoen daarbij vrijwel allemaal aan de eisen van basiskwaliteit, maar ervaren onvoldoende prikkels om zich daarboven te verbeteren.

Daarbij stelt de werkgroep vast dat onderwijsorganisaties onvoldoende gebruikmaken van wetenschappelijke inzichten en van elkaars kennis. Scholen werken aan vernieuwing, maar onderzoeken niet of dat werkt. Ook wordt maar in beperkte mate gebruikgemaakt van de wetenschappelijke kennis die er is over 'goed onderwijs'. Innovaties verspreiden zich daardoor maar moeizaam in het systeem. Voor toekomstbestendig onderwijs is hier verandering in nodig.

<sup>146</sup> Kohnstam Instituut 2016.

<sup>147</sup> NRO (2015).

<sup>148</sup> NRO (2019).

<sup>149</sup> OESO (2016).

<sup>148</sup> CPB (2016). Nye, B. e.a. (2014).

<sup>149</sup> Onderwijsraad (2018a).

## 2.9 Aangrijpingspunten voor beleid

De werkgroep concludeert dat stevige inzet nodig is voor kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen. Het hangt op dit moment te veel van toevalligheden af welke kansen een kind in zijn schoolloopbaan krijgt. De wijk waar een kind opgroeit, het inkomen van de ouders, de kwaliteit van de leraar, de bestuurder, de schoolleider: allen zijn bepalend voor gelijke leeransen van het kind. De verschillen tussen scholen zijn enorm en juist de kinderen met de moeilijkste startpositie zijn het meest kwetsbaar.

De analyse in dit hoofdstuk leidt volgens de werkgroep tot drie aangrijpingspunten voor beleid:

1. *Werken aan professionele organisaties in het onderwijs*  
Onderwijs van goede kwaliteit begint met professionele onderwijsorganisaties die kunnen inspelen op verschillen. De leraren en schoolleiders maken dagelijks het verschil in het leven van een kind of jongere. Samen vormen zij professionele onderwijsorganisaties.
2. *Ieder kind een goede startpositie in het onderwijs*  
Om de talenten van ieder kind te benutten, is het van belang om te zorgen dat ze allemaal een goede uitgangpositie hebben. Omdat de verschillen al vroeg ontstaan, is het dus ook van belang om al vroeg te beginnen.
3. *Ieder kind een onbelemmerde schoolcarrière*  
Gedurende de schoolcarrière moeten leerlingen zich onbelemmerd kunnen ontwikkelen en moeten er geen drempels worden opgeworpen. Overgangen of schotten tussen financieringsstromen zouden geen invloed moeten hebben op leeransen. Hier is in het heel funderend onderwijs winst te boeken.

Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen staat blijvend onder druk. Dit vraagt iets van alle partijen. Namelijk een gezamenlijke inspanning om het fundament op orde te brengen. Daarnaast vraagt dit ook duidelijke taken en rollen van de overheid en het onderwijsveld en een overheid die durft te sturen op hoofdlijnen. Het onderwijsveld heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor professionele onderwijsorganisaties die horen bij de grote verantwoordelijkheid die horen in het autonome stelsel. Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop veranderingen tot stand kunnen worden gebracht en welke rollen de verschillende partijen daarin hebben.

Samen werken aan het fundament is nodig voordat er verder ingezet kan worden op de drie benoemde aangrijpingspunten. In hoofdstuk 4 staan hiervoor voorstellen.

### **Caribisch Nederland: bijzondere gemeenten in een bijzondere situatie**

De gemeenschappen in CN zijn klein en liggen geïsoleerd en ver van Europees Nederland (EN). Bonaire heeft 2.000 po-leerlingen en 1.000 vo-leerlingen. Sint Eustatius 300 po-leerlingen en 200 vo-leerlingen. Saba 160 po-leerlingen en 100 vo-leerlingen. Bonaire heeft 7 basisscholen (4 katholiek, 2 openbaar, 1 algemeen bijzonder), Sint Eustatius 4 (zevendedagadventistisch, methodistisch, katholiek, openbaar) en Saba 1 (katholiek). Elke eiland heeft een school voor vo met een mbo-afdeling. Bonaire heeft verder de lerarenopleiding funderend onderwijs en op Saba is er een particuliere Amerikaanse medische school. Elk eiland heeft een Expertisecentrum Onderwijszorg (tweedelijns onderwijszorg) en een Sociaal Kanstraject Jongeren (drop-outs).

In algemene zin kampt CN met grote sociaal-economische problematiek (armoede, meerdere banen per inwoner, veel eenoudergezinnen, huiselijk geweld, seksueel-, drank- en drugsmisbruik). Het aandeel leerlingen met een onderwijsachterstand is veel hoger dan in EN. De economie is vooral gebaseerd op de olie-industrie, het toerisme en de publieke sector. CN is voor de dagelijkse behoeften (voeding, kleding) bijna volledig afhankelijk van invoer over zee of vanuit de lucht. De open economie en samenleving zijn kwetsbaar voor internationale ontwikkelingen, zoals de crisis in Venezuela.

De bevolkingssamenstelling van CN is etnisch, linguïstisch en religieus divers. CN kent een sterke verzuiling. De openbare lichamen zijn klein, maar hebben veel taken die in EN op een ander niveau zouden liggen, denk daarbij aan het in stand houden van een internationale luchthaven, internationale haven, telecomvoorziening, watervoorziening en energievoorziening.

De kleine schaal van de eilanden (met de daarbij behorende bestuurskracht) en de andere context vraagt om een eigen aanpak. In het kader van deze heroverweging is er een QuickScan van de situatie in het onderwijs gemaakt die laat zien dat investeringen in de rede liggen (zie bijlage 9). Een goede aanpak van de problematiek vraagt echter om een volledige en integrale analyse, waarbij niet alleen naar het onderwijs, maar naar de samenhang tussen onderwijs, sociale problematiek, zorg en veiligheid wordt gekeken.

### 3 Intermezzo: samen onderwijsbeleid maken en implementeren #hoedan

#### 3.1 **Veranderingen krijgen maar beperkt vorm in het onderwijs**

De analyse in dit rapport is niet nieuw. De oplossingsrichtingen en aangrijpingspunten zijn dat ook niet.<sup>150</sup> Toch is te constateren dat de nodige stappen niet zijn gezet of dat veranderingen niet gemakkelijk vorm krijgen. Er is sprake van een zekere beleidsresistentie. Dit betekent dat er ook aandacht nodig is voor hoe beleid tot stand komt en wordt geïmplementeerd en voor hoe het Rijk, schoolbesturen, scholen, leraren, leerlingen, ouders, maatschappelijke organisaties en andere overheden (gemeente, provincie) samen onderwijs vormgeven. Anders gezegd, ook de #hoedan verdient aandacht.

De commissie-Dijsselbloem concludeerde al in 2008 dat door de nadruk die de afgelopen decennia op autonomie lag veel beleidsbeslissingen zijn verschoven naar schoolniveau. Tegelijkertijd constateert de commissie: "Het versterken van de horizontale relaties, ten dele ter vervanging van de directieve, verticale relatie tussen school en overheid, vergt een versterking van de positie van leraren, leerlingen en ouders." Hierbij heeft de commissie voor de kwaliteit van het onderwijs een "duidelijke afbakening van rollen binnen de bestuurlijke inrichting van het onderwijs" aanbevolen.

De werkgroep constateert in lijn met de commissie-Dijsselbloem, de afscheidsrede van professor Leune<sup>151</sup> en de in december verschenen notitie 'Onderwijsvrijheid en Overheidszorg' van de Onderwijsraad dat het gelijktijdige streven naar het vergroten van de autonomie van onderwijsinstellingen en het niettemin centraal willen waarborgen van essentiële maatschappelijke functies van het onderwijs tot een inherente spanning leidt.

#### 3.2 **Vrijheid van onderwijs en autonomie zijn niet hetzelfde**

Bij het verklaren waarom veranderingen moeizaam tot stand komen, wordt vaak gewezen naar de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) en de autonomie van schoolbesturen. De Grondwet beoogt juist een balans tussen vrijheid en het zorg dragen voor het onderwijs.<sup>152</sup> Deze beoogde balans heeft in de periode sinds 1965 tot heden permanent geleid tot spanningen, inconsistenties en paradoxen.<sup>153</sup>

Daarnaast wordt de autonomie van schoolbesturen vaak "een-op-een" gelijkgesteld met de vrijheid van onderwijs. Dat is echter niet het geval. De overheid heeft haar rol in de afgelopen honderd jaar op verschillende manieren ingevuld binnen de vrijheid van onderwijs.<sup>154</sup> Het repertoire reikt van ideologisch geladen en sterk sturend (constructieve onderwijspolitiek van Van Kemenade) tot puur administratief. Van 'autonomie' is in de sturing door de overheid pas sprake sinds eind jaren '80, toen er in de beleidsnotitie 'De school op weg naar 2000' in navolging van andere overheids- en onderwijssectoren, in het ppo en vo werd gestreefd naar een besturingsfilosofie van deregulering, autonomie en besturen op afstand. Sinds begin

150 OESO (2016). Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Onderwijsraad (2014a).

151 Leune, J.M.G. (2007).

152 Onderwijsraad (2019a).

153 Leune, J.M.G. (2007).

154 Slaman, P., e.a. (2018).

deze eeuw wordt er daarnaast gestreefd naar het versterken van het bestuur zelf: de 'governance'-benadering, met nadruk op goed intern toezicht en versterking van de medezeggenschap.

*Vrijheid van onderwijs is een belangrijk en historisch kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel*

Nederland heeft openbaar en bijzonder onderwijs. Openbare scholen gaan uit van de overheid en zijn levensbeschouwelijk neutraal. Bijzondere scholen gaan uit van het particulier initiatief en zijn gestoeld op levensbeschouwelijke of religieuze visies. Dit zogenoemde duale bestel is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Het artikel kwam na een lange politieke strijd in 1917 tot stand. Het stelt openbare en bijzondere scholen financieel en kwalitatief aan elkaar gelijk, en regelt ook de verhouding tussen de overheid en de onderwijsinstellingen. De overheid heeft enerzijds de opdracht actief zorg te dragen voor het goed functioneren van het stelsel als geheel. Anderzijds moet zij zich terughoudend opstellen, omdat scholen (ook de openbare) via artikel 23 een zekere vrijheid hebben om het onderwijs naar eigen overtuiging in te richten. Via het stelsel schept de overheid voorwaarden voor de ontwikkeling van elk individu naar eigen geaardheid en inzicht. Daarmee schept ze ook voorwaarden voor de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Artikel 23 ordent, reguleert en begrenst de macht van de overheid waar het gaat om onderwijs.

Het grondwetsartikel geeft het volgende kader voor de verantwoordelijkheid van de overheid: "[*geven van onderwijs is vrij*] behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen. [...] De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting."

De afgelopen decennia legde de overheid de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel ook in toenemende mate bij de verschillende partijen in het onderwijsveld, en vooral bij de sector- en brancheorganisaties.<sup>155</sup> Daarbij vervult de overheid zelf vooral een voorwaardenscheppende en kaderstellende rol.

Deregulering en autonomievergroting kregen vooral vorm binnen het materiële en financiële domein en met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid. In het onderwijskundige domein is eerder van toenemende regulering sprake door middel van kerndoelen, eindtermen, studieduur, en zelfs voorschriften over de inrichting van het onderwijs (basisvorming, studiehuis). Door deze invulling is er dus steeds meer spanning komen te staan op de balans tussen de autonomie en het waarborgen van de kwaliteit vanuit de rijksoverheid.

Deze spanning is terug te zien in de toegenomen bemoeienis met het onderwijs vanuit de politiek (zowel kabinetten als Tweede Kamer). Aan de toegenomen vrije beleidsruimte voor besturen van scholen en instellingen wordt steeds vaker een zorgplicht gekoppeld. Deze open normen en zorgplichten worden vervolgens steeds strakker ingevuld (passend onderwijs, burgerschap, strategisch personeelsbeleid).

<sup>155</sup> Nolen, M. F. (2017).

Dit korte overzicht laat zien dat de begrippen 'vrijheid van onderwijs' en 'autonomie' op diverse manieren in te vullen zijn. En dat ook 'autonomie van schoolbesturen' een keuze is geweest voor een mogelijke invulling van de vrijheid van onderwijs. De Grondwetgever is ervan uitgegaan dat goed onderwijs zowel overheidszorg als vrijheid behoeft. Wat de inbreng van overheid en schoolbesturen hoort te zijn, is een van de inherente spanningsvelden binnen artikel 23. De balans vinden tussen die spanningen, dat is in elk tijdsgewricht opnieuw een taak voor de wetgever.<sup>156</sup> Ook nu ligt deze keuze weer voor. De huidige politieke discussie over de vrijheid van onderwijs kan ook in dit licht gezien worden.

### 3.3 **Sturingsoverload en beleidsresistentie**

De werkgroep constateert dat er in het stelsel op dit moment een gat zit tussen de sturing door het rijk en de uitvoering door scholen. De oorzaak hiervan ligt tenminste voor een gedeelte in het gebrek aan duidelijke keuzes en heldere sturing door de overheid.

De overheid legt de afgelopen tijd keer op keer een grote verantwoordelijkheid bij het onderwijsveld neer om zelf tot een visie op het onderwijs te komen.<sup>157</sup> Zij doet dit met een beroep op de vrijheid van onderwijs. Dit leidt tot een onduidelijke taakverdeling tussen Rijk en onderwijsveld (zowel sectororganisaties als besturen en scholen). Problematisch hierbij is ook dat de sectororganisaties niet in alle gevallen de gehele sector lijken te vertegenwoordigen.

#### *Sturingsoverload leidt nu tot beleidsresistentie*

Het gebrek aan keuzes en het ontbreken van een eenduidige manier van sturing leidt op dit moment tot de versterking van verschillende 'sturingsnetwerken'.<sup>158</sup> Deze netwerken zijn niet alleen verschillend voor onderwijssectoren, maar ook voor verschillende beleidsthema's. Deze 'gelegenheidsnetwerken' bestaan uit meerdere en heel verschillende soorten organisaties. De netwerken opereren tussen het centrale niveau van het Rijk en het decentrale niveau van onderwijsbesturen in. Zij vullen als het ware het gat dat is ontstaan door de toenemende autonomie in het onderwijs.

Het lijkt typisch Nederlands dat sturingsnetwerken op stelselniveau per sector en daarbinnen per beleidsthema verschillen. De sturingsoverload die Waslander en Hooge constateren heeft, samen met de grote hoeveelheid maatregelen die tegelijk op het onderwijsveld worden afgevoerd, geleid tot beleidsresistentie in het veld. De discrepantie tussen wat het Rijk verwacht van de autonomie en de professionaliteit van besturen en scholen om te sturen op wat er gebeurt in de klas en in de organisatie heeft deze beleidsresistentie verder vergroot.

#### *Geen duidelijke doelen en inconsistente sturing*

Doordat rollen en verantwoordelijkheden niet helder zijn gedefinieerd, is op dit moment niet voldoende helder waar het Rijk op wil sturen. De doelen zijn niet altijd duidelijk (bijvoorbeeld huidige kerndoelen) en de doelen veranderen over de tijd bijvoorbeeld als gevolg van maatschappelijke veranderingen (sociale veiligheid, burgerschap, overgewicht). Ook lijkt beleid niet altijd consistent met eerder gestelde doelen.

<sup>156</sup> Onderwijsraad (2019a).

<sup>157</sup> Onderwijsraad (2019a).

<sup>158</sup> Hooge, E.H. e.a. (2017).

De Onderwijsraad en de commissie-Dijsselbloem sluiten in hun analyse aan op de definitie van stelselverantwoordelijkheid zoals gegeven door Leune in zijn afscheidsrede.<sup>159</sup> De kerntaken van de centrale overheid op het onderwijsterrein zijn:

- bekostigen van het initiële onderwijs;
- uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden;
- waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs;
- waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs;
- waarborgen van de vrijheid van onderwijs;
- waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel;
- bewaken van het civiele effect van diploma's;
- bewaken van doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen; en
- nakomen van verplichtingen uit internationale verdragen en afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.

De kerntaken van de overheid worden beperkt ingevuld. Op dit moment sturen overheid en politiek op een beperkt aantal onderwerpen 'hard'. Bijvoorbeeld via het wettelijk vastleggen van minimumleerresultaten en de referentieniveaus taal en rekenen. Goed onderwijs is echter niet alleen het behalen van een absolute ondergrens dan wel het halen van een diploma, maar ook de mate waarin een school leerwinst (in brede zin) teweeg kan brengen en leerlingen op een goede manier kan voorbereiden op deelname aan vervolgonderwijs en samenleving.

Aan veel 'harde' overheidsdoelen die hierbij aansluiten (meer ambitie, professionalisering) wordt vooral via 'zachte' sturing (akkoorden, beïnvloeding, overeenkomsten, subsidies) gewerkt. Deze manier van sturen veronderstelt dat onderwijsorganisaties over een grote mate van bestuurlijk vermogen beschikken om de overmaat aan sturing op te vangen en daarbinnen eigen keuzes te maken en prioriteiten te stellen. De werkgroep constateert dat dit niet altijd het geval is.

Dit leidt tot inconsistente sturing. Er zijn geen duidelijke keuzes gemaakt waar de overheid wel en niet centraal op stuurt. Tegelijkertijd zijn de noodzakelijke corrigerende mechanismen van verantwoording naar ouders, omgeving, overheid en samenleving maar beperkt ingevuld en zijn de eisen van de inspectie gebaseerd op minimumeisen die scholen niet aanzetten tot continu verbeteren. Daarnaast stellen politiek en samenleving steeds nieuwe en zwaardere eisen die ingrijpen in de autonomie. Het is dus nu van allebei een beetje: autonomie en ingrijpend sturen.

### 3.4

#### **De school in de samenleving: maatschappelijke opgave van het onderwijs**

Zeker in de huidige samenleving heeft de school nog meer dan voorheen te maken met grote maatschappelijke verwachtingen. In 2005 signaleerde het SCP al dat de verwachtingen ten aanzien van de school toenamen.<sup>160</sup> Door het toenemende belang van het behaalde onderwijsniveau voor het individu nemen deze verwachtingen alleen maar toe. Soms wordt onderwijs zelfs gezien als een oplossing voor alle problemen en verwachtingen: van armoedebestrijding tot financiële geletterdheid.

Het SCP sprak in 2005 nog over maatschappelijke verwachtingen die bovenop de 'reguliere onderwijstaken' van de school komen. Maar de door het SCP benoemde onderwerpen – achterstandbestrijding, burgerschap, waarden en normen, sociale cohesie, integratie, het voorkomen van segregatie, veiligheid en de opvang van

<sup>159</sup> Leune, J.M.G. (2007).

<sup>160</sup> SCP (2005).



moeilijke of lastige leerlingen - worden inmiddels voor een belangrijk deel gezien als 'reguliere taken van het onderwijs'. Consensus over wat de belangrijkste maatschappelijke opgaven zijn, is er echter niet. Dit maakt dat scholen en besturen zoekende zijn. Ook verschillen scholen en schoolbesturen sterk in de mate waarin ze de verschillende maatschappelijke opgaven belangrijk vinden.

Het integrale gesprek over wat de maatschappelijke opdracht van het onderwijs is en hoe ver deze gaat, wordt zelden gevoerd. Vaak vindt het gesprek vooral plaats op deelonderwerpen (zoals burgerschap). Een deel van deze opdrachten of verwachtingen overstijgt ook de individuele school en het individuele schoolbestuur. Soms vereisen de onderwerpen samenwerking tussen scholen, en soms vereisen deze ook samenwerking tussen onderwijs en andere partijen.

Een goede samenwerking tussen scholen en schoolbesturen zelf, maar zeker ook met andere partijen vereist, helderheid over wat de samenleving van het onderwijs mag verwachten en vice versa: wat mag het onderwijs verwachten van de samenleving. Scholen moeten zich meer dan nu realiseren dat zij onderdeel van de samenleving zijn en dat zij samen met anderen staan voor de belangrijke maatschappelijke taak om kinderen en jongeren voor te bereiden op de toekomst. Consensus over de belangrijkste maatschappelijke opgaven is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

De huidige regelgeving stuurt op de verantwoordelijkheid van het bestuur voor zijn eigen scholen. Samenwerking waarbij je over je eigen schaduw heen springt en ook negatieve gevolgen voor je eigen organisatie accepteert in het belang van kinderen en jongeren, is daarmee niet vanzelfsprekend. Terwijl de maatschappelijke opdrachten zoals de aanpak van het lerarentekort, krimp en verder bevorderen van gelijke leeransen dit wel vragen.

### **3.5 Het fundament op orde**

Goed kwalitatief onderwijs met kansen voor ieder kind vraagt dan ook om duidelijke en consistente keuzes. Allereerst vereist dit helderheid over de opdracht van het onderwijs. Er zijn geen duidelijke keuzes gemaakt waar de overheid wel en niet centraal op stuurt.

In lijn met de Onderwijsraad en de commissie-Dijsselbloem vraagt deze situatie om een herijking van de taken en rollen en een herdefiniëring van de relatie tussen overheid en onderwijsveld. Hierbij hoort ook de durf en consistentie om op rijksniveau over bepaalde thema's te gaan en duidelijkheid te zijn over de opdracht aan het veld. Dat geeft het onderwijs kaders waarbinnen het autonoom invulling kan geven aan zijn vrijheid. Dit is een proces dat explicitering van bestaande ingeroeste patronen vraagt. Om vervolgens tot een andere balans tussen Rijk en veld te komen. Hier ligt een gezamenlijk opdracht voor de politiek, het ministerie van OCW, schoolbesturen, koepelorganisaties, lerarenvertegenwoordigers, lerarenopleidingen, ouders en leerlingen. Dit vraagt ook om een realistische verwachting over welke maatschappelijke opdrachten het onderwijs aankan, en in welke mate.

Als de huidige sturingsoverload één ding laat zien is dat het absorptievermogen van de sector beperkt is. Leraren, scholen en schoolbesturen willen graag aansluiten bij de behoeftes van de samenleving, maar zij kunnen niet op alle fronten tegelijkertijd veranderen. Er is maar een beperkt aantal veranderingen, die het onderwijsveld (of elke andere op deze manier decentraal georganiseerde sector) tegelijkertijd kan dragen. Veranderingen moeten tevens voldoende tijd krijgen om te beklijven. Het

steeds maar wisselen van doel of insteek (zoals rond de maatschappelijke stage of de diagnostische tussentijdse toets) doet het beklijven van veranderingen geen goed.

Op orde brengen van het fundament zorgt voor duidelijke taken en rollen en een heldere maatschappelijke opdracht aan het onderwijs. Daarbij is het van belang dat politieke en beleidskeuzes rekening houden met het beperkte absorptievermogen van de onderwijssector en een langetermijnvisie voor onderwijsbeleid bieden.

## 4 Beleidsvarianten kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen

### 4.1 **Steviger sturen op een beperkter aantal onderwerpen**

Wat er nodig is om tot goed onderwijs te komen, is in de basis niet ingewikkeld. Goed onderwijs vraagt om voldoende goede en goed opgeleide leraren, goede schoolleiders en het formuleren van heldere doelen voor het onderwijs. De belangrijkste vraag is of de samenleving bereid en in staat is om daarvoor de juiste randvoorwaarden te realiseren. De door de werkgroep geconstateerde problemen vragen om duidelijke keuzes en heldere sturing van de overheid. Het is daarbij nodig langdurig en stevig in te zetten op verbetering.

In de beleidsvarianten is een variant opgenomen die het fundament in het onderwijs op orde brengt. Daarnaast zijn er aanvullende beleidsvarianten thematische ingedeeld naar de grootste probleemgebieden. Binnen ieder thema worden er vervolgens twee varianten onderscheiden. De maatregelen in deze varianten komen in beeld als het fundament op orde is gebracht. De werkgroep onderscheidt de volgende thema's die aansluiten bij de in hoofdstuk 2 geïdentificeerde aanrijpingspunten voor beleid:

1. *Werken aan professionele organisaties in het onderwijs*  
Hoe zorgen we ervoor dat iedere school zo goed mogelijke kwaliteit met gelijke leerkansen voor iedereen kan leveren?
2. *Ieder kind een goede startpositie in het onderwijs*  
Hoe zorgen we ervoor dat de uitgangspositie van alle kinderen zoveel mogelijk gelijk is?
3. *Ieder kind een onbelemmerde schoolcarrière*  
Hoe zorgen we ervoor dat een kind onbelemmerd zijn of haar schoolcarrière kan afleggen, zonder dat bijvoorbeeld overgangen dit onnodig verstoren?

Iedere variant bestaat uit een pakket van maatregelen. Deze maatregelen zijn nader uitgewerkt en beschreven in de bijlage 9161.

### 4.2 **Een stevig fundament**

Om het stelsel van autonomie goed te laten functioneren, is het nodig te zorgen voor een stevig fundament. Werken aan het fundament is mogelijk zonder structurele investeringen (budgetneutrale variant), maar wel tegen flinke transitiekosten. Om het fundament daadwerkelijk op orde te brengen, zijn structurele investeringen noodzakelijk (variant: Fundament op orde).

#### *Budgetneutrale variant: werken aan het fundament*

Met behulp van een samenhangend pakket van maatregelen wordt in deze variant toegewerkt naar een situatie waarin er een heldere, in de wet verankerde, maatschappelijke opdracht voor scholen geformuleerd wordt. In deze opdracht wordt onder andere opgenomen dat scholen ervoor moeten zorgen dat leerlingen geletterd en gecijferd van school komen, gelijke kansen krijgen op een passend aanbod en dat ze bijdragen aan de sociale samenhang in de samenleving.<sup>162</sup> Er komt

<sup>161</sup> Bij het formuleren van verschillende varianten is gebruik gemaakt van het nog te verschijnen IBO Deeltijdwerk.

<sup>162</sup> Voor een deel van de leerlingen, vooral in het (v)so, is het niet weggelegd om deze doelen te behalen, Er nemen immers ook kinderen en jongeren aan het onderwijs deel met (zeer) lage cognitieve vermogens.

meer duidelijkheid door heldere leerdoelen in het curriculum op te nemen, waarin de maatschappelijke opdracht een plek kan krijgen.<sup>163</sup> De te formuleren doelen doen recht aan de vraag van de samenleving. Tegelijkertijd is het curriculum ook sturend op doelen voor de geletterdheid en gecijferdheid, die nodig zijn om mee te kunnen doen in de huidige samenleving. De overladenheid van het curriculum wordt teruggebracht, zodat het haalbaar is binnen de voorgeschreven onderwijstijd.

Het curriculum wordt tevens zo vormgegeven dat het niet belemmerend is voor doorstroom en stapelen, om zo gelijke leeransen voor elk kind te creëren. Het kunnen stapelen van diploma's wordt beter geborgd binnen het systeem. Er wordt doorgevoerd dat er geen extra voorwaarden (ook geen extra vak) zijn verbonden aan het doorstromen van vmbo naar havo, en van havo naar vwo. Het is daarbij wel belangrijk dat er een programmatische aansluiting is binnen het curriculum. Deze maatregel gaat verder dan het wetsvoorstel dat recent door de Tweede Kamer is aangenomen.<sup>164</sup>

Een goede invoering van een nieuw curriculum vraagt om een stevige initiële inspanning en investering, die zich naar verwachting terug zal betalen in onderwijs van hogere kwaliteit en meer gemotiveerde leerlingen.

Het onderzoekskader van de inspectie wordt zo vormgegeven dat het aansluit bij de te formuleren brede maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Daarnaast worden scholen en schoolbesturen beloond, wanneer zij kinderen kansen geven om zich verder te ontwikkelen. Daarvoor wordt in ieder geval in het vo bij de inspectiebeoordeling rekening gehouden met het percentage leerlingen dat op een hoger niveau dan het schooladvies eindexamen doet. Ook wordt meer rekening gehouden met de leerlingpopulatie. Naast een aanpassing van het toezicht blijft het belangrijk dat scholen en schoolbesturen zich transparant verantwoorden, zoals is ingezet met het programma 'Verantwoording'.<sup>165</sup> Daarbij hoort ook dat scholen en schoolbesturen hun doelen helder formuleren.

De bevoegdheidsstructuur wordt conform het advies van de Onderwijsraad<sup>166</sup>, ingrijpend gewijzigd, zodat er een doorgroeiperspectief voor leraren po en vo ontstaat. Vanuit een pedagogische en didactische beroepsbasis kunnen leraren zich verder specialiseren op het terrein van gedrag of rekenen, of gemakkelijker een bevoegdheid voor een extra vak in het vo halen. Dit maakt tevens het overstappen tussen onderwijssectoren gemakkelijker. Door in de bevoegdheidsstructuur meer ruimte voor verdere ontwikkeling te maken, ontstaat meer doorgroeiperspectief voor leraren. Dit vraagt tevens om aanpassing van het loongebouw in de cao's. Ook worden maatregelen genomen om het salarisverschil tussen po en vo te beperken. De middelen hiervoor komen alleen beschikbaar wanneer werkgevers en werknemers de nieuwe bevoegdheidsstructuur in de cao hebben geïmplementeerd.

Daarnaast wordt de wettelijke onderwijstijd verminderd en krijgen leraren in ruil daarvoor meer ruimte voor lesvoorbereiding en onderwijsontwikkeling (ontwikkeltijd). In beide sectoren hebben leraren dan 100 uur ontwikkeltijd per jaar. Daarbij wordt gestimuleerd dat leraren zich in een professionele beroepsorganisatie verenigen om zo ook echt een stem te hebben in het onderwijsbeleid. Bij belangrijke

<sup>163</sup> Op dit moment loopt er een traject om het curriculum te herzien.

<sup>164</sup> EK 2019-20, 35 195, nr. A, wetsvoorstel *Gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo*.

<sup>165</sup> TK 2018-19, 35 000-VIII nr. 11.

<sup>166</sup> Onderwijsraad (2018a).

besluiten die impact hebben op de beroepsuitoefening door leraren, zouden zij ook in de beleidsvormende fase aan tafel moeten zitten.

Het werken aan de brede maatschappelijke opdracht vereist tevens professionele schoolleiders en bestuurders. Om die reden worden er wettelijke eisen gesteld aan de opleiding en vaardigheden van schoolleiders en bestuurders. De belangrijke rol van de schoolleider als onderwijskundig leider op een school wordt gewaardeerd door verhoging van de salarissen, vooral in het po.

Ook wordt ingezet op beter gebruik van de kennis die er is over effectief onderwijs door het inrichten van een Kennisinstituut. Dit Kennisinstituut brengt de kennis over wat wel en niet werkt in het onderwijs bij elkaar en vertaalt die naar praktisch bruikbare handreikingen.<sup>167</sup> Dit gebeurt in samenwerking tussen wetenschappers en leraren die in de dagelijkse onderwijspraktijk werkzaam zijn.

Ten slotte worden verschillende bestedingen afgeschaft die als ondoelmatig worden beoordeeld. Het gaat hierbij om de kleinscholentoeslag in dichtbevolkte gebieden. Hiervoor in de plaats komt een dunbevolktheidstoelage. Daarnaast kan er een efficiencyslag gemaakt worden op de inkoop van bijvoorbeeld de schoonmaak van schoolgebouwen door meer gezamenlijke inkoop. Naar schatting gaat het hier om 5%. In deze variant worden de bezoeken aan het Rijksmuseum en het parlement afgeschaft. Ook wordt in het po de financiering stopgezet voor godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs (GVO/HVO) op openbare basisscholen.

De regeling dat scholen de schoolboeken aanschaffen wordt afgeschaft en ouders zullen weer zelf de schoolboeken gaan aanschaffen. Dit heeft zonder nadere regeling een negatief effect voor ouders met een laag inkomen. Daarom blijft een bedrag op de begroting van het ministerie van OCW staan om deze ouders te compenseren.

<sup>167</sup> Voor de werkwijzen om tot bruikbare handreikingen te komen kan gekeken worden naar de EEF.

Tabel 1. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Budgetneutrale variant: Werken aan het fundament	2025	Struc
<i>Toezicht</i>		
1. Opbrengstenmodel van de Inspectie meer baseren op leerlingenpopulatie	-	-
2. Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog	5	3,4
<i>Bevorderen professionalisering leraren</i>		
3. Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs	68	4,7
4. Professionele beroepsorganisatie leraren	0,5	0,5
5. Een aantrekkelijke en passende beloning in het primair onderwijs (beperkte invulling zie maatregel in bijlage 9)	175	175
6B. Meer ontwikkeltijd voor leraren creëren in ruil voor minder onderwijstijd (totaal 100 uur in po en vo)	5	5
<i>Eisen aan schoolleiders en besturen</i>		
7/8. Eisen beroep schoolleiders en bestuurders vastleggen in de wet (i.c.m. verplichte registers)	2,8	2,8
5B. Een aantrekkelijke en passende beloning voor schoolleiders po.	118	118
<i>Heldere doelen</i>		
9. Heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen in de wet verankeren	-	-
10. Een eigentijds curriculum	345	0,9
<i>Onbelemmerd ontwikkelen</i>		
11. Doorstroomrecht zonder voorwaarden	-	-
<i>Kennisdeling</i>		
12A. Inrichten van een Kennisinstituut	30	30
<i>Doelmatigheid besteding</i>		
13B. Kleine scholentoeslag inruilen voor dunbevolktheidstoeslag	-17	-22
14. Efficiëncykorting gezamenlijke inkoop	-15	-15
15. Afschaffen gratis schoolboeken vo	-200	-200
16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement	-4,0	-4,0
17. Afschaffen GVO/HVO	-9	-14
13G. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte	-	-85
<b>TOTAAL</b>	<b>504</b>	<b>0</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn gematigd positief voor de kwaliteit. Weliswaar wordt het voor scholen duidelijker wat van hen wordt verwacht en wordt er een impuls gegeven aan de kwaliteit van de leraren en het onderwijskundig leiderschap van schoolleiders. Maar het carrière- en doorgroeiperspectief voor leraren wordt beperkt verbeterd. Hierdoor zijn de effecten op de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en de kwaliteit van leraren mogelijk onvoldoende. Tevens zijn de effecten positief voor de kansen voor iedereen, doordat het opbrengstenmodel van de inspectie meer rekening houdt met onder andere de inspanningen van de

school om kinderen kansen te geven. Ook het formuleren van de maatschappelijke opdracht en het daarin expliciet benoemen van een opdracht voor gelijke leerkansen kan daaraan bijdragen. Het stimuleren van gelijke leerkansen draagt positief bij aan de kansen voor kinderen om zich maximaal te ontplooien, hetgeen ook op andere levensterreinen zoals gezondheid, naar verwachting een positief effect zal hebben. Zo zijn bijvoorbeeld laaggeletterden vaker ziek en hebben ze vaker een ongezondere leefstijl. Helderheid over de maatschappelijke opdracht en het curriculum, beter gebruik van kennis, minder kleine basisscholen in dichtbevolkte gebieden en gezamenlijke inkoop door schoolbesturen leiden daarnaast tot doelmatigheidswinst.

Om daadwerkelijk het fundament op orde te brengen, is verdergaande investering nodig in het carrière- en doorgroeiperspectief van leraren.

*Variant: Fundament op orde*

De maatregelen om te werken aan het fundament zijn een stap in de goede richting. Als de samenleving echter verwacht dat de kwaliteit wordt verhoogd en ieder kind gelijke leerkansen krijgt, dan is het noodzakelijk om het fundament daadwerkelijk op orde te brengen.

Om het fundament op orde te brengen zijn de maatregelen uit de budgetneutrale variant van toepassing. Daarnaast moet er verdergaand geïnvesteerd worden in het carrière- en doorgroeiperspectief van leraren in het po. Aan deze investering wordt de invoering van een nieuwe bevoegdhedenstructuur in de cao's gekoppeld.

Tevens krijgt het Kennisinstituut de taak om leermiddelen te beoordelen. Hierbij kijkt het instituut of de leermiddelen van voldoende kwaliteit zijn en wetenschappelijk zijn onderbouwd. Dit kan door expertgroepen worden beoordeeld. De inspectie kan met de beoordeling van de leermiddelen rekening houden in haar toezicht. Zodra een school onvoldoende kwaliteit levert en gebruik maakt van leermiddelen die niet van goede kwaliteit zijn, kan de inspectie de school hierop aanspreken.

In deze variant blijven de gratis schoolboeken voor iedereen overeind. Omdat de inkoop hierdoor gemakkelijker gebundeld kan worden door schoolbesturen draagt dit bij aan betaalbare prijzen voor en kwaliteit van leermiddelen. Ook voorkomt dit dat ouders met lage inkomens een tegemoetkoming moeten vragen.

Tabel 2. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Het fundament op orde	2025	Struc
<i>Toezicht</i>		
1. Opbrengstenmodel van de Inspectie meer baseren op leerlingenpopulatie	-	-
2. Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog	5	3,4
<i>Bevorderen professionalisering leraren</i>		
3. Aanpassing bevoegdheidsstructuur funderend onderwijs	68	4,7
4. Professionele beroepsorganisatie leraren	0,5	0,5
5. Een aantrekkelijke en passende beloning voor leraren po	646	627
6B. Meer ontwikkeltijd voor leraren creëren in ruil voor minder onderwijstijd (totaal 100 uur in po en vo)	5	5
<i>Eisen aan schoolleiders en besturen</i>		
7/8. Eisen beroep schoolleiders en bestuurders vastleggen in de wet (i.c.m. verplichte registers)	2,8	2,8
5B. Een aantrekkelijke en passende beloning voor schoolleiders po.	118	118
<i>Heldere doelen</i>		
9. Heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen in de wet verankeren	-	-
10. Een eigentijds curriculum	345	0,9
<i>Onbelemmerd ontwikkelen</i>		
11. Doorstroomrecht zonder voorwaarden	-	-
<i>Kennisdeling</i>		
12A. Inrichten van een Kennisinstituut	30	30
18. Leermiddelen beoordelen op onderbouwing en effectiviteit door het Kennisinstituut	1,0	1,0
<i>Doelmatigheid besteding</i>		
13B. Kleine scholentoeslag inruilen voor dunbevolkheidstoelage	-17	-22
14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop	-15	-15
16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement	-4	-4
17. Afschaffen GVO/HVO	-9	-14
13G. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte	-	-85
<b>TOTAAL</b>	<b>1.176</b>	<b>653</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn positiever voor de kwaliteit en gelijke leerkansen voor ieder kind dan in de budgetneutrale variant. De effecten krijgen een extra impuls, doordat er meer geïnvesteerd wordt in de aantrekkelijkheid en de beloning van het beroep van leraar in het po. Dit is belangrijk, omdat leraren cruciaal zijn als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast geeft het beoordelen van de leermiddelen door het Kennisinstituut een positieve impuls aan de kwaliteit van deze leermiddelen en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs.



### 4.3 **Thema 1: Werken aan professionele organisaties in het onderwijs**

De varianten onder dit thema zetten in op het verder versterken van de professionele onderwijsorganisaties. Zo wordt het aantrekkelijker om in het funderend onderwijs te werken en scholen worden meer beloond voor de inspanning die zij leveren. Onder dit thema zijn twee varianten geformuleerd. Daarbij richt variant 1A zich vooral op positieve prikkels om scholen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering en variant 1B richt zich op meer sturing van de overheid op de professionele organisatie. Beide varianten zijn te zien als een aanvulling op de variant: Het fundament op orde.

#### *Variant 1A: Inzet op kwaliteitsverbetering belonen*

Om te zorgen dat elke school dagelijks bezig is met het verbeteren van de onderwijskwaliteit zetten de maatregelen in deze variant in op het belonen hiervan.

Zo gaat de inspectie scholen ook boven de basiskwaliteit beoordelen. Op dit moment kan de inspectie alleen de oordelen zeer zwak, onvoldoende en voldoende geven. Op verzoek van schoolbesturen kan zij daarnaast ook de waardering goed en het predicaat excellent geven. Het oordeel voldoende wordt door 98% van de scholen behaald, en scholen aarzelen nu vaak om de waardering goed en het predicaat excellent aan te vragen. De onderzoekskaders van de inspectie worden hierop aangepast, zodat ze bij ieder kwaliteitsonderzoek een oordeel goed kan geven. Om dit betekenisvol vorm te geven, voert de inspectie jaarlijks op basis van een aselechte steekproef een diepgaand kwaliteitsonderzoek uit bij 12,5% van de scholen. Omdat het gaat om een aselechte steekproef, is er een sterkere stimulans voor scholen om de kwaliteit constant te verbeteren.

Daarnaast is het voor de kwaliteit van het onderwijs belangrijk dat er een goed functionerende leermiddelenmarkt is, met goede leermiddelen. Dit gebeurt door het realiseren van gezamenlijke 'inkoopmacht' van scholen en schoolbesturen, zoals die via de Inkoopcoöperatie wordt georganiseerd, alsook door het ondersteunen van nieuwe spelers die de bestaande partijen tot vernieuwing kunnen dwingen.

Ook worden scholen en schoolbesturen verplicht veel transparanter te zijn over zowel de verdeling van middelen als over de onderwijskwaliteit die zij leveren. Op basis van het in de variant Fundament op orde benoemde nieuw vormgegeven opbrengstenmodel van de inspectie dat meer rekening houdt met verschillen in leerlingpopulatie, wordt er een eenduidige indicator ontwikkeld voor de kwaliteit van een school. Dit helpt ouders en leerlingen ook in het maken van goede keuzes tussen scholen.

Vanuit de overheid wordt een deel van de lumpsum gebruikt voor het maken van meerjarige kwaliteitsafspraken op bepaalde thema's. Daarbij is het belangrijk dat de overheid aansluit bij de maatschappelijke opdracht uit de basisvariant.

Tabel 3. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 1A – Inzet op kwaliteitsverbetering belonen	2025	Struc
<i>Toezicht</i>		
19. Kwaliteitsonderzoek op 12,5% van alle scholen op basis van steekproef	10	10
20. Meer kwaliteitsniveaus onderscheiden in het toezicht	1,4	1,4
<i>Verantwoording</i>		
21. Rigoureuze transparantie over kwaliteit	-	-
<i>Keuzes maken</i>		
22. Niet met incidenteel geld sturen: kwaliteitsafspraken binnen de lumpsum	-	-
<i>Leermiddelen</i>		
23. Stimuleren van een goed functionerende leermiddelenmarkt	7	7
<b>TOTAAL</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn positief voor de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn meer prikkels om betere kwaliteit te leveren, zowel vanuit het toezicht, als door meer transparantie en door betere leermiddelen. Ook wordt de sturing van de overheid minder gebaseerd op incidentele keuzes. Dit geeft duidelijkheid voor het onderwijsveld en vermindert de versnippering. Doordat scholen meer worden geprikkeld tot kwaliteitsverbetering, is deze variant tevens voordelig voor de gelijke leeransen van ieder kind.

#### *Variant 1B Meer sturing van de overheid bij het versterken van de onderwijsorganisaties*

In deze variant neemt de overheid steviger de regie op het opleiden en professionaliseren van leraren. Nu is deze taak tijdens de opleiding grotendeels belegd bij de lerarenopleidingen en daarna bij de individuele schoolbesturen, vanuit hun verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid. Dit leidt tot gebrek aan samenhang en onvoldoende tot de beoogde doorlopende professionalisering en kwaliteitsverbetering. Wat betreft de initiële opleidingen komt er minder vrijheid voor lerarenopleidingen om invulling te geven aan het curriculum. De overheid stuurt hier in sterkere mate op. Daarbij wordt ook de beweging beter geborgd die nu op steeds meer plaatsen wordt gemaakt richting het opleiden van leraren samen met scholen in de regio ('samen opleiden').

Om te voorkomen dat startende leraren, zij-instromers en schoolleiders het beroep snel weer verlaten, worden zij intensief begeleid gedurende de eerste drie jaar (bijvoorbeeld vanuit de lerarenopleidingen). Daarnaast wordt er een permanent leerrecht ingevoerd, waardoor leraren zich eens in de twee jaar zowel individueel als in teamverband laten bijscholen in de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied. Om dit te realiseren, wordt de huidige lerarenbeurs afgeschaft. Bij deze maatregelen kan mogelijk de professionele beroepsorganisatie van leraren uit de variant Fundament op orde een bijdrage leveren.

Daarnaast worden scholen meer ondersteund bij het vormgeven van vernieuwingen in hun onderwijs. Het in de variant Fundament op orde benoemde Kennisinstituut krijgt ook een taak in het ondersteunen van scholen bij de daadwerkelijke

implementatie van vernieuwingen. Op deze manier wordt nog beter geborgd dat vernieuwingen daadwerkelijk gebaseerd zijn op wetenschappelijke evidentie. Ook kan hierdoor beter gevolgd worden wat deze vernieuwingen opleveren voor het onderwijs (opbouwen van nieuwe evidentie).

Samenwerking tussen scholen en schoolbesturen onderling, maar ook tussen scholen en andere partijen, komt niet in alle gevallen vanzelfsprekend tot stand. Terwijl samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit en kansen voor leerlingen en in sommige gevallen noodzakelijk is omdat maatschappelijke problemen zich voordoen op bovenbestuurlijk niveau. Daarbij gaat het om onderwerpen als het lerarentekort, gelijke leerkansen voor ieder kind (bijvoorbeeld regionaal aanbod van brede brugklassen) en leerlingdaling. Er wordt ingezet op meer regionale samenwerking. Onderzocht moet worden hoe deze samenwerking het beste kan worden vormgegeven en wie doorzettingsmacht krijgt als de samenwerking onvoldoende tot stand komt. Een oplossing kan zijn om aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsconstructen, zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs.

Tabel 4. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 1B - Meer sturing van de overheid	2025	Struc
<i>Verstevigen kwaliteit leraren</i>		
24. Lerarenopleiding verstevigen	91	81
25B. Lerarenopleiding uitbouwen naar permanent leren	175	175
25C. Afschaffen lerarenbeurs (dekkingsoptie)	-55	-55
26. Verplichte intensieve begeleiding van startende leraren voor de duur van drie jaar	134	118
<i>Eisen schoolleider</i>		
27. Verplichte intensieve begeleiding van startende schoolleiders voor de duur van drie jaar	3,0	3,0
<i>Samenwerking</i>		
28. Inzetten op meer regionale samenwerking	-	-
<i>Kennis</i>		
29. Kennisinstituut ook als implementatieondersteuning	5	5
<b>TOTAAL</b>	<b>353</b>	<b>327</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn positief voor de kwaliteit van het onderwijs. Leraren komen beter voorbereid aan de start en zullen minder snel uitvallen. Dit zal ook op een positief effect hebben op het verminderen van het lerarentekort. Datzelfde geldt voor de schoolleider. De verwachting is dat wanneer scholen en besturen regionaal gaan samenwerken de leerkansen voor ieder kind optimaal benut worden en de kwaliteit van het onderwijs wordt verbeterd.

#### 4.4

#### **Thema 2: Ieder kind een goede startpositie in het onderwijs**

De varianten onder dit thema zetten in op een goede startpositie voor ieder kind in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt immers dat vroeg opgelopen achterstanden in de rest van de schoolcarrière niet of nauwelijks meer worden ingelopen. Daarbij is een keuze mogelijk tussen een gerichte inzet op de ontwikkeling van specifieke doelgroepen (2A) of juist een voorziening voor alle kinderen (2B) die tevens kan

bijdragen aan het vergroten van sociale cohesie. Beide varianten zijn te zien als een aanvulling op de variant: Fundament op orde.

*Variant 2A Een gerichte goede start*

In deze variant wordt vooral ingezet op specifieke doelgroepen, zoals nu ook al het geval is. Door een specifieke inzet op kinderen die risico lopen op achterstanden, wordt ervoor gezorgd dat zij voldoende worden gestimuleerd om een goede start te maken in het onderwijs. Daarvoor wordt het voorschoolse aanbod voor peuters met een risico op een achterstand (de 'doelgroeppeuters') versterkt. Hiervoor wordt de startleeftijd met een half jaar vervroegd naar twee jaar. Tegelijkertijd wordt ook het toezicht op de proceskwaliteit versterkt. Uit onderzoek blijkt immers dat programma's van voldoende kwaliteit essentieel zijn voor het verminderen van achterstanden. Beter toezicht is een belangrijk middel om de daadwerkelijke kwaliteit van het aanbod te verbeteren (in plaats van alleen de randvoorwaarden zoals groepsgrootte, beroepskracht-kind-ratio en opleidingsniveau). Maar ook integraal toezicht op de gemeentelijke taken op het gebied van vve, toezicht op en handhaving van de kinderopvang, en onderwijsachterstandenbeleid is belangrijk. Hier is synergie te vinden met het programma Gezonde Kinderopvang, en het programma Kansrijke Start.

*Tabel 5. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)*

<b>Variant 2A - Een gerichte goede start</b>	<b>2025</b>	<b>Struc</b>
30. Versterken van voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters	143	143
<b>TOTAAL</b>	<b>143</b>	<b>143</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn positief voor gelijke leeransen van alle kinderen. Kinderen die het risico lopen op achterstand worden beter ondersteund aan de start van hun schoolcarrière. Met deze maatregel zullen echter niet alle doelgroeppeuters worden bereikt. Uit onderzoek blijkt dat een derde van de ouders van een doelgroeppeuter die geen gebruik maakt van een voorziening, hiervoor principiële redenen heeft (zoals geloofsovertuiging).

Voor een optimaal effect kan ervoor worden gekozen gedurende de hele schoolcarrière te investeren in de kansen van kinderen. Zij lopen immers risico op een achterstand door de omgeving waarin zij geboren worden. Deze omgeving dragen zij gedurende hun hele jeugd met zich mee. Zo vergroot opgroeien in armoede niet alleen de kans op minder goede onderwijsresultaten, maar ook op een minder goede gezondheid, zowel op korte als langere termijn. Zie voor een uitwerking van maatregelen om dit te bereiken de varianten onder thema 3.

*Variant 2B Samen ontwikkelen van alle peuters*

Het bereik onder peuters is momenteel al behoorlijk hoog, maar mogelijk kan dit nog verder verhoogd worden door middel van een universele voorziening. In deze variant wordt daarom ingezet op één universele voorziening voor peuters. De toegankelijkheid van deze voorziening wordt voor alle peuters gelijk geregeld ongeacht of zij wel of niet tot een specifieke doelgroep behoren. Alle peuters vanaf twee jaar kunnen evenveel uren per week naar deze voorziening. Werkende ouders kunnen daarnaast meer uren afnemen. De voorziening is gericht op de ontwikkeling van kinderen.

Voor de inrichting van een universele voorziening moeten meerdere keuzen gemaakt worden. Bijvoorbeeld op het gebied van de kwaliteitseisen, het aantal uren, de wijze van financiering en de aansluiting met een extra aanbod voor werkende ouders.

Binnen de voorziening kunnen verschillen worden gemaakt in aanbod of programma afhankelijk van de behoeftes van het kind. Bij het ene kind gaat het om het verminderen van achterstanden en bij het andere kind om het extra stimuleren van de ontwikkelingsvoorsprong. Om een valse start te voorkomen bij aanvang op de basisschool hebben peuters maatwerk nodig, zodat alle kinderen met gelijke leerkansen het basisonderwijs betreden.

Er zijn verschillende modaliteiten mogelijk voor deze maatregel. In bijlage 8 worden overwegingen geschetst voor de verschillende uitgangspunten van een universele voorziening. Daarbij passen sommige modaliteiten beter bij het wegwerken van achterstanden. Andere modaliteiten passen beter bij het ondersteunen van werkende ouders. De gekozen vormgeving heeft groot effect op de kosten. De kosten worden vooral bepaald door de kwaliteitseisen, de eigen bijdrage van ouders, het aantal uren dat beschikbaar is voor alle ouders, de leeftijdsgroepen waarvoor het aanbod toegankelijk is en de te verwachten toename van het gebruik. Het huidige kabinet heeft in de kamerbrief over de groeistrategie voor Nederland op de lange termijn aangegeven op basis van de uitkomsten van het IBO Deeltijdwerk, de uitkomsten van dit rapport en de bouwstenen voor een beter belastingstelsel concrete beleidsvarianten laten uit te werken die (jonge) gezinnen meer tegemoetkomen en tegelijkertijd binnen het participatie-instrument meer ontwikkelkansen bieden aan kinderen.<sup>168</sup> Onder meer het huidige stelsel van kindvoorzieningen en verlofregelingen worden hierbij betrokken.

In de maatregel is als voorbeeld van een mogelijke uitwerking, een variant berekend waarbij de kwaliteitseisen van voorschoolse educatie gehanteerd worden voor het universele aanbod van zestien uur. De kwaliteit van eventueel door ouders ingekochte aanvullende uren is gelijk aan de huidige eisen van de kinderopvang.

Naast de beleidsdoelen arbeidsparticipatie en ontwikkelkansen voor kinderen kan het bevorderen van de maatschappelijke samenhang tussen verschillende groepen een bijkomend politiek doel zijn van het inrichten van een universele voorziening. Om deze doelstelling goed tot zijn recht te laten komen, moet de voorziening goed aansluiten bij behoeften van werkende ouders en zodanig aantrekkelijk worden gemaakt dat alle ouders het hun kind gunnen om hier naartoe te gaan, zodat de gewenste sociale menging ook daadwerkelijk kan optreden. Ook zal in de vormgeving van de voorziening goed gekeken moeten worden naar een goede aansluiting op de basisschool.

Tabel 6. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 2B - Samen ontwikkelen van alle peuters	2025	Struc
31. Basisvoorziening voor alle peuters		1.365
<b>TOTAAL</b>		<b>1.365</b>

Voor deze variant zijn alleen de structurele investeringen en besparingen opgenomen. Ingroeipaden zijn niet opgenomen.

168 TK 2019-20, 29696, nr.7.

De verwachte effecten van deze variant zijn positief op het gebied van gelijke leeransen, omdat naar verwachting het gebruik van de universele voorziening toeneemt door een normstellend effect van deze voorziening. Dit komt vooral ten goede aan kinderen met een risico op een achterstand. Daarbij is wel de vraag of alle doelgroeppeuters gebruik zullen maken van een dergelijke voorziening. Uit onderzoek blijkt dat een derde van de ouders van een doelgroeppeuter die geen gebruik maakt van een voorziening hiervoor principiële redenen heeft (zoals geloofsovertuiging). Van de basisschool gaat echter ook vanaf vier jaar een dergelijk normstellend effect uit, terwijl de leerplicht pas vanaf vijf jaar start. Omdat segregatie vaak ook op wijkniveau is, en ouders doorgaans kiezen voor een kinderopvanglocatie die dichtbij is, zal het effect op sociale menging waarschijnlijk beperkt zijn.

Een nadelig effect van deze variant is dat deze ondoelmatig is wanneer het enige doel is het bereiken van alle doelgroeppeuters.

Deze variant vraagt nog meer dan andere varianten om een langjarig politiek *commitment*. Dit kan niet in één kabinetsperiode worden gerealiseerd. Naar verwachting duurt het tien á twintig jaar voordat deze wijziging volledig is doorgevoerd. Voor wat betreft de onderwijshuisvesting zal het mogelijk nog langer duren.

#### **4.5 Thema 3: Ieder kind en iedere jongere kan zich onbelemmerd ontwikkelen**

De varianten onder dit thema beogen een onbelemmerde ontwikkeling van kinderen mogelijk te maken, door de ongewenste effecten van de verschillende overgangen en schotten in het systeem te verzachten. Daarbij is het van belang om niet alleen op één overgang of schot in te zetten, omdat kinderen in hun schoolcarrière op iedere overgang opnieuw tegen problemen aan kunnen lopen. Hierbij is een keuze mogelijk tussen het wegnemen van drempels binnen het huidige systeem waardoor nadelige effecten worden verminderd of juist het herzien van de inrichting van het stelsel, waarbij het zaak is om de positieve kanten van het huidige stelsel te behouden. Beide varianten zijn te zien als een aanvulling op de variant Fundament op orde.

##### *Variant 3A Drempels wegnemen voor onbelemmerde ontwikkeling*

Deze variant streeft naar het verzachten van nadelige neveneffecten van vroege selectie. Daarvoor worden de overgangen tussen onderwijssectoren en stelsels toegankelijker gemaakt en wordt voor kinderen die daar baat bij hebben latere niveaubepaling mogelijk. Tegelijkertijd vereist het geven van gelijke leeransen dat er gericht verschil wordt gemaakt binnen het onderwijs. Dat geldt voor kinderen met achterstanden, maar ook voor kinderen die hoogbegaafd zijn. Vanaf de start van de basisschool tot het einde van het voorgezet onderwijs geldt dat er verschil moet worden gemaakt.

Om de leeransen te vergroten van leerlingen op een school waar veel leerlingen met het risico op een achterstand zitten, worden leraren op deze scholen beter beloond. Het lerarentekort slaat op dit moment het sterkst neer op scholen met veel leerlingen met het risico op een achterstand. Tegelijkertijd hebben deze kinderen de goede leraren het hardst nodig. Dat geldt zowel in het po als in het vo.

De achterstandsmiddelen in het po en in het vo worden verhoogd. Vooral in het vo is hier een stap nodig omdat het achterstandenbudget daar niet in verhouding is met het aantal leerlingen dat met een achterstand het onderwijs binnenkomt. Daarnaast

worden scholen en schoolbesturen verplicht zich ieder jaar te verantwoorden over de besteding van de achterstandsmiddelen. Er wordt ingezet op meer onderwijs voor kinderen met een risico op een achterstand door hen naschools aparte programma's aan te bieden. Het in de variant Fundament op orde opgenomen Kennisinstituut kan bijdragen aan het verspreiden van kennis over het gericht inzetten van deze middelen. Datzelfde geldt voor aparte programma's voor kinderen die meer uitdaging nodig hebben. Ook hier komt extra geld voor beschikbaar.

Voor een eenduidig beeld over de ontwikkeling van een leerling maken alle leerlingen dezelfde eindtoets. Op het schooladvies komt minder druk te staan. Het aanbod van brede brugklassen wordt gestimuleerd. Een brede brugklas heeft tot gevolg dat ieder kind in de regio in een tweejarige dakpanbrugklas terecht kan, waar het keuzemoment voor een schoolsoort wordt uitgesteld. Niet alleen de brede brugklassen worden gestimuleerd, er komt ook een financiële prikkel voor brede schoollocaties. Dit zorgt er voor dat leerlingen later in hun schoolcarrière makkelijker kunnen opstromen of stapelen. Op veertienjarige leeftijd (einde onderbouw) is er een nieuw objectief toetsmoment waarop wordt bezien of iedere leerling op het goede niveau zit of naar een hoger niveau kan opstromen.

Om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte beter te kunnen bedienen en de taak van leerkrachten te verlichten, worden ook andere professionals, zoals onderwijsassistenten of remedial teachers, intensiever in de school ingezet. Ook wordt een fonds ingericht om het onderwijs aan kinderen en jongeren, die nu tussen de systemen van onderwijs en zorg in dreigen te vallen, gemakkelijker te kunnen organiseren en wordt de financiering voor kinderen met een grote zorgbehoefte over het onderwijs- en zorgstelsel heen geregeld.

Voor leerlingen die gedurende hun schoolcarrière naar Nederland komen, is het belangrijk dat ze de Nederlandse taal machtig worden. Een goede kennis van de Nederlandse taal helpt deze kinderen hun schoolcarrière op hun eigen niveau te doorlopen. Om te zorgen dat ze de taal goed leren, wordt de financiering uitgebreid naar een grotere doelgroep en verlengd van twee jaar naar drie jaar.

Veel scholen vragen een extra bijdrage voor extra activiteiten, schoolreisjes, of onderdelen van het onderwijsprogramma, zoals voor tweetalig onderwijs, cultuurprofiel, sportprofiel. Deelname aan deze activiteiten is niet verplicht, maar als ouders het niet kunnen betalen, kan hun kind niet meedoen. Door een recent aangenomen initiatiefwet wordt het verboden voor scholen leerlingen uit te sluiten van deze activiteiten als de ouders niet bijdragen hieraan.<sup>169</sup> Een uitzondering hierop zijn de zogenoemde profielscholen (tweetalig onderwijs, cultuurprofielschool, technasium). Om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen en leerlingen zoveel mogelijk gelijke leeransen te bieden, komt deze uitzonderingspositie te vervallen. Daarnaast wordt verduidelijkt dat in alle communicatie van scholen over de vrijwillige ouderbijdrage gesproken moet worden.

169 EK 2019-20, 35063, nr. A.

Tabel 7. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 3A - Onbelemmerde ontwikkeling	2025	Struc
<i>Schotten verzachten</i>		
32. Alle kinderen dezelfde eindtoets basisonderwijs	-2,5	-2,5
33. Een beter aanbod dakpanbrugklassen	81	81
34. Toets op veertienjarige leeftijd	5	5
35. Financieel stimuleren brede schoollocaties	11	11
<i>Gelijke kansen door verschil te maken</i>		
36. Hoogbegaafde leerlingen meer uitdagen	15	15
37 A en C. Achterstandsmiddelen po en vo verhogen	380	380
38. Leraren (po en vo) die lesgeven op een achterstandsschool beter belonen	129	129
39. Sommige leerlingen meer onderwijs dan anderen (aanvullende programma's)	1.057	1.057
40. Achterstandsmiddelen gericht inzetten	-	-
41. Andere professionals in de school voor passend onderwijs	280	280
42. Fonds voor regionale collectieve onderwijszorgarrangementen	146	146
43. Collectieve financiering zorg in onderwijstijd op (v)so-scholen	212	212
44. Bekostiging nieuwkomersonderwijs po en vo verstevigen	79	79
45. Geen uitzondering op de vrijwillige ouderbijdrage	-	-
<b>TOTAAL</b>	<b>2.393</b>	<b>2.393</b>

De verwachte effecten van deze variant zijn positief op het gebied van kwaliteit en gelijke leerkansen. Er wordt gericht ingezet op beter onderwijs voor kinderen die daarbij gebaat zijn.

#### *Variant 3B Naar een nieuw stelsel nul tot veertien jaar*

Er is een groei aan integrale voorzieningen waarbij kinderopvang en basisscholen nauw samenwerken en soms zelfs in één gebouw zitten of onder één bestuur vallen. Daarnaast is er een groei te zien aan samenwerkingen tussen po en vo, in een poging om de overgang te versoepelen. Dat leidt tot steeds meer typen 'tussenscholen' (10-14, 8-15, 4-18).

Er komt een integrale voorziening voor alle kinderen. De kinderen van nul tot vierjaar krijgen toegang tot gratis kinderopvang voor een nader te bepalen aantal uren per week bijvoorbeeld op de locatie van de basisschool. De basisschool biedt een gevarieerd en kosteloos aanbod aan voor alle kinderen van vier tot twaalf jaar van 8 tot 18 uur. Naast onderwijs biedt de school vrijetijdsbesteding, ontspanning, sport en cultuur. School en opvang zijn geïntegreerd in publieke voorziening, inclusief een integraal pedagogisch beleidsplan dat optimaal focust op ontwikkeling en ontspanning. Deelname aan de kinderopvang en het buitenschoolse programma is vrijwillig. De maatregel kan worden vormgegeven in één organisatie, of in nauwe samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

Bij een integrale voorziening kan de onderbouw van het vo worden betrokken. De definitieve keuze voor een onderwijsniveau voor alle kinderen kan zo worden uitgesteld. Dit betekent niet dat alle kinderen hetzelfde onderwijs krijgen. Het betekent dat het Nederlandse onderwijsstelsel voor de leeftijdsgroep twaalf tot veertien afstapt van 'tracking' (het indelen van leerlingen in zeven vaste onderwijsniveaus op twaalfjarige leeftijd) en toegaat naar 'streaming' (per onderdeel



van het programma andere toedelingen van kinderen aan het niveau dat het beste bij hun ontwikkeling aansluit). Overigens is het voor brede scholengemeenschappen in de onderbouw van het vo nu al mogelijk om op deze manier onderwijs te realiseren. Er zijn echter maar zeer weinig scholen die deze keuze ook daadwerkelijk maken.

Op veertienjarige leeftijd stromen kinderen vervolgens door naar een van de huidige onderwijsniveaus. In een nog verdergaande variant kan ook de bovenbouw van het vo helemaal worden herzien, zodat kinderen dan een keuze kunnen maken tussen vmbo, vhbo en vwo. Het recent gepubliceerde discussiestuk van een groot aantal onderwijsorganisaties doet hier voorstellen voor.<sup>170</sup> Dit heeft nog verdergaande consequenties voor de aansluiting op het vervolgonderwijs.

Om te zorgen dat het voor scholen en schoolbesturen aantrekkelijk wordt een aanbod voor leerlingen met een extra onderwijsbehoefte te ontwikkelen, wordt de lumpsumbekostiging herzien. Deze gaat volledig uit van populatiebekostiging (leerlingen met achterstanden, onderwijsondersteuning, hoogbegaafdheid).

*Tabel 8. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)*

<b>Variant 3B Naar een nieuw stelsel nul veertien jaar</b>	<b>2025</b>	<b>Struc</b>
46A. Publiek gefinancierde ontwikkelvoorzieningen 0 tot 12 jaar (IKC)		5.408
47. Een publiek aanbod ontwikkelvoorzieningen van 12 tot 14 jaar		
48. Lumpsum via populatiebekostiging	-	-
<b>TOTAAL (alleen structurele investering)</b>	<b>-</b>	<b>5.408</b>

Voor deze variant zijn alleen de structurele investeringen en besparingen opgenomen. Ingroeipaden zijn niet meegenomen.

De verwachte effecten van deze variant zijn op de lange termijn positief voor kwaliteit en gelijke leeransen. Een gevarieerd aanbod voor de hele dag kan bijdragen aan gelijke leeransen van alle kinderen.<sup>171</sup> Van belang daarbij is om wel oog te hebben voor de toegankelijkheid en de algemene kwaliteit van het aanbod. De maatregel om de onderbouw van het vo te betrekken bij het basisonderwijs is positief voor gelijke leeransen, doordat kinderen langer de tijd krijgen om hun talent te ontwikkelen in een flexibel ingerichte structuur. Wanneer deze bekostiging meer gebaseerd wordt op doelgroepen, is het makkelijker om kinderen de extra aandacht die zij nodig hebben te geven.

De maatregel integrale voorziening is een ondoelmatige variant wanneer het enige doel is alle kinderen met een risico op onderwijsachterstanden een goed aanbod te geven. Tegelijkertijd biedt de maatregel mogelijk voordelen voor de arbeidsparticipatie van ouders. Wanneer deelname aan een programma van 8 tot 18 uur normaler wordt, is er voor ouders minder een belemmering om allebei te gaan werken of een groter aantal uren te gaan werken.

Deze variant heeft grote gevolgen voor de stelsels van onderwijs en kinderopvang. Van het onderwijs wordt een veel breder en gevarieerder aanbod verwacht. Ook is dit een grote juridische en financiële operatie. Invoering van deze variant zal dan ook gepaard gaan met een grote mate van tijdelijke onzekerheid en onduidelijkheid.

<sup>170</sup> <https://toekomstvanonsonderwijs.nl>.

<sup>171</sup> Durlak, J. e.a. (2010). Lauer, P.A. e.a. (2006). Heath, R.D. e.a. (2018).

Er zijn grote juridische en financiële consequenties. De bekostiging zal opnieuw moeten worden ingericht. Dit leidt tot grote herverdeeleffecten

Invoering vraagt om een volledige herstructurering van het onderwijslandschap. Een dergelijke herstructurering biedt tevens mogelijkheden om de huisvesting van scholen opnieuw te bezien en achterstallig onderhoud weg te werken. Deze variant vraagt daarom nog meer dan andere varianten om een langjarig politiek *commitment* om gericht stappen op weg hiernaartoe te zetten. Dit kan niet in één kabinetsperiode worden gerealiseerd. Naar verwachting duurt het tien á twintig jaar voordat deze wijziging volledig is doorgevoerd. Voor wat betreft de onderwijshuisvesting zal het mogelijk nog langer duren.

#### **4.6 Bezuinigingsvariant**

De werkgroep heeft tevens de opdracht gekregen om een variant te formuleren waarin er met 20% wordt bezuinigd. In deze variant zal het lastig worden om ervoor te zorgen dat er sprake is van een versterking van de kwaliteit waarbij de leerkansen van ieder kind gelijk zijn. Er kan wel worden getracht om de basis zo goed mogelijk overeind te houden.

Om dit te realiseren kan er gekozen worden voor een stevige vermindering van de onderwijstijd in het po en vo. Dit lijkt mogelijk omdat in andere landen minder onderwijs wordt gegeven en de resultaten vergelijkbaar zijn. De vermindering in het po leidt tot hogere uitgaven van de kinderopvangtoeslag (KOT) omdat kinderen niet op school zitten, maar naar de bso zullen gaan ter vervanging. Daarnaast kan het ook leiden tot maatschappelijke kosten, omdat ouders er mogelijk voor kiezen minder te gaan werken. Bij het verminderen van de onderwijstijd in zowel het po als het vo moet het curriculum worden aangepast, zodat het met minder onderwijstijd kan worden uitgevoerd.

Om het totaal aan 20% bezuiniging te halen, wordt er voor gekozen om evenredig voor po en vo een lumpsumkorting door te voeren. Dat zal naar verwachting leiden tot vergroting van de gemiddelde klassengrootte in het po naar indicatief 27-28 leerlingen voor het gewone basisonderwijs. Het gemiddelde is nu 21 leerlingen. Voor het vo is het berekenen voor de gevolgen lastiger, omdat de gemiddelde klassengrootte per schoolsoort en per schoolvak verschilt.

De middelen voor hoogbegaafdenonderwijs, passend onderwijs en achterstandenbeleid zijn geen onderdeel van bezuinigingsvariant. Dit om de verschillen in leerkansen niet te veel te laten oplopen.

Tabel 9. Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Bezuinigingsvariant	2025	Struc
5E. Verminderen werkloosheidskosten	-28	-48
6C. Verminderen onderwijstijd po naar 800 uur	-568	-1.136
6C. Meerkosten KOT	179	199
6C. Verminderen onderwijstijd vo naar 800 uur	-486	-971
10. Invoering nieuw curriculum	345	0,9
13A. Afschaffen kleinescholentoeslag po	-75	-150
13G. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte	-	-85
14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop	-15	-15
15. Afschaffen gratis schoolboeken vo	-200	-200
16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement	-4	-4
17. Afschaffen GVO/HVO	-9	-14
25. Afschaffen lerarenbeurs	-48	-54
49. Verminderen lumpsum po	-1.551	-766
49. Verminderen lumpsum vo	-1.551	-766
<b>TOTAAL</b>	<b>-4.010</b>	<b>-4.010</b>

## Bijlage 1 Taakopdracht

### **Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen**

#### **Inleiding**

- Goed onderwijs is van essentieel belang voor de toekomst van Nederland.
- Onderwijs schept menselijk kapitaal en beter onderwijs leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit. Er komt veel op het onderwijs af, zoals de veranderende arbeidsmarkt, toenemende digitalisering, flexibilisering, globalisering en technologisering van de maatschappij. Dit vraagt veel van ons onderwijs. Op dit moment kan het funderend onderwijs nog de kwaliteit leveren om aan de maatschappelijke opdracht te voldoen. Dat blijkt onder andere aan de relatief goede positie van Nederland in internationaal onderzoek, maar is het ook klaar voor de toekomst?
- De kwaliteit van het onderwijs dient te worden gezien in termen van de brede resultaten van het onderwijs. Kwaliteit van onderwijs gaat in die benadering ook over het bieden van gelijke kansen aan ieder kind en het maximaal benutten van ieder talent. Daarbij passen ambitieuze doelen en een eigentijds curriculum.
- De kwaliteit van het onderwijs wordt niet alleen door scholen bepaald, maar is een resultaat van de school en de factoren daaromheen, zoals voorschoolse educatie, taalonderwijs voor kinderen van migranten, steun vanuit ouders, de toegankelijkheid en kwaliteit van lerarenopleidingen, etc.

#### **Opdracht aan de werkgroep**

Om de kwaliteit en daarmee ook de kanselijkheid van het Nederlandse funderend onderwijs te verhogen wordt de werkgroep gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

#### **Hoofdvragen**

- Welke factoren zijn cruciaal om de kwaliteit van het onderwijs (inclusief vve) te verbeteren en hoe kunnen deze factoren gestimuleerd worden?<sup>172</sup>
- Welke taakverdeling tussen alle betrokken partijen (rijk, veld en inspectie) vraagt dit? Wat vraagt dit van alle partijen?
- Wat zijn de oorzaken van schoolverschillen in eindopbrengsten tussen scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie?<sup>173</sup>
- Wat is nodig om overal (ook op scholen met een ingewikkelde populatie) voldoende gekwalificeerde leraren voor alle leerlingen beschikbaar te hebben en te houden? Is de manier waarop we leraren nu opleiden de juiste manier? Hoe kan het beroep van docenten aantrekkelijker gemaakt worden?
- Zijn vernieuwingen/innovaties in het onderwijs voldoende gericht op een hogere onderwijskwaliteit?
- Welke rollen en instrumenten zijn passend en kansrijk bij de factoren om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en kansongelijkheid te verminderen? Welke beleidsvarianten levert dat op?

<sup>172</sup> Kinderopvang vormt geen onderdeel van het onderwijssysteem, maar kan waar relevant (bijvoorbeeld ten aanzien van beleidsoptie met betrekking tot de integrale kindcentra (IKC)/basisvoorziening peuters betrokken worden. In dat geval moet ook de grondslag worden betrokken.

<sup>173</sup> De Inspectie van het Onderwijs is momenteel op verzoek van OCW dit nader aan het onderzoeken en ook wat factoren zijn die bepalend zijn voor kwaliteit.

- Welke sturingsinstrumenten en mogelijke gedragsprikkel van de overheid zijn doeltreffend en doelmatig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?<sup>174</sup>
- Is een meer integrale aanpak vanuit de overheid (breder dan onderwijs) effectief in het bevorderen van kansen van jongeren in het onderwijs en de omgeving waarin zij opgroeien en wat zijn hierbij de varianten?

### Afbakening en reikwijdte<sup>175</sup>

In de taakopdracht zijn de artikelen 1 Primair onderwijs, 3 Voortgezet onderwijs en 9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid van de begroting van OCW in de budgettaire grondslag opgenomen. In de instructies voor de brede maatschappelijke heroverwegingen is opgenomen dat de besparingsvariant gebaseerd moet zijn op de budgetten in de grondslag voor 2021 (daarvan wordt voor 20% aan besparingsopties opgenomen). Deze heroverweging hanteert dezelfde grondslag en hetzelfde percentage voor de 'plusvarianten'.

Begrotingsartikel	Instrument	Begrote uitgaven 2021 (€ duizend)
Primair onderwijs	Bekostiging Primair onderwijs	10.634.190
(artikel 1)	Bekostiging PO Caribisch Nederland	17.597
	Prestatiebox PO	296.187
	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	492.391
	Brede scholen (incl. sociale fondsen)	11.683
Voortgezet onderwijs	Bekostiging Voortgezet onderwijs	8.111.631
(artikel 3)	Bekostiging VO Caribisch Nederland	15.837
	Prestatiebox VO	323.466
Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	Tegemoetkoming kosten opleidingsscholen	32.283
(artikel 9)	Lerarenbeurs	78.060
	Zij-instroom	29.596
	Wet beroep- en lerarenregister	2.945
	Overige projecten	1.728
<b>Totaal</b>		<b>20.047.594</b>
	<i>20% van totaal (besparingsopties)</i>	<i>4.009.519</i>

### Relevant onderzoek

- Data en rapporten van de Onderwijsinspectie.
- Internationaal vergelijkend onderzoek naar leerlingprestaties (PIRLS, TIMMS, PISA).
- Rapporten van OESO (Reviews of National Policies for Education, 2016).
- Data van DUO over leerlingenstromen.
- Eventuele internationale voorbeelden (best practices) zijn.
- Onderzoek doelmatigheid onderwijsbestedingen (start 2de helft 2019).

<sup>174</sup> Deze vraag is niet alleen relevant voor het funderend onderwijs, maar ook voor het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs wordt de sturingsvraag meegenomen bij het opstellen van de strategische agenda hoger onderwijs die dit najaar naar de TK gaat.

<sup>175</sup> Het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging in het funderend onderwijs dat in het voorjaar van 2020 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden door MBVOM en uitgevoerd wordt door McKinsey, onderzoekt deels vergelijkbare kwaliteitsvragen. Het onderzoek is eveneens onderdeel van de rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit o.l.v. het ministerie van Financiën.

## Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

### **Voorzitter**

Sandor Gaastra Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

### **Leden**

Ria Westendorp	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Timon Verheule (plv)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Barbara Goezinne	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rens Nissen	Ministerie van Financiën
Nynke de Witte (plv)	Ministerie van Financiën
Danielle Schiet	Ministerie van Algemene Zaken
Mirre Terpstra (plv)	Ministerie van Algemene Zaken
Suzanne Kok	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Mark te Pas (plv)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Remko ter Weijden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Marianne Betten (plv)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hanneke van den Bout	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sander Verbaan (plv)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Marit Elenbaas-Thomas	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Nicole Kroon (plv)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Jonneke Bolhaar	Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)

### **Secretariaat**

Simone de Bakker	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Wencke Kraaijvanger	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Senna Maatoug	Ministerie van Financiën
Oscar Ubink	Ministerie van Financiën
Sam de Muijnck	Ministerie van Financiën

## Bijlage 3 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voorgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag.

AOb (2019). *Enquête vijf jaar passend onderwijs*. Utrecht.

AOb (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo*. Utrecht.

Arbeidsmarktplatform PO (2019). *Deeltijdwerk in primair onderwijs. Verkenning naar motieven voor deeltijdwerk in het primair onderwijs*. Den Haag.

Benhabib, J. & Spiegel, M.M. (1994). *The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data*.

Berg, D. van den & Scheeren, J. (2017). *Rapport Tevreden werken in het voortgezet onderwijs*. Heerlen.

Biesta (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag.

Berenschot (2019). *Inzicht in zorg in onderwijstijd. Onderzoek naar de organisatie en financiering van ondersteuning in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht.

Berthelon, M., Kruger, M., Oyarzún, M. (2015). *The effects of longer school days on mother's labor force participation*. Bonn.

Borghans, L., Diris, R. & Schils, T. (2018). *Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig*. Amsterdam.

Buitenhek management en consult (2019). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2019. Onderzoek naar effecten bestuurlijke afspraken. Aanbod voor alle peuters SZW en VNG*. Utrecht.

Card, D. (1999). *The Causal Effect of Education on Earnings. Handbook of Labor Economics*. Berkeley.

Cebeon (2015). *Evaluatie kosten toezicht en handhaving in de kinderopvang 2014*. Amsterdam.

CBS & TNO (2017). *Nationale enquête arbeidsomstandigheden*. Leiden, Heerlen.

CentERdata (2019). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2019 – 2029*. Tilburg.

Cito (2019). *Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens*. Arnhem.  
Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs. Eindrapport*. Den Haag

Cörvers, F., A. Mommers, van der Ploeg, S. & Sappulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht.

- CPB (2011). *Onderwijsbeleid in Nederland. De kwantificering van effecten*. Den Haag.
- CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag.
- CPB (2017). *Discontovoet Onderwijs*. Den Haag.
- CPB (2018a). *Bewezen (in)effectieve maatregelen tegen leerachterstanden in het primair onderwijs*. Den Haag.
- CPB (2018b). *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*. Den Haag.
- CPB (2019a). *Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo*. Den Haag.
- CPB (2019b). *Verschillen in leerresultaten basisonderwijs*. Den Haag.
- CPB (2019c). *Verkenning Middellangetermijn 2022-2025*. Den Haag.
- Deunk, M., & Doolaard, S. (2014). *Onderwijs op kleine scholen: een systematische review naar de effecten van kleine scholen op leerlingen, leerkrachten, de school en de lokale omgeving*. Groningen.
- DUO (2019). *Verzuimonderzoek PO en VO 2018*. Den Haag.
- Durlak, J. A., Weissberg, R. P., Dymnicki, A. B., Taylor, R. D., & Schellinger, K. (2010). *The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions*.
- Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie. Opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam.
- Expertgroep Toetsing PO (2018). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering gezamenlijk anker*. Utrecht.
- Felfe, C., Nollenberger, N. & Rodriguez-Planas, N. (2015). *Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development*, *Journal of Population Economics*, 28, pag. 393-422.
- Feskens, R., Kuhlemeier, H. & Limpens, G. (2016). *Resultaten PISA-2015: Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. De Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2015*. Arnhem.
- Gaikhorst, L., Geven, S., & Baan, J. (2019). *Diverse leerlingen, diverse competenties, diverse verwachtingen? De rol van basisschoolleerkrachten in het creëren van kansengelijkheid*. Amsterdam.
- Gubbels, J., Langen, A. M. L. van, Maassen, N. A. M. & Meelissen, M. R. M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede.
- Hajer, M. (2016). *Onderwijs aan nieuwkomers organiseren - belangrijke inzichten en principes*. Huizen.



Hanushek, E. A. & Wößmann, L. (2010). *Education and Economic Growth*. Oxford.

Hartog, J. & Gerritsen, S. (2016). *Mincer Earnings Functions for the Netherlands 1962-2012*. Amsterdam.

Hartog, J. & Diaz-Serrano, L. (2015). *Why do we ignore the risk in schooling decisions?* Amsterdam.

Havnes, T. & Mogstad, M. (2015). *Is universal child care leveling the playing field?* Örebro.

Heath, R.D., Anderson, C., Turner, A.C. & Payne, C.M. (2018). *Extracurricular activities and disadvantaged youth: A complicated but promising story*. Chicago.

Heijden, H.R.M.A. van der, Beijaard, D., Geldens, J.J.M. & Popeijus, H.L. (2018). *Understanding teachers as change agents: An investigation of primary school teachers' self-perception* Eindhoven.

Hill, J.D. & Björk, C.L. (2008). *Classroom Instruction that Works with English Language Learners*. Alexandria.

Hof, B., Klaveren, C. van, Heyma, A., & Veen, I. van der (2009). *Maatschappelijke baten van het opheffen van onderwijsachterstanden: berekeningen op basis van kengetallen*. Amsterdam.

Hooge, E.H., Sluis, M. van der & Waslander, S. (2017). *Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg.

Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018). *Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 66(C), pages 206-222.

Inspectie van het Onderwijs (2014a). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2014b). *De vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs 2013/2014*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Sectorbeeld Onderwijs*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Onderwijsverslag. De Staat van het onderwijs 2016-2017*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Peil. onderwijs. Taal en rekenen aan het einde van de basisschool*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Onderwijsverslag. De Staat van het onderwijs 2017-2018*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Technisch rapport leraren en lerarentekort. De Staat van het Onderwijs*. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *Kwaliteitsmeting vve*. Utrecht

Kohnstam Instituut (2015). *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*. Amsterdam.

Kohnstam Instituut (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek*. Amsterdam.

Kohnstam Instituut (2017). *Kwaliteit in kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek*. Amsterdam.

LAKS (2019). *Stille onderwijscrisis gaande in het voortgezet onderwijs*. Utrecht.

Lauer, P. A., Akiba, M., Wilkerson, S.B., Apthorp, H.S., Snow, D., Martin-Glen, M.L. (2006). *Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students*.

Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam/Tilburg.

Ledoux, G. & Driessen, G. (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld?*. Amsterdam - Nijmegen.

Lek, K. & Schoot, R. van de (2019). *Wie weet het beter, de docent of de centrale eindtoets?* De Psycholoog.

Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig Onderwijsbeleid*. Antwerpen - Apeldoorn.

Lucas, R.E. (1988). *On the mechanism of economic development*. Chicago.

Luyten, J. W., Hendriks, M. A., & Scheerens, J. (2013). *School size effects revisited. A qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education*. Enschede.

Mankiw, N.G., Romer, D. & Weil, D.N. (1992). *A contribution to the empirics of economic growth*. Cambridge (VS).

McKinsey (2010). *How the worlds most improved school systems keep getting better*.

McKinsey Global Institute (2018). *Het Potentieel Pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Amsterdam – Boston.

Meelissen, M.R.M. & Punter, R.A. (2016). *Twintig jaar TIMSS: ontwikkelingen in leerlingprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015*. Enschede.

- Neeleman, A. (2019). *Schoolleiders en schoolautonomie: ambities, drijfveren en verantwoording*. Maastricht.
- Nye, B., Konstantopoulos, S., Hedges, L.V. (2004). *How large are teacher effects?*
- Nissen, S., Hayward, B. & McManus, R. (2019). *Student debt and wellbeing: a research agenda*. Kōtuitu.
- NRO (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015*. Den Haag.
- NMA (2011). *Schoolboekenscan 2011*. Den Haag.
- Nolen, M. F. (2017). *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. Amsterdam.
- Oberon (2019). *Fundamentele vragen over examens en toetsing*. Utrecht.
- OESO (2011). *School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance?, PISA in Focus*. Parijs.
- OESO (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*. Parijs.
- OESO (2017). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. Parijs.
- OESO (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing*. Parijs.
- OESO (2019a). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing*. Parijs.
- OESO (2019b). *Netherlands country note, PISA 2018*. Parijs.
- Onderwijsraad (2014a). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2014b). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2017a). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag
- Onderwijsraad (2017b). *Doordacht digitaal. Onderwijs in het digitale tijdperk*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2018a). *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraarschap*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2018b). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag.

- Onderwijsraad (2018c). *Brief lerarentekorten*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2019a). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2019b). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*. Den Haag.
- Panteia (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapport*. Zoetermeer.
- Ploegman, M. (2018). *Belemmeringen voor innovatie in het basisonderwijs*. Zandvoort.
- Regioplan (2017). *Monitor onderwijshuisvesting po-vo*. Amsterdam.
- Romer, P.M. (1990). *Endogenous technological change*. Chicago.
- Samoff, J. (2007). *Education quality: The disabilities of aid. International Review of Education*.
- Scheerens, J., Luyten, J. W., van Ravens, J., & van Ravens, J. (2010). *Visies op onderwijskwaliteit, met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Enschede.
- SCP (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag.
- SCP (2018). *Werken aan de start: jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Den Haag.
- SEO (2016). *Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie? Onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs*. Amsterdam.
- SEO (2017a). *Effecten van een masteropleiding op leraren en hun omgeving*. Amsterdam.
- SEO (2017b). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient*. Amsterdam.
- SEO & Oberon (2017). *Licht op schaduwonderwijs. Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwonderwijs*. Utrecht.
- SEO en Oberon (2019a). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname*. Amsterdam.
- SEO & Oberon (2019b). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019*. Utrecht.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag.
- Shure, N. (2019). *School hours and maternal labor supply*. Kyklos.
- Sianesi, B. & Reenen, J. van (2003). *The Returns to Education: Macroeconomics. Journal of Economic Surveys*.

Slaman, P. e.a. (2018). *In de regel vrij: 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag.

Slot, P. Fukkink, R., Groeneveld, M., Henrichs, L., Jilink, L., Leseman, P., Vermeer, H. (2017). *De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief*. Amsterdam.

Stevens, G. e. a. (2018). *HBSC 2017. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht.

The Next School (2019). *Uitkomsten onderzoek nieuwe bekostiging VO*. Rotterdam.

Toly, R. van, Groot, A., Klaijisen, A. & Brouwer, P. (2017). *Ervaren werkdruk in het mbo. Onderzoeksverslag*. 's Hertogenbosch.

Universiteit Utrecht & Sardes (2020). *Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang: Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang op basis van gecombineerde metingen 2017-2019*. Utrecht

Vergeer, F. & Bosman, M. (2004). *Onwijs duur onderwijs! Uitkomsten van de enquête naar de schoolkosten*. Den Haag.

WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag.

## Bijlage 4 Lijst met afkortingen

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur  
BMH: Brede Maatschappelijke Heroverweging  
bso: buitenschoolse opvang  
cao: collectieve arbeidsovereenkomst  
CN: Caribisch Nederland  
CPB: Centraal Planbureau  
CvTE: College voor Toetsen en Examens  
EEF: Education Endowment Foundation  
EN: Europees Nederland  
fte: fulltime-equivalent  
G4: de vier grootste gemeenten van Nederland  
G5: de vijf grootste gemeenten van Nederland  
GGD: gemeentelijke gezondheidsdienst  
GVO: Godsdienstig Vormingsonderwijs  
HVO: Humanistisch Vormingsonderwijs  
havo: hoger algemeen voortgezet onderwijs  
IBO: Interdepartementaal Beleidsonderzoek  
ICT: Informatie- en Communicatietechnologie  
KOT: kinderopvangtoeslag  
LAKS: Landelijk Actie Komitee Scholieren  
mbo: middelbaar beroepsonderwijs  
NRO: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek  
OCW: (ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling  
PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study  
PISA: Programme for International Student Assessment  
po: primair onderwijs  
RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu  
SCP: Sociaal en Cultureel Planbureau  
SEO: Stichting Economisch Onderzoek  
SES: Sociaal-economische Status  
so: speciaal onderwijs  
TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study  
TNO: Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek  
tto: tweetalig onderwijs  
vve: voor- en vroegschoolse educatie  
vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs  
vo: voortgezet onderwijs  
vso: voortgezet speciaal onderwijs  
vwo: voorbereidend wetenschappelijk onderwijs  
WEC: Wet op de expertisecentra  
WOT: Wet op het onderwijs toezicht  
WPO: Wet op het primair onderwijs  
WVO: Wet op het voortgezet onderwijs  
zbo: zelfstandig bestuursorgaan  
ZIN: Zorginstituut Nederland  
zzp: zelfstandige zonder personeel

## Bijlage 5 Hoe om is gegaan met de vijf dwarsdoorsnijdende thema's

In algemene zin kan worden gezegd dat de vijf dwarsdoorsnijdende thema's grotendeels goed passen bij de vragen die I in de taakopdracht van BMH1 staan. De thema's maken in de meeste gevallen vanzelfsprekend onderdeel uit van de analyse.

### Maatschappelijk onbehagen

In het kader van BMH1 raakt het thema kansen voor iedereen, in het rapport geoperationaliseerd als gelijke leerkansen, hier rechtstreeks aan. Dat zijn ook de vragen die vanuit het thema zelf zijn ingebracht.

Bij het thema sluiten de volgende vragen uit de taakopdracht aan:

- Wat zijn de oorzaken van schoolverschillen in eindopbrengsten tussen scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie?
- Wat is nodig om overal (ook op scholen met een ingewikkelde populatie) voldoende gekwalificeerde leraren voor alle leerlingen beschikbaar te hebben en te houden? Is de manier waarop we leraren nu opleiden de juiste manier? Hoe kan het beroep van docenten aantrekkelijker gemaakt worden?
- Is een meer integrale aanpak vanuit de overheid (breder dan onderwijs) effectief in het bevorderen van kansen van jongeren in het onderwijs en de omgeving waarin zij opgroeien en wat zijn hierbij de varianten?

Hoe is het thema meegenomen in het rapport?

- Het thema maatschappelijk onbehagen sluit aan bij het thema 'kansen voor iedereen' ofwel gelijke leerkansen. In de analyse in hoofdstuk twee wordt hier aandacht aan besteed. Daarbij wordt ook de link gelegd met de groeiende sociaal economische scheidslijnen en schaduwonderwijs.
- Ook in de maatregelen en varianten zijn diverse maatregelen opgenomen die ingaan op gelijke leerkansen.

### Brede determinanten van zorggebruik

Vanuit het thema worden voor BMH1 de volgende vragen meegegeven: Hoe kunnen de onderwijssector en de jeugdzorg samenwerken om de toename van overgewicht en mentale druk bij jongeren te verminderen? Kan voorschoolse educatie een bijdrage leveren aan het bevorderen van een gezonde levensstijl en het voorkomen van laaggeletterdheid?

Bij het thema sluit de volgende vraag uit de taakopdracht aan:

- Is een meer integrale aanpak vanuit de overheid (breder dan onderwijs) effectief in het bevorderen van kansen van jongeren in het onderwijs en de omgeving waarin zij opgroeien en wat zijn hierbij de varianten?

Hoe is het thema meegenomen in het rapport?

- In de tekst is het belang van opleiding aan zorggebruik gelinkt in zowel hoofdstuk 1 als hoofdstuk 2 (paragraaf 2.7).
- Benadrukken dat het van belang is dat alle kinderen en jongeren in ieder geval op 1F-niveau kunnen lezen.
- Op aangeven van het RIVM zijn bij verschillende varianten aangegeven wat de invloed van de maatregelen kan zijn op zorggebruik.

### Productiviteit

Vanuit het thema wordt een aantal vragen meegegeven, vooral gelinkt aan kwaliteit: Wat zijn de belemmeringen voor het toepassen van digitale technieken in het onderwijs waardoor met maatwerk betere kwaliteit gerealiseerd kan worden? Langs welke kanalen kan de kwaliteit van onderwijs nog meer verbeterd worden?

Bij het thema sluiten de volgende vragen uit de taakopdracht aan:

- Welke factoren zijn cruciaal om de kwaliteit van het onderwijs (inclusief vve) te verbeteren en hoe kunnen deze factoren gestimuleerd worden?
- Zijn vernieuwingen/innovaties in het onderwijs voldoende gericht op een hogere onderwijskwaliteit?
- Welke rollen en instrumenten zijn passend en kansrijk bij de factoren om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en kansenongelijkheid te verminderen? Welke beleidsvarianten levert dat op?
- Welke sturingsinstrumenten en mogelijke gedragsprikkelers van de overheid zijn doeltreffend en doelmatig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Hoe is het thema meegenomen in het rapport?

- In paragraaf 2.7 wordt een analyse gemaakt van de invloed van onderwijs op productiviteit.
- Bij het formuleren van de maatregelen is gebruik gemaakt van kennis over gedragsinterventies.
- Voor digitale middelen zie ook onder digitalisering.

#### Digitalisering

De discussie over digitalisering loopt in het onderwijs volop. Onderwijs is erbij gebaat om aan te sluiten bij de technologische ontwikkelingen van digitalisering, zodat de school leerlingen goed voorbereidt op de maatschappij waarin zij leven. Daarbij bieden digitale middelen mogelijkheden voor personaliseren van onderwijs en verminderen van de werkdruk voor leraren.

Bij het thema sluiten de volgende vragen uit de taakopdracht aan:

- Zijn vernieuwingen/innovaties in het onderwijs voldoende gericht op een hogere onderwijskwaliteit?

Hoe is het thema meegenomen in het rapport?

- Het belang van digitalisering wordt vooral geadresseerd rond het curriculum. Daarbij wordt ook de inflexibele leermiddelenmarkt besproken. Hiervoor zijn ook maatregelen opgenomen in de varianten.

#### Stabiliserende functie van de overheid in de economie

Bij dit thema gaat het voornamelijk om een stabiel uitgavenpatroon (trendmatig begroten), ook wanneer er schommelingen optreden in de economische groei. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om de vraag hoe je voorkomt dat bij hoogconjunctuur alle publieke sectoren met tekorten kampen, omdat dat het lastigste moment is om personeel te werven.

Bij het thema sluiten de volgende vragen uit de taakopdracht aan:

- Welke sturingsinstrumenten en mogelijke gedragsprikkelers van de overheid zijn doeltreffend en doelmatig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Hoe is het thema meegenomen in het rapport?

- Bij het formuleren van de maatregelen is gebruik gemaakt van kennis over gedragsinterventies.



## Bijlage 6 Geraadpleegde experts

Bij de totstandkoming van dit rapport heeft de werkgroep dankbaar gebruik gemaakt van de bijdragen van een groot aantal experts, via gesprekken en bijeenkomsten. Specifiek heeft op 27 november 2019 de werkgroep gesproken met leraren en schoolleiders bij de praktijkspiegel van het ministerie van OCW. Daarnaast is er op 29 november 2019 een rondetafelbijeenkomst geweest met schoolbestuurders, schoolleiders en leraren uit het funderend onderwijs geweest om het perspectief van verschillende partijen mee te nemen in het rapport. De bijdragen van alle experts zijn serieus meegewogen bij de analyses en beleidsvarianten. Desondanks is en blijft het rapport een product van de werkgroep en hoeft het rapport niet de mening van de geraadpleegde experts weer te geven. In de onderstaande lijst worden de gesprekspartners genoemd inclusief de organisaties waar men op dat moment werkzaam was.

### Gesprekspartners (in alfabetische volgorde)

Anton Beguín	CITO
Rinda den Besten	PO-Raad
Tracey Burns	OESO
Lex Borghans	Universiteit Maastricht
Jos Cremers	Schoolleidersregister VO
Gertru Diender	Gemeente Leiden
Dirk van Damme	OESO
Louise Elffers	Universiteit van Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam
Nynke Gerritsma	St-Gregorius College Utrecht
Petra van Haren	AVS
Marleen Harink	CNV Onderwijs
Edith Hooge	Onderwijsraad
Pieter Huisman	Erasmus University Rotterdam
Stéphanie Jamet	OESO
Arnold Jonk	Samen tussen Amstel en IJ
Frank Kalshoven	Argumentenfabriek
Paul Leseman	Universiteit Utrecht
Pieter Losie	LAKS
Marjolein Moorman	Gemeente Amsterdam
Alida Oppers	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ron Oostdam	Universiteit van Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam
Alfred Peterson	Provincie Overijssel
Janneke Plantenga	Universiteit Utrecht
Thijs Roovers	Het Lerarencollectief
Paul Rosenmöller	VO-raad
Jaap Scheerens	Universiteit Twente
Claire Shewbridge	OESO
Marc Spierings	College voor Toetsen en Examens
Lex Staal	Sociaal Werk Nederland
Eugenie Stolk	AOb
Jan van der Ven	Het Lerarencollectief
Lobke Vlaming	Ouders&Onderwijs

Ewald van Vliet  
Monique Vogelzang  
Sietske Waslander  
Inge de Wolf  
Makito Yurita

Lucas Onderwijs Den Haag  
Inspectie van het Onderwijs  
TIAS School for Business and Society  
Universiteit Maastricht  
OESO

**Rondetafelbijeenkomst 29 november 2019**

Annick Dezitter  
Corlien Douma  
Joris Elbers  
Anja Hendriks  
Wim Klaassen  
Sara Korving  
Gert van Leeuwen  
Pieter Losie  
Marit van der Meulen  
Marc Mittelmeijer  
Jorgen van Remoortere  
Boudewijn van Stuijvenberg  
Kimmy de Veth  
Renata Voss  
Christel Wieman  
Kim Zandberg  
Eugenie Zwanenburg

Da Vinci College  
LAKS  
Samenwerkingsverband PO 3060  
ATO Scholenkring  
Eenbes Basisonderwijs  
LAKS  
Berseba  
LAKS  
Basisschool De Regenboog  
PCOU Willibrord  
Ashram College  
Basisschool de Kwikstaart  
Eenbes Basisonderwijs  
Stichting BOOR  
Stichting Klasse  
OBS de Singel  
Veurs Lyceum

## Bijlage 7 Het stelsel van funderend onderwijs (+vve)

### **Doelen van het onderwijs**

De doelen van het onderwijs zijn de kwalificatie, persoonsvorming en socialisatie van leerlingen. Scholen spannen zich in om te bereiken dat alle leerlingen hun talenten optimaal ontplooiën en doorstromen naar vervolgonderwijs dat het beste bij hen past. Er wordt veel van scholen gevraagd: onderwijs dat leerlingen uitdaagt om het beste uit zichzelf te halen, rekening houdend met verschillen tussen leerlingen en extra ondersteuning bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. Het funderend onderwijs legt zo de basis voor de deelname van leerlingen aan de samenleving.

### **Artikel 23 als uitgangspunt**

Artikel 23 van de Grondwet benoemt expliciet 'de aanhoudende zorg der regering' voor het onderwijs. Tegelijkertijd geeft artikel 23 ook een kader voor de verantwoordelijkheid van de overheid.

*Lid 2: Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.*

*Lid 5: De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.*

Deze formuleringen geven de overheid enerzijds de mogelijkheid om toezicht te houden, maar leggen haar anderzijds de verplichting op om eisen die zij aan het onderwijs stelt in de wet vast te leggen. Uit de Grondwetsgeschiedenis blijkt dat hiermee ook een zekere terughoudendheid van de overheid bedoeld was. Artikel 23 geeft eveneens aan dat er naast het openbaar onderwijs dat wordt georganiseerd 'vanwege de overheid' ook bijzonder onderwijs is. Dat bijzonder onderwijs wordt naar dezelfde maatstaven bekostigd als het openbaar onderwijs en moet ook aan dezelfde deugdelijkheidseisen voldoen. Wel heeft het bijzonder onderwijs naast de vrijheid van 'inrichting' (het kiezen van een pedagogische inrichting zoals montessori of jenaplan) ook de vrijheid van 'richting'. Een richting is conform de huidige jurisprudentie een 'duurzaam in de Nederlandse samenleving verankerde godsdienst of levensbeschouwing'. Het aanbod aan scholen is zeer gevarieerd: openbare scholen, bijzondere scholen van een bepaalde godsdienstige richting en scholen die werken vanuit een specifiek pedagogisch-didactisch concept.

### **Inrichting van het stelsel**

#### *Voor- en vroegschoolse educatie*

Vve is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. Door het bieden van vve aan kinderen die vanwege een ongunstige omgeving een minder goede ontwikkeling doormaken (vastgesteld door het consultatiebureau) wordt geprobeerd om alle kinderen zoveel mogelijk een gelijke start te geven in het onderwijs.

De voorschoolse educatie is voor kinderen tussen tweeënhalve en vier jaar en wordt aangeboden op kinderdagverblijven. De vroegschoolse educatie richt zich op

kinderen in groep 1 en 2 van de basisschool. Daarbij richt deze educatie zich op de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling en heeft als doel dat kinderen met een ongunstige omgeving met een zo klein mogelijke achterstand instromen in groep 3.

#### *Basisonderwijs en voortgezet onderwijs*

De meeste kinderen in Nederland gaan naar school als ze vier jaar zijn. Als ze vijf jaar zijn, moeten kinderen naar school. Ze zijn dan leerplichtig. Ruim 1,5 miljoen kinderen gaan naar de basisschool, een school voor speciaal basisonderwijs of een school voor speciaal onderwijs. Samen vormen deze scholen de sector po.

Het vo bestaat uit vijf schoolsoorten:

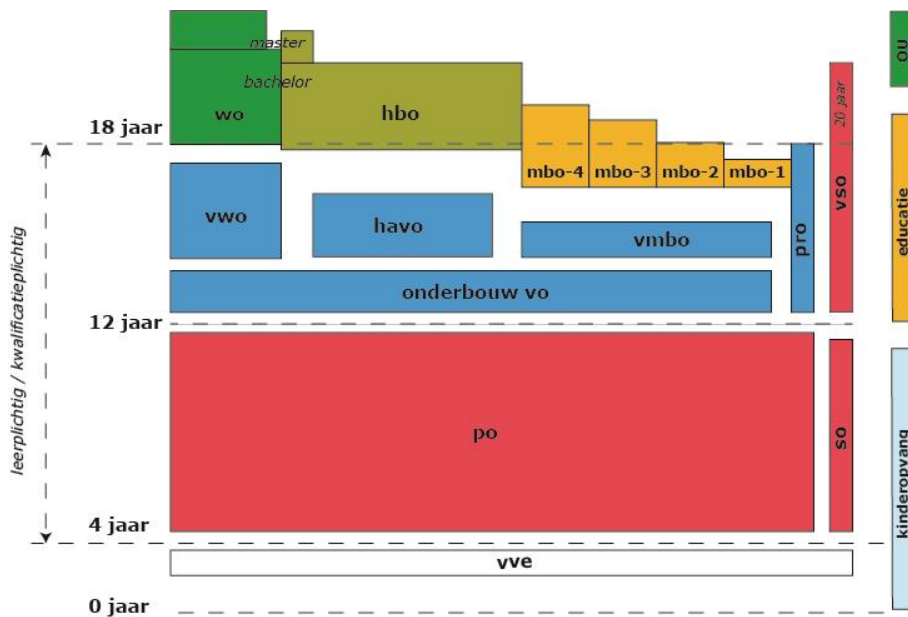
1. Voortgezet speciaal onderwijs (vso): voor kinderen met beperking, ziekte of gedragsproblemen, 35.000 leerlingen.
2. Praktijkonderwijs (pro): voor kinderen met een laag IQ en leerachterstanden, 30.000 leerlingen.
3. Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo): verdeeld in vier leerwegen, 200.000 leerlingen in de bovenbouw.
4. Hoger algemeen vormend onderwijs (havo): 165.000 leerlingen in de bovenbouw.
5. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo): verdeeld in twee varianten, atheneum en gymnasium, 173.000 leerlingen.

Met nog eens 400.000 leerlingen, die in de onderbouw nog niet ingedeeld zijn in een schoolsoort, geeft dat een totaal van circa 950.000 vo-leerlingen. De verschillen tussen deze schoolsoorten in het vo zijn groot. Elke schoolsoort heeft een eigen doelgroep, met een eigen curriculum, opleidingsduur, afsluiting en doorstroommogelijkheden.

#### *Overzicht van het stelsel*

Elk in Nederland wonend kind heeft vanaf zijn vijfde jaar het recht en de plicht om naar school te gaan. Die verplichting duurt in elk geval tot het jaar waarin de jongere zestien jaar wordt. Vmbo'ers, havisten, vwo'ers en vso-leerlingen die kunnen uitstromen naar vervolgonderwijs, moeten doorleren totdat ze achttien jaar zijn (kwalificatieplicht) of een havo-, vwo- of een mbo 2-diploma of hoger gehaald hebben (startkwalificatie), zodat ze goed voorbereid op de arbeidsmarkt komen. De kwalificatieplicht heeft vooral voor vmbo-leerlingen consequenties. Het behalen van het vmbo-diploma is niet genoeg. Leerlingen moeten na het vmbo verplicht doorstromen naar het mbo of het havo. Jaarlijks vallen vooral op de overstap van vmbo naar mbo en tijdens de eerste twee jaren op het mbo veel leerlingen uit (voortijdig schoolverlaters). De doorlopende leerroutes vmbo-mbo worden mede om dit te verbeteren wettelijk verankerd.

Na het funderend onderwijs stromen leerlingen door naar het mbo en het ho (hbo en wo). Schematisch ziet het onderwijsstelsel er als volgt uit:



Figuur 6: Inrichting van het onderwijsstelsel (Bron: ministerie van OCW)

Hoewel dit stelsel heel duidelijk afgebakend en geordend lijkt, ontstaan er steeds meer mengvormen. Zoals scholen die een programma vanaf twee jaar aanbieden, 10-14-scholen die de laatste twee jaar van het basisonderwijs combineren met de eerste twee jaar van het vo, 8-15-scholen, brede scholen die samenwerken met basisonderwijs en sportinstellingen en samenwerkingen tussen vmbo en mbo.

## Specifieke groepen

### Onderwijsachterstandenbeleid

Scholen en gemeenten krijgen geld om onderwijsachterstanden van kinderen te voorkomen en te bestrijden. Een ongunstige thuisomgeving mag geen belemmering zijn voor een kind om zijn of haar talenten te kunnen ontplooiën. Daarom ontvangen scholen en gemeenten geld om de onderwijskansen voor deze kinderen te vergroten. Het onderwijsachterstandenbeleid is gericht op kinderen die een risico lopen om minder goed te presteren in het onderwijs door de omgeving waarin zij opgroeien. En dat heeft gevolgen voor hun verdere leven, waarbij gedacht kan worden aan hun kansen op een leven met betaald werk en een goede gezondheid.

Het onderwijsachterstandenbeleid is bedoeld om deze kinderen extra aandacht te geven. Dit gebeurt zowel op basisscholen, als via peutersvoorzieningen (voorschoolse educatie). Scholen en gemeenten ontvangen hiervoor extra budget. Scholen in het basisonderwijs ontvangen dit in de vorm van aanvullende bekostiging als onderdeel van de lumpsum. Gemeenten ontvangen deze middelen in een specifieke uitkering. Zowel voor basisscholen als voor gemeenten worden de middelen gericht verdeeld op basis van een specifieke verdeelsleutel. Gemeenten bepalen zelf welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Basisscholen bepalen ook zelf hoe ze deze middelen inzetten en voor welke leerlingen ze dit doen.

Bij de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen is er lange tijd alleen gekeken naar het opleidingsniveau van ouders om te bepalen of een kind gezien wordt als een kind met een risico op een onderwijsachterstand (van 2006 tot 2018). Door het stijgende gemiddelde opleidingsniveau nam de groep kinderen die hiervoor

in aanmerking kwam af en daarmee ook het totale onderwijsachterstandenbudget voor basisscholen.

Sinds 2019 ontvangen gemeenten en sinds schooljaar 2019-2020 ontvangen basisscholen de middelen op basis van een nieuwe indicator. Deze indicator is ontwikkeld door het CBS en er worden meer factoren meegenomen. Het gaat om: het opleidingsniveau van beide ouders; het land van herkomst van de ouders; de verblijfsduur van de moeder in Nederland; het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de school; of de ouders in de schuldsanering zitten. In totaal is er voor scholen circa 290 mln. euro en voor gemeenten 490 mln. euro beschikbaar. Scholen en gemeenten ontvangen aanvullende middelen als de achterstandsproblematiek van een bepaalde grootte is.

In het vo is er veel minder geld beschikbaar voor onderwijsachterstanden: circa 40 mln. euro. Dit wordt verdeeld onder scholen waarin een substantieel percentage leerlingen afkomstig is uit armoede probleem-cumulatie-gebieden (APCG-wijken). Ook in het vo wordt er gekeken naar een nieuwe indicator voor de verdeling van deze middelen. Hierbij wordt onderzocht of er aangesloten kan worden bij de nieuwe indicator voor het po.

#### *Passend onderwijs*

Anders dan het achterstandenbeleid gaat het bij passend onderwijs om een individuele behoefte van een kind aan onderwijsondersteuning of zorg. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kinderen met leer- en gedragsproblemen, kinderen met een zintuigelijke, lichamelijke en/of verstandelijke beperking, maar bijvoorbeeld ook om hoogbegaafde kinderen. Passend onderwijs legt hiervoor een zorgplicht bij scholen. Dat betekent dat scholen de verantwoordelijkheid hebben om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden, op de eigen school of op een andere school in de regio. Om tot een dekkend aanbod te komen werken reguliere en speciale scholen samen in samenwerkingsverbanden. Ook wordt steeds actiever gewerkt aan de samenwerking met gemeenten, verzekeraars en zorgkantoren.

Het samenwerkingsverband bestaat uit de besturen van alle scholen in een bepaalde (geografische) regio. Binnen het samenwerkingsverband spreken scholen af welke ondersteuning alle scholen in die regio moeten bieden: de zogenaamde basisondersteuning. Bijvoorbeeld hulp voor leerlingen met dyslexie. Deze basisondersteuning kan daarmee van regio tot regio verschillen. Naast de basisondersteuning bieden scholen extra onderwijsondersteuning aan leerlingen of maken ze afspraken met de zorg. Bijvoorbeeld voor leerlingen met een beperking, gedragsstoornis of ziekte. De extra onderwijsondersteuning die een reguliere school kan bieden, kan dus per school verschillen. De school legt dit vast in haar schoolondersteuningsprofiel. Voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, maakt de school een ontwikkelingsperspectief.

Het uitgangspunt van passend onderwijs is dat zoveel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs mee kunnen doen. Wanneer het regulier onderwijs echt niet in voldoende ondersteuning of zorg kan voorzien, kunnen kinderen en jongeren terecht in respectievelijk het speciaal (basis)onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. (Regulier waar mogelijk, speciaal waar nodig). Het samenwerkingsverband geeft daartoe een toelatingsverklaring af. Voor enkele kinderen biedt het onderwijs geen plek, zij ontwikkelen zich bijvoorbeeld in een zorgsetting. Hiernaast kan het nodig zijn dat kinderen onderwijs genieten buiten een

school (bijvoorbeeld in een ziekenhuis wanneer ze ziek zijn) of in een speciaal onderwijssetting bij een residentiele jeugdzorginstelling.

De basisondersteuning wordt gefinancierd vanuit de algemene onderwijsmiddelen die een school ontvangt. De financiering van de extra onderwijsondersteuning en van het speciaal onderwijs (cluster 3 en 4 alsmede residentieel) loopt via de samenwerkingsverbanden. De 150 samenwerkingsverbanden in zowel het po als vo ontvangen hiervoor jaarlijks 2,2 mld. euro. Binnen het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de verdeling van middelen. Het geld dat niet nodig is voor het speciaal onderwijs, is beschikbaar voor extra ondersteuning. De zorg in de reguliere of speciale school moet formeel gefinancierd worden door gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren, in de vorm van zorg in natura, dan wel via een persoonsgebonden budget. Uit recent onderzoek binnen cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs blijkt dat, mede vanwege het grijze gebied tussen onderwijsondersteuning en zorg en de verschillende zorgfinancieringsstromen, ook onderwijsmiddelen naar zorg in onderwijstijd gaan. Clusters 1 en 2 van het speciaal onderwijs kennen afzonderlijk financiering. In 2019 ging het om 1,5 mld. euro.

#### *Onderwijs in Caribisch Nederland*

Sinds oktober 2010 zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius bijzondere Nederlandse gemeenten, waar Nederlands onderwijs aangeboden wordt. Er zijn twaalf basisscholen op de eilanden. Elk eiland heeft een eigen vo-school met daaraan verbonden een afdeling mbo. Feitelijk is Nederlands op alle eilanden een vreemde taal, waardoor de instructietaal en de moedertaal van de leerlingen niet dezelfde is. In de Onderwijsagenda 'Samen werken aan de volgende stap, 2017-2020' (OA 2017-2020) zijn afspraken gemaakt die eraan bijdragen dat de leerlingen in CN in 2020 onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen en dat de onderwijsresultaten aantoonbaar zijn gestegen. Voor de scholen op CN is er een aparte bekostigingsregeling. Deze houdt rekening met het feit dat de scholen vanwege hun geïsoleerde ligging altijd te maken hebben met een kleinere schaal. De populatie in CN zou in EN voor een groot deel tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid kunnen worden gerekend.

### **Rollen en verantwoordelijkheden rond onderwijs**

#### *Stelselverantwoordelijkheid rijksoverheid*

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het stelsel. Het ministerie van OCW stelt de juridische en financiële kaders (wet- en regelgeving en bekostiging). De kaders voor het funderend onderwijs zijn vastgelegd in sectorwetten: de *Wet op het primair onderwijs* (WPO), de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) en de *Wet op de expertisecentra* (WEC) voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs). Daarnaast hebben scholen te maken met de *Wet medezeggenschap op scholen* (WMS), de *Leerplichtwet 1969* (LPW) en de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT).

#### *Schoolbesturen en autonomie*

Binnen de kaders van de wet hebben de schoolbesturen een grote mate van autonomie. Sinds de invoering van de lumpsumbekostiging is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen toegenomen. Zij zijn verantwoordelijk voor de doelmatige en rechtmatige besteding van de onderwijsmiddelen en de kwaliteit van hun scholen. Sinds 2016 zijn ook in het po de arbeidsvoorwaarden helemaal gedecentraliseerd. Daarmee is de overheid in geen van de onderwijssectoren meer partner aan de cao-tafel. In het po zijn er 954

schoolbesturen, in het vo 327. Het aantal scholen dat besturen onder hun hoede hebben, loopt sterk uiteen: van een tot ongeveer tachtig.

In de wetgeving is een verplichting opgenomen om een intern toezichthouder in te stellen die het bestuur kan aanspreken op zijn verantwoordelijkheid voor kwaliteit en financiën. Het intern toezicht heeft verschillende rollen. Zo houdt het onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de taken en bevoegdheden door het bestuur, staat het intern toezicht het bestuur met raad ter zijde en is het de werkgever van het bestuur.

#### *School en onderwijsteams*

Het is aan het schoolbestuur hoeveel ruimte het geeft aan de individuele scholen die het onder zijn hoede heeft. Schoolbesturen gaan daar ook verschillend mee om. De schoolleider is verantwoordelijk voor het schoolbeleid, zoals vastgelegd in het schoolplan en de schoolgids en vormt de schakel tussen het schoolbestuur en de leraren. Inhoudelijk wordt het onderwijs vrijwel altijd vormgegeven op de scholen door de schoolleider samen met de onderwijsteams. Daar berust een groot deel van de vrijheid om het onderwijs in te richten (pedagogisch en organisatorisch) en leermiddelen te kiezen.

Ook worden daar (binnen de budgettaire en wettelijke mogelijkheden) keuzes gemaakt in hoeverre er alleen met leraren wordt gewerkt, of ook met andere soorten onderwijspersoneel, zoals onderwijsondersteuners, remedial teachers, intern begeleiders, of ook vakleerkrachten in het po.

#### *Rol ouders en vo-leerlingen*

In de WMS is geregeld dat, naast onderwijspersoneel, ook ouders (en in het vo ook leerlingen) medezeggenschap hebben op het beleid van scholen en schoolbesturen. Er is medezeggenschap, zowel op het niveau van de individuele school, als op het niveau van het schoolbestuur. De medezeggenschapsraad heeft het recht om over alle zaken te spreken. Voor sommige onderwerpen zijn adviesrecht en instemmingsrecht wettelijk geregeld.

Verder hebben ouders het recht om 'met de voeten te stemmen'. Zij kunnen een school kiezen die naar hun idee past bij hun kind en wanneer zij niet tevreden zijn met de school, kunnen zij ook besluiten om van school te veranderen. Dit is echter een stap die niet veel ouders nemen, zelfs wanneer de kwaliteit van de school volgens de inspectie onvoldoende is.

In grote steden wordt de keuzevrijheid daarnaast belemmerd doordat sommige scholen populairder zijn dan anderen, maar niet alle aangemelde kinderen kunnen opnemen. Om deze reden is er in veel gemeentes nu een gemeenschappelijk aanmeldmoment ingevoerd, zodat in ieder geval alle kinderen een eerlijke kans krijgen om op een specifieke school terecht te komen. In dunbevolkte gebieden is er niet altijd even veel keuze of moeten er grotere afstanden worden afgelegd om naar de school van een specifieke keuze te kunnen gaan.

#### *Verantwoordelijkheid gemeenten*

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting en de beschikbaarheid van schoolgebouwen voor de scholen in hun gemeente. Hiervoor krijgen zij middelen via het gemeentefonds (onderdeel van de algemene uitkering). Ook voert de gemeente het toezicht op de leerplicht uit en is zij verantwoordelijk voor leerlingenvervoer en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.



Daarnaast hebben de gemeenten in meer algemene zin een verantwoordelijkheid voor jeugdbeleid. Zij beschrijven in hun jeugdplan hoe zij omgaan met het preventief jeugdbeleid, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en toegang tot jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voor zover het de samenwerking met het onderwijs betreft, voeren gemeenten over dit jeugdplan 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met schoolbesturen.

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

Verder is de gemeente verantwoordelijk voor aansluiting arbeidsmarkt en WMO-functies.

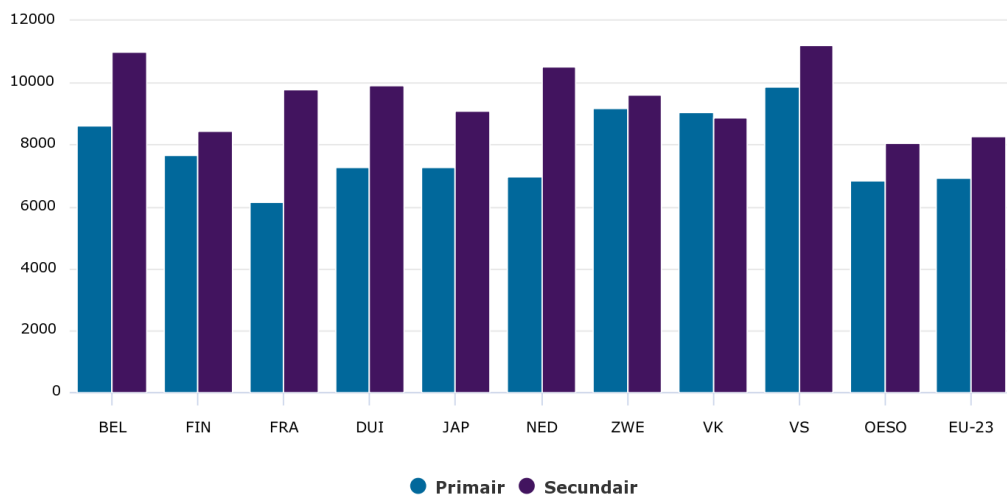
## Financiering van Onderwijs

### *Systematiek van de (lumpsum)bekostiging*

Het ministerie van OCW besteedt jaarlijks ongeveer 20 mld. euro aan het po en vo. Dit loopt voor het grootste gedeelte via de lumpsumbekostiging. De omvang van de middelen wordt per school berekend; het geld wordt aan het schoolbestuur uitbetaald. Het bestuur is vrij om de middelen naar eigen inzicht te gebruiken ten behoeve van het onderwijs. De berekening van de hoogte van het bedrag per school is ingewikkeld. In het po vindt de personele bekostiging per schooljaar plaats en de materiële bekostiging per kalenderjaar. In het vo wordt per kalenderjaar bekostigd. De belangrijkste bekostigingsparameter is het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het voorgaande kalenderjaar bij de school staat ingeschreven en bepaalde kenmerken van die leerlingen. In zowel het po als het vo wordt gewerkt aan een vereenvoudiging van de bekostiging.

### **Publieke en private uitgaven aan instellingen in het primair en secundair onderwijs per leerling**

In euro's, omgerekend m.b.v. koopkrachtpariteiten (2016)



Bron: EAG 2019, tabel C1.1, tabel X2.3

De uitgaven aan onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo (primair en secundair) bedragen in Nederland in 2016 3,5% (als percentage van het bbp). Deze uitgaven zijn iets hoger dan het OESO- en het EU-gemiddelde.

De Nederlandse uitgaven aan onderwijsinstellingen per leerling in het po liggen boven het OESO-gemiddelde. In vergelijking met andere landen geeft Nederland een hoog bedrag per leerling in het secundair onderwijs (vo en mbo) uit.

#### *Gemeentelijke subsidies*

Sommige gemeentes, zeker de G4, geven vanuit hun gemeentefondsmiddelen extra geld uit aan onderwijs. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van subsidieprogramma's, waaraan soms ook inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.

Daarnaast ontvangen gemeenten middelen voor onderwijsachterstandenbeleid uit de OCW-begroting. Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid bestaat uit meerdere instrumenten, waaronder vve, schakelklassen en zomerscholen.

Ten slotte zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van de onderwijshuisvesting. Daarvoor ontvangen zij middelen via de algemene uitkering in het gemeentefonds. Sinds 2015 zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen. Daarvoor is geld uit het gemeentefonds gehaald. Die middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum van schoolbesturen.

#### *Financiering kinderopvang*

Kinderopvangorganisaties zijn private organisaties. Ouders betalen voor het aantal uren dat zij afnemen aan kinderopvang. Daarvoor kunnen zij een toeslag krijgen afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Voor specifieke doelgroepen mag de gemeente de eigen bijdrage die voor ouders overblijft compenseren.

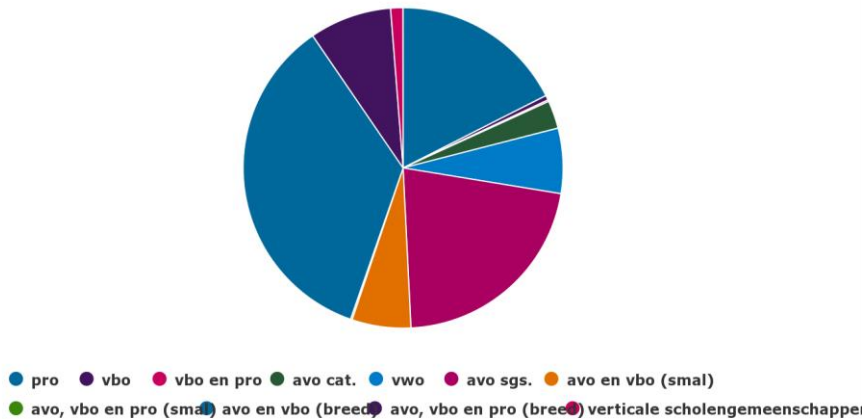
#### **School- en bestuursgrootte**

Er zijn in het basisonderwijs 6.717 scholen die worden bestuurd door 954 schoolbesturen. Het aantal scholen is de laatste jaren afgenomen als gevolg van leerlingendaling. De gemiddelde schoolgrootte in het po is 224 leerlingen, ongeveer evenveel als twintig jaar geleden. Van de scholen voor basisonderwijs heeft 17% minder dan 100 leerlingen, 32% heeft 100 tot 200 leerlingen, 26% heeft 200 tot 300 leerlingen en 24% heeft 300 leerlingen of meer.

De zogenoemde opheffingsnormen variëren per gemeente, afhankelijk van de bevolkingsdichtheid. De laatste norm is 23 leerlingen, de hoogste 323 leerlingen. Scholen onder de 145 leerlingen ontvangen een kleinscholentoeslag. Ook in grotere plaatsen (met een hoge opheffingsnorm) zijn er soms veel kleine scholen, omdat er binnen een bestuur (of een groep scholen) mag worden gerekend met de zogenoemde gemiddelde schoolgrootte.

In het vo waren er in 2019 327 schoolbesturen, dit is bijna gelijk aan 2018 toen er nog 330 besturen waren. Deze besturen zijn verantwoordelijk voor 650 scholen op 1.456 vestigingen. In 1999 was het gemiddeld aantal leerlingen per school 970, dat is inmiddels 1.467. Scholengemeenschappen kunnen er voor kiezen om maar één soort onderwijs aan te bieden of om meerdere schoolsoorten aan te bieden. Veel scholengemeenschappen doen dit laatste en er zijn scholengemeenschappen die alle schoolsoorten aanbieden.

**Aantal vo-instellingen**  
Naar schoolsoort



DUO: Basisregistratie instellingen

### Klassengrootte

De gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs is 23 leerlingen. Dat is iets hoger dan het OESO gemiddelde van 21. De groeps grootte varieert enorm tussen scholen. Dat wordt veroorzaakt door verschillen in de bekostiging. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs en in scholen met veel achterstandsl leerlingen zijn de groepen vaak kleiner. Ook kleine scholen met minder dan 145 leerlingen hebben vaak kleinere groepen als gevolg van de kleinscholentoeslag. 70% van de school heeft een gemiddelde groeps grootte tussen 20 en 25 leerlingen. 4,2% van de groepen is groter dan 30 leerlingen.

In het vo is het lastiger om iets te zeggen over de groeps grootte, omdat die per vak en per schoolsoort kan verschillen. Anders dan in het basisonderwijs, wordt de groeps grootte hier ook niet regelmatig gevolgd. Uit onderzoek door regioplan in 2016 op basis van enquêtes onder enkele tientallen scholen bleek dat over het algemeen kan gezegd worden dat de geschatte gemiddelde groeps grootte toeneemt met het niveau van de onderwijssoort. Dit geldt van praktijkonderwijs tot en met het havo. Het havo en het vwo hebben vergelijkbare gemiddelde groeps groottes. Uit internationale vergelijking blijkt dat de leerling-leraar-ratio in de bovenbouw van het vo 1 op 17 is.<sup>176</sup> Dat is hoger is dan het OESO gemiddelde (1 op 11).

### Onderwijstijd

Nederlandse leerlingen krijgen in internationale vergelijking relatief veel lessen: gemiddeld 940 uur onderwijs per schooljaar in het basisonderwijs (het OESO-gemiddelde ligt op 799 uur) en gemiddeld 1.000 uur in de onderbouw van het vo (het OESO-gemiddelde ligt op 919 uur).

De onderwijstijd is wettelijk vastgelegd. In het po krijgt een leerling ten minste 7520 uur onderwijs over 8 schooljaren. In het vo wordt per schooljaar ten minste 189 dagen onderwijs verzorgd (behalve in eindexamenklassen). In het vwo krijgen leerlingen over de gehele schoolperiode ten minste 5.700 uren onderwijs. In het havo ten minste 4.700 uren en in het mavo/vmbo ten minste 3.700 uren. In het vo is het sinds een aantal jaren mogelijk om hierin meer maatwerk te bieden. De school moet een programma aanbieden met de omvang van de voorgeschreven

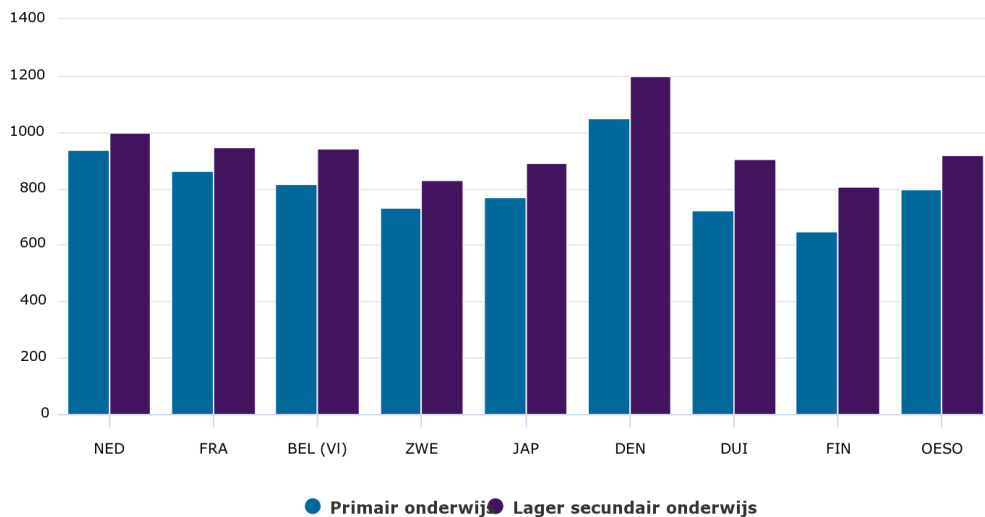
<sup>176</sup> OESO (2018).

onderwijstijd, maar er kunnen maatwerkafspraken worden gemaakt voor individuele leerlingen om bepaalde uren wel of niet te volgen. leerlingen werken in die uren aan een 'eigen' invulling van de onderwijstijd.

Uit internationale vergelijkingen blijkt dat leraren in Nederland relatief veel lesuren verzorgen. In het basisonderwijs: 930 uur onderwijs per schooljaar (terwijl het OESO-gemiddelde ligt op 783 uur). In het vo geven leraren 750 uur onderwijs per schooljaar (OESO-gemiddelde onderbouw vo: 719 uur, leraren bovenbouw vo: 673 uur). Leraren geven relatief veel uren les en hebben relatief weinig tijd voor onderwijsvoorbereiding. Veel leraren ervaren grote werkdruk. In het vo zijn ondertussen afspraken gemaakt over meer ontwikkeltijd (en dus minder werkdruk) voor leraren. Hierover zijn afspraken gemaakt in de CAO VO 2018-2019. Sinds 1 augustus 2019 wordt in het takenpakket van de leraar 50 uur op jaarbasis vrijgespeeld om in te zetten als ontwikkeltijd. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat leraren 1 uur minder les per week geven (met behoud van de onderwijstijd voor de leerlingen).

### Gemiddeld aantal uur per jaar ingeroosterde lestijd (2019)

In basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs



Bron: EAG 2019, tabel D1.1

### Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur is wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op de scholen. Daarom begint en eindigt het toezicht door de inspectie bij het bestuur. Daarnaast houdt de inspectie op verschillende manieren ook zelf rechtstreeks toezicht op de scholen. Op peildatum 1 januari 2019 voldeed het overgrote deel van de scholen aan de minimumnormen van de inspectie. Het aandeel onvoldoende scholen daalde in zowel het po als het vo. Het aandeel zeer zwakke scholen steeg (licht) in beide sectoren ten opzichte van 2017 (34 scholen in het po en 16 afdelingen in het vo). De inspectie houdt in haar oordeel rekening met aspecten als de samenstelling van de leerlingenpopulatie van een school.

Sinds het schooljaar 2015-2016 hebben zeer zwakke scholen nog één jaar de tijd zich te verbeteren naar ten minste 'onvoldoende'. Onvoldoende presterende scholen worden gestimuleerd om te verbeteren. Naast het oordeel 'voldoende' kunnen

scholen ook de waardering 'goed' krijgen. Goede scholen kunnen vervolgens tevens in aanmerking komen voor het predicaat 'Excellente School'.

#### *Toezicht op besturen en scholen*

In het toezicht onderzoekt de inspectie of alle leerlingen onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit. Daarnaast kijkt ze of scholen en opleidingen voldoen aan de wet- en regelgeving en of ze hun financiën op orde hebben. De onderwijsbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk en daarom begint en eindigt het toezicht bij hen. Eens in de vier jaar doet de inspectie een uitgebreid onderzoek bij ieder bestuur en zijn scholen. Dit is het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen.

Daarnaast analyseert de inspectie jaarlijks alle scholen op basis van de gegevens die de inspectie al heeft zoals resultaten en de ontwikkeling van leerlingen, signalen, de ontwikkeling van leerlingaantallen en personeelsomvang. Ziet de inspectie risico's, dan onderzoekt zij door middel van een expertanalyse de ernst en omvang van de risico's. De uitkomst van de expertanalyse bepaalt of de inspectie in gesprek gaat met het bestuur en onderzoek naar de kwaliteit start.

#### *De vier pijlers van het toezicht*

1. Het toezicht sluit aan bij de verantwoordelijkheid van het bestuur.
2. De inspectie waarborgt de wettelijke kwaliteit en stimuleert de eigen ambities van het bestuur en scholen.
3. Alle besturen worden vierjaarlijks onderzocht. En alle scholen worden vierjaarlijks bezocht, op verschillende manieren.
4. Het vervolgtoezicht hangt af van de beoordeling die de inspectie geeft aan de kwaliteitszorg door het bestuur.

In het toezicht (en in de wetgeving) wordt het schoolbestuur gezien als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van zijn scholen. Er ligt grote nadruk op het vermogen van het schoolbestuur om de kwaliteit te bewaken en te bevorderen. Daarom wordt niet meer op alle scholen eens in de vier jaar een volledig kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Dat leidt er wel toe dat er minder een landelijk beeld is van de kwaliteit van alle scholen.

#### *Stelseltoezicht*

Naast het toezicht op individuele schoolbesturen en hun scholen kijkt de inspectie ook naar het onderwijsstelsel als geheel. Dit is het stelseltoezicht. De inspectie rapporteert gevraagd en ongevraagd over ontwikkelingen binnen het onderwijs en ze kaart onderwerpen aan die maatschappelijke en politieke aandacht verdienen. Jaarlijks brengt de inspectie het onderwijsverslag uit, over de stand van het onderwijs in Nederland.

#### *Instrumentarium voor handhaving*

De handhaving van de naleving van wettelijke eisen ligt bij de minister en is voor een groot deel gemandateerd aan de inspectie. De handhaving en het instrumentarium is gebaseerd op de gedachte dat onderwijsinstellingen er in principe toe bereid en in staat zijn om een overtreding of onvolkomenheid te herstellen. De inspectie spreekt bij een overtreding als eerste het schoolbestuur aan. Bij de bestuurder ligt de verantwoordelijkheid voor herstel. Als het schoolbestuur zijn verantwoordelijkheid niet oppakt, vraagt dit om een interventie van het intern toezicht en zo nodig om ingrijpen van buiten.

Wanneer wettelijke voorschriften niet worden nageleefd, geeft de inspectie veelal eerst een herstelopdracht. Die herstelopdrachten hebben in de regel een positief effect. Als deze herstelopdracht niet wordt opgevolgd, kan de inspectie sanctiebesluiten nemen, zoals een bekostigingssanctie.

De minister heeft, in gevallen die leiden tot ernstige schendingen van belangen van leerlingen of studenten, of van de samenleving, de mogelijkheid om in te grijpen in de autonomie van onderwijsinstellingen. Bij langdurig zeer zwak onderwijs in het po en vo kan de bekostiging definitief worden beëindigd. Wanneer sprake is van bestuurlijk wanbeheer in een van de sectoren, heeft de minister de bevoegdheid om door middel van een aanwijzing een gerichte opdracht te geven aan het bevoegd gezag. Op dit moment wordt het instrumentarium uitgebreid voor bepaalde gevallen.

## Bijlage 8 Vroeg beginnen

### 1. Het Nederlandse stelsel voor het jonge kind (nul tot zes jaar)

Nederland kent een divers stelsel aan voorzieningen voor het jonge kind met dagopvang, kortdurende peuteropvang (voormalig peuterspeelzaal) en voorschoolse educatie. Het wordt gekenmerkt door verschillende type peuters (regulier versus doelgroep), verschillende groepen ouders met verschillende behoeften (werkend versus niet-werkend), verschillende kwaliteitseisen, verschillende financiële regelingen (waaronder voorschoolse educatie en KOT) en drie partijen die betrokken zijn bij de financiering (ouders, Belastingdienst en gemeenten).

In Nederland starten kinderen met vier jaar al vroeg op het basisonderwijs in vergelijking met de meeste andere Europese landen, waar kinderen vaak pas met zes jaar starten. In tabel 10 is een overzicht te zien van de voorzieningen.

Tabel 10

	0-2,5 jaar		2,5-4 jaar		4-6 jaar	
Kinderen van werkende ouders	Dagopvang	Ouders + deels vergoeding via KOT	Dagopvang, kortdurende peuteropvang	Ouders + deels vergoeding via KOT	Basisschool (kleuterklas); + bso	Gratis; eigen bijdrage ouders met KOT voor bso
Kinderen van niet-werkende ouders			kortdurende peuteropvang (op de kinderopvang)	Via gemeenten (met eigen bijdrage ouders)	Basisschool (kleuterklas)	Gratis
Kinderen met een risico op een onderwijsachterstand (doelgroepkinderen) <sup>177, 178</sup>			Voorschoolse educatie (op de kinderopvang)	Via gemeenten (soms gratis, soms met eigen bijdrage ouders), soms via KOT <sup>179</sup>	Basisschool (kleuterklas, en daarbinnen voorschoolse educatie)	Gratis

177 Een deel van de ouders van de kinderen met een risico op een achterstand werkt, waardoor deze gezinnen ook in aanmerking kunnen komen voor KOT.

178 -Deze maatregel kan bijdragen aan economische groei. Uit onderzoek blijkt dat extra jaren onderwijs positieve invloed hierop hebben.

179 Idem voetnoten<sup>179</sup> en <sup>177</sup>.

Oorzaak voor dit complexe stelsel van voorzieningen is de historische ontwikkeling van de verschillende stelsels en het zo doelmatig mogelijk nastreven van verschillende doelen:

1. Het faciliteren van ouders om arbeid en zorg voor kinderen te combineren.
2. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.
3. het bestrijden van achterstanden.

## *2. Vraagstukken in het huidige stelsel*

Binnen het huidige stelsel zijn de volgende knelpunten te onderscheiden:

### a) Begrijpelijkheid van het stelsel

Vooraf gemeenten en kinderopvangaanbieders ervaren het huidige systeem als complex door de verschillende financiële regelingen en kwaliteitseisen. Ook een deel van de ouders ervaart het systeem als complex, omdat zij het aanvragen van KOT ingewikkeld vinden of onduidelijk vinden voor welke regeling zij in aanmerking komen.

### b) Gebruik van voorzieningen

Het bereik van voorschoolse voorzieningen onder peuters is vrij hoog. Op basis van enquêtes die bij centra jeugd en gezin zijn afgenomen maakt circa 89% van de peuters gebruik van een voorschoolse voorziening.<sup>180</sup> Kinderen met een lage SES-achtergrond hebben het meeste baat bij gebruik van voorschoolse voorzieningen. Het is niet bekend in hoeverre het niet-gebruik vooral die groep treft. Het bereik van specifiek voorschoolse educatie ligt op circa 83%.

Het lijkt niet eenvoudig het bereik van voorschoolse voorzieningen nog verder te verhogen binnen het huidige stelsel. De voornaamste reden die ouders opgeven voor niet-gebruik van een voorschoolse voorziening is een principiële keuze om hier geen gebruik van te maken. Het gaat hier bijvoorbeeld om geloofsovertuigingen of omdat ouders hun kind liever thuishouden. Op vierjarige leeftijd laten deze ouders hun kind echter over het algemeen wel deelnemen aan het onderwijs. Vrijwel alle vierjarigen gaan naar school terwijl de leerplicht pas geldt vanaf vijf jaar. Mogelijk gaat het bereik van de voorschoolse voorziening omhoog als er een universele voorziening komt voor alle peuters die is gericht op de ontwikkeling van kinderen. Dit zou namelijk tot een cultuuromslag kunnen leiden: het wordt normaler om gebruik te maken van de voorschoolse voorziening, los van de combinatie met werken.

### c) De kwaliteit en het effect van voorschoolse voorzieningen (nul tot vier jaar).

De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is in alle opvangtypen (kinderdagopvang, bso, gastouderopvang) voldoende tot goed, waarbij de emotionele kwaliteit hoger scoort dan de educatieve kwaliteit. In internationaal perspectief behoort de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang tot de beste in Europa. Op bepaalde aspecten scoort Nederland ook beter dan Scandinavische landen. Ook door de jaren heen laat de Nederlandse kinderopvang een stijging in kwaliteit zien, vooral op het gebied van interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen.<sup>181</sup> Wel is er verbetering mogelijk als het gaat om de educatieve kwaliteit, waar het de ontwikkeling van kinderen betreft.<sup>182</sup> Aangezien uit

<sup>180</sup> Buitenhek management en consult (2019).

<sup>181</sup> Universiteit Utrecht & Sardes (2020).

<sup>182</sup> Inspectie van het Onderwijs (2020). Slot, P. e.a. (2017). Kohnstam Instituut (2015).



onderzoeken blijkt dat vooral de educatieve kwaliteit op de groepen het meest bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen, is daar de meeste winst te behalen. Verder blijkt uit Nederlands onderzoek (Pre-COOL, 2016<sup>183</sup>) dat de achterstand van de doelgroepkinderen ten opzichte van kinderen zonder risico op achterstanden door voorschoolse educatie substantieel afneemt, maar niet helemaal wordt ingelopen.

d) De kwaliteit en het effect van vroegschoolse voorzieningen (vier tot zes jaar) Uit onderzoek van Pre-COOL (2017) blijkt dat de kwaliteit in de kleuterklassen gemiddeld goed is in het sociaal-emotionele domein, en dat de educatieve kwaliteit laag tot gemiddeld is. De vroegschoolse periode draagt volgens dit rapport minder bij aan de ontwikkelingsgroei van kinderen die de doelgroep zijn van beleid, dan de voorschoolse periode. Uit een recente kwaliteitsmeting van de Inspectie van het Onderwijs lijkt het gemiddelde kwaliteitsniveau van de vroegschoolse educatie nagenoeg even hoog te liggen als in de voorschool.<sup>184</sup> Daarnaast dragen vroegschoolse programma's niet significant bij aan de kwaliteit in de kleutergroepen met veel doelgroepkleuters. Maar dit betekent niet dat alle scholen een geringe kwaliteit aanbieden: er zijn ook scholen gevonden die een goede kwaliteit aanbieden voor zowel doelgroep- als niet-doelgroepkinderen.

Daarnaast is er in het Nederlandse stelsel een harde knip tussen drie- en vierjarigen: kinderen kunnen niet voor hun vierde naar school. De voorzieningen zijn heel verschillend en de overgang kan als groot ervaren worden door kinderen.

e) Verschillende soorten voorzieningen

Een veelgehoord kritiekpunt is dat de vormgeving van het huidige stelsel segregatie in de hand werkt doordat peuters niet naar dezelfde voorziening gaan. In de praktijk bieden vrijwel alle gemeenten gemengde groepen aan met doelgroep- en niet-doelgroepkinderen.<sup>185</sup> Wel is het zo dat voormalig peuterspeelzalen vooral kortdurende kinderopvang aanbieden. Daarmee is deze voorziening minder aantrekkelijk voor werkende ouders.<sup>186</sup>

*3. Afwegingen voor een beter stelsel: gerichte voorziening of universele voorziening*

Er lijkt niet één oplossing te zijn die voorgenoemde knelpunten oplost. Een veelgehoorde wens uit het veld is een universele voorziening voor alle kinderen. Dit zou de complexiteit van het stelsel verminderen, het bereik verhogen, en segregatie verminderen. Indien er hierbij gekozen wordt voor de meest eenvoudige voorziening met één financierende partij en één kwaliteitsniveau, kan dit echter wel weer leiden tot verlies op de doelstelling vermindering van achterstanden. Immers: het huidige ongelijke aanbod van ve biedt juist iets extra's voor doelgroepkinderen (ongelijk behandelen juist om dezelfde kans te bieden). Ook leidt een universele voorziening tot hogere overheidsuitgaven. Ze is minder kosteneffectief dan het huidige stelsel, als ve ook aangeboden wordt aan kinderen die dit niet per se nodig hebben. Uit een internationaal onderzoek blijkt dat universele kinderopvang van goede kwaliteit vooral ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand. De

183 Kohnstam Instituut (2016).

184 Kohnstam Instituut (2017). Inspectie van het Onderwijs (2020).

185 Cebeon (2015).

186 Wat werkende ouders waarschijnlijk wel regelmatig doen, is het combineren van de zorg van opa, oma en gastouderopvang met kortdurende peuteropvang. Bij de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk bleek dat circa de helft van de ouders die hier gebruik van maakten in aanmerking kwam voor KOT.

verhouding tussen de kwaliteit van de opvang en de vaardigheden van de opvoeders lijkt hierin een rol te spelen. Zo leren de kinderen van hoogopgeleide ouders waarschijnlijk alleen op een voorschool van zeer goede kwaliteit meer dan thuis.<sup>187</sup>

Het is echter nog niet te zeggen op basis van onderzoek wat effectiever is voor de ontwikkeling van kinderen met lage SES: universele programma's of gerichte programma's. Een universele voorziening zou het bereik onder deze groep kunnen vergroten, doordat het normaler wordt om gebruik te maken van een voorschoolse voorziening. Als hierdoor kinderen bereikt worden die nu niet gaan, levert dit ontwikkelwinst op voor deze groep. Qua *peer-effect* – leren van elkaar – is er geen eenduidig bewijs of gemengde groepen of gerichte groepen beter zijn voor de ontwikkeling.

#### *Vormgeving van een universele voorschoolse voorziening*

Er is geen eenduidig beeld in het veld wat wordt verstaan onder een universele voorziening. Doorgaans gaat het om een generiek aanbod waarin geen of minder onderscheid wordt gemaakt in de situatie van een kind (wel of niet een achterstand, wel of niet twee werkende ouders). Er zijn verschillende opvattingen in het veld over de startleeftijd (vanaf nul jaar, vanaf twee jaar of vanaf tweeënhalf jaar bijvoorbeeld), het aantal uren, de kwaliteitseisen (voorschoolse educatie of kinderopvang) en de eigen bijdrage van ouders. Al deze elementen zijn van invloed op de kosten(effectiviteit) van een universele voorziening.

In de tabel hieronder zijn de verschillende keuzes die gemaakt moeten worden bij de vormgeving van een universele voorziening in kaart gebracht.

<b>Aantal uur</b>	<p>Voor het aantal uren zijn er meerdere mogelijkheden. Hierbij kan gekeken worden naar het aantal uren dat het beste is voor het kind, wat het beste aansluit voor de (werkende) ouders en wat in de praktijk goed past voor kinderen, ouders en opvangorganisaties.</p> <p>Uit onderzoek blijkt niet precies hoeveel uren goed zijn voor kinderen als het gaat om voorschoolse educatie. Vaak denkt men aan zestien uur per week, maar ook kan gedacht worden aan twintig uur.<sup>188</sup></p> <p>Daarnaast is het wenselijk dat het aanbod van de universele voorziening ook is afgestemd op werkende ouders die mogelijk meer opvang willen afnemen. Dat kan bijvoorbeeld door bovenop het universele aanbod de mogelijkheid te bieden om extra uren af te nemen, tegen een inkomensafhankelijke bijdrage. Hierbij dient wel gewaakt te worden voor twee verschillende systemen, als er gekozen wordt voor een aanvullend aanbod voor werkende ouders. Idealiter past dit binnen één systeem. Een aanbod van te weinig uren kan een negatief effect hebben op de deeltijdcultuur doordat hier een bepaalde norm van uit gaat.</p>
<b>Kwaliteitseisen</b>	Hierbij zijn grofweg drie modaliteiten:

187 Havnes, T. & Mogstad, M. (2015); Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018): Uit deze internationaal onderzoeken blijkt dat universele kinderopvang van goede kwaliteit vooral ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand

188 SER (2016). OESO (2017) – hieruit blijkt dat kinderen die tussen de elf en twintig uur per week voorschoolse educatie hebben gevolgd, op vijftienjarige leeftijd beter presteren in het onderwijs dan kinderen die (minder dan) tien uur per week voorschoolse educatie hebben gehad.

	<p>1. Dezelfde landelijke kwaliteitseisen voor alle voorzieningen: Kwaliteitseisen van de huidige kinderopvang óf kwaliteitseisen van de voorschoolse educatie.</p> <p>2. Verschillende landelijke kwaliteitseisen: Hogere kwaliteitseisen voor het universele basisaanbod op ve-niveau en voor het overige aanbod de kwaliteitseisen van de huidige kinderopvang.</p> <p>3. Dezelfde landelijke kwaliteitseisen (niveau van de huidige kinderopvang) voor alle voorzieningen, maar daarnaast extra middelen vanuit gemeenten om een hogere kwaliteit (voorschoolse educatie-niveau) te bieden op locaties met (veel) doelgroeppeuters.</p> <p>Het werken met dezelfde kwaliteitseisen is eenvoudiger in de uitvoering, het toezicht en financiering, maar het is óf heel duur (als alles op voorschoolse educatie-niveau is), óf heeft als risico dat het kwaliteitsniveau daalt voor doelgroeppeuters – die het juist extra nodig hebben. <sup>189</sup></p> <p>Het werken met verschillende kwaliteitseisen is doelmatiger, maar creëert een extra complexiteit in de uitvoering, toezicht en financiering.</p> <p>Het werken met extra middelen via gemeenten voor locaties met doelgroepkinderen is relatief doelmatig. Wel levert het meer complexiteit op en kan de kwaliteit voor doelgroeppeuters (op locaties met weinig doelgroepkinderen) alsnog dalen gaan ten opzichte van het huidige stelsel.</p>
<p><b>Een aanbod gespreid over de week (bijvoorbeeld vier dagdelen) of flexibiliteit voor ouders</b></p>	<p>Dit hangt samen met het aantal uren dat de uniforme voorziening beschikbaar is, de wijze van financiering en de kwaliteitseisen. Belangrijke afweging hierbij is of de voorziening zo wordt ingericht dat deze het beste het doel van arbeidsparticipatie dient of het doel van de ontwikkeling van kinderen. Het hoeft elkaar overigens niet uit te sluiten, maar verschillende vormgevingen kunnen een ander effect hebben op deze doelstellingen. Hier zijn grofweg twee vormen:</p> <p>1. Vrijheid voor ouders om zelf te kiezen wanneer zij kinderopvang willen afnemen, bijvoorbeeld twee hele dagen of 4 dagdelen. Dit is makkelijk voor werkende ouders en versimpelt de uitvoering. Aandachtspunt is dat er wel een aanbod in dagdelen blijft bestaan (dit is relatief duurder). Daarnaast heeft een aanbod van twee hele dagen naar verwachting minder effect op de ontwikkeling van kinderen dan een aanbod gespreid over de week.</p> <p>2. Verplichting voor kinderopvangaanbieders om het universele aanbod te spreiden over de week, bijvoorbeeld door een basisaanbod van maximaal zes uur per dag te financieren (zoals nu geldt voor voorschoolse educatie). Spreiding van het aanbod over de week is naar verwachting beter voor de</p>

189 Havnes, T.& Mogstad, M. (2015). Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018).

	ontwikkeling van het kind en dus vermindering van achterstanden. Enerzijds omdat herhaling beter is voor het leerproces, anderzijds omdat er dan geen tijd verloren gaat aan rust- en slaapmomenten. <sup>190</sup> Nadeel is dat het aanbieden van dagdelen complex is in de uitvoering in combinatie met dagopvang voor werkenden. Voor werkenden zal er aansluitend een aanvullend aanbod moeten worden gedaan. Als er in de ochtenden een basisaanbod is voor alle peuters en in de middagen een aanvullend aanbod voor kinderen van werkende ouders, wordt er veel capaciteit gevraagd in de ochtenden, die in de middagen niet nodig is (als voorbeeld: dan blijft een halve groep over). Ook kan het tot onrust op de groep leiden als er meerdere haal- en brengmomenten zijn.
<b>Kosten ouders</b>	Het meest eenvoudig en laagdrempelig is om het gratis te maken. Dit zorgt echter wel voor hoge kosten voor de overheid. Een andere mogelijkheid is een vaste eigen bijdrage, maar dit kan voor lage inkomens wel een drempel vormen. Ten slotte kan gekozen worden voor een inkomensafhankelijke bijdrage. Voordeel is dat het minder duur is en ouders naar draagkracht bijdragen. Uitvoeringstechnisch is het wel complexer.
<b>Financiering</b>	Ook hier zijn verschillende mogelijkheden, afhankelijk van de keuzes die bij bovenstaande blokken gemaakt worden. Idealiter is er één financieringssysteem voor het universele aanbod en het aanvullende aanbod voor werkende ouders. Afhankelijk van de gemaakte keuzes kan dit de Belastingdienst zijn, de gemeente of nog een andere partij.
<b>Startleeftijd</b>	Momenteel start het specifieke peuteraanbod op tweeënhalf jaar. Er zijn echter ook gemeenten waar het al met twee jaar start. Dagopvang voor werkende ouders start nu al vanaf nul jaar.  Achterstanden zijn vaak al op tweejarige leeftijd aanwezig, dus dat kan er voor pleiten om een eerdere startdatum te kiezen.  Wel is een hoge kwaliteit van het aanbod van groot belang voor de jongste kinderen vanwege een veilige setting. Zo'n aanbod is ook duurder.
<b>Aanbieder</b>	Momenteel wordt het aanbod voor peuters verzorgd door de kinderopvang. De kwaliteit van de kinderopvang is goed en de sector is gespecialiseerd in het jonge kind. Een andere mogelijkheid kan zijn dit door de school te laten aanbieden. Een voordeel hiervan is dat er makkelijker samengewerkt kan worden bij het aanbod voor peuters en kleuters (zie onderstaande). Ook in de beeldvorming voor ouders kan het een rol spelen. Maar het peuteraanbod door scholen laten aanbieden heeft ook nadelen, want veel scholen hebben de expertise voor deze specifieke doelgroep niet in huis. Ook zijn

<sup>190</sup> Vanuit de cognitieve neurowetenschap weten we dat herhaling in leertrajecten nodig is voor borging, voor het maken en verstevigen van nieuwe neurale netwerken. Het blijkt daarnaast dat het zeer effectief is als tussen die herhaling tijd zit, dit bevordert het onthouden. Bovendien zullen niet-werkende ouders geen elf uur per dag willen afnemen, en worden er rust- en slaapmomenten ingebouwd op een dag (dus effectief kom je op minder uren uit).

	<p>er praktische obstakels: voor kinderen onder de vier jaar zijn andere faciliteiten vereist dan scholen op dit moment kunnen bieden (denk aan gespecialiseerde pedagogisch medewerkers, extra lokalen, slaapruidtes, verschoningsfaciliteiten, aparte speelpleinen en veiligheidseisen). Ook gelden er geen eisen aan het aantal beroepskrachten per kind op de school, terwijl jonge kinderen relatief meer aandacht nodig hebben.</p>
<p><b>Overgang basis-onderwijs; samenhang nul tot zes jaar.</b></p>	<p>Ten slotte zijn er keuzes te maken in de samenhang in het aanbod voor peuters en kleuters en de overgang van voorschool naar school. Nu is er een strikte scheiding en een harde overgang tussen de kinderopvang en voorschool en het basisonderwijs.</p> <p>Het creëren van meer samenhang en het versoepelen van de overgang zou bijvoorbeeld kunnen door vaste instroommomenten, een curriculum voor nul tot zes te ontwikkelen en op te leggen aan voorschoolse voorziening en kleuteronderwijs, of bijvoorbeeld het aantal wendagen voor peuters stevig uitbreiden, zodat zij geleidelijker kunnen instromen. Ook peuter-kleutergroepen zijn denkbaar, maar vergen een stelselwijziging. Een andere mogelijkheid is het verbreden van de kinderopvang naar zes jaar. Dit sluit aan bij hoe het stelsel in veel andere Westerse landen is ingericht, gebaseerd op de wetenschap dat kinderen tot zes jaar anders leren en ontwikkelen. Dit vergt echter een enorme stelselwijziging en creëert een nieuwe overgang bij zes jaar.</p>

Gezien bovenstaande keuzemogelijkheden zijn er een aantal dilemma's in het vormgeven van een universeel stelsel. Er lijkt vooral een afruil te zitten in een zo eenvoudig mogelijk stelsel voor alle partijen (kinderen, ouders, uitvoerders) en het tegelijkertijd doelmatig vormgeven van de voorziening. Dat maakt dat er niet één model tussenuit springt. Alle modellen hebben voor- en nadelen. Daarnaast moet ook worden meegewogen hoeveel verandering de betrokken sectoren (onderwijs, kinderopvang, gemeenten) aan kunnen. De afgelopen jaren zijn de kwaliteitseisen verder verhoogd, vooral in de kinderopvang/voorschoolse educatie, wat een behoorlijk beslag heeft gelegd op de bestuurskracht en organisatieflexibiliteit van de uitvoering. Uit onderzoek blijkt wel dat Nederland nu goed scoort op de kwaliteit van de kinderopvang, ook in internationaal opzicht. Beide sectoren kampen daarnaast met personeelstekorten.

## Bijlage 9 Overzicht maatregelen

### **Budgetneutrale variant: Werken aan het fundament**

1. Opbrengstenmodel van de Inspectie meer baseren op leerlingenpopulatie
2. Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog
3. Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs
4. Professionele beroepsorganisatie leraren
5. Een aantrekkelijke en passende beloning in het primair onderwijs (beperkte invulling)
6. Meer ontwikkeltijd voor leraren creëren in ruil voor minder onderwijstijd (totaal 100 uur in po en vo)
- 7/8. Eisen beroep schoolleiders en bestuurders vastleggen in de wet (i.c.m. verplichte registers)
5. Een aantrekkelijke en passende beloning voor schoolleiders po.
9. Heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen in de wet verankeren
10. Een eigentijds curriculum
11. Doorstroomrecht zonder voorwaarden
12. Inrichten van een Kennisinstituut
13. Kleine scholentoeslag inruilen voor dunbevolktheidstoelage
14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop
15. Afschaffen gratis schoolboeken vo
16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement
17. Afschaffen GVO/HVO
13. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte

### **Het fundament op orde**

1. Opbrengstenmodel van de Inspectie meer baseren op leerlingenpopulatie
2. Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog
3. Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs
4. Professionele beroepsorganisatie leraren
5. Een aantrekkelijke en passende beloning voor leraren po
6. Meer ontwikkeltijd voor leraren creëren in ruil voor minder onderwijstijd (totaal 100 uur in po en vo)
- 7/8. Eisen beroep schoolleiders en bestuurders vastleggen in de wet (i.c.m. verplichte registers)
5. Een aantrekkelijke en passende beloning voor schoolleiders po.
9. Heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen in de wet verankeren
10. Een eigentijds curriculum
11. Doorstroomrecht zonder voorwaarden
12. Inrichten van een Kennisinstituut
18. Leermiddelen beoordelen op onderbouwing en effectiviteit door het Kennisinstituut
13. Kleine scholentoeslag inruilen voor dunbevolktheidstoelage
14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop
16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement
17. Afschaffen GVO/HVO
13. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte

### **Variant 1A – Inzet op kwaliteitsverbetering belonen**

19. Kwaliteitsonderzoek op 12,5% van alle scholen op basis van steekproef
20. Meer kwaliteitsniveaus onderscheiden in het toezicht
21. Rigoureuze transparantie over kwaliteit
22. Niet met incidenteel geld sturen: kwaliteitsafspraken binnen de lumpsum
23. Stimuleren van een goed functionerende leermiddelenmarkt

### **Variant 1B - Meer sturing van de overheid**

24. Lerarenopleiding verstevigen
25. Lerarenopleiding uitbouwen naar permanent leren
25. Afschaffen lerarenbeurs (dekkingsoptie)
26. Verplichte intensieve begeleiding van startende leraren voor de duur van drie jaar
27. Verplichte intensieve begeleiding van startende schoolleiders voor de duur van drie jaar
28. Inzetten op meer regionale samenwerking
29. Kennisinstituut ook als implementatieondersteuning

**Variant 2A - Een gerichte goede start**

30. Versterken van voorschoolse educatie voor doelgroepeuters

**Variant 2B - Samen ontwikkelen van alle peuters**

31. Basisvoorziening voor alle peuters

**Variant 3A - Onbelemmerde ontwikkeling**

- 32. Alle kinderen dezelfde eindtoets basisonderwijs
- 33. Een beter aanbod dakpanbrugklassen
- 34. Toets op veertienjarige leeftijd
- 35. Financieel stimuleren brede schoollocaties
- 36. Hoogbegaafde leerlingen meer uitdagen
- 37. Achterstandsmiddelen po en vo verhogen
- 38. Leraren (po en vo) die lesgeven op een achterstandsschool beter belonen
- 39. Sommige leerlingen meer onderwijs dan anderen (aanvullende programma's)
- 40. Achterstandsmiddelen gericht inzetten
- 41. Andere professionals in de school voor passend onderwijs
- 42. Fonds voor regionale collectieve onderwijszorgarrangementen
- 43. Collectieve financiering zorg in onderwijstijd op (v)so-scholen
- 44. Bekostiging nieuwkomersonderwijs po en vo verstevigen
- 45. Geen uitzondering op de vrijwillige ouderbijdrage

**Variant 3B Naar een nieuw stelsel nul veertien jaar**

- 46. Publiek gefinancierde ontwikkelvoorzieningen 0 tot 12 jaar (IKC)
- 47. Een publiek aanbod ontwikkelvoorzieningen van 12 tot 14 jaar
- 48. Lumpsum via populatiebekostiging

**Besparingsvariant**

- 6. Verminderen onderwijstijd po naar 800 uur
- 6. Meerkosten KOT
- 6. Verminderen onderwijstijd vo naar 800 uur
- 10. Invoering nieuw curriculum
- 13. Afschaffen kleinescholentoeslag po
- 13. Afschaffen gemiddelde schoolgrootte
- 5. Verminderen werkloosheidskosten
- 17. Afschaffen GVO/HVO
- 15. Afschaffen gratis schoolboeken vo
- 16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement
- 14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop
- 25. Afschaffen lerarenbeurs
- 49. Verminderen lumpsum po
- 49. Verminderen lumpsum vo

**Uitgangspunten**

- Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
  - Uitgegaan van besluitvorming uiterlijk september 2021.
  - Wetswijziging duurt in beginsel twee jaar (effect op ritme reeksen).
  - Uitvoeringskosten: waar nodig zijn er uitvoeringskosten opgenomen.
  - Afronding: de bedragen zijn afgerond op 0,1 mln. euro voor bedragen onder de 5 mln. euro en op hele mln. voor bedragen vanaf 5 mln. euro.
  - Bedragen op basis van huidige prijzen (2020).
  - Daar waar de verschillende deelmaatregelen in de financiële tabel 'optelbaar' zijn (dus in combinatie met elkaar in te voeren), is een (sub)totaal weergegeven.
  - Daar waar er verschillende varianten zijn om de maatregel uit te voeren, en deze dus niet 'optelbaar' zijn, is de totaalregel weggelaten.
  - Daar waar de bedragen in de maatregelen structureel worden na 2025 is dat expliciet aangegeven.

## 1. Opbrengstenmodel van de Inspectie meer baseren op leerlingenpopulatie

### 1. Korte omschrijving

Het onderwijsresultatenmodel vo sterker baseren op de leerlingenpopulatie en het instroomniveau van de school. In het vo is deze stap recent al gezet. Daarbij wordt in het vo in ieder geval bij de beoordeling van het examenrendement en de CE-cijfers rekening gehouden met het niveau waarop leerlingen de school binnenkwamen. Tevens gaat de inspectie vo-scholen vergelijken met scholen met een vergelijkbare populatie. Dit wordt onderdeel van het kwaliteitsoordeel van de inspectie.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Scholen in het vo worden nu in het opbrengstenmodel van de inspectie niet beloond wanneer zij leerlingen de kans geven om bijvoorbeeld op een hoger niveau examen te doen dan dat het schooladvies was. Dit kan immers negatief uitwerken op de indicator examencijfers.<sup>191</sup> Daardoor zijn scholen en schoolbesturen soms te terughoudend hiermee.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.1: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Opbrengstenmodel houdt rekening met leerlingpopulatie en instroomniveau leerling	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

De extra kosten zijn nihil, omdat de inspectie voor deze maatregel al capaciteit heeft.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Scholen geven nu aan dat het huidige onderwijsresultatenmodel hun weerhoudt om leerlingen kansen te geven. Deze aanpassing van het onderwijsresultatenmodel vo zal daarom positief werken op de leeransen voor iedereen.
- Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit is dat er voldoende differentiatie in het kwaliteitsoordeel is, pas dan mag je gedragseffecten verwachten van een aanpassing in het onderwijsresultatenmodel.
- Mogelijk hogere effectiviteit te bereiken als de opzet en uitkomsten van het nieuwe onderwijsresultatenmodel meer salient worden richting zowel schoolbesturen, schoolleiders en onderwijsteams (bijvoorbeeld door toegankelijke benchmarkrapportages, stimuleren *peer learning*) als richting ouders.
- Als scholen niet weten dat er een nieuw resultatenmodel is en het niet goed snappen, dan vallen er ook geen gedragseffecten te verwachten in de richting van meer kansen bieden. Advies om ook middelen aan te wenden voor effectieve communicatie over nieuw onderwijsresultatenmodel. En hier gedragsonderzoek te laten uitvoeren.
- Hypothese is dat er veel meer gelet wordt op (ruwe) slaagpercentages en gemiddelde eindexamencijfers dan op het onderwijsresultatenmodel. Als dit zo is, dan blijft het bieden van kansen schadelijk voor scholen. De toegevoegde waarde maat zou dan veel meer salient moeten worden gemaakt richting de relevante groepen (MR, RvT, ouders).

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Bij de uitwerking moet rekening worden gehouden dat het geen perverse prikkels creëert.
- De basis voor het onderwijsresultatenmodel voor het vo is neergelegd in de WVO en uitgewerkt in een AMvB en ministeriële regeling.

191 Gemiddeld cijfer van het centraal examen van alle vakken in een onderwijssoort.



## 2. Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog

### 1. Korte omschrijving

De normen die de inspectie hanteert om te bepalen of een school wel of geen basiskwaliteit heeft, gaan omhoog, tot het niveau dat de beste 90% scholen nu minimaal bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om de normen die gelden ten aanzien van leerresultaten, maar ook om de normen die gelden op andere terreinen (onderwijsproces, veiligheid en kwaliteitszorg). Scholen zullen meer kwaliteit moeten hebben om het oordeel voldoende te krijgen. Bij het bepalen van de te verwachten leerresultaten wordt rekening gehouden met de populatie van de school (zie maatregel 19 *Kwaliteitsonderzoek op 12,5% van alle scholen op basis van steekproef*). Om dit te realiseren wordt de capaciteit van de inspectie uitgebreid. Onvoldoende en zeer zwakke scholen worden net als nu ondersteund om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

- Diverse onderzoeken laten zien dat de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs dalen terwijl de oordelen van de inspectie over de kwaliteit van scholen niet evenredig dalen.
- Toezicht is bewezen effectief in het helpen verbeteren van onderpresterende scholen. Nu vrijwel alle scholen aan de inspectienormen voldoen, is het toezicht op dit onderdeel minder effectief. Het waarderingskader en de normen hebben hierdoor minder de functie om onderpresterende scholen richting te geven en te dwingen zich te verbeteren.
- Scholen die een negatief oordeel krijgen van de inspectie zijn bijna altijd goed in staat met externe begeleiding zich binnen korte tijd te verbeteren. Verder kiezen besturen er na een negatief oordeel van de inspectie regelmatig voor om een school die toch al kwetsbaar (bijvoorbeeld door een teruglopend leerlingaantal) te sluiten. Met deze maatregel krijgen scholen en besturen een duidelijk signaal van de inspectie en krijgen leerlingen minder lang onderwijs dat onder de maat is.
- Er zijn (nog) maar weinig onvoldoende en zeer zwakke scholen en opleidingen in Nederland (1,7% van de po-scholen en 1,9% van de vo-scholen). Het is de vraag of deze lat nog wel overeenkomt met de maatschappelijke en politieke perceptie van onderwijskwaliteit. En of er geen onderpresterende scholen zijn die nu als voldoende worden beoordeeld. Duidelijk is in ieder geval dat scholen sterk verschillen in prestaties en dat er scholen zijn die beduidend slechter presteren dan collega-scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie.<sup>192</sup>
- De lage lat suggereert verder dat scholen die aan de basiskwaliteit voldoen zich verder niet hoeven verbeteren. Een deel van de schoolleiders en schoolbesturen gaan achterover leunen op scholen die als voldoende beoordeeld worden. Hierdoor is er een risico dat deze scholen onvoldoende verbeteren en mogelijk van een ruime voldoende naar het basisniveau afzakken

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.2: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldoverschlechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Inspectienormen voor basiskwaliteit omhoog	0	7	10	5	3,4
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>3,4</b>

192 Inspectie van het Onderwijs (2019a). CPB (2019b).

Deze kosten bestaan uit extra capaciteit voor de inspectie en houden verband met meer trajecten onvoldoende en zeer zwakke scholen en uitbreiding van de programma's Goed worden, goed blijven voor het po en Leren verbeteren voor het vo.

4. *Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?*

- Toezicht is vooral effectief bij scholen die onder de inspectienormen vallen en onvoldoende of zeer zwak zijn (o.a. NSOB, WRR, 2014; CPB, 2011). Indien er nauwelijks meer onvoldoende en zeer zwakke scholen zijn, is dit een risico voor de effectiviteit van het toezicht. De interventies voor onvoldoende en zeer zwakke scholen worden hierdoor onvoldoende benut.
- Doordat de minimumnorm nu veelal wordt gehaald, hebben scholen en bestuurders de illusie dat het wel goed zit met de kwaliteit op hun scholen. Sterker, op een deel van de scholen worden de minimumnormen als ambitie gehanteerd.<sup>193</sup> Dit draagt niet bij aan kwaliteitsverbetering van deze scholen.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Deze maatregel vraagt om aanpassing van de normen en beslisregels van de inspectie. De onderzoekskaders en de regeling leerresultaten po en vo moeten hiervoor worden aangepast. Mogelijk zullen ook de deugdelijkheidseisen in de sectorwetten aangescherpt moeten worden.
- Een en ander vergt zorgvuldige implementatie en communicatie. Als scholen en schoolbesturen de kans krijgen om zich goed voor te bereiden op de invoering, wordt de onderwijskwaliteit verhoogd zonder dat scholen eerst door de nieuwe ondergrens zakken.
- In het onderwijsveld zal deze maatregel mogelijk slecht vallen met het oog op het lerarentekort en de discussie over de lonen.

193 Inspectie van het Onderwijs (2019).

### 3. Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs

#### 1. Korte omschrijving

De bevoegdhedenstructuur wordt aangepast conform het advies van de Onderwijsraad.<sup>194</sup> Alle leraren po en vo krijgen als onderdeel van hun initiële opleiding eenzelfde basis gericht op zowel pedagogiek als didactiek. Hierbij hoort ook een andere visie op het beroep leraar waarbij mogelijkheden voor professionalisering (in opleiding en op andere manieren) nog meer centraal staan. De Commissie Onderwijsbevoegdheden adviseert eind 2020 over hoe een dergelijke variant invulling kan krijgen.<sup>195</sup>

Opleiding en beroep worden flexibeler en daarmee aantrekkelijker; opleidingen worden makkelijker stapelbaar en combineerbaar door een meer modulaire opbouw. Het draagt bij aan een betere verbinding tussen opleiding, praktijk en leven-lang-leren. Ook wordt het gemakkelijker om tussen onderwijssectoren te wisselen.

Er is een relatie met maatregel 5 *Een aantrekkelijke en passende beloning in het primair onderwijs*: in de cao's dient deze nieuwe bevoegdhedenstructuur te worden opgenomen en te worden gekoppeld aan de arbeidsvoorwaarden.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De bevoegdhedenstructuur is te rigide en sluit niet meer aan bij de eisen ten aanzien van het beroep leraar en daarmee niet aan de professionaliteit van de organisaties.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.3: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Aanpassen bevoegdhedenstructuur	38	68	68	68	4,7
<b>Totaal</b>	<b>38</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>4,7</b>

Dit zijn kosten die de lerarenopleidingen moeten maken in verband met de nieuwe bevoegdhedenstructuur (eindkwalificaties aanpassen, de kennisbases en de Onderwijs- en Examenregelingen herzien, het curriculum aanpassen etc.). De structurele lasten bestaan uit personele inzet voor onderhoud aan de genoemde zaken. Met deze maatregel wordt nog niet voorzien in een hogere beloning, passend bij de nieuwe bevoegdhedenstructuur; dat wordt met maatregel 5 *Een aantrekkelijke en passende beloning in het primair onderwijs* gedaan.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief draagt bij aan keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap.
- Ruimte voor hogescholen en universiteiten om minder verschillende opleidingsroutes aan te bieden, maakt het aanbod van lerarenopleidingen doelmatiger
- Onderdeel van de visie op het beroep van leraar zou ook het werken in deeltijd moeten zijn.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Ingrijpende stelselwijziging (voor zowel scholen als opleidingen); kost tijd (zowel uitwerking in wet- en regelgeving, als implementatie in veld)
- Overgangsmaatregelen: tijdelijk twee opleidingsstelsels naast elkaar.

<sup>194</sup> Onderwijsraad (2018a).

<sup>195</sup> TK 2018-19, 27 923, nr. 367.

- Het Rijk zit niet aan tafel bij de cao onderhandelingen

#### 4. Professionele beroepsorganisatie leraren

##### 1. Korte omschrijving

Het beroep leraar verdient een professionele beroepsorganisatie. Dit is niet vrijblijvend. De leraar die trots is op zijn beroep zou moeten willen blijven ontwikkelen, zorgen dat de beroepsgroep weer in ere wordt hersteld. Daar draagt een professionele beroepsgroep zoals een Orde van Leraren aan bij. Een dergelijke organisatie ontbreekt nu in het onderwijs. Het kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Idealiter gebeurt dat vanuit het onderwijsveld zelf (met steun van de overheid).

Als je leraar wilt zijn en blijven, moet je aangesloten zijn bij deze beroepsgroep. Onderdeel van deze beroepsorganisatie is een systematiek voor het bijhouden van je beroep (nascholingscursussen) en verder door ontwikkelen.

##### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Door een professionele beroepsorganisatie die eisen stelt aan de eigen kwaliteit kunnen leraren meer het gevoel van eigenaarschap van hun vak krijgen. Eisen om onderdeel van een beroepsgroep uit te maken, kunnen bijdragen aan continue professionele ontwikkeling. Vergelijk ook de beroepsgroep van onder andere artsen, advocaten, notarissen.

##### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.4: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Projectsubsidie beroepsorganisatie(s)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Totaal</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>

De kosten bestaan uit een subsidie voor de beroepsorganisatie.

##### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

Er is geen specifiek onderzoek naar de effectiviteit van een dergelijke organisatie in het onderwijs gedaan. In andere sectoren met een sterke beroepsgroep (zorg, notariaat, advocatuur) heeft dit positieve invloed op de kwaliteit.

##### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Beroepsgroepsvorming moet vooral bottom-up gebeuren, anders werkt het niet. De nadruk moet dus liggen op het stimuleren van initiatieven in de opstartfase en niet op het opleggen van verplichtingen.
- Uit de praktijk blijkt dat initiatieven per sector worden genomen. In het po is nu het Lerarencollectief gestart met startsubsidie vanuit het ministerie van OCW met specifieke voorwaarden.<sup>196</sup> Dit is uitvoerbaar, ook voor het vo.
- In de budgettaire reeks is uitgegaan van een beroepsorganisatie die contributies int en daarmee zijn eigen bedrijfsvoering betaalt. De reeks gaat uit van projectsubsidie.

## 5. Een aantrekkelijke en passende beloning in het primair onderwijs

### 1. Korte omschrijving

Deze maatregel zorgt voor een aantrekkelijke en passende beloning in het po en bestaat uit twee stappen. In de eerste stap (vanaf 2022) wordt het salaris van startende leraren gelijkgetrokken met het salaris van startende leraren in het vo en wordt het salaris van de schoolleiders in het po verhoogd. Voor de tweede stap (vanaf 2024) is aanpassing van de bevoegdheden (zie ook maatregel 3 *Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs*) voorwaardelijk. Deze maatregelen bieden tevens ruimte aan de sociale partners om afspraken te maken over het verminderen van de werkloosheidskosten.

#### Stap 1 (vanaf 2022): gelijke start leraren po en vo en verbeteren beloning schoolleiders po

- A. *Gelijke beloning voor startende leraren po naar vo*: De eerste salaristreden<sup>197</sup> van L10 uit het po worden gelijkgesteld aan de eerste trede van LB in het vo. Hiermee wordt de onderkant van het loongebouw po gelijk aan die van het vo en verdient een startende leraar in het po, die in de onderste schaal begint, hetzelfde salaris als een startende leraar in het vo.
- B. *Hoger salaris schoolleiders po*: De schoolleider in het po (de directeur of adjunct-directeur) blijkt cruciaal voor een goed functionerende school. De beloning van schoolleiders in het po wordt daarom verbeterd, zodat deze gelijke tred houdt met de eerdere investeringen in lerarsalarissen (onder andere de investering in lerarsalarissen van 270 mln. euro uit het huidige regeerakkoord). Dat vergroot de kans dat leraren willen doorgroeien naar de functie van schoolleider met alle daarbij behorende verantwoordelijkheden. Na invoering van de nieuwe bevoegdhedenstructuur (dus in stap 2), wordt het salaris verder verhoogd tot in totaal een stijging van 15% (t.o.v. thans) om aan te sluiten bij de nieuwe bevoegdhedenstructuur.

#### Stap 2 (vanaf 2024): passende beloning bij de nieuwe bevoegdhedenstructuur naar aanleiding van de uitkomsten van "Ruim baan voor leraren"

- C. *Gelijke beloning voor gelijk werk tussen po en vo*. Om leraren meer carrièreperspectief te bieden, en leraren die meer kunnen en willen ook beter te belonen, worden middelen vrijgemaakt om het loongebouw te kunnen aanpassen aan de nieuwe bevoegdhedenstructuur zoals die wordt voorgesteld in 'ruim baan voor leraren' van de Onderwijsraad (zie ook maatregel 3 *Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs*). Met deze maatregel kunnen de beloningstabellen van het po meer aansluiten aan die van het vo en is er ruimte voor een andere verdeling van leraren over de schalen in het po, zodat deze meer gelijk wordt aan de verdeling van de 2<sup>e</sup>-graadsleraren in het vo over de schalen. Dit maakt het mogelijk om leraren die lesgeven met zwaardere taken en verantwoordelijkheden beter te belonen. Deze middelen komen alleen beschikbaar voor scholen wanneer er overeenstemming is over een nieuwe bevoegdhedenstructuur. Daarnaast wordt in deze stap het salaris van de schoolleiders verder verhoogd vanaf 2024 (zie ook maatregel 2. *Hoger salaris schoolleiders po*).
- D. *Leraren vso worden beloond cf. cao vo*. Met deze maatregel wordt de beloning van leraren in het vso op het niveau van de cao vo gebracht. Deze middelen komen alleen beschikbaar voor scholen wanneer er overeenstemming is over een nieuwe bevoegdhedenstructuur (zie

<sup>197</sup> De eerste twee salaristreden van L10 uit het po worden gelijkgesteld aan de eerste trede van LB in het vo. Dit betekent dat in het po het totaal aantal treden in L10 van 15 naar 14 gaat.

ook maatregel 3 *Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs*) en de daarbij passende functiezwaartes en beloningen.

#### Gedurende de hele periode: verminderen van werkloosheidskosten

E. *Terugbrengen werkloosheidskosten po*. Met deze maatregelen, ontstaan er mogelijkheden voor sociale partners om de kosten van werkloosheid te verminderen omdat er met de hogere beloning ook zaken vanuit de werkgevers geëist kunnen worden. Het huidige lerarentekort helpt hierbij. Het is aan partijen om verdere maatregelen te treffen om werkloosheid te verminderen (samenwerking, terugdringen duur van de uitkering, intensiveren activering werklozen). De verder geïntensiveerde aanpak van het Participatiefonds zal daar ook aan bijdragen.

#### 2. *Welke knelpunten lossen we hiermee op?*

Er is nu al een beperkt tekort aan schoolleiders, de verwachting is dat dat oploopt. Een specifieke uitdaging en tegelijkertijd kans is de grote generatie nieuwe schoolleiders die de komende jaren nodig is om de golf schoolleiders te vervangen die met pensioen gaan.

Door leraren in het po een gelijk startsalaris als in het vo te bieden en meer carrièreperspectief, wordt het beroep aantrekkelijker, wat bijdraagt ter bestrijding van het lerarentekort. Dit geldt in meerdere mate voor leraren in het vso.

#### 3. *Budgettaire beslag*

Tabel 9.5: *Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)*

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. Gelijke beloning voor startende leraren po naar vo	30	30	30	30	30
B. Hoger salaris schoolleiders po	55	55	118	118	118
C. Leraren vso worden beloond cf. cao vo	0	0	60	60	60
D. Meer gelijke beloning voor gelijk werk po en vo <sup>198</sup>	0	0	585	585	585
E. Terugbrengen werkloosheidskosten po	-12	-21	-28	-29	-48*
<b>Totaal</b>	<b>73</b>	<b>64</b>	<b>765</b>	<b>764</b>	<b>745</b>

\* Struc in 2029

Deze kosten zijn bedoeld voor hogere salarissen voor schoolleiders, (startende) leraren in het po, en leraren in het vso. Met A. *Gelijke beloning voor startende leraren po naar vo* wordt het startsalaris voor een leraar in het po gelijk gesteld aan het startsalaris van een vo leraar. Met B. *Hoger salaris schoolleiders po* wordt het salaris voor schoolleiders verhoogd met 7% in 2022 (om aan te sluiten op de stijging van lerarensalarissen van de afgelopen jaren) en vanaf 2024 met nog eens 8% (om aansluiting te houden met de stijging van de salarissen onder D. *Meer gelijke beloning voor gelijk werk tussen po en vo*). Met C. *Leraren vso worden beloond cf. cao vo* wordt de beloning van leraren in het vso op het niveau van de cao vo gebracht. Met D. *Meer gelijke beloning voor gelijk werk tussen po en vo* is er ruimte om de nieuwe bevoegdhedenstructuur te vertalen naar een nieuw functiegebouw po (waarbij aansluiting gezocht wordt met het functiegebouw vo) en is er ruimte voor een andere verdeling van leraren in het po over de verschillende schalen.

198 De berekeningen zijn gebaseerd op het huidige systeem, het is immers nog onduidelijk hoe de bevoegdhedenstructuur en het bijbehorend functiegebouw eruit zullen gaan zien.

In de budgetneutrale variant is voor onderdelen C en D een beperkter bedrag uitgetrokken om de variant budgettair sluitend te maken. Dit bedrag is echter onvoldoende om te zorgen voor gelijke beloning voor gelijk werk.

#### 4. *Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?*

- Schoolleiders zijn van groot belang voor de onderwijskwaliteit. Er vindt een verschuiving plaats van managementtaken naar steeds meer onderwijskundig leiderschap met de focus op het voortdurend verbeteren van het onderwijs.<sup>199</sup> Het verbeteren van de beloning van de schoolleider verhoogt de aantrekkelijkheid van het beroep en doet recht aan de zwaardere functie t.o.v. het leraarschap. Er is toenemende internationale evidentie over de impact van schoolleiders op leeropbrengsten van leerlingen. Eén schoolleider in kwaliteit verbeteren is doelmatiger dan een kwaliteitsverbetering van één leraar.
- Leraren die lesgeven in het vso vallen onder de cao po. Het kost ongeveer 60 mln. euro om de beloning van deze leraren naar het beloningsniveau van de cao vo te brengen. Hierbij is geen rekening gehouden met andere arbeidsvoorwaarden uit de cao vo, zoals een ander aantal lesgebonden uren.
- Leraren zijn cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. Gezien het huidige lerarentekort in het po en de roep vanuit het veld voor meer beloning is een extra investering nodig. Evidentie geeft aan dat een hoger salaris bijdraagt aan meer behoud van jonge leraren en aan de instroom in de lerarenopleiding. Voor hen is ook het beloningsperspectief van belang. Onderzoek wijst uit dat vooral dat perspectief voor leraren in het po vergeleken met andere hoogopgeleiden in Nederland achterblijft. De urgentie van het lerarentekort kan een prikkel zijn voor scholen om meer werk te maken van het bieden van carrièreperspectief om leraren te behouden.
- Van leraren zelf met ambitie mag enige druk verwacht worden om hen in te schalen in een hogere functie met bijpassend salaris.
- Goed personeelsbeleid van de schoolorganisatie is een belangrijke randvoorwaarde om doorgroeimogelijkheden te stimuleren en te faciliteren.
- Ondersteunend personeel (onder andere onderwijsassistenten) worden met deze maatregel niet beter dan nu beloond. Deze zullen mogelijk met een aanvullende claim komen. Het is aan sociale partners om maatregelen te treffen om werkloosheid te verminderen (samenwerking, terugdringen duur van de uitkering, intensiveren activering werklozen). De verder geïntensiverde aanpak van het Participatiefonds zal daar ook aan bijdragen.

#### 5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Verhoging van de salarissen van schoolleiders moet worden afgesproken in de cao. Het Rijk zit daar niet aan tafel. Het Rijk kan wel voorwaarden stellen aan de extra ter beschikking te stellen middelen.
- Vso-scholen zijn niet altijd separate vso-scholen. Het gaat vaak om scholen voor speciaal onderwijs met een afdeling voor vso. Het kan daarbij voorkomen dat leraren zowel in het so als in het vso lesgeven. Daarom wordt er voor gekozen om deze maatregel pas mee te nemen naar aanleiding van de nieuw te ontwikkelen bevoegdhedenstructuur.
- De middelen voor functiedifferentiatie worden gekoppeld aan de implementatie van een nieuwe bevoegdhedenstelsel in het funderend onderwijs (vanaf 2024). Sociale partners moeten het functie- en loonegebouw in het po aanpassen.
- Het is op dit moment nog onduidelijk hoe de nieuwe bevoegdhedenstructuur en het bijbehorend functiegebouw eruit zullen gaan zien. Met nieuwe functies en salarisschalen. Dit moeten sociale partners in de cao afspreken. Een eventuele verdere versoering van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering wordt ook in de cao afgesproken.

<sup>199</sup> Onderwijsraad (2018a).

- De roep vanuit de sector po is om de salarissen van leraren in het po en vo per direct gelijk te trekken, wat betekent dat gelijk gewaardeerde functies exact hetzelfde worden beloond. Daarvoor is structureel 765 mln. euro nodig, bestaande uit 'de claim' van 560 mln. euro uit 2018 plus opslag naar beloning anno 2020. Hierbij is geen ruimte voor verbetering van salarissen van schoolleiders en de maatregel draagt niet bij aan meer doorgroeiperspectief voor de leraren en aan de kwaliteit van het onderwijs.



## 6. Meer ontwikkeltijd voor leraren creëren in ruil voor minder onderwijstijd

### 1. Korte omschrijving

Met deze maatregel wordt tijd gecreëerd voor onderwijsontwikkeling, zodat leraren in zowel het po als het vo 100 uur per jaar ontwikkeltijd hebben. In de cao po is nu 83 uur ontwikkeltijd opgenomen, in de cao vo 50 uur. Met deze maatregel neemt de ontwikkeltijd in het po dus met 17 uur toe, in het vo is dat met 50 uur. Deze maatregel is in twee varianten uitgewerkt: meer ontwikkeltijd door meer leraren aan te trekken (A) en meer ontwikkeltijd in ruil voor minder onderwijstijd (B). Daarnaast is er een besparingsvariant opgenomen (C).

Met maatregel A krijgen de leraren in het po en het vo tijd en ruimte voor 100 uur ontwikkeltijd. In de cao wordt opgenomen dat leraren minimaal 100 uur per jaar ontwikkeltijd krijgen en daarmee een vermindering van de lestaak. Daarmee zijn er dus meer leraren nodig om het totaal aantal lesuren gelijk te houden. Deze maatregel voorziet in het aan kunnen trekken van extra leraren. Met maatregel B wordt de lestaak van leraren vermindert om tijd en ruimte te creëren voor onderwijsontwikkeling. De wettelijke onderwijstijd wordt verlaagd en de vrijgekomen uren kunnen leraren inzetten als ontwikkeltijd. Met maatregel C wordt de onderwijstijd verlaagd en niet ingezet voor ontwikkeltijd. Deze variant is een besparingsoptie. Verlaging van onderwijstijd gaat wel gepaard met effecten op de BSO (maatregel B en C). In de maatvoering van beide maatregelen (meer ontwikkeltijd en minder onderwijstijd) zijn keuzes mogelijk. Daardoor kan deze maatregel zowel ingevoerd worden als een investering, budgetneutraal of als een besparing. Afhankelijk van de variant, vraagt dit wel om aanpassing van het curriculum, zodat het curriculum zich goed verhoudt tot het aantal uren onderwijstijd.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De werkdruk bij leraren wordt vermindert. Daarbij krijgen leraren de ruimte om te ontwikkelen en het onderwijs verder te verbeteren. Dit zorgt er voor dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog gaat en daarmee de leeropbrengsten van de leerling.

### 3. Budgettair beslag

Tabel 9.6: Raming van effecten op budget en ontwikkel-/onderwijstijd (bedragen in mln. €)

Omschrijving maatregel	Ontwik- keltijd	Onder- wijstijd	2022	2023	2024	2025	Struc
A. 100 uur ontwikkeltijd: extra leraren po	+17 uur		96	96	96	96	96
A. 100 uur ontwikkeltijd: extra leraren vo	+50 uur		220	220	220	220	220
<b>Subtotaal A</b>			<b>316</b>	<b>316</b>	<b>316</b>	<b>316</b>	<b>316</b>
B. 100 uur ontwikkeltijd: verlagings wettelijke onderwijstijd po	+17 uur	-12 uur	0	0	0	0	0
B. 100 uur ontwikkeltijd: Gevolgen BSO verlagings onderwijstijd po			5	5	5	5	5
B. 100 uur ontwikkeltijd: verlagings wettelijke onderwijstijd vo	+50 uur	-29 uur	0	0	0	0	0
<b>Subtotaal B</b>			<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

C. Verlagen wettelijke onderwijstijd: verlaging naar 800 uur po	-140 uur	0	0	-284	-568	- 1.136
C. Gevolgen bso verlaging onderwijstijd naar 800 uur po		0	0	139	179	199
C. Verlagen wettelijke onderwijstijd: verlaging naar 800 uur vo	-138 uur	0	0	-243	-486	-971
<b>Subtotaal C</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-388</b>	<b>-875</b>	<b>- 1.908</b>

Deze tabel laat tevens de afruil zien tussen onderwijstijd en ontwikkeltijd. Verhoging van de ontwikkeltijd PO naar 100 uur per docent kan bijvoorbeeld door de wettelijke onderwijstijd PO terug te brengen naar 928 uur (van nu 940), dus een verlaging van 12

Een verlaging van de wettelijke onderwijstijd naar gemiddeld 800 uur kan ook ingezet worden voor meer ontwikkeltijd, in het po 242 uur meer ontwikkeltijd en in het VO 196 uur meer ontwikkeltijd per jaar. Een verlaging van de wettelijke onderwijstijd die niet ingezet wordt voor ontwikkeltijd, impliceert een personele besparing. Daarom is een oploop opgenomen bij maatregel C bij de besparing, maar dit behelst nog geen compleet uitgewerkte vertaling van de transitietijd- en kosten. Minder onderwijstijd (gemiddeld 3,5 uur per week) vertaalt zich deels in meer gebruik van BSO. Aanname is dat ouders die reeds gebruik maken van BSO (ca. 30% van de doelgroep) gemiddeld iets meer dan 2 uur per week (op de dagen dat zij al gebruik maken van opvang) opvangen met extra uren BSO. Deze extra uitgaven groeien geleidelijk in.

#### 4. *Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?*

- Meer ruimte voor onderwijsontwikkeling komt ten goede aan de ontwikkeling van de leraar en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs.
- In de cao vo is nu 50 uur ontwikkeltijd per docent opgenomen, in de cao po 83 uur. De manier waarop dit per school wordt uitgevoerd leidt echter niet altijd tot meer daadwerkelijke ruimte. Zo krijgen leraren soms 30 min per week ontwikkeltijd, of wordt de ruimte voor ontwikkeltijd door de school collectief ingevuld. Hier ligt een uitdaging.
- De onderwijstijd in Nederland is hoog ten opzichte van andere landen. Andere landen behalen vergelijkbare of hogere prestaties met minder onderwijstijd. Minder onderwijstijd vraagt mogelijk wel om aan passing van het curriculum (zie maatregel 10).
- Leraren geven internationaal gezien veel uren les in het po (circa 20% meer), en gemiddeld in het vo.
- Afhankelijk van de verhouding tussen vermindering van onderwijstijd en ontwikkeltijd kan de maatregel een bijdrage leveren aan vermindering van het lerarentekort.
- Verlagen van de onderwijstijd in het po leidt naar verwachting tot meer publieke (KOT) en private (eigen bijdrage ouders) uitgaven voor de buitenschoolse opvang. Verlagen van de onderwijstijd betekent bovendien dat leerlingen minder tijd hebben om zich de beoogde lesstof eigen te maken.
- Daarnaast kan het een (klein) negatief effect hebben op de deeltijdfactor van moeders: mogelijk dat zij het aantal gewerkte uren naar beneden bijstellen op het moment dat er minder onderwijsuren zijn.

#### 5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- De ruimte voor onderwijsontwikkeling moet worden vastgelegd in de cao. Het Rijk zit daar niet bij aan tafel. Dit vraagt dus medewerking van werkgevers en werknemers.

- Verminderen van de wettelijke onderwijstijd vraagt aanpassing van de onderwijswetgeving. Daarnaast vraagt het ook een aanpassing van het curriculum.
- Afhankelijk van de verhouding tussen vermindering van onderwijstijd en ontwikkeltijd heeft de maatregel rechtspositionele gevolgen voor een deel van het onderwijspersoneel. Wanneer er gedwongen ontslagen moeten vallen, zijn hier overgangskosten aan verbonden.

## 7. Eisen aan het beroep schoolleider vastleggen in de wet (i.r.t. schoolleidersregister)

### 1. Korte omschrijving

De schoolleider heeft een belangrijke rol bij de kwaliteit van het onderwijs. Om het beroep van schoolleider verder te professionaliseren worden de eisen die aan het beroep van schoolleider worden gesteld worden vastgelegd in de wet, zoals dat ook voor leraren het geval is. Hieraan gekoppeld wordt een verplichting om je als schoolleider te blijven ontwikkelen en professionaliseren door middel van een verplicht schoolleidersregister.

Voor het po verstaan we onder de schoolleider de directeur of adjunct-directeur. In het vo gaat het zowel om de eindverantwoordelijk directeur/rector en het middenmanagement (teamleiders, afdelingsleiders, etc.).

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Het verder versterken van de professionaliteit van de schoolleider zorgt er voor dat de kwaliteit van het onderwijs verder verbetert en daarmee de leeropbrengsten van leerlingen worden verhoogd.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.7: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Wettelijke opleidingseisen voor schoolleider i.r.t. verplicht schoolleidersregister	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
<b>Totaal</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

De kosten bestaan uit het onderhouden van het schoolleidersregister.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Toenemende internationale evidentie over de impact van schoolleiders op leeropbrengsten van leerlingen. Eén schoolleider in kwaliteit verbeteren is doelmatiger dan een kwaliteitsverbetering van één leraar.
- Op het gebied van de versterking van schoolleiders gebeurt veel vanuit de sector en de markt, maar er lijkt weinig echt geregeld te zijn:
  - De In de wetgeving zijn de eisen voor de managementposities minimaal vastgelegd. Het beperkt zich tot het hebben van een VOG en een bevoegdheid voor een deel van het leidinggevend personeel. Er worden geen eisen gesteld (verplicht) aan wat er van schoolleiders wordt verwacht.
  - In het po is er via de cao een verplichting opgenomen voor registratie in het schoolleidersregister. Daar horen ook opleidingseisen bij.
  - Vanuit de sectoren zelf is er veel materiaal en aanbod: beroepsstandaard; kennisbasis; opleidingsaanbod in de markt.
- De voorgenomen professionaliseringsslag bestaat uit het aanscherpen van eisen. Dat betekent dat er meer selectie plaatsvindt. Onduidelijk is welke effecten dat zal hebben op de aantrekkelijkheid van deze beroepen en de aantallen die er nodig zijn in de toekomst. Als tegenmaatregel kan het aantrekkelijker worden gemaakt door salarissen te verhogen, zoals wordt voorgesteld onder.
- Er zijn ook aanwijzingen dat kwaliteit van schoolleiders kan worden verbeterd door informeel leren, bijvoorbeeld door collegiale visitatie of in netwerken. Dat zou ook specifiek ondersteund en gestimuleerd kunnen worden door beleid. Vergelijk ook initiatieven in Engeland gericht op het laten ondersteunen van zwak presterende scholen door bestuurders/schoolleiders van goede scholen (*National leaders of education*).

- De OESO roept in haar review uit 2016 op om de (relatief zwakke) positie van schoolleiders ten opzichte van bestuurders te versterken (bijvoorbeeld door schoolleiders medeondertekenaar te laten zijn van het bestuursverslag). Een sterkere beroepsgroep van schoolleiders kan hier een rol in spelen. Mogelijk zijn ook aanvullende maatregelen nodig.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- De maatregel vereist een wetswijziging.
- Betrekken van de beroepsgroep schoolleiders lijkt essentieel voor het doen slagen van de (meeste) maatregelen (onder andere de vormgeving van en eisen aan het schoolleidersregister en vastleggen eisen in wetgeving).
- Een verplicht schoolleidersregister zal mogelijk op weerstand stuiten, zoals bij het lerarenregister.
- Bij wetgeving van belang om niet in detail te treden over inhoudelijke eisen.

## 8. Eisen aan schoolbestuurders vastleggen in de wet (i.r.t. bestuurdersregister)

### 1. Korte omschrijving

Om schoolbestuurders verder te professionaliseren worden de eisen die aan bestuurders worden gesteld worden vastgelegd in de wet. Hieraan gekoppeld is een verplichting om je als bestuurder te blijven ontwikkelen en professionaliseren door middel van een verplicht register.

Deze eisen gelden voor zowel bestuurders als intern toezichthouders.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Het schoolbestuur is niet alleen verantwoordelijk voor de financiën (van personeelskosten tot gebouwen en van lesmateriaal tot scholingskosten), maar ook meer en meer verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Naarmate schoolbesturen meer aandacht besteden aan de kwaliteit, wordt de kans groter dat scholen beter presteren. Echter, blijkt dat een op de zes schoolbesturen stopt met het sturen op kwaliteitsverbetering als de basiskwaliteit is behaald. Ondanks alle verantwoordelijkheden die bij schoolbesturen neer worden gelegd, worden er geen specifieke kwaliteitseisen gesteld aan schoolbestuurders. Ook is er bijvoorbeeld geen register voor de beroepsgroep waarin ze hun professionalisering bijhouden.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.8: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Wettelijke eisen aan schoolbestuurders i.r.t. een verplicht register	2,4	3,4	5,4	1,4	1,4
<b>Totaal</b>	<b>2,4</b>	<b>3,4</b>	<b>5,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

De kosten bestaan uit het opzetten en onderhouden van het schoolleidersregister.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Onderzoek laat positieve effecten zien van een hogere kwaliteit van bestuurders op de kwaliteit van leraren. Hogere kwaliteit van leraren vertaalt zich door in hogere leeropbrengsten van de leerlingen en daarmee een hogere productiviteit en bbp.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel vereist een wetswijziging.
- De manier waarop er eisen worden gesteld is wel van wezenlijk belang. Doel is vooral dat bestuurders zich continu blijven ontwikkelen in hun vak en daar transparant over zijn/verantwoordelijkheid over afleggen. Het middel moet het doel niet voorbij schieten.
- Betrekken van beroepsgroep is van essentieel belang voor het doen slagen van de maatregelen. Hierbij dienen de ervaringen met betrekking tot bijvoorbeeld het lerarenregister te worden betrokken.
- Bij wetgeving is het van belang om niet in detail te treden over de inhoudelijke eisen.
- Er zijn mogelijk ook andere manieren om te komen tot een professionaliseringslag.
- Vormgeving van de eisen hangt af van het specifieke bestuursconstruct.

## 9. Heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen in de wet verankeren

### 1. Korte omschrijving

In de onderwijswetten wordt een heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen opgenomen. De inspectie ziet toe op de invulling van deze maatschappelijke opdracht. Op basis van de functies van onderwijs in de samenleving zijn in ieder geval onderdeel van deze maatschappelijke opdracht:

- Elke leerling komt voldoende geletterd en gecijferd van school.
- Leerlingen krijgen gelijke kansen op een passend aanbod.
- Leerlingen zijn goed voorbereid op het vervolgonderwijs.
- Leerlingen kennen zichzelf en hun omgeving en kunnen zelfstandig keuzes maken.
- Leerlingen dragen bij aan de sociale samenhang in de samenleving.

Daarnaast is er een aantal specifiekere opdrachten aan de instellingen:

- Het onderwijsaanbod is doelmatig.
- Er zijn voldoende keuzemogelijkheden voor leerlingen.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De wettelijke eisen die op dit moment worden gesteld aan scholen en de eisen die de intern toezichthouder stelt (op basis van onderwijswetgeving en het Burgerlijk Wetboek) leiden ertoe dat schoolbesturen en scholen de continuïteit van de eigen organisatie voorop moeten zetten. Een helder in de wet geformuleerde opdracht maakt scholen en schoolbesturen duidelijk dat de maatschappelijke opdracht vooropstaat, ook wanneer dit bijvoorbeeld samenwerking vereist. Denk aan samenwerken waar het gaat om lerarentekort, zorg voor de leerling, etc. Daarnaast maakt een helder geformuleerde maatschappelijke opdracht ook voor de samenleving duidelijk wat zij wel en niet van scholen kan verwachten.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.9: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Heldere maatschappelijke opdracht in wet verankeren	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

De kosten zijn nihil.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Deze maatregel maakt het voor scholen duidelijk wat de samenleving van ze verwacht.
- Het is van belang dat er maatschappelijke overeenstemming is over deze opdracht anders zal er geen effect zijn van deze maatregel.
- Het is van belang dat de heldere maatschappelijke opdracht voor scholen en schoolbesturen aansluit op heldere rollen en taken van de overheid. Daarvoor is het noodzakelijk is dat de overheid ook haar stelselverantwoordelijkheid pakt.<sup>200</sup>
- Om te voorkomen dat het alleen om symboolwetgeving gaat en het effect nul is, dient de inspectie ook mogelijkheden te krijgen om hierop te handhaven.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel vereist een wetswijziging.
- De opdracht moet objectiveerbaar geformuleerd worden zodat scholen weten waar ze aan toe zijn en de inspectie er toezicht op kan houden.

200 Onderwijsraad (2019a).

- Het onderzoekkader van de inspectie van het onderwijs dient zo te worden vormgegeven dat deze aansluit bij de geformuleerde maatschappelijke opdracht. Dit vereist nadere invulling ten aanzien van in hoeverre het onderwijs bij moet dragen aan de maatschappelijke opdracht.



## 10. Een eigentijds curriculum

### 1. Korte omschrijving

Goed onderwijs geeft leerlingen de bagage om mee te kunnen doen in de maatschappij, het is dus van belang dat de onderwijsinhoud in lijn is met de maatschappelijke vraag. Hierom wordt een verbeterd, eigentijds curriculum gerealiseerd, dat aansluit op de behoeften van de samenleving, de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs.

Dit vraagt om het verder uitwerken van het lopende curriculumproces (curriculum.nu), maar ook om het voorbereiden van docenten om met het curriculum aan de slag te gaan. Deze hebben hier voldoende tijd, ruimte en ondersteuning voor nodig, zodat zij meer eigenaarschap ontwikkelen voor het onderwijs dat zij geven en de leerlingen beter kunnen bedienen. Dit vergt aanvullende ontwikkeltijd bovenop hetgeen in maatregel 6 is opgenomen. Om het curriculum eigentijds te houden, moet hiernaast ook in periodiek onderhoud worden voorzien.

Daarnaast kan het curriculum zo worden vormgegeven dat er een betere aansluiting is tussen de verschillende niveaus (een cumulatief curriculum), waardoor verder leren (stapelen) of wisselen van niveau eenvoudiger wordt. Zie ook maatregel 11 *Doorstroomrecht zonder voorwaarden*.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Met een herzien curriculum wordt de onderwijsinhoud bij de tijd gebracht. Zo zorgen we ervoor dat leerlingen de juiste kennis en vaardigheden leren om mee te doen in de samenleving en om straks een baan te vinden die bij ze past. Verwachting is dat dit positief uitpakt voor de motivatie van de leerling. Verder wordt de aansluiting van po naar vo verbeterd. Een duidelijke opdracht aan het onderwijs zorgt ervoor dat scholen en leraren beter weten wat er van ze verwacht wordt. De overladenheid en versnippering wordt teruggedrongen. En er komt meer keuzeruimte voor scholen en leraren.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.10: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Ontwikkeling curriculum	18	13	4,6	2,8	0,4
Vervanging leermiddelen	0	0	75	50	0
Ontwikkeltijd leraren	0	61	164	187	0
Nascholing leraren	0	43	61	61	0
Aanpassing toetsen en examens	26	32	26	44	0,5
<b>Totaal</b>	<b>44</b>	<b>149</b>	<b>331</b>	<b>345</b>	<b>0,9</b>

Dit zijn de kosten voor een eenmalige, zij het substantiële, aanpassing van het curriculum. Voor periodieke, grote vernieuwing is aanvullend budget nodig.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- De onderwijsinhoud is vastgelegd in kerndoelen, referentieniveaus en eindexamenprogramma's voor het po en vo. Dit curriculum wordt door de overheid in wet- en regelgeving vastgelegd en vormt het landelijk kader. Op basis hiervan worden leermiddelen, leerlijnen en toetsen vormgegeven die vervolgens hun weg vinden naar het onderwijs. Dit biedt ook kansen voor invoering van digitale leermiddelen.
- Op basis van het geheel geeft het lerarenteam invulling aan de onderwijsinhoud op de school. Een aanpassing van het landelijke curriculum heeft daarmee een uitwerking op elke

school. Hoe beter het lukt om tot een helder afgebakend curriculum te komen, des te groter is de verwachte effectiviteit, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

- Uit verschillende onderzoeken en rapporten blijkt dat het formele curriculum op punten tekort schiet:<sup>201, 202, 203</sup>
  - De kerndoelen zijn globaal geformuleerd en geven (te) weinig richting;
  - Relevante onderwerpen als digitale geletterdheid en burgerschap zijn niet verplicht en worden dus niet op alle scholen gegeven;
  - Po en vo sluiten onvoldoende aan;
  - De motivatie van leerlingen is in Nederland ongekend laag, ze geven hierbij aan dat dit ook samenhangt met de onderwijsinhoud.
  
- Een herzien curriculum komt ook tegemoet aan wensen vanuit het onderwijs zelf:
  - een toekomstgericht curriculum, dat leerlingen de juiste kennis en vaardigheden meegeeft, waaronder digitale geletterdheid en burgerschap;
  - een versterkte doorlopende leerlijn van po naar vo, tussen schoolsoorten en richting vervolgonderwijs, wat bijdraagt aan gelijke leerkansen;
  - een verhelderde maatschappelijke opdracht aan het onderwijs, met meer focus, en minder versnippering en overladenheid van het curriculum;
  - meer ruimte voor schooleigen keuzes.
  
- Om daadwerkelijk binnen afzienbare tijd tot een geactualiseerd curriculum in de praktijk te komen is ondersteuning voor het onderwijsveld nodig. Zo niet, dan blijft gaat dat ten koste van het tempo van de vernieuwing, het ervaren eigenaarschap in de praktijk en daarmee de uiteindelijke kwaliteit. Om dit te ondervangen is (incidentele) tijd en ruimte nodig voor docenten om de nieuwe inhoud eigen te maken, nascholing te volgen en de vertaling te kunnen maken naar de daadwerkelijke lespraktijk. Dit kan gerealiseerd worden door de lesgevende taak van docenten tijdelijk te verminderen, al dan niet door de onderwijstijd tijdelijk te verlagen. Om leraren te ondersteunen moeten de leermiddelen spoedig worden geactualiseerd en hun weg vinden naar de praktijk. Dit vraagt om vervroegde afschrijving en daarmee om tegemoetkoming van bijkomende transitiekosten.
  
- Aanpassingen van het curriculum zijn van alle tijden. Het gesprek over het curriculum is in het verleden echter meestal erg gefragmenteerd en ad hoc gevoerd: nieuwe onderdelen zijn toegevoegd, met weinig oog voor het geheel aan de bestaande onderwijsdoelen. Dit heeft geleid tot het curriculum dat we nu hebben: versnipperd en op onderdelen verouderd, met flinke hiaten en een stapeling aan opdrachten voor het onderwijs. Door het curriculum voortaan periodiek en integraal tegen het licht te houden kunnen noodzakelijke ingrepen worden gedaan zonder dat de samenhang verloren gaat; dit is echter nog niet voorzien in de budgettaire reeks.

##### 5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Invoering van een herzien curriculum vraagt om een wetswijziging.
- Een herzien curriculum is goed uitvoerbaar mits een duidelijk en afgebakend landelijk curriculum wordt gerealiseerd dat niet (langer) overladen is. Hiertoe worden de voorstellen uitvoerig in de praktijk getoetst en aangepast waar nodig. Hierbij is voldoende ondersteuning (tijd, bijscholing, leermiddelen, etc.) nodig om de transitie naar een geactualiseerd curriculum in de praktijk te volbrengen. Door middel van de introductie van

201 Onderwijsraad (2014b).  
202 WRR (2015).  
203 McKinsey (2010).

een systematiek van periodieke herijking zullen toekomstige aanpassingen makkelijker uitgevoerd kunnen worden.

## 11. Doorstroomrecht zonder voorwaarden

### 1. Korte omschrijving

Stapelen van opleidingen wordt vergemakkelijkt door invoering van een doorstroomrecht dat verder gaat dan het huidige wetsvoorstel. Een leerling mag zonder enkele voorwaarde (ook geen extra vak) doorstromen naar havo (met een mavodiploma) of naar het vwo (met een havodiploma). Daarbij is het wel belangrijk dat er een programmatische aansluiting is. Daarvoor zal het curriculum moeten worden aangepast, zodat een naadloze instroom mogelijk is. Daarnaast is ook goede loopbaan oriëntatie en begeleiding van belang.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Elke leerling die de ambitie heeft naar een hoger niveau kan die ambitie waarmaken zonder dat er extra drempels zijn.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.11: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Doorstroomrecht zonder voorwaarden	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

De budgettaire effecten worden op nihil verondersteld, maar zijn, mede gezien de gedragseffecten, lastig te ramen. De daadwerkelijke effecten zullen via de raming van de leerling- en studentenaantallen (de 'referentieraming') budgettair worden verwerkt.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Op dit moment ligt het wetsvoorstel doorstroomrecht mavo-havo en havo-vwo in de Eerste Kamer.<sup>204</sup> In dit wetsvoorstel is het nog nodig om centraal eindexamen te doen in een extra vak om te mogen doorstromen, omdat de programmatische aansluiting ontbreekt.
- Flink deel van bestaande doorstromers haalt een havodiploma. Effect van een verder doorvoeren van het doorstroomrecht is onbekend. Aannemelijk is dat een doorstroomrecht zoals in deze maatregel wordt voorgesteld zonder voorwaarden leidt tot lagere examencijfers, meer leerlingen die zakken en meer zittenblijven.
- Het is niet goed mogelijk om de gedragseffecten van deze maatregel in te schatten.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Invoering van een onbeperkt doorstroomrecht vereist een wetswijziging.
- Invoering van een onbeperkt doorstroomrecht kan alleen wanneer het curriculum hier op wordt aangepast (cumulatief curriculum).

## 12. Inrichten van een Kennisinstituut

### 1. Korte omschrijving

Er wordt een Kennisinstituut voor het Onderwijs ingericht naar model van het Zorginstituut Nederland (ZIN). Analoog aan het ZIN (zbo) heeft dit kennisinstituut de taak om kwaliteit te bevorderen onder meer door kenniscreatie, -circulatie en -benutting door professionals in de driehoek van onderzoek, lerarenopleidingen en scholen tot stand te brengen. Daartoe worden de nu beschikbare middelen voor kennisontwikkeling en benutting gebundeld en in één organisatie ondergebracht.

Taken van het kennisinstituut zijn:

- Opbouwen van een kennisbasis van effectieve methodes/interventies door beschikbare evidentie te ordenen en door onderzoek uit te (laten) voeren naar de effectiviteit van methodes en interventies.
- Opbouwen van kennis over doelgroepen en (gedrags)analyses van factoren die het gedrag van bestuurders, schoolleiders, docenten, leerlingen en hun ouders beïnvloeden. Deze analyses dienen als input voor de ontwikkeling en uitvoering van interventies.
- Opstellen van handreikingen die direct aansluiten bij de onderwijspraktijk onderwijspraktijk en gemakkelijk implementeerbaar zijn door scholen. Waar mogelijk op voorspraak van de sector, maar indien er onvoldoende consensus is desnoods op eigen initiatief. Daarbij kan gedacht worden aan voorwaarden waaronder bijvoorbeeld het invoeren van vroeg vreemdetalenonderwijs werkt.
- Bijdragen aan ontwikkeling van het docentschap al kennisintensief beroep, onder andere in relatie tot goed HR-beleid (duurzaam docentschap) en samen met lerarenopleidingen.

Daarmee wordt in het Kennisinstituut een deel van de kennis en taken uit verschillende instituten bij elkaar gebracht.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Scholen maken nu niet altijd gebruik van de beschikbare kennis bij het vormgeven van hun onderwijs en van onderwijsinnovatie. De inspectie wijst erop dat scholen zelfs bewezen niet effectieve methodes gebruiken. Door het Kennisinstituut zullen er geen ineffectieve methoden op de markt zijn en duidelijk zijn welke methoden effectief zijn. Dit bevordert ook de innovatie.

Er is sprake van veel onderwijsinnovatie, maar de innovatie is niet altijd doelgericht en wordt ook niet altijd geëvalueerd op effectiviteit. Ook zijn er verschillende thema's waar nog weinig bekend is over effectief bewezen aanpakken. Tegelijkertijd vinden effectieve aanpakken (zoals gestructureerd leesonderwijs) niet goed hun weg naar het onderwijs. En ook vernieuwingen zoals digitalisering komen niet goed van de grond doordat scholen veelal zelf opnieuw het wiel uitvinden.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.12: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechting)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. Inrichten Kennisinstituut (200 fte)	15	30	30	30	30
B. Inrichten Kennisinstituut (400 fte)	28	57	57	57	57

Dit zijn twee varianten van het kennisinstituut: één met 200 fte aan medewerkers en één met 400 fte aan medewerkers.

4. *Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?*

- De maatregel verhoogt toegankelijkheid van kennis en biedt een stimulans voor *evidence informed* werken in onderwijs. De Britse *Education Endowment Foundation* (EEF) is een soortgelijk succesvol initiatief dat *guidance reports* uitbrengt om leraren en scholen te ondersteunen bij het benutten van onderzoek. Binnen het R&D programma over onderwijsachterstandenbeleid worden momenteel door NRO twee *guidance reports* conform de werkwijze van de EEF gemaakt. Ervaringen bij het EEF hebben getoond dat naast het maken van deze *guidance reports* aanvullende maatregelen nodig zijn om de impact te vergroten. De EEF heeft in dat kader regionale *Research Schools* opgericht waarbij leraren als kennisambassadeurs fungeren.
- Deels zijn de activiteiten een bundeling van wat er al gebeurt. Daardoor ontstaat meer samenhang.
- Tegelijkertijd verliezen verschillende organisaties geld en taken zoals de sectorraden, inspectie en NRO.
- Deze maatregel richt zich op een Kennisinstituut dat voor de onderwijspraktijk werkt. Er kan eveneens een dergelijke bundeling van taken plaatsvinden op het gebied van kennis voor het onderwijsbeleid.
- In het onderwijsveld zijn vele factoren van invloed op de leerprestaties van leerlingen. Een belangrijke factor is uiteindelijk het gedrag van leerlingen zelf. Inzicht in wat het gedrag van leerlingen bepaalt en hoe scholen daar aan bij kunnen dragen is daarom van groot belang voor uiteindelijke leerprestaties. Het kennisinstituut kan hier een belangrijke rol in spelen door met behulp van inzichten uit de gedragseconomie en psychologie een kennisbasis op te bouwen over wat het gedrag van leerlingen en ouders bepaalt en wat effectieve interventies zijn om gedrag te veranderen.
- Onderwerpen waar het opbouwen van een kennisbasis over effectieve (gedrags)interventies nuttig zou zijn, zijn onder andere de volgende:
  - *Ouderbetrokkenheid*: Hoewel het bekend is dat ouderbetrokkenheid een positieve invloed heeft op de leerprestaties van leerlingen, is minder bekend welke factoren ervoor zorgen dat ouders meer of minder betrokken zijn. Interventies uit het buitenland geven aanwijzingen dat het zeer regelmatig informeren van ouders met heel concrete en praktische informatie over het schoolgedrag en huiswerk van hun kinderen, zowel het gedrag als leerprestatie kan verbeteren. Het is zinvol om soortgelijke interventies in Nederland uit te testen.
  - *Motivatie van leerlingen*: Onderwijs is een belangrijke lange termijn investering voor de toekomst. Mensen zijn echter van nature slecht in het focussen op baten die in de toekomst liggen. Voor jongeren is dit nog moeilijker door het nog ontwikkelen van de hersendelen die verantwoordelijk zijn voor lange termijn planning. De EEF laat op basis van uitgebreide evidentie in het Verenigd Koninkrijk zien dat het aan leerlingen aanleren van expliciete strategieën hoe te leren, plannen en organiseren een gemiddelde impact kan hebben gelijkstaand aan zeven maanden voortgang.
  - *Stimuleren van een bewuste schoolkeuze door leerlingen en hun ouders*: Leerlingen zijn gebaat bij de keuze voor een school die bij hun past. De kwaliteit van het onderwijs is ook gebaat bij een systeem waar ouders en leerlingen met de voeten kunnen stemmen. Naast transparantie over kwaliteit is het ook belangrijk om te achterhalen hoe vergelijken van scholen voor ouders en leerlingen makkelijker en aantrekkelijker gemaakt kan worden.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Er lijkt draagvlak in het onderwijsveld te zijn voor een dergelijk instituut
- Deze maatregel vraagt een wetwijziging en oprichting van een zbo.

### 13. Een passende schaal op schoolniveau (minder kleine scholen in dichtbevolkte gebieden)

#### 1. Korte omschrijving

De kleinescholentoeslag in het po wordt vervangen door een dunbevolktheidstoelage (B). Effectief wordt de kleinescholentoeslag te gemaximeerd tot aan de opheffingsnorm. Dat betekent dat de kleinescholentoeslag voor scholen onder de opheffingsnorm wordt bepaald op basis van de opheffingsnorm, waardoor deze alleen wordt uitgekeerd in gebieden waarin de – aan de bevolkingsdichtheid gekoppelde – opheffingsnorm lager ligt dan 145 leerlingen. En in gebieden met een lagere opheffingsnorm dan 145 krijgen scholen onder de norm dan de toeslag op basis van maximaal de opheffingsnorm. Daarnaast wordt ook de regeling gemiddelde schoolgrootte afgeschaft (G) waardoor een school onder de opheffingsnorm in stand kan worden gehouden wanneer er in een schoolbestuur (of een samenwerkingsovereenkomst tussen schoolbesturen) een grotere school tegenover staat.

Om budgettaire effecten te maximeren kan tevens worden gekozen voor het volledig afschaffen van de kleinescholentoeslag (A).

Ook kan worden overwogen om de opheffingsnormen in het po en vo te verhogen (C, D, E, F).

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

In het po worden op dit moment ook in dichtbevolkte gebieden kleine scholen (onder de 145 leerlingen) aanvullend bekostigd door de kleinescholentoeslag. Dat is vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en bereikbaarheid niet noodzakelijk. Deels mogen deze scholen onder de opheffingsnorm blijven voortbestaan omdat er binnen het bestuur of in een samenwerking tussen besturen voor gecompenseerd wordt door een grotere school. Voor een ander deel gaat het om scholen die op grond van een andere uitzonderingsbepaling in stand worden gehouden.

Verhoging van de opheffingsnorm en afschaffing van de compensatiemogelijkheid binnen besturen kan ook een (beperkte) bijdrage leveren aan vermindering van het lerarentekort, zie recente scenarioberekeningen van DUO/IP.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.13: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. Afschaffen kleinescholentoeslag	0	0	-38	-75	-150
B. Dunbevolktheidstoelage (via maximeren kleinescholentoeslag tot de opheffingsnorm)	0	-6	-11	-17	-22
C. Verhogen opheffingsnormen po naar minimaal 150	0	0	0	-51	-205
D. Verhogen opheffingsnormen po naar minimaal 100	0	0	0	-26	-105
E. Verhogen opheffingsnormen po naar minimaal 80	0	0	0	-17	-66
F. Verhogen opheffingsnormen vo	0	0	0	0	0

G. Afschaffen regeling gemiddelde schoolgrootte	0	0	0	0	-85
<p>Het afschaffen van de kleinescholentoeslag en invoering van de dunbevolktheidstoeslag vergt een wetswijziging, daarmee is de ingangsdatum 2023-2024 (met een oploop in de jaren). Het verhogen van de opheffingsnorm vergt een wetswijziging, waarbij er dit kan starten in 2023, maar er dient eerst nog fusiecompensatie plaats te vinden, waardoor er pas opbrengsten vanaf 2025 zijn.</p>					
<p>4. <i>Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De onderwijsinspectie laat zien dat de kwaliteit op kleine scholen kwetsbaar is, doordat het vertrek van één persoon een enorme impact kan hebben.</li> <li>- Schoolconsolidatie door het verhogen van de opheffingsnorm heeft eerder een klein positief effect op leeropbrengsten gehad (zie De Haan et al., 2015). De negatieve effecten van minder concurrentie waren kleiner dan de positieve effecten van gemiddeld grotere scholen.</li> <li>- Het verminderen van het aantal kleine scholen verhoogt de doelmatigheid.</li> <li>- In het vo zal het verhogen van de opheffingsnormen weinig effect hebben, omdat scholen zich nu al vaak gedwongen zien om de deuren te sluiten ruim voordat zij de opheffingsnorm hebben bereikt.</li> </ul>					
<p>5. <i>Wat weten we over de uitvoerbaarheid?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De maatregel kleinescholentoeslag vereist een wijziging van een AMvB.</li> <li>- De maatregel aanpassen van de opheffingsnorm vereist een wetswijziging en naar verwachting een overgangperiode na de inwerkingtreding van de wijziging. Dit geldt eveneens voor de maatregel gemiddelde schoolgrootte.</li> <li>- Het opheffen of fuseren van scholen is niet van de ene op de andere dag mogelijk. Daarnaast zal het in de eerste jaren leiden tot fusiecompensatie.</li> <li>- Bij deze maatregelen dient rekening gehouden te worden met scholen die op grond van een uitzonderingsbepaling in stand worden gehouden, bijvoorbeeld als laatste school van een richting (ook in stedelijke gebieden).</li> </ul>					



**14. Efficiencykorting gezamenlijke inkoop****1. Korte omschrijving**

Door gezamenlijke inkoop kunnen scholen 5% besparen op de inkoop van schoonmaak.

**2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?**

Geen.

**3. Budgettaire beslag**

Tabel 9.14: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Efficiencykorting gezamenlijke inkoop	-15	-15	-15	-15	-15
<b>Totaal</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>

Dit betreft een efficiencykorting op de bekostiging in verband met inkoopvoordelen voor gezamenlijke inkoop.

**4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?**

- Door samen in te kopen kunnen onderwijsmiddelen doelmatiger worden besteed.

**5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?**

- De maatregel is uitvoerbaar.

## 15. Afschaffen gratis schoolboeken vo

### 1. Korte omschrijving

Scholen ontvangen in hun lumpsumbudget een bedrag om gratis schoolboeken te verstrekken. De lumpsum wordt verminderd met dit bedrag. Daarnaast blijven er middelen beschikbaar om ouders met lage inkomens te ondersteunen bij het kopen van schoolboeken.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Geen.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.15: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Afschaffen gratis schoolboeken			-200	-200	-200
<b>Totaal</b>			<b>-200</b>	<b>-200</b>	<b>-200</b>

Dit betreft het afschaffen van de bijdrage voor gratis schoolboeken. Voor ouders met lage inkomens blijft er een bedrag beschikbaar voor tegemoetkoming.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- De maatregel om gratis schoolboeken te verstrekken is feitelijk een inkomensondersteuningsmaatregel. Deze is ingevoerd in 2006 omdat de prijzen voor schoolboeken bleven stijgen. Uit evaluatie blijkt dat de prijs van schoolboeken sinds de invoering min of meer constant is gebleven.
- Wel zijn steeds meer scholen ouders gaan verplichten of verzoeken om voor hun kinderen iPads, Chromebooks of laptops aan te schaffen.
- Er blijft op de begroting van OCW met deze maatregel een bedrag van 73 mln. euro beschikbaar om ouders met lage inkomens bij de aanschaf van schoolboeken te ondersteunen. Anders zou de maatregel een te groot nadelig effect hebben op de onderwijsdeelname van kinderen van ouders met lage inkomens.
- Deze maatregel maakt het mogelijk lastiger voor scholen om gezamenlijke marktmacht te organiseren bij de inkoop van leermiddelen. Zij beschikken immers niet zelf over de middelen wanneer de leermiddelen worden aangeschaft door ouders.
- Mogelijk kan de maatregel ook effect hebben op de invoering van digitaal lesmateriaal. Dat kan zowel positief zijn (ouders zijn minder dan scholen gehouden aan afschrijvingstermijnen van methodes) als negatief (doordat het lastiger is om marktmacht te organiseren).

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel is uitvoerbaar. Wel zal rekening gehouden moeten worden met een overgangstermijn, omdat scholen mogelijk bij de aanschaf van methodes rekening hebben gehouden met afschrijvingstermijnen.

**16. Afschaffen bezoek Rijksmuseum en parlement****1. Korte omschrijving**

De mogelijkheid voor kinderen om tenminste een keer in hun schoolcarrière gratis een bezoek te brengen aan het Rijksmuseum en de parlement wordt afgeschaft.

**2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?**

Geen.

**3. Budgettaire beslag**

Tabel 9.16: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Afschaffen bezoek rijksmuseum en parlement	0	0	-4,0	-4,0	-4,0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>

Dit betreft het vervallen van de bijdrage voor het bezoek aan het Rijksmuseum en het parlement. Dit houdt een verlaging van de bekostiging van scholen in.

**4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?**

- Geen evidentie dat de bezoeken bijdragen aan kwaliteit en gelijke leerkansen.
- Deze subsidie is recent ingevoerd ter bevordering van burgerschap. Het is aan scholen zelf hoe ze invulling geven aan burgerschap. Dat kan met een bezoek aan het parlement, maar het kan ook met een bezoek aan de gemeenteraad.
- Als de subsidie wegvalt, kan het effect zijn dat scholen niet uit eigen beweging een bezoek brengen aan het Rijksmuseum of het parlement.

**5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?**

- De maatregel is uitvoerbaar.

## 17. Afschaffen GVO/HVO

### 1. Korte omschrijving

De bekostiging voor de mogelijkheid van ouders om op openbare basisscholen toch aanspraak te maken op GVO/HVO wordt afgeschaft.

Ouders van leerlingen op openbare basisscholen kunnen op dit moment een verzoek doen voor GVO/HVO. Leraren hiervoor worden op dit moment ingehuurd via een speciale stichting. De financiering hiervan is recent wettelijk verankerd (initiatiefwetsvoorstel PvdA, CDA en ChristenUnie).

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Geen.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.17: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Afschaffen GVO/HVO	0	0	-6	-9	-14
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-6</b>	<b>-9</b>	<b>-14</b>

Dit betreft het vervallen van de subsidie voor GVO/HVO.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er is geen evidentie dat het bieden van GVO/HVO bijdraagt aan kwaliteit en gelijke leerkansen.
- Ouders kiezen bewust voor openbaar onderwijs. Scholen hebben in de kerndoelen al een taak om kinderen kennis van verschillende godsdiensten en levensbeschouwing bij te brengen. Als ouders daarnaast behoefte hebben aan godsdienstige of levensbeschouwelijke vorming kunnen zij kiezen voor een school van een specifieke denominatie, of hier buiten school tijd en aandacht aan besteden.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel vereist een wetswijziging.
- De leraren die op dit moment GVO/HVO geven, zijn in dienst van een stichting. Er zal rekening gehouden moeten worden met afvloeiingskosten.

## 18. Leermiddelen beoordelen op onderbouwing en effectiviteit door het Kennisinstituut

### 1. Korte omschrijving

Het Kennisinstituut (zie maatregel 12) krijgt een aanvullende taak om de kwaliteit van leermiddelen te vergroten. Daarbij kan het instituut kijken naar de mate waarin de leermiddelen invulling geven aan de curriculumdoelen (dit wordt nu door SLO gedaan) en naar de mate waarin er onderbouwing is voor de in de leermiddelen gehanteerde didactiek. Er wordt bij het Kennisinstituut een commissie van deskundigen ingericht voor deze beoordeling.

Scholen zijn niet verplicht om door het Kennisinstituut als positief beoordeelde leermiddelen te gebruiken, maar als een school onvoldoende kwaliteit heeft na aanleiding van een inspectieoordeel, kan de inspectie wel met scholen over het gebruik van de leermiddelen in gesprek gaan.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Betere informatie over de kwaliteit van leermiddelen maakt betere keuzes door scholen en leraren mogelijk.

Daarnaast wordt er een prikkel geïntroduceerd om de kwaliteit van de leermiddelen te verbeteren, ook met het oog op toenemende digitalisering.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.18: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Inrichting en ondersteuning commissie	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Totaal</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Bij inschatting van de kosten is er vanuit gegaan dat er een Kennisinstituut is ingericht (maatregel 12).

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Het is niet gemakkelijk om de effectiviteit van leermiddelen te beoordelen. Daarmee zouden uitgevers in beroep kunnen gaan tegen negatieve beoordelingen.
- Een goede leraar kan met iedere methode uit de voeten. Voor minder goed leraren zijn effectieve leermiddelen onontbeerlijk.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Het inrichten van een dergelijke commissie is uitvoerbaar. Het zal geruime tijd vergen voordat alle beschikbare leermiddelen door de commissie beoordeeld zijn.

**19. Kwaliteitsonderzoek op 12,5% van alle scholen op basis van steekproef****1. Korte omschrijving**

Jaarlijks voert de inspectie een volledig kwaliteitsonderzoek uit bij 12,5% van de scholen op basis van een steekproef. Deze steekproef is aselect, waarmee er voor alle scholen een sterkere prikkel is om aan de deugdelijkheidseisen en kwaliteitsnormen van de inspectie te voldoen. Dit onderzoek is degelijk en diepgaand en resulteert in oordelen op alle kwaliteitsaspecten, variërend van onvoldoende tot goed.

Deze onderzoeken zijn diepgaander dan de onderzoeken die de inspectie nu doet en kan worden vergeleken met de boekenonderzoeken die de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de belastingdienst uitvoeren. Het gaat er om dat de onderste steen boven komt.

**2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?**

Het risicogerichte en bestuursgerichte toezicht van de inspectie leidt ertoe dat niet alle scholen met een zekere regelmaat een volledig kwaliteitsonderzoek krijgen. De preventieve werking die uitgaat van toezicht is hierdoor afgenomen. De OESO geeft duidelijk aan dat een effectief systeem vaak een combinatie is van autonomie, examens en sterk toezicht. Sterk toezicht is niet meer voor alle scholen vanzelfsprekend. Om toch voor alle organisaties een toezichtdreiging te laten bestaan, kiezen veel andere toezichthouders voor een jaarlijkse aselecte steekproef die diepgaand wordt onderzocht. Dit is ook mogelijk voor het onderwijstoezicht. Deze maatregel legt tevens meer nadruk op de toezichthoudende taak van de inspectie die door de OESO als belangrijk wordt benoemd, namelijk gedegen kwaliteitsonderzoeken tot in de klas.

**3. Budgettaire beslag**

Tabel 9.19: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc.
Jaarlijkse steekproef van 12,5% van de scholen een kwaliteitsoordeel	2,4	4,9	7	10	10
<b>Totaal</b>	<b>2,4</b>	<b>4,9</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

In de berekening is uitgegaan van een jaarlijkse steekproef op 12,5% van de scholen. De kosten bestaan uit extra capaciteit van de inspectie van het onderwijs.

**4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?**

- De steekproef maakt dat er voor alle scholen een toezichtsdreiging blijft. Aangenomen wordt dat dit positief uitpakt op de kwaliteit van deze scholen.
- Voor de overheid is het doelmatiger als scholen en besturen zelf garant staan voor kwaliteit (intrinsieke motivatie). Maar ook dan is het van belang om af en toe door te prikken en te toetsen of ze dit lukt.
- Eventuele doelmatigheidswinst/verlies kan worden gerealiseerd door de omvang van de jaarlijkse steekproef te variëren (5-20%).
- Deze maatregel is niet in lijn met de ingezette sturingsfilosofie en vernieuwing van het toezicht. Mogelijk moet de WOT worden aangepast.

**5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?**

- Deze maatregel vraagt om een forse uitbreiding van de toezichtcapaciteit van de inspectie.
- Een inspectieonderzoek leidt tot meer regeldruk bij scholen, maar minder als dit onaangekondigde/onverwachte bezoeken zijn.

## 20. Meer kwaliteitsniveaus onderscheiden in het toezicht

### 1. Korte omschrijving

Het oordeel goed wordt onderdeel van het regulier kwaliteitsonderzoek op scholen door de inspectie. Nu wordt deze waardering alleen op aanvraag gegeven. Zo is voor iedereen (ouders, leerlingen, leraren, schoolleiders en bestuurders) duidelijk of een school basiskwaliteit levert of daar bovenuit stijgt. Scholen en besturen worden gestimuleerd om te blijven werken aan onderwijsverbetering nadat de basiskwaliteit is bereikt.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Uit gegevens van de inspectie blijkt dat schoolleiders en bestuurders vaak niet gemotiveerd zijn om boven de basiskwaliteit aan verbetering van prestaties te werken. Er zijn weinig prikkels in het systeem om boven het minimumniveau uit te stijgen. Het regulier toezicht op schoolniveau is vooral gericht op het behalen van de ondergrens ('basiskwaliteit'). Het is aan scholen en besturen of zij ook opgaan voor de waardering 'goed' of het predicaat 'excellent'. Niet veel scholen doen dit. Met deze maatregel worden scholen die het goed doen door de inspectie automatisch beloond met een waardering die laat zien dat zij uitstijgen boven de basiskwaliteit.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.20: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc.
Meer verschillende kwaliteitsniveaus onderscheiden	0,3	0,7	1,0	1,4	1,4
<b>Totaal</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

De kosten zijn gebaseerd op gelijktijdige invoering van maatregel 19 *Kwaliteitsonderzoek op 12,5% van alle scholen op basis van steekproef* en behelzen een hogere capaciteit voor de inspectie.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- De inspectie geeft aan dat er binnen de groep voldoende scholen nog grote kwaliteitsverschillen zijn. Deze maatregel maakt deze kwaliteitsverschillen beter zichtbaar.
- Het is belangrijk om aandacht te hebben voor de transparantie van de nieuwe oordelen. Het feit dat op een website van de Inspectie staat welke scholen goed en excellent zijn, is nog geen garantie dat gewenste gedragseffecten (zoals invloed op schoolkeuzes van ouders) gaan optreden. Informatieversterking leidt niet automatisch tot de gewenste gedragsverandering. Een experiment van Hastings en Weinstein in de VS laat zien dat een A4-tje in de brievenbus met een ranking van scholen positieve effecten sorteert t.o.v. een boekwerk met een overzicht van alle scholen in de buurt. Ouders gingen voor betere scholen kiezen en hun kinderen presteerden beter. De vorming en de manier waarop de relevante informatie aan ouders wordt gepresenteerd zijn zeer bepalend voor de effectiviteit van deze maatregelen en kunnen in een gedragsexperiment worden geoptimaliseerd.
- Daarnaast is de verwachting is dat het introduceren van verschillende kwaliteitsniveaus vanuit de inspectie scholen aanzet om boven de ondergrens te willen presteren. Er is geen onderzoek dat deze verwachting ook daadwerkelijk onderbouwt.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Deze maatregel vraagt om aanpassing van de wet om het geven van de oordelen goed mogelijk te maken.

- Daarnaast zal het onderzoekskader van de inspectie moeten worden aangepast en zullen de inspecteurs geschoold moeten worden op deze aanpassingen van onderzoek doen. Invoering van deze maatregel zal tenminste twee jaar duren.
- Voordat de waardering goed onderdeel van de kwaliteitsoordelen van de inspectie wordt, is het goed de gedragseffecten door middel van experimenteel (gedrags)onderzoek vast te stellen. Het gaat om effecten zowel op ouders (stemmen met de voeten) als op leraren. Zo is uit onderzoek bekend dat leraren preferenties hebben om te werken op scholen met goede prestaties. Door een label goed kan dit versterkt worden. Dit kan impact hebben op de verdeling van leerkrachten naar kwaliteit over scholen en daarmee leiden tot een toename van schoolverschillen.



## 21. Rigoureuze transparantie over kwaliteit

### 1. Korte omschrijving

De data over kwaliteit op schoolniveau wordt beter publiek beschikbaar gemaakt. Daarvoor wordt aangesloten bij het bestaande instrumentarium van *benchmarking* en *benchlearning*. In dat kader is al met de sectoren afgesproken dat alle schoolbesturen een jaarrekening publiceren waarin de informatie op schoolniveau is uitgesplitst zodat beter inzichtelijk wordt hoe de middelen over de scholen worden verdeeld. *Benchlearning* wordt met deze maatregel ook mogelijk op basis van gegevens over kwaliteit.

Concreet wordt er een goede indicator ontwikkeld voor de kwaliteit van scholen gebaseerd op het aangepaste opbrengstenmodel zoals voorgesteld in maatregel 1 waarin meer rekening wordt gehouden met de achtergrond en het instroomniveau van leerlingen. Op landelijk niveau worden deze gegevens over kwaliteit op schoolniveau door de overheid gepubliceerd.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Ouders kiezen een school vaak niet gebaseerd op de kwaliteit. Dat komt mede omdat de gegevens van verschillende scholen lastig vergelijkbaar zijn. Daardoor worden verschillen per school niet altijd goed zichtbaar. Deze publieke vergelijking van gegevens maakt ook voor schoolbesturen de kwaliteit van hun scholen beter inzichtelijk.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.21: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Ontwerpen vergelijkbare indicator	0,3	0,3	0	0	0
Publiceren gegevens over kwaliteit op schoolniveau door de overheid	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Het ontwerpen van een vergelijkbare indicator kost incidentele middelen, het publiceren van de gegevens wordt gedaan via het bestaande Scholen op de kaart en vraagt daarom geen aanvullend budget.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Uit rapportages van de OESO blijkt dat er een samenhang is tussen de gemiddelde prestaties van leerlingen en het openbaar publiceren van gegevens over schoolprestaties.<sup>205</sup> Dit geldt vooral in systemen met meer autonomie.
- Goede en excellente scholen maken veelal systematisch gebruik van data voor de analyse van de effectiviteit van hun onderwijsbeleid en passen het daarop aan. De maatregel bevordert dat ook andere scholen aan de slag gaan met data. Raakt scholen die al goed bezig zijn niet.
- Via *Scholen op de kaart* is al veel data beschikbaar: resultaten, opstroom/ afstroom, uitstroom po, eindtoetsscore. Deze is echter niet altijd goed vergelijkbaar.
- Positief effect: Versterking horizontaal toezicht, de medezeggenschapsraad beschikt over relevante informatie. Dit helpt ook in de discussie over verantwoording. Daarnaast is het een kwaliteitsprikkel voor besturen als alle informatie openbaar toegankelijk is.

- De precieze vormgeving van deze maatregel luistert nauw. De effectiviteit zal sterk afhangen van timing, vorm en inhoud, en doelgroep van transparantie of dit het gewenste effect sorteert.
- Door middel van een (gedrags)experiment kan ook worden onderzocht wat het optimale aantal indicatoren is. Zodat enerzijds scholen voldoende geprikkeld worden om breed in kwaliteit te investeren en wordt voorkomen dat ouders niet meer weten waar ze op moeten letten.
- Negatief effect kan zijn dat scholen zich alleen nog richten op indicatoren (versmalling) en afrekening in de pers (top tien-lijstjes). Een enkelvoudige indicator kent risico's, een alternatieve optie kan zijn om juist algemene transparantie te bevorderen over heel veel indicatoren. Dit voorkomt ook dat scholen zich specifiek richten op één aspect.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Het is lastig om de kwaliteit van een school vast te leggen in één heldere indicator. De indicator zou kunnen zorgen voor perverse prikkels.
- Daarnaast zijn mogelijk ook andere manieren qua uitvoering een optie: open data, de website Onderwijs in cijfers uitbreiden, het vullen van vensters voor verantwoording verplichten en verbreden, jaarverslag op schoolniveau uitsplitsen.

## 22. Niet met incidenteel geld sturen: kwaliteitsafspraken binnen de lumpsum

### 1. Korte omschrijving

Er worden helderder keuzes gemaakt op nationaal niveau door bijvoorbeeld gedurende een aantal jaar via een gedeelte van de lumpsum te sturen op een beperkt aantal onderwerpen. Kan worden vormgegeven door – zoals dat ook gebeurt in het mbo en het ho- per bestuur kwaliteitsafspraken te maken voor zo'n 10% van het lumpsumbudget.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Consistente sturing op een beperkt aantal onderwerpen helpt om tot betere prestaties te komen. Nu zijn er veel verschillende maatregelen en regels waardoor scholen en schoolbesturen soms door de bomen het bos niet meer zien.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.22: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Kwaliteitsafspraken binnen de lumpsum	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Deze maatregel behelst specifieke afspraken over bijvoorbeeld 10% van de lumpsum (dit staat gelijk aan circa 1,1 mld. euro in het po en circa 0,8 mld. euro in het vo). De inschatting is dat er alleen een projectorganisatie moet worden opgetuigd om deze maatregel te bewerkstelligen.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Het maken van kwaliteitsafspraken per schoolbestuur voor zo'n 10% van het lumpsumbudget is in het funderend onderwijs lastiger dan in het mbo en het ho door de grote hoeveelheid besturen. Dit vereist dan ook veel mankracht.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Deze maatregel vereist dat schoolbesturen zich over het geormerkte geld ook verantwoordelijk. Dit moet in de wet worden vastgelegd.
- Uitvoering kan worden vergemakkelijkt door deze afspraken in een regio te maken. Vanuit de politiek is er behoefte aan incidentele middelen en regelingen voor specifieke knelpunten en de wens om specifieke doelgroepen te bedienen.
- In *BMH 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt* wordt verder gekeken naar verdergaande afspraken met mbo en ho instellingen.
- De handhaving van deze maatregel dient nog te worden uitgewerkt.

### 23. Stimuleren goed functionerende leermiddelenmarkt

#### 1. Korte omschrijving

Er wordt gezamenlijke 'inkoopmacht' gerealiseerd zoals die nu via de Inkoopcoöperatie wordt georganiseerd. Dit initiatief wordt opgeschaald. Ook worden via een ontwikkelfonds nieuwe spelers ondersteund die de bestaande partijen tot vernieuwing kunnen dwingen.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Er is nu sprake van een beperkt aantal grote spelers die volledige methodes aanbieden. Aan de kant van het onderwijs is er een groeiende behoefte aan meer eigentijds, adaptief en modulair inzetbaar lesmateriaal. Vraag en aanbod weten elkaar daarin onvoldoende te vinden, omdat scholen het lastig vinden om de vraag te articuleren, bestaande aanbieders gebaat zijn bij het verkopen van volledige methodes en nieuwe toetreders moeizaam toegang krijgen tot de markt

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.23: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Ondersteunen van een Inkoopcoöperatie (SIVON)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ontwikkelfonds om kleine/nieuwe spelers te ondersteunen	5	5	5	5	5
<b>Totaal</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

De kosten bestaan uit het ondersteunen van een inkoopcoöperatie en ene ontwikkelfonds voor nieuwe spelers.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Eigentijdse, adaptieve en modulair inzetbare leermiddelen dragen bij aan onderwijs op maat voor iedere leerling (zowel laagpresteerders als (potentiële) hoogpresteerders. Dit is daarmee dienstbaar aan zowel kwaliteit als gelijke leeransen.
- Bewuste inzet van onderwijstechnologieën zoals *virtual* en *augmented Reality*, *learning analytics* (A.I.) en *serious games* maakt *student centered learning* en ervaren leren mogelijk. Dit helpt bij het verbeteren van de leeropbrengsten van de student (Han & Finkelstein, 2013, Cakir, 2013, Pellas, 2014, da Rocha Seixas, Gomes & de Melo Filho, 2016). Het kan de docent in staat stellen om vaardigheden en theorie effectiever over te dragen en dus het lerend vermogen van Nederland te vergroten.<sup>206</sup>
- De leermiddelenmarkt wordt gekenmerkt door marktinefficiënties. Zo is er een beperkt aantal grote spelers, komt de vraagarticulatie en –bundeling onvoldoende van grond en kiezen scholen niet op basis van kwaliteit (zie onder meer Onderwijsraadsadvies doordacht digitaal en SEO-onderzoek leermiddelenmarkt). Voorgestelde maatregelen kunnen zowel aan de vraag als aan de aanbodzijde de marktwerking verbeteren. Het beoogde resultaat is daarmee beter passend en optimaal doelmatig aanbod.
- Met de inkoopcoöperatie (SIVON) worden eerste stappen gezet waarbij een relatieve kleine groep grote schoolbesturen actief participeert, maar nu een stap naar verdere opschaling gezet moet worden. Dit kan bevorderd worden door het ministerie van OCW de kosten van het lidmaatschap voor zijn rekening te laten nemen en/of besturen wettelijk te verplichten om te participeren. Duidelijk voordeel is dat de participatiegraad en daarmee de slagkracht en vraagbundeling sterk toeneemt en dat er meer op basis van kwaliteit gekozen wordt.
- Ontwikkelfonds voor innovatieve, nieuwe spelers: de toetredingsdrempels in de markten voor schoolleveranciers en uitgevers van foliomateriaal zijn hoog, door diverse

marktomstandigheden. Zo is er sprake van schaalvoordelen: uitgevers doen aan voorfinanciering bij de ontwikkeling van een methode en hebben een relatief lange terugverdienperiode. Alleen grote uitgevers zijn in staat om dit verdienmodel te hanteren. Digitalisering vraagt om de ontwikkeling van nieuwe leermiddelen die fikse investeringen vragen die vooral de gevestigde orde kan veroorloven. Om dit proces te versnellen door nieuwe toetreders een kans te geven is ondersteuning van deze partijen gewenst.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Bij de ondersteuning van nieuwe toetreders moet in de precieze vorm oog zijn voor eventuele marktverstoring en staatssteunaspecten, vormgeving publiek/private samenwerking etc.

## 24. Lerarenopleiding verstevigen

### 1. Korte omschrijving

De lerarenopleiding wordt verstevigd. Er is meer sturing van de overheid op het curriculum. De maatregel bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Stimuleren van intensievere regionale samenwerking*: Hierdoor kunnen hogescholen en universiteiten beter profiteren van elkaars expertise en gezamenlijk vorm kunnen geven aan opleidingsroutes, professionaliseringsaanbod en samenwerking in onderwijsontwikkeling en onderzoek.
- *Verplicht stellen 'samen opleiden'*: samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen voor po en vo als uitvoering aan bestuurlijke doelstelling. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door middel van een landelijk regieorgaan (overheid samen met opleidingen en scholen). In de meest vergaande vorm kan dit ook via een bbl-variant.
- *Een door het rijk vastgesteld curriculum* (met een vergelijkend proces en uitgangspunten als traject curriculumherziening po en vo).
- *Centraal examen voor lerarenopleidingen* (eventueel ook via staatsexamen).

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Opleiden in de school is dé manier om de verbinding tussen opleiding en praktijk te verbeteren door middel van samenwerking.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.24: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Aanpassing curriculum	10	20	4,9	3,3	3,3
Centraal examen lerarenopleidingen	1,9	1,2	26	33	0,4
Stimuleren regionale samenwerking	3,9	3,9	3,9	3,9	0,4
Samen opleiden	36	39	44	48	73
Uitvoeringskosten	1,8	1,9	2,2	2,4	3,6
<b>Totaal</b>	<b>54</b>	<b>66</b>	<b>81</b>	<b>91</b>	<b>81</b>

De raming van aanpassing van het curriculum, het centraal examen lerarenopleidingen, stimuleren regionale samenwerking en samen opleiden bestaat uit personeelskosten.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar verbetering van de kwaliteit van samen opleiden.
- Met deze maatregel is het mogelijk om aan te sluiten bij aanwezige initiatieven en energie bij opleiders en bij de strategische agenda Samen toekomstbestendig leraren opleiden.
- De maatregel kan leiden tot het beter benutten van de sterke beroepsgroep van opleiders (VELON).
- Om de maatregel goed tot zijn recht te laten komen is het goed ook leraren en scholen van begin af aan bij de ontwikkeling te betrekken.
- Doelmatigheid: model samen opleiden is duurder dan initieel opleiden, maar op termijn is de verwachting dat de baten (minder uitval in opleiding en beroep) uiteindelijk hoger zijn dan de kosten. Voor versterking en verplichting van samen opleiden kan de huidige subsidie samen opleiden worden ingezet als gedeeltelijke dekking.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Je moet tijd nemen om tot de gewenste uitbreiding te komen (100% studenten wordt opgeleid via samen opleiden), gezien de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de opleidingsscholen. Er is in het veld veel draagvlak voor verdere groei.
- Meer regie op en aanpassing van het curriculum vraagt wetswijziging.
- Het advies van de Commissie onderwijsbevoegdheden (eind 2020 beschikbaar) kan gebruikt worden als vehikel voor nieuwe afspraken.
- In tijden van lerarentekort kan samen opleidingen lastiger te realiseren zijn, omdat er ook bestaande capaciteit voor vrijgespeeld moet worden.

## 25. Lerarenopleiding uitbouwen naar permanent leren

### 1. Korte omschrijving

In deze maatregel wordt de nascholing en professionalisering (gedeeltelijk) belegd bij de lerarenopleidingen. Leraren gaan elke twee jaar gedurende een bepaalde periode weer 'terug naar de schoolbanken' om zich te scholen in nieuwste (wetenschappelijke) inzichten en de toepassing daarvan. Aanvullend kunnen lerarenopleidingen 'in house' training verzorgen voor scholen (als teamprofessionalisering).

#### Dekkingsoptie

Als dekking voor deze maatregel wordt de huidige lerarenbeurs afgeschaft. De lerarenbeurs maakt het nu voor individuele docenten mogelijk om zich bij- of op te scholen. Het is doelmatiger om hier strakker regie op te voeren.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Nederlandse leraren scholen zich relatief weinig bij en zien na- en bijscholing ook niet als onderdeel van hun professionalisering. Deze maatregel maakt duidelijk dat dat wel zo is. Er is nu een geringe feedbackloop van de resultaten van de initiële opleiding van leraren naar lerarenopleidingen. Deze wordt wel gecreëerd als lerarenopleidingen ook een sterkere rol gaan spelen bij de na- en bijscholing van leraren gedurende hun loopbaan als leraar.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.25: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. één dag per twee jaar individuele bijscholing	0	0	46	46	46
A. één dag per twee jaar teamscholing	0	0	43	43	43
<b>Subtotaal A</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>89</b>
B. twee dagen per twee jaar individuele scholing	0	0	90	90	90
B. twee dagen per twee jaar teamscholing	0	0	85	85	85
<b>Subtotaal B</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>175</b>	<b>175</b>	<b>175</b>
C. Afschaffen lerarenbeurs (dekkingsoptie)	-21	-32	-48	-54	-54
C. Minder uitvoeringskosten afschaffen lerarenbeurs (dekkingsoptie)	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
<b>Subtotaal C</b>	<b>-22</b>	<b>-33</b>	<b>-49</b>	<b>-55</b>	<b>-55</b>

Het grootste deel van de kosten betreft vervangingskosten van leraren.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Op basis van internationaal onderzoek is de verwachting dat systematischer inzet op nascholing zal leiden tot kwaliteitsverbetering.
- De vraag is wel of dit automatisch leidt tot een hogere doelmatigheid.
- Er is evidentie over een behoorlijke *deadweight loss* bij de dekkingsoptie lerarenbeurs, dat wil zeggen dat de lerarenbeurs scholing financiert die voor een groot deel anders ook wel gefinancierd zou zijn door scholen en leraren zelf (CPB, 2015). Daarnaast zijn er aanwijzingen voor verzaaiingseffecten, vooral in het po.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?



- Invoering van deze maatregel vergt een wetwijziging. Dit kan worden meegenomen bij het invoeren van een nieuwe bevoegdheidsstructuur (maatregel 3 *Aanpassing bevoegdhedenstructuur funderend onderwijs*).
- Bij het afschaffen van de lerarenbeurs is rekening gehouden met het afmaken van opleidingen door docenten die al aan een opleiding zijn begonnen.
- Er is een risico van staatssteun als bekostigde opleidingen 'alleenrecht' krijgen op nascholing en professionalisering.
- Meer tijd voor professionalisering zal leiden tot een grotere vervangingsbehoefte op scholen. Dit moet bezien worden in relatie tot het lerarentekort.
- Belangrijk zijn cao afspraken die permanent leren kunnen versterken.

## 26. Verplichte intensieve begeleiding van startende leraren voor de duur van drie jaar

### 1. Korte omschrijving

Startende leraren (en zij-instromers) worden de eerste drie jaar van de beroepsuitoefening verplicht intensief begeleid om uitval te voorkomen. De lerarenopleidingen kunnen hierin een grotere rol spelen, via 'Samen opleiden en professionaliseren'. De maatregel bestaat uit drie delen: 1) een dag in de twee maanden terug naar de lerarenopleiding, 2) begeleiding in de klas en 3) één-op-één begeleiding buiten de lessen. Deze delen samen vormen de maatregel.

In een vergaande (niet budgettair uitgewerkte) variant kunnen schoolbesturen (via de cao) worden verplicht om een startende leraar (deels) boventallig aan te stellen.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Startende leraren verlaten het beroep nu vrij snel weer. Uit onderzoek blijkt dat begeleiding kan helpen startende leraren te behouden voor het vak. De introductieperiode is nu te licht vormgegeven, waardoor startende leraren te weinig begeleiding krijgen.

### 3. Budgettair beslag

Tabel 9.26: Raming van budgettaire consequenties (in miljoenen €, + is saldoerslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Verplichte intensieve begeleiding startende leraren drie jaar: deel 1 (1 dag / 2 mnd. lerarenopleiding)	27	42	42	41	27
Verplichte intensieve begeleiding startende leraren drie jaar: deel 2 (begeleiding in de klas)	30	29	29	28	28
Verplichte intensieve begeleiding startende leraren voor drie jaar: deel 3 (één-op-één begeleiding)	22	44	66	65	63
<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>115</b>	<b>137</b>	<b>134</b>	<b>118</b>

De kosten voor de begeleiding bestaan uit personeelslasten voor de begeleider.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

Evidentie laat zien dat dit bijdraagt aan ontwikkeling van de startende leraren en daarmee op de leeropbrengsten van leerlingen. Evidentie op effecten op behoud van leraren is minder sterk. Zie verder Kansrijk Onderwijsbeleid van het CPB<sup>207</sup> en studiegroep Duurzame Groei<sup>208</sup>.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Gezien het lerarentekort is het wel een uitdaging om vanuit het bestaande lerarencorps te voorzien in extra begeleiding. Een stevige rol vanuit de lerarenopleiding is nodig.
- De cao voorziet al in lesreductie van startende leraren, maar de praktijk is weerbarstiger (tijdgebrek, lerarentekort, zwakke positie van startende leraar om rechten af te dwingen). Wellicht is een sturingsmechanisme nodig met een minder vrijblijvend karakter.

207 CPB (2016).

208 Kiezen voor duurzame groei, rapport Studiegroep duurzame groei, 2016.

## 27. Verplichte intensieve begeleiding van startende schoolleiders voor de duur van drie jaar

### 1. Korte omschrijving

Startende schoolleiders worden de eerste drie jaar van de beroepsuitoefening verplicht intensief begeleid.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Startende schoolleiders verdienen specifieke aandacht, in het bijzonder de team- en afdelingsleiders. De fase als startende schoolleider vormt een cruciale periode tussen de opleiding tot schoolleider, kennismaking met en start in het beroep enerzijds en anderzijds de verdere groei in het beroep en de professionele tijdens de verdere loopbaan.

De helft van de startende schoolleiders heeft niet of nauwelijks een degelijk inwerk- of begeleidingsprogramma doorlopen bij de start als schoolleider. Daardoor voelen zij zich niet voldoende toegerust en voorbereid op het uitvoeren van de taken als schoolleider.<sup>209</sup>

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.27: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Verplichte begeleiding startende schoolleiders	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>Totaal</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>

Dit zijn personeelskosten voor het begeleiden van startende schoolleiders in het po en het vo. Dit loopt via de bekostiging.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

Dit voorstel draagt bij aan de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders in Nederland en daarmee op de leeropbrengsten van leerlingen, via de verwachte effecten op de kwaliteit van leraren.<sup>210</sup>

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Deze maatregel vergt een wetswijziging.

<sup>209</sup> Kohnstamm (2016).

<sup>210</sup> CPB (2016).

## 28. Inzetten op meer regionale samenwerking

### 1. Korte omschrijving

In deze maatregel wordt er ingezet op meer regionale samenwerking. Daarbij gaat het om onderwerpen als het lerarentekort, gelijke leerkansen voor ieder kind (bijv. regionaal aanbod van brede brugklassen) en leerlingendaling. Onderzocht moet worden hoe deze samenwerking het beste kan worden vormgegeven en wie doorzettingsmacht krijgt als de samenwerking onvoldoende tot stand komt.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Samenwerking tussen scholen schoolbesturen onderling, maar ook tussen scholen en andere partijen, komt niet in alle gevallen vanzelfsprekend tot stand. Terwijl samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs en gelijke leerkansen voor leerlingen. Ook kan samenwerking een belangrijke bijdrage bieden aan het oplossen van maatschappelijke opgaven.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.28: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Inzetten op meer regionale samenwerking	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Afhankelijk van hoe het onderzoek wordt vormgegeven zullen de kosten voor (het inzetten op) meer regionale samenwerking gering zijn.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Op dit moment is er sprake van een veelheid aan verschillende netwerken met steeds weer andere partners. Ook kunnen scholen en schoolbesturen zich gemakkelijk aan samenwerking onttrekken. Het is daarom goed om meer eenduidigheid in deze samenwerking te brengen.
- Een oplossing kan zijn om aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsconstructen zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs.
- Een alternatief kan zijn samenwerking te stimuleren met bijvoorbeeld subsidies zoals dat is gebeurd voor vmbo techniek. Dit houdt wel de veelheid aan verbanden in stand en voorziet ook niet in een vorm van doorzettingsmacht.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Nader onderzoek is noodzakelijk naar hoe deze maatregel het beste vorm kan krijgen. De wettelijke taken liggen nu allemaal op het niveau van het schoolbestuur (bevoegd gezag).

## 29. Kennisinstituut ook als implementatieondersteuning

### 1. Korte omschrijving

Naast de taken genoemd onder maatregel 12 *Inrichten van een Kennisinstituut*, krijgt het Kennisinstituut ook een taak als publiek gefinancierde en georganiseerde ondersteuning, *at arms length* van de overheid. Dit dient om scholen te ondersteunen bij het behalen van hun ambities. (Bijvoorbeeld Finland heeft een sterke beleidmakende dienst, die ook het curriculum maakt). Scholen kunnen optioneel kiezen om hier gebruik van te maken, maar worden hier zo nodig ook op gewezen door bijvoorbeeld de inspectie.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De implementatie van veranderingen of vernieuwingen verloopt niet altijd optimaal. Er is nu een grote markt aan ondersteuningsorganisaties die soms ook niet op evidentie gebaseerde veranderingen adviseren. Deze maatregel maakt het onderwijs meer *evidence-informed*.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.29: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Inrichten implementatieorganisatie	2,6	5	5	5	5
<b>Totaal</b>	<b>2,6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

De kosten voor implementatieondersteuning bestaan uit personele begeleiding van scholen.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er zijn negatieve ervaring met eerdere pogingen om scholen te ondersteunen, bijvoorbeeld via School aan Zet, waarbij het ministerie van OCW vooral kwam zenden. Er valt meer effect te verwachten van het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van schoolleiders en scholen, daarom is het belangrijk om het gebruikmaken hiervan in principe vrijwillig te maken.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Dit zal inbreuk maken op de huidige markt van onderwijsondersteuningsbedrijven.
- Als de inspectie scholen kan verplichten om hier gebruik van te maken, vraagt dit om een wettelijke verplichting.

### 30. Versterken van voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters

#### 1. Korte omschrijving

De voorschoolse educatie wordt op twee manieren versterkt: de startleeftijd wordt met een half jaar vervroegd naar twee jaar en er wordt structureel toezicht op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie ingericht. De proceskwaliteit ziet onder andere toe op de educatieve kwaliteit van het aanbod. Daarbij wordt het toezicht op de gemeentelijke taken ten aanzien van vve en onderwijsachterstandenbeleid integraler ingericht. Dit houdt in dat het functioneren van de keten in het voorschoolse educatie-domein als geheel (inclusief gemeenten en kinderopvangaanbieders) wordt getoetst.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Een deel van de kinderen start vanwege omgevingsfactoren met een achterstand in het basisonderwijs. Op tweejarige leeftijd zijn sommige achterstanden al aanwezig. Deze achterstanden blijken hardnekkig gedurende de hele schoolloopbaan van het kind. Met deze maatregel krijgen peuters met achterstanden een half jaar eerder een kwalitatief hoogwaardig voorschools aanbod om ze goed voor te bereiden op de basisschool door de ontstane achterstanden zo veel als mogelijk te bestrijden.

Op dit moment wordt er geen toezicht gehouden op de proceskwaliteit (waaronder educatieve kwaliteit) in de voorschoolse educatie. Het invoeren van toezicht op de proceskwaliteit verhoogt naar verwachting de kwaliteit van het aanbod van voorschoolse educatie en daarmee het effect op de ontwikkeling van de kinderen.

Daarnaast kan de coördinatie en samenwerking van alle betrokken partijen binnen gemeenten versterkt worden als het gaat om de kwaliteit van vve en het bredere onderwijsachterstandenbeleid. Door periodiek integraal toezicht te houden op alle gemeentelijke taken inzake onderwijsachterstandenbeleid en toezicht en handhaving kinderopvang, komen risico's beter in beeld en wordt kwaliteitsverbetering gestimuleerd.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.30: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Verlagen startleeftijd naar twee jaar	0	140	140	140	140
Toezicht op proceskwaliteit voorschoolse educatie	0	3	3	3	3
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>143</b>	<b>143</b>	<b>143</b>	<b>143</b>

Het vervroegen van de startleeftijd met een half jaar vervroegd (naar twee jaar) van voorschoolse educatie kost 140 mln. euro, gebaseerd op de huidige kosten voor voorschoolse educatie vanaf tweeënhalf jaar. Het bedrag voor toezicht op voorschoolse educatie (3 mln. euro) gaat uit van een bezoek eens in de vier jaar.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Uit het pre-COOL onderzoek blijkt dat doelgroepkinderen een deel van hun achterstand inlopen door deelname aan voorschoolse educatie.<sup>211</sup> De kwaliteit van voorschoolse educatie is een belangrijke voorwaarde voor het effect: hoe hoger de (vooral educatieve) kwaliteit van voorschoolse educatie, hoe groter het effect.<sup>212</sup> Daarnaast blijkt uit onderzoek dat achterstanden al op tweejarige leeftijd aanwezig zijn.

<sup>211</sup> Kohnstam (2016).

<sup>212</sup> Huizen, van T. & Plantenga J. (2018).

- Op dit moment wordt er geen toezicht gehouden op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie. Er wordt door de GGD vooral gekeken naar randvoorwaarden zoals groepsmaat, beroepskracht-kind-ratio (BKR) en het opleidingsniveau van de leerkrachten. Daarnaast is er risicogestuurd toezicht door de inspectie, maar de inspectie kan jaarlijks slechts een handjevol locaties bezoeken en bovendien is het bepalen van risico's lastig voor de GGD aangezien zij zelf niet naar de proceskwaliteit kijken. De inspectie heeft nu geen wettelijke basis om in te grijpen als dat nodig is, hoewel gemeenten (en de GGD) wel kunnen ingrijpen op grond van kwaliteitseisen kinderopvang en basiskwaliteit voorschoolse educatie. De inspectie constateert dit probleem naar aanleiding van een pilot over het verbeteren van het toezicht op vve. In deze pilot adviseert de inspectie om structureel toezicht te houden op de wettelijke taken rondom het onderwijsachterstandenbeleid bij alle gemeenten.<sup>213</sup>
- Het invoeren van toezicht op de proceskwaliteit verhoogt naar verwachting de kwaliteit van voorschoolse educatie.

#### 5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Vervroeging van de startleeftijd naar twee jaar is door te voeren door aanpassing van het Besluit Basisvoorwaarden Voorschoolse Educatie. Het vergt wel extra personeelsinzet in de kinderopvang. Uit recent onderzoek naar de implementatie van 960 uur voorschoolse educatie blijkt dat het tekort aan pedagogisch medewerkers en beroepskrachten voorschoolse educatie als een van de grootste obstakels wordt gezien. Moeite om aan de vraag naar gekwalificeerde leerkrachten te voldoen kan leiden tot kwaliteitsverlaging. Ook blijkt uit dit onderzoek dat implementatie van het aanbod van voorschoolse educatie veel vraagt van de sector. Gemeenten zullen hun beleid moeten aanpassen en kinderopvangorganisaties hun aanbod moeten vergroten. Dit vraagt coördinatie, ondersteuning en tijd.
- Het inrichten van toezicht op proceskwaliteit vergt nader onderzoek en de ontwikkeling van hierop gerichte toezichtskaders.
- Invoering van de mogelijkheid voor de inspectie om in te grijpen wanneer de kwaliteit onder de maat is vraagt om een wetwijziging.

213 Inspectie van het Onderwijs (2019a).

### 31. Een basisvoorziening voor alle peuters

#### 1. Korte omschrijving

Alle peuters vanaf twee jaar kunnen evenveel uren per week (bijvoorbeeld zestien uur/vier dagdelen) gratis naar een ontwikkelvoorziening (de kinderopvang) met de kwaliteitseisen van de voorschoolse educatie. Werkende ouders kunnen meer uren afnemen (en hiervoor KOT aanvragen). Deze extra uren zijn op het niveau van de huidige kinderopvang. De ontwikkelvoorziening is gericht op de sociale, motorische en cognitieve ontwikkeling van kinderen.

Ook kan overwogen worden om de basisvoorziening al in te richten vanaf nul jaar (zie bijlage 8 *Vroeg beginnen*).

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Niet alle peuters maken gebruik van kinderopvang (al dan niet voorschoolse educatie). Doelgroepkinderen en kinderen uit een lage SES gezin hebben hier juist wel baat bij voor hun ontwikkeling. Er zijn ook voor deze kinderen nu al mogelijkheden voor een peuteraanbod, maar de financiering is versnipperd georganiseerd. De winst van deze maatregel is dat kinderopvang en voorschoolse educatie meer als normaal worden gezien, en dat deze doelgroep daar mogelijk meer gebruik van gaat maken. Op dit moment gaat ongeveer 83% van de doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie.<sup>214</sup> Wanneer er een basisvoorziening wordt ingericht voor alle peuters, zal mogelijk een groter deel van deze kinderen er wel gebruik van maken, omdat het gebruik als normaler wordt gezien.

Verder is het mogelijk – afhankelijk van de vormgeving van de maatregel – dat kinderen uit verschillende lagen van de bevolking meer samen opgroeien, op het moment dat de toegang tot het uniforme aanbod voor alle peuters gelijk is geregeld. Echter het hangt ook samen met de keuzes die ouders maken. Verschillende ouders maken verschillende keuzen in het type aanbod dat zij willen. Zo zullen werkende ouders vaker langere dagen afnemen en niet-werkende ouders vaker kortere dagdelen. Daarnaast wordt eventuele woonsegregatie niet opgelost met deze maatregel.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.31: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Basisvoorziening alle peuters					1.365
<b>Totaal</b>					<b>1.365</b>

Deze maatregel betreft niet alleen budgetten van het ministerie van OCW, maar ook van het ministerie van SZW. Er zijn daarnaast transitiekosten, maar deze zijn nog niet becijferd. Deze maatregel betreft namelijk een behoorlijk andere vormgeving van het stelsel waarbij ook nog diverse uitvoeringsvraagstukken zijn. Wetgeving en implementatie zullen daarom enkele jaren vergen.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Een kwalitatief goed voorschools aanbod draagt bij aan de ontwikkeling van vooral kinderen met een achterstand. Er is geen duidelijke evidentie dat er positieve effecten zijn van het



aanbieden van kinderopvang aan alle kinderen.<sup>215</sup> Voor het bestrijden van achterstanden kan vermoedelijk het beste worden ingezet op een aanbod gericht op de specifieke doelgroep (zie maatregel 27).

- Een basisvoorziening als aanbod kan wel mogelijk bijdragen aan het vergroten van het bereik als deelname aan deze voorziening de norm wordt.
- De doelmatigheid van het stelsel voor peutersvoorzieningen neemt af. Midden- en hoge SES-ouders profiteren van een gedeeltelijk gratis aanbod van kinderopvang, zonder additioneel effect op de ontwikkeling van hun kinderen.
- Tegelijkertijd kan met een integraal aanbod ook worden ingezet op meer sociale samenhang, het ontwikkelen van alle talenten en arbeidsparticipatie van ouders.
- De vormgeving van een basisvoorziening kan op verschillende manieren en moet nog nader uitgewerkt worden, zie ook zie bijlage 8 *Vroeg beginnen*. De praktische kant voor ouders, de uitvoerbaarheid en extra kosten van de variant zijn sterk afhankelijk van de uitwerking. In dit voorbeeld is uitgegaan van verschillende kwaliteitseisen voor het basisaanbod en de overige kinderopvang, maar het is onzeker of en hoe de uitwerking (en bijbehorende kostenverschillen) past in het huidige systeem.
- In deze variant wordt ervan uitgegaan dat alle uren tot maximaal 640 op jaarbasis (veertig weken keer zestien uur per week bijvoorbeeld op vier ochtenden) voor ouders gratis zijn en apart worden gefinancierd vanuit de overheid. uren daarboven worden door kinderopvanginstellingen gefactureerd aan ouders. In de middagen kan er een systeem blijven bestaan zoals de KOT. Dat betekent dat werkende ouders te maken krijgen met twee systemen (omdat zij veelal meer dan een ochtend opvang nodig hebben op een dag). Daarnaast is deze invulling lastig voor kinderopvangorganisaties. Zij zouden dan in de ochtend met een ander kwaliteitsniveau werken dan in de middag, en hebben mogelijk in de ochtenden een groter aantal kinderen dan in de middagen. Ook werken niet alle kinderdagverblijven momenteel met kortere dagdelen.
- In de doorrekening van de variant wordt uitgegaan van een toename van het bereik van formele opvang onder peuters naar 95%. Daarnaast neemt het gemiddeld aantal uren afgenomen opvang (basisvoorziening plus eventuele extra uren) licht toe: voor kinderen van twee en drie jaar die opvang afnemen stijgt het totaal aantal opvanguren gemiddeld van circa zestien uur naar zeventien en een half uur per week omdat het aantrekkelijker wordt om meer uren af te nemen als een groter deel gratis is.
- Afhankelijk van de vormgeving van de basisvoorziening kan er ook een effect zijn op de arbeidsparticipatie. Dit kan zowel in positieve zin (kinderopvang wordt goedkoper en de norm om kinderopvang te gebruiken, verandert mogelijk) als in negatieve zin (systeem wordt mogelijk complexer voor werkende ouders, ouders worden meer gestuurd in de momenten voor het afnemen van kinderopvang). In het laatste geval zou het kunnen dat de minst werkende ouder nog minder uren gaat werken. Dit komt de economische zelfstandigheid van deze ouder niet ten goede.
- Een andere mogelijkheid is het kiezen van dezelfde kwaliteitseisen voor de gehele kinderopvang, waarbij er één financieringssysteem blijft bestaan en ouders keuzevrijheid hebben in het afnemen van het basisaanbod. Kwaliteitseisen van voorschoolse educatie voor alle uren kinderopvang is wel duurder dan hier berekend is.

215 Er zijn verschillende studies uit Europa die rapporteren over de effecten van het aanbieden van kinderopvang aan alle kinderen, dus niet alleen specifiek voor kinderen met een taalachterstand. Onderzoek uit Noorwegen (Havnes, T. & Mogstad, M. (2015)) en Spanje (Felfe, C. e.a. (2015)) toont aan dat er alleen effecten worden gevonden voor de achterstandsgroepen. Havnes, T. & Mogstad, M. (2015) laten zien aan dat er in Noorwegen alleen positieve effecten zijn voor kinderen uit gezinnen met lage inkomens. Het universele programma heeft op kinderen uit families met hoge inkomens juist een negatief effect. Felfe, C. e.a. (2015) vinden dat een uitbreiding van gesubsidieerde kinderopvang in Spanje heeft geleid tot een toename van PISA-leesscores en een afname van zittenblijven. Deze effecten zijn alleen significant voor de achterstandsgroep. De positieve effecten van grootschalige nationale hervormingen lijken alleen te gelden voor de achterstandsgroepen.

- Daarnaast is de startleeftijd van het basisaanbod een belangrijke keuze. Er kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor een eerdere startleeftijd van het gratis aanbod, zoals nul jaar. Dit sluit beter aan bij de arbeidsparticipatie en kan ook de ontwikkeling van kinderen met een risico op een achterstand tegemoetkomen. Ook kan gekozen worden voor een ander aantal uren zodat het beter aansluit bij de werkdagen van ouders.
- De gevolgen voor de vraag naar beroepskrachten moeten goed worden ingeschat in relatie tot de zeer krappe arbeidsmarkt en de nu al oplopende tekorten in de kinderopvang.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Een basisvoorziening van vier dagdelen met kwaliteitseisen van voorschoolse educatie is praktisch en uitvoeringstechnisch complex, omdat alle kinderopvangorganisaties die nu geen voorschoolse educatie aanbieden hun kwaliteit moeten verhogen (lastig in verband met personeelstekort) én een aanbod in dagdelen moeten gaan verzorgen (minder efficiënt in bedrijfsvoering). Bij een systematiek waarbij alle peuters alleen in de ochtenden een basisaanbod krijgen en in de middagen eventueel een aanvullend aanbod (voor de werkende ouders), wordt er veel capaciteit gevraagd in de ochtenden, die in de middagen niet nodig is.
- Alternatief is een aanbod van twee hele dagen en/of lagere kwaliteitseisen, maar dit levert naar verwachting minder effect op de ontwikkeling van (doelgroep)kinderen. Ook kan onderzocht worden in hoeverre er extra kwaliteit geboden kan worden in wijken met veel doelgroepkinderen (een wijkgerichte aanpak).
- Er kan tevens overwogen worden om de leerplicht vanaf twee jaar in te voeren, om op die manier deelname aan deze voorziening te verplichten. Een dergelijke verplichting is een relatief zware maatregel. Scholen zijn momenteel niet uitgerust om een aanbod te bieden aan deze leeftijdsgroep. Voor de kinderopvang zal dit grote effecten hebben. Het zal waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor het aanbod van nul- en tweejarigen in de kinderopvang.

## 32. Alle kinderen dezelfde eindtoets basisonderwijs

### 1. Korte omschrijving

Alle scholen worden verplicht om dezelfde eindtoets basisonderwijs af te nemen. Hierbij moet bepaald worden welke toets dit zal zijn, een van de bestaande eindtoetsen (bijv. de Centrale Eindtoets) of dat de overheid een nieuwe toets hiervoor ontwikkelt die mogelijk op een andere wijze test (bijvoorbeeld meer focus op de potentie van kinderen dan hun huidige kennis of meer nadruk te leggen op socialisatie en persoonsvorming).

Eventueel kan er aanvullend over worden gedacht om het schooladvies altijd naar boven bij te stellen indien de uitslag van de eindtoets daar aanleiding toe geeft.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Leerlingen moeten op elke toets gelijke kans maken op een gelijk toetsadvies. Wanneer er maar één range van toetsscores wordt gebruikt (bijv. 500 – 550) is het gemakkelijker om nadere landelijke analyses te doen op de prestaties van leerlingen op verschillende scholen, hoewel dit nu op de referentieniveaus gebaseerd is, wat in alle eindtoetsen op een gelijke manier is genormeerd. Inzichtelijker maken van landelijke verschillen kan een kwaliteitsprikkel zijn voor scholen.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.32: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Eén verplichte eindtoets: van vijf aanbieders naar één aanbieder	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
<b>Totaal</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>

De besparing bestaat uit het vervallen van subsidies aan aanbieders van de toetsen.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- De nu in de toetsen opgenomen gemeenschappelijke ankervragen zorgen voor goede vergelijkbaarheid. Nu de normeringen goed kunnen worden vergeleken, blijkt dat de normeringen in redelijke mate gelijk zijn, maar niet volledig gelijk.
- Door alle leerlingen dezelfde toets te laten maken is er minder versturende invloed van verschillen in afnamecondities. Dat zou wel betekenen dat de ene verplichte toets ook op één medium moet worden afgenomen: op alle scholen óf op papier óf digitaal. Daarnaast blijven er verschillen in de afnamecondities die per school worden gerealiseerd, bijvoorbeeld of de leerlingen op een rustige locatie zitten of het belang dat de leerkracht hecht aan de eindtoets. Ook behoud je het risico dat sommige leerlingen beter presteren op adaptieve toetsen dan op papier, of andersom. Dit kun je niet monitoren met één afnamevorm. De invloed van verschillen in afnamecondities op de prestaties van de leerlingen wordt dus nooit volledig weggenomen.
- Eenvoudiger beoordeling van eindopbrengsten van scholen door de inspectie en stelselinformatie over ontwikkeling vaardigheden leerlingen in Nederland. De inspectie geeft over schooljaar 2018-2019 weer een stelselbeeld van de prestaties op Taal en Rekenen geven met de data behaalde referentieniveaus uit de eindtoetsen en heeft daarbij aangegeven vertrouwen te hebben in de stappen die worden gezet.
- De betrouwbaarheid van toetsadviezen wordt iets vergroot.
- De maatregel levert een kostenbesparing op voor de overheid. Het volgen van het voorstel om alleen eindtoetsen door marktpartijen aan te bieden en de kwaliteitsbewaking te beleggen bij het CvTE (zie *Wetsvoorstel Doorstroomtoetsen po*), levert echter ook een kostenbesparing ten opzichte van het huidige voorstel.

- Nadeel is dat de keuzevrijheid voor scholen verdwijnt. Scholen vinden het van groot belang te kunnen kiezen voor een eindtoets die past bij hun inrichting. Dit is in lijn met de inrichtingsvrijheid van onderwijs.
- Een ander nadeel is dat er door het wegvallen van concurrentie minder prikkels zijn voor innovatie of doorontwikkeling van de eindtoets en de toetsen van het leerlingvolgsysteem. Het invoeren van keuzevrijheid in 2014 heeft gezorgd voor een kwaliteitsimpuls bij alle eindtoetsen, ook de van overheidswege aangeboden toets.
- Het voorstel om enkel de Centrale Eindtoets (ontwikkeld door Cito) aan te bieden gaat in tegen de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem po. In haar advies waarschuwde de Afdeling advisering van de Raad van State dat wanneer geen eindtoets van andere aanbieders worden toegestaan het risico bestaat dat Cito een monopoliepositie bij de eindtoetsen en de toetsen uit het leerlingvolgsysteem zal verkrijgen.
- Bij het ontwikkelen van een nieuwe toets (bijv. meer focus op de potentie van kinderen dan hun huidige kennis of meer nadruk te leggen op socialisatie en persoonsvorming) moet er rekening mee worden gehouden dat het enkele jaren kost om deze te ontwikkelen en vervolgens nog enkele jaren voordat deze echt betrouwbaar iets kan zeggen over een bij een leerling passend toetsadvies.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Er zijn momenteel vijf aanbieders van eindtoetsen. Als deze aanbieders geen toetsen meer mogen aanbieden, zullen zij op enigerlei wijze moeten worden gecompenseerd.
- De vrijheid om een eindtoets te kunnen kiezen die past bij de inrichting van een school, vinden leerkrachten en scholen zeer belangrijk. De PO-Raad heeft ingeschat dat als er één eindtoets vanuit de overheid verplicht wordt, een groot deel van de scholen simpelweg weigert deze af te nemen.

### 33. Een beter aanbod dakpanbrugklassen

#### 1. Korte omschrijving

Het aanbod van dakpan brugklassen op alle niveaus wordt gestimuleerd met (financiële) prikkels. In de bekostiging worden prikkels opgenomen om dit aanbod te stimuleren. Scholen met een dergelijk aanbod krijgen dan een hogere bekostiging. Dit kan budgettair neutraal worden vormgegeven met herverdeeleffecten of door het verhogen van de lumpsum. In een minimale optie kan gekeken worden naar wat nu al bestaat, zodat vooral de brede brugklassen die nu dun gezaaid zijn, zoals vmbo-t/havo-brugklassen gestimuleerd worden.

Eventueel kan overwogen worden om dit aanbod te verplichten of hier regionale afspraken over te maken.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Eén van de correctiemechanismen voor de Nederlandse vroege selectie zijn brede (brug)klassen waarin verschillende onderwijsniveaus bij elkaar zitten. Hierdoor wordt de keuze voor een onderwijsniveau uitgesteld. Het aantal brede brugklassen is de laatste jaren echter sterk afgenomen. Dat geldt vooral voor de combinatie vmbo-t/havo.

#### 3. Budgettair beslag

Tabel 9.33: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Financiële stimulans	80	80	80	80	80
Uitvoeringslasten	4	1	1	1	1
<b>Totaal</b>	<b>84</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

De stimulans bestaat uit een hogere bekostiging voor scholen die een dakpanklas aanbieden.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- We weten nog weinig over de effectiviteit van financiële prikkels voor scholen om brede brugklassen te stimuleren. We weten ook niet welke vormgeving en omvang nodig is om daadwerkelijk het aanbod te vergroten. Er is risico op een hoge *deadweight loss* als alleen de scholen die nu al brede brugklassen aanbieden profiteren van de financiële prikkels.
- De evidentie over de effecten van brede brugklassen op de vervolgloopbanen is als volgt:
  - Brede havo-vwo brugklassen blijken voor de onderste helft van de vwo-advies leerlingen negatief uit te pakken (zie CPB, 2011). Voor havoadvies leerlingen zijn de effecten niet te schatten.
  - Brede mavo-havo of mavo-havo-vwo brugklassen blijken voor mavoadvies leerlingen positief uit te pakken, terwijl ze geen schade berokkenen aan havoadvies leerlingen.
- Op basis van deze (incomplete) evidentie zou vooral het stimuleren van vmbo-havo brugklassen positief uit kunnen pakken, en niet zozeer het stimuleren van havo-vwo brugklassen.
- Doordat het moment van selectie wordt uitgesteld kunnen leerlingen wier niveau zich later dan de overgang van het po naar het vo openbaart makkelijker op hun niveau instromen. Daarnaast zijn er binnen een dakpan brugklas meer mogelijkheden voor kinderen om zich op te trekken aan andere leerlingen met een hoger niveau.
- Uit onderzoek is gebleken dat latere selectie het beste werkt voor leerlingen die zich op kunnen trekken aan leerlingen met een hoger niveau. Er is echter wel een risico voor leerlingen die zwakker presteren op het hoogste niveau, omdat zij juist lager kunnen gaan

presteren. Een zwakke vwo-leerling in een havo/vwo-brugklas loopt het risico lager uit te komen, de goede vwo-leerling presteert sowieso goed. Vanuit het perspectief van kansen voor laagpresteerders en het vergroten van de gelijke leerkansen is het goed later te selecteren.

- Mogelijk nadeel van opties binnen het systeem creëren (in plaats van een totaal uitstel van selectie voor iedereen), is dat het stelsel vroeg blijft selecteren, maar voor sommige leerlingen niet. Dat kan als onbedoeld effect hebben dat er opnieuw een tweedeling ontstaat tussen kinderen die naar 'brede' soorten scholen gaan en kinderen die naar 'smalle' soorten scholen gaan.
- Bij alle vormen van 'breed' onderwijsaanbod in één klas geldt dat de kwaliteit van het onderwijs en de effectiviteit van de maatregel afhangt van de kwaliteit van de leraar en zijn of haar vaardigheden om te differentiëren.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Hiermee ontstaat minder keuze voor ouders en minder concurrentie. Doen scholen dit niet, dan wordt de concurrentie in het stelsel (waar we te maken hebben met leerlingending) versterkt. Daarbij is het risico dat scholen op termijn omvallen of het aanbod niet kwalitatief goed kunnen organiseren, groot.
- De handhaafbaarheid – toezicht en verantwoording - vraagt veel. Het is op dit moment niet goed zichtbaar of een dakpan brugklas in de registratie in de praktijk ook een dakpan brugklas is. Hier moet een oplossing voor gevonden worden. Dat zijn extra taken, met hogere administratieve lasten voor scholen tot gevolg. Bovendien wordt het hebben van een brede brugklas een bekostigingsparameter. Dit vergt aanpassingen in de bekostigingssystemen van DUO.
- Een brede brugperiode doet een groter beroep op de differentiatievaardigheden van leraren.

### 34. Toets op veertienjarige leeftijd

#### 1. Korte omschrijving

Alle leerlingen maken ook op veertienjarige leeftijd eenzelfde toets om opnieuw te toetsen waar de leerling staat. Op basis daarvan kan opnieuw overwogen worden of de leerling op het juiste schoolniveau geplaatst is, of mogelijk tussentijds al kan opstromen (deze maatregel ziet niet toe op afstroom). Ook worden mogelijke kennislacunes helderder en kan de school deze gerichter aanpakken.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De maatregel is een correctiemechanisme op de vroege selectie. De keuze kan op veertienjarige leeftijd nogmaals worden heroverwogen. Dit is vooral relevant voor leerlingen in een tweejarige dakpanbrugklas.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.34: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Toets op veertienjarige leeftijd	0	3,0	5	5	5
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>3,0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

De kosten bestaan uit het afleggen van de toets.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- School en leraar krijgen een onafhankelijk beeld van de vaardigheden van de leerling. Dat zal toenemen wanneer de toets ook echt een rol speelt bij beslissingen over de onderwijsloopbaan. Wanneer de toets *low stakes* is, is deze minder informatief.
- Invoering van een dergelijke verplichting kan samengaan met het verplicht stellen van deelname aan PISA.
- Ook kunnen de resultaten gebruikt worden voor transparantie en benchmarking tussen scholen en afdelingen.
- Mogelijk nadeel is dat er een toename is in toetsdruk en een mogelijke toename in training voor de toets.
- We zien dat scholen die kiezen voor een alternatieve eindtoets gemiddeld significant lager scorende scholen zijn. Met ankervragen wordt sinds kort getracht de toetsadviezen en beoordeling van de eindopbrengsten van scholen niet systematisch beïnvloed te laten worden door de keuze voor een bepaalde eindtoets. Het is nog niet duidelijk of dit goed gelukt is. Verschillen in lengte en modus van afname kan het ook met ankervragen lastig maken om de vergelijkbaarheid te garanderen.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Verplichting van de toets vraagt een wetswijziging.
- Een eerdere poging om een diagnostische tussentijdse toets in te voeren in het vo is niet geslaagd.

### 35. Financieel stimuleren brede schoollocaties

#### 1. Korte omschrijving

Brede schoollocaties worden financieel gestimuleerd via een prikkel in de bekostiging. Als leerlingen alle/meerdere onderwijssoorten op één schoollocatie kunnen volgen, zorgt het ervoor dat leerlingen elkaar tegenkomen. Dit zorgt er tevens voor dat leerlingen die later tot ontwikkeling komen of verkeerd zijn geplaatst, later in de schoolloopbaan makkelijker alsnog kunnen opstromen of stapelen.

Dit kan budgettair neutraal worden vormgegeven met herverdeeeffecten of door het verhogen van de lumpsum.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Scholen en schoolbesturen kiezen er steeds meer voor om onderwijs op verschillende niveaus op verschillende locaties aan te bieden. Daardoor komen leerlingen elkaar minder tegen op school. Dit zorgt voor afnemende maatschappelijke samenhang.

#### 3. Budgettair beslag

Tabel 9.35: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Financieel stimuleren brede schoollocaties	11	11	11	11	11
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

De stimulans bestaat uit een hogere bekostiging voor scholen die een brede schoollocatie aanbieden.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- In de bekostigingssystematiek zat een toeslag voor brede scholengemeenschappen. Deze brede scholengemeenschappen werden echter vaak per onderwijsniveau op verschillende locaties gehuisvest. Daardoor had de toeslag niet het gewenste effect. Bij de vormgeving van de prikkel moet rekening mee worden gehouden met dergelijk gedrag.
- Met een financiële stimulans voor de brede scholengemeenschap op een unilocatie vervangen we deze ongerichte prikkel door een gerichte maatregel, die veel doelmatiger is.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Hiermee ontstaat mogelijk minder keuze voor ouders en minder concurrentie.



### 36. Hoogbegaafde leerlingen meer uitdagen

#### 1. Korte omschrijving

Om hoogbegaafde leerlingen meer uit te dagen blijven samenwerkingsverbanden passend onderwijs verplicht een specifiek aanbod te hebben en wordt de bestaande subsidieregeling (van 15 mln. euro) doorgetrokken, structureel gemaakt en verdubbeld. Samenwerkingsverbanden moeten zich hier blijvend apart over verantwoorden om te voorkomen dat het uit het zicht verdwijnt.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Schoolbesturen geven aan dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om tegemoet te komen aan de behoefte van alle leerlingen in het kader van passend onderwijs. Door de bestaande subsidieregeling voort te zetten en verdubbelen, worden de besturen beter in staat gesteld om in deze behoefte te voorzien.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.36: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel/optie	2022	2023	2024	2025	Struc
Subsidie hoogbegaafde leerlingen verhogen	15	15	15	15	15
<b>Totaal</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Met deze maatregel wordt de bestaande subsidieregeling (15 mln. per jaar) verdubbeld.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Een strikt onderscheid tussen 'begaafd' en 'hoogbegaafd' is niet goed te maken. Het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling stelt dat 10% van leerlingen '(hoog)begaafd' is. We gaan ervanuit dat 2% van de totale groep hoogbegaafd is.
- Voor hoogbegaafde leerlingen is momenteel (ongeormerkt) geld beschikbaar via het budget van de samenwerkingsverbanden (Voor po 19 mln. euro en voor vo 13 mln. euro). Daarnaast is er op dit moment een aparte subsidieregeling voor onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen voor 15 mln. euro. Deze regeling loopt tot en met 2022 en wordt nog geëvalueerd op effectiviteit en doelmatigheid; de uitkomsten kunnen in de nieuwe subsidieregeling worden meegenomen.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Het verlengen en verdubbelen van de subsidie is zonder meer mogelijk.

### 37. Achterstandsmiddelen po en vo verhogen

#### 1. Korte omschrijving

Met deze maatregel wordt budget voor achterstandsbestrijding in het po en het vo verhoogd. Deze maatregel ziet dus niet toe op een herverdeling van de bestaande bekostiging (zoals maatregel 48 *Lumpsum via populatiebekostiging*), maar op een verhoging van de bestaande achterstandsmiddelen zodat het bereik groter wordt.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

In het po is het budget voor achterstandsmiddelen de afgelopen tien jaar met zo'n 150 mln. euro gedaald, omdat de oude indicator, die werd gebruikt voor de verdeling van de middelen, veronderstelde dat het aantal leerlingen met een onderwijsachterstand daalde. In het vo is het budget voor onderwijsachterstanden beperkt en daar is in 2009 en 2012 op bezuinigd. Met het verhogen van deze middelen kunnen onderwijsachterstanden worden aangepakt.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.37: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. Achterstandsmiddelen po verhogen tot oorspronkelijk budget	140	140	140	140	140
B. Achterstandsmiddelen vo verhogen tot oorspronkelijk budget	13	13	13	13	13
<b>Totaal (A + B)</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>153</b>
C. Achterstandsmiddelen vo: zelfde groep leerlingen ondersteunen als in po	240	240	240	240	240
<b>Totaal (A + C)</b>	<b>380</b>	<b>380</b>	<b>380</b>	<b>380</b>	<b>380</b>

Dit betreft verhoging van het budget voor onderwijsachterstanden. Voor het po wordt dit teruggebracht naar het historisch niveau. Voor het vo zijn er twee varianten: in de ene variant wordt het budget teruggebracht achterstandsmiddelen ook naar het historisch niveau teruggebracht (12,5 mln. euro), deze variant kost in totaal 153 mln. euro. In de tweede variant wordt dezelfde groep leerlingen (15%) als in het po ondersteund (240 mln. euro), deze variant kost in totaal 380 mln. euro.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

Uit de analyses van het IBO Onderwijsachterstanden van 2017 blijkt dat:

- Het voortzetten van de ondersteuning van leerlingen met het risico op een onderwijsachterstand gedurende de hele leerloopbaan effectief is, omdat de achtergrondkenmerken gedurende de hele leerloopbaan (opnieuw) achterstanden kunnen veroorzaken.
- De voorschool nu de meeste middelen ontvangt en het vo de minste. Scholen in het vo kunnen met de huidige beschikbare middelen weinig effectieve interventies doen.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Het verhogen van de budgetten voor achterstandsmiddelen is goed uitvoerbaar. De huidige regelingen bestaan al en kunnen worden verhoogd zonder uitvoeringsconsequenties. In het po is de indicator onlangs vernieuwd en verbeterd. In het vo is dat proces nu gaande.
- Wanneer het achterstandenbudget wordt verhoogd is aandacht voor een effectieve inzet (maatregel 40 *Achterstandsmiddelen gericht inzetten*) van nog groter belang.

### 38. Leraren (po en vo) die lesgeven op een achterstandsschool beter belonen

#### 1. Korte omschrijving

Leraren in het po en vo die lesgeven op een achterstandsschool worden beter beloond. Dit kan bijvoorbeeld door het zwaarder waarderen van de functie en daarmee het beter belonen. Waarmee het aantrekkelijker wordt om op dit soort scholen te werken. Dit gaat wel in combinatie met goede begeleiding en coaching.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Het lerarentekort treft scholen met veel achterstandsl leerlingen het hardst. Een hogere beloning kan helpen leraren voor deze scholen te trekken en te behouden. Maar ook los van het lerarentekort is het van belang om de functie van de leraar op achterstandsscholen beter te waarderen en te belonen omdat het werk vaak zwaarder is.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.38: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Achterstandstoelage leraren po 10%	93	93	93	93	93
Achterstandstoelage leraren vo 10%	36	36	36	36	36
<b>Totaal</b>	<b>129</b>	<b>129</b>	<b>129</b>	<b>129</b>	<b>129</b>

Dit betreft een toelage (via de bekostiging) voor leraren die lesgeven op een achterstandsschool.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er is enige evidentie uit de VS dat een hoger salaris en gerichte behoudbonussen (in achterstandsscholen ten tijde van lerarentekorten) kunnen bijdragen aan meer behoud van leraren.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel is technisch goed uitvoerbaar, maar het functiegebouw en loongebouw zijn onderdeel van de cao en dus aan sociale partners. Het Rijk zit niet aan tafel.
- In het speciaal onderwijs wordt het personeel al in en hogere schaal beloond via de cao vanwege de zwaardere taken.
- Hierbij zal gekeken moeten worden hoe er wordt omgegaan met de beloning van de leraar als deze overstapt naar een andere school niet zijnde een achterstandsschool.

### 39. Sommige leerlingen meer onderwijs dan anderen (aanvullende programma's)

#### 1. Korte omschrijving

Scholen in bepaalde wijken met veel kinderen met een risico op een onderwijsachterstand bieden een aanvullend aanbod aan alle leerlingen op die school. Dat gaat zowel om (1) extra onderwijstijd waarin ze extra aandacht kunnen besteden aan taal- en rekenlessen (bijvoorbeeld extra onderwijstijd op de woensdagmiddag) en (2) na schooltijd een gratis aantrekkelijk programma waar kinderen zowel kunnen ontspannen als zich breed kunnen ontwikkelen. Denk aan een activiteitenaanbod van sport, muziek, drama, cultuur, maar ook in het vo huiswerkbegeleiding. Scholen worden hier aanvullend voor bekostigd.

#### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Nu ontvangen leerlingen met een risico op een achterstand wel voorschoolse educatie en in het po ontvangen veel scholen extra middelen voor begeleiding van deze leerlingen. Vooral in het vo worden zij niet altijd extra gestimuleerd wanneer zij eenmaal op school zitten.

#### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.39: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Sommige kinderen meer onderwijs dan anderen (po): vier uur extra onderwijstijd	209	209	209	209	209
Sommige kinderen meer onderwijs dan anderen (po): zes uur naschools aanbod	346	346	346	346	346
Sommige kinderen meer onderwijs dan anderen (po): inverdieneffecten KOT	-35	-35	-35	-35	-35
<b>Subtotaal</b>	<b>520</b>	<b>520</b>	<b>520</b>	<b>520</b>	<b>520</b>
Sommige kinderen meer onderwijs dan anderen (vo): vier uur extra onderwijstijd	227	227	227	227	227
Sommige kinderen meer onderwijs dan anderen (vo): zes uur naschools aanbod	310	310	310	310	310
<b>Subtotaal</b>	<b>537</b>	<b>537</b>	<b>537</b>	<b>537</b>	<b>537</b>
<b>Totaal</b>	<b>1.057</b>	<b>1.057</b>	<b>1.057</b>	<b>1.057</b>	<b>1.057</b>

De kosten bestaan uit personele lasten voor het aanbieden van onderwijs. De maatregelen voor het po en het vo bestaan steeds uit vier uur extra onderwijstijd en zes uur naschools aanbod. Bij het extra aanbod in het po zijn er, naast de uitgaven, ook inverdieneffecten omdat er minder KOT benodigd is.

#### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Het aanbieden van een extra aanbod op de hele school voorkomt dat leerlingen moeten worden geïndiceerd om te mogen deelnemen. Mogelijk wordt – afhankelijk van het aanbod - de school daardoor ook aantrekkelijker voor kinderen van hoogopgeleide ouders. Deze maatregel bevordert zo de maatschappelijke samenhang.

#### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Onderwijstijdverlenging is nu al mogelijk en gebeurt al in bepaalde steden (bijvoorbeeld Rotterdam-Zuid). Er is geen wetswijziging nodig.
- Een naschools aanbod door scholen heeft consequenties voor de buitenschoolse opvang in die wijken. De vraag naar buitenschoolse opvang zal afnemen (tenzij de school het aanbod inkoop bij de buitenschoolse opvang).
- Bij deze maatregel is de vraag belangrijk in hoeverre alle gemeenten gesegregeerde wijken hebben. Als gemeenten die niet hebben, kan dit uitvoering van de maatregel bemoeilijken.

#### 40. Achterstandsmiddelen gericht inzetten

##### 1. Korte omschrijving

Scholen en schoolbesturen worden verplicht zich ieder jaar te verantwoorden over de besteding van achterstandsmiddelen.

##### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De aanvullende middelen voor onderwijsachterstanden zijn nu onderdeel van de lumpsum van scholen. Daardoor is er geen verantwoording over hoe de middelen worden besteed. Ook de effecten van deze middelen blijven beperkt. Met de maatregel wordt duidelijk in hoeverre schoolbesturen de aanvullende middelen gericht inzetten ter bestrijding van achterstanden.

##### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.40: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Achterstandsmiddelen gericht inzetten	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Dit betreft alleen verantwoording over bestaande middelen.

##### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- In de jaarrekening over 2019 wordt scholen gevraagd om zich op een aantal onderdelen specifiek te verantwoorden, waaronder onderwijsachterstanden. Daaruit kan blijken wat het effect van deze maatregel kan zijn.
- Uit het IBO Onderwijsachterstandenbeleid (2017) blijkt dat de kans op effectieve interventies het grootst is wanneer schoolleiders, bestuurders en docenten goed zijn onderlegd in wat onderwijsachterstanden inhouden en wat oorzaken en effectieve interventies zijn. Ook blijkt dat het inzicht in de effectiviteit beperkt is. Hoe gericht deze middelen worden ingezet voor kinderen met een onderwijsachterstand, hoe groter het effect van deze middelen, is de verwachting.
- Tevens geeft het IBO Onderwijsachterstandenbeleid aan dat er meer kennis nodig is over welke interventies onder welke condities werken in Nederland en bestaande en nieuwe kennis moet beter verspreid worden. Dit helpt de besteding van middelen doelmatiger te maken. Op dit moment loopt er, vanuit NRO, een meerjarig R&D programma Onderwijsachterstanden gericht op schoolbesturen po met twee pijlers (1 onderzoek en 2 kennisdeling). 1. onderzoek bestaat uit vier 'werkplaatsen' (samenwerking van universiteiten, lerarenopleidingen en basisscholen) en een vergelijkend onderzoek naar werkzame elementen. 2. kennisdeling bestaat uit het inrichten van een digitaal kennisplein over effectieven interventies, inrichten van regionale netwerken en het maken van *guidance reports* conform de EEF. Ook het Kennisinstituut (maatregel 12) kan hier een belangrijke rol in spelen door het ontwikkelen van handreikingen.

##### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Omdat de achterstandsmiddelen onderdeel zijn van de lumpsum, wordt met deze maatregel de lumpsumsystematiek enigszins ondergraven door over een specifiek deel ervan wel verantwoording te eisen.

#### 41. Andere professionals in de school voor passend onderwijs

##### 1. Korte omschrijving

Om te zorgen dat leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte beter mee kunnen komen in het onderwijs is het nodig dat er andere professionals in de school zijn, bijvoorbeeld onderwijsassistenten of *remedial teachers*. Scholen ontvangen hiervoor extra middelen, om 0,5 fte per 200 leerlingen aan andere professionals te kunnen aanstellen.

##### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Leraren geven aan dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om tegemoet te komen aan de behoefte van alle leerlingen in het kader van passend onderwijs.

##### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.41: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Andere professional in de school voor passend onderwijs	280	280	280	280	280
<b>Totaal</b>	<b>280</b>	<b>280</b>	<b>280</b>	<b>280</b>	<b>280</b>

Dit betreft een hogere bekostiging (lumpsum) voor scholen, om personeelslasten voor andere professionals te kunnen betalen. Hiermee ontvangen scholen middelen om 0,5 fte per 200 leerlingen aan te kunnen stellen.

##### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Op een behoorlijk deel van de scholen zijn de werkdrukmiddelen ingezet om extra onderwijsassistenten aan te nemen. Scholen ervaren dit als een effectieve maatregel om leraren meer aan hun kerntaken te laten toekomen.

##### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Het inzetten van andere professionals voor specifieke taken is al mogelijk. Het is de vraag of dit ook daadwerkelijk is wat er gebeurt als hiervoor een bedrag wordt toegevoegd aan de lumpsum.
- Eventueel kan dit budget worden uitgekeerd via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.
- Er is gerekend met de gemiddelde personeelslast van onderwijsondersteunend personeel. Als er meer gespecialiseerd personeel gewenst is er een hogere gemiddelde personeelslast en daarom een hoger budget nodig.

## 42. Fonds voor regionale collectieve onderwijszorgarrangementen

### 1. Korte omschrijving

Er wordt een fonds ingericht voor onderwijszorgarrangementen ingericht voor kinderen die tussen de stelsels van onderwijs en zorg in vallen (en die niet op korte termijn volledig onderwijs kunnen gaan volgen).

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Er is een groep leerlingen die nu of langdurig thuiszit of een vrijstelling heeft van de leerplicht. Zij hebben een grote (permanente) zorgvraag, maar zijn tegelijkertijd wel leerbaar. Nu vallen zij tussen de verschillende stelsels in. Met deze maatregel vermindert het aantal thuiszitters en het aantal vrijstellingen van de leerplicht en wordt het potentieel van deze groep benut.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.42: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saloverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Onderwijszorgarrangementen voor kinderen die tussen de stelsels in vallen	146	146	146	146	146
<b>Totaal</b>	<b>146</b>	<b>146</b>	<b>146</b>	<b>146</b>	<b>146</b>

Dit zijn kosten voor een fonds voor onderwijszorgarrangementen (zorg en onderwijs). Verondersteld is dat 50% van de bijna 11.000 thuiszitters onderwijs kan volgen, in klassen van zeven leerlingen.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er is een groep leerlingen die nu of langdurig thuiszit of een vrijstelling heeft van de leerplicht. Deze leerlingen hebben een grote (permanente) zorgvraag, maar zijn tegelijkertijd wel leerbaar. Zij zouden- veelal in een zorgsetting - wel ook een stuk onderwijs kunnen ontvangen. Nu vallen zij tussen de verschillende stelsels in. Soms worden vanuit zorggelden leermiddelen voor deze kinderen betaald. Het is niet precies duidelijk om hoeveel kinderen het gaat, maar 5.000 is een reële schatting op basis van een deel van de thuiszitters en een deel van de vrijstellingen van de leerplicht.
- Deze oplossing lijkt kansrijk omdat hij door het onderwijs- en zorgveld zelf wordt geopperd. In praktijk wordt dit in pilots geprobeerd maar men loopt tegen grenzen van regelgeving op. Er is dus niets bekend over de effectiviteit van deze oplossing. Inrichting van een dergelijk fonds zou daarom gepaard moeten gaan met evaluatieonderzoek.
- Doel van het een fonds voor regionale collectieve onderwijszorgarrangementen is dat samenwerkingsverbanden met gemeenten een hieruit gefinancierd onderwijszorgarrangement voor deze kinderen kunnen maken, waarbij het belang van het kind centraal komt te staan. Omdat zorg en onderwijs voor deze groep niet met een schaarstje te knippen is zijn er minder strenge voorwaarden nodig aan de kant van bekostiging, maar ook aan de kant van onderwijstijd. Hoe deze gezamenlijke bekostiging er op lokaal/regionaal niveau uit kan zien is nog punt van uitwerking.
- De leerlingen waar het hier om gaat zitten nu voor het grootste deel niet in het onderwijs en worden dus ook niet bekostigd vanuit het onderwijs. Zij kunnen naar verwachting langere tijd tot permanent deeltijdonderwijs volgen (lees ook: onderwijstijd), mogelijk op een andere locatie dan de reguliere school (zorglocaties) en in zeer kleine klassen. Dit levert extra kosten op voor het onderwijs vanwege de bypasses die georganiseerd moeten worden door scholen om het onderwijs in te richten, als voor het tegemoetkomen aan de ondersteuningsbehoefte van deze kinderen, vanwege bijvoorbeeld de kleinere klassen.

- Wat betreft de zorg: deze kinderen ontvangen nu vaak zorg thuis of op een zorglocatie. Deze zorg blijft voor een deel van deze groep ook nodig als zij onderwijs gaan volgen. Het is waarschijnlijk dat dan zowel zorg thuis als tijdens het onderwijs nodig is.

*5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Samenwerkingsverbanden en gemeenten maken hier nu vaak in pilots al afspraken over de maatregel is dus uitvoerbaar. Wel moet worden gezien welke consequenties deze maatregel heeft voor de onderwijswetgeving.
- De afbakening van de doelgroep is een aandachtspunt. Momenteel wordt er onderzoek gedaan om hier meer handvatten voor te krijgen.



**43. Collectieve financiering van zorg in onderwijstijd op (v)so-scholen.****1. Korte omschrijving**

Er komt een aanvullende collectieve financiering van zorg in onderwijstijd. Dit betekent een bundeling van de benodigde zorgbudgetten, waarbij duidelijk is afgebakend welke zorg en ondersteuning uit het collectieve budget betaald moet worden. Goede zorg en ondersteuning aan leerlingen staat voorop (in plaats van 'wie betaalt wat?') en deze zorg kan efficiënter georganiseerd worden op de scholen.

**2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?**

In het (v)so zit een groep kinderen met een (zeer complexe) zorgvraag, ook tijdens onderwijstijd. Veel partijen zijn betrokken en er is voortdurend discussie over uit welk potje ondersteuning en zorg gefinancierd moet worden (binnen de zorgbudgetten, maar ook tussen zorg en onderwijs), omdat de verantwoordelijkheidsverdeling in de diverse wet- en regelgeving niet altijd helder is. In de praktijk is het onderscheid tussen zorg en onderwijs volgens velen ook nooit helemaal te maken. Daarom kiezen scholen er nu voor (vooral uit praktische overwegingen) om onderwijsgeld in te zetten voor zorg. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van het onderwijs voor de kinderen. Voor het onderwijs is er hierdoor te weinig budget. Aanvullen vanuit zorgbudgetten is niet mogelijk omdat de (jeugd)zorgbekostiging onder druk staat.

**3. Budgettaire beslag**

Tabel 9.43: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Financiering zorg in onderwijstijd ((v)so)	212	212	212	212	212
<b>Totaal</b>	<b>212</b>	<b>212</b>	<b>212</b>	<b>212</b>	<b>212</b>

Dit betreft een aanvullende collectieve financiering van zorg in onderwijstijd. Er wordt van alle leerlingen met een zorgindicatie groepen gemaakt (de groepsgrootte volgt uit het bekostigingsmodel WEC). Per groep wordt één fte zorgassistent beschikbaar gesteld.

**4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?**

- Voor de collectieve financiering van zorg in onderwijstijd zijn extra middelen nodig, omdat de benodigde zorg niet volledig binnen de zorg bekostigd kan worden. Om kwalitatief verantwoorde zorg op de scholen te kunnen bieden wordt uitgegaan van de inzet van gemiddeld één gekwalificeerde zorgassistent per klas in het (v)so. De inzet van gekwalificeerd zorgpersoneel zorgt tevens voor een kwaliteitsimpuls aan het onderwijs en de ontwikkeling van leerlingen, omdat het onderwijsbudget ten goede komt aan het onderwijs.
- Uit het onderzoek van Berenschot<sup>216</sup> blijkt dat scholen en stakeholders bij een collectieve financiering verwachten dat er meer flexibiliteit in het ondersteuningsaanbod is, minder administratie en betere mogelijkheden voor combinaties van zorg en onderwijs. Budgetten worden ingezet waar ze voor bedoeld zijn (geen weglek en afschuifgedrag) en door de bundeling van budgetten kan de zorg op school efficiënter worden vormgegeven (minder zorgverleners in de klas), gaat er minder tijd verloren aan het organiseren van de zorg. Deze bevindingen sluiten aan bij uitkomsten van eerdere verkennende gesprekken van het ministerie van OCW en het ministerie van VWS met verschillende stakeholders, waarbij ook bleek dat er veel draagvlak is voor een meer collectieve financiering van zorg.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Een dergelijke collectieve financiering is nog niet eerder in de praktijk gebracht. Er zijn wel enkele regionale initiatieven die proberen om de budgetten meer gebundeld in te zetten. Met enkele van deze initiatieven worden momenteel pilots voorbereid om onder andere toekomstige uitvoeringsproblemen te tackelen.
- Gemeenten zouden de collectieve financiering kunnen beheren, aangezien de meeste leerlingen in het (v)so jeugdhulp krijgen (78%). Bovendien sluit dit aan bij bestaande regionale initiatieven waarbij gemeenten en scholen proberen tot een collectieve financiering van zorg in onderwijstijd te komen.
- De doelgroep en het type zorg moeten afgebakend worden (wat mag wel en niet uit de collectieve pot worden gefinancierd?).

#### 44. Bekostiging nieuwkomersonderwijs po en vo verstevigen

##### 1. Korte omschrijving

Het voorstel bestaat uit drie maatregelen:

- 1) Voor po en vo: drie jaar aanvullende bekostiging na de komst in Nederland (nu is dit twee jaar voor vo en voor po/asielkinderen, en een jaar voor po/overige nieuwkomers.
- 2) Voor po: geen onderscheid maken tussen asielkinderen en overige nieuwkomers en geen onderscheid tussen eerste en tweede jaar.
- 3) Verder wordt het structurele tekort op het budget voor de nieuwkomersregeling op de OCW- begroting gedekt. In de begroting is nu nog rekening gehouden met een afname van de immigratie, in de praktijk doet deze zich niet voor.

Hiermee kunnen alle nieuwkomerskinderen gedurende drie jaar extra taalondersteuning krijgen, zodat dat zij kunnen uitstromen op hun eigen niveau.<sup>217</sup> Deze ondersteuning kan in een gespecialiseerde voorziening worden geboden, zoals een taalklas, en vervolgens in het reguliere onderwijs. In de meeste gevallen krijgt een nieuwkomer eerst in een gespecialiseerde voorziening intensief taalles; afhankelijk van de behoefte van het kind, duurt dit 6 maanden tot twee jaar. Vervolgens stroomt het kind door naar een reguliere school waar het ook extra ondersteuning nodig heeft en waar voldoende deskundigheid en gespecialiseerd les- en toetsmateriaal nodig is.

##### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

De hoogte en de duur van de aanvullende bekostiging is nu onvoldoende om nieuwkomerskinderen op het taalniveau te brengen waarmee zij hun onderwijsloopbaan op hun eigen niveau kunnen doorlopen. Hierdoor blijft het potentieel van de nieuwkomerskinderen onbenut en wordt hun integratie in de samenleving onvoldoende bevorderd. Met deze maatregelen worden scholen met nieuwkomerskinderen beter toegerust om ook deze kinderen goed onderwijs te geven.

##### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.44: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Onderscheid 1 <sup>e</sup> -jaars asielkinderen/ overige nieuwkomers po wegnemen	22	22	22	22	22
Bekostiging 2 <sup>e</sup> -jaars nieuwkomers gelijk aan 1 <sup>e</sup> -jaars nieuwkomers	32	32	32	32	32
Bekostiging 3 <sup>e</sup> -jaars nieuwkomers gelijk aan 2 <sup>e</sup> -jaars nieuwkomers	32	32	32	32	32
Reeds beschikbaar budget	-8	-8	-8	-8	-8
<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>

Hiermee wordt de bekostiging voor overige vreemdelingen hetzelfde als die voor asielzoekers. Op deze manier kunnen nieuwkomers meer taalondersteuning krijgen.

##### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- In het kader van gelijke kansen zijn kinderen die gedurende hun schoolloopbaan naar Nederland komen een specifieke groep die aandacht behoeft. Deze kinderen komen het onderwijs binnen zonder dat ze Nederlands spreken.
- Binnen het po stromen er gemiddeld 7.000 nieuwkomers per jaar in; binnen het vo is dit ongeveer 6.000 nieuwkomers. De instroom bestaat op dit moment voor ongeveer de helft

<sup>217</sup> Dit geldt alleen voor leerlingen op reguliere po en vo scholen. De maatregelen hebben geen betrekking op leerlingen op internationale scholen.

uit kinderen van asielzoekers en voor de andere helft uit kinderen van overige nieuwkomers zoals arbeidsmigranten.

- De hoogte en de duur van de aanvullende bekostiging die voor deze kinderen beschikbaar is, is onvoldoende om hen op het taalniveau te brengen waarmee zij hun onderwijsloopbaan op hun eigen niveau kunnen doorlopen. Dit blijkt uit de relatief lage doorstroomniveau's naar vervolgonderwijs. De inspectie laat zien dat nieuwkomers in vergelijking met andere leerlingen bijna drie keer zo vaak uitstromen naar de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en bijna acht keer vaker naar het praktijkonderwijs, en relatief minder vaak naar met name havo en vwo.<sup>218</sup>
- Volgens internationale reviewstudies hebben nieuwkomers baat bij extra (taal)ondersteuning gedurende een periode van vier tot zeven jaar.<sup>219</sup> Daarnaast wordt in het po onderscheid gemaakt tussen asielkinderen en kinderen van andere nieuwkomers (vooral arbeidsmigranten), terwijl hun ondersteuningsbehoefte hetzelfde is. In het vo is dit onderscheid niet opgenomen in de regeling.
- Uit het rapport van de Onderwijsraad komt het volgende naar voren: Uit internationale studies blijkt dat anderstalige leerlingen na vestiging in een ander land vier tot zeven jaar extra taalondersteuning nodig hebben om hun capaciteiten ten volle te benutten.<sup>220</sup> In Zweden bijvoorbeeld worden leerlingen tot vier jaar na aankomst als 'nieuwkomer' aangemerkt in het beleid.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- De maatregelen zijn goed uitvoerbaar. De nieuwkomersregelingen kunnen eenvoudig aangepast worden. Er is geen wetswijziging nodig, wel wijziging van de regelgeving.
- De ondersteuning aan nieuwkomers in het tweede en derde jaar zal in de meeste gevallen worden geboden in het reguliere onderwijs. De aanvullende bekostiging zal dit mogelijk maken, maar zal wel geregeld moeten worden. Het vergt namelijk extra inzet van leraren en professionalisering van leraren in vooral Nederlands als Tweede Taal (NT2), extra inzet van gespecialiseerde les- en toetsmaterialen en extra ondersteuning (ambulante begeleiding) vanuit nieuwkomersvoorzieningen aan de reguliere vervolgscholen.

218 Inspectie van het Onderwijs (2019b).

219 Hajer, M. (2016). Hill, J.D. & Björk, C.L. (2008).

220 Onderwijsraad (2017a).

## 45. Geen uitzondering op de vrijwillige ouderbijdrage

### 1. Korte omschrijving

De toegang tot een school mag niet afhankelijk zijn van het betalen van een ouderbijdrage. Toch vragen veel scholen een extra bijdrage voor extra activiteiten, schoolreisjes, of onderdelen van het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld omdat ze zich profileren als Technasium, cultuurprofielschool, of tweetalig onderwijs (tto) aanbieden. Deelname aan deze activiteiten is dan weliswaar niet verplicht (er is altijd een kosteloos alternatief), maar niet betalen betekent vaak ook niet meedoen.

De Tweede Kamer heeft ingestemd met een initiatiefwet die stelt dat leerlingen niet mogen worden uitgesloten van activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden georganiseerd wanneer hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Profielscholen (tto, Technasium etc.) worden echter uitgezonderd van de wet, mits zij lid zijn van een vereniging van profielscholen en via deze vereniging een regeling hebben voor ouders die de ouderbijdrage niet betalen. Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld aan de regelingen van deze scholen. Het wetsvoorstel wordt binnenkort door de Eerste Kamer behandeld.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen en leerlingen zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden, wordt de uitzonderingspositie van de profielscholen afgeschaft. Daarmee geldt voor alle activiteiten, excursies, reizen en extra onderdelen van het onderwijsprogramma dat iedereen kosteloos mee moet kunnen doen. Immers de regelingen voor ouders die niet kunnen betalen vormen nog steeds een (impliciete) drempel. Daarnaast moeten scholen in alle communicatie over de ouderbijdrage aangeven dat deze vrijwillig is.

De inspectie besteedt in haar toezicht aandacht aan signalen over het niet juist omgaan met de vrijwilligheid van de ouderbijdrage. Ook bij onderzoeken op scholen komt dit onderwerp aan de orde. Daaruit kunnen sancties voortkomen. Ook wordt in de WPO en WVO expliciet geregeld dat in alle communicatie over de vrijwillige ouderbijdrage de vrijwilligheid benadrukt moet worden.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Wanneer leerlingen worden uitgesloten van activiteiten, excursies, reizen of delen van het onderwijsprogramma ontstaat er een tweedeling binnen de school. Hierdoor missen leerlingen niet alleen de verrijking van deze activiteiten, ze ervaren ook nog een sociale uitsluiting doordat ze buiten de boot vallen.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.45: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Vrijwillige ouderbijdrage in po en vo afschaffen	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Er zijn geen budgettaire consequenties.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Deze maatregel zal een positieve bijdrage leveren aan gelijke leeransen, omdat iedere leerling van het volledige onderwijsaanbod van een school gebruik kan maken. Er is geen

onderscheid meer tussen het wel of niet kunnen betalen van extra's. Ieder kind kan dan het aanbod kiezen dat het beste bij hem of haar past.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Om deze maatregel effectief te laten zijn, zal de inspectie haar toezicht op dit punt moeten aanscherpen.

## 46. Publiek gefinancierde ontwikkelvoorzieningen 0 tot 12 jaar (IKC)

### 1. Korte omschrijving

Deze maatregel bestaat uit twee delen:

- 1) Kinderen van nul tot vier jaar krijgen toegang tot gratis kinderopvang.
- 2) De basisschool biedt een gevarieerd en kosteloos aanbod aan voor alle kinderen van vier tot twaalf jaar van 8 tot 18 uur. Naast onderwijs biedt de school ook vrijetijdsbesteding, ontspanning, sport of cultuur. School en opvang zijn geïntegreerd in een publieke voorziening en hebben een integraal pedagogisch beleidsplan dat zich optimaal focust op ontwikkeling en ontspanning. Deelname aan het buitenschoolse programma is vrijwillig. In het buitenschoolse programma kan tevens worden voorzien in extra onderwijsaanbod voor kinderen die dat nodig hebben.

Afhankelijk van de nadere vormgeving wordt het deel van nul tot vier jaar en vier tot twaalf jaar in meer of mindere mate geïntegreerd.

Als – minder vergaand - alternatief (B) voor dit publiek gefinancierde aanbod voor nul- tot twaalfjarigen kan er ook worden gekozen voor het aanbieden van drie middagen (10,5 uur) uur publiek gefinancierde bso aan alle kinderen van vier tot twaalf jaar gedurende schoolweken. Bso blijft dan in de huidige vorm bestaan maar krijgt een kwaliteitsimpuls doordat door middel van een divers activiteitenaanbod wordt ingespeeld op de brede ontwikkeling van de kinderen. Voor de overige (extra) uren en tijdens schoolvakanties blijft bso voor werkenden beschikbaar door middel van de KOT. Deze minder vergaande maatregel kan eventueel gecombineerd worden met een basisvoorziening voor peuters (maatregel 31).

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Op dit moment is kinderopvang nog niet toegankelijk voor alle kinderen van nul tot twaalf jaar. Met deze maatregel wordt de kinderopvang wel toegankelijk voor de hele leeftijdsgroep (zie ook maatregel 15231 voor een deel van deze leeftijdsgroep). Specifiek ook van de bso, wordt relatief weinig gebruik gemaakt. Hier blijven daarom kansen liggen (zeker waar het gaat om doelgroepkinderen en kinderen met een lage SES). De bso tijd kan gebruikt worden als mogelijkheid voor extra ontwikkeling van kinderen. Juist voor deze groep kinderen zou een goed aanbod ook na schooltijd meer kansen bieden. Daarnaast kunnen deze maatregelen bijdragen aan de arbeidsparticipatie van ouders. Afhankelijk van de vormgeving van de maatregel kan een samenhang op inhoud en kwaliteit gerealiseerd worden van nul tot twaalf jaar.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.46: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
A. Publiek gefinancierd aanbod nul tot twaalf					5.408
B. Publiek gefinancierd aanbod alle kinderen 4-12, drie middagen bso					1.200

Maatregel A gaat uit van gratis kinderopvang voor kinderen van nul tot vier jaar en gratis bso voor kinderen van vier tot twaalf jaar (2600 uur op jaarbasis). Daarbij is in de doorrekening uitgegaan van een kwaliteit/uurprijs tussen VVE en dagopvang voor de kinderen van 0 tot 4 jaar en van de huidige BSO-kwaliteit/uurprijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Onder de totale groep kinderen tot 4 jaar gaat de doorrekening uit van een stijging van het bereik naar 83%. Het gemiddeld aantal uren opvang voor kinderen tot 4 jaar die

opvang afnemen, neemt toe naar 21 uur per week. Onder de totale groep kinderen van 4 tot 12 jaar is uitgegaan van een stijging van het bereik naar 50%. Het gemiddeld aantal uren buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 12 jaar die opvang afnemen, neemt toe naar ruim 10 uur per week. In de dekking van de maatregel zijn KOT en vve-middelen meegenomen. Er is alleen een raming gemaakt van de structurele investering. Ingroepaden en transitiekosten zijn niet meegenomen. Invoering van deze maatregel zal tien tot twintig jaar duren.

Het minder vergaande alternatief, het publiek gefinancierd aanbod van drie middagen bso voor alle kinderen van vier tot twaalf, gaat uit van een raming van het feitelijk gebruik voor drie middagen (10,5 uur per schoolweek, 420 uur op jaarbasis). De doorrekening gaat ook bij deze maatregel uit van een stijging van het bereik naar ca. 50%. Het aantal uren bso komt in de doorrekening uit op gemiddeld ruim 8 uur per week (op basis van 52 weken per jaar). Er is alleen een raming gemaakt van de structurele investering. Niet in alle gevallen zal 10,5 uur genoeg zijn voor drie middagen (bijvoorbeeld niet op de woensdagmiddagen of bij een continu rooster). Bij een groter aantal uren publiek gefinancierd aanbod liggen de kosten ook hoger.

#### 4. *Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?*

- Voor de effecten van kinderen tot vier jaar, zie ook maatregel 31 *Een basisvoorziening voor alle peuters*. In maatregel 31 is wel uitgegaan van een kleinere doelgroep en hoger kwaliteitsniveau.
- Een dergelijk aanbod is vanuit het perspectief van gelijke leeransen weinig doelmatig omdat het ook gratis wordt aangeboden aan kinderen van vier tot twaalf voor wie nu op een andere manier de vrijetijdsbesteding wordt georganiseerd. Het bereikt wel de volledige doelgroep.
- Een breed en gevarieerd aanbod dat makkelijk toegankelijk is en kwalitatief hoogwaardig, kan voordelen hebben voor kinderen met onderwijsachterstanden.<sup>221</sup> Afhankelijk van de precieze vormgeving komt er meer samenhang in voorzieningen, waarbij er sterk ingezet wordt op educatie en ontwikkeling voor alle kinderen van nul tot twaalf jaar met doorlopende ontwikkelingslijnen en dagarrangementen. De extra ontwikkeltijd voor kinderen van nul tot twaalf jaar wordt gratis maar niet verplicht.
- Bij een kindcentrum waar onderwijs en kinderopvang geïntegreerd zijn, is er sprake van één *frontoffice*. Hierdoor kunnen zaken als wachtlijsten, rekeningen en aanspreekpunten gestroomlijnd worden. Dit vergemakkelijkt de informatieverstrekking van en naar ouders toe en zorgt vermoedelijk voor minder geregeld en stress voor ouders. De combinatie van arbeid en zorg wordt vereenvoudigd door een aaneensluitend arrangement van onderwijs, opvang en ontspanning te realiseren, waardoor geen gesleep met kinderen ontstaat.<sup>222</sup> Ook hoeven ouders met zowel kinderen onder en boven de vier jaar niet naar twee locaties om de kinderen te brengen/halen. Ten slotte heeft deze maatregel waarschijnlijk een effect op de sociale normen betreffende de arbeid-/zorgverdeling binnen een huishouden.
- Het ontbreekt momenteel aan Nederlands onderzoek naar het effect van volledige integratie van onderwijs en kinderopvang op de arbeidsparticipatie van ouders. Internationaal zijn er wel onderzoeken die aantonen dat brede dagvoorzieningen positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van ouders.<sup>223</sup> Ten slotte vergemakkelijkt dit het combineren van banen in het onderwijs met buitenschoolse opvang, wat het vergroten van het aantal gewerkte uren van werkgevers in deze sectoren mogelijk maakt.

#### 5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

221 Durlak, J.A. e.a. (2010). Lauer, P.A. e.a. (2006). Heath, R.D. (2018).

222 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/27/advies-taskforce-samenwerking-onderwijs-en-kinderopvang>.

223 Berthelon, M. e.a. (2015). Shure, N. (2019).



- Deze maatregel vereist ingrijpende wijziging van wetgeving en herstructurering van het onderwijsaanbod. Dit kan niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd. Een dergelijke herinrichting van het stelsel vereist langjarig politiek inzet om stappen te zetten richting een einddoel.
- Daarnaast zou het een grote verandering betekenen voor de kinderopvangsector. Afhankelijk van de vormgeving van deze maatregel verdwijnt de huidige markt deels. Dit geldt vooral voor de bso, maar ook de markt voor nul- tot vierjarigen verandert ingrijpend. Dat betekent een grote transitie.
- In verband met de consequenties voor huisvesting zal het naar verwachting tien tot twintig jaar kosten om dit voor alle scholen in te voeren.
- Er is geen rekening gehouden met transitiekosten voor bijvoorbeeld huisvesting. Deze maatregel biedt wel een kans om ook het achterstallige onderhoud aan onderwijsgebouwen in één keer weg te werken.
- De uitvoerbaarheid van de optie om drie middagen bso gratis voor alle kinderen beschikbaar te maken is relatief iets eenvoudiger, omdat dit meer in het huidige stelsel past. Wel dient de financiering nader uitgewerkt te worden.
- Er kan tevens overwogen worden om de leerplicht vanaf twee jaar in te voeren, om op die manier deelname aan deze voorziening te verplichten. Een dergelijke verplichting is een relatief zware maatregel. Scholen zijn momenteel niet uitgerust om een aanbod te bieden aan deze leeftijdsgroep. Voor de kinderopvang zal dit grote effecten hebben. Het zal waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor het aanbod van nul- tot tweejarigen in de kinderopvang.

## 47. Een publiek aanbod ontwikkelvoorzieningen van 12 tot 14 jaar

### 1. Korte omschrijving

Het publiek gefinancierde aanbod van ontwikkelingsvoorzieningen uit maatregel 46 voor kinderen vanaf nul jaar wordt uitgebreid met de onderbouw van het vo. Daarmee wordt het po en de onderbouw van het vo (tot veertien jaar/tweede klas) geïntegreerd aangeboden. Daarmee wordt de definitieve keuze voor een onderwijsniveau voor alle kinderen uitgesteld.

Dit betekent niet dat alle kinderen hetzelfde onderwijs krijgen. Het betekent dat het Nederlandse onderwijsstelsel afstapt van 'tracking' (het indelen van leerlingen in zeven vaste onderwijsniveaus op twaalfjarige leeftijd) en toegaat naar 'streaming' (per onderdeel van het programma andere toedelingen van kinderen aan het niveau dat het beste bij hun ontwikkeling aansluit). Na deze gezamenlijke onderbouw stromen leerlingen door naar de bovenbouw van vmbo, havo of vwo. Eventueel kan er ook gekozen worden voor een duidelijker scheiding na deze onderbouw in een vmbo, vhbo en vwo. Al deze stromen zouden dan kunnen resulteren in een startkwalificatie (zie ook het recent uitgebrachte discussiestuk van diverse onderwijsorganisaties).<sup>224</sup>

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Met deze maatregel wordt vroege selectie in het systeem verminderd en het stelsel eenduidiger ingericht. Hiermee wordt de definitieve keuze voor een onderwijsniveau voor alle kinderen uitgesteld, zodat meer kinderen onderwijs op het voor hen passende niveau kunnen volgen. Daarnaast komt er een eenduidiger aanbod van ontwikkelvoorzieningen voor alle kinderen. Een aanbod van buitenschoolse activiteiten voor alle kinderen kan er tevens voor zorgen dat alle kinderen gelijke leeransen krijgen.

### 3. Budgettaire beslag

Deze maatregel vergt veel transitiekosten omdat hij zal leiden tot een herschikking van het onderwijsaanbod. Dat leidt tot een verschuiving in de huisvesting. Afhankelijk van de uitwerking kan deze maatregel budgettair neutraal worden ingevoerd dan wel leidt hij tot meerkosten wanneer meer leerlingen hierdoor onderwijs een hoger niveau volgen en dus langer op school zitten.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- De OESO benoemt de vroege selectie in Nederland als een van de oorzaken waarom de kansengelijkheid (*equity*) niet optimaal is. Deze maatregel maakt een einde aan de vroege selectie en brengt het stelsel meer in lijn met andere Europese stelsels.
- Het is van belang om de inrichting van het onderwijsaanbod goed te doordenken, omdat er anders mogelijk averechtse effecten zijn voor leerlingen die meer willen en kunnen. Met een goede invulling van 'streaming' is dat te voorkomen.
- In de onderbouw van het vo is het feitelijk al mogelijk om op deze manier onderwijs te realiseren. Het gaat dan om een langere brugperiode van twee of drie jaar, waardoor de fase van twaalf tot en met veertien jaar al een algemeen vormende opleiding is waarin leerlingen in gemengde groepen leskrijgen. Leerlingen kunnen in de bovenbouw kiezen voor een profiel, en scholen kunnen op dat moment een vmbo-, havo- en vwo-route inrichten. Er zijn echter maar zeer weinig scholen die deze keuze ook daadwerkelijk maken.
- Overgangen zijn voor veel leerlingen niet problematisch. De stressfactor daarvan valt mee voor de meeste kinderen, blijkt uit onderzoek. Daarbij kan het goed zijn om als kind in een andere omgeving te starten met nieuwe kansen en andere perspectieven.

224 <https://toekomstvanonderwijs.nl/>.

- Deze maatregel sluit aan op de door diverse onderwijsorganisaties uitgebrachte discussienotitie *Toekomst van ons onderwijs*. Het voorstel in deze notitie gaat nog verder en neemt ook de inrichting van de bovenbouw van het vo en de aansluiting op het vervolgonderwijs mee.

5. *Wat weten we over de uitvoerbaarheid?*

- Deze maatregel vereist ingrijpende wijziging van wetgeving en herstructurering van het onderwijsaanbod. Dit kan niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd. Een dergelijke herinrichting van het stelsel vereist langjarig politiek inzet om stappen te zetten richting een einddoel. Het zal naar verwachting tien tot twintig jaar kosten om dit te gaan wijzigen.
- Ook het curriculum en de diplomering zullen wijzigen. Dit heeft ook consequenties voor de doorstroom naar het vervolgonderwijs, omdat alle diploma's zouden wijzigen. Als die niet meer transparant zijn qua inhoud en waarde, zullen vervolgopleidingen toelatingstoetsen invoeren.
- Als dit model betekent dat het onderwijs op één locatie wordt georganiseerd, heeft dit verstrekende (dure) consequenties voor de huisvesting van dit onderwijs.

## 48. Lumpsum via populatiebekostiging

### 1. Korte omschrijving

De lumpsumbekostiging in het funderend onderwijs wordt herzien zodat hij volledig uitgaat van populatiebekostiging. Het budget wordt evenredig en zonder drempel verdeeld naar het aantal leerlingen met een extra onderwijsbehoefte (achterstanden, onderwijsondersteuning, hoogbegaafdheid) dat op een school zit. Daarmee wordt het voor scholen en schoolbesturen aantrekkelijker een aanbod te ontwikkelen om leerlingen met een extra onderwijsbehoefte aan te trekken.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Op dit moment is het niet per se aantrekkelijk voor scholen en schoolbesturen om een aanbod voor deze groep leerlingen te ontwikkelen. Deze maatregel maakt dit aantrekkelijker. Daarmee draagt zij bij aan meer gemengde scholen en daardoor aan maatschappelijke samenhang. Bovendien worden deze leerlingen beter bediend.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.48: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Meer inzetten lumpsum op achterstandsscholen	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Met deze maatregel is geen aanvullende financiering gemoeid. Hij zal wel leiden tot herverdeeleffecten (afhankelijk van de uitwerking).

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Deze maatregel is alleen mogelijk wanneer er een betrouwbare indicator is voor extra onderwijsbehoefte op individueel niveau. Dat is op dit moment nog niet het geval. De huidige CBS-indicator voor onderwijsachterstanden is alleen betrouwbaar op het niveau van de school.
- In de huidige lumpsum is een bedrag voor het bestrijden van onderwijsachterstandsmiddelen opgenomen. Dat wordt verdeeld op basis van het aantal (veronderstelde) achterstandsl leerlingen. Dat is in het po nu 3% (345 mln. euro op 10,7 mld. euro in 2020), in het vo ongeveer 0,6% (49 mln. euro op 8,7 mld. euro).
- De maatregel moet gecombineerd worden met aandacht voor wat de meest effectieve inzet van het geld is. Het Kennisinstituut (maatregel 12) kan hier een bijdrage aan leveren.
- Meer geld naar achterstandsl leerlingen/achterstandsscholen betekent ook minder geld voor overige leerlingen/scholen (tenzij het gaat om aanvullende middelen, zie ook maatregel 37). Dat kan leiden tot kwaliteitsdaling.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- Deze maatregel zal leiden tot substantiële herverdeeleffecten, waarvan de grootte afhangt van het deel van de lumpsum dat wordt verdeeld op deze manier.
- Daarnaast wordt het budget evenredig en zonder drempel verdeeld naar het aantal leerlingen met een extra onderwijsbehoefte. De huidige drempels om in aanmerking te komen voor onderwijsachterstandsbudget vervallen daarmee.

## 49. Algemene lumpsumkorting

### 1. Korte omschrijving

Om de bezuinigingsvariant sluitend te maken is een algemene korting op de lumpsum van scholen noodzakelijk. Deze zal naar verwachting vooral worden opgevangen door een vergroting van de klassen. In het po zal dit leiden tot het vergrootten van de klassen van nu gemiddeld 21 leerlingen naar gemiddeld 27 á 28 leerlingen. In het vo zijn de effecten op de groepsgrootte minder eenduidig te bepalen. Dit verschilt per onderwijsniveau en per vak.

Scholen kunnen daarnaast invulling geven aan deze bezuiniging door de inhuur van zzp-ers te beperken of het ziekteverzuim terug te dringen.

### 2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?

Deze maatregel is noodzakelijk om de bezuinigingsvariant sluitend te maken.

### 3. Budgettaire beslag

Tabel 9.49: Raming van budgettaire consequenties (in mln. euro, + is saldooverslechterend)

Omschrijving maatregel	2022	2023	2024	2025	Struc
Korting lumpsum po	-2.006	-2.050	-1.814	-1.551	-766
Korting lumpsum vo	-2.006	-2.050	-1.814	-1.551	-766
<b>Totaal</b>	<b>-4.012</b>	<b>-4.100</b>	<b>-3.628</b>	<b>-3.101</b>	<b>-1.533</b>

De korting op de lumpsum van het po en het vo is ten behoeve van de besparingsvariant in deze BMH en fungeert als sluitpost: na de specifieke maatregelen, is deze korting nodig om de besparingsvariant sluitend (op 20% van de grondslag) te krijgen. Deze korting wordt 50/50 verdeeld over po en vo.

### 4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?

- Er is gekozen voor het vergroten van de klassen in plaats van het verhogen van de startleeftijd van het basisonderwijs naar vijf jaar, omdat de nadelige effecten daarvan voor kinderen met lage SES nog groter zouden zijn.
- Tevens zou het verhogen van de startleeftijd in het po extra investeringen in VVE en KOT vergen en de bezuiniging grotendeels teniet doen. Ook zou het nadelige gevolgen hebben voor de arbeidsparticipatie.
- Omdat de effecten van klassengrootte volgens onderzoek groter zijn in de basisschool leeftijd dan in de middelbare school leeftijd is ervoor gekozen om de noodzakelijke korting gelijk te verdelen over po en vo in plaats van een verdeling naar rato van de grootte van de lumpsum.
- Het vergrootten van de gemiddelde klassengrootte leidt tot daling van het benodigde aantal leraren, daarmee kan de maatregel een bijdrage leveren aan de vermindering van het lerarentekort.
- Tegelijkertijd zal dit leiden tot hoger werkdruk voor leraren. Dit kan het lerarentekort juist verergeren.
- De maatregel zal naar verwachting negatieve effecten hebben voor kwaliteit en kansen voor iedereen. Leraren moeten hun aandacht over meer kinderen verdelen en kunnen minder dan nu rekening houden met verschillen tussen kinderen.

### 5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?

- De maatregel zal leiden tot gedwongen ontslagen. Dat vergt een overgangsbudget.

- Vergroting van de klassen betekent mogelijk dat een groot aantal onderwijsgebouwen onvoldoende geschikte klaslokalen heeft. Dit vergt mogelijk investeringen in onderwijshuisvesting uit het gemeentefondsbudget.

**50. Onderwijs in Caribisch Nederland. Van Basis naar Beter.****1. Korte omschrijving**

Ook in CN zijn interventies noodzakelijk gericht op het verstevigen van het fundament, zodat dit robuuster wordt. Er wordt geïnvesteerd in CN, zodat ook daar voor ieder kind kwalitatief goed onderwijs met gelijke leerkansen beschikbaar is.

**2. Welke knelpunten lossen we hiermee op?**

Concreet zijn er verschillende knelpunten die om een bij de context van CN passende aanpak vragen: het stelsel van onderwijszorg, het ontbreken van passende toetsen en methoden, geen goede aansluiting opvang-onderwijs, weinig mogelijkheden tot het opleiden en professionaliseren van het onderwijspersoneel, kwetsbare bestuurskracht en de hierbij aansluitende bekostigingsvraagstukken.

**3. Budgettaire beslag**

De precieze kosten van het verstevigen van het fundament in CN hangen af van de uitkomsten van een nader onderzoek. Een QuickScan laat zien dat de verwachte investering tussen de zeven en twintig mln. euro structureel kan bedragen.

**4. Wat weten we over de effectiviteit en doelmatigheid?**

- Er is een nadere analyse nodig om te komen tot een integrale en uitgewerkte aanpak voor de onder 2 geschetste knelpunten. Nadere aandacht voor de effectiviteit en doelmatigheid zullen onderdeel moeten zijn van de uitwerking.
- De context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wijkt af van EN, zowel in materiële als immateriële zin. CN kampt met grote sociaaleconomische problematiek en wordt getypeerd door de kleine schaal. Die – voor Nederland – unieke context werkt door in alle aspecten van de samenleving.
- Een gerichte interventie zorgt daarbij al voor grote vooruitgang. De kwaliteitsimpuls via de twee onderwijsagenda's CN, heeft dat bewezen. Sinds 2019 heeft elke CN-onderwijsinstelling basiskwaliteit volgens het onderzoekskader CN van de inspectie. Dat is gezien de uitgangssituatie en de context een prestatie van formaat. Tegelijkertijd is die basiskwaliteit nog kwetsbaar. Het verlies van een goede docent of kundige bestuurder kan de resultaten snel teniet doen.
- De interventies van de afgelopen elf jaar hebben een kwaliteitsslag teweeg gebracht, maar diverse knelpunten staan het duurzaam bieden van goed onderwijs met kansen voor iedereen nog in de weg.

**5. Wat weten we over de uitvoerbaarheid?**

- De scholen, hun besturen en andere onderwijsstakeholders in CN geven aan behoefte te hebben aan de volgende stap in de kwaliteitsverbetering. De onderwijsstakeholders zien de problemen van en de kansen voor het onderwijs. Ze willen 'van basis naar beter', maar kunnen dat niet alleen en vragen om hulp.
- Klassiek Nederlandse oplossingen werken daarin niet altijd en maatwerk is dus nodig, ook in het onderwijs. De kleine schaal en afwijkende context van de eilanden vraagt om een eigen aanpak.
- Idealiter maakt een aanpak van de onderwijsproblematiek onderdeel uit van een integrale aanpak gericht op onderwijs, sociale problematiek, zorg en veiligheid.