

De basis meester

De basis meester

Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden

Monique Turkenburg

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, september 2011

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2011
SCP-publicatie 2011-25
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuur: Mantext, Moerkapelle
Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, England
Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht
Omslagillustratie: © Len Munnik

ISBN 978 90 377 0574 4
NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 7 |
| Samenvatting en conclusies | 9 |
| 1 Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden | 19 |
| 1.1 Terug naar de basis en de kern van het onderwijs | 19 |
| 1.2 Probleemstelling | 21 |
| 1.3 Onderzoeksopzet en aanpak | 22 |
| 1.4 De deelnemers aan de verschillende rondes | 25 |
| 1.5 Dit rapport | 27 |
| Noten | 28 |
| 2 Wat is onderwijskwaliteit? | 29 |
| 2.1 Onderwijskwaliteit en de meetbaarheid daarvan | 29 |
| 2.2 Onderwijskwaliteit gedefinieerd | 31 |
| 2.3 Kwaliteit gemeten | 34 |
| 2.4 Behoeftte aan een goed meetinstrument voor onderwijskwaliteit | 36 |
| 2.5 Actorgebonden kwaliteitscriteria | 39 |
| 2.6 Conclusies over onderwijskwaliteitsbepaling | 43 |
| 3 Het accent op de basisvaardigheden: taal en rekenen | 46 |
| 3.1 De urgentie van het probleem | 46 |
| 3.2 Het belang van basisvaardigheden | 48 |
| 3.3 Voor- en nadelen van meer focus op de basisvaardigheden | 55 |
| 3.4 Focus op basisvaardigheden in de praktijk | 60 |
| 3.5 De optimale wijze om focus op basisvaardigheden aan te brengen | 63 |
| 3.6 Op de goede weg met focus op basisvaardigheden? | 68 |
| 3.7 Conclusies over de focus op basisvaardigheden | 69 |
| Noot | 71 |
| 4 Opbrengstgericht werken | 72 |
| 4.1 Huidig adagium: basisvaardigheden verbeteren door opbrengstgericht werken | 72 |
| 4.2 Prestaties en opbrengsten in het onderwijs | 74 |
| 4.3 Het benutten van toetsgegevens | 76 |
| 4.4 Zicht op de leeropbrengsten | 79 |
| 4.5 Opbrengstgericht werken in de praktijk | 82 |
| 4.6 Conclusies ten aanzien van het opbrengstgericht werken | 84 |
| Noten | 85 |

| | | |
|------|---|-----|
| 5 | Rol- en taakverdeling en onderlinge relaties | 86 |
| 5.1 | Nieuwe verantwoordelijkheden vereisen helderheid in taakverdeling | 86 |
| 5.2 | De rol van de schooldirectie | 89 |
| 5.3 | De rol van leerkrachten en docenten | 92 |
| 5.4 | De rol van schoolbesturen en interne toezichthouders | 95 |
| 5.5 | De rol van ouders in de medezeggenschapsraad | 100 |
| 5.6 | De rol van de gemeente | 103 |
| 5.7 | Invloed van externe partijen bij uitoefening van de eigen rol | 105 |
| 5.8 | Onderlinge relaties in de praktijk | 106 |
| 5.9 | Op de goede weg met bestuurlijk arrangement? | 110 |
| 5.10 | Conclusies over rollen, relaties en bestuurlijk arrangement | 112 |
| 6 | Van knelpunten naar structurele verbetering | 115 |
| 6.1 | Duurzame verbetering van onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden | 115 |
| 6.2 | Gunstige en ongunstige condities voor de basisvaardigheden | 117 |
| 6.3 | Factoren die een betere onderwijskwaliteit garanderen | 120 |
| 6.4 | Onderwijskwaliteit, diversiteit en passend onderwijs | 128 |
| 6.5 | Verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs | 130 |
| 6.6 | Stimulerend leiderschap | 132 |
| 6.7 | Goede, professionele leerkrachten en docenten | 134 |
| 6.8 | Draagvlak en samenwerking | 139 |
| 6.9 | Conclusies over knelpunten en duurzame onderwijsverbetering | 142 |
| | Noten | 143 |
| | Summary and conclusions | 144 |
| | Literatuur | 153 |
| | Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau | 156 |

Voorwoord

Kunnen rekenen en de Nederlandse taal beheersen worden wel aangeduid als ‘basisvaardigheden’. Leerlingen en studenten hebben deze vaardigheden nodig voor een goed verloop van hun school- en studieloopbaan. Zonder deze vaardigheden is het lastig om goed te kunnen functioneren in de huidige samenleving.

Internationaal onderzoek laat zien dat Nederlandse leerlingen de afgelopen jaren iets minder goed lijken te presteren wat betreft rekenen/wiskunde en taal dan een aantal jaren geleden. In het maatschappelijk debat heerst al langer de opvatting dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is en dat er te weinig aandacht is besteed aan de basisvaardigheden. Sinds kort staan taal en rekenen/wiskunde weer centraal in het landelijk onderwijsbeleid. Scholen moeten hun focus op de basisvaardigheden richten, zodat de prestaties van leerlingen stijgen en Nederland internationaal gezien hoger in de rangorde komt.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek gedaan naar hoe men in het onderwijsveld denkt over het verbeteren van de basisvaardigheden. In dit rapport komen schooldirecties, schoolbestuurders, leerkrachten in het basisonderwijs, docenten in het voortgezet onderwijs, ouders in de medezeggenschapsraden, interne toezichthouders, gemeentelijk beleidsmedewerkers en wethouders met onderwijs in hun takenpakket of portefeuille aan het woord. Zij hebben meegewerkt aan een of meer onderzoeks rondes van dit kwalitatieve onderzoek. Het doel daarvan was om de verschillende perspectieven op het thema ‘meer focus op de basisvaardigheden’ in beeld te brengen. Dit rapport laat zien hoe de actoren die bij het basis- en voortgezet onderwijs zijn betrokken deze landelijke beleidsdoelstelling opvatten en al dan niet in praktijk brengen.

Alle partijen zien het nut in van meer aandacht in het onderwijs voor taal en rekenen. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan het draagvlak voor dit beleidsdoel. Niet elke actor lijkt zich volledig voor dit doel te kunnen of willen inzetten. Bovendien vindt men dat andere aandachtsgebieden en vakken niet in de verdrukking mogen raken.

Op deze plaats willen wij een aantal personen en organisaties bedanken voor hun tijd en meewerking. De Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) was ons behulpzaam bij de werving van interne toezichthouders. Bureau Veldkamp zorgde voor de werving van alle deelnemers aan het onderzoek en coördineerde de groepsdiscussies.

Bijzondere dank gaat uit naar alle deelnemers aan het onderzoek. Hun inzichten en meningen vormen de basis van dit rapport.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en conclusies

A. Samenvatting

De kwaliteit van het onderwijs: een blijvend onderwerp van discussie
De commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de commissie-Dijsselbloem, 2008) kon destijds niet vaststellen of de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijsniveau in het (voortgezet) onderwijs de laatste jaren waren gedaald. In de landelijke pers echter constateren columnisten als Leo Prick, Martin Sommer, Aleid Truijens en Ad Verbrugge van de Vereniging Beter Onderwijs Nederland met regelmaat dat het onderwijs onvoldoende kwaliteit heeft en dat basisvaardigheden als taal en rekenen jarenlang verwaarloosd zijn. Niet omdat de aandacht te veel naar andere (kennis-)vakken ging, maar eerder door een voorkeur in het onderwijs voor bepaalde pedagogisch-didactische principes. Ook hinderde het feit dat scholen meer aandacht zijn gaan besteden aan allerlei bredere maatschappelijke, socialiserende taken. Onderwijsinstellingen, studenten en leerlingen zelf ervaren dat de doorstroming naar vervolgopleidingen wordt gehinderd door het ontbreken van basale kennis en door onvoldoende beheersing van taal- en rekenvaardigheden.

In het maatschappelijke en politieke debat over de kwaliteit van het onderwijs lijkt er, ondanks onduidelijkheid over het wel of niet dalen van het niveau, overeenstemming te zijn over de noodzaak om de kwalificerende taak van het onderwijs meer – en weer – centraal te stellen. Sinds het vorige kabinet staan de basisvaardigheden centraal in het landelijk onderwijsbeleid. In het beleid wordt onderwijskwaliteit eerst en vooral afgemeten aan de prestaties op het gebied van taal en rekenen/wiskunde – de basisvaardigheden –, en aan de positie die Nederland daarmee inneemt in de internationale rangorde.

Nationaal en internationaal is breed bewezen dat onderwijsprestaties stijgen, enerzijds door focus in het curriculum aan te brengen en het aantal onderwijs- en leerdoelen te beperken en anderzijds door op scholen ‘opbrengstgericht’ te werken. Daaronder wordt een doelgerichte werkwijze verstaan, waarbij na meting van de uitgangssituatie de prestaties en vorderingen van leerlingen regelmatig worden gemeten. Het onderwijs en de instructie worden op grond van die resultaten vervolgens bijgesteld.

Gezien het bewijs wordt in het beleid – *evidence based* – een focus bepleit op de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde en kernvakken (in het voortgezet onderwijs), naast het opbrengstgericht werken in de praktijk.

Kwalitatief onderzoek over het nut en de noodzaak van meer aandacht voor basisvaardigheden

Dit rapport schetst hoe verschillende bij het primair en voortgezet onderwijs betrokken actoren denken over het verbeteren van de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden: meer aandacht voor taal en rekenen/wiskunde in het curriculum en opbrengstgericht werken. Het rapport is gebaseerd op een kwalitatief onderzoek bestaand uit drie verschillende onderzoeksronden (een schriftelijke ronde met 75 deelnemers,

daarna ter verdieping twee ronden met groepsgesprekken met een deel van deze deelnemers). In het rapport komen schooldirecties, schoolbestuurders, leerkrachten in het basisonderwijs en docenten in het voortgezet onderwijs, ouders in de medezeggenschapsraden (MR) van scholen, interne toezichthouders, gemeentelijk beleidsmedewerkers en wethouders met onderwijs in hun takenpakket of portefeuille aan het woord. De opzet met verschillende rondes bood de mogelijkheid om de eerste bevindingen van de schriftelijke ronde diepgaander te bespreken in de daaropvolgende groepsdiscussies.

De centrale vragen in het onderzoek betreffen het draagvlak voor dit beleidsdoel en de rolverdeling tussen de actoren. Delen de verschillende betrokken partijen de urgentie voor deze focus op basisvaardigheden? Welke waarde hecht men aan opbrengstgericht werken? Wat is ieders rol in het verbeteren van onderwijskwaliteit, zijn de verantwoordelijkheden en rolverdeling duidelijk, doen zich momenteel in de praktijk knelpunten voor?

Het doel van het onderzoek was om een beeld te schetsen van alle mogelijke meningen, houdingen en gedragingen in het onderwijsveld over onderwijskwaliteit en basisvaardigheden. Het ging er daarbij om het specifieke perspectief van de verschillende actoren in kaart te brengen. Meer inzicht in de motieven van de verschillende betrokkenen om zich wel of niet voor deze landelijke beleidsdoelstelling in te zetten, is van belang voor de verdere implementatie en uitvoering van het beleid. Het onderzoek is een eigen initiatief van het Sociaal en Cultureel Planbureau en is niet in opdracht verricht. De in totaal 75 deelnemers zijn afkomstig uit diverse gemeenten en van verschillende scholen en zijn vooral werkzaam in de Randstad, maar ook in gemeenten in Noord-Brabant en Gelderland.

Bestuurlijke wijzigingen in het onderwijsveld

We hebben het onderzoek toegespitst op de hiervoor genoemde actoren, aangezien een aantal van hen er de afgelopen jaren taken en bevoegdheden bij heeft gekregen, zoals schoolbestuurders, die weliswaar altijd al eindverantwoordelijk waren voor de kwaliteit van het onderwijs op hun school, maar recent zelf ook het aanspreekpunt voor de Inspectie van het Onderwijs zijn geworden als het om kwaliteit gaat. Gemeenten daarentegen zijn op het terrein van onderwijs verantwoordelijkheden kwijtgeraakt. Zo waren gemeenten vroeger verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid, hetgeen nu een taak van de schoolbesturen is. Ouders in de medezeggenschapsraad hebben wettelijk meer gewicht gekregen en zijn daardoor formeel beter in staat als kritisch oog van de school te fungeren. Er is een wettelijke taak voor schoolorganisaties gekomen om intern toezicht te regelen, een taak die separaat van de schoolbestuurlijke functie moeten worden uitgevoerd. De intern toezichthoudende rol is in het kader van *good governance* in andere (onderwijs-)sectoren al langer bekend, maar in het voortgezet en vooral in het primair onderwijs relatief nieuw.

De bestuurlijke wijzigingen roepen de vraag op of de actoren elkaar in de praktijk voor dit concrete beleidsdoel – het verbeteren van de prestaties in de basisvaardigheden – weten te vinden en of de rolverdeling helder is, of ...dat zich wellicht knelpunten

voordoen. Een voorwaarde voor een vlekkeloze beleidsimplementatie is immers dat partijen het eens zijn over het beleidsdoel en de te bewandelen weg.

De urgentie van het probleem wordt deels betwist, en tóch vindt men deze focus belangrijk

Voordat de vraag beantwoord kan worden of er draagvlak is voor dit beleid, is het relevant om vast te stellen of de deelnemers aan het onderzoek van mening zijn dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is, of dat de prestaties in taal, rekenen en wiskunde achterblijven bij een zeker gewenst niveau. De deelnemers vinden het niet eenvoudig om 'onderwijskwaliteit' te definiëren. Sommigen menen dat het niet mogelijk is om dat te bepalen. Voor veel deelnemers is het benoemen van onderwijskwaliteit subjectief, afhankelijk van tijd en het politieke klimaat. Ondanks verschillende interpretaties van wat kwaliteit van het onderwijs behelst (zijn dat uitsluitend de uitkomsten, de *output* of *outcome*, of heeft kwaliteit ook betrekking op de input – zoals de kwaliteit van de docenten – en de proceskant van het onderwijs?), denken de deelnemers aan dit onderzoek wel dat onderwijskwaliteit meetbaar is. In de discussie over het meten of vaststellen van onderwijskwaliteit bleek er kritiek te zijn op de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs bepaalt of een school kwaliteit levert of niet. Het inspectieoordeel zou te weinig rekening houden met het aanvangsniveau van leerlingen op een school en te weinig waardering hebben voor wat de school aan dat niveau toevoegt.

De deelnemers zelf beoordelen de kwaliteit van het onderwijs op hun school of in hun gemeente volgens verschillende criteria. Dat zijn veelal actorgebonden criteria, dat wil zeggen criteria die gerelateerd zijn aan of van direct belang zijn voor de positie die men inneemt in het onderwijsveld. Het zijn de leerkrachten en docenten die het beheersen van de basisvaardigheden heel expliciet als criterium noemen. Naast zulke actor- of rolgebonden criteria hechten alle deelnemers en actoren veel waarde aan meetbare gegevens als indicator van de kwaliteit van het onderwijs op een school. Het gaat dan bijvoorbeeld om Cito-scores, test- en toetsresultaten, of het aantal zittenblijvers, schoolverlaters en gediplomeerden. Niet iedereen heeft voldoende houvast aan dergelijke gegevens; een absolute norm voor kwaliteit in het onderwijs ontbreekt vooralsnog. Daarnaast wordt door veel deelnemers gesteld dat sommige aspecten van onderwijskwaliteit weliswaar niet te meten zijn, maar daarom nog wel zeer waardevol zijn, zoals de sfeer op school.

De vragen naar de kwaliteit van het onderwijs en het kunnen vaststellen van kwaliteit vormden een opmaat voor het centrale thema van het onderzoek: meer focus op taal en rekenen/wiskunde. De leerkrachten uit het basisonderwijs en docenten in het voortgezet onderwijs in dit onderzoek zeggen bijna unaniem dat het huidige kennis- en vaardigheidsniveau van leerlingen op het terrein van taal en rekenen/wiskunde tekortschiet. Sceptis over het bestaan van een laag of dalend niveau van het onderwijs op deze terreinen is er echter eveneens, vooral op directieniveau. De schooldirecteuren spreken over een hype, waarbij de media een grote rol spelen. Toch zijn alle actoren duidelijk in hun steun voor dit beleidsdoel: men vindt het bijzonder belangrijk om in het onderwijs meer aandacht aan de basisvaardigheden te besteden, of men nu van mening is dat het in het algemeen wel goed zit met het prestatieniveau of juist niet.

Steun voor dit beleid wordt dus niet zozeer ingegeven door achterblijvende prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale rangorde, als wel door de persoonlijke waarneming van de deelnemers. Het zijn vooral leerkrachten en docenten die merken dat leerlingen niet het niveau hebben dat van hen mag worden verwacht. Het ontbreken van basale kennis en vaardigheden staat het lesgeven en het leren in de weg. Zowel de voortgang in taal en rekenen/wiskunde zelf wordt erdoor gehinderd, als de vorderingen in andere leerdomeinen of vakken. Onder de deelnemers bevinden zich docenten die tien jaar of langer in het onderwijs werken. Zij merken in hun lespraktijk dat ze minder dan voorheen kunnen voortbouwen op basale kennis en vaardigheden bij hun leerlingen. De voorbeelden die de deelnemers ter sprake brengen, zijn veelzeggend. Het zijn deze ervaringen die het draagvlak voor dit beleid creëren. Daarom zeggen de actoren ook vrijwel eensluidend dat de focus op basisvaardigheden voor alle leerlingen, in alle groepen of klassen, op alle scholen en in beide sectoren (primair en voortgezet onderwijs) zou moeten gelden. Men verwacht het meest van betere instructie of een betere methode op het gebied van taal en rekenen, maar ook van het veel meer tijd besteden aan deze vakken.

Het ‘in principe, in praktijk’-dilemma in het voortgezet onderwijs
 Hoewel alle actoren vrij gemakkelijk in de eerste onderzoeksronde aangaven dat de kwestie om een generieke aanpak vraagt, ligt dat blijkens de groepsdiscussies toch iets gecompliceerder. De discussies brengen duidelijke verschillen in opvatting en benadering aan het licht tussen de deelnemers werkzaam in het primair onderwijs en die in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs is er draagvlak voor de focus op basisvaardigheden – men is in principe vóór –, maar lijkt de focus nog nauwelijks in praktijk te worden gebracht. Het behoort in de opvatting van deze docenten immers tot de kerntaak van een basisschool om kinderen te leren lezen, schrijven en rekenen. In het voortgezet onderwijs ligt dat anders: het vak ‘rekenen’ bestaat niet en het vak ‘taal’ of ‘lezen en schrijven’ evenmin. In het vak Nederlands wordt weliswaar aan diverse taalvaardigheden aandacht besteed, maar het vak omvat uiteraard meer dan dat.

Het is voor de deelnemers dan ook niet zonder meer duidelijk hoe in het voortgezet onderwijs de achterstand van leerlingen in basisvaardigheden moet worden verholpen en door wie dat zou moeten gebeuren. Het ‘eigenaarschap’ van deze taak is niet evident, zo blijkt uit de discussies. Schooldirecties ondernemen verschillende pogingen om ervoor te zorgen dat hun docenten deze tekortkomingen bij leerlingen aanpakken. In veel gevallen lukt dat echter niet. Vakdocenten zouden volgens sommige deelnemers bijvoorbeeld maar weinig bereid zijn om bij een schriftelijke overhoring tevens de spelfouten van leerlingen te corrigeren. Van een integrale aanpak, waarbij men in alle vakken oog heeft voor de basisvaardigheden, is nog geen sprake, terwijl dit volgens de deelnemers wel beter zou zijn.

De docenten ervaren het aandacht moeten besteden in hun vaklessen aan basale taal- en rekenstof als een extra belasting, als ‘weer iets wat erbij komt’. Tegelijkertijd ervaren dezelfde docenten ook dat het hun moeite kost om de leerstof over te brengen bij leerlingen die zulke basale vaardigheden niet beheersen. Er moet dus wel iets aan worden gedaan, maar men ziet nog niet goed hoe. Scholen in het voortgezet onderwijs

komen tot verschillende, veelal meer incidentele dan structurele oplossingen. Er wordt bijvoorbeeld geoefend met taal- en rekenonderdelen tijdens vrijgevallen uren of tijdens 'spreekuren'. De docenten in het voortgezet onderwijs geven aan dat de tijd en de middelen ontbreken om tekorten op het gebied van taal en rekenen weg te werken. Andere deelnemers en actoren, zoals ouders in de medezeggenschapsraad, vinden het 'zonde van de tijd' om in het voortgezet onderwijs nog met leerstof van de basisschool bezig te zijn. De meeste deelnemers vinden het basisonderwijs dé plek waar deze basisvaardigheden zouden moeten worden aangeleerd.

Voor leerkrachten in het basisonderwijs is het vanzelfsprekender om deze focus op basisvaardigheden aan te brengen in het onderwijs; het gaat immers om hun kerntaken. Toch is er ook onder de leerkrachten in het basisonderwijs enige twijfel over het zo centraal plaatsen van deze beleidsdoelstelling en vooral de opbrengstgerichte werkwijze waarmee de focus op basisvaardigheden gepaard dient te gaan.

Meer nadruk op prestaties en opbrengsten: niet iedereen is enthousiast

De deelnemers reageerden zeer verdeeld op de vraag of er in het primair en voortgezet onderwijs voldoende oog is voor prestaties of opbrengsten van het onderwijs. Volgens sommigen is dat evident en vindt men het zelfs wat doorgeslagen, anderen gaat het nog niet ver genoeg. Voor een doelgerichte verbetering van het onderwijs in basisvaardigheden is het belangrijk om zicht te hebben op (ontwikkelingen in) prestaties. Sommige deelnemers aan het onderzoek zeggen dat zij dat overzicht missen. Dat hoeft niet problematisch te zijn, als elke actor tenminste zicht heeft op het prestatieniveau dat van belang is voor het goed kunnen vervullen van de eigen functie of taken. Een leerkracht of docent dient dus zicht te hebben op de (ontwikkeling van de) prestaties van individuele leerlingen in zijn of haar groep/klas, en de prestaties van de eigen groep/klas in vergelijking met andere groepen/klassen op school. Een schooldirecteur zou zicht moeten hebben op het prestatieniveau van de klassen van zijn of haar school. Datzelfde geldt voor een schoolbestuur en voor ouders in de MR. Voor gemeenten is het relevant te weten hoe de scholen in die gemeente presteren, tevens in relatie tot scholen in andere gemeenten.

Ouders in de MR, gemeenten en interne toezichthouders zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van andere actoren om zicht te krijgen op schoolprestaties. Deze actoren zeggen lang niet altijd (tijdig) over de juiste informatie te kunnen beschikken. In het geval van de gemeente komt dat doordat men van de goede wil van schoolbesturen afhankelijk is. In het geval van de MR is gebrek aan professionaliteit in de organisatie de oorzaak. Actoren die wel over deze informatie zouden kunnen beschikken, zoals schooldirecties en -besturen, maken daar in de praktijk niet altijd gebruik van. Dat heeft met schaal-grootte van de schoolorganisatie te maken (ondoenlijk om het overzicht te houden), maar ook met de taakopvatting van de directie.

Voorstanders van een meer opbrengstgerichte werkwijze in het onderwijs wijzen op een cultuur in het onderwijs die meer nadruk op prestaties en opbrengsten in de weg zou staan. Opbrengstgerichtheid mag dan evidence based zijn, niet alle deelnemers in het onderzoek zijn er enthousiast over. Meer testen en toetsen roept weerstanden op bij sommige leerkrachten en docenten, maar ook wel bij andere actoren. Men vindt zo'n werkwijze te eenzijdig en te beperkt en het strookt niet altijd met de eigen

pedagogisch-didactische principes. Er lijkt echter ook sprake van angst voor meer openheid en wellicht ook om te worden ‘afgerekend’ op prestaties. Daarnaast blijken scholen moeite te hebben om reeds verzamelde prestatiegegevens juist te interpreteren en concreet te vertalen naar de onderwijspraktijk. Wellicht is het echter een kwestie van wennen, want deelnemers die ervaring hebben met het opbrengstgericht werken zijn – na aanvankelijke scepsis – positief.

Positief oordeel over focus, maar risico van verschraling curriculum dempt enthousiasme enigszins

De meeste deelnemers zien meer voordelen dan nadelen aan deze focus op basisvaardigheden. Toch wijzen zowel expliciete voorstanders als sceptici op enkele nadelen. Zo verwacht men dat andere vakken en aandachtsgebieden in het gedrang kunnen komen door de blik te eenzijdig op taal en rekenen te richten. Door meer opbrengstgericht te gaan werken, bestaat bovendien het gevaar van *teaching to the test*, waarbij leerlingen vooral zaken geleerd worden die in de toetsen centraal staan.

Sommige deelnemers kunnen niet goed inschatten hoe de focus op basisvaardigheden zal uitpakken voor verschillende leerlingen. Minder cognitief ingestelde leerlingen en dyslectici of dyscalculi zouden wel eens de dupe kunnen worden, maar wellicht ook juist de beter presterende leerlingen. Er dreigt minder tijd en aandacht over te blijven voor een bredere talentontwikkeling bij leerlingen. De focus op basisvaardigheden leidt volgens sommige deelnemers ook tot een ongewenste hiërarchie van vakken ‘die ertoe doen’ en minder relevante vakken. Enerzijds vinden de deelnemers het zeer belangrijk dat er meer aandacht aan basale vaardigheden wordt besteed (men beseft dat dit wellicht een prijs heeft), maar anderzijds wil men ook vasthouden aan een breed en rijk aanbod in het onderwijs. Het draagvlak voor een accent op de basisvaardigheden en voor opbrengstgericht werken om zo de prestaties en onderwijskwaliteit te verbeteren, heeft dus wel grenzen.

Implementatie wordt gehinderd door beperkingen van leerkrachten en docenten
Naast de hiervoor genoemde kanttekeningen bij dit beleidsdoel speelt ook de kwestie dat niet alle leerkrachten en docenten zelf de basisvaardigheden beheersen. De deelnemers wijzen op het gebrek aan kwaliteit van de pabo’s, waar het basisonderwijs last van heeft. In het voortgezet onderwijs spreekt een directeur in dat verband van een taboe om in het voortgezet onderwijs de tekortkomingen van docenten zelf te benoemen. Of het nu gaat om juist taalgebruik of het kunnen rekenen, bij sommige leerkrachten en docenten ontbreken zulke vaardigheden gewoon. Zij zijn daardoor uiteraard ook niet in staat om leerlingen deze basisvaardigheden goed bij te brengen. De leerkrachten en docenten zelf spreken eveneens over tekorten op dit gebied bij sommige collega’s.

Een bijkomstig probleem is volgens enkele directies en bestuurders het feit dat de nascholingsbereidheid onder leerkrachten en docenten niet erg groot is. De drang en dwang van sommige schooldirecties om docenten te laten bijscholen, blijkt niet altijd succesvol. Sommige actoren zijn verbaasd dat er geen bijscholingsplicht voor docenten bestaat. De leerkrachten en docenten in het onderzoek zeggen wel bereid te zijn tot bijscholing. Men wil echter liever niet onder schooltijd een cursus volgen, omdat daardoor lessen uitvallen. Bovendien lijken niet alle aangeboden cursussen hun even zinvol.

Wie doet wat?

Een van de onderzoeksvragen luidde of de rolverdeling tussen de verschillende actoren voor iedereen duidelijk is. Dat is niet altijd het geval, en ook waar de rolverdeling wel elder is, blijken in de praktijk de relaties tussen actoren soms tekort te schieten.

In dit onderzoek bleek dat vooral in het voortgezet onderwijs de rol van ouders in de MR beperkt is, zeker als het om onderwijsinhoudelijke zaken gaat. In de praktijk is dit nog niet een partij die de beoogde *stakeholders*rol – het kritisch oog op de organisatie – goed kan vervullen.

De rol van de gemeente is bij onderwijsinhoudelijke zaken zeer beperkt. De gemeenten in het onderzoek erkennen dat, hetgeen onverlet laat dat zij ambities hebben met het onderwijs in hun gemeente en zij er ook door ouders op worden aangesproken. Er zijn gemeenten waar de relatie met de schoolbesturen goed is en men erkent een gemeenschappelijk belang te hebben. Andere gemeenten krijgen het verwijt dat ze zich niet aan hun rol houden door zich te willen mengen in schoolbestuurlijke zaken, hetgeen tot wrijving met de schoolbesturen leidt.

Schoolbesturen konden in het verleden veel overlaten aan hun schooldirecties en doen dat ook nu nog. Relatief nieuw is dat het bestuur het directe aanspreekpunt voor de Inspectie van het Onderwijs is geworden als het over de kwaliteit van hun school of scholen gaat. Besturen lijken bij sommige deelnemers aan het onderzoek nog niet gewend te zijn aan die rol. Ze zouden uitsluitend in financiële zin sturen en weinig geïnteresseerd zijn in schoolprestaties en onderwijskwaliteit.

Er namen slechts een paar interne toezichthouders deel aan het onderzoek. Zij waren niet eenvoudig te vinden en te werven. Degenen die deelnamen aan dit onderzoek zijn consciëntieus bezig om inhoud aan hun toezichthoudende rol te geven. Enkele deelnemers leken onbekend met deze rol. Volgens andere deelnemers zou het intern toezicht in de praktijk nog niet echt functioneren en vindt men deze rol feitelijk wat overbodig. Ouders in de MR, gemeenten en besturen staan wat verder van de directe onderwijspraktijk af. Het zijn de leerkrachten en docenten en de schooldirecties die concreet invulling moeten geven aan het beleidsdoel om de prestaties in de basisvaardigheden te verbeteren. Hiervoor kwam al ter sprake dat enkele directies in het voortgezet onderwijs er niet in slagen hun docenten voor deze taak te interesseren. Ook sommige docenten en leerkrachten die aan het onderzoek deelnemen, stuiten op verzet bij hun collega's. Het is een dilemma: wordt van bovenaf dwingend opgelegd dat leerkrachten en docenten zich moeten richten op basisvaardigheden, dan kunnen de docenten zich tegen dit besluit keren. Wacht de directie af tot de docenten zelf initiatieven ontplooiën, dan komt het wellicht niet (goed) van de grond. De leerkrachten en docenten spreken in dit onderzoek duidelijk hun verwachting uit over de rol van de schooldirectie. Deze zou het initiatief moeten nemen om de basisvaardigheden deel van het schoolbeleid te maken en 'onwillige' of zelf slecht presterende docenten daarop moeten aanspreken. Dat laatste gebeurt bij de deelnemers niet. De docenten spreken soms over een directie, die mede door de schaal van de school ver af is komen te staan van het primaire proces en wellicht daarom ook op dit punt de aansluiting bij de docenten mist. De docenten geven echter ook ruiterlijk toe zelf nogal eigengereid te zijn.

Het onderzoek laat zien dat de knelpunten zich met name voordoen in de processen binnen de schoolorganisatie en minder in de structurele kenmerken van de schoolorganisatie. Volgens sommige deelnemers speelt ook schaalgrootte een rol. Het delen van informatie tussen de verschillende betrokken partijen, het onderling vertrouwen en de communicatie zijn niet altijd optimaal. Er is geen garantie dat iedereen zich concreet voor dit doel wil inzetten; de samenwerking in het team en de aansturing vanuit de directie en het bestuur haperen soms. Scholen en docenten voelen zich niet altijd vanzelfsprekend eigenaar van dit probleem, zeker niet in het voortgezet onderwijs waar de prioriteit allereerst bij het eigen vakdomein ligt.

B. Conclusies en slotbeschouwing

Heeft het beleid kans van slagen?

Een eerste voorwaarde voor het slagen van dit beleid is dat de verschillende partijen in het onderwijs het nut of de noodzaak van de focus op taal en rekenen inzien. De licht dalende prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale rangorden en recenter de door de Inspectie van het Onderwijs geconstateerde dalende cijfers voor het centraal eindexamen in het voortgezet onderwijs voor wiskunde, Nederlands en Engels wijzen op de noodzaak van deze focus. Alle actoren vinden het goed aanleren en beheersen van de basisvaardigheden belangrijk. Leerlingen kunnen eenvoudigweg niet zonder, of het nu gaat om het kunnen volgen van hun (vervolg)opleiding of om hun (toekomstig) maatschappelijk functioneren in het algemeen. Op dit punt zijn alle partijen het met elkaar eens en is er zeker sprake van draagvlak voor het beleid.

Een andere voorwaarde is dat meer prestatiegerichtheid en meer opbrengstgericht werken moet passen bij de opvattingen die men heeft over onderwijskwaliteit. Dat is nu echter niet altijd het geval. Het onderzoek maakt duidelijk dat het centraler gaan stellen van prestaties en opbrengsten op verzet stuit. Met name meer testen en toetsen roept weerstand op en ook angst om daarop te worden afgerekend.

In het geval van opbrengstgericht werken is die angst overigens onterecht, aangezien het om diagnostische toetsen gaat, bedoeld om vast te stellen welke kennis en vaardigheden een leerling zich op een zeker moment heeft eigengemaakt. Voor wat betreft de basisvaardigheden bieden de referentieniveaus daarbij houvast. Bij een opbrengstgerichte werkwijze moet er bovendien niet veel meer, maar veel beter worden getoetst. Niet het 'afrekenen', maar het ontwikkelperspectief staat voorop: een positieve feedback op wat goed of fout was, waarom, en wat daarvan geleerd kan worden. Zo'n positieve feedback gaat niet ten koste van de intrinsieke interesse en motivatie van leerlingen.

Anno 2011 werkt ongeveer 30% van de scholen in het basisonderwijs en ongeveer 20% in het voortgezet onderwijs opbrengstgericht. Het beleid beoogt dat in 2015 60% van de basisscholen en 50% van de scholen in het voortgezet onderwijs op deze manier werken. Het zal de schooldirecties en -besturen enige overtuigingskracht kosten om hun scholen, leerkrachten en docenten op deze resultaatgerichtere manier te laten werken. Daarbij is het zaak het onderscheid tussen beide vormen van toetsen duidelijk te maken. De motivatie zal zeker toenemen als men de positieve resultaten van deze werkwijze in de praktijk ziet.

Een andere voorwaarde is dat men in staat is om vanuit de eigen rol bij te dragen aan betere prestaties in de basisvaardigheden en daarmee aan de onderwijskwaliteit. Dit veronderstelt dat de onderlinge rolverdeling helder is en dat er voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn, zodat mensen hun rol goed kunnen vervullen. We zagen dat belangrijke knelpunten zich in het voortgezet onderwijs voordoen, waar geen vanzelfsprekend eigenaarschap is voor het aanpakken van tekorten in de basisvaardigheden. De tijd en middelen ontbreken ook om hier structureel plaats voor in te ruimen. Het probleem lijkt nu te worden afgewenteld op individuele docenten, terwijl een structurele oplossing absoluut noodzakelijk is. Extra tijd en veel oefenen zijn belangrijke pijlers om de vaardigheid van rekenzwakke leerlingen op peil te krijgen. Rekenen zou daarom in alle leerjaren op het rooster moeten staan in alle vormen van voortgezet onderwijs en verankerd moeten worden in het schoolbeleid. Dit vereist dat alle docenten die vakken geven die aanspraak doen op de rekenvaardigheid van leerlingen gezamenlijk vorm en inhoud geven aan dat beleid (Schölvinc 2010). Nederland besteedt nu veel minder tijd aan rekenen/wiskunde dan andere landen die deelnemen aan het PISA-onderzoek en ook minder tijd aan lezen. In het basisonderwijs besteedt Nederland wel vrij veel tijd aan de basisvaardigheden; voor rekenen/wiskunde is dat gemiddeld een kwart meer tijd dan in andere OESO-landen.

In het voortgezet onderwijs zijn er tevens mogelijkheden om in andere vakken dan het Nederlands de vakinhoud met taaldoelen te verbinden. In zulk meer taalgericht vakonderwijs krijgen leerlingen dan tevens feedback op de manier waarop zij zich mondeling en schriftelijk over de vakinhoud uitdrukken.

Nog voordat de focus goed en wel is aangebracht, klinken her en der al kritische geluiden. De besturenorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs waarschuwen in een persbericht voor een te eenzijdige opvatting in de politiek om het onderwijs louter als een functie van de economie te zien. De organisaties vinden dat er te veel nadruk wordt gelegd op meetbare cognitieve prestaties. De besturenorganisaties noemen dat een risicovolle verarming van het onderwijs, dat volgens hen primair tot taak heeft leerlingen te vormen en hun talenten te ontwikkelen. (Besturenraad, ISBO, KB(V)O, LVGS, VBS, VGS, VOS/ABB, (10-6-2011)). Volman (2011) waarschuwt in haar oratie eveneens voor een te eenzijdige nadruk op prestaties in kernvakken. In het onderwijs zou voldoende ruimte moeten overblijven voor creativiteit en voor het ontwikkelen van probleemoplossend vermogen en kritisch denken. De Onderwijsraad pleit voor voldoende aandacht voor een brede cognitief-intellectuele en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Een eenzijdige focus kan leiden tot verschraling van het onderwijs, aldus de raad (Onderwijsraad 2011). De VO-raad wijst eveneens op het gevaar dat de vormende en socialiserende functie van het onderwijs uit het oog wordt verloren. Er zou bovendien voldoende aandacht moeten blijven voor *advanced skills*, zoals leerstrategieën en probleemoplossend vermogen.

Voor het bevorderen van excellentie is een eenzijdige focus op basisvaardigheden te beperkt en ook voor leerlingen met achterstanden op beide terreinen is het belangrijk dat ze met een breder en rijk lesaanbod in aanraking komen. Het gevaar dat de balans nu volledig zal doorslaan naar een eenzijdige nadruk op meetbare prestaties in taal en

rekenen/wiskunde lijkt echter niet zo groot. Het is de kunst om de focus zodanig aan te brengen dat dit niet of slechts beperkt ten koste gaat van andere aandachtsgebieden. Veel winst is te behalen door een gerichte instructie, effectievere methoden, volledige benutting van de beschikbare onderwijstijd en uiteraard goede leerkrachten en docenten. Op die manier zal er ruimte blijven voor andere vakken en aandachtsgebieden. Het verdient aanbeveling om deze focus langere tijd te handhaven. De theorie en ervaring leren immers dat een verandering in het onderwijs alleen succesvol kan zijn als het beleid consequent en consistent is en enige tijd duurt. Gezien de beleidsplannen ziet het er ook naar uit dat deze focus voorlopig gehandhaafd blijft. De consistentie van het beleid is evenwel een heel andere kwestie. Het onderwijs heeft immers niet alleen met het beleidsdoel van de verbetering van de basisvaardigheden te maken, maar ook met doelen zoals de opvang in het reguliere onderwijs van kinderen met een handicap of gedragsproblematiek (*passend onderwijs*), het laten doorstromen van meer leerlingen naar hogere vormen van onderwijs, het bevorderen van burgerschap en van excellentie. Niet alle doelen lijken op het oog verenigbaar en zullen dat in praktijk ook niet blijken te zijn. Wellicht wringt het doel van een goede beheersing van de basisvaardigheden en betere prestaties op die terreinen het meest met het beleidsdoel van passend onderwijs. Het is de vraag – ook bij de deelnemers aan dit onderzoek – hoe het onderwijs straks moet omgaan met (nog) meer diversiteit in de klas, zeker als dat ook gepaard gaat met een forse bezuiniging. Het onderwijsveld is gebaat bij een heldere prioritering van beleidsdoelen en een reële mogelijkheid om daaraan gevolg te geven.

Een probleem bij de uitvoering van het beleid is niet alleen dat leerkrachten en docenten moeite kunnen hebben met differentiatie in de klas, maar ook dat zij zelf de basisvaardigheden niet beheersen. Het stelt eisen aan de nascholing voor het zittende personeel en aan de kwaliteit van de pabo's en andere docentopleidingen voor aankomende leerkrachten en docenten. Het is dan ook positief dat het kabinet inzet op verhoging van het opleidingsniveau van leerkrachten en docenten, op professionalisering van zittende leraren en schoolleiders, en op kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen. Er komt een verplichte registratie van leerkrachten en docenten in een beroepsregister, waarbij men zich tevens verplicht tot nascholing via gecertificeerde nascholingsactiviteiten. Leraren zijn zeker bereid tot nascholing – de belangstelling voor de lerarenbeurs is bijvoorbeeld groot –, maar op het terrein van de basisvaardigheden is het animo vooralsnog niet groot. Certificering en verplichte bijscholing zullen hier zeker soelaas bieden.

Wil het beleid succesvol zijn, dan is het noodzakelijk dat aansluiting wordt gezocht bij de motieven van de verschillende actoren om zich voor dit beleidsdoel in te zetten. Deze kunnen per actor immers verschillend zijn, ook tussen leerkrachten in het primair onderwijs enerzijds en docenten in het voortgezet onderwijs anderzijds. Basisvaardigheden moeten eerst en vooral in het basisonderwijs worden aangeleerd en daarnaast in remediërende zin in het voortgezet onderwijs. Het is de taak voor de schooldirectie om het beoogde beleidsdoel concreet te vertalen naar de lespraktijk van leerkrachten en docenten en eventuele weerstanden uit de weg te ruimen met een juiste mix van *pressure* en *support*.

1 Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden

1.1 Terug naar de basis en de kern van het onderwijs

Misschien is de zorg over de kwaliteit van het onderwijs en het kennisniveau van leerlingen wel van alle tijden. Toch valt het op dat in het maatschappelijk debat de opvatting domineert dat de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet en dat de kwalificerende functie van het onderwijs meer aandacht verdient. Columnisten in landelijke dagbladen betogen al langer dat de socialiserende taak van het onderwijs te ver is doorgeschoten en dat dit ten koste is gegaan van de onderwijsprestaties (Prick 2008; Sommer 2006; Truijens 2008; Verbrugge en Verbrugge 2006). Sinds de commissie-Dijssebloem in 2008 dit oordeel velde, staat de onderwijskwaliteit weer prominent op de agenda.

Volgens de laatste uitkomsten van het PISA-onderzoek¹ in 2010 onder 15-jarige leerlingen is Nederland wat onderwijsprestaties betreft licht gedaald in de rangorde van best presterende landen. Wat betreft de domeinen lezen, science en wiskunde behoort Nederland tot de subtop van de wereld en bij science en wiskunde is er sprake van een licht dalende trend. Ander onderzoek naar reken- en taalvaardigheid, zoals het TIMSS-onderzoek² en het PIRLS-onderzoek³ bevestigen het beeld dat Nederland tot de subtop behoort. De uitkomsten van het PISA-onderzoek waren voor de minister van Onderwijs aanleiding om een Actieplan Beter Presteren aan te kondigen, dat in 2011 van start moet gaan en het onderwijsbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs verder zal aanscherpen. De strekking van het plan is dat er in het onderwijs opbrengstgericht moet worden gewerkt om tot betere prestaties van leerlingen te komen. Om goed zicht op de ontwikkeling van de leerlingen te krijgen, is regelmatig toetsen noodzakelijk – een belangrijk onderdeel van opbrengstgericht werken. Met het actieplan wordt duidelijk gekozen voor de kwalificerende functie van het onderwijs door een focus op kernvakken (taal/Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde en science) en nadruk op het opbrengstgericht werken, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs. In het plan neemt de zorg voor de kwaliteit van leraren een belangrijke plaats in, naast het zo goed mogelijk benutten van de beschikbare middelen en onderwijstijd voor de kernvakken (Actieplan Basis voor Presteren 2011, Actieplan Beter Presteren 2011, Actieplan Leraar 2020 2011). De huidige opzet van deze actieplannen volgt de koers van het onderwijsbeleid dat reeds onder het kabinet-Balkenende IV is ingezet, met de zogenoemde kwaliteitsagenda's *Scholen voor morgen* (de kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs) en de *Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs, tekenen voor kwaliteit*. Die kwaliteitsagenda's bevatten beleidsdoelen en -ambities die gericht zijn op een verbetering van de onderwijskwaliteit en onderwijsopbrengsten, met name de prestaties in de zogenoemde basisvaardigheden: taal en rekenen/wiskunde. In het primair onderwijs gaat het om een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, reductie van de taalachterstand van achterstandsléerlingen, referentiekaders voor het niveau van taal- en rekenvaardigheden, een aantoonbare stijging van de leerprestaties van alle leerlingen op taal en rekenen, goede kwaliteitszorg en een reductie van zowel het aantal zeer zwakke scholen als de periode dat een school zeer zwak functioneert.

In het voortgezet onderwijs gaat het eveneens om verbetering van de taal- en rekenprestaties, goede en betrouwbare examens, het bevorderen van excellentie, voor iedere leerling een passende kwalificatie, voor iedere leerling een maatschappelijke stage en ook hier een reductie van het aantal zeer zwakke scholen. Ter ondersteuning van het beleid bieden het ministerie van OCW, de sectorraden (i.c. de PO-raad en VO-raad) en bijvoorbeeld het Projectbureau Kwaliteit informatie aan voor scholen die hun taal- en rekenonderwijs willen verbeteren. Er zijn diverse pilots van start gegaan waarvan verschillende websites verslag doen. Daarnaast verstrekken deze sites meer in het algemeen informatie over taal- en rekenonderwijs en opbrengstgericht werken.⁴ Ter versterking van het kwaliteitsbeleid is sinds 1 augustus 2010 een referentiekader van kracht voor (bijna) alle vormen van onderwijs, waarin is vastgelegd wat leerlingen op diverse momenten in hun schoolloopbaan of op verschillende leeftijden moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen.

De laatste decennia zijn de bestuurlijke verhoudingen in het funderend onderwijs gewijzigd. Er is zowel sprake van tendensen van decentralisering en deregulering als van centralisering. Enerzijds hebben schoolbesturen meer verantwoordelijkheden gekregen – en bijbehorend: lumpsumfinanciering – waardoor scholen meer autonomie hebben, anderzijds is er sprake van een sterker centraal aansturen op prestaties en leerstandaarden.

Decentralisatietendensen in het onderwijsbeleid hebben gevolgen voor de manier waarop we naar beleidsimplementatie kijken. Er is niet zozeer sprake van eenzijdige top-downbenadering, waarbij uitsluitend de overheid bepaalt wat schoolorganisaties moeten uitvoeren. Er wordt daarentegen op meerdere bestuurlijke lagen en door meerdere partijen gestuurd; ook wel policentrische sturing genoemd. In zo'n context van meer lagen en meer actoren moet het implementeren van beleid anders benaderd worden. In plaats van een implementatie van het van bovenaf gedicteerde is soms eerder sprake van voortgaande beleidsvorming op een ander niveau (Hupe en Hill 2004). Het op elkaar afstemmen van de verschillende activiteiten door actoren die actief zijn op verschillende niveaus is een belangrijke en noodzakelijke opdracht en wordt ook wel *policy alignment* genoemd. Voor een effectief onderwijsbeleid is het noodzakelijk dat het beleid van de verschillende geledingen in en rondom de school – inclusief het lokale onderwijsbeleid – op elkaar worden afgestemd. Ook wat betreft beleidsontwikkelingen op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) in het onderwijs is een juiste afstemming noodzakelijk (Hofman et al. 2008).

De verschillende betrokken actoren zijn niet uitsluitend uitvoerders van landelijk beleid, maar vaak coproducenten van beleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gemeente, die lokaal onderwijsbeleid voert, maar ook voor een sectorraad. Tussen de actoren is soms sprake van gedeelde belangen, soms echter ook van tegenstrijdige belangen. Hierdoor, en door verschillen in hulpbronnen, kan beoogd landelijk beleid bij de diverse besturen of gemeenten heel anders uitpakken. Niet in de laatste plaats kunnen verschillen in uitvoering en mate van doelrealisatie ontstaan doordat men het beleid afstemt op de specifieke lokale situatie.

Scholen krijgen bovendien niet dwingend van bovenaf opgelegd om daadwerkelijk meer aandacht aan taal en rekenen te besteden, hoewel de invoering van referentieniveaus de scholen op zijn minst wel bewuster maakt van de opbrengsten op deze terreinen. De kwaliteitsagenda stelt dat de focus op taal en rekenen in principe geldt voor alle groepen leerlingen, maar wellicht zullen scholen zelf kiezen voor bepaalde doelgroepen, zoals achterstandsleerlingen of leerlingen in bepaalde leerjaren. Onderzoek naar effectiviteit in het onderwijs laat zien dat meer gelegenheid om te leren en het meer tijd aan een taak besteden een gunstig effect hebben op betere prestaties. Scholen kunnen dus eenvoudigweg meer taal- en rekenlessen inroosteren, maar zouden ook – als ze geen concessie aan andere vakken in het curriculum willen doen – taal en rekenen in andere lesonderdelen kunnen laten terugkomen, of investeren in kwaliteit in plaats van extra tijd.

Het is nog onduidelijk hoe groot het draagvlak voor deze focus op basisvaardigheden is. Evenmin is duidelijk hoe scholen aandacht voor de basisvaardigheden in praktijk brengen: generiek of differentieel, meer tijd of meer kwaliteit.

Gezien de grote variëteit en diversiteit in type scholen zullen scholen deze ‘nieuwe opdracht’ (terug naar de basis) aan het onderwijs heel verschillend oppakken. Er zullen scholen zijn die zich de beleidsfocus volledig eigen maken (Coburn 2003), maar ook die menen dat deze trend ‘een hype is die wel weer overwaait’ (Sleegers et al. 2008).

1.2 Probleemstelling

De kwaliteit van het onderwijs staat zeer centraal in het landelijk onderwijsbeleid. Het doel van het beleid is dat de kwaliteit van het onderwijs op het terrein van taal en rekenen/wiskunde verbetert, zodat de prestaties in deze vakken omhooggaan en Nederland een goede positie verwerft (dan wel behoudt) in de internationale rangorde. Het beleid steunt op onderzoek dat laat zien dat onderwijsprestaties omhooggaan door in het onderwijs de aandacht te richten op een beperkt aantal vakken en doelen, én door opbrengstgericht te werken.

Onderwijskwaliteit is een zaak van diverse bij de school betrokken actoren: de leerkracht of docent, de schoolleider, de interne toezichthouder, het bovenschools management, het schoolbestuur, de ouders, de gemeente (ambtenaren, politiek en wethouder onderwijs), de Inspectie van het Onderwijs, de politiek, het ministerie van o c w, onderwijs-onderzoekende en onderwijsondersteunende partijen. Het is de vraag in hoeverre de huidige focus op de basisvaardigheden door alle partijen in het onderwijsveld wordt gedeeld.

Met dit onderzoek is getracht een zo breed mogelijk beeld te schetsen van hoe in de praktijk wordt omgegaan met genoemde beleidsdoelen. Onderzocht is in welke mate verschillende bij het onderwijs betrokken actoren de huidige focus op basisvaardigheden ondersteunen en hoe ze zelf trachten de onderwijskwaliteit daarin te bevorderen of te waarborgen.

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en het onderwijsveld is de laatste tijd veel veranderd. Enerzijds is er meer autonomie, anderzijds is er een sterkere centrale sturing en worden er meer eisen gesteld aan goede onderwijsresultaten en goed bestuur.

Schoolbestuurlijke taken moeten gescheiden zijn van intern toezichthoudende taken. Veel schoolbesturen veranderen hun organisatie daarom naar een Raad van Toezichtmodel. Schoolbesturen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun school en zijn sinds enige tijd ook het aanspreekpunt voor de Inspectie van het Onderwijs. De komende jaren wordt het interne toezicht belangrijker; de medezeggenschapsraden – en daardoor ook ouders – hebben meer gewicht gekregen. De rol van de gemeente is door verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs veranderd, nadat bovendien verschillende taken en verantwoordelijkheden van de gemeente zijn overgeheveld naar de schoolbesturen (zoals het onderwijsachterstandenbeleid). De bestuurlijke herpositionering van verschillende partijen roept de vraag op of alle actoren nu goed in staat zijn om de kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren en te bewaken. Voorstelbaar is dat in deze dynamische context sommige partijen niet alleen moeten wennen aan hun eigen rol en nieuwe verantwoordelijkheden, maar ook aan die van anderen.

Het centrale doel van het onderhavige onderzoek is om duidelijk te krijgen hoe verschillende actoren denken over de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van de onderwijsprestaties door een sterke focus op basisvaardigheden, hoe men in de praktijk van het primair en voortgezet onderwijs tracht daaraan gehoor te geven en hoe de verschillende partijen elkaar voor dit doel weten te vinden.

Delen de verschillende betrokken partijen de urgentie voor deze focus en is er een draagvlak voor? Wat is de winst en wat zijn de verliezen van zo'n focus? Welke waarde hecht men aan het opbrengstgericht werken in het onderwijs? Wat is ieders rol in het verbeteren van onderwijskwaliteit, zijn de verantwoordelijkheden en taakverdeling duidelijk of doen zich momenteel knelpunten voor? Wat zijn de sterke en zwakke condities per niveau, actor of onderlinge relatie?²⁵

Deze vragen hebben we in het onderzoek trachten te beantwoorden door het thema vanuit verschillende perspectieven te belichten. In het onderzoek zijn zowel leerkrachten (uit het primair onderwijs), docenten (uit het voortgezet onderwijs), schooldirecties, schoolbestuurders, interne toezichthouders, de gemeente (wethouders en beleidsmedewerkers onderwijs) als ouders (als lid van de medezeggenschapsraad (MR)) betrokken. Meer zicht op de meningen, gedragingen en motieven van deze actoren is van belang bij de verdere implementatie en uitvoering van beleid gericht op betere prestaties in de basisvaardigheden en meer onderwijskwaliteit.

1.3 Onderzoeksopzet en aanpak

Het doel van dit onderzoek is een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van alle meningen, houdingen en gedragingen van de in paragraaf 1.2 genoemde actoren wat betreft de basisvaardigheden en onderwijskwaliteit. Dat beeld wordt verkregen door de verschillende actorperspectieven met elkaar te confronteren in een kwalitatief onderzoek. De gekozen aanpak bevat zowel elementen van focusgroepenonderzoek als van een meer Delphi-achtig onderzoek. De Delphi-methode heeft vooral bekendheid gekregen als een methode voor toekomstonderzoek. Een paar aspecten zijn kenmerkend voor

de methode: de deelnemers zijn deskundig, de deelnemers krijgen meer dan eenmaal bepaalde vragen voorgelegd, de deelnemers krijgen voorlopige onderzoeksresultaten en genoemde argumenten voorgelegd, voorafgaand aan de herhaling van de vraagstelling. (Garantie op) anonimiteit is eveneens een kenmerk van deze methode (Swanborn 1999). Vaak is het streven bij Delphi-onderzoek om door vanuit verschillende perspectieven kennis te nemen van verschillende argumenten uiteindelijk tot consensus te komen over een bepaald thema, probleem of de oplossing van dat probleem.

Minder consensusgericht is focusgroepenonderzoek, waarbij deelnemers onder leiding van een gespreksleider diepgaand met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een of meer thema's. In de discussie kunnen deelnemers hun standpunten en ervaringen naar voren brengen en met andere deelnemers interacteren.

In het onderhavige onderzoek is gekozen voor een schriftelijke ronde en twee rondes met groepsgesprekken: min of meer een combinatie van Delphi-onderzoek en focus-groepenonderzoek.

De samenstelling van de groep deelnemers aan de verschillende rondes in dit onderzoek is divers en omvat zoals vermeld de volgende actoren:

- schoolbestuurders
- interne toezichthouders
- schooldirecties
- leerkrachten en docenten
- ouders (leden van de MR)
- gemeenten: ambtenaren en wethouders met de portefeuille onderwijs/jugdzaken

De getrapte opzet van het onderzoek in verschillende rondes maakt het mogelijk de onderzoeksthema's te belichten totdat het 'verzadigingspunt' optreedt: het punt waarop een nieuwe ronde of nieuwe deelnemers geen extra informatie meer zullen opleveren. Angenomen werd dat drie rondes zouden volstaan.

Werving

De werving, selectie en organisatie van de groepsgesprekken is uitbesteed aan Bureau Veldkamp te Amsterdam, dat ook de gespreksmoderators voor de groepsgesprekken en transcripties van deze gesprekken leverde. Bij de werving en selectie is waar mogelijk rekening gehouden met urbanisatiegraad van gemeenten, regio, sector en signatuur van scholen. Verder is om praktische redenen uitgegaan van een uitvoering van de gespreksrondes in Amsterdam.

Voor de werving van leerkrachten en docenten is een steekproef getrokken uit het accespaneel TNS NIPObase. Voor de werving van de overige actoren heeft het bureau per actorgroep een steekproef van gemeenten en scholen getrokken. De gemeenten, scholen en leraren uit de steekproeven kregen een introductiebrief met informatie over de achtergrond, het doel, de aanpak en het verloop van het onderzoek. Vervolgens is de steekproef telefonisch benaderd met een verzoek tot deelname. Er is bewust naar gestreefd dat de deelnemers niet bij dezelfde onderwijsorganisatie werken. De verwachting is dat de deelnemers zich dan niet gehinderd voelen om vrijuit te spreken over eventueel minder goed lopende zaken op school.

Per ronde is gestreefd naar bij voorkeur een gelijk aantal deelnemers per actorcategorie en waar mogelijk naar een evenredige mix van primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

De werving heeft plaatsgevonden in de periode februari-maart 2010. De eerste ronde vond plaats in de periode maart-april, de tweede en derde ronde waren in de periode mei-augustus 2010.

Eerste ronde

De eerste ronde betrof een schriftelijke raadpleging onder alle deelnemers aan het onderzoek, waarbij men anoniem voor elkaar is gebleven. De deelnemers uit de verschillende actorcategorieën is per e-mail gevraagd om een vragenlijst in te vullen over de thema's die centraal staan in het onderzoek: onderwijskwaliteit, meer accent op basisvaardigheden (taal, rekenen/wiskunde), opbrengstgericht werken in het onderwijs, rollen en onderlinge relaties, mogelijkheden om tot een structurele verbetering van onderwijskwaliteit te komen, eventuele knelpunten en verwachte ontwikkelingen op dit terrein. De vragenlijst bevatte deels open, deels gesloten vragen, waarbij de deelnemers echter vrij waren om ook de gesloten vragen in eigen woorden te beantwoorden. De resultaten van deze eerste ronde zijn geanalyseerd en deels aan de deelnemers teruggekoppeld in de volgende ronde.

Tweede ronde

De tweede ronde bestond uit groeps gesprekken. De deelnemers aan de eerste ronde die aangaven ook aan de volgende rondes te willen meewerken, zijn uitgenodigd om uit de anonimiteit te treden en verder te discussiëren naar aanleiding van de resultaten van de eerste ronde. Men heeft kennisgenomen van de verschillende standpunten van de deelnemers en de eventuele verschillen tussen actoren in standpunt. Onder leiding van een gespreksmoderator en de onderzoeker kon men met elkaar daarover verder discussiëren. Per actor is er één groeps gesprek georganiseerd, dus een groep van ouders in de MR, een groep van schooldirecties, een groep van wethouders en beleidsmedewerkers onderwijs, enzovoort. Het doel van deze tweede ronde was verdieping van de thematiek en verheldering van het perspectief van elke actor.

Derde ronde

De deelnemers die aangegeven hadden om nóg een ronde te willen meewerken, zijn vervolgens uitgenodigd voor de derde en laatste ronde. In de derde ronde zijn de groepen bewust gemengd naar actor samengesteld, zodat men kon reageren op de verschillende actorperspectieven. Er zijn in deze laatste fase drie 'multi-actor'-groeps gesprekken georganiseerd. Er vond (deels) terugkoppeling plaats van de resultaten van de tweede ronde door de onderzoeker, en aan de hand van enkele stellingen is men met elkaar in discussie getreden. De stellingen zijn na analyse van de resultaten van de eerste en tweede ronde gekozen en betreffen de volgende thema's: draagvlak en samenwerking, verantwoordelijkheidsverdeling, de kwaliteit van leerkrachten en docenten, en het kunnen bepalen van onderwijskwaliteit.

Verwerking van de informatie

Alle groeps gesprekken zijn opgenomen, woordelijk uitgeschreven en kwalitatief geanalyseerd. Dat betrof een inhoudsanalyse van de transcripties, waarbij open coderingen zijn toegekend en informatie is samengevat in overzichten. De data uit de eerste ronde zijn waar mogelijk ook kwantitatief geanalyseerd, de open vragen uit de eerste ronde op de hiervoor beschreven kwalitatieve wijze.

Het streven bij de opzet en steekproeftrekking is dat er in het onderzoek sprake is van wat wel een variatiedekkende generaliseerbaarheid wordt genoemd (Smaling 2009). Bij een zorgvuldige opzet en uitvoering van het kwalitatieve onderzoek wordt aangenomen dat de deelnemers aan het onderzoek alle meningen, houdingen en gedragingen naar voren brengen die voorkomen in de onderzoekspopulatie. Op basis van het kwalitatieve onderzoek kan echter niet worden gezegd in welke verhouding dat is. Kwantificeerbaarheid is niet het doel van dit type onderzoek. Het gaat om het in de breedte belichten van het thema, en is er met name op gericht om de opvattingen, waarderingen en ervaringen van verschillende betrokkenen te achterhalen.

Dat wil overigens niet zeggen dat aantallen geen rol spelen in kwalitatief onderzoek. De onderzoeker probeert namelijk patronen te ontdekken in de reacties van de deelnemers aan het onderzoek en doet dit door alle reacties te inventariseren, rubriceren, vergelijken (tussen actoren, sectoren, onderwerpen en onderzoeksrondes) en te tellen. In het onderhavige onderzoek wordt met name gekeken of er sprake is van actor- en/of sectorgebonden meningen en gedragingen. Als bijvoorbeeld de schooldirecteuren een bepaalde mening hebben en deze mening niet bij andere actoren voorkomt, dan is er sprake van een sterk afgebakende mening. Meer willekeurig is het patroon als die mening ook in een andere actorcategorie voorkomt (vgl. Dinklo 2006).

Wij laten in het rapport soms het resultaat van de analyse in een samenvattend overzicht of tabel zien. Dat geeft de lezer een indruk van reikwijdte aan gevonden meningen, houdingen en gedragingen en de mate waarin er sprake is van een sterk afgebakend of juist vrij willekeurig patroon.

1.4 De deelnemers aan de verschillende rondes

Om het benodigde aantal deelnemers aan het onderzoek te kunnen bepalen, vormde de tweede ronde met groepsdiscussies per actor het uitgangspunt. Elke actorgroep zou uit vier tot acht deelnemers moeten bestaan. Met uitzondering van de gemeente moeten de actorgroepen bovendien zowel enkele deelnemers uit het basisonderwijs als uit het voortgezet onderwijs bevatten. Vier respondenten per onderscheiden 'cel' uit de classificatie (in dit geval naar actor en waar relevant ook sector) wordt wel als minimale norm in kwalitatief onderzoek gehanteerd (Dinklo 2006). Om dit beoogde aantal deelnemers voor de tweede ronde over te houden (die willen en kunnen deelnemen op een specifieke dag en tijdstip), leek een eerste ronde met 80 personen toereikend. De derde ronde met gemengde groepsdiscussies zou volgens de ideale opzet bestaan uit drie verschillende groepen, met per groep steeds een of twee deelnemers per actorcategorie. In de praktijk bleek de ideale opzet niet volledig haalbaar. Hoewel ook in het primair onderwijs steeds meer besturen een intern toezicht hebben (PO-raad 2011), was het

niet eenvoudig om interne toezichthouders (in het basis- of voortgezet onderwijs) te vinden en te werven. Uiteindelijk hebben vier toezichthouders aan de eerste ronde deelgenomen. Er namen eveneens vier wethouders aan het onderzoek deel. De actor gemeente omvat echter naast wethouders ook beleidsmedewerkers; samen waren er twaalf deelnemers in deze categorie. Zowel bij de leerkrachten en docenten als de directies en de schoolbesturen is sprake van een evenredige mix naar onderwijssector (primair onderwijs en voortgezet onderwijs) waarin de deelnemers werken. De meeste ouders participeren in een MR in het voortgezet onderwijs, twee van hen in een MR in het basisonderwijs.

De deelnemers die in het onderwijs werken, variëren verder naar denominatie van hun school en naar gemeentegrootte van de plaats waar de school staat. De deelnemers variëren naar het aantal jaar dat ze in hun huidige beroep/functie werkzaam zijn. De meeste leerkrachten en docenten werken al meer dan tien jaar als leraar.

Het totaal aantal deelnemers aan de eerste ronde was 75.

Tabel 1.1

Overzicht aantallen deelnemers per actorcategorie, sector en ronde (in absolute aantallen)

| actor | eerste ronde | | | | totaal | tweede ronde | derde ronde |
|-----------------------------|--------------|----|----------|----|--------|----------------|-------------|
| | po | vo | po en vo | | | | |
| schooldirectie | 9 | 8 | 1 | – | 18 | 5 (2 po, 3 vo) | 4 |
| schoolbestuur | 5 | 5 | 2 | – | 12 | 2 | 4 |
| leerkracht/docent | 7 | 10 | – | – | 17 | 9 (4 po, 5 vo) | 5 |
| ouder in de MR school | 2 | 10 | – | – | 12 | 9 | 3 |
| interne toezichthouder | 2 | 1 | 1 | – | 4 | 2 | 2 |
| gemeente: wethouder | – | – | – | 4 | 4 | 3 | 2 |
| gemeente: beleidsmedewerker | – | – | – | 8 | 8 | 4 | 1 |
| totaal | 25 | 34 | 4 | 12 | 75 | 34 | 21 |

Bron: SCP

Bij de werving voor de tweede en derde ronde heeft geen selectie plaatsgevonden; alle deelnemers zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het vervolg. Men kon om organisatorische redenen kiezen uit een beperkt aantal dagen en tijdstippen. De groepsgesprekken vonden plaats op de datum en het tijdstip waarop de meeste deelnemers aanwezig konden zijn. De gewenste grootte van alle groepen en de gewenste mix (in de derde ronde) bleken in de praktijk niet volledig haalbaar.

In de tweede ronde bleken er voor de discussiegroep met schoolbesturen en de groep met interne toezichthouders te weinig deelnemers te zijn die op de geplande dagen en tijdstippen aanwezig konden zijn. Besloten is om een gezamenlijke groepsdiscussie met zowel schoolbestuurders als interne toezichthouders te houden.

In de derde ronde waren de drie groepen gemengd, zij het niet alle drie van gelijke samenstelling. In geen van de drie groepen was echter een actor met meer dan twee deelnemers aanwezig (en daardoor mogelijk dominant).

Aan de tweede ronde namen in totaal 34 personen deel en aan de derde ronde 21 deelnemers.

1.5 Dit rapport

Lang niet altijd is er overeenstemming over wat onder onderwijskwaliteit moet worden verstaan. Wat zijn bepalende criteria en is onderwijskwaliteit bijvoorbeeld te meten?

De deelnemers spreken zich daarover uit in hoofdstuk 2.

Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de focus op taal en rekenen/wiskunde aan de orde.

Erkennen de deelnemers de urgentie om daar meer aandacht aan te besteden en wat zijn voor- en nadelen van deze focus op taal en rekenen? Wat vindt men daarnaast belangrijke aandachtsvelden of vakken? Is er iets te zeggen over de wijze waarop men die focus zou kunnen of zelfs moeten aanbrengen? Blijft volgens de deelnemers deze focus voorlopig gehandhaafd in beleid en praktijk?

Een volgend onderwerp, dat aan bod komt in hoofdstuk 4, betreft het opbrengstgericht werken: een manier (dé manier?) om tot betere prestaties van leerlingen te komen.

Deze manier van werken wordt in het beleid sterk aangemoedigd, maar hoe denken de deelnemers daarover? Het houdt immers ook vaker testen en toetsen in, iets waarvan bekend is dat niet iedereen er een groot voorstander van is.

Vervolgens komen in hoofdstuk 5 de verschillende actorrollen, de onderlinge taakverdeling en relaties aan bod. Hoe zien de verschillende partijen hun eigen rol, hoe denken anderen daarover, of wat verwacht men van de verschillende partijen, hoe beoordelen de deelnemers de onderlinge relaties in hun eigen (school)omgeving?

Denkt men dat het huidige bestuurlijke arrangement toekomstbestendig is?

Het laatste onderwerp, beschreven in hoofdstuk 6, betreft het opsporen van gunstige en ongunstige condities voor het verbeteren van de kwaliteit van de basisvaardigheden. De deelnemers bespreken de mogelijkheden om tot een structurele onderwijskwaliteitsverbetering te komen.

Benutten van het materiaal uit de verschillende onderzoekrondes

Bij alle hiervoor genoemde onderwerpen is voor dit rapport geput uit informatie die de verschillende rondes van dit onderzoek hebben opgeleverd. De eerste ronde, de anonieme schriftelijke vragenlijst onder 75 deelnemers, fungeert steeds als vertrekpunt. De antwoorden op de deels open, deels gesloten vragen vormen de basis van elk hoofdstuk. Aanvullend wordt informatie uit de tweede ronde, met naar actoren homogeen samengestelde groepsdiscussies, toegevoegd of 'ingeweven' in het hoofdstuk. Het materiaal van de derde ronde, discussies met gemengd samengestelde groepen, wordt met name benut in de hoofdstukken 5 en 6, maar incidenteel ook in andere hoofdstukken.

Weergave deelnemers in citaten

In het rapport is getracht recht te doen aan alle aangedragen argumenten en informatie. De keuze van citaten is eerst en vooral inhoudelijk. De citaten zijn opgenomen om recht te doen aan de manier waarop de deelnemers zich uitdrukken, want de woordkeus van de deelnemers is soms veelzeggend. Verder is bij de keuze getracht zo veel mogelijk

verschillende deelnemers aan het woord te laten. De aanduiding bij de uitspraken van de verschillende deelnemers is anoniem, maar geeft wel weer om welke actor het gaat en (voor zover van toepassing) in welke sector (primaire of voortgezet onderwijs) de deelnemer werkt. Waar mogelijk is – zoals gezegd – het scala aan antwoorden en reacties uit de eerste ronde soms samengevat in enkele tabellen. Op die manier krijgt de lezer een indruk van de mate waarin antwoorden uniek zijn, dan wel overeenstemmen met die van andere actoren of andere deelnemers. Daarbij moet de lezer echter wel steeds voor ogen houden dat de uitkomsten niet kwantitatief zijn te generaliseren.

Noten

- 1 Het driejaarlijkse PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) (uitgevoerd onder auspiciën van de OESO) vergelijkt internationaal de prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs op het gebied van taal en exacte vakken.
- 2 De vierjaarlijkse TIMSS-onderzoeken bieden informatie over de rekenprestaties (Meelissen en Drent 2008). TIMSS staat voor Trends in International Mathematics and Science Study. In dit internationale onderzoek worden de leerprestaties van leerlingen gemeten op het gebied van rekenen en wiskunde. De toets wordt in elk participierend land afgenomen in grade 4, ofwel groep 6 in het Nederlandse basisonderwijs. De TIMSS-toetsen worden overigens ook afgenomen in grade 8, ofwel de 2e klas van het voortgezet onderwijs. Nederland heeft in 2007 alleen meegedaan aan het onderzoek in het basisonderwijs.
- 3 In 2001 en 2006 zijn er internationale vergelijkende toetsen naar de leesvaardigheid van 9- en 10-jarigen gemaakt, genaamd Progress in International Reading Literacy Study afgekort tot PIRLS (OCW 2007).
- 4 Bijvoorbeeld: <http://www.taalenrekenen.nl/> en <http://www.succesinbeeld.nl/>.
- 5 De sterke en zwakke condities kunnen zowel de min of meer statische kenmerken van de organisatie betreffen (schaalgrootte, rechtsvorm, structurering van het interne toezicht, bestuur en management, besturingsfilosofie), alsook de processen daarbinnen (wijze van informeren, draagvlak creëren in visie en missie, samenwerken en aansturen).

2 Wat is onderwijskwaliteit?

2.1 Onderwijskwaliteit en de meetbaarheid daarvan

Onderwijskwaliteit volgens de Inspectie van het Onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs wordt gecontroleerd door de Onderwijsinspectie, die bij de beoordeling gebruikmaakt van een toezichtkader. Sinds 2009 is het toezichtkader voor het primair en voortgezet onderwijs gewijzigd in risicogericht toezicht. Dat wil zeggen dat er meer toezicht wordt gehouden op scholen die risico lopen dan op scholen zonder risico.

Jaarlijks voert de inspectie op scholen een risicoanalyse uit, waarbij wordt gekeken naar opbrengsten en jaarstukken. Daarnaast ziet de inspectie ook toe op naleving van wet- en regelgeving en de financiën. Is er sprake van risico, dan volgt een diepgaander kwaliteitsonderzoek. Scholen waar geen tekortkoming worden geconstateerd, krijgen basistoezicht en worden in principe pas vier jaar later weer onderzocht. Scholen waar de onderwijskwaliteit of naleving van de wet niet op orde is, krijgen aangepast toezicht voor zwakke (de leerprestaties zijn onder de maat) of zeer zwakke kwaliteit (niet alleen de prestaties schieten tekort, maar ook het onderwijsproces, de zorg en/of de begeleiding van leerlingen).

De inspectie let op verschillende aspecten van de kwaliteit van het onderwijs op een school. Het zogenoemde kernkader bestaat uit indicatoren op het terrein van de opbrengsten, het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding van leerlingen, kwaliteitszorg en de wet- en regelgeving.

In het basisonderwijs zijn dat deels andere criteria dan in het voortgezet onderwijs, maar bij beide zijn de opbrengstcriteria het belangrijkste in het eindoordeel over de kwaliteit van een school. In het primair onderwijs hebben de opbrengstcriteria betrekking op voldoende resultaten op het gebied van taal, rekenen/wiskunde, het doorlopen van de school in acht jaar, voldoende ontwikkeling van leerlingen met specifieke behoeften, en het verwachte niveau van de sociale competenties van leerlingen.

In het voortgezet onderwijs hebben de opbrengstcriteria betrekking op het rendement in de onderbouw, het rendement in de bovenbouw, cijfers voor het centraal examen en het gemiddelde verschil tussen het schoolexamencijfer (se) en het cijfer voor het centraal examen (ce).

Naast de opbrengsten is echter ook de kwaliteitszorg een belangrijk aandachtspunt voor de inspectie. Het gaat daarbij om het planmatig werken aan verbetering van het onderwijs op de school, jaarlijks de kwaliteit van de leerresultaten en onderwijsleerprocessen systematisch analyseren en evalueren, en het waarborgen van kwaliteit van leren en onderwijzen. Als de kwaliteitszorg goed functioneert, is de kwaliteit van het onderwijs op een school ook doorgaans beter. Is die kwaliteitszorg niet op orde, dan kunnen schoolbesturen – die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen – niet vaststellen of leerlingen risico lopen en of de scholen bezig zijn met verbeteringen.

De kern van de kwaliteitszorg is dat het bestuur en de schoolleiding zicht hebben op de prestaties en deze gegevens benutten voor een verbetering van het onderwijs op school.

Het meten van onderwijskwaliteit

De school kan op verschillende wijzen vormgeven aan zo'n systematische kwaliteitsmeting en onderwijsverbetering. Dat kan een min of meer mechanische kwaliteitsmeting zijn, die controle en afrekening inhoudt, dan wel het belonen naar prestaties, of een meer responsieve kwaliteitsmeting, waarbij *het leren* van de prestatie-meting binnen de school als organisatie centraal staat. In het onderwijs gaat de voorkeur uit naar deze laatstgenoemde variant: dat prestaties altijd in hun context worden bekeken om ervan te leren (wat staat ons te doen?), maar dat de school er niet op afgerekend wordt (Vrieze et al. 2007).

De doelen en normen van het onderwijs worden deels bepaald door de overheid, deels door het onderwijsveld zelf: de school in dialoog met de relevante actoren. Onderwijskwaliteit omvat dus zowel meer algemeen gedeelde, objectieve criteria als meer specifieke of subjectieve kwaliteitscriteria. Borghans et al. (2007) stellen dat de kwaliteit van onderwijs betrekking heeft op toekomstige doelen, zoals arbeidsmarktsucces, persoonlijke ontplooiing, culturele ontwikkeling, burgerschapszin, en bijvoorbeeld gezond en veilig gedrag. Juist omdat er geen duidelijke overeenstemming is over het gewicht dat aan deze doelen van het onderwijs moet worden toegekend, is onderwijskwaliteit volgens de auteurs moeilijk meetbaar en is het vaststellen van een eenduidige empirische maatstaf voor onderwijskwaliteit niet goed mogelijk.

Gangbaar is echter de opvatting van onderwijskwaliteit die nauw aansluit bij de kwalificatiefunctie van het onderwijs: het onderwijs rust de leerlingen uit met die competenties, die relevant zijn voor de doorstroom naar vervolgopleidingen, of de doorstroom naar de arbeidsmarkt. Anders gezegd: in de opvattingen van onderwijskwaliteit ligt de nadruk op de opbrengsten van het onderwijs.

Opbrengstindicatoren zijn noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen in termen van productiviteit en effectiviteit, en ze spelen tevens een rol bij de evaluatie van kansengelijkheid, efficiëntie en responsiviteit van het onderwijs. De context, input en procesfactoren zijn van belang voor de kwaliteitsbeoordeling en vooral de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (Scheerens et al. 2010).

Het meten van onderwijskwaliteit richt zich doorgaans niet op de *outcomes* (bv. positie op de arbeidsmarkt) maar op de output: de kennis, vaardigheden en competenties die leerlingen hebben verworven tijdens of na afloop van een opleiding. Output kan worden gemeten met behulp van een toets. De score daarop geeft weer hoe goed de leerling is dat vak of op dat onderdeel (Borghans et al. 2007).

Bij het meten van onderwijskwaliteit doen zich verschillende conceptuele en praktische problemen voor. Voorbeelden daarvan zijn het lastig kunnen meten van *soft skills* (geëffectueerde persoonsgebonden vaardigheden), het belang van het kunnen vaststellen van de toegevoegde waarde van het onderwijs (er wordt immers ook buiten het onderwijs geleerd) – hetgeen niet eenvoudig is; het maakt uit in welke fase er wordt gemeten (tijdens de opleiding of aan het eind daarvan). Daarnaast is het vergelijken van meetgegevens (nationaal en internationaal, of in de tijd) soms lastig door verschillen

in vraagstelling of moeilijkheidsgraad van de toetsen, verschillen in curricula, verschillen in of veranderingen van de samenstelling van de leerlingenpopulatie, enzovoort (Borghans et al. 2007). Ondanks deze en andere problemen is het meten van onderwijskwaliteit volgens deze auteurs echter van evident belang: alleen zo kunnen ontwikkelingen in kwaliteit, het effect van een beleidsmaatregel of onderwijsvernieuwing, en bijvoorbeeld de effectiviteit van onderwijssysteemveranderingen worden vastgesteld. In dit hoofdstuk laten de verschillende actoren hun gedachten gaan over wat onderwijskwaliteit is en hoe men die kan vaststellen.

2.2 Onderwijskwaliteit gedefinieerd

De respondenten van de eerste ronde zijn zeer verdeeld over de vraag of het mogelijk is om tot een min of meer algemeen aanvaarde, objectieve definitie van onderwijskwaliteit te komen. De helft van de deelnemers denkt dat zo'n objectieve definitie van onderwijskwaliteit mogelijk is, de andere helft denkt van niet (zie tabel 2.1). Een van de schooldirecteuren twijfelt, een ouder in de MR eveneens.

Strikt genomen is een objectieve definitie niet mogelijk, maar het is ook niet helemaal onmogelijk. Kwaliteit betreft te veel facetten. Bij de keuze welke facetten dan in aanmerking genomen moeten worden, spelen subjectieve (en ook politieke) oordelen een rol. Het meten van de vele facetten van kwaliteit is moeilijk; vaak ontbreekt een goed instrumentarium. Verder is er altijd de problematiek van absolute kwaliteit versus vooruitgang ten opzichte van de beginsituatie (denk aan achterstandsscholen). (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Een definitie is altijd mogelijk, de vraag is alleen: wie stelt deze vast en is deze definitie dus wel objectief? (Ouder in de MR primair onderwijs)

Tabel 2.1

Mening met betrekking tot de mogelijkheid tot objectieve definitie van onderwijskwaliteit, naar actor (in absolute aantallen)

| | school- directie | schoo- lbestuur | leer- kracht/ docent | ouder MR | intern toezicht | ge- meente | totaal |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------|-------------|--------------------|---------------|--------|
| objectieve definitie is mogelijk | 10 | 4 | 9 | 7 | 2 | 6 | 38 |
| objectieve definitie is niet mogelijk | 7 | 8 | 9 | 4 | 2 | 6 | 36 |
| geen ja en geen nee | 1 | – | – | – | – | – | 1 |
| totaal | 18 | 12 | 18 | 11 | 4 | 12 | 75 |

Bron: SCP

Een objectieve definitie is mogelijk, maar het is lastig om die scherp af te bakenen. Verreweg de meeste deelnemers die zeggen dat een objectieve definitie mogelijk is, stellen dat als er (objectieve) doelen worden vastgesteld, daar normen of standaarden aan verbonden moeten worden. Middels (onafhankelijke) testen kan dan worden getoetst

of de resultaten van de leerlingen overeenstemmen met de beoogde doelen en gestelde normen. Deze mening treffen we bij alle actoren aan.

Je kunt met elkaar een aantal criteria of indicatoren afspreken en daaraan normen verbinden die bepalend zijn voor de te realiseren kwaliteit. (Interne toezichthouder primair onderwijs)

Er zijn duidelijke definities te formuleren over wat kwalitatief goed onderwijs inhoudt. Dit moet worden gekoppeld aan te bereiken doelen op zowel cognitief als sociaal-emotioneel gebied. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Enkele deelnemers verbinden voorwaarden aan het bepalen van een definitie van onderwijskwaliteit. Zo denkt een deelnemer dat standaarden en normen onderbouwd moeten worden met wetenschappelijke inzichten en onderzoek.

Ondanks het feit dat ze instemmen met de noodzaak voor een definitie, hebben sommige deelnemers moeite om de objectieve criteria scherp te benoemen.

Zo'n definitie is mogelijk, indien kwaliteit gedefinieerd wordt als het meetbaar zijn van de toegevoegde waarde van het handelen in het onderwijs, voor de gestelde doelen in het onderwijs. Dat zegt niets over de waarde van de doelen die men wil bereiken, die kunnen bijvoorbeeld utilitair zijn of vormend. Naar mijn oordeel zijn er drie typen doelen in Nederland gangbaar: kwalificeren, socialiseren en persoonlijke algemene ontwikkeling (muzische en creatieve talenten, enz.). (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Een paar deelnemers die een objectieve definitie van onderwijskwaliteit mogelijk achten, zoeken het in criteria op leerlingniveau.

Kwaliteit van onderwijs is dat leerlingen objectief gezien het niveau bereiken dat bij hun school en leerjaar past. Als ouder moet je ervan opaan kunnen dat het onderwijs Frans in 3 havo op de school van jouw kind dezelfde eisen stelt als een andere 3 havoklas. En kwalitatief goed onderwijs is dat de school uit je kind weet te halen wat erin zit. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Een schooldirecteur in het primair onderwijs denkt dat ondanks objectieve maatstaven de onderwijskwaliteit voor elke school toch anders zal zijn, afhankelijk van de populatie, wijk of gemeente van de school.

Een objectieve definitie is niet mogelijk, maar wellicht ook niet zinvol. Volgens sommige deelnemers is een objectieve definitie van onderwijskwaliteit niet mogelijk. We treffen deze mening aan bij alle diverse actoren. Deze deelnemers zeggen dat goede onderwijskwaliteit relatief is en afhangt van omstandigheden of bijvoorbeeld van de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

De omstandigheden waaronder onderwijs gegeven moet worden, varieert sterk van plaats naar plaats, leerlingen, sociale achtergrond, homogeen of heterogeen, enzovoort. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Een ander type argument om een objectieve maatstaf van onderwijskwaliteit te betwijfelen, is de constatering dat de uitslag van toetsen alleen een te beperkt criterium is.

Onderwijskwaliteit is meer dan de scores bij toetsen. Weet je leerlingen die niet gemotiveerd zijn voor het onderwijs te behouden? Weet je bepaalde vaardigheden aan te leren, te trainen en te verbeteren? Weet je leerlingen op te leiden tot een goede student en burger, zodat die kan deelnemen aan de maatschappij? Of dat lukt, is pas later te meten, als de leerling gestudeerd heeft en werkt en het gevoel heeft dat zijn schoolloopbaan daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld. (Docent voortgezet onderwijs)

Door alle actoren wordt het argument aangevoerd dat de kwaliteit van bepaalde aspecten van het onderwijs wel, maar van andere niet objectief is vast te stellen. De huidige kwaliteitscriteria van de Inspectie van het Onderwijs vindt niet iedere deelnemer objectief of zinvol.

Elke keer blijkt dat de inspectie in een poging tot het objectief vaststellen van onderwijskwaliteit de plank (volledig) mislaat. De vraag is ook of bij wettelijk vastgestelde vrijheid van onderwijs (pedagogiek) een dergelijke generieke, zinvolle definitie mogelijk is. (Schooldirecteur primair en voortgezet onderwijs)

De kwaliteit van het onderwijs wordt bepaald door de opbrengsten voor de leerling en de maatschappelijke relevantie. De huidige benadering van onderwijskwaliteit slaat hier in essentie de plank mis. Een kwaliteitsdefinitie vanuit het belang van de leerling is dat hij het optimale van zijn mogelijkheden benut. Nu wordt de nadruk vooral gelegd op de doorlooptijd. De Nederlandse samenleving wil een kenniseconomie worden. Het onderwijs werkt echter met een ouderwetse definitie van kennis. Dus ook vanuit dat perspectief is de huidige kwaliteitsdefinitie niet geschikt. (Schoolbestuurder voortgezet onderwijs)

Twaalf deelnemers die hun antwoord toelichten, denken dat de wijze waarop men onderwijskwaliteit definieert, afhangt van de visie of positie die iemand heeft, dan wel dat deze definitie varieert in de tijd.

De term 'kwaliteit van onderwijs' is onderwerp van ideologie en tijdbeelden. Sommigen zullen de nadruk leggen op vaardigheden als rekenen en taal, anderen op sociale vaardigheden en competenties en waarden en normen. Ook bestaat er een as langs de lijn: optimale aansluiting op de arbeidsmarkt of maximale individuele zelfontplooiing van het kind. Overeenstemming daarover is onbereikbaar; hoogstens zal het ene beeld soms wat dominanter zijn dan het andere. En dan laat ik de politieke gelegenheidsdoelstellingen als integratie, burgerschapskunde, tolerantie voor homoseksualiteit, enzovoort nog maar even buiten beschouwing. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Welke elementen van het onderwijs meetellen voor kwaliteit: daarover is discussie en dat is (dus) subjectief. De een zal zeggen dat het erom gaat in een redelijk tempo leerlingen zo op te leiden dat ze een diploma met goede cijfers halen, de ander zal vinden dat het erom gaat dat de leerlingen goed door de vervolgopleiding komen, en weer een derde vindt het belangrijk dat de leerlingen opgeleid worden tot zelfbewuste en verantwoorde burgers. (Schoolbestuurder voortgezet onderwijs)

We kunnen vaststellen dat de meningen in de eerste ronde zeer verdeeld zijn, ook bij deelnemers van eenzelfde actorcategorie. Degenen die stellen dat een objectieve definitie van onderwijskwaliteit mogelijk is, zeggen dat nadat de te behalen doelen zijn vastgesteld daar ook normen en standaarden aan moeten worden gekoppeld. Degenen die de mogelijkheid van zo'n definitie uitsluiten, benadrukken de subjectieve factor bij het beoordelen van onderwijskwaliteit. Verder wijzen zowel voor- als tegenstemmers op enkele conditionele aspecten die bepalend zijn voor onderwijskwaliteit.

2.3 Kwaliteit gemeten

Ondanks grote verschillen in standpunt of er nu wel of niet objectieve criteria zijn vast te stellen voor onderwijskwaliteit, denkt het merendeel van de deelnemers aan de eerste ronde dat de kwaliteit van het onderwijs meetbaar is (tabel 2.2).

Tabel 2.2

Mening met betrekking tot meetbaarheid onderwijskwaliteit, naar actor (in absolute aantallen)

| | school- directie | school- bestuur | leer- kracht/ docent | ouder | intern MR | ge- toezicht meente | totaal |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------|-------|--------------|---------------------------|--------|
| kwaliteit onderwijs is meetbaar | 15 | 8 | 14 | 10 | 4 | 10 | 61 |
| kwaliteit onderwijs is niet meetbaar | 2 | 4 | 4 | 1 | – | 2 | 13 |
| geen ja en geen nee | 1 | – | – | – | – | – | 1 |
| totaal | 18 | 12 | 18 | 11 | 4 | 12 | 75 |

Bron: scp

Degenen die van mening zijn dat onderwijskwaliteit meetbaar is, zijn te vinden onder alle actoren. Men vindt dat onderwijskwaliteit geoperationaliseerd moet worden in prestatie-indicatoren die te meten zijn en algemeen aanvaardbaar zijn. Vergelijkingen in de tijd en vergelijkingen tussen scholen behoren volgens deze deelnemers dan tot de mogelijkheden. Sommige deelnemers benadrukken slechts het belang van de uitstroomgegevens (het eindresultaat), anderen zien dat uitgebreider.

Als je relevante meetpunten neemt, is kwaliteit meetbaar. Daarbij moet je niet alleen kijken naar het eindresultaat (doorstroom naar vervolgonderwijs), maar ook naar de weg naar het eindresultaat (bv. het aantal leerlingen dat blijft zitten). Daarnaast moet output ook worden afgemeten naar de sociale omgeving van een school. Als de school in een 'zwakke' wijk ligt, zullen resultaten 'slechter' zijn dan in andere omstandigheden. Dat hoeft niets te zeggen over de kwaliteit van het onderwijs. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Volgens een schooldirecteur schiet momenteel de huidige kwaliteitsmeting in het voortgezet onderwijs tekort en zou het veel meer om leerrendement moeten gaan. Ook andere deelnemers wijzen op het belang van het vaststellen van de toegevoegde waarde van het onderwijs op school- of leerlingenniveau.

Voorwaarde is dat je bijvoorbeeld niet alleen de Cito-eindtoets gebruikt, maar meerdere toetsmomenten, zodat vooral de progressie van leerlingen wordt gemeten. Anders wordt het beeld verkleurd door de sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen die een school heeft en zal een school met veel achterstandsleerlingen ten onrechte slechte eindresultaten worden aangerekend. (Wethouder)

Metingen kunnen aangeven of het leerrendement van een leerling is gestegen. Blijft natuurlijk de vraag of de groei overeenkomt met de intelligentie van het kind; iets wat we natuurlijk niet bij elk kind willen vaststellen. Echter ook zonder deze informatie kan er veel verteld worden over het leerrendement. (Leerkracht primair onderwijs)

Onderwijskwaliteit is slechts ten dele meetbaar, zeggen ook veel andere deelnemers, of kan niet op een en dezelfde wijze worden gemeten.

Wij onderscheiden twee soorten kwaliteit: meetbaar en niet meetbaar. Taal, rekenen en sociaal-emotionele ontwikkeling zien we als meetbaar. Cultuur, opvoeding, techniek en dat soort zaken zijn minder meetbaar. Dat doen we wel door leerlingenquêtes. (Schoolbestuurder primair onderwijs)

Meer deelnemers zeggen ook 'softere' criteria – zoals het schoolklimaat en de veiligheid op school – te meten via bijvoorbeeld tevredenheidsquêtes onder ouders en leerlingen. Men ziet deze kwaliteitsmetingen vaak als een noodzakelijke aanvulling op andere, hardere criteria.

Kwaliteit van onderwijs is een samenspel van veel factoren, die meetbaar gemaakt kunnen worden. Uiteindelijk zijn de opbrengsten van de school, de resultaten van het onderwijs een indicator van de onderwijskwaliteit. Maar ook uit het onderwijsleerproces, de tevredenheid van leerlingen en ouders, kun je kwaliteit afleiden. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Volgens een interne toezichthouder is de keuze voor een (bepaalde) meting afhankelijk van waar de meting voor bedoeld is.

Alhoewel dus een algemeen gedeeld beeld over kwaliteit van onderwijs ontbreekt, is kwaliteit in zijn verschillende aspecten wel meetbaar. Daarbij moet je vooraf wel goed bepalen waarvoor je de kwaliteit wil meten: voor externe verantwoording of voor interne verbetering. In het eerste geval moeten de uitkomsten onderling via benchmarking vergelijkbaar zijn, waardoor je scorelijsten kunt opstellen. Bij de tweede doelstelling kun je ook beschrijvende instrumenten uit de oude culturele antropologie inzetten, omdat onderlinge vergelijking dan geen doel is. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Degenen die zeggen dat onderwijskwaliteit níet meetbaar is, wijzen op de grote verscheidenheid aan criteria en de vele verschillende soorten toetsen, waardoor een vergelijking niet goed mogelijk is.

Alleen als er uitsluitend gestandaardiseerde toetsen mogen zijn, zoals de examentoetsen en de luistertoetsen die landelijk afgenomen worden. Alleen dan is de kwaliteit in cijfers te meten. (Docent voortgezet onderwijs)

2.4 Behoeftte aan een goed meetinstrument voor onderwijskwaliteit

De meetbaarheid van onderwijskwaliteit kwam ook in de tweede ronde regelmatig ter sprake. Alle partijen hebben behoefte aan een goed meetinstrument. Men is van mening dat in het basisonderwijs door het leerlingvolgsysteem daarin beter wordt voorzien dan in het voortgezet onderwijs. Door sommige directies wordt met name de toezichtkaart en het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs te beperkt gevonden.

Ook in de discussiegroep met docenten wordt kritiek geuit op de inspectie, de gehanteerde methode en de 'afrekencultuur'. Men vindt het verschil tussen het centraal examen en het schoolonderzoek soms 'appels met peren vergelijken', terwijl er toch slechts 0,5 punt verschil tussen deze cijfers mag zijn.

Er zijn ook leerkrachten die twijfels hebben over de waarde van het vele toetsen. Vooral bij zwakke leerlingen vindt men het vervelend 'om ze dat aan te doen'. Oudere leerkrachten zeggen dat zij vroeger op de pabo te horen kregen dat het toetsen van jonge kinderen niet goed was. Leerkrachten voelen zich enigszins miskend door de dominantie van (Cito-)toetsen en toetsuitslagen en zeggen dat het lastig is om kwaliteit 'in cijfertjes' uit te drukken. Als docent is men bezig bij de leerling 'eruit te halen wat erin zit'.

Ouders in de MR ontbreekt het soms aan het zicht op de kwaliteit. Men ziet bijvoorbeeld wel rapportcijfers of gemiddelde toetsgegevens, maar kan daaruit niet opmaken wat de kwaliteit is van de gegeven lessen en van het onderwijs op de school.

Het interne toezicht stelt dat de nadruk doorgaans te veel op *throughput* ligt. Het interne toezicht wil juist meer nadruk op de output. Men zou zicht willen krijgen op de toegevoegde waarde. Een interne toezichthouder verwoordt een door andere deelnemers gedeelde onzekerheid: 'Als wij het gemiddeld of beter dan gemiddeld doen, wat zegt dat dan? Hadden we het dan nóg beter kunnen doen?'

In de discussiegroep met wethouders en gemeentelijk beleidsmedewerkers wordt eveneens geconstateerd dat een goede maatstaf voor kwaliteit, die rekening houdt met de populatie, ontbreekt. Cito-scores zeggen te weinig, aldus de gemeente, want die middelen naar scholengroep. Er blijft volgens deze deelnemer 'veel liggen aan de bovenkant'. 'Wordt er bij de beter presterende leerlingen dus wel alles eruit gehaald wat erin zit?'

Een schooldirecteur daarentegen zegt dat het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs voldoende mogelijkheden biedt om de progressie per leerling in de gaten te houden. Wel zou een begintoeets in het basisonderwijs daarvoor heel nuttig zijn.

Aangezien het thema van het kunnen vaststellen van onderwijskwaliteit in alle groepen naar voren kwam, is besloten dat thema in de derde ronde opnieuw aan de orde te stellen.

Onderwijskwaliteit laat zich op verschillende niveaus meten: de kwaliteit van het Nederlandse onderwijssysteem, de kwaliteit van een school, de kwaliteit per klas of vak, en de kwaliteit zoals merkbaar aan de progressie op leerlingniveau. In de discussie lopen deze zaken soms door elkaar.

In het algemeen lijken de deelnemers drie verschillende standpunten in te nemen. Sommigen zijn van mening dat de huidige criteria of maten voor onderwijskwaliteit (ook zoals die door de Inspectie van het Onderwijs worden gehanteerd) ontoereikend zijn.

Er zijn ook deelnemers die goed uit te voeten kunnen met de huidige door de inspectie gehanteerde criteria, het leerlingvolgsysteem en bijvoorbeeld de Cito-uitslagen. En er zijn deelnemers die vinden dat men naast de (in hun ogen) basiscriteria van de inspectie eigen criteria voor kwaliteit moet hanteren.

De beoordeling van kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs
In de derde onderzoeksrunde komt opnieuw naar voren dat niet alle deelnemers even gelukkig zijn met de wijze waarop de inspectie de kwaliteit van het onderwijs peilt.

Het is niet alleen kijken van: hoe staan we ervoor, je wordt er door de inspectie ook op afgerekend. Ik neem maar even de DMT [Drie-Minuten-Toets] in groep 3. De score is 32,8 en dat is te laag, maar ik haal het net door dat jongetje met dat IQ van 71 eraf te halen en dan heb ik ineens een hogere haalbaarheidsscore, en zit ik wel weer op de inspectienorm. (Schooldirecteur primair onderwijs)

In het voortgezet onderwijs doen de criteria die de inspectie hanteert volgens een schooldirecteur evenmin recht aan de situatie en aan de kwaliteit van het onderwijs op zijn school, die te maken heeft met een hoge tussentijdse instroom van nieuwkomers met achterstanden.

Van onze 1200 leerlingen zijn er 160 die misschien nog vergelijkbaar zijn met Alkmaar of zo, maar de rest zit allemaal onder dat niveau. [...] Volgens de huidige rendementskaarten van de inspectie hebben wij onze onderbouw volledig op groen staan, dus het rendement is dan 100%. De bovenbouw heeft drie rode kaarten, dus alles is daar fout. En tegen mijn docenten, die soms leerlingen binnenkrijgen met vier jaar achterstand in taal en rekenen, ofsoms zelfs analfabeet zijn, zeg ik elk jaar: jullie doen het hartstikke slecht, het is gewoon prut, want alles staat op rood. Ondertussen gaan die kinderen weg met niveau 1 en 2 examens naar het mbo, maar tegelijkertijd telt dat niet mee in de kwaliteitskaartsystematiek. Dus die kinderen stromen heel goed door, lijken het in het mbo ook goed te doen, maar de boodschap aan mijn docenten is elke keer: het is prut, jullie maken er niks van. Nou, bij een aantal zal dat wel zo zijn, maar meestal denk ik: jongens, jullie leveren een topprestatie. [...] Je staat als school met je rug tegen de muur, want je denkt: potverdikke, we halen eigenlijk supergoede resultaten met die kinderen, als je ziet wat we binnenkrijgen, hallo, dan moet er eigenlijk een predicaat komen van Supergoed. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Deze directeur is van mening dat met deze wijze van kwaliteitsmeting wantrouwen wordt gewekt. Het gaat bovendien volgens de directeur om een algemener probleem: in delen van Amsterdam, maar ook in andere grote steden, zijn er meer scholen die te maken hebben met grote aantallen leerlingen met achterstanden wat betreft taal en rekenen en algemene achterstandsproblematiek.

In het voortgezet onderwijs ontbreekt volgens deze directeur een goede maat om (gebrek aan) kwaliteit te kunnen vaststellen.

Niemand in Nederland kan voor het voortgezet onderwijs de standaard taal en rekenen geven, en niemand kan zeggen op grond waarvan eindexamencommissies daar het eindexamen zitten te maken. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Het feit dat in het voortgezet onderwijs een leerling altijd kan afstromen naar een lager onderwijstype maakt de discussie over onderwijskwaliteit niet eenvoudiger.

Mijn stelling is dat in Nederland – en dat heb ik ook bij de inspectie en de staatssecretaris neergelegd – het meet- en regelsysteem in het voortgezet onderwijs niet klopt. En wat je creëert is afstroom, want iedereen wil z'n kind naar het vwo, maar uiteindelijk dondert van al die kinderen 40% er weer van af. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Het op- of afstromen in het voortgezet onderwijs en het oordeel van de inspectie daarover komt een paar keer in de discussie terug. Een docent vindt het onterecht dat 'het leerlingen een kans geven' – door het hen te laten proberen op een hoger onderwijsniveau – door de inspectie wordt beschouwd als een jaar blijven zitten.

Wat zijn dan wel goede kwaliteitscriteria?

Niet alle deelnemers durven volledig af te gaan op het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs.

Waar ik zelf mee worstel en waar ik het ook met mijn bestuursmanager over heb, is dit: ik heb altijd prima scores op indicatoren van de inspectie, alles geweldig, omdat ik weet wat ze vragen en dan zorg ik daarvoor. Maar heb je het dan over goed onderwijs? Is het dus goed onderwijs als ik maar voldoe aan de criteria van de inspectie? (Schooldirecteur primair onderwijs)

Sommige deelnemers zeggen het oordeel van de inspectie als een soort basis op te vatten en zich bijvoorbeeld verder te baseren op evaluatie-instrumenten die de opvattingen van docenten, ouders en leerlingen meten.

Een van de directeurs verwacht dat het onderwijs meer uitgedaagd wordt om zelf kwaliteitsdoelen te stellen als de kwaliteitstoets van de inspectie zou ontbreken.

Je kunt je de vraag stellen wat er gebeurt als we, net als in Finland, de Onderwijsinspectie gewoon schrappen. Dan word je gedwongen om zelfkwaliteit te definiëren en dat mag best met een beetje concurrentie. Dat zeg ik ook wel tegen mijn directeurs als van alle zeven scholen de resultaten op tafel liggen. Ja, het is hetzelfde als alle Volvo-dealers bij elkaar komen, dan denkt degene met de laagste omzetcijfers toch van: potverdorie. (Schooldirecteur primair onderwijs (bovenschools))

Een directeur vertelt dat het bestuur waar deze directeur onder ressorteert uitsluitend meetbare kwaliteitscriteria hanteert op groepsniveau en op het niveau van de leerling.

We kijken naar technisch lezen in groep 3 en 4, wiskunde of rekenen in groep 4 en 6, begrijpend lezen in groep 7, de entreetoets en de eindtoets, en dat gebruiken wij als indicatoren op groepsniveau. Op kindniveau kijken we naar het ontwikkelingsperspectief, dat wordt in groep 3 en 4 al ontwikkeld. We doen op dit moment bovendien mee aan een pilot waarbij toetsen worden ontwikkeld om het ontwikkelingsperspectief vast te leggen. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Toch wordt ook nu weer gerelativeerd dat onderwijskwaliteit zich niet volledig in harde cijfers laat uitdrukken.

Ik ben ooit eens in discussie gegaan over kwaliteit bij de Disney Corporation: hoe meten jullie nou de kwaliteit in een park? Ze maakten gewoon een foto van mensen, van camerabeelden, en dan telden ze gewoon het aantal mensen dat lachte. Als er niet gelachen werd – want je komt daar om plezier te maken – dan was er meestal wat aan de hand, zeiden ze. Dus gewoon kijken: presteert die school goed, is er een goede sfeer, loopt het goed, stromen kinderen door, en kijk eens over -tig jaar waar die kinderen staan. (Wethouder)

Hoge verwachtingen van de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen. De groepsdiscussies vonden plaats vlak voordat de zogenoemde referentieniveaus in het onderwijs van kracht zouden worden. De deelnemers verwachten daar veel van, want dan wordt immers duidelijk welk niveau in taal of rekenen een leerling op een bepaald leeftijd (minimaal) moet beheersen. Door metingen in de tijd verwacht men de progressie die een leerling maakt beter in beeld te kunnen brengen. Een schoolbestuurder uit het primair onderwijs zegt daarover: ‘Dan kijk je eigenlijk naar leeropbrengst.’

2.5 Actorgebonden kwaliteitscriteria

De deelnemers aan de eerste ronde is gevraagd wat voor hen persoonlijk en vanuit hun huidige positie in het onderwijs (dus de verschillende actorposities) kenmerken of graadmeters zijn van kwalitatief goed onderwijs. De vraag is open gesteld en leverde een lange lijst van indicatoren op. Sommige deelnemers hanteren slechts enkele indicatoren, andere deelnemers zeven of acht verschillende.

De lijst van meer dan 300 criteria die in deze ronde werden genoemd, zijn na analyse ingedeeld in een aantal samenvattende categorieën; tien in totaal. Deze categorieën behelzen criteria op het gebied van de onderwijsorganisatie, didactiek en randvoorwaarden; de directie en het schoolleiderschap; de docenten- en leerkrachten; ouders en andere stakeholders; meetbare gegevens zoals prestatiescores, in-, door- en uitstroomgegevens, (rapport)cijfers; kennis en vaardigheden (waaronder de basisvaardigheden); een bredere focus dan alleen de basisvaardigheden; de individuele leerling in termen van: ‘eruit halen wat erin zit’; het welbevinden van de leerling; en zorg.

Schema 2.1 biedt het overzicht met per categorie drie willekeurig gekozen voorbeelden van de kwaliteitscriteria die de deelnemers noemden.

Schema 2.1

indeling na analyse: letterlijk genoemd werden bijvoorbeeld:

| | |
|---|--|
| meetbare criteria | <ul style="list-style-type: none"> - Cito-scores - aantallen slaggers, zittenblijvers, zakkers en voortijdig schoolverlaters - toetsresultaten van leerlingen gerelateerd aan achtergrond van leerlingen (ook excellentie eruit halen) |
| kenmerken van de onderwijsorganisatie, didactiek, randvoorwaarden | <ul style="list-style-type: none"> - goede instructie - openstaan voor verbeteringen - vastgelegd pedagogisch en didactisch leerplan |
| criteria m.b.t. docenten en leerkrachten | <ul style="list-style-type: none"> - goede, gekwalificeerde docenten die regelmatig worden bijgeschoold in hun vakgebied en in nieuwere onderwijsvormen - lijken leerlingen de docent / het vak te begrijpen? - bewust handelende docenten |
| criteria op het gebied van kennis en vaardigheden, waaronder de basisvaardigheden | <ul style="list-style-type: none"> - allerlei vakken in voldoende mate beheersen, zoals rekenen/wiskunde, talen en algemene ontwikkeling - meer dan voldoende uitrusting voor vervolgopleiding en/of werk - correct kunnen communiceren in de Nederlandse taal |
| welbevinden leerling | <ul style="list-style-type: none"> - is de school in staat om een dusdanige onderwijs sfeer te creëren dat de leerlingen met plezier naar school gaan? - actieve, gemotiveerde leerlingen - sociaal-emotioneel welbevinden van het kind |
| criteria m.b.t. ouders/ stakeholders | <ul style="list-style-type: none"> - tevredenheid van ouder en leerling - voldoende contact met de ouders en voldoende informeren (en niet alleen als het bijna te laat is) - aantal ouders dat leerlingen van school haalt gedurende of tussen schooljaren |
| breder focus | <ul style="list-style-type: none"> - waarden en normen (op tijd komen, afspraak is afspraak, vlijt, eerlijk zijn), te vertalen in gedragsregels op school - duidelijk vast te stellen bijdrage aan burgerschapsvorming leerlingen - bagage op cultureel vlak |
| 'eruit halen wat erin zit' | <ul style="list-style-type: none"> - iedere leerling moet zich op zijn/haar eigen niveau positief kunnen ontwikkelen - de inrichting van het onderwijs is zodanig dat iedere leerling de voor hem/haar maximale prestaties kan behalen - veel uitdaging: de leerling moet geboeid worden en talenten maximaal kunnen ontplooiën |
| criteria m.b.t. leiderschap en directie | <ul style="list-style-type: none"> - goede schooldirecteur (onderwijskundig leider en zichtbaar aanwezig) - goede schooldirecteur met duidelijke koers in schoolbeleid - een directie die weet wat er in de school leeft |
| zorgcriteria | <ul style="list-style-type: none"> - zorgprofiel van de school en interne zorgstructuur - zorg voor de leerling - aandacht voor leerlingen die anders dan het gemiddelde zijn |

Bron: scp

Tabel 2.3 laat zien op welk type criteria de deelnemers hun oordeel over onderwijskwaliteit baseren. Tevens wordt zichtbaar in welke mate de genoemde criteria actorgebonden lijken te zijn.

Voor alle actoren geldt dat zij veelal afgaan op meetbare gegevens, met name outputgegevens. De volgende meetbare indicatoren worden genoemd: Cito-scores, percentage geslaagden, leerlingen die overgaan, zittenblijven, uitvallen, voortijdig schoolverlaten, test- en toetsresultaten door de leerjaren heen, uitstroom naar en doorstroming in het vervolgonderwijs, rapportcijfers, percentage bepaalde toetswaarden in vergelijking met voorafgaande jaren, diploma's, percentage leerlingen dat onvertraagd een diploma behaalt, percentage leerlingen met een startkwalificatie. Daarnaast worden er diverse criteria genoemd die verwijzen naar de input of het proces van het onderwijs.

Tabel 2.3

Persoonlijke, rolgebonden kenmerken en graadmeters van onderwijskwaliteit, naar actor (in absolute aantallen)^a

| | directie (n=15) | school- bestuur (n=10) | leer- kracht/ docent (n=17) | ouder MR (n=10) | intern toezicht (n=4) | ge- meente (n=12) | totaal (n=67) |
|--|--------------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------|
| diverse meetbare criteria | 14 | 12 | 14 | 14 | 5 | 19 | 78 |
| kenmerken onderwijsorganisatie, didactiek, randvoorwaarden | 16 | 6 | 5 | 10 | 6 | 12 | 55 |
| criteria m.b.t. docenten en leerkrachten | 16 | 6 | 8 | 5 | – | 5 | 40 |
| criteria op het gebied van kennis en vaardigheden | 3 | 8 | 16 | 3 | 5 | 3 | 38 |
| <i>waarvan expliciet basisvaardigheden: taal en rekenen/wiskunde</i> | (–) | (3) | (10) | (–) | (2) | (3) | (18) |
| welbevinden leerling | 11 | 7 | 10 | 5 | – | 1 | 34 |
| criteria m.b.t. ouders/stakeholders | 7 | 8 | 1 | 7 | 3 | 7 | 33 |
| breder focus | 3 | 7 | 7 | 2 | 2 | 3 | 24 |
| 'eruit halen wat erin zit' | 4 | 2 | 3 | 3 | – | 3 | 15 |
| criteria m.b.t. leiderschap en directie | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 11 |
| zorgcriteria | 3 | – | 1 | 2 | – | 4 | 10 |
| totaal | 80 | 58 | 66 | 52 | 22 | 60 | 338 |

a Meer dan één antwoord was mogelijk.

Bron: SCP

Schooldirecteuren baseren zich vaak op kenmerken van de onderwijsorganisatie, didactiek en randvoorwaarden, net als ouders in de MR. Bij dit samengestelde kenmerk gaat het om de onderwijskundige visie, het leerstofaanbod, de gehanteerde methoden, het pedagogisch en didactisch leerplan, de instructie, diversiteit in onderwijsvormen, het inplannen van lestijd, een 'gedoseerde omgang met vieringen en uitjes', de mate van

lesuitval, de continuïteit in het onderwijsproces en een aantal randvoorwaarden (zoals huisvesting, genoemd door gemeenten) voor het primaire proces. Daarnaast vallen er aspecten onder die te maken hebben met de interne communicatie en uitwisseling tussen toeleverende en afnemende scholen.

Veel deelnemers erkennen de cruciale rol van docenten voor de kwaliteit van het onderwijs. Meer dan welke actor ook benoemen schooldirecteuren kwaliteitscriteria op het niveau van docenten- en leerkrachten. In deze categorie worden genoemd: het opleidingsniveau van docenten, het aantal goede, bevoegde, gekwalificeerde docenten die zich regelmatig laten bijscholen, die hart voor hun vak hebben, enthousiast en gemotiveerd personeel dat bereid is tot samenwerking en tot vernieuwing en in staat is om te kijken of de lesstof beklijft, leerkrachten die kunnen omgaan met differentiatie en les op maat kunnen geven. Ook criteria zoals geen personeelstekort, weinig verloop en ziekteverzuim onder docenten vallen hieronder.

De leerkrachten en docenten baseren zich het meest op criteria op het gebied van kennis en vaardigheden. Het is de actor die het meest ook expliciet een of meer basisvaardigheden benoemt. De deelnemers die deze criteria hanteren, hebben het over zowel de kennis en vaardigheden die betrekking hebben op diverse taal- en rekenonderdelen – zoals uitdrukkingvaardigheid in het Nederlands, alsook over algemene kennis en kennis van keuzevakken of praktijkvakken (in het voortgezet onderwijs). Wat opvalt aan de tabel is dat maar weinig schooldirecties kwaliteit (mede) beoordelen op criteria die met opgedane kennis en vaardigheden te maken hebben. Directies noch ouders in MR noemen uit zichzelf criteria betreffende de basisvaardigheden.

Bij schooldirecties en docenten nemen criteria die te maken hebben met de veiligheid en het welbevinden van leerlingen een belangrijke plaats in. Het speelt niet voor alle ouders in de MR een rol in hun beoordeling van onderwijskwaliteit, en nog minder bij andere actoren. In deze categorie worden genoemd: een open en prettige sfeer op school, een veilige en stabiele leeromgeving waar orde heerst en onderling respect is, waar leerlingen zich kunnen ontplooiën in een goed pedagogisch klimaat waar de leerling centraal staat. Verder wordt het plezier van leerlingen als kwaliteitscriterium genoemd en het sociaal-emotioneel welbevinden, de gelukkige en blijde uitstraling van de kinderen, het feit dat leerlingen het naar hun zin hebben en actief en gemotiveerd de les volgen, laag verzuim van leerlingen en een goede relatie tussen leerling en docent.

In de nieuwe bestuurlijke verhoudingen wordt horizontale verantwoording aan de stakeholders van de school gezien als een belangrijk controlemechanisme op kwaliteit. Bij vrijwel alle actoren is er oog voor deze rol van ouders en andere belanghebbenden, met uitzondering van de leerkrachten en docenten. In deze categorie passen de tevredenheid (de afwezigheid van klachten) van ouders en kind, ervaringen van oudleerlingen, goede contacten met ouders, de betrokkenheid of participatie van ouders, transparantie en goede informatie aan en communicatie met betrokkenen.

Een aantal deelnemers, vooral onder de schoolbesturen en leerkrachten, weegt de kwaliteit van het onderwijs af aan zaken die op een bredere focus duiden dan alleen de basisvaardigheden. Vaak genoemd worden burgerschap, maatschappelijke vorming, sociale vaardigheden, sociale omgangsvormen, waarden en normen, goed gedrag,

aandacht voor de identiteit en de psychosociale ontwikkeling van leerlingen, inlevingsvermogen en het openstaan voor anderen, de omgang met natuur en milieu, bagage op cultureel vlak en buitenschoolse activiteiten.

Specifieke criteria verwoord op het niveau van individuele aandacht voor de leerling spelen bij alle actoren een rol, zij het in beperktere mate dan andere indicatoren. Deze deelnemers beoordelen de kwaliteit van het onderwijs mede op de mate waarin het onderwijs er bij elke leerling in slaagt 'eruit te halen wat erin zit'. Men noemt zaken als optimale benutting van de eigen mogelijkheden door elk kind (zowel de sterke als de zwakke leerlingen), persoonlijke ontwikkeling, veel uitdaging en maximale ontplooiing van de talenten van de leerlingen.

Criteria op het niveau van leiderschapskwaliteiten van de directie – in de literatuur vaak als cruciaal voor goed presterende scholen genoemd – spelen minder vaak een rol in de beoordeling door actoren. In deze categorie worden zowel criteria genoemd die betrekking hebben op de directie als op het schoolbestuur. Genoemd worden een goede schoolleiding met een directie die weet wat er leeft in de school, die een onderwijskundig leider is en zichtbaar aanwezig is, een duidelijke koers uitzet in het schoolbeleid, docenten stimuleert en aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, continuïteit in het team van docenten en directie, een bestuur met een duidelijke koers en lef om te sturen en een betrokken bestuur dat de directie aanspreekt op zijn verantwoordelijkheden. Hekkensluiser in deze lijst van graadmeters van kwalitatief goed onderwijs zijn enkele zorgcriteria. Een paar gemeenten, ouders in de MR en directies houden in hun kwaliteitsoordeel rekening met de (inbedding van de) leerlingenzorg, de interne zorgstructuur en het netwerk rond de school, of de aandacht die er is voor leerlingen die door een handicap of stoornis extra aandacht behoeven.

2.6 Conclusies over onderwijskwaliteitsbepaling

Alvorens te bepalen of men in het onderwijsveld de focus op basisvaardigheden steunt, is het nuttig te onderzoeken hoe de deelnemers meer in het algemeen denken over onderwijskwaliteit en hoe zij – elk vanuit hun positie in het onderwijs – zelf vaststellen of de kwaliteit goed is of niet. Hanteren de diverse actoren dezelfde criteria of heel verschillende? Om samen uitvoering te kunnen geven aan het beleid rond onderwijskwaliteit en basisvaardigheden lijkt enige overeenkomst in opvattingen over wat de kwaliteit van het onderwijs behelst immers gewenst.

De deelnemers zijn het niet met elkaar eens over de mogelijkheid van een – min of meer – objectieve definitie van onderwijskwaliteit; alle actoren zijn verdeeld. Er is meer overeenstemming over het kunnen meten van onderwijskwaliteit; met name output-indicatoren zijn goed te meten.

Zulke uitkomsten zeggen wel veel over onderwijskwaliteit, maar niet alles, volgens de deelnemers. Er is alom erkenning dat onderwijskwaliteit vele facetten omvat en dat het te beperkt is om onderwijskwaliteit uitsluitend in termen van productiviteit op te vatten. De criteria die de Inspectie van het Onderwijs hanteert, schuift men niet terzijde, maar de inspectie krijgt het verwijt van sommige deelnemers te veel of zelfs uitsluitend naar de opbrengsten van het onderwijs te kijken en te weinig rekening te houden in het

kwaliteitsoordeel met de ‘inputfactoren’. Onderwijskwaliteit wordt volgens deze deelnemers juist begrensd door factoren aan de inputkant, zoals de locatie van de school en samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Onder vrijwel alle actoren (de interne toezichthouders uitgezonderd) zijn er echter ook deelnemers die menen dat onderwijskwaliteit niet te meten is. Onder hen zijn ook enkele schooldirecteuren en schoolbestuurders. De vraag dringt zich op hoe deze deelnemers dan wel hun oordeel vormen over onderwijskwaliteit. Wellicht baseren zij zich voornamelijk op persoonlijke indrukken – hetgeen ver af staat van een meer opbrengstgerichte benadering – of dat zij van mening zijn dat slechts enkele aspecten te meten zijn, maar niet het onderwijs als geheel.

Die mening treffen we ook aan bij deelnemers die weliswaar onderwijskwaliteit meetbaar vinden, maar net als Borghans et al. (2007) stellen dat het onderwijs vele waardevolle kenmerken heeft die niet (goed) te meten zijn, zoals de sfeer in de klas of de bijdrage aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.

Er zijn deelnemers die menen dat de visie op onderwijskwaliteit afhangt van de positie die iemand inneemt en het belang dat iemand bij het onderwijs heeft. Wij hebben in het onderzoek gezocht naar zulke actorgebonden opvattingen van onderwijskwaliteit en deze ook gevonden. Een niet-actorgebonden opvatting is dat alle partijen waarde hechten aan meetbare outputindicatoren. Daarnaast is er sprake van actorgebonden kwaliteitscriteria, die zowel betrekking hebben op de input, het proces als de uitkomsten van het onderwijsproces. Veel criteria die de deelnemers noemen, zijn criteria waar ook de Inspectie van het Onderwijs op let.

Directies beoordelen onderwijskwaliteit met name op diverse personeels- en organisatie-indicatoren en het welbevinden van leerlingen en hebben daarnaast oog voor de positie van ouders. Opvallend weinig directies beschouwen kennis- en vaardigheidscriteria bij leerlingen als graadmeter van onderwijskwaliteit: de basisvaardigheden worden door geen enkele directie genoemd. Daar kunnen verschillende verklaringen voor zijn: ofwel men vindt dit zo vanzelfsprekend dat het niet expliciet wordt genoemd, ofwel men baseert zich uitsluitend op gemeten gegevens van een ‘hogere orde’: de prestaties op schoolniveau.

Docenten en leerkrachten baseren zich wel op zulke kennis- en vaardigheidscriteria, hetgeen zeker voor vakdocenten logisch is en inherent aan het beroep van docent. (Wordt mijn vak begrepen, komt het over en beklijft het?) Van alle actoren noemen zij ook het meest heel expliciet de basisvaardigheden. Ook leerkrachten en docenten hechten aan sfeercriteria en het welbevinden van leerlingen, maar beoordelen kwaliteit daarnaast op een bredere focus waarin aandacht is voor waarden en normen en bijvoorbeeld burgerschap. In hun kwaliteitsoordeel laten zij zich weinig leiden door wat ouders en andere stakeholders vinden.

Schoolbesturen lijken in hun beoordeling van onderwijskwaliteit sterk op de docenten, met als groot verschil dat schoolbestuurders meer oog hebben voor de positie van stakeholders.

Ouders in de MR letten daar uiteraard zelf ook op en hebben daarnaast oog voor kenmerken van de organisatie en de communicatie tussen ouders en school.

Gemeenten maken bij hun beoordeling vooral gebruik van meetbare gegevens. Ze hebben oog voor de stakeholders – en behoren daar uiteraard ook zelf toe – en letten meer dan welke actor ook op criteria van de zorgstructuur, een over het algemeen overigens weinig genoemd kwaliteitscriterium.

Het algehele beeld dat naar voren komt, is dat alle actoren diverse gemeten outputgegevens gebruiken als graadmeter van onderwijskwaliteit. Daarnaast baseert men zich op een scala aan criteria die men zeer belangrijk vindt, ook al zijn die niet altijd even goed meetbaar. De criteria sluiten elkaar echter niet uit en in die zin zal men elkaar in de praktijk wel vinden.

De waarde van prestatiegegevens is evenwel begrensd; sommige directies en docenten keren zich tegen een 'afrekencultuur' in het onderwijs. En hoewel de Inspectie van het Onderwijs zeker ook op andere zaken let, wordt de inspectie juist dit verwijt gemaakt. Die opvatting hoeft het leren van een prestatiemeting evenwel niet in de weg te staan, men wil er alleen niet op worden afgerekend. Problematischer lijkt het om samen door opbrengstgerichter te werken tot betere prestaties in de basisvaardigheden te komen, als sommigen er stellig van overtuigd zijn dat onderwijskwaliteit niet te meten is.

3 Het accent op de basisvaardigheden: taal en rekenen

3.1 De urgentie van het probleem

Ieder jaar bepaalt de Inspectie van het Onderwijs of scholen aan de gestelde normen voor basiskwaliteit voldoen. Het aantal scholen dat die norm haalt, is in 2010 iets gestegen ten opzichte van 2009. Van alle basisscholen haalt 94% tenminste deze basiskwaliteit, in het voortgezet onderwijs is dat 89%. Het speciaal basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs blijven daar sterk bij achter met respectievelijk 75% en 73% scholen die aan de basisnorm voldoen. Scholen in de vier grote steden blijven sterk achter in onderwijskwaliteit in vergelijking met scholen in de rest van het land. Er zijn grote verschillen tussen scholen in prestaties voor taal en rekenen/wiskunde, ook bij vergelijkbare leerlingenpopulaties (Inspectie van het Onderwijs 2011).

Over een periode van twintig jaar zijn – landelijk bekeken – de taal- en rekenprestaties van leerlingen in het basisonderwijs nauwelijks veranderd, afgezien van het feit dat leerlingen het bij rekenen iets slechter zijn gaan doen in bewerkingsopgaven en iets beter in schattend rekenen (Van der Schoot 2008; KNAW 2009, aangehaald in Inspectie van het Onderwijs 2010a). Er zijn kleine verschillen tussen jongens en meisjes op de verschillende taal- en reken-/wiskundeonderdelen en grotere verschillen tussen autochtone leerlingen en leerlingen uit migrantengroepen.

In het voortgezet onderwijs behalen leerlingen ten opzichte van het jaar daarvoor lagere scores op het centraal examen voor Nederlands, Engels en wiskunde (Inspectie van het Onderwijs 2011).

Alle indicatoren die gehanteerd worden, betreffen evenwel relatieve kwaliteitsnormen. Met de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde sinds augustus 2010 (dus kort nadat het onderhavige onderzoek plaatsvond) zijn absolute normen in het onderwijs geïntroduceerd. De niveaus geven aan wat een leerling op verschillende momenten tijdens de schoolloopbaan moet kennen en kunnen. Het is de bedoeling dat daarmee ook de aansluiting tussen de verschillende schooltypen beter verloopt.

Op termijn zouden bovendien nauwkeurigere uitspraken kunnen worden gedaan over het niveau van het Nederlandse onderwijs en ontwikkelingen daarin. Een voorwaarde daarvoor is wel dat de toetsen voor verschillende leeftijden inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd, zodat het mogelijk wordt om de toegevoegde waarde of leerwinst te meten op landelijk niveau en op schoolniveau (Inspectie van het Onderwijs 2010b).

Internationale vergelijking en vergelijking van prestaties van basisschoolleerlingen in de tijd zijn mogelijk op basis van onderzoeken naar de leesvaardigheid (het PIRLS-onderzoek) en naar de rekenvaardigheid (het TIMSS-onderzoek) van 9- en 10-jarigen. De recentste gegevens zijn van 2006 en 2007. Nederlandse basisschoolleerlingen presteren op de toets voor leesvaardigheid ver boven het gemiddelde. Wel zijn ze gedaald in de rangorde. Stonden ze in 2001 nog in de top, in 2006 zijn ze in de subtop beland. In Nederland is er in vergelijking met andere landen nauwelijks spreiding in leesprestaties: weinig leerlingen doen het slecht (slechts 1% haalt het laagste niveau niet),

maar tegelijkertijd steken weinig leerlingen boven de middenmoot uit (6% haalt het hoogste niveau).

Ook op het gebied van rekenen en wiskunde scoren Nederlandse leerlingen ver boven het internationale en het TIMSS-gemiddelde en staan daarmee in de top tien van best scorende landen. Op de eerste plaatsen staan Aziatische regio's zoals Hongkong en Singapore. Net als bij leesvaardigheid valt op dat Nederland in vergelijking met andere landen weinig spreiding in rekenprestatieniveaus kent: weinig laagpresteerders, maar ook weinig uitschieters naar boven. Het laagste, basale kennisniveau bij rekenen wordt in Nederland door slechts 2% van de leerlingen níet gehaald. Het hoogste niveau wordt door 7% gehaald.

Internationale vergelijkingen laten zien dat Nederland goed en bovengemiddeld scoort, maar in de rangorde van landen daalt door gestegen prestaties van enkele Aziatische landen.

Het laatste PISA-onderzoek onder 15-jarigen laat eveneens een lichte daling zien.

Het prestatieniveau van Nederlandse scholieren in het voortgezet onderwijs behoort niet langer tot de top, maar wel tot de subtop. Op het gebied van taal staat Nederland nog op de tiende plaats (en voor de Europese landen is dat de tweede plaats), wat betreft rekenen/wiskunde en science is dat de elfde plaats (voor de Europese landen is dat de vijfde plaats). De laaggeletterdheid onder Nederlandse jongeren is ten opzichte van de vorige meting gedaald. Toch is de leesvaardigheid van ruim 14% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs te laag om maatschappelijk goed te kunnen functioneren; dat wil zeggen dat zij moeite hebben met eenvoudige tekstjes.

Opvallend is dat dezelfde TIMSS-, PIRLS- en PISA-gegevens soms verschillend worden gewaardeerd. In vrij alarmerende bewoordingen constateerden onderzoekers van het Centraal Planbureau dat er werk aan de winkel is om de daling van de Nederlandse onderwijsprestaties te keren. Met name de beste leerlingen in het basisonderwijs presteren internationaal gezien niet indrukwekkend goed, eerder middelmatig. Een daling van de kwaliteit van het onderwijs heeft consequenties voor de economische prestaties van een land. Zo zou volgens de onderzoekers de daling in wiskundeprestaties op termijn structureel enkele procenten van het bruto binnenlands product kosten (Van der Steeg et al. 2011).

Andere onderzoekers benadrukken dat de prestaties van leerlingen in Nederland al jaren van een hoog niveau zijn en dat het te ver gaat om te stellen dat er sprake is van een duidelijke achtergang in leerprestaties (Scheerens et al. 2010). Men wijst erop dat internationale vergelijkingen en vergelijkingen in de tijd heikel zijn in het geval van een zeer lage respons, selectieve non-respons, verschillen in de mate waarin het geteste in het curriculum van dat land wordt aangeboden en veranderingen in de leerlingenpopulatie, zoals het wel of niet deelnemen aan de test van moeilijk lerende kinderen en leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (Luyten 2010).

Dat neemt niet weg dat er aanwijzingen zijn dat de prestaties dalen. De prestatiescores van Nederland vertonen in de tijd een licht dalende lijn en Nederland is gedaald in de internationale rangorde. Voor het huidige kabinet was dit aanleiding om meer nog dan voorheen in te zetten op cognitieve basisvaardigheden en kernvakken.

In dit hoofdstuk spreken de deelnemers aan ons onderzoek zich uit over het belang dat zij hechten aan de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde en wat argumenten zijn om hier wel of niet meer aandacht aan te (gaan) besteden.

3.2 Het belang van basisvaardigheden

Wel of niet ondermaatse prestaties?

Driekwart van de deelnemers aan de eerste onderzoeksronde is van mening dat de prestaties van leerlingen op het gebied van taal en rekenen 'onder de maat zijn'. Vooral de schoolbestuurders, docenten en ouders in de MR zijn daarvan overtuigd. Onder de directies en de gemeenten, en dan met name de wethouders, bevinden zich echter ook deelnemers die het daar niet mee eens zijn (tabel 3.1).

Tabel 3.1

Mening prestatieniveau taal en rekenen in Nederland, naar actor (in absolute aantallen)

| | prestaties zijn 'onder de maat' | prestaties zijn niet 'onder de maat' | totaal |
|-------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------|
| directie | 11 | 7 | 18 |
| schoolbestuur | 11 | 1 | 12 |
| leerkracht/docent | 16 | 2 | 18 |
| ouder MR | 9 | 2 | 11 |
| intern toezicht | 2 | 1 | 3 |
| gemeente | 6 | 6 | 12 |
| totaal | 55 | 19 | 74 |

Bron: SCP

In de tweede ronde is in de groepsdiscussies dieper op het onderwerp ingegaan. Een aantal deelnemers twijfelt of het niveau wel zo slecht is. Zoals in de groep directeuren, bij wie scepsis over het vermeende lage niveau of niveaudaling overheerst.

In de middeleeuwen riep men ook al: die school stelt niets meer voor. Het is van alle tijden om dat te zeggen, maar het gaat juist al stukken beter. Het is een hypeverhaal. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Ik zeg, kijkend naar internationale vergelijkingen, dat Nederland eigenlijk best hoog scoort. Wel zijn we iets gezakt ten opzichte van enkele jaren geleden. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Ondanks hun scepsis over de vraag of er sprake is van niveauperlaging vinden de directeuren het wel belangrijk dat er meer aandacht voor de basisvaardigheden komt.

Als je oud-leerlingen zou uitnodigen, die eisen met terugwerkende kracht dat ze in het voortgezet onderwijs beter bediend zouden zijn, en dat ze in hun vervolgopleiding niet eerst nog een traject moeten doorlopen. Het leeft ook onder leerlingen zelf, van: ik kan me niet goed uitdrukken, of een brief schrijven zonder spelfouten. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Volgens deze directeur moet men zich eerst bewuster worden van de urgentie en zijn wellicht rigoureuze maatregelen noodzakelijk om een hoger prestatieniveau te realiseren.

Als je kijkt hoe kinderen nu communiceren: er is geen touw aan vast te knopen. Ze weten niet hoe ze d's en t's moeten schrijven. Waarom kunnen rekenen als in elke smartphone een rekenmachine zit? Bij het boodschappen doen: je geeft een pasje en die rekent uit hoeveel er vanaf gaat. Het zal de leerlingen worst wezen. Wel als ze er met het examen een punt aftrek voor kunnen krijgen, maar zover zijn we nog niet. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

In de groep docenten en leerkrachten is er minder twijfel over het niveau op het gebied van taal en rekenen: dat schiet in hun ogen tekort. Tekorten zijn er niet alleen op zwarte scholen, zo zegt men, maar spelen in het hele onderwijs. De docenten noemen als voorbeeld de universiteiten en hogescholen die zelf hun aankomende studenten testen, toetsen en bijspijkeren.

Zelf worden ze in hun dagelijkse praktijk bij leerlingen geconfronteerd met tekorten die volgens de docenten op een bepaalde leeftijd niet meer zouden mogen voorkomen.

Als jongeren 12 of 13 zijn en naar het middelbaar onderwijs gaan, dan hebben ze totaal geen weet van hoe groot, hoe zwaar of hoe breed iets is, het gaat om rekenkunde, delen en vermenigvuldigen. Vermenigvuldigen is makkelijk 3×4 of 4×3 , dat komt altijd goed, maar als je vraagt $3:4$ of $4:3$, dan hebben ze totaal geen inzicht. (Docent voortgezet onderwijs)

Het probleem ligt volgens een docent in het voortgezet onderwijs aan het gebrek aan kwaliteit van het basisonderwijs en gebrek aan tijd in het voortgezet onderwijs om de tekorten te verhelpen.

Ik krijg ook wel eens te horen van een leerling: ja, dat snapte die leraar zelf ook niet hoor, dus dat heeft ze gewoon overgeslagen. Dus tja, wat moet ik dan? Wij hebben er eigenlijk geen tijd meer voor om ze dat uit te leggen. [...] In het verleden hadden wij een ouderwetse rekenmethode en in de eerste klas had de mentor dan een uurtje waarin rekenen werd gegeven. Die kinderen waren daar dus bezig met procentjes, met optellen en aftrekken, breuken, dat soort zaken. Maar dat is er niet meer, je moet je tijd ergens vandaan halen. (Docent voortgezet onderwijs)

Goed onderwijs in taal en rekenen/wiskunde staat of valt met de kwaliteit van de onderwijsgevende, vindt men. De groep docenten vindt het dan ook terecht dat de eisen voor aankomende leerkrachten hoger komen te liggen. In de discussie noemen de docenten ook andere tekorten bij leerlingen: hun schrijf- en uitdrukkingsvaardigheid zijn eveneens vaak beperkt. Leerlingen oefenen nog maar weinig in het schrijven, zegt een docent. Er wordt in het onderwijs immers veel gewerkt met werkboeken en daardoor hoeft de leerling nauwelijks zelf te schrijven. Dat leidt bovendien tot onleesbare handschriften, volgens een andere docent. Een docent Engels zegt dat leerlingen bij een schriftelijke overhoring vaak de vraag niet snappen en zich over het algemeen schriftelijk slecht in het Nederlands kunnen uitdrukken. Leerlingen hebben moeite met het begrijpen van vragen en met teksten in hun boek. Dat is wat deze docent betreft niet alleen een kwestie van taalproblemen, maar ook van tekorten in de algemene ontwikkeling.

Andere docenten herkennen dit.

In havo-vwo kregen ze een tekst over Blair en toen zei een leerling: dat is toch iemand uit Amerika, hè? Ze kunnen in 3 en 4 havo die man niet plaatsen, en natuurlijk: die man zit er niet meer en je leeft nu met iPhones en zo. Het is maar een klein voorbeeldje, maar de leerlingen hebben zo'n laag algemeen ontwikkelingsniveau. (Docent voortgezet onderwijs)

De ouders in de MR delen de zorgen over de kwaliteit van het onderwijs. Men vermoedt dat de media dit negatieve beeld mede bepalen, maar men constateert zelf ook een achterstand bij leerlingen.

Als ik hoor dat in 3 en 4 vwo hard gewerkt moet worden aan werkwoordspelling, dan denk ik dat niet iedereen in 3 en 4 vwo dat beheerst. Daarom heb ik in de eerste ronde ingevuld dat het niveau volgens mij onder de maat is. Dat is natuurlijk ook het algemene beeld in de media. Maar ik vind het zonde van de tijd dat we daar nog aandacht aan moeten besteden. Laat dat lekker op de basisschool gebeuren. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

In de groep zijn sommige ouders van mening dat er sprake is van niveauverlaging. Ik vind überhaupt dat mijn kinderen minder leren dan ik leerde, en ik leerde weer minder dan mijn ouders leerden. Als ik zie wat mijn vader moest leren, dat is heel wat anders dan ik in het vwo moest leren. Bij mijn kinderen heb ik af en toe het idee... Je ziet ook dat tegenwoordig iedereen maar hbo doet. In mijn tijd was dat veel moeilijker. Omdat ze iedereen in het hbo lozen, zie je een verlaging van het niveau. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Een van de ouders vindt dat de toegenomen diversiteit aan leerlingen in een klas debet is aan de door hen geconstateerde niveauverlaging.

Ik kom uit een dorp, wat ik daar constateer is dat Weer Samen Naar School het gemiddelde niveau onder druk heeft gezet, met name op de kleine scholen. Daardoor zie je dat scholen veel moeite moeten doen, met al die specialismen. Kinderen die bovengemiddeld presteren raken daardoor ondergesneeuwd. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

In de groepsdiscussie met schoolbestuurders en interne toezichthouders zijn de meningen verdeeld. Een interne toezichthouder vindt het lastig om te beoordelen of het werkelijk slecht is gesteld met het niveau of dat er sprake is van beeldvorming in de media en van 'elkaar napraten'.

Een schoolbestuurder denkt dat er vooral sprake is van negatieve beeldvorming en van sentiment.

Als ik scripties van de universiteiten van 30 jaar geleden lees, dan denk ik: was het toen zo veel beter? Het zijn vooral mensen die het beeld van hun eigen lagere school in het hoofd hebben. Toen kenden we 't kofschip, maar kun je daarom zeggen dat de prestaties nu minder zijn? Toen ik op de lagere school zat, had je een spreekbeurt en stond je alleen voor de klas. Nu zijn er kringgesprekken vanaf de kleuterklas. Dus ik zeg: relatieve dat, het feit dat niet iedereen de tafels meer uit het hoofd kent, of staartdelingen. Het is vaak maar net wat iemand zich uit zijn jeugd kan herinneren. (Schoolbestuurder speciaal onderwijs)

De schoolbestuurder waarschuwt voor een ‘fixatie op jaren-vijftig-vaardigheden’. Als positief voorbeeld noemt hij de digitalisering, die zo veel nieuwe mogelijkheden biedt en andere vaardigheden vereist. Een andere schoolbestuurder daarentegen ziet wel degelijk aanleiding om zich zorgen te maken over de mate waarin leerlingen en studenten de basisvaardigheden beheersen. Hoofdrekenen is bij middelbare scholieren problematisch, maar ook van studenten schiet de rekenvaardigheid tekort, volgens deze bestuurder.

De wethouders en gemeentelijke beleidsmedewerkers waren in de eerste ronde sterk verdeeld over de kwestie of het in Nederland nu goed of slecht is gesteld met de prestaties in taal en rekenen. In de tweede ronde werd over dit thema nader van gedachten gewisseld. Een gemeentelijk beleidsmedewerker denkt dat alleen docenten goed zicht hebben op de prestaties in taal en rekenen en dat partijen die verder van de praktijk af staan, zoals schoolbesturen, dit niet kunnen beoordelen.

Ik zie het veld zichzelf gek maken en ik zie allemaal leken elkaar nakwaken. De borreltafel weet precies hoe het zit en dat gaat in het rond. Besturen hebben geen idee wat er in de scholen gebeurt, tenzij de besturen heel goed zijn. Dus als de besturen denken dat het niveau te laag is, dan zie ik dat meer als een reflectie van de publieke opinie dan als een werkelijke waarneming. (Beleidsmedewerker gemeente, tevens schoolbestuurder)

Twee wethouders relativeren eveneens de opvatting dat het prestatieniveau te laag zouden zijn; een van hen spreekt over de discrepantie tussen perceptie en werkelijk niveau van het onderwijs, de ander heeft het over een ‘papegaaicircuit dat elkaar nakraait’. De gemeenten beseffen op afstand van het onderwijs te staan en daardoor niet altijd goed zicht op de prestaties in hun gemeente te hebben. In deze discussie met gemeenten wordt gediscussieerd over ‘wat een goede maat voor onderwijskwaliteit is’.

Ik denk dat de meeste gemeenten niet weten wat de maat is. Dat is in Amsterdam denk ik heel scherp naar voren gekomen, door wat Lodewijk Asscher [wethouder in Amsterdam met Onderwijs in de portefeuille] heeft gedaan met de zogenaamde Asschernorm. Schoolbesturen zijn op hun achterste benen gaan staan, omdat de gemeente zei: ja, het zijn wel onze kinderen die naar jullie scholen gaan. Dus vertel nou eens: wat is jullie maat, en als jullie die maat niet willen geven, dan geven wij die wel. Nou, dat is in feite de essentie. Kijk, voor ons stadsdeel is het heel duidelijk, daar is het ver onder de maat, het is ver, ver, ver onder de maat, al jaren. (Beleidsmedewerker gemeente, tevens schoolbestuurder)

De wethouders missen een goede normering om het prestatieniveau te kunnen beoordelen.

Ik vind het grootste probleem dat we eigenlijk geen goede maatstaf hebben om het niveau te meten. Als je een klas hebt met bijna 100% achterstandskinderen en je hebt een goede toets, dan weet je wat er in acht jaar met die kinderen is gebeurd, dan weet je of ze voldoende zijn bijgespijkerd. En het is natuurlijk moeilijk om zulke leerlingen te vergelijken met een gemiddelde leerling in Nederland. Maar het is fantastisch als het lukt om in die acht jaar heel veel toegevoegde waarde te hebben als school. Ik vind dat de discussie veel meer zou moeten gaan over: hoe komen de leerlingen binnen in groep 1, en met welk taal- en rekenniveau gaan ze weg in groep 8? Wat vinden wij dan de norm die ze moeten halen, afhankelijk van de

beginsituatie? Pas dan kun je veel beter zeggen of iets wel of niet onder de maat is. (Tot voor kort wethouder)

Een andere wethouder stelt evenwel dat een hoge toegevoegde waarde niet altijd duidt op voldoende niveau.

Wij zeiden ook: onze scholen doen het best aardig, omdat je ziet dat ze opgekrikt zijn van hier naar hier, daar was ik ook heel trots op. En gelijktijdig denk ik: waarom accepteer je in godsnaam dat het wel heel mooi is, maar dat die kinderen daarmee toch niet de vloer van de arbeidsmarkt halen? (Wethouder)

Een gemiddeld prestatieniveau zou evenmin maatgevend moeten zijn.

In ons stadsdeel willen we geen genoeg meer nemen met de middelmaat. Het Nederlands onderwijs is best goed, maar het is wel middelmatig. (Beleidsmedewerker gemeente, tevens schoolbestuurder)

Van kinderen met een IQ van boven de 100, daarvan vinden we het ook prima als we die op havoniveau afleveren, terwijl ze eigenlijk makkelijk vwo zouden kunnen doen, als er maar meer in was geïnvesteerd. Ik vind dat we heel veel laten liggen, ook aan de bovenkant, omdat we niet kijken naar wat echt de toegevoegde waarde is van het onderwijs. (Tot voor kort wethouder)

De groepsdiscussies in de tweede ronde maken duidelijk dat een deel van de deelnemers betwijfelt of het niveau van nu zo veel lager ligt dan vroeger. Men waarschuwt voor nostalgie, het gevoel dat vroeger alles beter was. Als 'vroeger' tenminste de maat is, want een aantal deelnemers benadrukt dat veel onduidelijkheid over het huidige niveau voortkomt uit het ontbreken van een goede referentiemaat.

Het merendeel van de deelnemers vindt echter (desondanks) dat er veel mankeert aan de mate waarin leerlingen de basisvaardigheden taal en rekenen beheersen. De leerkracht in het basisonderwijs kent de tekorten al langer: veel 4-jarige kinderen van Turkse en Marokkaanse origine komen zonder Nederlands te spreken op school. Men erkent echter dat het probleem zich noch tot deze groep kinderen, noch tot het basisonderwijs alleen beperkt. Verschillende deelnemers lijken het erover eens te zijn dat het basisonderwijs de aangewezen plek is om leerlingen voldoende basisvaardigheden bij te brengen. In het voortgezet onderwijs ontbreekt de tijd (of vindt men het zonde van de tijd) om de tekorten weg te werken.

Alle aandacht voor de basisvaardigheden?

Bijna alle deelnemers aan de eerste ronde vinden het belangrijk, of zelfs essentieel, om in het basis- en voortgezet onderwijs meer dan tot nu toe aandacht te besteden aan deze basisvaardigheden. Geen van de deelnemers vindt het onbelangrijk (die categorie is uit tabel 3.2 weggelaten). Er is ook nauwelijks verschil tussen de partijen in de mate waarin men belang hecht aan extra aandacht voor taal en rekenen in het onderwijs. Wel lijkt het erop dat hoe dichter men bij de onderwijspraktijk zelf staat, des te belangrijker men deze focus op basisvaardigheden vindt (tabel 3.2).

Twee deelnemers vinden de basisvaardigheden minder belangrijk. Een wethouder vindt de huidige aandacht in het onderwijs voor taal en rekenen voldoende en een school-directeur relateert door te stellen dat dit thema de afgelopen decennia in de media overbelicht is en dat het slechts één aspect van het onderwijs is, naast allerlei andere vakken en aandachtsvelden die ook aandacht verdienen.

Tabel 3.2

Belang dat actoren hechten aan toenemende aandacht voor de basisvaardigheden (in absolute aantallen)

| | essentieel | heel belangrijk | belangrijk | minder belangrijk | totaal |
|-------------------|------------|-----------------|------------|-------------------|--------|
| directie | 11 | 3 | 3 | 1 | 18 |
| schoolbestuur | 8 | 2 | 2 | – | 12 |
| leerkracht/docent | 10 | 6 | 2 | – | 18 |
| ouder MR | 6 | 2 | 3 | – | 11 |
| intern toezicht | 0 | 3 | 1 | – | 4 |
| gemeente | 4 | 5 | 2 | 1 | 12 |
| totaal | 39 | 21 | 13 | 2 | 75 |

Bron: SCP

Degenen die meer aandacht in het onderwijs voor deze basisvaardigheden wel wenselijk vinden, geven hiervoor in eigen bewoordingen verschillende argumenten. Tabel 3.3 vat de toelichtingen samen. De meest genoemde argumenten passen in de categorie 'je kunt niet zonder deze basis'. Het zijn vooral leerkrachten en docenten die dit argument geven.

In onze maatschappij is het haast onmogelijk om je staande te houden en je te ontwikkelen zonder dat je kunt lezen en rekenen. Deze maatschappij zit niet te wachten op een kind dat deze vaardigheden niet beheerst. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Veel deelnemers lichten specifiek toe op welke aspecten van taal en rekenen/wiskunde de leerlingen volgens hen noodzakelijke vaardigheden missen.

Vooral de schriftelijke taalvaardigheid – de mondelinge taalvaardigheid van leerlingen is beter dan vroeger, hetgeen weer ten koste is gegaan van de luistervaardigheid. Er wordt te weinig tijd vrijgemaakt voor oefening en herhaling. Veel rekenbewerkingen worden achterwege gelaten, omdat het minder belangrijk wordt geacht of omdat men met hulpmiddelen sneller tot het antwoord komt. Bij het rekenen komt het niet meer aan op nauwkeurigheid en cijferen. Er wordt te snel en te gemakkelijk uitgegaan dat inzicht iets is wat automatisch ontstaat. Goede en precieze taal- en rekenvaardigheid stuurt het denken, het is de basis voor leren, het is de basis voor alle andere schoolse vaardigheden. (Schoolbestuurder primair en voortgezet onderwijs)

Tabel 3.3

Typering toelichtingen op het belang van focus op basisvaardigheden, naar actor
(in absolute aantallen)

| | directie (n=13) | school- bestuur (n=9) | leerkracht/ docent (n=15) | ouder MR (n=9) | intern toezicht (n=3) | ge- meente (n=10) | totaal (n=59) |
|--|--------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------|
| je kunt niet zonder deze basis belang van bepaalde taal- en reken- onderdelen (bv. 'technisch lezen', 'hoofdrekenen') | 5 | 1 | 10 | 3 | 3 | 5 | 27 |
| belangrijk voor het vervolgonderwijs tot voor kort andere zaken te dominant vroeger was het beter | 2 | 3 | 4 | 3 | – | 2 | 14 |
| externe eisen dwingen daartoe merkt de noodzaak daartoe in eigen omgeving | – | 3 | – | – | – | 2 | 5 |
| | 1 | 3 | – | – | – | 1 | 5 |
| | 1 | – | – | 3 | – | – | 4 |
| | 1 | 1 | 1 | – | – | – | 3 |
| | – | 1 | – | – | – | 1 | 2 |

Bron: scp

Een ouder in de MR die de indruk heeft dat in het basisonderwijs de vaardigheden achterblijven bij wat gewenst is, signaleert verschillende tekortkomingen.

Het zou niet moeten kunnen dat leerlingen in groep 8 beter rekenen dan de leerkrachten in groep 8 (en dat leerlingen die goed zijn in rekenen min of meer aan hun lot worden overgelaten). Ook zouden de rekenmethoden op de basisschool en de methoden voor wiskunde op de middelbare school beter op elkaar moeten worden afgestemd. Wat betreft taal moeten kinderen aan het eind van de basisschool toch echt wel kunnen ontleden en weten wat (het verschil is tussen) een lijdend en meewerkend voorwerp is, om maar een voorbeeld te noemen. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Soms wordt het belang toegelicht met als argument dat je een goede basis in taal en rekenen nodig hebt voor het vervolgonderwijs. In het voortgezet onderwijs werken de tekortkomingen in de taal bovendien door in andere vakken.

Ik merk bij mijn vak (Duits) hoe taalarm de leerlingen zijn en hoe ze hierdoor in de problemen komen. Zinsontleding, woordbenoeming, spelling, leesvaardigheid, woordbetekenissen/synoniemen, woordenschat, gevoel voor spreekwoorden en figuurlijk taalgebruik. De slechte kennis van het Nederlands werkt door in andere vakken. Leerlingen hebben erg veel moeite met het begrijpen van vragen. Leerlingen kunnen niet goed in 'synoniemen' denken om zichzelf te helpen als iets op een andere manier verwoord moet worden. Bij grammatica is het moeilijk om regels aan te leren als leerlingen niet op hun kennis van de Nederlandse grammatica kunnen teruggrijpen. (Docent voortgezet onderwijs)

Enkele deelnemers vinden dat er te veel aandacht uitgaat naar andere zaken, zoals het welbevinden van leerlingen, en te weinig naar prestaties.

Er heerst nog steeds te veel het idee dat school vooral leuk moet zijn en dat het al goed is als kinderen het naar hun zin hebben. Er moet veel aandacht besteed worden aan cultuur, creatieve vakken, techniek, enzovoort. Dit gaat soms ten koste van taal en rekenen. De school heeft ook steeds meer een opvoedkundige taak gekregen, moet steeds meer aandacht besteden aan maatschappelijke waarden. Op zich heel goed, maar de corebusiness van de school is kinderen leren lezen, rekenen, schrijven, enzovoort, en daar mag wel wat meer aandacht voor zijn.
(Schooldirecteur primair onderwijs)

Sommige deelnemers – vooral enkele ouders in de MR – vinden aandacht voor basisvaardigheden belangrijk omdat het huidige onderwijs volgens hen niet de kwaliteit van vroeger heeft.

Ik heb het idee dat wat nu havo is beslist niet het niveau haalt van wat eertijds hbs was, en mavo het niveau niet haalt van de vroegere mulo. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Andere argumenten hebben betrekking op het moeten inspelen op de aangescherpte eisen voor het examen, of dat men in de eigen omgeving merkt dat mensen niet meer kunnen hoofdrekenen en veel spelfouten maken.

Alle actoren onderstrepen kortom het belang van meer aandacht voor de basisvaardigheden in het onderwijs. Het argument daarvoor luidt steevast: 'je kunt niet zonder deze basis'.

3.3 Voor- en nadelen van meer focus op de basisvaardigheden

De voordelen wegen op tegen de nadelen

De deelnemers is in de eerste ronde gevraagd om drie voordelen en drie nadelen te noemen van de focus op basisvaardigheden. Veel deelnemers zien geen nadelen; de voordelen zijn voor de deelnemers evident. Met name de docenten zien het voordeel voor het vervolgonderwijs, voor het kunnen begrijpen en volgen van andere vakken. Net als de ouders in de MR vinden zij goed kunnen rekenen en lezen een voorwaarde voor volwaardige maatschappelijke participatie. Veel deelnemers zeggen dat dit is 'waar het om gaat op school'.

Dus niet langer de school belasten met andere zaken zoals gezond gewicht, veilig leren internetten en biologische pannenkoeken bakken. (Beleidsmedewerker gemeente)

Tabel 3.4 vat de genoemde voordelen samen.

Tabel 3.4
Genoemde voordelen van focus op basisvaardigheden, per actor (in absolute aantallen)

| | directie (n=15) | school- bestuur (n=10) | leerkracht/ docent (n=17) | ouder MR (n=10) | intern toezicht (n=4) | gemeente (n=11) | totaal (n=67) |
|--|--------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|
| goed voor vervolgonderwijs/andere vakken | 6 | 7 | 12 | 3 | 2 | 2 | 32 |
| basis voor het leven, zorgt voor volwaardige deelname aan maatschappij | 3 | 4 | 8 | 6 | 1 | 4 | 26 |
| focus leidt tot gerichtheid op prestaties, bewustwording, tot bezinning op curriculum en didactiek en minder versnippering de prestaties gaan omhoog | 5 | 7 | 1 | 3 | 1 | 8 | 25 |
| landelijk niveau zal stijgen, Nederland komt er internationaal beter voor te staan, gunstig voor concurrentiepositie, Nederland Kennisland | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 8 |
| goed voor eigenwaarde en zelfvertrouwen van de leerling, meer succeservaringen, plezier op school | 3 | - | 2 | 1 | 2 | - | 8 |
| goed voor algemene ontwikkeling, ontplooiing van de leerling | - | - | - | 2 | 2 | - | 4 |
| goed voor normering, vaststellen van de toegevoegde waarde, vergelijkbaarheid kwaliteit onderwijs | 1 | - | - | - | - | 2 | 3 |

Bron: SCP

De schoolbesturen, directies en gemeenten stellen dat een focus op basisvaardigheden richting geeft aan het curriculum en voor minder versnippering zorgt. Het leidt tot bewustwording op school – bij de directie, docenten en ook bij de leerlingen – dat taal en rekenen belangrijk zijn, en de prestaties daarin dus ook. De focus noopt tevens tot een herbezinning op de gehanteerde didactiek.

Het lijkt een open deur, maar men verwacht dat door deze focus de prestaties van leerlingen zullen stijgen. Dat levert een maatschappelijk voordeel op: meer hoger opgeleiden en een betere positie internationaal gezien. Naast maatschappelijke voordelen heeft uiteraard ook de individuele leerling baat bij deze focus: het is goed voor de algemene ontwikkeling van de leerling. Een interne toezichthouder zegt bijvoorbeeld dat een betere taalbeheersing het mogelijk maakt om van literatuur te genieten. Een schooldirecteur ziet als voordeel dat kinderen meer plezier in school hebben als ze succesvol zijn.

Meer aandacht voor lezen, taal en rekenen levert ook voor kinderen die meer tijd nodig hebben een belangrijk voordeel op: succeservaringen, dus meer plezier en betere resultaten.

(Schooldirecteur primair onderwijs)

Nadelen zijn er ook: focus gaat ten koste van andere vakken en aandachtsgebieden. Het meest – en door alle actoren in de eerste ronde – genoemde nadeel is dat men verwacht dat meer aandacht voor de basisvaardigheden ten koste zal gaan van andere vakken. Je kunt de beschikbare leertijd maar één keer inzetten, zegt men. Men vreest dat de creatieve vakken als eerste zullen sneuvelen.

Binnen het vwo zou het ten koste kunnen gaan van andere aandachtsgebieden. Dat is onwenselijk. Het vwo dient een opleiding gericht op brede algemene ontwikkeling te zijn en te blijven. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Ook denken sommige deelnemers dat de focus resulteert in een instrumentele benadering van de school als louter ‘kennisfabriek’. Die focus kan bovendien bepaalde leerlingen benadelen. Leerlingen die meer handelend bezig willen zijn, kunnen met steeds cognitiever ingericht onderwijs minder goed uit de voeten, zegt een directeur. Het brengt het gevaar met zich mee van stigmatisering van degenen die niet goed kunnen lezen of rekenen, denkt een wethouder. Een ouder in de MR denkt juist dat de betere leerlingen een risico lopen, omdat ze wellicht te weinig zullen worden uitgedaagd. Een paar deelnemers verwachten dat de motivatie van leerlingen onder deze focus te lijden heeft; taal en rekenen is immers maar ‘saai’. Dat stelt eisen aan de manier waarop taal en rekenen moeten worden aangeboden, denkt een docent.

Volgens sommigen is het gevaar van overkill aanwezig: de vele testmomenten leggen een druk op de leerlingen. Door de focus zo duidelijk op taal en rekenen te leggen, bestaat volgens een interne toezichthouder het risico dat er een onderscheid ontstaat in eerste- en tweederangsvakken in de dagelijkse praktijk van het onderwijs. Er is te weinig tijd, denken verschillende deelnemers onder wie enkele docenten, om aandacht aan de basisvaardigheden te besteden.

Bovendien moeten we niet denken dat het vroeger allemaal zo veel beter was, het is een beetje de waan van de dag, zeggen enkele respondenten. Het is voor deze deelnemers dan ook de vraag hoe ver men in deze focus moet meegaan.

Heel veel tijd in spelling steken is ook een beetje water naar de zee dragen. Onze huidige maatschappij is ingewikkelder en complexer. Het Nederlands blijft een erg moeilijke taal om correct te kunnen schrijven en voor de meeste mensen is de taal tegenwoordig een van de communicatiemiddelen. Voor veel mensen maakt het niet meer uit hoe iets precies geschreven dient te worden. (Docent voortgezet onderwijs)

Tabel 3.5 vat de argumenten tegen een focus op de basisvaardigheden samen.

In de tweede ronde is in de groepsdiscussies slechts kort ingegaan op de eventuele nadelen.

Enkele schooldirecteuren stellen dat door deze focus andere zaken weliswaar in de verdrukking kunnen komen, omdat daar minder tijd voor overblijft, maar dat dit niet nadelig hoeft te zijn. ‘Het is een kwestie van prioriteiten stellen’, zegt een school-directeur in het basisonderwijs.

De groep docenten en leerkrachten is meer verdeeld. Sommigen denken dat bepaalde vakken in de knel komen, anderen denken dat de focus in andere vakken kan terugkomen en dus niet ten koste hoeft te gaan van die vakken zelf. Een docent in het voortgezet onderwijs denkt dat de focus niet-talige leerlingen benadeelt en te weinig aandacht voor andere talenten van leerlingen overlaat.

Bij de ouders in de MR overheerst eveneens de mening dat de focus integraal in andere vakken en aandachtsgebieden kan terugkomen en dus niet ten koste van iets hoeft te gaan. Een verschraling van het curriculum moet worden voorkomen. Goede methoden kunnen voorkomen dat het aanbod te eenzijdig wordt. Een van de ouders lijkt het echter ‘saai’ om alleen maar rekenlessen te krijgen, een andere ouder vindt dat er al zo veel nadruk op prestaties wordt gelegd, terwijl kinderen juist gelukkiger worden van andere zaken, zoals muziek.

Ik geloof dat je zonder goed te spellen ook heel gelukkig kunt worden. Maar zonder muziek en zonder al die andere dingen in het leven... Ik zie gewoon zo veel problemen op scholen, hoeveel meisjes anorexia hebben, ik kijk mijn ogen uit. Bij m'n zoon op school is iemand vermoord. Al die heftigheid in het leven en opgelegde druk... (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

De discussie of meer aandacht voor de basisvaardigheden ‘saai’ zou zijn, wordt ook in de groep leerkrachten en docenten gevoerd.

Ik denk dat het bittere noodzaak is. Niks saai.

Als je daardoor niet sociaal vaardig bent en daardoor uitgerangeerd thuis komt te zitten, als anderen beter zijn, dat is pas saai! (Diverse leerkrachten en docenten)

Tabel 3-5
 Genoemde nadelen van focus op basisvaardigheden, per actor (in absolute aantallen)

| | directie (n=13) | school- bestuur (n=8) | leerkracht/ docent (n=14) | ouder MR (n=10) | intern toezicht (n=4) | gemeente (n=11) | totaal (n=60) |
|---|--------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|
| andere (creatieve) vakken komen in de verdrukking | 6 | 3 | 7 | 6 | 3 | 7 | 32 |
| vershraling, eendimensionaal onderwijs, te veel nadruk op cognitie, school als kennisfabriek, ten koste van pedagogische of levenbeschouwelijke principes, andere talenten en persoonlijke ontwikkeling | 3 | 5 | 3 | 1 | 1 | 6 | 19 |
| niet-talige leerlingen en dyscalculi, of juist de betere leerlingen de dupe | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 10 |
| het is saai en gaat ten koste van de motivatie van leerlingen | 1 | 4 | 1 | 2 | 1 | - | 9 |
| gevaar van overkill, meer testen en toetsen, <i>teaching to the test</i> | 3 | - | 2 | 1 | 1 | 1 | 8 |
| sociale vaardigheden in de verdrukking | - | 2 | 1 | 1 | - | 3 | 7 |
| tijdgebrek | 1 | - | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 |
| het is een hype, modegrilli, het idee dat het vroeger allemaal beter was | 3 | 1 | - | - | - | 1 | 5 |
| docenten missen zelf de noodzakelijke kennis | 1 | - | 1 | 1 | - | - | 3 |
| meer bureaucratie | 1 | - | - | - | - | - | 1 |

Bron: scp

Enkele schoolbestuurders en interne toezichthouders denken echter dat verschraling een reëel gevaar is als de focus eenzijdig op de basisvaardigheden wordt gelegd.

Ik was op een school waar men zei dat de sociale vaardigheden helemaal zijn verdwenen, omdat de nadruk is komen te liggen op zorg en op de basisvaardigheden. Men wilde heel graag weer terug naar aandacht voor sociale vaardigheden bij alle kinderen, ook voor het werkplezier van de docenten. (Interne toezichthouder primair onderwijs)

De oplossing ligt volgens een bestuurder in het meer methodisch werken in het onderwijs, waardoor er genoeg tijd overblijft voor andere zaken.

In de groep gemeenten spreken een paar deelnemers zich over dit thema uit. Een wethouder denkt dat er op een goede school, waar rust heerst en de sfeer goed is, altijd voldoende tijd voor andere vakken naast de basisvaardigheden zal overblijven. Een deelnemer uit een andere gemeente ervaart echter dat scholen vanwege de focus op taal en rekenen niet langer geneigd zijn extra zaken op zich te nemen.

Wij willen als stadsdeel heel graag dat er op een aantal scholen leerlingraden komen. En de eerste reactie van het openbaar onderwijs was: dat moet dan maar na schooltijd in de brede school, want wij moeten lesgeven. Waarop ik aangaf dat ik dit een vreemde reactie vind, gezien de kerndoelen rond burgerschap, daar past dit in. [...] Maar je ziet een soort didactische armoede: schoolzwemmen willen ze ook niet, schooltuinen niet... (Beleidsmedewerker gemeente, tevens schoolbestuurder)

De voordelen van een accent op basisvaardigheden wegen voor de meeste deelnemers op tegen de nadelen, al is er ook zorg dat er verschraling van het lesaanbod optreedt. Dat kan volgens sommigen worden voorkomen door goede methoden of door methodisch te werken, en door basisvaardigheden in andere vakken te integreren.

3.4 Focus op basisvaardigheden in de praktijk

De meeste deelnemers brengen focus al in de praktijk

Bij twee derde van alle deelnemers wordt momenteel meer aandacht aan de basisvaardigheden besteed dan een paar jaar geleden. Bij deelnemers waar geen verandering heeft plaatsgevonden, komt dat soms doordat men al veel tijd en aandacht besteedt aan taal en rekenen, bijvoorbeeld omdat het een school betreft met veel achterstandsleerlingen. Niet alle deelnemers hebben het onderwijs de afgelopen jaren ingrijpend zien veranderen.

Ons onderwijs is niet wezenlijk anders dan twee jaar geleden. Er is wel meer een beweging op gang van: schoenmaker hou je bij je leest. Kortom, houd je bezig met onderwijs en minder met zorg. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Accent op de basisvaardigheden door interne en externe prikkels: verschillen in aanpak

Zowel interne als externe factoren leiden ertoe dat deelnemers meer aandacht gaan besteden aan de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden. Een belangrijke externe stimulans is een negatief rapport van de Inspectie van het Onderwijs. Andere externe

prikkels zijn een verkregen subsidie van het rijk ('impulsgelden') of de gemeente, om de kwaliteit van het onderwijs op een of meer onderdelen te verbeteren, of gevoelde 'eisen vanuit de samenleving'.

In weer andere situaties werd de noodzaak intern gevoeld en zijn het de docenten of directie zelf geweest die aandrongen op verbetering. Het ontbreken van de basiskennis en -vaardigheden bij leerlingen stond het lesgeven in de weg. In de meeste gevallen is het de directie die het initiatief neemt voor deze onderwijskwaliteitsverbetering, in mindere mate doet het schoolbestuur dat. Op gemeentelijk niveau trekken schoolbesturen en gemeente soms gezamenlijk op.

Enkele jaren geleden kwam de onderwijsinspectie met kritische uitspraken over het onderwijs in onze stad. Daarop hebben de gemeente en de schoolbesturen de handen ineengeslagen en een programma ontworpen voor versterking van zwakke scholen en versterking van het lees-onderwijs. (Wethouder)

Waar de focus al praktijk is, wordt het accent op de basisvaardigheden doorgaans generiek toegepast: op alle scholen, in alle groepen of klassen, op alle leerlingen en dus niet uitsluitend gericht op de zwakpresterende scholen of leerlingen.

Voor sommige deelnemers betekende deze focus een geheel nieuwe manier van werken. Sommige deelnemers zeggen bovendien dat op hun school niet iedereen hetzelfde standpunt over deze kwestie inneemt. De directeuren en schoolbesturen in dit onderzoek zeggen dat hun leerkrachten en docenten er veelal een ander standpunt op nahouden. Hoewel het uiteraard niet dezelfde de docenten betreft als die in dit onderzoek, bevestigen de ondervraagde docenten dit beeld. Ook deze leerkrachten en docenten zeggen wat betreft de focus op basisvaardigheden niet altijd op één lijn te zitten met hun directie, bestuur of bovenschools management.

De manier waarop men de kwaliteit in de basisvaardigheden tracht te verbeteren, loopt uiteen. Per school of locatie van eenzelfde bestuur worden soms heel verschillende accenten gelegd. In de meeste gevallen worden meerdere instrumenten en aanpakken in combinatie ingezet. Het gaat bijvoorbeeld om zaken als meer tijd inroosteren voor de basisvaardigheden, een nieuwe of aanvullende methode inzetten, intensivering door bewuste keuzes, betere instructie van leerkrachten, het via nascholing verbeteren van de reken- en spellingvaardigheden van de docenten zelf en het inhuren van experts om de school bij te staan. In een gemeente wordt er intensief samengewerkt tussen (zwakke) basisscholen en docenten en leerlingen van de pabo in die gemeente. De gemeente stelt daar ook middelen voor ter beschikking.

Lang niet altijd wordt tegelijkertijd aan zowel taal als rekenen extra aandacht besteed. Bij sommige deelnemers ligt het accent op rekenen, bij andere heeft een of meer aspecten van taal (zoals het technisch lezen) prioriteit.

Sommige scholen in het voortgezet onderwijs beperken zich in hun taalbeleid tot het vak Nederlands, in andere scholen voert men een taalbeleid waarbij het in alle vakken gaat om een juist taalgebruik.

Bij lesuitval nemen onderwijsassistenten de lessen over en zij hebben een pakket met extra oefenstof voor rekenen en taal. Dit werken de leerlingen in de zogenoemde 'sturen' door. Zo krijgen ze extra training en herhaling. Dit geldt voor alle leerlingen uit een klas. Het nadeel

is wel dat de ene klas meer lesuitval heeft dan een andere klas, en dus ook meer oefening krijgt. Bij Nederlands en Wiskunde wordt er extra geoefend. Bij de andere vakken wordt bij het toetsen op het taalgebruik gelet. Spellingfouten worden niet meegerekend, maar wel gemarkeerd. Leerlingen krijgen feedback op hun taalgebruik. Vooral bij open vragen wordt goed gelet op het taalgebruik: leerlingen moeten heel precies zijn in hun formulering, anders worden antwoorden fout gerekend. Er wordt niet gedacht: 'Iksnap wel ongeveer wat je bedoelt.' Het antwoord moet er echt staan. (Docent voortgezet onderwijs)

Veel aandacht gaat uit naar een betere instructie en/of methode. Genoemd wordt bijvoorbeeld het directe instructiemodel¹, waarbij de instructie van de leerkracht centraal staat en veel tijd voor oefening en herhaling is ingeruimd. Leerkrachten krijgen training om gestructureerder te werken en andere, maar vooral ook diverse instructiemethoden aan te leren.

Wij zien op onze school dat niet de leerling, maar de leerkracht moest veranderen. [...] We werken heel direct aan de vaardigheden van de leerkracht. Dat werd de afgelopen twee jaar direct zichtbaar in de toetsresultaten. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Aanbrengen focus had soms wel een prijs

Bij een derde van de deelnemers die de focus nu reeds op de basisvaardigheden hebben gericht, ging dat ten koste van iets anders. Zo zegt een directeur dat de zwakker presterende leerlingen nu minder aan andere vakken toekomen. Volgens een ouder in de MR is de intensivering van het onderwijs in de basisvaardigheden ten koste gegaan van de voortgang in de vakken Nederlands en Wiskunde. In de laagste groepen van de basisschool mag een kind niet meer 'gewoon kleuter zijn' door alle aandacht voor taal en rekenen, vindt een leerkracht. Iemand van de gemeente valt het op dat scholen niet langer openstaan voor allerlei andere zaken, en tegelijkertijd de uren voor schoolzwemmen en schooltuinwerk inwisselen voor extra taal en rekenen. Verschillende schoolbesturen bevestigen dit: zij hebben het curriculum naar eigen zeggen 'gestript van overbodige zaken' of van de buitenschoolse activiteiten. Enkele deelnemers zeggen dat de maatschappijvakken nu minder aan bod komen, een directeur betreurt het dat er minder aandacht is voor talentontwikkeling en dat het ondernemerschap en het nieuwe leren vrijwel tot stilstand zijn gekomen. Een schooldirecteur uit het voortgezet onderwijs zegt: 'Terug in de bankjes, lijkt het wel weer.'

Toch past de huidige focus op de basisvaardigheden bij de meeste deelnemers in hun visie over goed onderwijs. De toegenomen aandacht heeft hen bewuster gemaakt van waar de meeste winst te behalen is. Niet bij iedereen echter stemt de toegenomen aandacht voor de basisvaardigheden overeen met zijn of haar persoonlijke opvatting van goed onderwijs.

Belangrijk adagium van onze school is dat goed onderwijs gaat over het 'ontsteken van het lont der interesse' en niet over het 'vullen van het vat'. De extra focus op taal en rekenen heeft het karakter van het vullen van het vat. De uitdaging voor onze school is om daar bij weg te blijven en vanuit creativiteit een oplossing te vinden. (Schooldirecteur primair en voortgezet onderwijs)

3.5 De optimale wijze om focus op basisvaardigheden aan te brengen

Aan alle deelnemers, dus ook degenen bij wie het curriculum en lesaanbod niet zijn gewijzigd ten gunste van de basisvaardigheden, is gevraagd voor welk type scholen en leerlingen deze focus noodzakelijk is. Vrijwel alle deelnemers zijn van mening dat de focus goed is voor zowel het basis- als voortgezet onderwijs, voor alle scholen (ook goed presterende scholen), voor alle groepen of klassen en voor alle leerlingen, dus ook de leerlingen die de basisvaardigheden al goed beheersen.

Zoals eerder vermeld tracht men in de praktijk op uiteenlopende wijze de basisvaardigheden te verbeteren. Sommige aanpakken zijn nu weliswaar praktijk, maar worden – als men moest kiezen – niet altijd als de allerbeste optie gezien (tabel 3.6).

Tabel 3.6

Wijze waarop focus (het best) in de praktijk kan worden of al wordt gebracht (in absolute aantallen)

| | praktijk nu bij 49 deelnemers ^a | allerbeste manier volgens 70 deelnemers ^b |
|---|---|---|
| betere instructie en methoden | 30 | 17 |
| veel meer tijd aan taal en rekenen besteden | 26 | 15 |
| veel intensiever aandacht aan taal en rekenen besteden | 25 | 11 |
| curcus of nascholing personeel | 22 | 2 |
| door de focus speerpunt van ons beleid te maken | 19 | 6 |
| in alle vakken aandacht besteden aan taal en rekenen | 15 | 12 |
| in een speciaal programma (onder schooltijd) | 13 | 2 |
| inhuren van experts | 12 | – |
| andere of extra docenten | 9 | – |
| (gemeente) extra middelen voor scholen/besturen | 9 | 1 |
| uitsluitend deze focus bij taal en rekenen (Nederlands, Wiskunde) | 5 | 1 |
| in een buitenschools aanbod | 5 | – |
| anders | – | 3 |

a Meer dan één antwoord was mogelijk.

b Slechts één antwoord was mogelijk.

Bron: SCP

Over de vraag wat de beste optie is, verschillen de meningen. Mag men slechts één optie kiezen, dan gaat de voorkeur uit naar een betere instructie of een betere/andere methode. Dat is volgens veel deelnemers het meest effectief.

In het onderwijs wordt weinig gestuurd op instructievaardigheden. Een docent hoort dat geleerd te hebben op de opleiding en daarna staat ie er alleen voor. Het is belangrijk voor alle docenten daarin nageschoold en opgefrist te worden, maar ook om bijvoorbeeld meer methoden te kennen, omdat niet elke leerling op dezelfde manier leert en door op een andere manier instructie te geven bij een leerling ineens het kwartje wel valt. (Wethouder)

Volgens anderen kun je het best meer tijd aan taal en rekenen besteden. Weer andere deelnemers verwachten het meest van het in alle vakken aandacht aan taal en rekenen besteden; iets wat bij de deelnemers in de praktijk nog weinig voorkomt.

Het aantal uren is niet bepalend, maar de kwaliteit ervan en het steeds terugkomen van taal en rekenen in alle vakken; dit maakt het betekenisvoller, uniform voor de leerlingen. Bij Engels goedvinden dat de leerling het Nederlands verkeerd schrijft of zegt, omdat het om Engels gaat, kan niet goedgevonden worden. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Men verwacht veel van het heel intensief met taal en rekenen bezig zijn. In de praktijk vindt bij- en nascholing van het personeel plaats en worden er ook wel experts ingehuurd, maar deze opties worden eerder als een tijdelijke maatregel gezien of beschouwd als aanvullend op de eerste drie opties uit tabel 3.6.

Andere leerdoelen of aandachtsvelden naast de basisvaardigheden

In antwoord op een open vraag over wat men naast basisvaardigheden nog meer een cruciaal leerdoel, vak of aandachtsveld vindt, zeggen de meeste deelnemers dat sociale vaardigheden ruime aandacht in het onderwijs verdienen. Vooral de ouders in de MR benadrukken dit aspect.

Sommige leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten de basis van het sociale verkeer nog aangeleerd krijgen die andere leerlingen thuis in hun opvoeding meekrijgen. Ik denk aan het op tijd komen, je netjes kleden, groeten, de telefoon kunnen aannemen en dergelijke. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Enkele directies leggen meer nadruk op het welbevinden van de leerling en diens sociaal-emotionele ontwikkeling, een aspect dat overigens geen van de ouders in de MR noemt. Voor andere deelnemers zijn de moderne talen, beeldende vorming, muziek, aardrijkskunde, techniek, natuuronderwijs of sport onmisbaar. Een bredere algemene ontwikkeling en het ontwikkelen van talenten wordt een aantal maal genoemd, evenals het aanleren van studievaardigheden of verantwoord kunnen omgaan met de computer. Een paar deelnemers hechten veel waarde aan het nog maar recent ingevoerde leerdoel Burgerschap (tabel 3.7).

Tabel 3.7

Aspecten die cruciaal gevonden worden naast de basisvaardigheden (in absolute aantallen)

| | directie (n=14) | school- bestuur (n=10) | leerkracht/ docent (n=14) | ouder MR (n=10) | intern toezicht (n=1) | ge- meente (n=10) | totaal ^a (n=59) |
|---|--------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| sociale vaardigheden, omgangsvormen en fatsoen | 1 | 3 | 3 | 5 | – | 4 | 16 |
| sociaal-emotionele ontwikkeling, welbevinden | 4 | 3 | 3 | – | – | 1 | 11 |
| specifieke vakken: moderne talen, sport e.d. | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | 10 |
| algemene en brede talentontwikkeling, creativiteit, ondernemerschap | 2 | – | 2 | 3 | 1 | 1 | 9 |
| studievoordigheden, omgang computer, 'leren leren' | 2 | 1 | 3 | – | – | 1 | 7 |
| burgerschap als leerdoel/vak | 2 | 2 | – | – | – | – | 4 |

a De in totaal 59 deelnemers geven meerdere antwoorden, die echter na samenvoeging volgens tabel nog slechts tot 57 antwoorden optellen.

Bron: SCP

De visie van schooldirecties en docenten op de huidige praktijk

In de tweede ronde is langer doorgepraat over hoe deze focus momenteel al in praktijk wordt gebracht en wat de beste manier is om dat te doen. Dit onderwerp kwam het meest expliciet ter sprake bij de twee partijen die het dichtst bij de onderwijspraktijk staan: de leerkrachten/docenten en de schooldirecteuren.

In beide groepsdiscussies kwam naar voren dat er getest en getoetst wordt om tekorten in basiskennis en basisvaardigheden bij leerlingen op te sporen. In de randvoorwaardelijke sfeer kwam – naast financiën – de kwaliteit van de leerkrachten en docenten ter sprake. Dit thema kwam vaak in de discussies terug en bij alle groepen. Leerkrachten die net van de pabo komen, weten veel minder dan oudere leerkrachten, zeggen veel deelnemers. En de bereidheid van docenten in het voortgezet onderwijs om leerlingen bij te spijkeren in de basisvaardigheden is niet altijd even groot, aangezien men voorrang geeft aan het eigen vak.

De groep directeuren ziet een groot probleem in het verschil in kwaliteit tussen docenten.

Vanochtend zei een van mijn jonge leerkrachten: 'als mij'. Dan gaan bij mij de haren recht overeind staan. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Deze directeur zegt daarom veel aandacht te besteden aan het verbeteren van kennis bij de leerkrachten.

Men is het er ook over eens dat het basisonderwijs en voortgezet onderwijs een verschillende aanpak behoeven. Op de school van een van de directeuren in het basisonderwijs besteedt men in de ochtend aandacht aan taal en rekenen ('omdat de kinderen dan nog fris zijn') en in de middag komen andere zaken aan de orde, maar wat 's ochtend is

geleerd, wordt 's middag toegepast. Een directeur in het voortgezet onderwijs ziet grote voordelen van zo'n aanpak.

Door de vele vakken in het voortgezet onderwijs, en daardoor versnippering, zoeken de directies daar naar andere mogelijkheden. Twee van hen geven aan hoe ze de extra middelen hebben benut die ze van de overheid hebben gekregen in het kader van een zogenoemde 'kwaliteitsimpuls'.

Deze kwaliteitsimpuls is voor onze school reden geweest om extra aandacht aan taal en rekenen te besteden. Bij taal doen we dat door de leerlingen uitvoerig te testen op dyslexie; dyscalculie wordt tegenwoordig ook getest. Leerlingen die dyslectisch zijn, worden in een aparte groep gezet en krijgen extra les. Daarnaast heeft de sectie wiskunde het op zich genomen om alle leerlingen van de brugklas tot en met 6 vwo een aantal extra lessen binnen het rooster te geven, en dat is dan ouderwets breuken et cetera. Dat wordt in de onderbouw met een proefwerk getest en in bovenbouw wordt het opgevat als een soort proefexamen. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Wij hebben dat geld ook gekregen en wij hebben daar een basisbegeleider taal en rekenen voor aangesteld. Een heel ervaren onderwijzeres van de ouderwetse pabo, met een diploma van vóór 1986. Zij toetst alle kinderen en gaat met de geconstateerde lacunes aan het werk. Dus niet met iedereen, maar bijvoorbeeld wel met degenen die geen 10% zonder rekenmachine kunnen uitrekenen. Wij gebruiken Cito-toetsen om dat elke keer opnieuw te doen. We gaan dit halfjaarlijks bij iedereen doen en we laten kinderen ook terugkomen. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Deze directeur pleit voor een integrale aanpak: ook bij aardrijkskunde of geschiedenis zou aandacht aan de basisvaardigheden moeten worden besteed. Kinderen 'compartimeren' immers te veel, terwijl de prestaties omhooggaan bij een integrale aanpak van de problemen. Een andere directeur voorziet echter problemen en vermoedt dat het enige tijd zal duren voordat men het onderwijs daarop heeft ingericht.

Het is lastig om dit integraal te doen: een docent bouwkunde is niet als docent Nederlands opgeleid, dus die is permanent met trial and error bezig. Landelijke instructie staat in de kinderschoenen: wat is het beste, voor welk type leerlingen? Wij hebben nu bijvoorbeeld voor begrijpend lezen een experiment, een methode, ingezet op docenten geschiedenis, aardrijkskunde, bouw, enzovoort. Maar de hele structuur van het onderwijs is nog niet ingericht op leerrendement in de aanpak. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Andere directeurs beamen dit: school en docenten zijn er (nog) niet klaar voor. Docenten willen volgens hen liever dat hun vak wordt begrepen, dan dat leerlingen de d'tjes of t'tjes goed plaatsen. Een directeur in het voortgezet onderwijs wijt het aan de tijdgeest van de jaren dat docenten zelf hun opleiding volgden – de jaren tachtig en negentig, toen letten op juist taalgebruik niet interessant was, aldus de directeur. Diezelfde docenten vinden dat nu nog steeds niet relevant.

Een andere directeur in het voortgezet onderwijs zegt goede ervaringen te hebben met teamonderwijs, waarbij een vast team van docenten een relatief kleine groep leerlingen

heeft. Het wordt daardoor eenvoudiger om vanuit het team aan overkoepelende vaardigheden te werken.

In de groep docenten en leerkrachten in de tweede ronde komt dit punt terug. Sommige docenten letten – naast kennis van het eigen vak – consequent op taalfouten, ook al is dat niet gemeengoed op school.

Ik ben een vervelende juf, om het zo maar te zeggen. Want ik reken bij een repetitie voor muziek taalfouten gewoon fout, dat weegt mee in de punten. Als ze een woord als renaissance fout schrijven, vind ik dat niet erg, maar na drie keer vind ik het wel erg. Een t'tje dat fout is, daar zet ik dan weer dat vervelende streepje onder. In het begin gaan die kinderen daar dus enorm tegen in, van: 'Ja, maar ik heb hier geen Nederlands.' Mijn antwoord is dan: 'Moet je luisteren, je zit op een Nederlandse school met de Nederlandse taal, dus mag ik ook van je verwachten dat je goed Nederlands schrijft.' En ik moet zeggen, na de derde keer is het gezeur over en is er veel meer aandacht voor hoe je iets schrijft. (Docent voortgezet onderwijs)

Bij een docent Engels op school worden in haar vak taalfouten in het Nederlands niet bestraft, maar levert goed Nederlands taalgebruik een halve punt extra op. Een andere docent geeft aan dat op hun school het beleid om op spelling te letten is mislukt. Men kreeg geen medewerking van de docenten, die het te veel werk vonden. In de groep wordt door sommigen beaamd dat het extra werk met zich meebrengt.

Ik moet zo'n vier à vijf toetsen in de week nakijken. Ik zie mijn collega's, die gaan nakijken als leerlingen zelf bezig zijn. Maar dat kun je niet maken, want je moet die kinderen helpen. Ik kijk thuis na, maar als ik daar ook nog op moet letten ik heb ook nog een privéleven! (Docent voortgezet onderwijs)

De docenten zijn het erover eens dat je zo vroeg mogelijk moet beginnen met goed taal- en rekenonderwijs. Aan de methoden en de inrichting van het onderwijs is ook veel te verbeteren, denkt men. Kinderen zien soms door de bomen het bos niet meer; dat heeft soms met 'thematisch onderwijs' te maken of met het lesmateriaal.

Juist bij thematisch werken wordt de boel zo door elkaar gegooid. [...] Bij een rekenlesje in groep 6 denk ik: waarom zo veel tekeningen, waarom zo veel tekst? Waar is de basis van het rekenen hier? Als een kind het niet snapt, dan gaat ie gewoon het plaatje kleuren! Terwijl als het erom gaat dat het kind zich op cijfers richt, dan moet het ook weten dat het met rekenen bezig is. (Leerkracht primair onderwijs)

Veel hangt verder af van wat de docenten en leerkrachten goed klasmanagement noemen: rust in de klas, gerichte instructie, extra uitleg, of de kinderen laten wennen aan het in stilte zelfstandig kunnen werken. Zowel de leerkrachten als de docenten zien positieve resultaten door regelmatig in kleine groepjes of individueel aandacht te besteden aan de problemen van leerlingen met taal of rekenen. Op enkele scholen zijn er extra uren voor taal of rekenen ingeruimd. Dat is soms inherent aan het type onderwijs, aldus een docent op een daltonschool.

Er zijn ook scholen waar zulke uren niet structureel zijn ingeroosterd en deze uren kunnen dan ook zo weer verdwijnen als bijvoorbeeld een subsidie stopt.

Bij zeven van de tien ouders in de MR die deelnamen aan het gesprek in de tweede ronde staan de basisvaardigheden op de agenda van de MR. Bij een van de ouders in de MR van een school in het voortgezet onderwijs zijn er extra 'sprekuren' waarbij leerlingen zich door een andere docent iets kunnen laten uitleggen op het gebied van taal of rekenen. Die uren zijn echter niet gegarandeerd. Volgens een ouder in de MR heeft men zich op haar school ingezet voor het behoud daarvan.

In de discussie met ouders in de MR wordt – overigens net als bij de groep docenten – de zorg uitgesproken over andere achterblijvende vaardigheden, zoals leesbaar kunnen schrijven. Volgens de docenten is het handschrift van veel leerlingen bijzonder slecht. Op de school van een van de ouders in MR is dat eveneens het geval.

We hebben zelfs een handschriftverbeteringscursus. Het is vreselijk als je ziet hoe sommige kinderen schrijven, daar gaan ze fouten door maken. Ze zien zelf dat het helpt, de cursus. Die geeft de tekenleraar. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Uit alle reacties blijkt wel dat een focus op basisvaardigheden in het basisonderwijs eenvoudiger is aan te brengen dan in het voortgezet onderwijs.

3.6 Op de goede weg met focus op basisvaardigheden?

Aan alle deelnemers in de eerste ronde is gevraagd of men van mening is dat het onderwijs met een accent op de basisvaardigheden op de goede weg is. De meeste deelnemers zijn een voorstander van deze visie en op de leerkrachten en docenten na zijn de actoren daarin vrijwel unaniem (tabel 3.8).

Tabel 3.8

Mate van instemming met ingeslagen weg (nadruk basisvaardigheden, opbrengstgericht werken en referentiekaders), naar actor (in absolute aantallen)

| | directie | schoolbestuur | leerkracht/docent | ouder MR | intern toezicht | gemeente | totaal |
|--|----------|---------------|-------------------|----------|-----------------|----------|--------|
| ja, met deze focus op de goede weg | 16 | 11 | 12 | 10 | 3 | 10 | 62 |
| nee, met deze focus niet op de goede weg | 1 | - | 5 | 1 | - | 2 | 9 |
| totaal | 17 | 11 | 17 | 11 | 3 | 12 | 71 |

Bron: SCP

Voorstanders van de huidige focus zeggen blij te zijn dat wordt teruggaan naar 'waar het onderwijs voor is' en dat 'de vrijblijvendheid voorbij' is. Er is echter ook scepsis over deze visie op goed onderwijs, zoals bij de docenten. Een aantal van hen wijst de ingeslagen weg af.

Op dit moment is onderwijs geven bijna een mission impossible. Als je goed wil kunnen functioneren als docent, moet je beter naar individuele leerlingen kunnen kijken. Momenteel is fulltime lesgeven 'productiewerk'. Klassen van 30 leerlingen zijn niet raar, 26 contacturen met

daarnaast nog veel andere taken en plichten, dat kan niet leiden tot betere onderwijskwaliteit.
(Docent voortgezet onderwijs)

Ook door voorstanders worden enkele voorbehouden bij de huidige focus gemaakt. Zo vindt een schooldirecteur in het voortgezet onderwijs de focus bijvoorbeeld niet geschikt voor het praktijkonderwijs. De directeur betreurt het dat steeds meer wordt gesproken over prestaties op het gebied van taal en rekenen bij moeilijk lerende leerlingen. Andere kanttekeningen liggen in de sfeer van ‘het is niet zaligmakend’, ‘het is slechts een eerste stap’, ‘het is te eenzijdig’, ‘het is zeker niet het enige’, ‘andere zaken moeten we hierdoor niet uit het oog verliezen’, ‘er moet echt nog veel meer gebeuren’, of ‘het is alleen gunstig indien er langdurig aandacht voor is.’

Verwachtingen voor de (nabije) toekomst

De meeste deelnemers verwachten overigens wel dat de huidige focus van lange duur is. De wijze waarop ze dit verwoorden, verschilt in modaliteit en loopt van ‘het is van lange duur’, ‘ik hoop dat het van lange duur is’, ‘ik denk dat het van lange duur is’, ‘het lijkt erop dat dit van lange duur is’, tot ‘het moet lang duren wil het succesvol kunnen zijn’.

Ik denk dat, als het opbrengstgericht werken eenmaal in heel onderwijsland is doorgedrongen, het een verandering van lange duur is. Men is een beetje moe van al die veranderingen en taken die bij het onderwijs worden neergelegd. Onderwijsmensen richten zich graag op hun primaire taken. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Ik denk het wel, maar het onderwijs heeft wel de neiging om constant in hypes terecht te komen en dat is heel slecht. Laten we deze focus nou maar zo'n acht jaar houden en dan kijken of de resultaten daardoor verbeteren. Dan weten we een keer waar we mee bezig zijn.
(Wethouder)

Sommigen zijn evenwel sceptisch en hoewel men verschillende redenen noemt, leert de ervaring volgens sommigen dat in het onderwijs ‘alles in golfbewegingen’ verloopt. Na verloop van tijd zal de aandacht verschuiven van basisvaardigheden naar andere zaken en misschien is dat eerder dan men denkt.

Zo verwachten enkele deelnemers dat in de zeer nabije toekomst *passend onderwijs* veel aandacht zal eisen. Een schoolbestuurder denkt dat de positie en het leren van jongens vanwege vermeend achterblijvende prestaties de komende tijd meer aandacht zullen vragen. Een andere bestuurder ziet als nieuwe ontwikkeling het verhogen van de arbeidsproductiviteit in het onderwijs: ‘meer kwaliteit voor hetzelfde geld’. Een leerkracht verwacht dat het accent weer zal verschuiven naar de bredere talentontwikkeling van leerlingen, en een directeur van een basisschool verwacht dat de roep om sociaal-emotionele vorming in de toekomst weer luider zal klinken.

3.7 Conclusies over de focus op basisvaardigheden

Er spelen in de discussie over het prestatieniveau van leerlingen in taal en rekenen/wiskunde drie zaken, soms ook door elkaar. Ten eerste is er de perceptie van onderwijs-

kwaliteit in het algemeen zoals deze in de media wordt belicht. Sommige deelnemers menen dat er sprake is van een hype. Dat er sprake is van een negatief vertekend beeld in de media blijkt volgens de deelnemers uit het tweede punt dat in deze discussie speelt: de internationaal gezien goede positie van Nederland wat betreft taal- en rekenen/wiskundescores. Want als er zo veel mis is, hoe kan het dan dat Nederland – ondanks licht dalende prestatiescores – nog steeds gunstig scoort in de rangorde van landen naar onderwijsprestatieniveau? Een derde kwestie in de discussie ten slotte betreft de persoonlijke waarnemingen van de deelnemers van gebrekkige beheersing van de basisvaardigheden bij leerlingen.

Een terugkerend punt in de discussie betreft dan ook een maat of norm om te kunnen vaststellen of er sprake is van een (te) laag prestatieniveau op leerling-, klas- of schoolniveau. De deelnemers hechten veel waarde aan het kunnen vaststellen van de toegevoegde waarde van de school / van het onderwijs aan het kennisniveau van leerlingen. Dat er volgens de meeste deelnemers toch alle reden is om de focus op basisvaardigheden te richten, is meestal toch gebaseerd op het hier als derde genoemde punt dat in deze discussie speelt: de eigen waarneming. Het zijn vooral leerkrachten en docenten die soms grote tekorten bij leerlingen waarnemen, en overigens niet alleen wat taal en rekenen betreft. Gezien deze tekorten vinden de meeste deelnemers het terecht om meer aandacht aan de basisvaardigheden te besteden. Het belangrijkste argument om dat doen is de mening dat deze basisvaardigheden nodig zijn in het onderwijs en men daar in de maatschappij niet zonder kan.

Het is belangrijk om op te merken dat alle actoren breed instemmen met deze focus. Wel zien de deelnemers ook mogelijke risico's, zoals een te eenzijdig lesaanbod, maar desondanks wegen de nadelen voor de meeste deelnemers niet op tegen de voordelen.

Over de wijze waarop men inhoud moet geven aan die focus zijn de deelnemers vrij eensluidend. Dat moet gebeuren in alle sectoren van het onderwijs, op alle scholen, klassen en voor alle leerlingen, ook als ze goed presteren op deze terreinen.

Men verwacht het meest van een verbeterde instructie of methode, of van meer tijd vrijmaken voor taal en rekenen. Ideaal zou een integrale aanpak zijn, waarbij verschillende taal- en rekenonderdelen ook in andere lessen aan bod komen. Dat is gemakkelijker te organiseren in het basisonderwijs dan in het voortgezet onderwijs, vinden de deelnemers.

In het voortgezet onderwijs is een integrale benadering zeker nog een stap te ver.

De gesprekken maken duidelijk dat in het voortgezet onderwijs een structurele aandacht voor (en aanpak van) tekorten in taal en rekenen ontbreekt. Vakdocenten voelen zich niet altijd geroepen om op taalfouten te letten en de beschikbare tijd en middelen zijn beperkt.

De meeste deelnemers verwachten (en hopen) dat de huidige focus van langere duur is, al wijzen ook enkele deelnemers erop dat in het onderwijs 'alles in golfbewegingen' verloopt.

Leerkrachten en docenten zijn minder eensluidend positief, maar dat heeft wellicht voornamelijk te maken met de wijze waarop de focus in praktijk gebracht moet worden. Juist ook de leerkrachten en docenten benadrukken steeds het belang van basisvaardigheden.

Noot

- 1 Het directe instructiemodel benadrukt vooral het belang van hoe en wat er onderwezen wordt en lijkt de meest logische manier om kinderen nieuwe kennis, vaardigheden of strategieën te leren. Bij het directe instructiemodel gaat het om leerkrachtgestuurd onderwijs. De leerkracht legt uit en demonstreert stap voor stap wat er geleerd moet worden, en vervolgens herhaalt de leerkracht dit tot de leerlingen de stof beheersen. Herhaling en oefenen/praktiseren zijn basiselementen bij het leren van basisvaardigheden. Directe instructie is gebaseerd op de veronderstelling dat er het gemakkelijkst geleerd wordt door een stap-voor-stap-uitleg. Hierdoor wordt verkeerd uitleggen vermeden. Daarnaast gaat men er bij directe instructie van uit dat nieuwe kennis en vaardigheden gebaseerd moeten zijn op eerder verworven kennis en vaardigheden. Alle uitwerkingen van het directe instructiemodel hebben met elkaar gemeenschappelijk dat de leraar tijdens het instructieproces centraal staat. De leerkracht geeft duidelijke, expliciete uitleg van iets waarbij de leerling observeert, toepast en deze kennis, vaardigheid of strategie vervolgens zelfstandig beheerst. Met expliciet wordt vooral bedoeld dat de leerkracht veel voorbeelden geeft en veel demonstreert. (Bron: www.stichtingnob.nl)

4 Opbrengstgericht werken

4.1 Huidig adagium: basisvaardigheden verbeteren door opbrengstgericht werken

Wat is opbrengstgericht werken?

Sinds een aantal jaar wordt er van verschillende kanten voor gepleit dat scholen, om hun kwaliteit te verbeteren, opbrengstgerichter moeten gaan werken. Hoewel scholen uiteraard altijd trachten om kwaliteit na te streven, is de term *opbrengstgericht werken* vrij nieuw. Er rouleren smalle – zich vaak beperkend tot cognitieve prestaties – en bredere definities van opbrengstgericht werken. De inspectie definieert opbrengstgericht werken als ‘het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties’ (Inspectie van het Onderwijs 2010b). Bredere definities omvatten bijvoorbeeld sociale vaardigheden, sociaal-emotionele resultaten en tevredenheidsaspecten.¹ Sommigen prefereren de term *meetgestuurd onderwijs*: ‘onderwijs waarbij betrokkenen (scholen, leraren, leerlingen) zich in hun taakuitvoering laten sturen door uitkomsten van metingen’. De onderzoekers stellen dat deze term weliswaar overeenkomst vertoont met het begrip opbrengstgericht werken, maar dat meetgestuurd onderwijs ‘expliciet laat zien dat het gaat om het benutten van (meet)gegevens’ (Ledoux et al. 2009).

Wij hanteren in dit rapport de inmiddels meer gangbare term opbrengstgericht werken, met als essentie dat scholen gebruikmaken van (toets-)resultaten om het onderwijs bij te sturen en tot betere prestaties te komen door aanpassing van de instructie en leeromgeving. Het is daarbij van belang om een onderscheid te maken naar het niveau van de resultaten op schoolniveau, op groepsniveau en op leerlingniveau. De Inspectie van het Onderwijs (juni 2010) onderscheidt naast deze niveaus ook het bovenschools niveau, dat een voorwaardelijke rol speelt bij het opbrengstgericht werken: een schoolbestuur dat goed op de hoogte is van de leerresultaten van de school, de school faciliteert en ondersteunt. Opbrengstgericht werken is een cyclisch proces van het systematisch vastleggen van doelen en standaarden, gegevens verzamelen, invoeren, analyseren en interpreteren en op basis daarvan besluiten nemen over het vervolg.

Momenteel werkt ongeveer 30% van de scholen in het basisonderwijs opbrengstgericht; in het voortgezet onderwijs is dat 20% van de scholen (Inspectie van het Onderwijs 2011).

Leerresultaten verbeteren door opbrengstgericht te werken

De leerresultaten op verschillende niveaus kunnen worden gebruikt om het onderwijs tijdens het leerproces aan te passen, maar ook om achteraf vast te stellen welke leervorderingen er zijn gerealiseerd. Volgens Ledoux et al. (2009) gaat het erom de hele evaluatieve cyclus toe te passen, inclusief het tussentijds of zogenoemde formatief toetsen, dat volgens de auteurs bijdraagt aan onderwijskwaliteit. Een regelmatige feedback aan leerlingen heeft een positief effect op hun leervorderingen. Dat moet dan uiteraard wel een goede, taakgerichte feedback zijn, waarbij het de leerling duidelijk wordt hoe deze het beoogde leerdoel kan bereiken.

Of ook het achteraf toetsen aan het eind van een cursus of onderwijsprogramma (het zogenoemde summatief toetsen) bijdraagt aan onderwijskwaliteit is volgens de onderzoekers nog maar de vraag. Zulke toetsen kunnen strategisch gedrag uitlokken en onbedoelde negatieve effecten hebben. Zo kunnen scholen zwakke leerlingen buiten de toets te houden of zich toeleggen op het *teaching to the test*. Door de behoefte aan goede toetsresultaten kunnen dan de niet-getoetste leerdoelen in de verdrukking komen (Ledoux et al. 2009).

De inspectie noemt opbrengstgericht werken de belangrijkste sleutel tot onderwijsverbetering (Inspectie van het Onderwijs 2011). Onderzoek van de inspectie laat zien dat leerlingen beter presteren als een school opbrengstgericht werkt. Scholen die dat doen, scoren vaker voldoende op toetsen en laten vaker een positieve trend in leerresultaten zien.

Draagvlak in school voor opbrengstgericht werken werkt positief

Draagvlak voor deze manier van werken onder de degenen die het opbrengstgericht werken op school initiëren, ondersteunen, uitvoeren, evalueren of er toezicht op houden, zal eerder tot successen leiden. Zo bleek uit kleinschalig onderzoek van Oomens et al. (2008) naar opbrengstgericht werken in het primair en voortgezet onderwijs dat het op één lijn zitten van directie en docententeam bevorderend werkt. De rol van de directie moet daarbij initiërend en sturend zijn. De directie moet leiderschap tonen door de leerkrachten aan te spreken op hun werk. Ook de Onderwijsraad (2008) constateert dat de visie van de school (het schoolbestuur), het leiderschap en de inzet van het personeel ten aanzien van opbrengstgerichtheid met elkaar moeten corresponderen. Het draagvlak onder alle betrokkenen voor opbrengstgericht werken kan worden vergroot door elkaar daarin te stimuleren. De Onderwijsraad onderscheidt verticale stimulering (leerkrachten hebben hoge verwachtingen van hun leerlingen en directies stimuleren hun docenten tot na- en bijscholing) en horizontale stimulering, waarbij docenten elkaar en leerlingen elkaar onderling stimuleren. De verwachting is dat deze horizontale stimulering meer voorkomt op scholen waar men prestatiegericht is (Onderwijsraad 2008).

Draagvlak voor opbrengstgericht werken is echter niet gegarandeerd

Het is echter de vraag of in de praktijk alle betrokken partijen het nut en de noodzaak van een meer opbrengstgerichte cultuur op school inzien. Alleen al een voorwaarde is dat de betrokken partijen zicht hebben op de prestatieontwikkeling van hun leerlingen en school. Juist daaraan schort het vaak: de inspectie constateert dat scholen vaak wel over voldoende gegevens beschikken om het eigen functioneren te evalueren, maar deze gegevens nog niet goed weten te benutten (Inspectie van het Onderwijs 2010a). Dat leidt op school zelf tot onvoldoende inzicht, maar ook op schoolbestuurlijk niveau. Schoolbesturen moeten nog wennen aan hun rol als aanspreekpunt voor de inspectie. In het basisonderwijs zijn besturen weinig betrokken bij de opbrengsten van hun scholen (Inspectie van het Onderwijs 2010a). Schoolbesturen vinden de kwaliteit van het onderwijs vooral een zaak en taak van de schooldirectie en zien niet altijd voor zichzelf daarin een rol weggelegd (Turkenburg 2008). Volgens de inspectie zouden

schoolbesturen wel een rol kunnen spelen bij het bewaken van opbrengsten (Inspectie van het Onderwijs 2010a).

Ouders en leerlingen zouden eveneens een rol kunnen spelen in een meer opbrengst-gerichte cultuur, maar doen dat nog weinig. Zo laten ze zich er in tevredenheids-onderzoeken niet over uit of men vindt dat er voldoende wordt geleerd en er voldoende vooruitgang is geboekt in de cognitieve vakken. In hun waardering voor de school, de leraren en het onderwijs is opbrengstgerichtheid doorgaans niet een cruciale factor (Onderwijsraad 2008).

De rol van de schooldirectie (en interne begeleiders) is met name relevant om de cyclus te starten, uitkomsten te beoordelen op hun waarde, om te zetten in schoolbeleid en de leerkrachten te activeren. Onderzoek kunnen verrichten naar de resultaten is een van de verplichte competenties waaraan schoolleiders moeten voldoen.

Bij leerkrachten en docenten is er soms sprake van weerstanden tegen testen en toetsen en het duidelijk benoemen van het ontwikkelingsniveau van een kind in vergelijking met andere kinderen in de klas. Het is nog geen gemeengoed dat leraren elkaar onderling stimuleren en aanspreken op hun werkwijze. Bovendien wordt de deelname aan cursussen en nascholing – of het nu op dit terrein of een ander is – door sommige leraren eerder als bezwaarlijk dan als stimulerend ervaren (Onderwijsraad 2008). Het monitoren van leerresultaten zou bovendien soms als extra werkdruk worden ervaren en niet als onderdeel van de primaire taken van de leraar. Toch zijn het juist leerkrachten en docenten die een directe en cruciale rol vervullen in het verbeteren van leerprestaties. De rol die andere actoren kunnen spelen, draagt meer op indirecte wijze bij aan betere resultaten (Scheerens 2008, in: Ledoux et al. 2009).

Het draagvlak voor opbrengstgericht werken neemt echter toe na gewenning met deze manier van werken en als men ziet dat hierdoor de resultaten zichtbaar verbeteren (Ledoux et al. 2009).

In dit hoofdstuk zullen we nagaan hoe de verschillende actoren denken over opbrengstgericht werken in het onderwijs en wat hun eigen rol daarbij is.

4.2 Prestaties en opbrengsten in het onderwijs

Aandacht voor leeropbrengsten in het algemeen

In de eerste onderzoeksronde is bij de deelnemers gepeild of men van mening is dat er in het onderwijs genoeg aandacht is voor prestaties en leeropbrengsten. De meningen zijn verdeeld: iets meer dan de helft van de deelnemers vindt dat die aandacht onvoldoende is, maar de andere helft van de deelnemers zegt dat er genoeg aandacht aan prestaties geschonken wordt. Er lijkt verschil te zijn naar actor: gemeente en schoolbesturen zijn overwegend van mening dat er te weinig naar prestaties en opbrengsten gekeken wordt. Veel docenten en ouders in de MR vinden de aandacht juist voldoende (tabel 4.1).

Tabel 4.1

Mening met betrekking tot aandacht voor prestaties en opbrengsten, naar actor
(in absolute aantallen)

| | te weinig | genoeg | totaal |
|-------------------|-----------|--------|--------|
| directie | 10 | 8 | 18 |
| schoolbestuur | 8 | 4 | 12 |
| leerkracht/docent | 6 | 11 | 17 |
| ouder MR | 3 | 7 | 10 |
| intern toezicht | 2 | 1 | 3 |
| gemeente | 9 | 2 | 11 |
| totaal | 38 | 33 | 71 |

Bron: SCP

Beide standpunten worden hier nader toegelicht, te beginnen met het standpunt dat er onvoldoende aandacht voor prestaties en leeropbrengsten is. De deelnemers is gevraagd het antwoord in eigen bewoordingen toe te lichten.

Er is op school te weinig oog voor de resultaten van het onderwijs

Deelnemers die deze mening hebben, blijken vooral sceptisch te zijn over de analyse en het gebruik van nu reeds verzamelde prestatiegegevens. Want er worden wel gegevens verzameld, maar daar wordt in de praktijk nog weinig mee gedaan, aldus de deelnemers. Zo vindt een directeur in het primair onderwijs dat scholen te veel bezig zijn met de toezichtkaart van de inspectie en te weinig met op welke manier leerlingen het best leren. Om daar achter te komen zal men (anders) moeten meten.

Dat er weinig eisen gesteld worden aan de opbrengsten van de lessen komt volgens een deelnemer door het tekort aan docenten, waardoor er te lage eisen worden gesteld aan het personeel. Een andere deelnemer is van mening dat er juist te lage eisen aan het vak zelf en de opbrengst daarvan worden gesteld.

Met name in het vakonderwijs worden de eisen door de veralgemenisering veel te veel naar beneden bijgesteld. Ik werkte eerder als docent Bouwtechniek, nu Techniek Breed. Het vak is om financiële redenen afgeschafte. Inhoudelijk worden de technische richtingen die onze school kende – bouwtechniek, metaaltechniek, motorvoertuigtechniek en elektrotechniek – uitgekleeft en dat moet dan Techniek Breed heten. Voor een leerling die niet weet wat hij of zij wil, is dat wellicht goed, maar de doelen zijn zo miniem dat het bijna als belachelijk wordt ervaren. (Docent voortgezet onderwijs)

Een andere gegeven reden van een weinig opbrengstgerichte houding in het onderwijs is dat school tot voor kort 'vooral leuk' moest zijn. Verder noemen alle partijen dat er sprake is van een cultuur in het onderwijs die niet zou stroken met een opbrengstgerichtere werkwijze.

Het meten van resultaten acht men not done, het prestatiegericht zijn is positieve selectie en ook dat wordt niet breed gedragen. (Schoolbestuurder primair onderwijs)

Het onderwijs lijkt bang voor een 'afrekencultuur', terwijl juist in een open houding verbetering mogelijk is. Echter, de gemiddelde leerkracht voelt zich meteen persoonlijk aangesproken, met alle gevolgen van dien. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Er wordt juist al zo gelet op onderwijsprestaties

Andere deelnemers zijn juist van mening dat er voldoende aandacht voor prestaties en opbrengsten is. Het is volgens deze deelnemers in de praktijk goed merkbaar dat meer opbrengstgericht werken een landelijke beleidsprioriteit is. In het basisonderwijs wordt al langer met een leerlingvolgsysteem gewerkt, waardoor individuele leervorderingen goed zijn te volgen, en voor veel deelnemers is de huidige mate van testen en toetsen dan ook voldoende. Een veelgenoemd argument is dat onderwijs uit veel meer bestaat. Dat is een opmerking die vooral wordt gemaakt door degenen die het dichtst bij de onderwijspraktijk staan.

Een kind is meer dan de DLE's [didactische leeftijdsequivalent, een maat van vordering] en niveaus. (Leerkracht primair onderwijs)

Leeropbrengst is een eng woord. De school is geen fabriek, de leerling geen product. (Docent voortgezet onderwijs)

Bovendien ontbreekt de tijd om te onderzoeken of kennis beklijft. Het nut van het toetsen wordt door een van de docenten verder in twijfel getrokken, aangezien landelijke vergelijking onmogelijk is.

Onze school is een leerfabriek. Helemaal gericht op de cijfers, we zijn gericht op de resultaten. Maar een goede vergelijking in het land is niet mogelijk. Dan zouden leerinhouden van vakken gestandaardiseerd en verplicht gesteld moeten worden en zouden er alleen nog maar landelijke toetsen gegeven moeten worden. (Docent voortgezet onderwijs)

4.3 Het benutten van toetsgegevens

In de tweede onderzoeksrunde is in de groep schooldirecteuren verder gesproken over het nut van toetsen en het zicht krijgen op prestaties.

Een directeur waarschuwt voor een teveel aan toetsgegevens. De voorkeur van deze directeur gaat uit naar het leerlingvolgsysteem en de evaluatiemogelijkheden die dit biedt.

Als je niet uitkijkt, word je als school een toetsbatterij, met alle gegevens die we daar krijgen: Cito en het leerlingvolgsysteem, de entreetoets en NIO-onderzoek.² Terwijl je eigenlijk met het leerlingvolgsysteem een betere diagnose kunt stellen per kind en zelf de evaluatiepunten kunt kiezen. (Schooldirecteur primair onderwijs)

In het voortgezet onderwijs ligt het anders. Een directeur zegt de prestatiescores van het lopend jaar te vergelijken met die van het jaar ervoor, en door docenten onderling te vergelijken op de prestaties van hun klas.

Door digitalisering van de leerlingenadministratie kun je nagaan of klas 1e anders scoort dan 1f. Je kunt dat bekijken voor wiskunde, of voor Frans. Vervolgens ga je met de betreffende

docent praten: waarom wordt er bij jou slecht gescoord en bij andere docenten niet?
(Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Deze directeur verwacht veel van de invoering van referentiekaders, aangezien een goede maatstaf momenteel ontbreekt.

In mijn ogen staat dit pas in de kinderschoenen en is het nog volstrekt niet uitontwikkeld. Je hebt eigenlijk in het voortgezet onderwijs voor wiskunde, taal en rekenen dit soort referentiekaders nodig. Er is op dit moment helemaal niets. We hebben nu gezegd: we gaan aan taal doen, omdat dat aansluit bij de referentiekaders. Je start ermee en over aantal jaren maar zien hoe de populatie zich heeft ontwikkeld. Dit hele mechanisme zal op gang gebracht moeten worden in het voortgezet onderwijs. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Het thema van testen en toetsen komt in de groepsdiscussie met docenten en leerkrachten eveneens aan de orde. Men is van mening dat er vaak wordt getoetst.

Te weinig aandacht voor prestaties en leeropbrengsten? Ik heb het idee dat we alleen maar bezig zijn met cijfers. Zijn er ook mensen die er niet mee bezig zijn?

Als je die toetskalender ziet, de Cito-toetsen, en ook nog de methodegebonden toetsen die afgenomen worden. Er wordt héél veel getoetst. (Diverse leerkrachten en docenten)

Sommige leerkrachten en docenten twijfelen openlijk aan het nut van opbrengstgericht werken aan de hand van toetsresultaten.

Ik werk op een zwarte school, dus daar is veel taalachterstand. In feite kun je soms al bijna voorspellen hoe een kind de toets gaat maken, dus dan vraag je je ook af: heeft de toets wel zin, om dat kind daar zo mee te belasten? Zo'n kind heeft in twee weken tijd vier toetsmomenten.

Ik denk dat er veel meer gekeken moet worden naar wat er bij de docenten aan ervaring, kennis en gevoel is. (Diverse leerkrachten en docenten)

Andere docenten daarentegen zijn voorstander van een objectievere prestatiemaat.

Ik geefles op de havo, ben decaan en ik krijg vmbo-t-leerlingen binnen. Als ik zie dat leerlingen met een vmbo-t-diploma van scholen komen waar het verschil tussen het centraal examen en het schoolexamen heel groot is, dan weet ik al dat die leerlingen het bij ons niet gaan redden. Op die school zelf is te positief getoetst, want het centraal examen zegt wel iets over de algemene norm van alle leerlingen in Nederland. (Docent voortgezet onderwijs)

Het blijft volgens sommige deelnemers belangrijk om op andere manieren de kennis van een leerling te peilen, maar daarvoor zijn niet alle testen even geschikt.

Ik denk dat het toetsen op zich heel belangrijk is. Je hebt echter ook te maken met zeer luie docenten die werken met meerkeuzevragen, dan ben je snel klaar, hupsake cijfer rood arceren, maar het kind daarachter zie je niet. Met open vragen kun je in ieder geval kijken van goh, wat bedoelt zo'n kind? Nou, daar kan ik wel wat mee doen en dat net niet, je kunt daar veel meer mee schuiven. [...] Voor de leerling betekent het wel dat ie ook moet formuleren en tekst moet schrijven. Kruisjes zetten kan iedereen. (Docent voortgezet onderwijs)

Een leerkracht zegt op haar school niet met een traditioneel (cijfer)rapport te werken, maar met uitgebreide verslagen per leerling. De leerkracht ziet dat als een aanvulling op de traditionelere toetsgegevens.

Wij schrijven een verslag van de kinderen, waarin ook persoonsontwikkeling wordt meegenomen, de omgang met andere kinderen en hoe het in het leven staat. Het is wel heel veel werk voor de leerkracht, je bent drie à vier A4-tjes aan het vol schrijven. Voor taal en rekenen beschrijf je niet alleen een toetsuitslag, je beschrijft ook echt hoe het kind het doet en hoe het werkt. Uiteindelijk hebben wij natuurlijk ook een Cito-toets in groep 8 en zal het kind er ook op worden afgerekend, net als op andere scholen. Maar de feedback naar de kinderen is sterker, zo weet het kind meer en weet het precies waar het misgaat. Als je een 4 hebt, weet je dat natuurlijk ook, maar nu is het voor het kind inzichtelijker. Het is ook een beetje van: er is meer in het leven dan alleen maar of je goed in leren bent of niet. Helemaal zonder toetsen kun je niet, want als je een leerling wilt toelaten, dan moet er toch een meetinstrument zijn. (Leerkracht primair onderwijs)

In de discussie met schoolbestuurders en interne toezichthouders lopen de meningen over het nut van toetsen sterk uiteen. Een schoolbestuurder vindt bijvoorbeeld dat er al 'iets verdachts' zit in het willen meten. Anderen zien daarentegen voordelen van het regelmatig afnemen van toetsen.

Je moet wel meten om te weten of kinderen aan die bepaalde voorwaarden voldoen. En als dat niet zo is, dan moet je jezelf de vraag stellen: waarom niet, en wat kunnen we dan verbeteren? (Interne toezichthouder primair onderwijs)

Je kunt dat toch per leeftijdsfase formuleren? Dat hoef je echt niet per jaar te meten. Als een vakvrouw of -man goed is, dan haalt ie die doelen ook. (Schoolbestuurder speciaal onderwijs)

Een interne toezichthouder benadrukt het belang van het leren van prestatiescores op specifieke kwaliteitsdoelen. Het gaat er niet om de school daarop af te rekenen, maar om aan de hand van de gegevens als interne toezichthouder een gericht gesprek over onderwijskwaliteit te kunnen voeren.

Ouders in de MR hebben soms moeite met het op juiste waarde kunnen schatten van de prestatiegegevens die ze onder ogen krijgen, of het nu om Cito-scores gaat, het aantal zittenblijvers, doorstroomgegevens of rapportcijfers. Veel ouders beseffen dat het slechts gaat om gemiddelden en weinig zegt over de individuele leerwinst. De ouders missen een maat om te kunnen beoordelen of een kind op niveau les krijgt.

Ik heb de rapportcijfers, weet hoeveel kinderen er blijven zitten en wat het verschil is tussen het centraal schriftelijk en schoolexamen. Maar hoe weet ik of bijvoorbeeld het Engels op deze school goed is, hoe krijg ik daar een vinger achter? Mijn kind zit in 2 havo en leest nooit een boekje in het Engels. Dan hoor ik van een vriendin die op een andere school lesgeeft dat ze daar boekjes moeten lezen in de 2^e klas. Dan denk ik: krijgt hij nou wel goed onderwijs? (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

In de discussie met gemeentelijk beleidsmedewerkers en wethouders vindt men dat er meer nadruk moeten komen te liggen op de toegevoegde waarde van het onderwijs. De waarde van testresultaten wordt – ook door voorstanders van meetgestuurd of opbrengstgericht onderwijs – wel enigszins gerelativeerd, want cijfers op zich zeggen niet alles, vindt men.

Zonder objectieve toetsmomenten heb je geen sturingsinstrument om te zien hoe het gaat en waarop je bij moet sturen. Maar je moet wel altijd de toetsen blijven zien in een context en niet verabsoluteren. Een middelbare school die ervoor durft te kiezen om leerlingen met een taalachterstand toch hoger te plaatsen, zal het volgens toetscriteria slechter doen, maar dat wil nog niet zeggen dat ze slecht onderwijs geven. (Wethouder)

4.4 Zicht op de leeropbrengsten

Naast de vraag naar een algemene indruk over aandacht in het onderwijs voor prestaties en leeropbrengsten is de deelnemers in de eerste ronde gevraagd hoe dat op hun eigen school is. Volgens de meeste deelnemers is er op dit moment ‘voldoende’ of ‘ruim voldoende’ aandacht op school voor prestaties en leeropbrengsten. Bij ongeveer een derde van de 75 deelnemers – uit alle categorieën actoren – ontbreekt het op hun school aan die aandacht.

Veel deelnemers hebben geen of slechts een onvolledig zicht op de prestaties en leeropbrengsten van hun school (zie tabel 4.2). Dat ligt min of meer voor de hand bij de gemeente, die immers op afstand van het onderwijs staat.

Wij zijn natuurlijk weggezet. Vroeger was ik wethouder en ik was schoolbestuurder en had ik intensief contact met de schoolbesturen, om het leerlingvolgsystemen in die scholen te krijgen en de resultaten te bespreken. Door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en het afbreken van de gemeentelijke rol in het onderwijs ben je gewoon uit beeld. (Wethouder)

Even heel zwart-wit: de schoolbesturen zeggen: wij willen het gesprek over de kwaliteit van onderwijs niet aangaan met de gemeente. Ze zeggen: het is onze verantwoordelijkheid, wij gaan naar de inspectie en dat is het verhaal. (Gemeentelijk beleidsmedewerker)

In een andere gemeente werken gemeente en schoolbesturen juist goed samen, maar dat lijkt geen regel te zijn. De prestaties worden in de gemeente met een gezamenlijke monitor bijgehouden, zodat over enkele jaren de ontwikkeling zichtbaar is. Er zijn gemeenten die het onderwijs in de breedte of op een deelterrein (bv. leesbevordering) monitoren. Weer andere gemeenten krijgen ‘via een consensusmodel’ – weliswaar niet van alle scholen in de gemeente – de prestatiegegevens van scholen die willen meewerken. Dat levert uiteraard wel een beperkt beeld op van de prestaties van het onderwijs in die gemeente.

Opvallender is dat ook partijen die dicht bij het onderwijs staan, zoals directeuren en schoolbestuurders, soms maar beperkt inzicht in de opbrengsten van hun school hebben (tabel 4.2).

Tabel 4.2

Mate waarin men zelf zicht heeft op de prestaties en leeropbrengsten, naar actor
(in absolute aantallen)

| | goed | min of meer | geen | totaal |
|-------------------|------|-------------|------|--------|
| directie | 12 | 6 | – | 18 |
| schoolbestuur | 6 | 6 | – | 12 |
| leerkracht/docent | 6 | 10 | 2 | 18 |
| ouder MR | 3 | 5 | 3 | 11 |
| intern toezicht | – | 2 | 1 | 3 |
| gemeente | – | 3 | 7 | 10 |
| totaal | 27 | 32 | 13 | 72 |

Bron: SCP

De meeste schooldirecties zijn evenwel goed op de hoogte; ze maken daarvoor gebruik van verschillende informatiebronnen.

De directie houdt eenmaal per zes weken een groepsbespreking met de leerkracht. De directie en interne begeleider houden na de start van het schooljaar een gesprek over de overdracht. De opbrengsten van de methoden worden besproken. Cito-opbrengsten komen in de groepsbespreking aan bod. De Cito-zelfevaluatie wordt teambreed besproken. Alle rapporten worden door de directie bekeken. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Volgens deze schooldirecteur moet je er als directie bovenop zitten. Het verbaast de directeur dat sommige directies geen goed zicht op de prestaties van hun school hebben. Volgens een andere directeur is het vooral in het voortgezet onderwijs niet eenvoudig om als directeur volledig op de hoogte te zijn. Dat heeft volgens deze directeur met schaalgrootte te maken, maar lijkt ook een kwestie van taakopvatting te zijn.

De manier waarop directies zich informeren, verschilt naar sector en omvat een scala aan gegevens: (Cito-)toetsen, het leerlingvolgsysteem, de onderzoeken en rapporten van de inspectie, rapporten van leerlingen, trendanalyses, examengegevens, DLE-gegevens per leerling en periodieke metingen. Naast deze bronnen informeren schooldirecties zich door contact met hun leerkrachten en docenten, het overleg met de interne begeleider en door zelfevaluaties van docenten. Een directeur zegt zelf klassenbezoeken af te leggen en daar te observeren.

Leerkrachten en docenten stellen zich op de hoogte via het leerlingvolgsysteem, allerlei toetsen en de bespreking daarvan. Verder varieert de manier waarop zij zicht krijgen op de prestaties en leeropbrengsten van docent tot docent, al spelen observaties – meer dan bij de andere actoren – een grote rol. Een leerkracht in het basisonderwijs zegt bijvoorbeeld overwegend met observatielijsten te werken. Alleen bij twijfel worden de kleuters in groep 1 en 2 getoetst.

Docenten gaan af op hun eigen ervaring, maken een vergelijking van het huidige niveau van de klas met dat van het jaar ervoor, informeren zich over leerlingen in het

teamoverleg of via 'de verhalen van collega's'. Het eigen oordeel over de leerling speelt een grote rol.

We maken gebruik van toetsen, maar soms ook een gesprek met de leerling. Als ik leerlingen kan laten overgaan, dan is daar een gesprek voor. Stel een leerling staat een 5, en andere leerling staat ook een 5, en de een heeft er hard voor geknokt, en die andere heeft hem door uit z'n neus vreten. Dan is de keus niet zo moeilijk, ook al staan ze allebei op een 5. Ik neem de specifieke leerling daarbij in ogenschouw, het is een kwalitatieve toets. Een leerling die knokt, vecht en z'n best doet, daar heb ik respect voor en dan denk ik: misschien als je wat ouder bent, dan leer je over het algemeen wat makkelijker en ben je gewoon een langzame starter. Maar iemand die nu niets doet, doet het volgende jaar ook niets. (Docent voortgezet onderwijs)

Wel is het in het voortgezet onderwijs voor docenten, net als voor de directies, lastig om een volledig beeld van elke leerling te krijgen.

Er wordt goed gecommuniceerd tussen docenten en de mentoren van klassen. Probleem is dat sommige docenten maar liefst 300 verschillende leerlingen per week hebben. Voor docenten is het dus wel heel erg moeilijk om het overzicht te behouden over wie wat kan. (Docent voortgezet onderwijs)

Schoolbestuurders variëren minder in hun informatievoorziening. Ze baseren zich eerst en vooral op de rapportages van de inspectie en van de scholen zelf. Daarnaast heeft men overleg met de schoolleiding. Minder vaak worden expliciet als informatiebron genoemd: toetsresultaten, leerlingvolgsysteem, trendanalyse en examengegevens, een schoolverbeterplan, een voortgangsrapportage of prestatieafspraken. Verder benutten bestuurders in het voortgezet onderwijs uiteraard de examengegevens.

Er lijkt verschil in initiatief en intensiteit van de informatievoorziening tussen de verschillende besturen te zijn. Zo zijn er schoolbestuurders die een of twee keer per jaar een gesprek voeren met de directie van een school, waarbij de directies het bestuur informeren over de prestaties van hun school. Andere bestuurders hebben zelf een lijst van prestatie-indicatoren opgesteld om het resultaat te kunnen beoordelen.

De mate waarin de interne toezichthouders op de hoogte zijn, lijkt eveneens samen te hangen met een verschil in taakopvatting. Zo zegt een interne toezichthouder alle informatie over prestaties van het college van bestuur te ontvangen. Een andere interne toezichthouder in het primair onderwijs zegt evenwel niet op de hoogte te zijn van de prestaties en leeropbrengsten, aangezien dat 'voor een toezichthouder niet het eerste aandachtspunt is'.

Voor ouders in de MR is het niet vanzelfsprekend om te weten hoe hun school presteert.

Alleen via het rapport van mijn eigen kinderen en de doorstoomgegevens vanuit de directie.

De verslaglegging hierover naar de MR is zeer beperkt. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Een andere ouder in de MR zegt dat de school weliswaar een leerlingvolgsysteem heeft, maar dat dit voor de MR onvoldoende ontsloten is. Bovendien zeggen de gegevens die de MR onder ogen krijgt soms maar weinig over het prestatieniveau van de school en van leerlingen.

Toetsen, rapporten en schoolcijfers geven geen betrouwbaar beeld van het niveau van een leerling. Voorbeelden: een jongetje met 8'en en 9's op de basisschool die tot verrassing van zijn ouders een vmbo-advies krijgt. Een meisje met 7's en 8'en in 3-vwo, die in 4-vwo (studiehuys) strandt op onvoldoende basiskennis. Zo houd je de leerling, de ouders en jezelf voor de gek. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

4.5 Opbrengstgericht werken in de praktijk

Redenen om opbrengstgericht te werken

Bij de meeste van de 75 deelnemers aan de eerste onderzoeksrunde wordt in de praktijk nu – meer dan een paar jaar geleden – opbrengstgericht gewerkt. Er worden verschillende redenen gegeven voor deze toegenomen aandacht. Soms ging een negatieve beoordeling van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs aan dat besluit vooraf. Veel directies zeggen dat ze door een negatieve beoordeling gedwongen waren om hun aanpak te wijzigen. Het is echter niet altijd gemakkelijk om aanleiding of oorzaak en gevolg te onderscheiden. Zo hangt het opbrengstgericht gaan werken volgens sommige docenten en directies samen met het feit dat men eenvoudigweg steeds meer is gaan toetsen in het onderwijs. Dat leidt niet vanzelfsprekend tot een opbrengstgerichtere cultuur, maar langzamerhand is er wel meer bewustwording ontstaan, zegt men. Docenten zeggen echter ook dat er meer aandacht voor is, omdat er gecontroleerd wordt op opbrengsten door het bestuur en de schoolleiding hen dus meer aanstuurt tot deze manier van werken.

Niet alle neuzen staan dezelfde kant op

Het initiatief om opbrengstgericht te werken komt meestal van de directie en in veel mindere mate van andere partijen. De ondervraagde directies zeggen overwegend dat hun leerkrachten of docenten hetzelfde denken over deze manier van werken en hoewel er uitzonderingen zijn, stemt hun opvatting overeen met die van het bestuur, blijkt uit de eerste ronde.

Schoolbesturen zeggen dat zij wel op één lijn zitten met het interne toezicht en met hun directies, maar dat docenten op hun scholen, en vaak ook ouders in de MR, doorgaans andere opvattingen over het opbrengstgericht werken hebben. Schoolbesturen zeggen tevens op één lijn te zitten met hoe de overheid en de inspectie hierover denken.

De ondervraagde leerkrachten en docenten bevestigen dit beeld. Hun opvattingen over opbrengstgericht werken stemmen lang niet altijd overeen met andere partijen om hen heen en evenmin met die van collega-docenten.

Kortom, in de praktijk blijken lang niet alle partijen in een school hetzelfde te denken over deze werkwijze.

De wijze waarop men tracht opbrengstgericht te werken in het onderwijs

Veel deelnemers die nu reeds opbrengstgericht werken, vinden het lastig om de gegevens goed te analyseren en te benutten in de praktijk.

Meestal wordt er opbrengstgericht gewerkt door achteraf bij leerlingen de leervorderingen vast te stellen, het zogenaamde summatief toetsen. Soms gebeurt dat ook

tijdens het leerproces en worden de resultaten van deze toetsen regelmatig besproken in het team (tabel 4.3). Vanzelfsprekend is dat nog allerm minst.

Er wordt nog te weinig systematisch geëvalueerd met de focus op leerresultaten. Het is nog lang geen routine. Er is een begin gemaakt, maar het moet nog onderdeel worden van de normale gang van zaken. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Tabel 4.3

Wijze waarop opbrengstgericht wordt gewerkt (in absolute aantallen)

| | overwegend | soms | zelden of nooit | weet niet | totaal |
|---|------------|------|-----------------|-----------|--------|
| tussendoor leervorderingen vaststellen | 24 | 20 | 2 | 4 | 50 |
| achteraf leervorderingen vaststellen | 30 | 10 | 2 | 3 | 45 |
| bespreking toetsen in het team | 23 | 14 | 4 | 6 | 47 |
| Individuele feedback leerlingen op leerresultaten | 16 | 23 | 4 | 5 | 48 |

Bron: SCP

Het formatief toetsen, waarbij de leerling individuele feedback krijgt, komt minder vaak voor en is in het voortgezet onderwijs lastiger te organiseren dan in het primair onderwijs.

Het is onmogelijk voor een docent om elke keer bij de toetsen de grote hoeveelheid leerlingen feedback te geven over hun prestaties. Sommige docenten hebben maar liefst dertien verschillende klassen met ongeveer 28 leerlingen per klas. (Docent voortgezet onderwijs)

Andere deelnemers slagen daar beter in.

Wij houden vier keer per jaar een coachingsgesprek [door de mentor] met alle leerlingen, waarin hun leervorderingen besproken worden en er afspraken worden gemaakt voor de volgende periode via het zogenaamde 10P-gestuurd [het individueel ontwikkelingsplan] onderwijs. Hiermee hopen wij de leerlingen mede-eigenaar te maken van hun leren. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

De deelnemers die zeggen hun leerlingen individuele feedback te geven, werken daarnaast ook op andere manieren opbrengstgericht: door zowel tussendoor als achteraf leervorderingen vast te stellen en door regelmatig de toetsresultaten te bespreken in het team.

Over het algemeen positieve ervaringen met (of verwachtingen van) opbrengstgericht werken

De meest genoemde reden waarom men recent niet méér opbrengstgericht is gaan werken, is dat men al voldoende opbrengstgericht werkt en geen aanleiding ziet om iets in de aanpak te wijzigen. Soms lijkt er evenwel sprake te zijn van desinteresse en tijdgebrek.

Tegenwoordig geldt: als er maar iemand voor de klas staat, is het goed! Wat er voor de rest in het klaslokaal gebeurt, is niet belangrijk. (Docent voortgezet onderwijs)

De meeste deelnemers zien echter wel de zin van deze manier van werken in. Aan alle 75 deelnemers in de eerste ronde is gevraagd of men denkt dat opbrengstgericht werken

een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden. Bijna alle deelnemers beamen dit, ook degenen die in de praktijk nog niet op deze manier werken.

Bij een derde van de deelnemers wordt het opbrengstgericht werken momenteel gehinderd in de praktijk. Een interne toezichthouder merkt dat veel docenten en scholen het als bedreigend ervaren om met prestatiegegevens naar buiten te komen.

Sommige directies en docenten zien het als een motie van wantrouwen en een aantasting van hun professionaliteit. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Ook andere reacties wijzen op de cultuur in het onderwijs en weerstanden op school.

Onderwijzend personeel en directie laten zich niet graag ter verantwoording roepen of in de kaart kijken. Er is een zeer intern gerichte cultuur met een angst om over interne zaken naar buiten te treden. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Docenten wijzen op het gebrek aan middelen en het feit dat er volgens hen steeds meer moet gebeuren in minder tijd. Men is bang dat opbrengstgericht werken voor nog meer taken en bezigheden zorgt die hen van hun eigenlijke kerntaken afhouden.

Schooldirecteuren en schoolbestuurders die ervaring hebben opgedaan, zijn echter zeer enthousiast. De directies zeggen dat deze werkwijze tot grotere bewustwording bij de docenten leidt, tot planmatiger en doelmatiger werken, waardoor de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten verbeteren. Directies, besturen en ook gemeenten stellen dat door de resultaten te analyseren goed zichtbaar wordt wat werkt en wat niet, en dat men kan bijsturen om uiteindelijk beter te kunnen inspelen op de tekorten bij leerlingen.

Enkele directies en docenten zeggen dat leerlingen zelf deze insteek ook waarderen. Een interne toezichthouder zegt eveneens dat de focus op de basisvaardigheden 'werkt'. Er komt door een opbrengstgerichtere houding van de scholen meer informatie naar boven waar het college van bestuur en de interne toezichthouders iets aan hebben. Een directeur roemt eveneens de mogelijkheden het leerlingvolgsysteem voor het opbrengstgericht kunnen werken, maar deze directeur geeft ook aan dat bij de leerkrachten weerstanden overwonnen moesten worden.

Toen ik voor het eerst het leerlingvolgsysteem introduceerde bij mijn collega's was er eerst weerstand, maar nu is iedereen nieuwsgierig. Het is een cultuuromslag die op de meeste basisscholen plaatsvindt. Die zelfevaluatie biedt veel: hoe doe je het als school ten opzichte van het landelijk gemiddelde en hoe doe je het in je eigen ontwikkeling, als groep en als kind. (Schooldirecteur primair onderwijs)

4.6 Conclusies ten aanzien van het opbrengstgericht werken

De meeste deelnemers aan dit onderzoek zijn van mening dat opbrengstgericht werken een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden. Ook de deelnemers die nu niet in de praktijk zo werken, hebben deze verwachting.

Dit hoofdstuk laat zien dat drie zaken het opbrengstgericht werken in de weg kunnen staan: onvoldoende zicht hebben op (of inzage krijgen in) prestatiegegevens bij cruciale

actoren, het niet volledig of adequaat kunnen benutten van de gegevens die reeds verzameld worden en het ontbreken van voldoende draagvlak in de onderwijsorganisatie. Het valt op dat een aantal deelnemers niet goed zicht heeft op hoe de leerlingen, klas of school ervoor staan. Bij een actor als de gemeente ligt dat min of meer voor de hand, maar bij degenen dichter op de onderwijspraktijk blijkt dat deels samen te hangen met de manier waarop men zijn eigen taak opvat. In het voortgezet onderwijs kwamen bijvoorbeeld zowel voorbeelden naar voren van een directie die goed zicht had op de prestatieontwikkelingen van de eigen school, als van een meer afwachtende directie bij wie dat zicht ontbrak.

Ondanks inschattingen dat opbrengstgericht werken tot betere prestaties leidt, lijken met name de leerkrachten en docenten en de ouders in de MR terughoudend. Men is van mening dat er al genoeg tijd en aandacht wordt besteed aan het testen en toetsen van leerlingen. Die opvatting zal het lastig maken om een draagvlak voor deze manier van werken te creëren. De woordkeus van enkele deelnemers in hun afwijzing is soms veelzeggend: de school als 'fabriek' of 'toetsbatterij'.

Een andere kwestie die in dit hoofdstuk naar voren kwam, is het feit dat de deelnemers moeite hebben met het juist interpreteren en benutten voor onderwijsverbetering van verzamelde gegevens. Lukt het wel om die gegevens goed te benutten, dan neemt na een periode van gewenning het draagvlak in de organisatie toe. Dat draagvlak ontbreekt in de praktijk nu bij een derde van deze deelnemers. Er worden verschillende redenen voor genoemd die actorgebonden lijken. Docenten en leerkrachten beschouwen het als een taakverzwarende en stellen dat de tijd en middelen om goed opbrengstgericht te werken ontbreken. Andere actoren wijzen op een beperkte bereidheid in het onderwijs om inzage te geven in de opbrengsten en om zich te verantwoorden over de resultaten. Het initiatief om meer opbrengstgericht te werken gaat bijna altijd van de directie uit; soms na een negatief rapport van de inspectie, soms uit eigen overwegingen. De deelnemers die al langer op deze manier werken, zijn zeer enthousiast over het effect. Het levert bewustwording, inzicht en aangrijpingspunten voor verbetering op en leidt uiteindelijk ook tot betere prestaties.

Noten

- 1 Voorbeelden van bredere definities zijn: 'Onderwijsopbrengsten zijn de realisering van datgene wat in de kerndoelen, standaarden en examenprogramma's is omschreven, zowel in cognitieve zin als wat betreft de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Onderwijsopbrengsten in ruimere zin betreffen al hetgeen scholen aan deze wettelijke vereisten toevoegen en realiseren' (Onderwijsraad 2008), en: 'Opbrengstgericht werken is het bewust, systematisch en cyclisch werken aan het streven naar maximale opbrengsten, te weten cognitieve resultaten van leerlingen, sociaal-emotionele resultaten, tevredenheid van leerlingen, ouders en vervolgonderwijs' (Oomens et al. 2008).
- 2 De afkorting N10 staat voor Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau. De N10-toets is bedoeld voor advisering met betrekking tot de schoolkeuze van leerlingen van groep 8 in het basisonderwijs tot en met leerlingen van klas 3 in het voortgezet onderwijs. De N10-toets stelt het intelligentieniveau van kinderen vast, de Cito-eindtoets die ook wordt gebruikt bij advisering van leerlingen na het basisonderwijs meet wat kinderen in acht jaar basisonderwijs hebben geleerd.

5 Rol- en taakverdeling en onderlinge relaties

5.1 Nieuwe verantwoordelijkheden vereisen helderheid in taakverdeling

De laatste jaren zijn de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs sterk veranderd. Er is enerzijds sprake van meer autonomie voor de school en het schoolbestuur als bevoegd gezag, anderzijds verlangt de overheid een betere output en *outcome* van scholen, door meer eisen te stellen aan kwaliteit en opbrengsten en deze centraal in het beleid te plaatsen. Door de relatieve autonomievergroting is ook wederzijdse afhankelijkheid tussen het nationaal beleid, het beleid van een school en het beleid door de leraren in een klas of groep veranderd. De interacties tussen deze niveaus zijn anders geworden en er is sprake van overdracht van macht (Hofman et al. 2008). In dit hoofdstuk gaan we na hoe de verschillende actoren hun eigen rol en die van anderen zien als het om onderwijskwaliteitsverbetering gaat, en hoe ze in de praktijk – samen met andere partijen – invulling geven aan dat doel.

Schoolleiders moeten opereren tussen enerzijds een steeds machtiger bestuur en anderzijds groeiende erkenning voor de professional in de klas. Goed schoolleiderschap wordt als een belangrijke factor voor schoolsucces gezien. Het gaat dan om iets wat wel ‘dienend leiderschap’ (ook wel *interpersonal leadership* (West-Burnham 2009)) wordt genoemd: bescheiden en in staat om een cultuur van vertrouwen te creëren en docenten tot hun recht te laten komen (*empowerment*); dat alles met een langetermijnvisie (rentmeesterschap). Bij het invoeren van onderwijsvernieuwingen staat of valt het succes vaak met de mate waarin de schoolleider in staat is om vertrouwen en draagvlak voor de vernieuwing te creëren. Onderzoek van de inspectie naar zwakke en zeer zwakke scholen laat zien dat op zulke scholen de schoolleider geen leiderschap toont (verstoorde verhoudingen in het team, een eilandencultuur, gebrekkige communicatie), niet goed inspeelt op veranderende omstandigheden en er evenmin in slaagt om complexe inhoudelijke veranderingen goed aan te sturen (Inspectie van het Onderwijs 2011). Hoewel in de onderwijswetgeving geen regels zijn opgenomen over schoolleiders (noch wat betreft taken, functies en bevoegdheden, noch wat betreft kwaliteit en competenties) (Bal en De Jonge 2007), worden in de praktijk steeds meer en zwaardere eisen gesteld aan het leiderschap. De sector zelf speelt daarbij een grote rol met een beroepsprofiel, bekwaamheidseisen en basiscompetenties. Bij onderwijsinnovatie is het van belang dat schoolleiders eventuele weerstanden bij docenten weten te beteugelen door hun professionaliteit te erkennen, hen weten te overtuigen van de noodzaak van verandering, gemeenschappelijkheid te creëren en gezamenlijke besluitvorming (zie bv. Zimmerman 2006). Empirisch onderzoek naar een direct verband tussen kwaliteit van de schoolleiding en de opbrengsten van de school laat evenwel slechts kleine effecten zien (Bruggencate 2009; Scheerens 2008).

Lesgeven en leerlingen laten leren is een ingewikkelde taak, en hoewel de meeste docenten tevreden zijn over hun beroep en met plezier lesgeven (Vogels 2009), wordt aan het beroep maatschappelijk gezien niet altijd een hoge status toegekend (Veen 2005). De rol van leerkrachten en docenten bij onderwijsverbeteringen is echter cruciaal.

In onderzoek en literatuur wordt de docent in de klas als hét aangrijpingspunt voor verbetering van de onderwijskwaliteit gezien. Docenten kunnen echter heel verschillend reageren op beoogde beleidsdoelen. Onderwijsveranderingen raken docenten diep in hun eigen identiteit en die als professional (Van Veen en Slegers 2009). Van der Bolt et al. (2006) lieten zien dat innovaties die top-down worden opgelegd vaak stuiten op weerstand van leraren. Onderzoek naar het gedrag van leraren rond vernieuwing van het lesonderwijs in het basisonderwijs liet de volgende strategieën zien: afwijzing (of negeren), symbolische reactie (ogenschijnlijk reageren door enkele cosmetische aanpassingen, maar geen substantiële wijziging), parallelle structuren (door te willen voldoen aan tegenstrijdige eisen/doelen van verschillende partijen, beide trachten te beantwoorden), assimilatie (dit was de meest voorkomende reactie onder docenten: het interpreteren en transformeren van de boodschap tot iets wat in overeenstemming is/blijft met hun eigen onderliggende veronderstellingen of opvattingen, bijvoorbeeld door boeken en lesorganisatie aan te passen, maar niet de eigen pedagogische principes) en daadwerkelijke verandering/aanpassing (het herzien van oorspronkelijke opvattingen en instructies tot nieuwe, gebaseerd op nieuwe inzichten en daar ook naar handelen) (Coburn 2005). Het is de vraag in welke mate de docenten zich de beleidsdoelen eigen maken en welke mate van vrijheid zij daarin hebben. Het is immers denkbaar dat de vrijheid in de klas (en dus de autonomie van de professional) sterk wordt ingedamd door directie en bestuur nu de opbrengstgerichtheid (en *accountability*) zo centraal staat in het onderwijs. De Onderwijsraad (2007) spreekt zelfs van een inherente of natuurlijke spanning tussen management en beroepsbeoefenaren/professionals. Een andere kwestie is dat de beleidsambities met minder of met onbevoegde docenten moeten worden gerealiseerd. Schoolbesturen zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de opbrengsten van hun scholen. Toch is het de vraag of alle schoolbesturen zelf heel actief de kwaliteitsbewaking ter hand (zullen) nemen. De rol van het schoolbestuur ligt meer in de randvoorwaardelijke sfeer. Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs van de afgelopen jaren liet zien dat veel besturen niet over voldoende of de juiste informatie over de onderwijsopbrengsten van hun scholen beschikken. Ander onderzoek liet zien dat schoolbesturen onderwijskwaliteit een zaak voor de schooldirectie vinden en veel taken op dit terrein overlaten aan hun schoolleiders of bovenscholse managers (Turkenburg 2008). Schoolbesturen zijn de meeste tijd kwijt met personele en financiële zaken en besteden relatief weinig tijd aan de kwaliteit van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs 2011; Hofman et al. 2010). Uit gegevens van de inspectie blijkt dat de opbrengsten beter zijn op scholen waar de kwaliteitszorg in orde is. Bij zwak en zeer zwak presterende scholen blijkt volgens de inspectie dat het bestuur niet voor continuïteit in de aansturing van de school zorgt, er niet in slaagt personele rust op de school te scheppen en onrustveroorzakende situaties te lang laat voortbestaan (Inspectie van het Onderwijs 2011). Wat betreft de kwaliteitszorg is er een taak weggelegd voor het schoolbestuur samen met de schoolleiding. De schoolleiding heeft volgens de inspectie een uitvoerende taak en het bestuur moet op hoofdlijnen sturen en de condities creëren voor een effectieve kwaliteitsontwikkeling. Een goede samenwerking tussen bestuur en schoolleiding, waarbij de taakverdeling tussen beide helder is, is van groot belang, blijkt ook uit buitenlandse literatuur (bv. Pounce

2008). Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een positieve houding van de schoolleider tegenover diens bestuur lijken cruciaal om de effectiviteit van een school te verbeteren (Scanlon et al. 1999; Dautel Nobbie en Brudney 2003).

Sinds enige tijd zijn schoolbesturen verplicht om de bestuurlijke taak te scheiden van het interne toezicht op het bestuurlijk handelen. Dat is een voorwaarde voor transparant bestuur. Deze eis vloeit voort uit de Wet goed bestuur, goed onderwijs. Hoe strikt die scheiding moet en kan worden doorgevoerd, is echter de vraag. Er zijn immers zeer grote verschillen tussen besturen, naar sector, schaal en rechtsvorm. Zo'n scheiding van taken is zonder meer noodzakelijk in een complexe situatie, maar een eenvoudig eenpitterbestuur in het primair onderwijs moet eveneens aan deze eis voldoen. Het model dat in het hoger onderwijs en de bve-sector gangbaar is, met een aparte Raad van Toezicht (een organieke scheiding, het zogenaamde *two tier*-model), ligt niet voor alle besturen in het primair of voortgezet onderwijs voor de hand. De meeste schoolbesturen kiezen voor een Raad van Toezicht-model (Turkenburg 2008). Een heldere scheiding van bestuurstaken en intern toezichthoudende taken kan ook binnen één orgaan plaatsvinden (er is dan sprake van een functionele scheiding, het *one tier*-model).

Over de invulling van de toezichthoudende rol bestaat echter nog veel onduidelijkheid, zoals het omgaan met mogelijk conflicterende rollen van advisering of fungeren als klankbord en de controlerende rol. Kant (2009) laat zien dat in het primair onderwijs schoolbesturen een derde van hun tijd aan die adviserende rol besteden en de helft van hun tijd aan het toezicht houden (Kant 2009, in: Inspectie van het Onderwijs 2011). De formele rol waarmee ouders invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het onderwijs is beperkt. Door bestuurlijke schaalvergroting en professionalisering is het besturen van een school bijvoorbeeld steeds minder een zaak van vrijwilligers (Turkenburg 2008). Alleen al in praktische zin zijn er veel meer ouders dan posities in een schoolbestuur of MR beschikbaar. Wel is door nieuwe wetgeving volgens de Wet medezeggenschap scholen (WMS) de positie van de ouders in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (G)MR wettelijk versterkt. Onderzoek laat zien dat de wet in de praktijk goed lijkt te werken. Besturen, directies en (G)MR-leden zijn positief over de gevolgen van de invoering en stellen dat de (G)MR beter in positie is gebracht en bij een deel van de schoolbesturen meer bevoegdheden heeft gekregen. Wel heeft de personeelsgeleding van de MR doorgaans meer bevoegdheden dan de ouder- of leerlinggeleding (Smit et al. 2009). De WMS lijkt goed geregeld, maar de onderlinge relaties tussen de ouders in de MR en andere partijen in de school zijn niet altijd optimaal. Conflicten tussen de medezeggenschapsraad, directies en schoolbesturen kunnen incidenteel hoog oplopen en zijn te wijten aan intimidatie van ouders door schoolbestuurders en onprofessioneel gedrag van ouders in de MR (Van Schoonhoven en Keijzer 2010).

Ouders hebben uiteraard ook buiten de formele posities om de mogelijkheid contact met de school te onderhouden. Die relatie is echter niet vanzelfsprekend; zo hebben ouders vaak de ervaring dat de school inhoudelijke bemoeienis niet op prijs stelt (bv. Kans et al. 2009) en scholen de ervaring dat ouders geen tijd hebben en afwezig zijn (Smit et al. 2009).

De rol en positie van de gemeente zijn door nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs de laatste jaren sterk gewijzigd. Voorheen had de gemeente bijvoorbeeld de

regierol in de bestrijding van onderwijsachterstanden, nu heeft de gemeente die nog wel op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie, maar zijn veel verantwoordelijkheden belegd bij de schoolbesturen. Daarnaast is de rol van de gemeente als bestuur van het openbaar onderwijs sterk gereduceerd doordat in veel gemeenten het openbaar onderwijs is verzelfstandigd (in met name stichtingen). De relatie tussen ambtenaren en wethouder en het scholenveld is ook veranderd: er is meer afstand gekomen. Veel gemeenten onderhouden echter goede relaties met de lokale schoolbesturen, bijvoorbeeld in het kader van de zogenaamde Lokale Educatieve Agenda (LEA) (Van Leer et al. 2010; Zuidam et al. 2010), maar een directe zeggenschap en invloed over het onderwijs ontbreken. (Die directe invloed heeft de gemeente uitsluitend waar nog integraal bestuur van het openbaar onderwijs bestaat.) Dat betekent niet dat het onderwijs de gemeente onverschillig laat. In de grote steden zien we dat wethouders met onderwijs in de portefeuille soms actief trachten een eigen agenda te voeren, hetgeen door schoolbesturen weinig geapprecieerd wordt. Het accent ligt in het landelijk beleid weliswaar op de basisvaardigheden taal en rekenen, maar lokale beleidsmakers hebben doorgaans een uitgebreider wenspakket ten aanzien van de school en het lokale onderwijs. Lokaal onderwijsbeleid is polderen bij uitstek (Appelhof en Kloprogge 2009) en sommige gemeenten slagen erin om samen met de schoolbesturen tekorten in onderwijskwaliteit aan te pakken. Bij deze actorcategorie dringt zich allereerst de vraag op welke ambitie de gemeente heeft om de onderwijskwaliteit te verbeteren, in welke mate de gemeente zicht heeft op de lokale onderwijsprestaties en welke instrumenten voor verbetering de gemeente ter beschikking staan.

Alle actoren vervullen in principe een rol die kan bijdragen aan het verbeteren van onderwijskwaliteit. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe elke actor zijn eigen rol ziet en die van andere partijen. De deelnemers hebben daarvoor gereageerd op verschillende ideaaltypische stellingen over de actorenrollen, gebaseerd op de literatuur. Vervolgens komen de onderlinge relaties in de praktijk aan bod en reflecteert men over de huidige bestuurlijke verhoudingen.

5.2 De rol van de schooldirectie

Directies over hun eigen rol

Uit de eerste onderzoeksrunde blijkt dat de meeste directies een duidelijke visie op onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden hebben en ook suggesties voor verbetering aandragen (tabel 5.1). Het merendeel van de directeuren zegt zijn of haar rol als aangrijpingspunt voor onderwijsverandering en verbetering overwegend waar te maken, daarnaast draagvlak te kunnen creëren en stimulerend leiderschap te tonen.

Als directeur heb ik duidelijk een voortrekkersrol als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs en het is ook mijn taak om het team daar enthousiast voor te maken en draagvlak voor te creëren. Daarnaast is het belangrijk om prioriteiten te stellen, want het is onmogelijk om elke onderwijsinnovatie in praktijk te brengen. Opbrengstgericht werken is mijns inziens een prioriteit. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Andere directeuren tonen zich eveneens eigenzinnig en brengen niet iedere onderwijsinnovatie actief in de praktijk. Soms negeert men landelijke beleidsdoelen, ook die wat betreft de basisvaardigheden.

Afhankelijk of onderwijsinnovaties iets toevoegen, veel innovaties zijn een hype. Wat betreft de landelijke beleidsdoelen: soms negeren we die omdat we het er niet mee eens zijn, soms omdat het lastig te organiseren blijkt, of van de grond te krijgen. (Schooldirecteur primair en voortgezet onderwijs)

Tabel 5.1

Stellingen over de eigen rol van de directie (in absolute aantallen)

| schooldirectie (n=18): | overwegend | soms | zelden of nooit |
|---|------------|------|-----------------|
| heeft duidelijke visie op onderwijskwaliteit en draagt suggesties voor verbetering aan | 17 | 1 | - |
| is zelf bereid tot bijscholing en verdere professionalisering | 16 | 2 | - |
| stuurt via gericht personeelsbeleid op verbetering van de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 11 | 7 | - |
| maakt zijn of haar rol als cruciaal aangrijpingspunt voor onderwijsverandering en -verbetering waar | 11 | 6 | - |
| weet draagvlak te creëren en toont stimulerend leiderschap | 11 | 3 | - |
| brengt deze focus op basisvaardigheden actief met het team in de praktijk | 10 | 6 | - |
| brengt onderwijsinnovaties actief met het team in de praktijk | 8 | 9 | - |
| volgt landelijke beleidsdoelen over basisvaardigheden <i>niet</i> na | - | 5 | 8 |

Bron: SCP

In de tweede onderzoeksrunde is verder gesproken over wat ieders rol bij kwaliteitsverbetering van de basisvaardigheden is. De schooldirecteuren vinden dat een directeur goed op de hoogte moet zijn van de prestaties en op grond daarvan prioriteiten moet stellen. De directie dient zelf initiatieven te ontplooiën en ervoor te zorgen dat alle leerkrachten en docenten zich committeren aan de nieuwe aanpak of beleidsaccenten. De rol van de schooldirecteur is niet, volgens een van de directeuren, 'om iedereen tevreden te houden', het gaat er ook om dat je weet te overtuigen als directie, al is dat niet altijd eenvoudig. Men is het erover eens dat bij elke onderwijsvernieuwing of -verbetering 'eigenaarschap' bij leerkrachten en docenten heel belangrijk is, 'dáár moet het immers gebeuren'.

Dat is wat mij betreft een probleem, want bij mij is niemand 'eigenaar'. Het is mooi om te zeggen: eigenaarschap, inspireren, urgentiebesef. Dan zeg ik: stuur dan eens iemand naar voren, want van taal en rekenen is niemand eigenaar. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Stimuleren, maar ook zeggen: het gaat nu toch gebeuren, dan maar zonder eigenaarschap. Soms moet je de dingen die moeten gebeuren afdwingen. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Om hun eigen rol goed te kunnen vervullen, vinden de directeuren goed en kundig personeel een noodzakelijke voorwaarde. Daarnaast is voldoende geld van belang. Een directeur in het basisonderwijs zegt bijvoorbeeld onvoldoende geld te hebben voor nascholing of voor een nieuwe methode.

Hoe denken andere partijen over de rol van de schooldirectie?

Andere actoren hebben zich in de eerste ronde eveneens uitgesproken over hoe zij de rol van de schooldirectie zien. Een deel van deze deelnemers zegt dat hun directie de onderwijskundig leiderschapsrol waarmaakt: visie heeft, stimuleert en draagvlak creëert. Een paar deelnemers vinden evenwel dat hun directie op dit punt in gebreke blijft.

De directeur van onze school heeft zelf niet als docent voor de klas gestaan en dit draagt niet bij aan zijn draagvlak bij de docenten. Hij is niet een heel duidelijke leider, maar heeft wel oog voor wat er nodig is. Hij wil dat het inzicht vanuit de docenten zelf, democratisch wordt geboren, maar dit lukt hem niet bij alle docenten. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

In de tweede ronde wordt door verschillende actoren dieper ingegaan op de rol van de schooldirectie.

De groep docenten en leerkrachten is duidelijk over de rol van de directie: dat is de partij die het initiatief moet nemen om aandacht te vragen voor de basisvaardigheden en die de docenten scherp moet houden op onderwijskwaliteit.

Een directie is natuurlijk degene die tussen leerlingen, ouders, kinderen staat, en die jou om de oren slaat met de cijfers van: je voldoet niet. (Leerkracht primair onderwijs)

Er is verschil in de rol die de directie op de diverse scholen aanneemt. Een docent zegt bijvoorbeeld dat veel initiatief op dit terrein juist vanuit de docenten zelf komt en dat 'de directie zich niet laat zien', 'die delegeren eigenlijk alleen maar'. Dat delegeren is dan vaak naar de interne begeleider. Bij andere leerkrachten en docenten echter initieert de directie dergelijke veranderingen en stimuleert de directie de docenten om de onderwijsverbetering of -vernieuwing uit te voeren.

Ouders in de MR zeggen dat de directie een belangrijke rol vervult: 'een school staat of valt met de directie'. Toch laat de rol van de directie in de ogen van sommige ouders te wensen over. Men is van mening dat schaalvergroting in het onderwijs tot een andere rol van de directie heeft geleid.

Ik denk dat directies op dit moment veel te veel bezig zijn met zich te verantwoorden naar het Rijk toe. Vroeger stonden directieleden ook wel voor de klas. Tegenwoordig staan ze op een afstand, omdat veel scholen samengevoegd zijn en zijn ze puur zakelijk met administratieve zaken bezig. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Een schoolbestuurder is eveneens van mening dat schooldirecties meer op afstand van het onderwijs zijn komen te staan. Een ongewenste ontwikkeling, vindt deze bestuurder.

Een schooldirecteur was vroeger tevens onderwijskundig leider en dat moet ie ook zijn. Tegenwoordig hebben veel schooldirecteuren het leiderschap uitgezet door meer interne begeleiders in te zetten. Daarom zijn de directeuren van hun primaire taken afgeweken en

hebben veel minder zicht op de praktijk. Ze zeggen al gauw: 'Even een intern begeleider erbij halen.' (Schoolbestuurder speciaal onderwijs)

Volgens de gemeente worden schooldirecties in hun rol gehinderd door bureaucratie. De aandacht voor onderwijskwaliteit en prestaties vinden directies wel terecht, denken gemeenten, maar schooldirecteuren lopen volgens hen aan tegen de bureaucratie die met het aanleveren van gegevens gepaard gaat.

Directies zelf en andere actoren zien een belangrijke rol weggelegd voor de school-directie als initiatiefnemer voor onderwijskwaliteitsverbetering. Directies die verder af zijn komen te staan van de onderwijspraktijk zullen wellicht minder goed in staat blijken om gemeenschappelijkheid te creëren voor een innovatie of beleidsdoel. Overigens zijn de directies selectief in het navolgen van landelijke beleidsdoelen, ook die over de basisvaardigheden.

5.3 De rol van leerkrachten en docenten

Leerkrachten en docenten over hun eigen rol

Het valt op dat docenten in de eerste ronde op de stellingen over onderwijskwaliteit en hun rol daarin als leraar heel verschillend antwoorden. Zo reageren ze verdeeld op de stelling nu reeds opbrengstgericht te werken aan betere prestaties in de basisvaardigheden en zeggen slechts een paar docenten de focus op basisvaardigheden actief met het team in de praktijk te brengen. Men zegt de in de literatuur als zo belangrijk onderscheiden rol van 'cruciaal aangrijpingspunt voor onderwijsverbetering' niet altijd waar te maken. Wel zijn vrijwel alle docenten bereid tot bijscholing en professionalisering (tabel 5.2).

Tabel 5.2

Stellingen over de eigen rol van de leraar (in absolute aantallen)

| groepsleerkracht/(vak)docent (n=16): | overwegend | soms | zelden of nooit |
|--|------------|------|-----------------|
| is zelf bereid tot bijscholing en verdere professionalisering | 13 | 3 | - |
| laat remediërende aanpak over aan de interne begeleider(s) | 9 | 3 | 3 |
| werkt opbrengstgericht aan betere prestaties in de basisvaardigheden | 7 | 7 | 2 |
| heeft een duidelijke visie op onderwijskwaliteit en draagt op school suggesties voor verbetering aan | 6 | 9 | 1 |
| brengt onderwijsinnovaties actief met het team in de praktijk | 6 | 8 | 2 |
| brengt deze focus op basisvaardigheden actief met het team in de praktijk | 4 | 11 | 1 |
| maakt zijn of haar rol als cruciaal aangrijpingspunt voor onderwijsverandering en -verbetering waar | 2 | 8 | 2 |
| volgt landelijke beleidsdoelen over basisvaardigheden <i>niet</i> na | 1 | 2 | 6 |

Bron: SCP

In de discussie in de tweede ronde spreekt de groep leerkrachten en docenten zich uitgebreider uit over hun rol. Men is in het gesprek vrij kritisch over de eigen beroepsgroep en over sommige collega's.

De leerkrachten en docenten zijn duidelijk over wat ze nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen: meer tijd, niet al te grote klassen (minder dan 30 leerlingen), meer samenwerking met en van collega's en een doorbreking van de soms onprofessionele cultuur, zoals het ontbreken van een langetermijnvisie bij veel docenten.

Bij mij op school ontbreekt het aan visie. In het gunstigste geval is het van: morgen gaan we dat en dat doen, niet van: wat gaan we doen met de projecten voor het komend schooljaar?

De houding is: oh, dat is pas volgend jaar, dat lees ik dan wel. (Diverse leerkrachten en docenten)

Ook laat volgens sommige docenten de communicatie op school te wensen over. Er zou meer uitwisseling moeten plaatsvinden tussen de verschillen onderwijstypen binnen de school: tussen de havo- en vmbo-afdeling bijvoorbeeld. In het basisonderwijs zou volgens een leerkracht eveneens meer en intensiever mogen worden samengewerkt in plaats van dat 'iedereen in z'n eigen hokje, met z'n eigen klasje' zit. Bij gezamenlijke projecten wordt die structuur soms doorbroken.

Niet alle docenten lijken echter bereid om gezamenlijk op te trekken. Docenten voelen zich niet altijd aangesproken door het schoolbeleid en varen hun eigen koers, zegt een leerkracht.

Ik vind dat leerkrachten en docenten te veel het gevoel uitstralen dat zij alleen hun eigen toko hebben en dat ze zichzelf niet zien als onderdeel van een geheel. Als je samen afspraken maakt om iets te verbeteren, houd je er dan aan. Maar ze denken: ik doe het zoals ik dat gewend ben. (Leerkracht primair onderwijs)

Intervisie is evenmin bij iedereen gebruikelijk en wordt ook niet door alle leerkrachten en docenten gewenst.

Bij ons zijn er ook altijd docenten die zeggen: ik wil helemaal niemand in de klas. Vorig jaar is verplicht gesteld dat iedereen naar tenminste één collega gaat om ervaringen met elkaar uit te wisselen, gewoon bij elkaar in de keuken kijken. En toen waren er een aantal die zeiden: ja dag, dat doe ik niet. Daar doet de directie uiteindelijk niets aan. (Docent voortgezet onderwijs)

Hoewel in de eerste ronde veel docenten aangaven zichzelf te willen bijscholen, lijkt dat in de tweede ronde anders te liggen. Een docent zegt dat docenten het wellicht nodig hebben dat iemand hun opdraagt zich bij te scholen. Dat is echter lastig, aangezien de docenten over zichzelf zeggen dat ze 'eigenwijs' en 'eigengereid' zijn.

Je hebt de directie, je hebt afdelingsleiders en dan vervolgens een heleboel docenten die eigenlijk hetzelfde zijn en die laten zich niet zomaar iets zeggen. (Docent voortgezet onderwijs)

Hoe denken andere partijen over de rol van de leerkracht of docent? Directies spreken zich in de eerste ronde ook uit over de rol van hún docenten en leerkrachten. Verschillende directeuren zeggen dat de agendering en het initiatief om met onderwijskwaliteit aan de slag te gaan met name van de directie komt. Andere directeuren geven aan dat hun docententeam zelf meer initiatieven ontplooit om de onderwijskwaliteit op een hoger plan te brengen.

In de tweede ronde wordt dieper ingegaan op de rol die leerkrachten en docenten vervullen. De groep schooldirecteuren is eensluidend: de docenten vervullen de belangrijkste rol in het verbeteren van de basisvaardigheden, onder andere door opbrengstgerichter te gaan werken.

Sommigen zijn wel in staat om dat te doen, anderen kunnen het niet. Ik denk echt dat het vakmatig opleiden, het kunnen maken van analyses en daarbij oog te hebben waar iemand vandaan komt, dat dit bij tweedegraads docenten nog in de kinderschoenen staat. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Soms is er sprake van onwil, volgens een directeur. Er zijn docenten die niet bereid zijn om naast hun eigen vak aandacht aan de basisvaardigheden te besteden. Zich regelmatig laten bijscholen is evenmin vanzelfsprekend. Deze directeur schetst dat het op haar school vrijwel onmogelijk is om in het onderwijs aandacht voor de basisvaardigheden te vragen.

Er is sprake van een taboe, dat is in het basisonderwijs niet zo, maar bij ons wel, en dat taboe is: wat kunnen docenten nu eigenlijk zelf? Wij weten dat die meisjes van de pabo het zelf niet kunnen, dat staat in krant. Bij ons in het voortgezet onderwijs is dat ook aanwezig, maar dat is een taboe. Ik krijg mijn mensen niet aan het bij- of nascholen want ze kunnen het zogenaamd al. Ze hebben geen idee wat hun eigen vaardigheden zijn, en er is ook heel erg die cultuur – en daar zijn mensen in voortgezet onderwijs ontzettend goed in – om al gauw te zeggen: ik ben de professional. [...] Bij mij op school zijn er veel eerstegraads docenten, we behalen goede examenresultaten en we hebben geld genoeg. Als het bij mij van de grond moet komen, dan moet er externe druk zijn. Ik krijg mensen alleen aan het werk met externe druk, dat er gesproken móét worden over de eigen vaardigheden en gedwongen bijscholing. Maak er maar een wet van. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Bij ouders in de MR is er zorg over de kwaliteit van leerkrachten en docenten. Ze vinden het een voorwaarde voor goed onderwijs dat docenten zelf de basisvaardigheden goed beheersen.

Je hebt toch gezien bij de pabo dat de helft niet voor de toets slaagt, en die moeten onze kinderen les gaan geven. Dat is te triest voor woorden. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Docenten hebben volgens de ouders de taak om de tekorten bij leerlingen te signaleren. Ze moeten bereid zijn om zich te laten bijscholen. Tegelijkertijd zeggen de ouders oog te hebben voor de toch al hoge werkdruk van docenten. Men aarzelt mede daarom soms om iets te agenderen in de MR, omdat de leerkrachten al overbelast zijn.

De rol van de leraar is volgens de ouders in de loop van de tijd veranderd doordat er veelomvattende taken aan zijn toegevoegd. Mede daarom zou het onderwijs in de basisvaardigheden tekortschieten.

Ik denk dat een docent meer pedagoog dan docent is geworden, om het even samen te vatten. Een opvoeder. Omdat er op basisscholen veel aandacht gaat naar kinderen met gedragsproblemen, en terecht, komt er bij andere kinderen misschien aan basisvaardigheden niet uit wat erin zit. (Ouder in de MR primair onderwijs)

De schoolbestuurders en interne toezichthouders zijn eveneens van mening dat de rol van docenten cruciaal is. Helaas ontbreekt soms, volgens een toezichthouder, enige reflectie op het functioneren van docenten. Men vindt het vrij ondoorzichtig wat er in de klas gebeurt. Er zou volgens een schoolbestuurder meer geëist mogen worden van docenten: verplicht bijscholen en certificering van diploma's.

Een interne toezichthouder is bezig om meer 'topleraren' te faciliteren, maar het blijkt lastig om te definiëren wat een topleeraar is. Een andere toezichthouder zegt dat het schipperen is: men wil gekwalificeerde docenten voor de klas, maar men wil ook lesuitval voorkomen. Beide doelstellingen zijn lastig te verenigen: er zijn immers onvoldoende gekwalificeerde docenten.

Goede leerkrachten en docenten vervullen een cruciale rol in onderwijskwaliteitsverbetering, vinden alle actoren. Een schoolbreed beleid voeren op dit terrein lijkt evenwel lastig, aangezien niet alle leerkrachten en docenten zich gemakkelijk laten aansturen en men evenmin overal geneigd lijkt om gezamenlijk op te trekken voor dit (of een ander) doel.

5.4 De rol van schoolbesturen en interne toezichthouders

Schoolbesturen en interne toezichthouders over hun eigen rol

De schoolbesturen zeggen in de eerste ronde zelf actief informatie in te zamelen over de schoolprestaties en onderwijskwaliteit op hun school of scholen en men is dan ook goed op de hoogte. Men bestuurt naar eigen zeggen in het algemeen resultaatgericht en voert een op kwaliteit gericht personeelsbeleid. Enkele bestuurders lijken hun school top-down aan te sturen: concrete plannen voor kwaliteitsverbetering worden de school opgelegd en desnoods gaat het bestuur over tot sancties, zoals het vervangen van een schoolleider of het korten op de middelen (tabel 5.3).

Tabel 5.3

Stellingen over de eigen rol van het schoolbestuur (in absolute aantallen)

| schoolbestuur (n=12): | overwegend | soms | zelden of nooit |
|--|------------|------|-----------------|
| wint zelf actief informatie in over de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 11 | 1 | - |
| is volledig op de hoogte van de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 11 | 1 | - |
| bestuurt in het algemeen resultaatgericht | 9 | 3 | - |
| voert een op kwaliteit gericht personeelsbeleid (HRM, bevoegde docenten, functiemix, enz.) | 9 | 2 | 1 |
| heeft visie en draagt bij de directie suggesties aan voor kwaliteitsverbetering | 8 | 4 | - |
| zet extra middelen voor kwaliteitsverbetering in | 8 | 3 | 1 |
| laat kwaliteitszaken over aan de schoolleider en het management | 3 | 7 | 2 |
| legt concrete plannen voor kwaliteitsverbetering op aan de school/scholen | 3 | 6 | 3 |
| gaat zo nodig over tot sancties (bv. vervanging schoolleider, management of docenten of minder middelen) | 3 | 5 | 4 |

Bron: SCP

Aan de eerste ronde namen slechts vier interne toezichthouders deel. Het is daardoor niet goed mogelijk om een patroon in de antwoorden te onderscheiden. De toezichthouders zeggen evenwel bij het bestuur de urgentie te benadrukken om de kwaliteit in basisvaardigheden op peil te houden of te brengen. Ook zegt men de rol van spreekbuis van de stakeholders en kwaliteitsbeoordelaar te kunnen waarmaken.

In de tweede ronde zijn de schoolbestuurders gelijktijdig met enkele interne toezichthouders uitgenodigd voor het gesprek. Over hun rol in het algemeen zeggen de bestuurders dat er meer financieel management van een bestuurder verlangd wordt dan vroeger. De rol van het schoolbestuur blijft in dit gesprek iets onderbelicht; men lijkt vooral bezig om de rol van het interne toezicht inhoud te geven. Op sommige scholen staat het interne toezicht nog in de kinderschoenen, bij andere is men verder. Een interne toezichthouder wil in de eigen rolopvatting vooral de onafhankelijkheid van het toezicht benadrukken.

Ik zie mijzelf meer als 'extern' toezichthouder dan intern toezichthouder, zal ik maar zeggen.

Ik heb het gevoel dat wij met een behoorlijk onafhankelijke blik kijken naar wat de organisatie doet, of zegt dat ze doet, prestaties toont. Laat ik het zo zeggen: enthousiast meeklappen is niet onze rol. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Op een kleine school is het anders geregeld.

In de statuten zijn er gewoon taken verdeeld en de directeur heeft financieel mandaat en overlegmandaat. Hij mag met de inspectie en met de gemeente praten. Als extern vertegenwoordiger van de raad mag hij zich presenteren. (Schoolbestuurder primair onderwijs)

Samen met het (college van) bestuur stelt het interne toezicht normen vast die richtinggevend zijn voor de komende jaren. Dat werkt goed, volgens de interne toezichthouders.

Wij hebben normen geformuleerd die uitgaan van potentie van de leerlingenpopulatie. Vervolgens willen wij gerapporteerd krijgen of de school zich in die lijn ontwikkelt. We willen vooral weten waar het toe leidt, veel meer de output, dan de throughput. [...] We hebben dat wel samen met het bestuur gedaan; het is niet zo dat zij niet mee mogen praten. Wij willen ons alleen bemoeien met de dingen die wij belangrijk vinden. Wat wij belangrijk vinden, moeten wij definiëren en ook wat daar dan de criteria voor zijn. We hebben een toezichtkader gemaakt, waarin het college van bestuur de ruimte heeft om te doen wat zij vinden dat zij moeten doen. Daar moeten zij wel over rapporteren naar ons, maar binnen dat kader hebben zij hun vrijheid. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Een schoolbestuurder vindt het echter allemaal wat doorgeslagen en de rol van intern toezicht overbodig.

Stel dat vroeger het taal- en rekenonderwijs beter zou zijn: vroeger had je ook geen Raad van Toezicht. De gemeente deed veel, de school had een landelijke norm, het leerplan was landelijk bepaald en iedereen in het onderwijs wist gewoon in de genen wat je moest doen. En nou wordt het in mijn ogen een beetje opgeklopt, van: dit is een normale praktijk, en dan heb ik daar dus intern toezicht voor nodig, en een geformuleerde norm per schoolbestuur... Dit is een virtuele vorm van denken. (Schoolbestuurder speciaal onderwijs)

Wat betreft onderwijskwaliteit is de rol van het interne toezicht zeer beperkt, zegt een toezichthouder. Het is een indirecte rol, waarbij het de kunst is 'om de goede vragen te stellen'. Meer zakelijkheid in de organisatie lijkt noodzakelijk, plus de bereidheid om te investeren in de eigen functie. Een andere interne toezichthouder zegt dat er veel onduidelijkheid is over het interne toezicht op scholen. Op papier staat weliswaar wat die rol behelst en hoe deze is gescheiden van de bestuurlijke taak, maar het is onduidelijk hoe men deze rol in de praktijk goed moet vormgeven. Hij omschrijft de invulling van de toezichthoudende rol als een 'zoektocht'.

Ik vraag me af of de meesten eigenlijk wel weten wat ze moeten doen als toezichthouder. Er zitten soms bestuurders in die raad die gaan meebesturen en dat moet helemaal niet. (Interne toezichthouder)

Een schoolbestuurder vindt dat de schaal van de instelling bepalend is voor het bestuurs- en toezichthoudend model. Anders dan in grote schoolorganisaties wordt in een kleine schoolorganisatie veel overgelaten aan de directie zelf en aan het team.

Bij ons eenpittertje laten we veel over aan de professionals. Het team is verantwoordelijk, samen met de directie. We hebben een leerlingvolgsysteem, daarmee kun je de leerlingen volgen. Als leerlingen onder de leerlijnen komen op taal en rekenen, dan worden ze bijgespijkerd. We hebben nu ook afgesproken dat de leerkrachten de leerlingen in dossier overdragen aan de volgende leerkracht, dan kun je ook zien wat per docent de toegevoegde waarde is. (Schoolbestuurder primair onderwijs)

Informatieverstrekking over de school door de bestuurders aan de interne toezichthouders is cruciaal.

Als raad kun je de vernieling in gaan omdat je te weinig hebt doorgevraagd, te weinig informatie hebt gekregen. Je bent toch wel vrij afhankelijk van wat het bestuur jou aan informatie aanlevert. (Interne toezichthouder primair onderwijs)

Een andere interne toezichthouder heeft daarom duidelijke afspraken met het bestuur gemaakt: 'dat ze niet verrast mogen worden' met een negatief oordeel van de inspectie over een school.

Hoe denken andere partijen over de rol van het schoolbestuur en het interne toezicht? Andere actoren is eveneens in de eerste ronde gevraagd naar de rol die het bestuur bij hen vervult. Ongeveer een kwart tot een derde van deze deelnemers heeft geen zicht op het functioneren van hun bestuur. Degenen die dat wel hebben, zeggen dat op hun school de rol van het bestuur beperkt is. Sommige deelnemers hebben het over een 'visieloos' bestuur. Veel besturen 'staan op afstand'. Bij sommige deelnemers laat het bestuur kwaliteitszaken over aan de schoolleider en het management.

Na een fusie is er een nieuw schoolbestuur aangetreden. Er wordt voornamelijk resultaatgericht bestuurd op het gebied van financiën en er is nog weinig oog voor schoolprestaties en onderwijskwaliteit. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Bij lang niet alle deelnemers is in hun schoolorganisatie sprake van intern toezicht en waar dat wel het geval is, heeft men niet altijd goed zicht op het functioneren van de interne toezichthouder.

In de tweede ronde is meer aandacht besteed aan de rol van het bestuur. De groepsdiscussie met schooldirecteuren laat zien hoe zij de rol van het schoolbestuur zien. Een schooldirecteur zegt 'geen last te hebben van het bestuur' en vooral 'een eigen koers te varen'. Een andere directeur zegt een bestuur te hebben dat de school vooral in financiële zin aanstuurt. Met de prestaties in taal en rekenen houdt dit bestuur zich niet bezig.

Het bestuur heeft de neiging te sturen op dingen waar ze verstand van hebben. De bestuursvergadering kan lang gaan over de begroting of jaarrekening, maar het kost veel moeite om ze op onderwijskundig gebied aan het werk te zetten. Ze vinden het leuk dat eindexamenprestaties goed zijn en de scores goed zijn. Taal en rekenen is geen onderwerp van gesprek, het is niet echt iets waar ze zich mee bezighouden. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

In het lekenbestuur bij een andere directeur wordt evenmin gesproken over de prestaties voor taal en rekenen.

Wij hebben een bestuur met allemaal goedwillende vaders en moeders. Als je mensen kunt vinden is het al prima. We kunnen lang praten over geld, maar over onderwijsinhoud praten we amper. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

De leerkrachten en docenten lijken schoolbestuurders evenmin een belangrijke rol toe te dichten. Ze hebben vaak geen idee wie er zitting hebben in het bestuur en wat de taken van het bestuur zijn.

Het bestuur is iets heel ver weg.

Het bestuur van onze school heeft nog -tig scholen onder zich. Ik weet hoe de voorzitter van het bestuur heet en dan houdt het op. Dat is zo'n meneer die bij plechtige gelegenheden een praatje houdt. (Diverse leerkrachten en docenten)

De docenten beseffen dat het financiële beleid van het bestuur consequenties heeft voor hun werk, zoals de beslissing 'of er wel of niet computers in iemands lokaal komen te staan'. Het bestuur moet vooral voorwaardenscheppend zijn en zich niet te veel bemoeien met de dagelijkse gang van zaken in de school en klas, vindt men. De groep docenten denkt dat bestuurders weinig weten over het thema onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden. De docenten zien dan ook geen rol van betekenis voor de bestuurders weggelegd; iets als 'sturen op onderwijskwaliteit' komt in het gesprek bijvoorbeeld niet naar voren. De ouders in de MR hebben niet vaak met het bestuur te maken. Veelal is de directie gemandateerd om namens het bestuur te handelen. Een van de ouders in de MR heeft moeite met een lekenbestuur; de positie van ouder in het ene gremium ten opzichte van het andere is onduidelijk. Deze ouder heeft liever te maken met 'onpartijdige' bestuurders.

Je hebt ook schoolbesturen met ouders. Dat vind ik bezwaarlijk. Dan heb je een MR met ouders en een bestuur met ouders. Dat is een pijnpunt. [...] Ouders die in een bestuur zitten, hebben niet altijd de professionaliteit die bij hun functie past. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Andere ouders hebben te maken met een zeer strategisch handelend of 'oppottend' bestuur. Zo vertelt een ouder dat de MR van het basisonderwijs door het bestuur wordt uitgespeeld tegen de MR van het voortgezet onderwijs, dat onder hetzelfde bestuur valt. De gemeente is soms kritisch over de wijze waarop schoolbesturen hun rol vervullen. Zo stoort een beleidsmedewerker zich aan de weigerachtigheid van de besturen om zich te verantwoorden aan de gemeente over de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. Een wethouder vindt dat sommige bestuurders maar erg weinig lijken uit te voeren.

Mijn ervaring is dat er besturen zijn die het primair onderwijs aan de directeuren overlaten en eigenlijk tegen mij zeggen: laten we ze maar niet lastigvallen met vragen die op directieniveau liggen. Maar dan denk ik, ja maar wat bestuurt u dan? [...] We zitten in een soort sprong van een oud systeem waarin de gemeente een kernrol had en dankzij de grote Haagse akkoorden zijn we daar uitgehaald. Ik heb zelf meegewerkt aan de discussie rond het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs, maar ik moet nu constateren dat er een vacature is op bestuursniveau. Het is gewoon zo: besturen functioneren niet goed genoeg. Dat is niet met alle besturen het geval, maar in algemene zin. Ik heb ook een openbaar onderwijs bestuur en een bijzonder onderwijs bestuur, waarvan ik alleen maar met de directies praat en dat zijn allemaal buitengewoon aardige kerels, maar niemand stuurt hen. Dus wie is nu uiteindelijk verantwoordelijk? (Wethouder)

In de derde ronde kwam eveneens ter sprake wat de rol van het bestuur zou moeten zijn inzake onderwijskwaliteit. Een schooldirecteur meent dat voor het goed aansturen

van een school er voldoende onderwijskundige kennis bij het bestuur aanwezig moet zijn. Enkele andere deelnemers vinden, gezien de grote verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, het evenmin een goede zaak als onderwijskundige kennis in een bestuur ontbreekt, ook al zijn taken gedelegeerd naar de directie die vaak wel deze kennis heeft en de onderwijskundig leider is. Een schoolbestuurder zegt echter dat het voor een lekenbestuur onmogelijk is om aan zo'n eis te kunnen voldoen. Schoolbesturen sturen meestal indirect op onderwijskwaliteit en niet inhoudelijk. Voor sommige actoren zijn het schoolbestuur en intern toezicht vrij onzichtbaar. De afstand is groot. Daardoor heeft men niet altijd zicht op hoe deze rollen feitelijk worden vervuld.

5.5 De rol van ouders in de medezeggenschapsraad

Ouders over hun eigen rol in de (G)MR

Het valt op dat enkele ouders in de MR zeggen zelden of nooit voldoende informatie te krijgen over schoolprestaties en opbrengsten, en evenmin voldoende mogelijkheden te krijgen om invloed uit te oefenen. Deze ouders in de MR wordt lang niet altijd om instemming gevraagd, zo blijkt uit de eerste onderzoeksrunde (tabel 5.4).

Ik heb in diverse MR's gezeten – ook vanuit m'n werk – en dit is de slechtste waar ik ooit in heb gezeten. Veel docenten zijn van goede wil, maar er is te weinig structuur en er wordt soms de hand gelicht met de instemmingbevoegdheid van de MR. De MR wordt veel te weinig vooraf bij bepaalde processen betrokken en voorgelegde voorstellen zijn niet goed onderbouwd en beargumenteerd. De directie ziet daar ook de noodzaak niet van in en doet veel mondeling af. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Tabel 5.4

Stellingen over de eigen rol van ouders in de MR (in absolute aantallen)

| ouders in de MR (n=11): | overwegend | soms | zelden of nooit |
|--|------------|------|-----------------|
| krijgen (voldoende) informatie over de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 7 | 2 | 2 |
| worden om advies gevraagd bij plannen die betrekking hebben op de onderwijskwaliteit | 5 | 4 | 1 |
| krijgen voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen | 4 | 5 | 2 |
| maken hun rol als stakeholder en kwaliteitsbeoordelaar waar | 4 | 4 | 2 |
| worden om instemming gevraagd bij plannen die betrekking hebben op de onderwijskwaliteit | 4 | 2 | 3 |
| weten de mogelijkheden om invloed uit te oefenen voldoende te benutten | 3 | 7 | 1 |
| nemen initiatief en zetten schoolprestaties en onderwijskwaliteit zelf op de agenda | 3 | 5 | 1 |
| weten ook ouders buiten de MR bij dit thema te betrekken | 2 | 5 | 3 |

Bron: SCP

Soms lijkt er sprake te zijn van een aanvangsprobleem. De ouders in de MR slagen er evenwel – naar eigen zeggen – maar beperkt in om hun rol als kwaliteitsbeoordelaar waar te maken.

Waar moet je op sturen als directie en leerkrachtgeleding bij dit soort zaken roepen: dit is iets interns, jullie hebben onvoldoende kennis van het onderwijsvak om hierover te kunnen oordelen? Om een wezenlijke discussie met de MR, en keuzes uit de weg te gaan, is het onderwijsconcept een ‘hybride model’, we doen van alles wat. Wat kun je daar als MR nu van vinden? Laat staan dat je iets kunt vinden van het onderwijs in taal en rekenen. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Bij veel ouders is het onderwerp van de basisvaardigheden in de MR wel ter sprake gekomen, maar het lijkt erop dat de ouders het thema niet zelf geagendeerd hebben.

Bij het vierjarig schoolplan komen ook onderwijsinhoudelijke dingen aan de orde. Van daaruit hebben we kunnen meepraten over het reken- en taalbeleid. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Het onderwerp komt naar voren als het zorgplan besproken wordt en als het schoolplan besproken wordt. Daar heb je als oudergeleding advies-/instemmingsrecht op. Als je het thema apart wilt bespreken, moet je het agenderen, dan moet je het initiatief nemen. (Ouder in de MR primair onderwijs)

De groep ouders in de MR die aan het groepsgesprek in de tweede ronde deelneemt, is van mening dat hun rol in dit geheel slechts beperkt is. Men komt maar weinig per jaar bijeen en bij een krachtige directie is het volgens een van de ouders lastig ‘om een voet tussen de deur te krijgen’. Een andere ouder heeft positievere ervaringen.

Ik heb gehoord dat wij serieus worden genomen en dat er ook echt wel wat mee gedaan wordt. (Ouder in de MR)

De oudergeleding in de MR heeft maar beperkt instemmings- of adviesrecht. Verder speelt bij sommige MR-leden gebrek aan informatie hun parten.

Je bent afhankelijk van de input van de directie of de personeelsgeleding. Het gebeurt heel vaak dat het niet in het belang van de personeelsgeleding is dat ouders (te) veel weten en (te) veel inspraak krijgen. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Een andere ouder heeft zowel positieve als negatieve ervaringen.

Ik ben zowel lid van de MR als van de GMR. Over het functioneren van de MR ben ik zeer tevreden. We hebben een enorme professionaliseringsslag gemaakt met de nieuwe directeur. Over de GMR ben ik niet tevreden, omdat ik overal achteraan moet. Dingen kunnen al beslist zijn door het college van bestuur, waar je eigenlijk instemming over had moeten krijgen. Dan ben ik toevallig iemand die de wet kent. Het heeft met schaalgrootte en met de directie te maken. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Een ouder in de MR schetst in de derde ronde de beperkingen: er wordt veel kennis, tijd en inzet van ouders verwacht om ook echt iets wezenlijks te kunnen bijdragen.

Veel ouders ontbreekt het aan tijd en inzet naast hun drukke banen, vindt een van de ouders in de MR. De kwaliteit van de oudergeleding van de MR hangt af van de toevallige kwaliteit, kennis en achtergrond van de participerende ouders. Soms loopt het niet goed, omdat ouders te weinig letten op het schoolbelang en te veel op hun eigen belang, volgens een van de ouders in de MR. Een andere ouder is van mening dat dit de laatste tijd juist aan het veranderen is: de MR tolereert niet langer dat een ouder zich zo opstelt. Weer een andere ouder zegt dat de MR van een kleinschalige onderwijsorganisatie minder goed functioneert, dat een wat grotere schaal zorgt voor meer afstand en meer zake-lijkheid in de MR. Bovendien treedt de MR hier meer als een team op.

Bij sommige dingen trek je samen op met de leraren, en met andere dingen, zoals het personeelsbeleid, bijvoorbeeld sollicitanten, sta je weer meer aan de kant van de directie, en nog weer andere dingen met de leerlingen... Dus het blijven verschillende partijen en belangen en je moet wel zoeken naar het gezamenlijk doel. (Ouder in de MR)

Op de ene school lukt het beter om ook andere ouders (buiten de MR) bij de school en het onderwijs te betrekken (bv. via een klankbordgroep) dan op de andere school. Veel ouders hebben weinig tijd of interesse, zeggen de deelnemers.

Hoe denken andere partijen over de rol van ouders in de MR?

Andere actoren blijken volgens de eerste onderzoeksronde beperkt zicht te hebben op het functioneren van ouders in de MR. Toch stellen ook deze deelnemers dat ouders hun rol als stakeholder van onderwijskwaliteit zelden of nooit kunnen waarmaken.

In de tweede ronde werd dieper ingegaan op de rol van ouders in de medezeggenschapsraad. De groep directeuren is van mening dat de ouders in de MR geen partij zijn om te betrekken bij het verbeteren van de onderwijsprestaties voor taal en rekenen. Alleen bij een slechte kwalificering van de inspectie is het een onderwerp voor de MR.

Een schooldirecteur is bijzonder negatief over de rol die sommige ouders in de MR spelen. Of een MR goed functioneert, hangt volgens deze directeur volledig af van de juiste personen.

Het is een afschuwelijke partij, je hebt 1500 ouders en drie daarvan zitten in de MR en die kunnen zonder enkele ruggespraak met andere ouders besluiten nemen. Er is geweldig grote invloed van die drie ouders. Je moet het geluk hebben dat je de juiste ouders daar hebt. Als schoolleiding moet je zorgen voor goede ouders in de MR. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

De groep leerkrachten en docenten bespreken slechts kort de rol van ouders in de MR. Men denkt dat ouders weinig kunnen uitrichten; de invloed van ouders in de MR is zeer beperkt. Men heeft het over 'vechten tegen de bierkaai', 'er wordt over ze heen gewalst' en 'ze maken nog maar weinig klaar tot nu toe'.

Een interne toezichthouder zegt jaarlijks de GMR te raadplegen over wat er zoal speelt op school. Als de MR problemen heeft met het college van bestuur, dan wordt het in dat overleg besproken. Een bestuurder zegt halfjaarlijks met de MR te overleggen en deze ook te informeren over genomen besluiten op het terrein van onderwijskwaliteit. De bestuurders en interne toezichthouders hebben heel verschillende ervaringen met

de ouders in de MR: ouders in de ene MR zouden zich wel druk maken over de basisvaardigheden, ouders in een andere MR niet.

Sommige actoren menen dat de rol van ouders in de MR zeer beperkt is als het om onderwijsinhoudelijke zaken gaat. De ouders in de MR lijken hun rol zelf uitgebreider te willen opvatten dan ze nu kunnen waarmaken.

5.6 De rol van de gemeente

De gemeente over de eigen rol

De rol van de gemeente bij het verhogen van de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden is naar eigen zeggen beperkt (tabel 5.5). Men stuurt vooral door betere randvoorwaarden voor het onderwijs te creëren, zoals een goede huisvesting of door extra middelen voor projecten beschikbaar stellen.

Vanuit de gemeente dragen we op diverse manieren (geld, huisvesting) bij om de onderwijskwaliteit te verbeteren, daar waar schoolbesturen zelf met een vraag om hulp komen.
(Gemeentelijk beleidsmedewerker)

Tabel 5.5

Stellingen over de eigen rol van de gemeente (in absolute aantallen)

| gemeente (n=12): | overwegend | soms | zelden of nooit |
|---|------------|------|-----------------|
| stuurt op onderwijskwaliteit via positieve prikkels (bv. extra middelen voor verbetering, extra voorzieningen, projecten of betere huisvesting) | 6 | 5 | 1 |
| wil ook andere en bredere lokale beleidsdoelen via de scholen realiseren | 6 | 5 | 1 |
| heeft visie en voert overleg met de schoolbesturen over de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 6 | 3 | 3 |
| heeft de focus op basisvaardigheden tot gemeentelijk speerpunt gemaakt | 6 | - | 6 |
| vervult geen inhoudelijke rol en beperkt zich tot de voorschoolse educatie en huisvesting | 5 | 1 | 6 |
| maakt concrete afspraken met de schoolbesturen over de schoolprestaties en onderwijskwaliteit | 3 | 5 | 4 |
| is volledig op de hoogte van de schoolprestaties en onderwijskwaliteit in de gemeente | 2 | 7 | 2 |
| stuurt op onderwijskwaliteit via negatieve prikkels of sancties (bv. <i>naming and blaming</i>) | - | 2 | 10 |

Bron: SCP

Aan ambities ontbreekt het vaak niet. Een aantal gemeenten heeft een duidelijke visie op het onderwijs en de focus op basisvaardigheden tot gemeentelijk speerpunt gemaakt. Men probeert daarover concrete afspraken met de schoolbesturen te maken.

Het is allemaal niet optimaal, maar wat betreft onderwijskwaliteit en het verhogen van de leerprestaties is in de afgelopen jaren de communicatie tussen de schoolbesturen en de gemeentelijke overheid meer en meer open geworden, waardoor er een basis is ontstaan voor een duidelijke projectmatige inzet. (Gemeentelijk beleidsmedewerker)

De groepsdiscussie met de wethouders en gemeentelijke beleidsmedewerkers maakt duidelijk dat de gemeente op afstand van het onderwijs staat. Door sommigen wordt dat als een gemis ervaren, al zegt men tegelijkertijd zich niet met het primaire proces te willen bemoeien.

Omdat ik een schoolbestuurlijke rol had, zat ik op gelijkwaardig niveau met het bijzonder onderwijs aan tafel. Ik had een dubbelrol, maar die beide rollen zijn weg. De schoolbestuurlijke rol is weg, ik zit niet meer aan tafel. Ik praat alleen nog maar over huisvesting. (Wethouder)

Men zegt aan de zijlijn te staan en, zoals eerder bleek, men vindt het lastig om de gegevens van de scholen/schoolbesturen te krijgen, terwijl de gemeente wel zicht wil krijgen op de kwaliteit van het onderwijs in de gemeente.

De sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn beperkt, maar de gemeente kan wel sturen door te faciliteren, door met extra financiering komen, en daarmee committeren veel scholen zich wel aan een gemeentelijk beleid. Zo heeft een gemeente extra geld ingezet voor zogenaamde 'topklassen', die bedoeld zijn om leerlingen met taalachterstanden toch naar een havo/vwo te laten gaan. In Amsterdam bijvoorbeeld worden veel extra middelen ingezet voor een kwaliteitsimpuls van het basisonderwijs met bijscholingsmogelijkheden voor leerkrachten.

Andere beïnvloedingsmogelijkheden zijn er volgens een gemeente via een beperkte regierol op het gebied van de zorgstructuur rond school, de voor- en vroegschoolse educatie en de brede school. Een wethouder spreekt in dat verband over 'het samenroepend vermogen' van de gemeente.

Hoe denken andere partijen over de rol van de gemeente?

Het valt op dat andere actoren zich in de eerste ronde soms vrij kritisch uitlaten over de rol van de gemeente in het lokale onderwijs. Zo vindt men de gemeente vaak niet goed op de hoogte, heeft de gemeente volgens een deel de respondenten geen visie en lukt het de gemeente niet om met de besturen tot concrete afspraken over onderwijskwaliteit te komen.

In de tweede ronde wordt de rol van de gemeente verder besproken. Volgens een directeur in het voortgezet onderwijs speelt in zijn gemeente (Amsterdam) de gemeente wel een rol in de discussie over onderwijskwaliteit.

De gemeente maakt rapportages over de staat van het onderwijs, dus als je als school genoemd wordt, dan heeft dat zeker invloed. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Een schooldirecteur in een andere gemeente zegt dat de wethouder met name bezig is om een agenda te formuleren. De wethouder tracht een platform te creëren waarin alle onderwijsinstellingen en de gemeente en elkaar kunnen spreken.

De bestuurders en interne toezichthouders hebben liever niet dat de gemeente een inhoudelijke rol op zich neemt. ‘Geprofileerde wethouders’ worden niet erg gewaardeerd.

Ook in de derde ronde bleek dat een paar schoolbestuurders van mening zijn dat de gemeente er is voor de jeugdzorg en voor de huisvesting, maar dat ze zich niet met onderwijskwaliteit moeten bemoeien. Dat is echter niet het geval in grote gemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam. De gemeentelijke bemoeienis in beide steden met de kwaliteit van het onderwijs trok ook landelijk de aandacht.

Een paar deelnemers zeggen dat er in kleine gemeenten door de besturen en gemeente op ad-hocbasis wordt gehandeld. Een schoolbestuurder in het primair onderwijs zegt dat de gemeente bijvoorbeeld geld wil geven voor extra computers of een software-ontwikkelaar. Het contact tussen de besturen en de gemeente blijkt zeer te verschillen. De gemeentelijke rol bij onderwijskwaliteitsverbetering is beperkt en slechts indirect, vinden sommige deelnemers. Gemeenten zelf lijken hun rol liever iets uitgebreider of tenminste als vanzelfsprekend te willen zien.

5.7 Invloed van externe partijen bij uitoefening van de eigen rol

Alle deelnemers aan de eerste ronde is gevraagd om aan te geven in welk mate andere partijen momenteel van invloed zijn op de invulling van hun eigen rol in onderwijskwaliteitsverbetering. Het doel was om duidelijk te krijgen in hoeverre de verschillende actoren door andere partijen gesteund dan wel gehinderd worden in hun roluitoefening op dit terrein.

Hoewel er ook kritiek is geuit op de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van het onderwijs meet, blijkt het merendeel van de deelnemers de kritische rol van de inspectie te waarderen: het houdt hen scherp (tabel 5.6). Dat geldt met name voor de directies en docenten, maar ook veel ouders en schoolbesturen zeggen deze rol te waarderen.

Over de invloed van de media, de politiek of het landelijke beleid lopen de meningen meer uiteen. De media houden de partijen die het dichtst bij het onderwijs staan scherp: docenten, directies en besturen. In alle actorcategorieën zijn er echter ook deelnemers die zich niet door berichtgeving in de media laten leiden. Verder worden ‘de politiek’ en het landelijk beleid door enkele directies, bestuurders, docenten en ouders in de MR – en ieder vanuit het eigen perspectief – als een belemmerende factor aangemerkt.

De huidige politiek en landelijke overheid hebben geen reëel beeld van het onderwijs op dit moment. Hun voorstellen zijn – meest in samenwerking met de bonden – niet haalbaar, niet positief voor werknemers, zeer administratief en werken dan ook belemmerend. Bijvoorbeeld de functiemix: deze is onuitvoerbaar binnen de huidige kaders, heeft niets met het presteren van werknemers te maken, maar met procenten. Het trekkingsrecht geeft een fictieve werk-drukvermindering (26 uur op 1058 uur op jaarbasis). Als aan de kwaliteit van de werknemers niets wordt gedaan in termen van beloning en waardering, kan de kwaliteit van het onderwijs ook niet verbeteren. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Plannen van de overheid betekenen over het algemeen: meer werk erbij en dus een verdeling van de aandacht over nog meer taken. Verdeling van aandacht over meer taken betekent verlies van kwaliteit op alle taken. (Docent voortgezet onderwijs)

Tabel 5.6

Rol van diverse externe partijen en gremia bij de uitoefening van de eigen rol (in absolute aantallen)

| rol van | onder- steunend | scherp houden | niet nuttig | belem- merend | geen invloed | totaal |
|---|--------------------|------------------|----------------|------------------|-----------------|--------|
| Inspectie van het Onderwijs | 11 | 44 | 2 | 3 | 8 | 68 |
| media | 2 | 23 | 8 | 7 | 27 | 68 |
| landelijk beleid | 8 | 22 | 8 | 12 | 14 | 65 |
| de politiek | 4 | 21 | 11 | 15 | 14 | 66 |
| LEA (Lokale Educatieve Agenda) | 10 | 14 | 6 | 1 | 32 | 63 |
| sectorraden (de po-raad en vo-raad) | 13 | 12 | 6 | 2 | 31 | 64 |
| landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten | 28 | 8 | 5 | 5 | 18 | 64 |
| bestuurskoepels | 10 | 7 | 6 | 2 | 38 | 63 |
| totaal | 86 | 151 | 52 | 47 | 182 | |

Bron: scp

De po-raad en de vo-raad zijn, net als de bestuurskoepels of het overleg voor de Lokale Educatieve Agenda (LEA), voor minder deelnemers van betekenis bij het vervullen van de eigen rol. Toch zijn er ook deelnemers uit elke actorcategorie die zeggen dat deze partijen hen in hun rol ondersteunen of scherp houden.

5.8 Onderlinge relaties in de praktijk

De 75 deelnemers aan de eerste ronde hebben zich uitgesproken over hun relatie met de verschillende partijen waarmee zij zelf in de praktijk te maken hebben. De intensiteit van de contacten verschilt sterk per actor en is vrij voorspelbaar. Zo hebben directies intensief met hun leerkrachten te maken en schoolbesturen met het bovenscholse management, met de directie en het interne toezicht als het daar is. Ook is het schoolbestuur sinds enige tijd het aanspreekpunt voor de inspectie. Opvallend weinig contact is er tussen het schoolbestuur en docenten, zeggen de besturen, en dat blijkt ook bij de ondervraagde leerkrachten en docenten zo te zijn. Ouders die in de mr zitten, hebben vooral contact met leerkrachten, docenten en met de directie.

Bij een meerderheid van de deelnemers is sprake van een goed werkbaar situatie tussen de verschillende partijen (tabel 5.7). Dat is een belangrijke constatering die het navolgende enigszins in perspectief moet plaatsen. Er is in de eerste ronde namelijk uitsluitend gevraagd naar toelichtingen op het gegeven antwoord bij deelnemers die zeggen dat als het om onderwijskwaliteit gaat een of meer relaties in hun werkomgeving voor verbetering vatbaar is.

Volgens een derde van alle deelnemers kan de relatie tussen ouders en de school beter. Een aantal directies en besturen is van mening dat de relatie tussen het schoolbestuur en de gemeente wezenlijk tekortschiet. Veel deelnemers ten slotte zijn van mening dat de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld te wensen overlaat.

Tabel 5.7

Typering onderlinge relaties vanuit de eigen situatie (in absolute aantallen)

| | is een goed werkbare relatie | relatie kan beter | relatie schiet wezenlijk tekort | totaal (aantal deelnemers) |
|--|---------------------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| overheid en onderwijsveld | 6 | 20 | 18 | 44 |
| landelijke overheid en gemeente | 5 | 18 | 14 | 37 |
| gemeente en besturen | 17 | 16 | 8 | 41 |
| schoolbestuur en leerkrachten/docenten | 23 | 15 | 5 | 43 |
| ouders en de school | 28 | 23 | 3 | 54 |
| directie en leerkrachten/docenten | 41 | 13 | 3 | 67 |
| schoolbestuur en directie | 46 | 9 | 3 | 58 |
| schoolbestuur en intern toezicht | 22 | 5 | 1 | 28 |
| totaal (aantal antwoorden) | 188 | 119 | 55 | |

Bron: SCP

Waarom onderlinge relaties soms tekortschieten

Niet alle deelnemers aan de eerste ronde hebben hun antwoord op een tekortschietende relatie daarna in hun eigen woorden toegelicht. In de tabellen 5.8 tot en met 5.11 wordt steeds het aantal respondenten genoemd dat zich in tabel 5.7 over een relatie heeft uitgesproken in termen van: deze relatie kan beter, of: deze relatie schiet wezenlijk tekort. We lichten hier allereerst de relaties toe waarbij de antwoorden een patroon laten zien.

De relatie tussen ouders en de school schiet tekort of kan veel beter, zeggen 26 deelnemers. Van hen lichten 23 deelnemers hun antwoord toe (tabel 5.8).

Tabel 5.8

Typering tekortschieten van relatie tussen ouders en de school (n=26)^a

| | |
|---|---|
| individuele belangen boven schoolbelangen | 6 |
| schimmige, weinig open cultuur (angstig) | 5 |
| gebreekte betrokkenheid en samenwerking | 5 |
| gebreekte communicatie | 4 |
| gebrek aan kennis, vaardigheden, niveau van de discussies | 3 |

a n = Het aantal deelnemers dat tekortkomingen signaleert.

Bron: SCP

Directies, docenten en een interne toezichthouder vinden dat ouders soms te zeer bezig zijn met het belang van hun eigen kind. Ouders in de MR hebben juist de ervaring dat de school ouders buitensluit en te weinig geneigd is om samen te werken met ouders.

De cultuur van het onderwijzend personeel is erg intern gericht. Er bestaat een grote angst voor inmenging van buiten het eigen personeel. (Ouder in de MR primair onderwijs)

Ouders en school zoeken te weinig de samenwerking. Ze gaan alleen met elkaar in gesprek bij problemen en dan is het lastig om een goede relatie op te bouwen. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Volgens 24 deelnemers is de relatie tussen de gemeente en schoolbesturen niet optimaal. In eigen woorden lichten bijna alle deelnemers hun antwoord toe. De antwoorden vertonen eveneens overeenkomsten (tabel 5.9). Scholen uiten het bezwaar dat de gemeente met heel andere zaken bezig is: voornamelijk zaken die te maken hebben met geld en geldtekorten. Er is verschil in zienswijze of er is onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen.

De gemeente probeert de vrijheid van het onderwijs aan te tasten. De gemeente legt eigen politieke doelstellingen op aan scholen. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

De gemeente is niet rolbestendig en wil te vaak als inspectie optreden. (Schoolbestuurder voortgezet onderwijs)

Voor sommige actoren – waaronder de gemeente zelf – is de gemeente niet echt partij in de discussie over onderwijskwaliteit. Daarvoor ontbreken ofwel de kennis en deskundigheid bij de gemeente, zijn de onderlinge verschillen te groot of is het vertrouwen te gering.

Tabel 5.9

Typing tekortschieten van relatie tussen gemeente en schoolbesturen (n=24)^a

| | |
|---|---|
| bezig met andere zaken (geldkwesties) | 7 |
| rolvervaging, onduidelijkheid verantwoordelijkheden | 5 |
| geen deskundigheid, kennis, visie | 4 |
| geen aandacht, geen bewustzijn, afstand | 3 |
| verschil in perspectief en belang | 3 |
| gebrek aan vertrouwen | 1 |

a n = Het aantal deelnemers dat tekortkomingen signaleert.

Bron: SCP

Twintig deelnemers zeggen dat de relatie tussen de schoolbesturen en docenten beter kan. Slechts enkele van de deelnemers leggen in eigen woorden uit waarom ze dat vinden. De in aantal beperkte toelichtingen wijzen in dezelfde richting: de afstand

is te groot, het vertrouwen tussen de partijen ontbreekt en de communicatie hapert (tabel 5.10).

Een bestuurder zegt dat wat onderwijskwaliteit betreft de relatie tussen bestuur en docenten 'niet essentieel' is.

Tabel 5.10

Typering tekortschieten van relatie tussen schoolbestuur en docenten (n=20)^a

| | |
|-------------------------|---|
| afstand | 7 |
| gebrek aan vertrouwen | 3 |
| gebrekkige communicatie | 2 |

a n = Het aantal deelnemers dat tekortkomingen signaleert.

Bron: s c p

Meer dan de helft van de 75 deelnemers problematiseert de relatie tussen de landelijke overheid en het onderwijsveld. Ook in de toelichtingen bij dit antwoord is min of meer een patroon te ontdekken. De afstand tot het onderwijsveld is groot, waardoor men het gevoel heeft dat de overheid niet goed weet wat er speelt. Enerzijds is sprake van autonomie voor het onderwijsveld, anderzijds is er grote bemoeienis van de overheid met de invulling ervan. Storend vindt men de onrust van steeds weer nieuwe doelen en projecten, met elk hun eigen financieringswijze en het gebrek aan tijd voor de implementatie van onderwijsvernieuwingen (tabel 5.11).

De landelijke overheid moet het onderwijs enkele jaren met rust laten. Het lijkt wel of iedere nieuwe minister van Onderwijs later wil kunnen zeggen: dit heb ik gewijzigd in het onderwijs (en bedoelt dan 'verbeterd', maar dat is vaak juist niet zo!). Bovendien wordt het vaak top-down opgelegd in plaats van na gedegen overleg met de mensen in het veld, via testen en herschrijven, deugdelijk ontwikkeld. (Docent voortgezet onderwijs)

Tabel 5.11

Typering tekortschieten van relatie tussen landelijke overheid en het onderwijsveld (n=30)^a

| | |
|---|---|
| te veel op afstand, weinig contact, geen zicht | 8 |
| onduidelijke rolverdeling of te veel een top-downbenadering | 6 |
| te veel nieuwe speerpunten, onrust, tegenstrijdige doelen | 6 |
| te veel losse projecten en geldstromen, gebrekkige financiering | 6 |
| weinig waardering voor de professional | 3 |
| politieke willekeur, beleidsarmoede | 2 |
| de toezichtkaart van de inspectie is ontoereikend instrument | 1 |

a n = Het aantal deelnemers dat tekortkomingen signaleert.

Bron: s c p

In de toelichtingen op de andere in dit onderzoek onderscheiden relaties is niet echt een patroon te ontdekken, daarvoor lopen de antwoorden per actor en tussen deelnemers te zeer uiteen.

Men zegt over de relatie tussen bestuur en directie dat het bestuur meer met geld en minder op de inhoud stuurt, een geluid dat overigens ook bij een paar schoolbesturen zelf is te beluisteren. Soms zijn er verwijten aan het adres van het schoolbestuur van onkunde, gebrekkige communicatie en betrokkenheid. De relatie wordt bij sommige deelnemers gehinderd door een gebrek aan vertrouwen.

Bij verreweg de meeste deelnemers is de relatie tussen directie en docenten goed werkbaar; het is een van de sleutelrelaties als het om onderwijskwaliteit gaat. Bij zestien deelnemers kan de relatie echter beter. Men spreekt van te veel vrijblijvendheid, een weinig zakelijke houding, te weinig onderling contact of een haperende communicatie en incidenteel is gelijkgezindheid zelfs ver te zoeken.

De directie is alleen maar bezig met de leerlingenaantallen. Er worden allerlei 'leuke activiteiten en projecten' georganiseerd om leerlingen te trekken. Deze activiteiten en projecten hebben meestal weinig resultaat, kosten veel tijd en houden docenten alleen maar af van de kerntaken: onderwijzen en begeleiden. Docenten zijn administrateurs geworden en dit wordt door de nieuwe organisatiestructuren (werken in teams, meer managers die zich met hun projecten willen profileren, het hele IPB- [integraal personeelsbeleid] gebeuren) en alles wat daarmee samenhangt alleen maar erger. Docenten hebben te weinig tijd om zich goed voor te kunnen bereiden op de lessen, planning voor de lange termijn, het aanbrengen van doorlopende leerlijnen, realistisch maken van de over te dragen kennis en vaardigheden. Laat de docenten weer doceren en laat andere karweitjes in school geregeld worden door ander personeel. (Docent voortgezet onderwijs)

Hoewel de meeste deelnemers in de praktijk goed met de verschillende partijen overweg kunnen, is dat bij enkele deelnemers niet het geval. Een verstoorde relatie tussen de directie en de leerkrachten of docenten is van alle actorenrelaties de grootste hindernis om in de praktijk (gezamenlijk) kwaliteitsdoelen op het gebied van de basisvaardigheden te realiseren.

5.9 Op de goede weg met bestuurlijk arrangement?

In de eerste onderzoeksronde is de deelnemers de vraag voorgelegd hoe men denkt over de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Niet alle deelnemers lijken tevreden over de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en *governance*principes. Alleen de schoolbestuurders en interne toezichthouders zijn unaniem tevreden, bij de overige actoren is sprake van uiteenlopende opvattingen (tabel 5.12).

Tabel 5.12

Mate van instemming met huidige bestuurlijke arrangement, naar actor (in absolute aantallen)

| | school- directie | school- bestuur | leerkracht/ docent | ouder MR | intern toezicht | ge- meente | totaal |
|---|---------------------|--------------------|-----------------------|-------------|--------------------|---------------|--------|
| ja, met bestuurlijk arrangement op de goede weg | 13 | 12 | 7 | 6 | 3 | 8 | 49 |
| nee, met bestuurlijk arrangement niet op de goede weg | 4 | - | 8 | 5 | - | 4 | 21 |
| totaal | 17 | 12 | 15 | 11 | 3 | 12 | 70 |

Bron: SCP

Degenen die instemmen met het huidige bestuurlijk arrangement zeggen dat de verantwoordelijkheden 'daar liggen waar ze horen', dat het voordelen heeft als de lijnen kort zijn, dat de overheid er is voor de randvoorwaarden en scholen voor de inhoud. Men vindt het wel een voorwaarde dat iedereen zich ook echt aan zijn rol houdt; iets wat in de praktijk nu niet altijd voorkomt.

Het verleden heeft in elk geval laten zien dat overheidssturing in het onderwijs niet werkt.

Dus daar moeten we zeker niet naar terug, ondanks de wens van sommige wethouders van grote steden. (Interne toezichthouder primair en voortgezet onderwijs)

Degenen die níét tevreden zijn over de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs vinden dat rollen onduidelijk zijn en er te veel afstand is tussen bepaalde partijen en de lesgevende. Het zijn vooral leerkrachten en docenten die deze mening zijn toegedaan. In hun ogen zijn de lijnen juist lang en zijn er te veel schijven bij het onderwijs betrokken. De docenten wijten het daaraan dat er soms zo slecht met docenten wordt gecommuniceerd.

In praktijk is door de nieuwe organisatiestructuur op school de kloof tussen directie en personeel gegroeid en het beleid wordt nog meer top-down ingevoerd. Docenten praten niet over het hoe. Ze moeten alleen nog maar uitvoeren. (Docent voortgezet onderwijs)

Ouders in MR vinden dat hun positie in het huidige bestuurlijk arrangement te zwak is. In de praktijk komt de rol van de MR volgens hen niet goed uit de verf en er is weinig sprake van openheid van zaken. Een directeur vindt ook dat de MR niet goed gepositioneerd is in de bestuurlijke verhoudingen en in de praktijk ook niet naar behoren functioneert.

Aan het instituut (G)MR ligt de denkfout ten grondslag dat er een soort democratie in de school moet heersen. De (G)MR is echter in de praktijk vooral een belangenbehartiging-instituut (meer het verlengde van de rol van de vakbond) dan een meedenkend tegenwicht. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Gemeenten vinden hun huidige rol eveneens te beperkt en stellen, net als de ouders in de MR, dat transparantie van prestaties in het onderwijs soms ver te zoeken is.

In zijn algemeenheid zijn het goede uitgangspunten, maar ik vind dat de gemeente de scholen best wat steviger mag aanspreken op resultaten en transparantie van die resultaten. Dan heb je meer aangrijpingspunten om te verbeteren en weten ouders beter waar ze met de school aan toe zijn. (Wethouder)

De lokale overheid moet meer tools in handen krijgen om op onderwijskwaliteit en transparantie te kunnen sturen. (Beleidsmedewerker gemeente)

De relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen blijft bovendien kwetsbaar en is zeer afhankelijk van personen.

Wij hebben de afgelopen jaren heel veel geïnvesteerd in de relatie met schoolbesturen. Het gaat goed, maar ik ben wel huiverig over de nieuwe periode die we nu in gaan, met een nieuwe wethouder die uitgaat van 'meten is weten' en naming and blaming. [...] Dat is niet hoe we tot nu toe met het vergelijken van resultaten zijn omgegaan. Een beetje à la Amsterdam hè, daar past dat misschien wel goed, maar (Beleidsmedewerker gemeente)

In de tweede ronde hebben vooral de schoolbestuurders en interne toezichthouders zich over de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs uitgesproken. De besturen en toezichthouders zijn zeer positief over de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. Toch is er ook enige twijfel.

Ik vind het goed dat die sturende rol van de overheid weg is en weer terug is bij de organisatie. Goed dat mensen weer zelf verantwoordelijk zijn voor kwaliteit. Maar of het bestuurlijk nu helemaal goed gaat, dat vind ik nog lastig te beantwoorden. Of dit een ideaal sturingsmodel is, dat weet ik niet. Wel vind ik dat de kwaliteitsdiscussie op scholen en binnen besturen is 'gesetteld', en dat het daar nu ook een issue is. Dat was vroeger niet zo. (Interne toezichthouder primair onderwijs)

In de groepsdiscussie met gemeenten wordt door een wethouder minder getwijfeld: de schoolbesturen maken op dit moment hun rol niet goed waar. Er is volgens de wethouder sprake van 'een onvervulde vacature'. Pas als de stakeholders goed in positie zijn gebracht, kunnen de schoolbestuurders – die verantwoording aan hen moeten afleggen – hun rol goed vervullen, verwacht men.

5.10 Conclusies over rollen, relaties en bestuurlijk arrangement

Een van de centrale vragen in het onderzoek betreft de rolopvatting en taakverdeling tussen de verschillende actoren en de eventuele knelpunten die zich per actorrol of in de onderlinge relaties voordoen. Om de beoogde beleidsdoelen over basisvaardigheden en opbrengstgericht werken te kunnen realiseren, zijn een heldere taakverdeling en goede samenwerking immers van belang. Vooral een goede relatie tussen schooldirectie en docenten/leerkrachten is daarbij cruciaal. De deelnemers hebben allen geantwoord op stellingen over hun eigen actorrol.

Bij de rolopvattingen van schooldirecties en docenten valt op dat deze actoren niet zonder meer als uitvoerder van landelijke beleidsdoelen kunnen worden gezien. De deel-

nemers zijn soms selectief in het gehoor geven aan zulke landelijke doelen. Daarnaast lukt het schooldirecties die wel tot uitvoering willen overgaan niet altijd om hun docenten ‘mee te krijgen’ voor zulke beleidsdoelen. De in de literatuur geconstateerde weerstand onder docenten als plannen top-down worden opgelegd, lijkt steun voor de plannen te verhinderen.

Docenten noemen zichzelf echter ook eigenwijs. Er zijn zowel voorbeelden voorbijgekomen waar de directie initiatieven voor verandering neemt, als voorbeelden waarbij innovaties vanuit de docenten komen. Het effect van beide bleef onbesproken. Wel zijn de deelnemers het erover eens dat het initiatief nemen voor verandering een taak voor de schooldirectie is en hoort te zijn. Opvallend waren de opmerkingen over een ‘afwezige’ directie: een directie die zelf nauwelijks nog betrokken lijkt bij het onderwijskundig proces. Men wijt dat aan schaalgrootte en bureaucratie. Een te grote afstand van het bestuur – maar zeker van de directie – tot het onderwijs en het lesgeven wordt in de praktijk door enkele docenten/leerkrachten als storend ervaren. Daar waar de onderlinge verhoudingen botsen of de afstand te groot is, zal draagvlak onder docenten voor nieuwe plannen van het bestuur of de directie niet eenvoudig tot stand komen.

Bij de schoolbestuurders en interne toezichthouders zien we net als bij de andere actoren verschillen in rolopvatting. De interne toezichthouders zijn soms nog zoekend naar een goede invulling van hun rol. De schoolbestuurders zeggen actief op basis van informatie over schoolprestaties en onderwijskwaliteit te sturen. Door andere partijen wordt de rol van schoolbestuurder soms niet of nauwelijks opgemerkt, hooguit in de randvoorwaardelijke sfeer. Het lijkt alsof schoolbestuurders en docenten elkaar zelden of nooit ontmoeten; de afstand tussen beiden is groot.

Besturen en interne toezichthouders zijn de twee actoren die het meest tevreden zijn over het huidige bestuurlijk arrangement. Andere actoren zijn meer verdeeld. Zo vinden sommige deelnemers de onderlinge taakverdeling niet helder. Onder twee actoren – gemeenten en ouders in de MR – zijn er deelnemers die hun eigen rol te beperkt vinden. Meer in het algemeen vinden veel deelnemers dat de relatie tussen overheid en onderwijsveld en die tussen ouders en de school voor verbetering vatbaar zijn.

De rol van ouders in de MR lijkt op basis van wat hier naar voren kwam beperkt. Er ontstaat een vrij negatief beeld van het soms weinig serieus nemen van de ouders in de MR, of de MR als geheel. Wellicht bepalen schaalgrootte en professionaliteit van de schoolorganisatie of de verschillende actoren de ouders in de MR zien als een partij om rekening mee te houden. Een stakeholdersrol ten aanzien van onderwijskwaliteit hebben deze ouders momenteel echter niet.

De relatie tussen gemeente en schoolbesturen wordt gehinderd door een onduidelijke of niet-gerespecteerde verantwoordelijkheidsverdeling. Er zijn ten eerste al grote verschillen tussen gemeenten in de vraag of zij wel of niet een rol voor zichzelf zien op het gebied van onderwijskwaliteit. De formele gemeentelijke rol ten aanzien van onderwijskwaliteit is beperkt. Toch tonen de gemeenten zorg en ambitie voor goed onderwijs in hun gemeente. De sturingsmiddelen zijn wellicht beperkt, maar het samenroepend vermogen, overtuiging en subsidiëring kunnen voor een goede samenwerking met de schoolbesturen zorgen. Voorbeelden daarvan werden in dit onderzoek genoemd.

Bij de meeste deelnemers is in de praktijk sprake van goede onderlinge relaties tussen de verschillende partijen. Dit hoofdstuk maakt echter ook duidelijk dat er sprake is van diverse knelpunten in rolverdeling, taakopvatting en samenwerkingsrelaties. Ze vormen een belemmering voor een soepele en optimale uitvoering van kwaliteitsdoelen rond de basisvaardigheden.

6 Van knelpunten naar structurele verbetering

6.1 Duurzame verbetering van onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden

‘Terug naar de basis’ is wellicht niet direct als een onderwijsinnovatie te bestempelen, maar een sterke focus op basisvaardigheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren is wel nieuw. Onderwijsliteratuur wijst op verschillende aspecten die cruciaal zijn voor de kwaliteit van onderwijs en voor het laten slagen van onderwijsinnovaties. In deze paragraaf geven we kort enkele theoretische noties weer over duurzame onderwijskwaliteitsverbetering. Het gaat niet om een uitputtend overzicht van werkzame principes; er is een hausse aan literatuur over de wijze waarop betere opbrengsten het best gerealiseerd kunnen worden. In veel van die literatuur worden ideeën benut van Fullan (2001; 2007) over succesvolle onderwijsverandering en van Marzano (2007), die 35 jaar onderzoeksresultaten heeft geanalyseerd op factoren die bewezen van invloed zijn op de leerprestaties van leerlingen. Beider ideeën hebben ook in Nederland hun weg gevonden.

Fullan noemt een aantal richtlijnen om tot betere prestaties van leerlingen te komen: zorg dat de basis op orde is en stel daarbij hoge eisen aan de basisvakken, focus als team tijdens het proces van verbetering steeds op het resultaat, probeer niet zelf het wiel uit te vinden maar pas bewezen praktijken toe, schep een lerende cultuur in de onderwijsorganisatie, vergroot en verbeter de verandercapaciteiten van scholen, zorg voor gedeeld of dienend leiderschap en zorg ervoor dat alle lagen in de school aan het veranderingsproces bijdragen (van de leraar in de klas tot het bestuur en de onderwijsinfrastructuur). Marzano (2007) onderscheidt eveneens verschillende factoren op schoolniveau, leraarniveau en leerlingniveau die de prestaties van leerlingen positief beïnvloeden. Factoren op het niveau van de leerkracht of docent zijn bewezen, het meest bepalend en betreffen sturing en het aangeboden programma, het klassenmanagement en de didactische aanpak. Het is belangrijk om als school niet al te veel doelen te stellen. Met name zwakpresterende scholen doen er goed aan om zich te beperken tot basisvaardigheden en bewezen bruikbare en effectieve methoden en instrumenten te benutten (Marzano 2007).

Voor een duurzame onderwijsvernieuwing en -verbetering is de betrokkenheid van alle partijen (binnen en buiten de school) essentieel. Onder andere Waslander (2007) wijst erop dat het beleid van verschillende betrokken partijen consistent en op elkaar afgestemd moet zijn. Het afstemmen van beleidsdoelen – *policy alignment of goal alignment* – tussen de verschillende bij het onderwijs betrokken partijen is lastig. Doorgaans worden de doelen die de overheid stelt wel gesteund, maar wil het onderwijsveld geen onnodige interventies van de overheid op school- en klasniveau. *Accountability* wordt doorgaans gezien als een middel om de kwaliteit van een school te versterken, maar het rekenschap afleggen over resultaten wordt door het veld zelf niet altijd positief beoordeeld en kan zelfs als een belediging van de professional worden opgevat (Conley 2003).

Voor een succesvolle implementatie van onderwijsvernieuwingen zijn zaken als vertrouwen, sociaal kapitaal, commitment, gedeelde opvattingen en wederzijdse *accountability*,

goede communicatie en wat Fullan een *shared identity* noemt belangrijke voorwaarden voor succes.

Netwerken die in staat zijn om dit sociale kapitaal te produceren, zijn heel belangrijk (Conley 2003; Fullan 2001). Daar ligt een rol voor de schoolleider: deze is cruciaal voor het ontstaan van vertrouwen, voor de ontwikkeling van de professionele capaciteiten van leerkrachten en het creëren van een samenhangende lerende organisatie.

Recent Nederlands onderzoek liet zien dat een hecht team van leerkrachten meer bereid is om nieuwe dingen uit te proberen in het onderwijs en tot onderwijsverbetering te komen. Zo'n hecht team van leerkrachten neemt vaker collectief beslissingen over de invulling en uitvoering van het onderwijs. Daarbij ontstaat iets als 'collectief zelfvertrouwen'. Naarmate een schoolleider bovendien dichter bij de leerkrachten staat en zelf centraal staat in het netwerk of team, lijkt de school beter in staat om om te gaan met onderwijsvernieuwingen (Moolenaar 2010).

Toch zijn goede sociale banden tussen leerkrachten niet altijd even productief. Weliswaar leveren hechte, informele en zelfgeselecteerde relaties tussen docenten onderling vertrouwen op, maar volgens Coburn (2001) ook een beperkte zienswijze op het te realiseren beleidsdoel. Terwijl minder hechte relaties en een formele structuur weliswaar een minder coherente visie op het te bereiken doel opleveren, maar de docenten wel ontvankelijker maken voor veel meer informatie en hen ook meer uitdaagt. Om als school het onderwijs succesvol te kunnen verbeteren, is het belangrijk dat schoolleiding en docenten het zelf belangrijk vinden om de innovatie in te voeren. Onderwijsverandering hangt af van wat leraren doen en denken, stelt Fullan. De interne motivatie en het 'eigenaarschap' om tot kwaliteitsverbetering te komen, zijn cruciaal voor succes. Het doorvoeren van een innovatie omdat een externe partij dat verlangt, leidt niet tot een succesvolle implementatie (Coburn 2003; Fullan 2007). Tracht men de onderwijskwaliteit op een oppervlakkige manier, gericht op de korte termijn en met onsamenhangende oplossingen te verbeteren, dan zal dat niet productief zijn en tot weerstand bij leerkrachten en docenten leiden.

Fullan en Levin (2009) stellen dat respect voor leraren en hun professionele kennis het uitgangspunt moet zijn. Tegelijkertijd is het van belang dat het leraarschap zich als professie verder ontwikkelt. Elke onderwijsinnovatie vereist professionalisering. Het gaat daarbij om collectief leren, het leren als team.

Professionalisering van docenten en management is een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle onderwijsverbetering en past binnen een lerende organisatie. In een 'lerende organisatie' past tevens het gebruik van data. Goed gebruikmaken van data ter ondersteuning van de onderwijspraktijk en verbetering van het onderwijs is niet eenvoudig. Zo bleek bij een nascholing van directeuren in het primair onderwijs, interne begeleiders en leraren van groep 8, dat de deelnemers moeite hebben om objectief en kritisch naar de eigen gegevens te kijken. Men had de neiging om lage prestaties bij de leerlingenpopulatie te leggen en niet te zoeken in het didactisch handelen van de leraren of het functioneren van de schoolleider (Inspectie van het Onderwijs 2010b).

De inspectie constateert dat er in Nederland weinig nascholing plaatsvindt bij leerkrachten op het terrein van de basisvaardigheden. Wel zou het kunnen zijn dat onder

invloed van de huidige beleidsfocus de belangstelling voor dit type bijscholing zal toenemen (Inspectie van het Onderwijs 2010b).

In dit hoofdstuk spreken de deelnemers aan dit onderzoek zich uit over de mogelijkheden en eventuele knelpunten voor een structurele onderwijskwaliteitsverbetering en de plaats die zij daarbij toekennen aan de basisvaardigheden.

6.2 Gunstige en ongunstige condities voor de basisvaardigheden

Vele gunstige condities, met name op het terrein van de lesgevendenden. De deelnemers aan de eerste ronde is gevraagd om een globaal oordeel te geven over de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden waar zij werken of hun actorrol vervullen. Meer dan de helft van de deelnemers kwalificeert de situatie als gunstig, de overige deelnemers als ongunstig. Men vindt het niet eenvoudig deze vraag te beantwoorden. Los van deze globale indicatie is de deelnemers heel open gevraagd om de pluspunten of de werkzame sleutels voor succes en knelpunten in hun situatie te benoemen. Die vraag levert een scala aan gunstige en ongunstige condities op wat betreft de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden. Zowel de plus- als minpunten laten zich globaal in een aantal categorieën samenvatten.

Allereerst gaan we in op de gunstige condities (tabel 6.1). Veelgenoemde zaken die maken dat de onderwijskwaliteit in de basisvaardigheden goed is, betreffen het onderwijzend personeel. Het gaat om voldoende en goede docenten, die bereid zijn tot na- en bijscholing, kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen en hun instructie daarop kunnen aanpassen. Deze factoren worden het meest genoemd door de directies, maar bijvoorbeeld ook door leerkrachten en docenten zelf. Zo leggen docenten de nadruk op de ervaring, inzet en instelling van zichzelf en hun collega's ('geen halfnegen-tot-halfvier-mentaliteit hebben') en stellen zij dat door focus en door de lat hoger te leggen de prestaties omhooggaan.

Hoge eisen stellen aan de kennis van leerlingen en kennis boven vaardigheden stellen. Als je weet hoe je iets moet opzoeken, is dat mooi, maar nog mooier is als je het weet. Dan hoef je geen tijd aan het opzoeken te verspillen. (Docent voortgezet onderwijs)

Alle actoren noemen wel aspecten die te maken hebben met de organisatie van het onderwijs, de inhoud of een gekozen methode. Gemeenten noemen bijvoorbeeld het succes van kleinere klassen, goede voor- en naschoolse educatie en het instellen van een schakelklas. Verschillende directies loven de resultaten van een recent aangeschafte methode. Ouders in de MR noemen het belang van samenwerking met andere scholen op het terrein van kwaliteit, net als meer oefeningen of extra lestijd.

Tabel 6.1

Samenvatting genoemde gunstige condities van goede onderwijskwaliteit in basisvaardigheden, naar actor (in absolute aantallen)

| | directie (n=12) | school- bestuur (n=6) | leerkracht/ docent (n=5) | ouder MR (n=7) | intern toezicht (n=3) | gemeente (n=5) | totaal (n=38) |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|
| (scholing, differentiatie, juiste instructie) docent, personeel | 12 | 4 | 5 | 4 | 2 | 2 | 29 |
| organisatie, inhoudelijk, methode | 6 | 3 | 3 | 7 | 1 | 7 | 27 |
| focus, borging, continuïteit, eenheid, afspraken, monitoring | 10 | 5 | 1 | 2 | 2 | 2 | 22 |
| lerlingfactoren | 6 | - | 2 | 5 | - | 2 | 15 |
| draagvlak, steun, sfeer, openheid, enthousiasme, stimulans | 5 | 4 | - | 3 | 1 | 2 | 15 |
| intensiteit, hoge eisen en doelen, toetsbaar, reflectie, feedback | 5 | 4 | 2 | 1 | 2 | - | 14 |
| goede leiding van directie, management, bestuur | 3 | 4 | 1 | 3 | 2 | - | 13 |
| tijd, geld, werkdruk, faciliteiten | 2 | 1 | - | 1 | 1 | 2 | 7 |
| imago (historie, goede naam, goede prestaties) | - | - | - | 2 | 1 | 1 | 4 |
| weinig extra maatschappelijke taken en programma's | - | - | 1 | - | - | - | 1 |
| totaal | 49 | 25 | 15 | 28 | 12 | 18 | 147 |

Bron: SCP

Sommige deelnemers schrijven het succes toe aan een consequente aandacht en focus op de basisvaardigheden, het monitoren van de prestaties en het als team als eenheid optreden. Het zijn met name de directies die dit een sleutel tot succes vinden. Andere aspecten die worden genoemd betreffen de omgang met leerlingen. Directies noemen zaken als een goede en vroegtijdige signalering bij risicoleerlingen, de behoefte en vraag van het kind centraal stellen en leerlingen betrekken bij hun prestaties.

Meer knelpunten dan gunstige condities genoemd

Er worden door de deelnemers echter ook en vaker knelpunten aangekaart in het op peil houden of verbeteren van de onderwijsprestaties in basisvaardigheden, ook door deelnemers die aanvankelijk zeiden dat het onderwijs in de basisvaardigheden bij hen goed is. Deze knelpunten laten zich eveneens – min of meer – samenvatten (zie tabel 6.2). Ook nu worden er condities genoemd op het niveau van de leerkrachten en docenten. Ouders in de MR noemen een tekort aan kwaliteit bij het onderwijzend personeel, de soms geringe aansturing of begeleiding van docenten, of onvoldoende mogelijkheden om zich als docent bij te scholen, maar ook een geringe neiging tot zelfreflectie. Soms schort het aan een juiste didactiek.

Onvoldoende zicht op waar de hiaten zitten bij leerlingen, laat staan hoe die opgeheven kunnen worden (diagnose en toetsing). Meestal wordt steeds maar weer hetzelfde geoefend, met een methode die niet werkt. Het onderwijs zoekt niet creatief naar andere wegen. (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Tabel 6.2

Samenvatting genoemde belemmeringen voor goede onderwijskwaliteit in basisvaardigheden, naar actor (in absolute aantallen)

| | school- directie (n=14) | school- bestuur (n=10) | leerkracht/ docent (n=16) | ouder MR (n=10) | intern toezicht (n=3) | ge- meente (n=11) | totaal (n=64) |
|--|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------|
| (onderwijscultuur) docent, personeel | 9 | 9 | 12 | 12 | 5 | 8 | 55 |
| organisatie, inhoudelijk, methode | 7 | 6 | 16 | 6 | 4 | 11 | 50 |
| leerlingfactoren | 11 | 6 | 11 | 1 | 1 | 5 | 35 |
| tijd, geld, werkdruk, faciliteiten | 6 | 3 | 5 | 4 | 1 | 5 | 24 |
| politieke, maatschappelijke of wettelijke eisen | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 10 |
| onstuurbare, maatschappelijke problematiek | 3 | 3 | 2 | – | 1 | – | 9 |
| directie, management, bestuur | 1 | – | – | 1 | 1 | 3 | 6 |
| krimp of groei | 1 | 3 | 1 | – | – | 1 | 6 |
| passend onderwijs, eisen ouders | 2 | – | – | – | – | 1 | 3 |
| totaal | 44 | 32 | 48 | 25 | 14 | 35 | 198 |

Bron: SCP

Leerkrachten en docenten ervaren hindernissen op het niveau van de organisatie van het onderwijs en de methoden. Men noemt hiaten in de gehanteerde methoden en een te groot aantal (zeer diverse) leerlingen per groep. Bij jonge collega's zelf schiet het niveau in basisvaardigheden tekort, zo vindt men. Ook wordt de focus op juist taalgebruik niet consequent toegepast door andere collega's of in andere vakken. Het valt op dat een aantal minpunten op het niveau van de leerling worden genoemd. Volgens directies ontbreekt het de leerlingen aan voldoende motivatie, is er sprake van gedragsproblematiek, is de diversiteit (te) groot, zijn er veel anderstaligen en is het niveau over het algemeen (te) laag. Ook leerkrachten en docenten noemen verschillende factoren die op leerlingniveau spelen: het gebrek aan interesse, de leerlingen hebben een te druk leven of krijgen van huis uit (te) weinig mee. Bovendien is hun gebrekkige beheersing van het Nederlands een handicap voor het kunnen volgen van de vakken, staat het gebruik van de rekenmachine goed leren rekenen in de weg en gebruiken zij sms-taal in plaats van goed Nederlands. Negatief van invloed zijn ook gebrek aan geld, het op dit moment nog te weinig tijd in het curriculum inruimen voor de basisvaardigheden en de door docenten en directies ervaren werkdruk. Alle actoren noemen wel een of meer van dit soort knelpunten. Directies ervaren met name ook hinder van wisselende eisen die politiek en maatschappij aan het onderwijs stellen.

Nu is het rekenen en lezen, maar binnen enkele jaren zal dat weer volledig achterhaald zijn en moeten leraren zich juist weer op iets anders richten. (Schooldirecteur primair en voortgezet onderwijs)

Een paar deelnemers wijzen op de gevolgen van de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs. Er zijn knelpunten op het niveau van de directie, het management en bestuur. Een schooldirecteur zegt bijvoorbeeld hinder te hebben van het feit dat de school in zeven jaar tijd vijf verschillende schooldirecteuren heeft gehad. Er spelen ook factoren waarvan de deelnemers aangeven dat er nauwelijks op te sturen is, zoals problemen in de wijk, psychiatrische problemen bij sommige leerlingen (of meer in het algemeen: de toegenomen sociaal-emotionele problematiek) of het feit dat een school met sterke krimp of groei te maken heeft. De verwachting is dat de ervaringen van de deelnemers met plus- en minpunten in hun eigen situatie meespelen in hun oordeel over knelpunten en oplossingen voor een duurzame, structurele onderwijskwaliteitsverbetering in het algemeen.

6.3 Factoren die een betere onderwijskwaliteit garanderen

Praktijkgestuurde of theoriegestuurde aanpak?

De deelnemers aan de eerste ronde is een tweetal stellingen voorgelegd en gevraagd om te kiezen welke stelling volgens hen juist is.

De eerste stelling luidt: 'Uit onderzoek weten we al "wat werkt" in het onderwijs.

We moeten het alleen nog goed implementeren.'

De tweede stelling luidt: 'In het onderwijs werken we juist van onderop. Pas achteraf zie je of iets werkt of niet.'

Tabel 6.3

Mate waarin onderwijsinnovatiestellingen worden onderschreven, naar actor (in absolute aantallen)

| | directie | school- bestuur | leerkracht/ docent | ouder MR | intern toezicht | gemeente | totaal |
|--|----------|--------------------|-----------------------|----------|--------------------|----------|--------|
| we weten al wat werkt, nu nog implementeren | 10 | 8 | 4 | 8 | 3 | 9 | 42 |
| we werken van onderop, achteraf <i>evidence based</i> | 6 | 3 | 10 | 2 | – | 1 | 22 |
| totaal | 16 | 11 | 14 | 10 | 3 | 10 | 64 |

Bron: SCP

Met uitzondering van de docenten kiest een ruime meerderheid van alle deelnemers voor de eerste implementatiestelling (tabel 6.3).

In zijn algemeenheid kun je stellen dat inderdaad bekend is wat werkt in het onderwijs.

We weten bijvoorbeeld dat een goede instructie (en dus een goede leerkracht) heel belangrijk is. Het moet nog wel gedaan worden en het moet geborgd en regelmatig geëvalueerd worden. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Het is goed dat er meer verbinding komt van onderwijs met (wetenschappelijk) onderzoek.

Dit zie je nu al in de lerarenopleidingen en de academische pabo. We weten al veel, maar passen het niet toe. [...] Er wordt bijvoorbeeld veel geschreven over het puberbrein, maar wat doet het onderwijs met de kennis die in de breinlaboratoria wordt opgedaan? (Ouder in de MR voortgezet onderwijs)

Er is weliswaar altijd ruimte voor nieuwe inzichten, maar er is ook al heel veel kennis over wat werkt en wat niet. Kijk alleen maar naar de echt goed functionerende scholen en hoe het daar gaat. Deels zit het in heel simpele dingen, zoals een sterke schooldirecteur die zijn team echt stuurt op een vast curriculum en resultaten en sterke docenten die voldoende bagage hebben om uiteenlopende klassen goed te managen. (Wethouder)

Een ouder in de MR is het eens met deze eerste stelling, maar denkt dat men in het onderwijs niet altijd zin heeft in het vertalen van een bewezen praktijk naar de eigen situatie. Deze ouder vermoedt dat het voor leerkrachten aantrekkelijker is om zelf uit te zoeken hoe iets werkt dan om *best practices* toe te passen.

De tweede stelling kan met name op instemming rekenen onder degenen die heel direct bij het onderwijs betrokken zijn: de leerkrachten en docenten en een deel van de directies. Zij stellen juist dat de dagelijkse praktijk leert wat het best werkt. Uit andere toelichtingen die de deelnemers bij dit onderwerp geven, blijkt dat men moeilijk kan kiezen tussen de beide stellingen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat veel deelnemers het ofwel met beide stellingen eens zijn, ofwel met beide oneens.

Beide uitspraken kloppen. Er zijn goede instrumenten beschikbaar. Maar ook: initiatieven die later algemeen goed bruikbaar blijken te zijn, beginnen vaak bij een enthousiastelling in zijn of haar klas. (Docent voortgezet onderwijs)

Ik ben het met geen van beide uitspraken eens. Er zijn twee kampen in het rekenonderwijs, maar voor beide verhalen is wel iets te zeggen. Er is geen eenduidigheid. Dit zie je duidelijk terug in de diverse lesmethoden. Elke methode heeft goede, maar ook zeer slechte punten. Of je nu van onderop werkt of van bovenaf, je weet nooit van tevoren of een plan aanslaat, ja of nee. Maar het is niet goed om achteraf te kijken of het heeft gewerkt. Ik denk dat je constant aan de zijlijn moet staan en moet bijsturen indien nodig. Niet wachten tot het einde, dan is het mogelijk te laat. (Leerkracht primair onderwijs)

In de tweede ronde is in de groep leerkrachten en docenten verder gesproken over de juiste implementatiewijze. De docenten ervaren soms weinig erkenning voor hun professie; ze weten immers zelf het best hoe ze een klas iets moet leren. Ook binnen hun eigen organisatie worden goede initiatieven van docenten zelf nauwelijks gehonoreerd. Er wordt vooral naar de kosten gekeken. Een docent reageert op het gegeven dat docenten in de eerste ronde duidelijk voor de 'onderop-achteraf'-stelling kiezen en andere actoren juist voor de 'slechts implementeren'-stelling kiezen.

Ik denk – ja, ik chargeer een beetje – dat men in de lagen boven ons, laat ik het zo maar even zeggen, te weinig vertrouwen in docenten heeft en dat docenten dat ook zo ervaren. Iedereen roept altijd wel dat er heel veel kennis zit bij docenten, heel veel vaardigheden en enthousiasme, maar uiteindelijk zeggen ze: we willen wel dat je dit gaat doen, en: we weten al wat werkt, dat komt uit onderzoek. Maar als je dan heel goed naar die onderzoeken kijkt, dan zijn dat vaak kleinschalige onderzoekjes onder zo'n vijf à tien leerlingen. Er zijn heel weinig onderzoeken naar hoe je machten of worteltrekken aan groepen van 30 leerlingen moet uitlegen. Dus ik zet er vraagtekens bij: hoe komt men aan die kennis, hoe is dat getest? Het getuigt ook een beetje van gebrek aan vertrouwen dat zo'n docent misschien een leuke oplossing kan bedenken. (Docent voortgezet onderwijs)

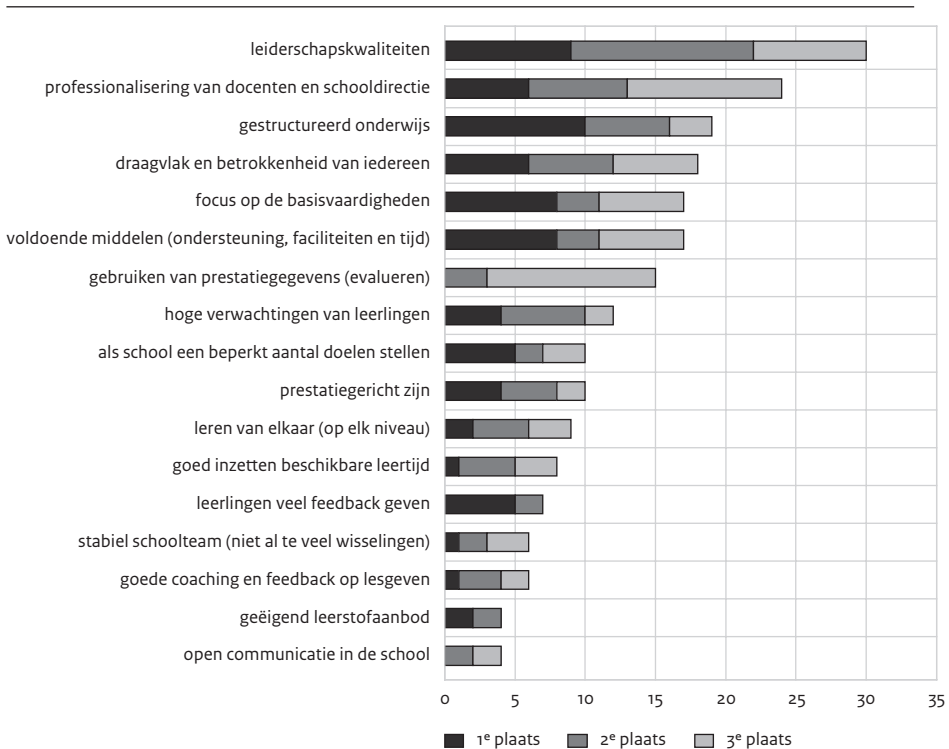
De meeste deelnemers lijken dus oog te hebben voor een aanpak die *evidence based* is, maar docenten en leerkrachten vertrouwen tegelijkertijd sterk op hun eigen oordeel.

Algemene determinanten van onderwijskwaliteit

De deelnemers is gevraagd om aan te geven wat volgens hen het meest bijdraagt aan een goede onderwijskwaliteit. Men mocht in de eerste ronde drie aspecten kiezen uit een lijst van zeventien, in volgorde van belangrijkheid, en er zelf aspecten aan toevoegen. Een van de opties was 'de focus op de basisvaardigheden richten'. Alle factoren zijn ontleend aan literatuur zoals die in paragraaf 6.1 is besproken, maar de lijst is uiteraard geenszins volledig. Figuur 6.1 laat zien hoe de gezamenlijke keuzes eruitzien en welk belang men aan elk aspect toekent.

Figuur 6.1

Rangorde van aspecten en mate van belang voor een goede onderwijskwaliteit
(n=72; in absolute aantallen)



Bron: SCP

Door alle deelnemers samen wordt er veel waarde gehecht aan een schooldirectie met goede leiderschapskwaliteiten, zodanig dat deze de kwaliteiten van leraren goed benut en verder weet te ontwikkelen. Wel staat het leiderschaps criterium bij veel deelnemers op de tweede plaats. Permanente aandacht voor professionalisering van docenten en schooldirectie wordt eveneens door de deelnemers belangrijk gevonden. Verder onderstreept men het belang van gestructureerd onderwijs met een directe aansturing en sterke controle van de leerkracht/docent. Dit wordt door het grootste aantal deelnemers op de eerste plaats gezet. Bij de overige hier onderscheiden aspecten is er meer verdeeldheid in wat men het meest wezenlijk vindt bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Zonder op de rangorde van gekozen criteria te letten, zijn er een paar opvallende verschillen tussen de actoren in wat zij vooral van belang achten voor onderwijskwaliteitsverbetering. In tabel 6.4 zijn de genoemde criteria per actor weergegeven. Deze tabel illustreert dat de verschillende partijen vaak criteria noemen die passen bij hun rol en taak en die doorgaans ook binnen hun directe invloedssfeer liggen.

Zo hechten de directies veel waarde aan betrokkenheid en draagvlak bij alle betrokkenen en goed leiderschap. Het zijn vooral de directies die menen dat een duidelijke focus op de basisvaardigheden tot meer onderwijskwaliteit leidt.

De schoolbesturen lijken, net als de gemeenten, naast leiderschapskwaliteiten bij de schooldirecties vooral professionalisering van docenten en directie belangrijk te vinden. De leerkrachten en docenten benadrukken het belang van goede condities waaronder zij moeten werken: er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn – in termen van ondersteuning, faciliteiten en tijd, iets waar ze zelf echter geen directe zeggenschap over hebben, net zo min als stimulerend leiderschap. Waar zij zelf wel een belangrijk aandeel in hebben – het onderwijs gestructureerd aanbieden – wordt eveneens van belang geacht voor onderwijskwaliteitsverbetering.

De ouders in de MR lijken veel waarde aan meetgestuurd onderwijs toe te kennen, waarbij prestatiegegevens goed worden geëvalueerd.

Andere aspecten vinden de deelnemers iets minder belangrijk dan het hiervoor genoemde, of die bereiken althans niet de ‘top drie’. In de literatuur wordt bijvoorbeeld op groeps- en klasniveau veel waarde gehecht aan het hoge verwachtingen hebben van leerlingen, leerlingen veel feedback geven en het goed inzetten van de beschikbare leertijd. Zoals de tabel laat zien lijken veel leerkrachten en docenten andere zaken echter (nog) belangrijker te vinden.

De deelnemers hebben moeite om zich tot drie aspecten te beperken, blijkt uit de toelichtingen bij hun keuze. Veel van deze zaken zijn immers van belang. Ze zijn volgens sommige deelnemers ook met elkaar verweven. Bovendien, zegt een schooldirecteur, hangt veel af van de situatie: wat op de ene school of op het ene moment belangrijk is, hoeft dat niet op een andere school of ander moment te zijn.

Een leerkracht zegt meerdere aspecten van belang te vinden, waaronder een (zelf-)kritische houding.

Het bieden van een goede basis (zowel op cognitief als op sociaal-emotioneel gebied) is je uitgangspunt. Je bent een school en niet een voetbalclub. Als je prestatiegegevens hebt verzameld, moet je er ook wat mee doen. Goed analyseren en dit vertalen naar je onderwijs in je groep. Wat is de onderwijsbehoefte van de individuele leerling? Ten slotte vind ik het kritisch kijken naar elkaars onderwijs (evalueren en reflecteren) heel erg belangrijk. (Leerkracht primair onderwijs)

Meer deelnemers – onder wie enkele ouders in de MR – vinden een open en (zelf-)kritische houding belangrijk. Toch worden een ‘open communicatie in school’, ‘feedback op het lesgeven’ en het ‘leren van elkaar’ slechts door weinig deelnemers als een heel belangrijke factor voor onderwijskwaliteit gezien (zie tabel 6.4).

Docenten in het voortgezet onderwijs bepleiten een nadrukkelijke focus op de primaire taak en op kennis.

Gestructureerd, ordelijk onderwijs, waarbij hoge eisen aan de kennis en vaardigheden van leerlingen worden gesteld en waarbij de nadruk ligt op kennisverwerving. (Docent voortgezet onderwijs)

Tabel 6.4

Aspecten van belang voor onderwijskwaliteit, naar actor (in absolute aantallen)

| | school- directie | school- bestuur | leerkracht/ docent | ouder MR | intern toezicht | gemeente | totaal |
|--|---------------------|--------------------|-----------------------|-------------|--------------------|----------|--------|
| leiderschapskwaliteiten | ++ | +++ | ++ | + | +++ | ++ | 30 |
| professionalisering van docenten en schooldirectie | + | +++ | + | + | - | +++ | 24 |
| gestructureerd onderwijs draagvlak en betrokkenheid van iedereen | + | + | ++ | ++ | ++ | + | 19 |
| focus op de basisvaardigheden | ++ | + | + | + | +++ | + | 18 |
| voldoende middelen (ondersteuning, faciliteiten en tijd) | ++ | + | + | + | - | + | 17 |
| gebruiken van prestatiegegevens (evalueren) | + | + | +++ | + | - | + | 17 |
| hoge verwachtingen van leerlingen als school een beperkt aantal doelen stellen | + | + | + | ++ | - | ++ | 15 |
| prestatiegericht zijn | ++ | + | + | + | ++ | - | 12 |
| leren van elkaar (op elk niveau) | + | + | + | - | - | + | 10 |
| goed inzetten beschikbare leertijd | - | + | - | + | +++ | + | 10 |
| leerlingen veel feedback geven | + | + | - | + | - | + | 9 |
| stabiel schoolteam (niet al te veel wisselingen) | + | + | + | - | - | - | 8 |
| goede coaching en feedback op lesgeven | + | - | + | + | - | - | 7 |
| geëigend leerstofaanbod | - | + | + | + | - | + | 6 |
| open communicatie in de school | + | + | + | - | - | - | 6 |
| totaal | + | - | + | + | - | - | 4 |
| | 16 | 12 | 18 | 11 | 3 | 12 | 72 |

+ Genoemd door minder dan een derde van de deelnemers per actorcategorie.

++ Genoemd door een derde of meer deelnemers per actorcategorie.

+++ Genoemd door meer dan de helft van de deelnemers per actorcategorie.

- Niet genoemd.

Bron: SCP

Enkele docenten zeggen dat het afhangt van de leerlingenpopulatie en van de cultuur op een school welke specifieke factoren onderwijskwaliteit kunnen bevorderen of waarborgen. De meeste deelnemers zijn evenwel van mening dat de in tabel 6.4 genoemde factoren garant staan voor onderwijskwaliteit, zowel op scholen waar de prestaties in basisvaardigheden achterblijven als op reeds goed presterende scholen.

Omdat ook goed presterende scholen altijd beter kunnen. Prestaties moeten over de hele linie omhoog. Er moet een cultuur ontstaan van continu vernieuwen en streven naar verbetering.
(Schoolbestuurder primair onderwijs)

Onze school behoort tot de beste scholen van Nederland. Om de kwaliteit te kunnen waarborgen, moet je als school structureel bezig zijn met onderwijskwaliteit. (Docent voortgezet onderwijs)

Gevraagd naar de algemenere determinanten van onderwijskwaliteit blijkt er dus wel overeenstemming te zijn tussen de actoren, zoals het belang van een stimulerende schoolleiding, maar zien we daarnaast ook verschillen in waardering. Het meest in het oog springt daarbij dat leerkrachten en docenten voor alles voldoende middelen en tijd belangrijk vinden.

Mogelijkheden en belemmeringen voor onderwijskwaliteitsverbetering
In de derde ronde is verder gediscussieerd over de mogelijkheden en belemmeringen voor een structurele verbetering van onderwijskwaliteit en basisvaardigheden. Voor goed onderwijs zijn volgens een directeur goede leerkrachten, een gevarieerde didactiek en vooral voldoende uren en tijd voor herhaling noodzakelijk. Een bestuur en directie zouden er volgens de directeur allereerst voor moeten zorgen om goede, gekwalificeerde leerkrachten aan te trekken, maar vervolgens ook voldoende tijd moeten reserveren voor de basisvaardigheden.

Je moet ervoor zorgen dat een voldoende aantal uren ingevuld wordt met die basale vakken. Ik bedoel: er wordt wel eens wat badinerend over gedaan, maar herhaling en inslijpen bij dat eerste niveau van leren is heel belangrijk. Je moet er wel allemaal de tijd voor kunnen vinden, maar als je niet herhaalt en er is geen tijd mee gemoeid, dan leer je nooit iets. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een andere directeur is het daarmee eens: voldoende tijd voor de basisvakken reserveren en dan vasthouden aan het lesrooster.

Lezen is ook lezen als dat op het rooster staat, taal is taal, hoe ouderwets dat ook klinkt. Daar geloof ik in, en daarnaast ook efficiënt gebruikmaken van je tijd. Niet al drie weken van tevoren zeggen: nou ja, het is nu toch al bijna grote vakantie. De mensen die bij mij zeggen dat ze hun methode niet afkrijgen, die hebben allerlei andere dingen gedaan. Dus: afspraken maken, focussen op je tijd en ook vasthouden aan die tijden en daarnaast zorgen voor goed klassenmanagement en goede effectieve instructie. Ik geloof in het directe instructie-model; ik ben ervan overtuigd dat het dan niet uitmaakt of je dan aan vijf kinderen, of aan 25 kinderen lesgeeft. Als je het over opbrengsten hebt, geloof ik dat daar veel te winnen is. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een directeur in het basisonderwijs verwacht het meest van een resultaatgerichte cultuur. Deze directeur wil daar ook de leerlingen zelf bij betrekken.

In de les spreekt de leerkracht met de kinderen het lesdoel af. Dan zien ze zelf ook aan het eind van de les: hebben we ons doel gehaald? En zo niet, dan gaan we er morgen mee verder. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Het opsporen van lacunes in kennis bij leerlingen op het gebied van de basisvaardigheden kan volgens een docent het best door structureel gestandaardiseerde toetsen af te nemen bij de leerlingen.

Daarnaast verwachten veel deelnemers succes te kunnen boeken door betere methoden, al denkt een schooldirecteur dat de huidige methoden goed zijn, maar ook te complex en versnipperd, waardoor de handleiding bij de methode 'het slechts gelezen boek is en stof staat te vangen'.

Wellicht moet het lesaanbod wel soberder worden om het onderwijs structureel te kunnen verbeteren, denkt een schoolbestuurder.

Misschien moeten we gewoon het aantal leeractiviteiten versoberen. We hebben een enorme waaier aan activiteiten die we moeten en willen doen. Het een moet nog leuker zijn dan het andere, maar ja, heel veel leren – en zeker van die basisvaardigheden, want daar praat je dan over – is gewoon niet leuk, is saai. Als je een instrument wilt leren bespelen, moet je toonladders oefenen. Niets is vervelender. (Schoolbestuurder speciaal onderwijs)

Een directeur vindt eveneens dat er veel op scholen afkomt: voor allerlei maatschappelijke problemen is er wel een lessenspakket. Leerkrachten worden geacht daar en passant en naast hun reguliere lesaanbod plaats voor in te ruimen.

Ik denk dat we ons daar steeds bewuster van zijn, hè. Je krijgt een heel lespakket aangeboden, daar ga je al veel meer in schiften, dat doe ik al op directieniveau. Ik zie heel veel leuke aanbiedingen of projecten voorbijkomen: het Vincent van Gogh-project, het zonnebrand-crèmeproject, noem het maar op, je kunt het zo gek niet bedenken. Doe mee aan een musical Het is allemaal even leuk. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Maar er komt ook veel vanuit het ministerie. Dan is het weer: jullie moeten wetenschap en integratie doen, dan weer: jullie moeten seksuele voorlichting opnemen in de natuurlessen. Eerst hadden we techniek, en nu hebben we 'techniek en wetenschap'. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een interne toezichthouder is van mening dat positieverbetering van de directie een randvoorwaarde is om andere zaken in het onderwijs te verbeteren. Het gaat de toezichthouder dan om imagoverbetering en een goede beloning. Deze toezichthouder verwacht daar het grootste rendement van. Tegelijkertijd zouden er meer eisen gesteld moeten worden aan het beroep van schooldirecteur.

Een schooldirecteur zou meer willen kunnen sturen op de kwaliteit van docenten en af willen van de automatische periodiek, een ingesleten praktijk volgens de directeur. Een ander meent juist dat die tijd voorbij is, maar volgens deze directeur is er vrijwel geen school die dit niet automatisch toepast. Het wordt volgens de directeur gezien als een verworven recht, terwijl het juist een heel goed sturingsinstrument zou kunnen zijn. Een andere directeur daarentegen is van mening dat instrumenten zoals salarisbevrozing of demotie in de praktijk al worden toegepast.

Een van de leerkrachten verwacht veel van feedback op het lesgeven en een directeur in het basisonderwijs van een goede coaching voor onderwijskwaliteitsverbetering.

Dat instrument zou veel meer en beter moeten worden toegepast, denken ook andere deelnemers.

Het creëren van draagvlak is waar het om gaat, denkt een bestuurder. Er zijn weliswaar vele theorieën over onderwijskwaliteitsverbetering, maar die blijven vaak te abstract voor de leerkracht in de klas. Er moet een goede vertaalslag worden gemaakt van zulke inzichten naar het directe handelingsniveau van de leerkracht.

Er wordt in een van de groepsgesprekken gesuggereerd dat de schaalgrootte van de organisatie bepalend is voor het wel of niet goed (laten) functioneren van de verschillende actoren.

Docenten zeggen gebaat te zijn bij kleinere klassen. Er is enige discussie of individuele aandacht voor leerlingen beter kan worden gegeven in kleinere of juist grotere klassen. In grote klassen wordt veel meer een beroep gedaan op disciplineren en socialisering. Een directeur in het basisonderwijs is groot voorstander van kleinschaligheid, mits die het niveau van een eenpitter overstijgt. In een kleinschalige organisatie is het volgens deze directeur eenvoudiger om de band tussen leiding en lesgevende te onderhouden. Leerkrachten hebben dan het gevoel dat er rekening met hen wordt gehouden, aldus de directeur.

We zeggen ten slotte allemaal dat een van de pedagogische basisprincipes aandacht en interesse is voor wat iemand doet. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een directeur in het voortgezet onderwijs zou landelijk willen stimuleren dat scholen zich onttrekken aan de heel grote besturen. De directeur meent dat een school in een kleinschaliger verband meer kans heeft dat de middelen daadwerkelijk worden besteed aan het onderwijs zelf.

Een interne toezichthouder is het daar niet mee eens: de schaalgrootte doet er volgens hem niet toe. De kwaliteit van een school en het onderwijs hangen af van de manier waarop men dat – ook in grootschaliger verbanden – goed weet te organiseren. Transparantie, een open houding in het onderwijsveld, komt volgens een gemeentelijk beleidsmedewerker de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Er zou een ‘dialogoog met de stakeholders’ moeten plaatsvinden, die niet is gericht op het elkaar afrekenen op resultaat, maar juist op het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

De in deze paragraaf geschetste impressie van de discussies laat de bandbreedte zien van factoren die – in positieve of negatieve zin – door de deelnemers van invloed worden geacht op onderwijskwaliteit. In de hierna volgende paragrafen worden enkele specifieke kwesties uitgelicht die terugkerende thema’s in de discussie waren.

6.4 Onderwijskwaliteit, diversiteit en passend onderwijs

Een specifiek knelpunt dat een verbetering van onderwijskwaliteit in de weg staat, is volgens de deelnemers de huidige diversiteit aan leerlingen. De deelnemers zijn van mening dat de toegenomen diversiteit maakt dat leerkrachten en docenten hun taken soms maar beperkt kunnen uitvoeren, of dat het gegeven onderwijs sommige leerlingen

beter bedient dan andere. Zo kost het beteugelen van gedragsproblemen van leerlingen tijdens de les veel tijd.

De kwestie dat (te veel) diversiteit onderwijskwaliteit in de weg kan staan, heeft echter niet altijd te maken met gedragsproblemen. Een directeur van een basisschool schetst hoe een les Spelling eruitziet.

Wij hebben een klas waar twee kinderen in zitten met een laag IQ, en dan heb ik het echt over rond de 70, verder kinderen met dyslexie, want dat is het onderwijs van tegenwoordig. Dan heb je één leerkracht met 25 of 26 kinderen en als het meezit, dan werkt die leerkracht met twee of drie niveaugroepen, plus nog enkele leerlingen met een eigen leerlijn. Ik kan mij voorstellen dat hoe goed je dat ook organiseert, met je vaste rondes lopen, je instructiemomenten, je geen tijd meer overhoudt voor de goed presterende kinderen, de A+-kinderen. Stel, je bespreekt de eind-d. De A+-kinderen begrijpen dat wel, dus die gaan alvast zelfstandig aan het werk. Je geeft instructie om die regel aan te leren, dan zet je de grote groep aan het werk. Dan heb je nog een aantal kinderen die moeite hebben met die regel, dus die wil je extra instructie geven, je loopt nog even een rondje door de klas en dan heb je een paar kinderen die een eigen leerlijn volgen, die je ook nog moet helpen – die nog niet eens met die eind-d bezig zijn en die net klankzuivere woorden aan het leren zijn. Nou, en dan is je spellingles om. Dan ben je drie kwartier heel gericht bezig geweest met alleen maar instructie, instructie, instructie, want dat is het meest effectief. En die A+-kinderen, die lijden daaronder. (Schooldirecteur primair onderwijs)

De directeur zegt daarom tegenwoordig kritischer in het aannamebeleid te zijn, voor zover dat lukt.

Je kunt niet ieder kind wegsturen, maar wanneer een kind zich door een verhuizing bij ons aanmeldt, zeggen wij nu: we gaan eerst eens kijken of dat kind in de groep past. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Meer deelnemers vinden dat door de toenemende diversiteit van de leerlingenpopulatie en de gedragsproblematiek die daar soms mee gepaard gaat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs noemt de diversiteit en gedragsproblematiek 'een grote bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs, méér dan tekortkomingen in de onderwijshoud of een gebrek aan kwaliteit bij docenten'. Het doel om kinderen beter de basisvaardigheden aan te leren, staat op gespannen voet met een toename in de klas van kinderen met gedragsproblemen. Het wordt nog complexer als de Wet passend onderwijs van kracht wordt, denken de deelnemers. Een schoolbestuurder vraagt zich hardop af waarom sommige ouders een kind met 'gigantische gedragsproblemen en gehandicapt' toch zo graag in het reguliere onderwijs willen en 'niet gewoon naar het speciaal onderwijs sturen'. De meeste deelnemers ondersteunen de gedachte van integratie in het reguliere onderwijs. Men ziet echter vooral praktische bezwaren.

Een ouder die deel uitmaakt van de medezeggenschapsraad vindt de verwachtingen te somber en stelt dat het onderwijs door regelingen als het Ruzzakje1 juist meer kennis van zaken heeft gekregen in het omgaan met diversiteit en gedragsproblematiek.

Een wethouder maakt het verwijt dat in het landelijke beleid geen duidelijk keuzes worden gemaakt, maar dat er strijdige doelen worden gesteld en opgelegd aan de school.

Ik zou het moedig vinden om de discussie aan te gaan door te zeggen: helemaal geen zorgkinderen op school. Alleen maar lichte zorgkinderen, die een leraar in een klas van 27 aankan en meer niet. Voor de rest heb je een aparte school. Want als de opbrengst het gegeven moet zijn, dus dat leerlingen moeten kunnen leren, lezen, schrijven en rekenen, dan is dat een heel ander uitgangspunt dan dat je zegt: ze moeten maatschappelijk weerbaar worden en in die klassen acht jaar met elkaar omgaan. Dat is een discussie die niet wordt gevoerd in de politiek. Het is een dubbele boodschap, en de suggestie dat beiden kan werken, daar heb ik ernstige twijfels over. (Wethouder)

De deelnemers denken dat de problemen rond diversiteit deels kunnen worden opgelost als er meer geld en personeel beschikbaar komen, iets wat men tevens niet erg waarschijnlijk acht.

6.5 Verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs

Een ander knelpunt dat in verschillende groepsgesprekken naar voren kwam, betreft verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs en de aansluiting tussen beide. Van een goede samenwerking tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is nog geen sprake, volgens sommige deelnemers. Er lijkt sprake van miscommunicatie. Het primair onderwijs heeft het idee dat hun 'warme overdracht' in het voortgezet onderwijs verloren gaat. Kinderen van wie bijvoorbeeld bekend is dat ze dyslectisch zijn, krijgen met vertraging in het voortgezet onderwijs dezelfde diagnose. Een directeur in het basisonderwijs zegt van elke leerling een uitdraai van het leerlingvolgsysteem mee te geven. De school bespreekt met de mentor in het voortgezet onderwijs wat de werkhouding, inzet, motivatie en het concentratievermogen van de leerling is en welke problemen er eventueel zijn op het gebied van spelling of motorische vaardigheden. Scholen in het voortgezet onderwijs lezen echter niet altijd de uitgebreide onderwijskundige rapportages over leerlingen uit het basisonderwijs. Het is volgens een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs 'niet te doen' om die informatie te delen met alle docenten die de leerling in het voortgezet onderwijs heeft.

De Wet op de privacy maakt dat veel gegevens niet in deze rapportages mogen worden verwerkt. Een directeur in het primair onderwijs zegt in dat geval erbij te zetten 'graag even contact opnemen'. Deze directeur stoort zich eraan als dat contact over de leerling dan niet of pas heel laat plaatsvindt.

Bij leerlingen die doorstromen naar een school voor vervolgonderwijs die onder hetzelfde bestuur valt, verloopt de overdracht doorgaans iets beter, vinden de deelnemers aan de discussie. De verwachting van sommige deelnemers is bovendien dat, naarmate het voortgezet onderwijs ook meer met een leerlingvolgsysteem gaat werken, de digitale overdracht beter zal verlopen.

Aandacht voor basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs

Hoe goed de overdracht van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs ook verloopt, er zijn soms grote verschillen in wat leerlingen van de ene of de andere basisschool aan basisvaardigheden beheersen. Leraren in het voortgezet onderwijs moeten kunnen inspelen op die verschillen. Een centraal punt in de discussie is hoe een focus op basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs vorm moet krijgen en wie zich daarmee zou moeten belasten.

Het vak Rekenen bestaat immers niet in het voortgezet onderwijs. Aandacht voor rekenvaardigheden zal dus ofwel in (extra) ondersteunende uren moeten gebeuren, of er moet aandacht aan worden besteed tijdens de wiskundeles. Sommige vakdocenten zeggen wel op tekorten bij leerlingen in taal te willen letten (andere docenten niet), maar vinden het doorgaans een taak van de docent Nederlands om leerlingen taalvaardiger te maken.

Er zou volgens een docent bij iedere leerling die instroomt in het voortgezet onderwijs goed moeten worden gekeken naar tekorten op het gebied van taal en rekenen. Om vervolgens de lacunes aan te pakken, zal er in de randvoorwaardelijke sfeer een en ander moeten gebeuren.

Wat heb je daarvoor nodig? Je hebt tijd nodig, je hebt een goed boek nodig, geld dus, je hebt mensen nodig die dat kunnen uitleggen en er moet ook een stok achter de deur zijn. Ik denk dat je zo het gat tussen de basisschool en het voortgezet onderwijs kunt verkleinen. (Docent voortgezet onderwijs)

Enkele ouders in de MR geven voorbeelden van hoe men bij hun kinderen in het voortgezet onderwijs tekorten in basisvaardigheden bij leerlingen tracht weg te werken. Op een school zijn er spreekuren waar leerlingen een middag in de week naartoe kunnen. Het probleem dat ze met een bepaald vak hebben, wordt daar door een andere docent uitgelegd. Bij een andere ouder in de MR konden leerlingen tussen de zes à tien uur per week les krijgen in spelling of wiskunde. De docent moest een groep van ongeveer 30 leerlingen uit klas 4 tot en met 6 lesgeven, maar het werkte niet goed. Het is op aandringen van een andere ouder in de MR afgeschaft, omdat leerlingen daar vooral huiswerk zaten te maken of een boek lezen. Toch betreurt het MR-lid het dat een leerling nu niet meer de mogelijkheid heeft om zich de stof eens door een andere docent te laten uitleggen. De docenten op deze school daarentegen zijn volgens deze ouder blij dat ze weer gewoon mogen lesgeven. Men gaat nu werken met een tutorsysteem, waarbij leerlingen uit de bovenbouw leerlingen uit de onderbouw uitleg geven.

Een belangrijke voorwaarde is dat de schoolleiding en het schoolbestuur achter de beslissing staan om lacunes aan te pakken. Die moeten prioriteiten durven stellen en uiteindelijk ook de middelen ter beschikking stellen, volgens een docent. Bovendien moet daar de keuze worden gemaakt om niet alleen bij de instroom in het vervolgonderwijs tekorten aan te pakken, maar tijdens de gehele loopbaan in het voortgezet onderwijs.

Het is niet zo dat alles in de 1^e klas opgelost kan worden, maar het moet ook in de 3^e en 4^e klas gebeuren, als je ziet hoe mensen schrijven, rekenen. Ik ben vandaag met werkstukken vmbó bezig geweest, nou, er zijn leerlingen die schrijven niet één nette zin, geen kop, geen staart,

niets van te begrijpen, maar dat zit straks wel eindexamen te doen. (Docent voortgezet onderwijs)

Een van de lastigste zaken in het voortgezet onderwijs is volgens een schooldirecteur het feit dat onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs iets anders inhoudt dan in het primair onderwijs of het mbo. In het voortgezet onderwijs wordt volgens de directeur met name kennis overgedragen en is er minder oog voor de ontwikkeling van het kind.

Toen ik nog in het voortgezet onderwijs werkte, waren we met ons allen met ons vak bezig en veel minder met het kind. We behandelden het hoofdstuk, we legden de stof uit, we gaven een toets, een score, en dan ging je naar het volgende. En dat is geen kwaliteit, nee, we keken niet naar de ontwikkeling, naar wat heeft hij niet gesnapt. Het is sectorspecifiek dat je vanuit je vak een bepaalde hoeveelheid kennis wilt overdragen. (Directeur primair onderwijs)

De discussies laten zien dat het thema basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs van een andere orde is dan in het basisonderwijs. Genoemde voorbeelden van hoe men in het voortgezet onderwijs tekorten bij leerlingen probeert aan te pakken, lijken kwetsbaar en afhankelijk van tijdelijke middelen en mogelijkheden in het lesrooster. Eerder zagen we al dat docenten bovendien verschillen in bereidheid om terug te grijpen op vaardigheden die men eigenlijk in het voortgezet onderwijs als bekend mag veronderstellen.

6.6 Stimulerend leiderschap

Veel deelnemers verwachten dat een goede schoolleiding van grote betekenis is voor onderwijskwaliteitsverbetering (zoals figuur 6.1 liet zien). In de groepsdiscussies spreken de deelnemers zich hier nader over uit, maar dan met name over knelpunten die zich voordoen rond het schoolleiderschap.

Rol van schooldirectie wordt heel verschillend ingevuld

De schooldirecties zijn het erover eens dat de directeur de regie moet voeren op school en ervoor moet zorgen dat elk zijn verantwoordelijkheid neemt. Een bestuurder zegt echter dat vaak onduidelijk is wie de regie heeft in het onderwijs. Dat wijt hij aan een vergaande arbeidsdeling op school. Het is volgens deze bestuurder een kwalijke zaak dat directeuren niet langer de onderwijskundig leider zijn – toch hun primaire taak – en veel zaken overlaten aan de interne begeleiders. Schooldirecteuren leggen volgens hem nauwelijks nog klassenbezoeken af en missen daardoor het zicht op de praktijk.

Een schooldirecteur in het basisonderwijs herkent zich daarin en zegt daarom een paar jaar geleden bewust een andere invulling aan het directeurschap te hebben gegeven. Elke zes weken heeft de directie een gesprek met de leerkracht om feedback en ondersteuning te bieden. De directie komt zo meer met de directe onderwijspraktijk in aanraking en de leerkrachten blijken de gesprekken bijzonder te waarderen.

Het is volgens een van de leerkrachten echter niet vanzelfsprekend dat de directie zich regelmatig met de leerkrachten over hun functioneren onderhoudt.

Het klinkt gek, maar er is helemaal geen controle op wat je doet. Niemand vraagt: mag ik in je logboek kijken om te zien wat voor les je hebt gegeven? Of: hoe pak je dit of dat aan? En wat is je aanbod op een dag? Kijk, dat hoeft natuurlijk niet iedere dag, maar het zou wel eens in de drie maanden kunnen. Er is weinig zicht volgens mij vanuit de directie op wat de leerkrachten nou precies doen de hele dag. Ze denken al snel: het zal wel goed zitten. (Leerkracht primair onderwijs)

Een schooldirecteur in het voortgezet onderwijs is het ermee eens dat de directierol anders ingevuld kan worden dan zich alleen maar bezig te houden met ‘het geld, het gebouw en het bureaucratische papieren management’. De directeur probeert invulling te geven aan een meer stimulerend leiderschap.

Ik denk dat het een taak van de directie is om te zorgen dat docenten hun werk goed kunnen doen. Ik denk dat het belangrijk is dat docenten op de een of andere manier worden uitgenodigd of gestimuleerd om mee te denken en bij te dragen aan de ontwikkeling van het onderwijsbeleid. Dat heeft namelijk direct betrekking op wat zij uiteindelijk moeten doen. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

De directeur vindt personeelsbeleid het belangrijkste onderdeel van zijn portefeuille. Zelf besteedt de directeur veel tijd aan klassenbezoeken, maar weet dat hij daarin een uitzondering is. De invulling van de directierol hangt volgens de directeur echter ook samen met de schaal van de school: bij heel grote scholen zal een directeur vanzelf meer op afstand komen te staan.

Docenten constateren dat er soms maar weinig contact is tussen docenten en de schoolleiding. Een van hen ervaart te weinig sturing.

Terwijl er toch bepaalde zaken spelen waarvan ik aanneem dat een directie daar voeling mee heeft en die uiteindelijk vertaald moeten worden naar het onderwijs. Maar ik hoor er nooit wat van. Je probeert zelf goede resultaten te krijgen en je probeert daar zelf zo veel mogelijk aan te doen, desnoods in je vrije tijd, maar vanuit de directie en al helemaal vanuit het bestuur komt er niets. (Docent voortgezet onderwijs)

Er wordt door verschillende deelnemers geconstateerd dat veel schoolleiders verder af zijn komen staan van de directe onderwijspraktijk. De deelnemers lijken van mening dat te veel afstand tussen directie en lespraktijk de onderwijskwaliteit niet ten goede komt. Een te grote afstand lijkt tevens ongunstig voor het kunnen creëren van een samenhangende lerende organisatie.

Professionalisering van schooldirecties belangrijk in lerende organisatie
Volgens een directeur ligt de essentie voor onderwijsverbetering in ‘een lerende organisatie’, mits ook echt in de praktijk gebracht. Het mag niet slechts een loos begrip zijn dat alleen in het strategisch beleidsplan wordt genoemd. Voor visie en voor het creëren van een ‘lerende gemeenschap’ is de (algemeen) directeur bepalend, zegt deze directeur. Het is de taak van de directie om de leerkrachten en docenten ‘mee te krijgen’ in een professionelere cultuur.

Wat ik zie, is dat men heel erg betrokken is bij de leerlingen. De verantwoordelijkheid van de basisschooldirecteur en besturen is dat zij een professionele cultuur moeten stimuleren door uit te gaan van de wens van de leerkracht om verbinding te leggen met een kind, om daar een pedagogisch bondgenootschap mee aan te gaan. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Het gaat er volgens de directeur om om alle hardwerkende leerkrachten te ondersteunen om 'de goede dingen te doen'. Het is belangrijk om je als directeur zelf ook bij te scholen in plaats van alle inhoudelijke kwesties over te laten aan de interne begeleiders. De directie 'moet daarin het goede voorbeeld geven'. Men vindt het een goede zaak als ook directies zich laten bijscholen, conform de Wet B10.² Een interne toezichthouder is het daarmee eens: een lerende organisatie ontstaat niet vanzelf. Het vereist volgens deze toezichthouder dat alle actoren deelnemen aan deze lerende praktijk.

Als jij, als voorzitter van het college van bestuur, wilt dat die cultuur ontstaat, dan moet je ook jouw meerwaarde, jouw resultaten, laten feedbacken. Ik ben er echt van overtuigd dat als je dat durft te doen – maar er zijn er helaas niet zo veel die dat durven – dan zul je ook heel snel veel effect kunnen bereiken in de organisatie. Want iedereen ziet dan dat jij in de praktijk brengt waarvan je vindt dat zij dat moeten doen. Maar als je aan de top niet zo lerend en open bent ingesteld, dan kun je roepen wat je wilt, maar dan denken ze: daar heb je die directeur weer. Dat werkt ongelooflijk hard door op de werkvloer. (Interne toezichthouder)

De deelnemers zijn het erover eens dat een lerende organisatie alleen kan ontstaan als ook de directies een lerende houding hebben en zich met regelmaat laten bijscholen.

6.7 Goede, professionele leerkrachten en docenten

Er is onder de deelnemers alom erkenning dat goede leerkrachten en docenten 'het verschil maken'. Men spreekt uit eigen ervaring. Eerder in dit hoofdstuk bleek dat bij een aantal deelnemers de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden zo goed is dankzij goede leerkrachten en docenten. Bij andere deelnemers was er daarentegen juist sprake van knelpunten op het terrein van de lesgevend. De tabellen 6.1 en 6.2 lieten zien dat onderwijskwaliteitsfactoren die met leerkrachten en docenten te maken hebben het meest werden genoemd. In de groepsdiscussies komen vooral de knelpunten naar voren.

Cultuur in het onderwijs zou een professionelere houding hinderen

In het onderwijs ontbreekt volgens een directeur een professionele cultuur.

De kwaliteit van de leerkracht maakt het verschil. Er is onderzoek naar gedaan en het is heel simpel: het gaat om goede instructie, goed klassenmanagement en effectieve leertijd. Maar als leerkracht ben je gevangen in een cultuur waarin men elkaar geen feedback geeft. Er heerst in het gehele onderwijs geen professionele cultuur. Je hoeft je niet te verantwoorden, want iedereen werkt hard, of dat nou kwaliteit oplevert of niet. Je gaat laat naar huis, dus je doet je best en meer kan men niet vragen. Als je die cultuur niet doorbreekt, dan blijft het altijd zo. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een voorwaarde voor succes en verbetering van het onderwijs, zegt ook een andere directeur, is dat 'men kritisch naar zichzelf kan kijken en zich bewust is van het eigen handelen'. Jonge docenten hebben soms weinig reflecterend vermogen, vindt een docent. Een schoolbestuurder ziet diezelfde houding juist bij docenten die al jarenlang in het onderwijs zitten.

Ze accepteren geen kritiek, bijvoorbeeld die club vanaf jaargang 1958, die zijn nu 52 zo'n beetje, die mensen zeggen: ik geef al 30 jaar les en wat is daar nou fout in. (Schoolbestuurder primair onderwijs)

Een aantal deelnemers denkt dat het door docenten als zwakte wordt gezien wanneer men iets niet goed voor elkaar krijgt in de klas of met de les. Men spreekt elkaar niet aan op prestaties en durft kwaliteitsverschillen tussen leerkrachten en docenten niet te benoemen.

Ik merk dat het niet gemakkelijk is om een leerkracht aan te spreken op tekortkomingen. Het is veel gemakkelijker om een compliment te geven als het wel goed gaat, dan wanneer ik bijvoorbeeld een briefje vol spelfouten. Ja, dan begin ik er al niet eens meer aan, dan kan ik wel twintig keer met m'n stift erlangs gaan en dan denk ik: nou laat ook maar. (Leerkracht primair onderwijs)

Er komen verschillende voorbeelden aan de orde van docenten die niet goed functioneren maar toch jarenlang voor de klas staan. De docenten proberen dat disfunctioneren wel eens onder de aandacht te brengen van de desbetreffende collega, al vindt men dat niet hun taak. Een docent heeft een collega die 'de uitslagen in de krant van Ajax interessanter vindt dan het lesgeven aan leerlingen'.

Nou kan ik zelf die collega aanspreken, en dat doe je een keer heel terloops en voorzichtig, maar het is en blijft een collega, en ook nog een in hetzelfde vakgebied, dus daar moet je mee oppassen. Je laat wel geluiden aan de directie horen, maar ik heb niet de indruk dat er iets mee gebeurt. Ik blijf van de leerlingen horen: hij zit gewoon te internetten. En als ik dan naar de resultaten kijk van die klas die les heeft van die docent, nou, op een paar excellente leerlingen na, maar het zit allemaal rond de 5. Dan denk ik: ja kom, had je nou niet een beetje je best kunnen doen voor ze? (Docent voortgezet onderwijs)

Een andere docent zegt dat het in de praktijk niet veel voorkomt om elkaar onderling aan te spreken op onderwijskwaliteit, zeker niet als dat iemand is van een andere sectie: 'zo werkt het niet op de werkvloer'. De docenten vinden het de taak van de directie om slechte docenten op hun functioneren aan te spreken; iets wat volgens de docenten lang niet altijd wordt gedaan.

Volgens verschillende deelnemers en actoren zou het dus in zowel het primair als voortgezet onderwijs schorten aan een lerende omgeving die nodig is voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Hooguit bij een exces vraagt men elkaar om hulp. Van feedback op het dagelijkse lesgeven is doorgaans geen sprake.

Er is soms weinig animo onder docenten voor na- en bijscholing. Onderwijsverbetering en -vernieuwing betekenen doorgaans dat leerkrachten en docenten zich deze veranderingen moeten eigen maken en moeten toepassen in de lessen. In de groeps gesprekken komt naar voren dat de scholingsbereidheid van docenten over het algemeen niet bijzonder groot is. Dat ligt deels aan de prioriteiten die men tot voor kort stelde, aldus een directeur.

We hebben jarenlang gezegd: je moet niks aan scholing doen, want dan vallen er lessen uit en nu dat we meer met de output van het onderwijs bezig willen zijn, zijn we ineens kritisch naar die leerkracht. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een bestuurder spreekt evenwel van een paradox in het onderwijs.

Ik heb zelden een organisatie gezien waar zo weinig mensen zichzelf actief aanmelden voor bijscholing. Ze krijgen er 160 uur per jaar voor. (Schoolbestuurder voortgezet onderwijs)

Maar als er dan gevraagd wordt hoe vullen ze dat in, dan zeggen ze: ik kijk naar documentaires en ik lees vakliteratuur, maar dat is dan Ouders van nu. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Sommige directeurs in het voortgezet onderwijs vinden het aantal uren voor studiedagen te weinig, anderen vinden het juist ruim.

Het is maar 160 uur.

Dat is ruim vier weken!

Precies, en daar kun je een universitaire studie in doen? (Diverse schooldirecteuren voortgezet onderwijs)

Een directeur vindt dat docenten ook bereid zouden moeten zijn om in hun vrije tijd bij te scholen.

Tegelijkertijd is natuurlijk de vakantie heilig, dus daar ligt wel een probleem. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Het is voor enkele deelnemers onbegrijpelijk dat er geen verplichting tot bijscholing is. Een docent legt echter uit dat er per school, per vak of sectiegebied heel verschillend met scholing wordt omgegaan. De studiedagen op haar vakgebied die de Vereniging van Wiskundeleraren organiseert, worden altijd druk bezocht. Het wordt altijd op een zaterdag georganiseerd. De docent heeft echter moeite met bijscholing op doordeweekse dagen, waardoor de les vervalft, of met cursussen waarvan ze het nut niet inziet.

Afgelopen schooljaar moesten wij naar een verplichte cursus en dat was dan met weet ik veel welk doel. Nou, de gemiddelde leeftijd bij ons was zeker boven de 55, en in die cursus moest je dan over zes Heugafelt-tegels kruipen om veilig aan de overkant te komen. [...] Kijk, ik wil me altijd verbeteren, maar als ik dan kijk wat voor scholingen we de laatste jaren hebben gekregen

Die zes Heugafelt-tegels, wat voegt dat nou toe? Dat is toch geen scholing voor mensen die zo'n 30 à 40 jaar voor de klas staan? (Docent voortgezet onderwijs)

De deelnemers vinden het een taak van de directie om het personeel aan te sturen op hun professionalisering. Een schoolbestuurder zegt dat er goede sturingsinstrumenten voorhanden zijn. Als de schoolleiding constateert dat bijvoorbeeld specifieke kennis over dyslexie ontbreekt op school, is het mogelijk om een docent die daar interesse voor heeft via personeelsbeleid (functioneringsgesprekken en een persoonlijk ontwikkelplan) te laten bijscholen tot specialist op dat terrein.

Een andere schoolbestuurder in het basisonderwijs vindt de nieuwe functiemix eveneens een handig sturingsmiddel. Een extra schaal is een stimulans voor leerkrachten om zich te gaan specialiseren en verder te bekwamen.

Een manier om docenten en leerkrachten zelf meer verantwoordelijk te maken voor hun professionalisering is het instellen van een lerarenregister. Verschillende bestuurders en directeuren zijn voorstander van zo'n lerarenregister, een licentiesysteem of een andere vorm van certificering. Voor hen zou de vrijblijvendheid rond professionalisering van het beroep wel mogen verdwijnen.

Rechtspositie, beloning en betrokkenheid beïnvloeden onderwijskwaliteit. Sommige schoolbestuurders zien voldoende mogelijkheden via personeelsbeleid en beloning om leerkrachten en docenten zich verder te laten professionaliseren en daarmee de onderwijskwaliteit te verbeteren. Andere deelnemers zijn ontevreden over de beloningstructuur in het onderwijs en zien geen relatie met onderwijskwaliteit. De beloning in het basisonderwijs staat volgens een deelnemer bijvoorbeeld niet in verhouding tot de beloning in het voortgezet onderwijs. Een directeur in het basisonderwijs verdient net zo veel als een docent in het voortgezet onderwijs die 'lesgeeft in de onderbouw met af en toe een overstijgend projectje en begeleiding van een paar docenten'. Met zulke geringe salarisverschillen wordt volgens deze deelnemer gesuggereerd dat alle taken hetzelfde zijn, terwijl de directeur de verantwoordelijkheid draagt voor een hele school. Een docent vindt het onterecht dat docenten die minder uren lesgeven en bijvoorbeeld de afdelingsleider of decaan ondersteunen meer geld krijgen. Dat leidt volgens de docent tot grote ontevredenheid onder de rest van de docenten. In het basisonderwijs speelt iets soortgelijks, zegt een leerkracht. Een gevolg van het beloningsstelsel is op haar school dat het aantal leerlingen per klas is toegenomen; iets wat de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede komt.

We hebben nu die functiemix, dan kun je van schaal LA naar LB als je excellent bent. Je moet dan buiten je lesgevend taken om iets anders doen. Die mensen worden dan coördinator hier of daarvan en staan dan niet voor de klas. Een van de voorwaarden is wel dat je minimaal 50% lesgevend taken hebt, maar bij mij op school willen ze de IB'ers [interne begeleiders] niet voor het hoofd stoten (die niet die 50% lesgevend taken hebben), dus die krijgen ook LB. Maar dat gaat dan weer van ons formatiepotje af, waardoor de klassen weer voller worden. (Leerkracht primair onderwijs)

Een andere hindernis die onderwijskwaliteitsverbetering in de weg staat, is volgens een schooldirecteur dat het lastig is om slechte docenten te ontslaan. Het frustriert enkele directies en schoolbestuurders dat het veel moeite en geld kost om van zulke docenten af te komen.

Ik kan je wel vertellen als je gaat proberen die docenten aan te spreken, dat je een ontzettend weerbarstig cao-stelsel tegenkomt. Ik heb er nog bijna geen een kunnen verwijderen die slecht functioneerde. Ervoor zorgen dat je ze kunt stoppen met waardeloos lesgeven, is een bijna onbegaanbare weg. [...] Eigenlijk moet je docenten gewoon op licentie zetten en als ze daar niet aan voldoen, moet je die licentie kunnen intrekken en zeggen: je mag geen les meer geven. Pas dan kun je als directeur op dat onderdeel sturen. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Een directeur in het basisonderwijs is het daarmee eens, maar kiest er toch voor om slecht presterende leerkrachten te ontslaan.

Die rechtspositie, dat is inderdaad lastig. Maar ik ben een econoom: als twee gezinnen minder besluiten om hun kindertjes bij ons op te geven, dan kost me dat meer. In vijf jaar tijd hebben we afscheid genomen van zeven leerkrachten. Er is nu een leerkracht waar we afscheid van nemen en dat kost ons 50.000 euro, dat zijn ook kosten die je maakt voor juridische ondersteuning. Maar ik ga dat bewust aan. Ik vind dat dus een stuk zakelijkheid, want dat is waar we het over hebben. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een voorwaarde voor goed onderwijs is immers dat de leerkrachten en docenten goed zijn en ook goed functioneren. Een schooldirecteur ziet vooral een gebrek aan kwaliteit bij leerkrachten die via het vmbo zijn doorgestroomd naar de pabo. Deze jonge leerkrachten hebben volgens de directeur moeite om leerlijnen te kennen en tussendoelen te bepalen op weg naar de einddoelen voor een bepaalde groep, maar blijken ook moeite te hebben met spelling.

Niets ten kwade van het vmbo, maar ik heb denk ik wel tien leerkrachten die via het vmbo naar de pabo zijn gegaan. Nou, wij hebben gewoon als directie alle rapporten zitten lezen, omdat daar zo veel spelfouten in zitten. Je durft het niet mee te geven aan ouders, plaatsvervangende schaamte. Mijn leerkracht van groep 8 gaat nu maar een middagje werkwoordspelling doen. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Er wordt door een paar deelnemers nagedacht over hoe je de beste leraren voor de klas kunt krijgen en behouden. Een directeur in het voortgezet onderwijs zegt liever nog onvervulde lessen te hebben dan iemand te moeten aannemen in wie de directeur geen vertrouwen heeft. Toch zegt ook deze directeur af en toe 'de gok' te nemen.

Een schooldirecteur in het voortgezet onderwijs is aan het uitzoeken of docenten wellicht ook vanuit een eigen bedrijf bij een school kunnen werken, in plaats vanuit een aanstelling bij een schoolbestuur. Deze directeur denkt dat meer ondernemerschap – 'het heft in eigen hand hebben' – een positief effect kan hebben op het willen (blijven) werken in het onderwijs. Iemand die wel komt lesgeven, maar die niet te veel belast wordt met allerlei bijkomende taken, 'een soort zelfstandige zonder personeel'. De directeur had berekend dat zo iemand dan een leaseauto kon krijgen en als zzp'er netto meer

zou overhouden. Een docent betwijfelt of je daarmee de juiste mensen de school in haalt.

Als ik zulke collega's zou hebben... Ik vraag me af of ze zich dan nog verantwoordelijk voelen voor het hele proces. Als ze ergens anders een paar centen meer kunnen verdienen, zijn ze weg. Wat je nodig hebt, zijn mensen die als het ware de schoolcultuur dragen, die hart hebben voor hun school en voor de leerlingen. (Docent voortgezet onderwijs)

Een algemeen directeur merkt op dat zowel locatiedirecteuren als leerkrachten zich soms weinig lijken te identificeren met de schoolorganisatie als geheel. Leerkrachten voelen zich wel verantwoordelijk voor hun groep, maar voelen zich niet zozeer een lid van het team dat verantwoordelijk is voor de prestaties van de school. Een docent laakt eveneens de houding van veel collega's.

Wat ik zie bij collega's is: vijf minuten voor de bel nemen ze een bak koffie en gaan naar de les, en na de laatste bel zitten ze binnen vijf minuten in hun auto. Daar bouw je geen school mee op. (Docent voortgezet onderwijs)

Juist voor de kwaliteit van het onderwijs vindt deze docent de betrokkenheid van docenten en leerkrachten bij de school als geheel – en niet alleen het primaire proces – van belang.

6.8 Draagvlak en samenwerking

In de verschillende rondes van het onderzoek komt het thema 'draagvlak en samenwerking' regelmatig ter sprake. Volgens veel deelnemers is dat een voorwaarde om de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden te verbeteren of te borgen. Sommige deelnemers noemen dit in hun eigen situatie de sleutel tot succes.

Soms weinig draagvlak en samenwerking

Al eerder kwam naar voren dat een draagvlak voor de focus op de basisvaardigheden of verbetering van de onderwijskwaliteit anderszins niet vanzelfsprekend in elke schoolorganisatie aanwezig is of ontstaat. Bij een van de schooldirecteuren in het primair onderwijs is er op school een vrij vanzelfsprekend draagvlak om de basisvaardigheden te verbeteren. In dit geval gaat het om lezen. De school scoorde onvoldoende met het leesonderwijs en heeft een nieuwe methode voor technisch lezen aangeschaft. Alle leerkrachten werken met elkaar samen, er zijn klasconsultaties, men gaat bij elkaar te rade en de hele school ontwikkelt zich nu op het gebied van lezen en het overdragen van het leren lezen. Er is volgens de directeur 'een soort lerende organisatie' ontstaan.

Op andere scholen verloopt dat niet zo soepel. Een leerkracht zegt dat op haar school het gevoel heerst dat er steeds meer en steeds nieuwe dingen bij komen, en dat leidt tot veel gemopper en geklaag van haar collega's. Met tegenzin gaat men aan de slag om de gewenste verandering te realiseren.

Eerder zagen we al dat een draagvlak voor basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs niet overal aanwezig is. Een docent in het voortgezet onderwijs zegt bij collega's op weerstanden te stuiten om op een andere manier te gaan werken.

Wij zijn het zogenoemde L10 aan het introduceren op onze school. Tenminste, daar zijn we al drie jaar mee bezig. Dat betekent Lessen In Orde. Het is een bepaalde manier van kinderen begeleiden die voortborduurt op het basisschoolonderwijs. Het is ongelofelijk moeilijk dat consequent bij alle docenten door te voeren en om daar draagvlak voor te krijgen. Heel moeilijk. De mensen moeten om de zoveel tijd bij elkaar komen en er een middag over praten. Dat gaat met veel morren gepaard, want je hebt met heel veel verschillende karakters te maken. En dan denk ik: jongens, het gaat maar om één ding en dat is die leerling zo goed mogelijk begeleiden, maar sommige mensen willen het niet. (Docent voortgezet onderwijs)

Een directeur in het primair onderwijs wil het draagvlak voor een bepaalde werkwijze afdwingen en de gewenste verandering desnoods opleggen aan de leerkrachten. Leerkrachten beseffen volgens de directeur te weinig dat men 'daar niet zit voor zichzelf', maar dat een leerkracht een opdracht heeft. Een andere directeur erkent dat het om een opdracht gaat en dat een draagvlak niet vanzelfsprekend van de grond komt.

Het beleid van de overheid is dat wij meer zorgleerlingen in huis moeten nemen en houden, dat is een opdracht zoals jij zegt, waar a priori niet veel draagvlak voor is bij docenten. Dus op dat punt moet draagvlak verworven worden. [...] Docenten roepen dan: 'daar ben ik niet voor opgeleid', 'dat is m'n vak niet', of wat dan ook. Voor een deel vind ik dat ook nog wel een reëel argument, van: dat is niet waarom ik dit vak heb gekozen. [...] Maar wat me verbaast, is dat je heel weinig ziet dat docenten uit zichzelf bijvoorbeeld scholing daarvoor gaan opzoeken Een heel passieve houding. (Schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Volgens een schoolbestuurder wordt er echter te veel verwacht van leerkrachten. Deze hebben al een zware taak door te moeten differentiëren en met verschillende niveaus te werken, en vervolgens worden ze 'in verlegenheid gebracht' doordat er nog meer van hen wordt verlangd.

Dat geeft inderdaad een machteloos gevoel bij heel veel docenten en waarschijnlijk komt daar dat gevoel vandaan dat naarmate jullie harder naar beneden roepen: 'dit moet het worden', dat dan de reactie ook fanatieker wordt. (Docent voortgezet onderwijs)

Voorwaarden voor draagvlak en een goede samenwerking

In de groepsdiscussies worden verschillende redenen genoemd waarom een draagvlak en goede onderlinge samenwerking wel van de grond komen. Verschillende deelnemers zeggen dat het behouden van een goed imago van de school een belangrijke stimulans is om zich als docenten en directie te blijven inzetten voor onderwijskwaliteit. Dat is een bindende factor op school.

Een stimulans in de goede richting kan ook uitgaan van een negatief rapport van de Inspectie van het Onderwijs. Het is voor scholen immers aanleiding om het hele onderwijs eens goed onder de loep te nemen. Wel is het de vraag of er dan sprake is van een draagvlak of uitsluitend van externe druk. Volgens een interne toezichthouder heeft de overheid druk op scholen uitgeoefend om meer prestatiegericht te worden en is ook de inspectie meer op de opbrengsten gaan letten.

Meer draagvlak in de onderwijsorganisatie als geheel ontstaat door een integrale invulling van de bestuursrol, denkt een schoolbestuurder. Deze bestuurder is van mening dat

het slechte imago van bestuurders van grote organisaties, zoals de woningcorporaties, negatief doorwerkt in de organisatie. Het jargon in die kringen is evenmin passend voor het onderwijs, vult een schooldirecteur aan.

Ik durf de woorden win-win niet te gebruiken, dan denken ze: daar heb je er weer zo een.

Het taalgebruik van die hele wereld werkt contraproductief. Als je naar een kleuterjuffrouw roept: 'win-win' en: 'je moet targets stellen'... Stel je voor dat Martin Luther King had gezegd: 'we hebben een strategisch beleidsplan'. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een docent in het voortgezet onderwijs meent dat een gebrek aan draagvlak en ondersteuning te maken kan hebben met de schaal waarop het onderwijs is georganiseerd. De docent vindt op zijn school de afstand tussen het bestuur, de directie en de docenten bijvoorbeeld te groot: er is onderling nauwelijks contact.

Diffusie van verantwoordelijkheden verhinderen een goede lokale samenwerking op het gebied van onderwijskwaliteit. Er wordt bijvoorbeeld heel verschillend gedacht over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het onderwijs. Een wethouder zegt heel vaak: 'daar ga ik niet over'. Een bestuurder is het daar niet mee eens. Als de kwaliteit van het onderwijs in een gemeente echt achterblijft en ouders uitwijken naar andere gemeenten, zal die gemeente toch in actie moeten komen.

Informatie-uitwisseling is een belangrijke voorwaarde voor een goede lokale samenwerking, vindt een gemeentelijk beleidsmedewerker. Scholen die niet laten zien hoe ze aan onderwijskwaliteit werken en wat hun prestaties zijn, zijn er volgens deze deelnemer zelf debet aan dat zo veel partijen zich met de school en het onderwijs willen bemoeien. Onderling vertrouwen speelt een belangrijke rol in het creëren van een draagvlak, of het nu speelt op gemeentelijk niveau of op het niveau van een schoolorganisatie. Een schooldirecteur vond het aanvankelijk niet eenvoudig om zijn school aan te sturen op onderwijskwaliteit. Nu wordt er samengewerkt door zijn school en andere scholen die onder hetzelfde bestuur vallen. Aanvankelijk was het confronterend dat de prestaties op sommige scholen van het bestuur achterbleven bij die van andere, maar inmiddels wisselt men ervaringen uit en ondersteunt men elkaar in het verbeteringstraject. Volgens een directeur moet dat vertrouwen allereerst het vertrouwen zijn in de professionaliteit van de leerkrachten.

Iedereen zit een beetje naar elkaar te kijken, een soort conspiracy of silence, van: wie is nou verantwoordelijk voor de kwaliteit? En uiteindelijk kijkt iedereen naar de leerkracht in het basisonderwijs en zegt: jij moet het maar doen. Ik vind dat we gewoon moeten beginnen te vertrouwen in de professionaliteit van de mensen. Dat er verschil is in de capaciteiten van leerkrachten, dat weten we en dat zal ook altijd zo blijven, maar ik word doodzenuwachtig van al die externe druk. (Schooldirecteur primair onderwijs)

Een wethouder denkt dat voor een betere samenwerking alle partijen zich zouden moeten houden aan de eigen rol. Nu is dat volgens hem niet zo en dat leidt ertoe dat 'iedereen overal willekeurige ingrepen doet in het onderwijs'. Het zou volgens de wethouder zo moeten zijn dat elke laag in de hiërarchie zich beperkt tot het aansturen van de laag daaronder. Dat betekent volgens de wethouder dat iedereen zich beperkt tot het vervullen van uitsluitend de eigen rol, waarbij het ministerie zich verhoudt tot

de schoolbesturen, de schoolbesturen de directies aanspreken en de directeuren hun teams. In de woorden van de wethouder: ‘En dus niet allemaal in de klas komen kijken, nee, in die lagen, dat is de crux.’

6.9 Conclusies over knelpunten en duurzame onderwijsverbetering

De literatuur over onderwijskwaliteitsverbetering laat zien dat van een eenvoudige implementatie van bewezen goede methoden of aanpakken geen sprake kan zijn. Onderwijsinnovatie of -verbetering raakt vele actoren, verschilt soms sterk per school, is een langdurig proces en wellicht een *state of mind*.

De meest cruciale actoren in dat proces zijn de schooldirectie en de leerkracht of docent. Als antwoord op de vraag naar wat maakt dat het onderwijs in de basisvaardigheden bij de deelnemers goed is, worden als eerste factoren genoemd die met de lesgevende te maken hebben. Alle actoren noemen deze factor van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten en docenten die effectief in hun instructie kunnen inspelen op verschillen tussen leerlingen. Deelnemers bij wie het onderwijs in basisvaardigheden niet goed is, schrijven dat eveneens eerst en vooral toe aan leerkracht- en docentfactoren.

Op de vraag naar factoren die meer in het algemeen van belang zijn voor onderwijskwaliteit zeggen de deelnemers het meest te verwachten van een goede, stimulerende schoolleiding die de kwaliteit van docenten weet te benutten en verder te ontwikkelen, permanente professionalisering van docenten en directie en van gestructureerd onderwijs. Als men de onderwijskwaliteit wil verbeteren of waarborgen, dan is bovendien een draagvlak bij de betrokken actoren noodzakelijk. In de literatuur worden deze factoren als onderscheidend gezien en er zijn in dit hoofdstuk aparte paragrafen aan gewijd.

In de groeps gesprekken rond deze thema's kwamen echter vooral knelpunten naar voren. De discussies maken duidelijk dat vele factoren van invloed zijn op onderwijskwaliteitsverbetering, maar ook dat veel van die factoren niet eenvoudig te beïnvloeden zijn door de actoren.

De deelnemers zien bijvoorbeeld spanningen tussen verschillende beleidsdoelen: strengere kwaliteitseisen maar ook meer leerlingen naar hogere onderwijsvormen, beter presteren in de basisvaardigheden maar tegelijkertijd meer diversiteit onder leerlingen, hoge prestaties in kernvakken maar tegelijkertijd andere maatschappelijke taken aan de school toebedelen.

Een andere kwestie betreft de aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs. Als leerlingen in het basisonderwijs zich de basisvaardigheden nog niet eigen hebben gemaakt, moet dat in het vervolgonderwijs gebeuren. In het voortgezet onderwijs lijkt het eigenaarschap om de basisvaardigheden te versterken echter niet vanzelfsprekend. Docenten hebben er vaak geen tijd voor, het vak Rekenen bestaat niet en aandacht voor taal in andere vakken dan Nederlands wordt als een verzwaaring van de eigen taak gezien. Van een structurele oplossing lijkt nog geen sprake.

Stimulerend leiderschap en een lerende organisatie zijn belangrijke voorwaarden om als school het onderwijs structureel te verbeteren. In de praktijk blijkt het schoolleiderschap niet altijd die rol te vervullen. Directies staan veelal op afstand en missen daardoor het zicht op de praktijk. Leerkrachten en docenten ervaren dit soms als desinteresse.

Bij betrokkenheid en distantie gaat het echter om een preciaire balans, want niet alle leerkrachten en docenten stellen feedback op hun functioneren op prijs. Regelmatig wordt in de discussie gesproken van een onprofessionele cultuur in het onderwijs, die getypeerd wordt door een geringe bereidheid om zich te laten bijscholen of zich te laten aanspreken op prestaties en waar *accountability* als een bedreiging wordt gezien. Docenten vatten hun taak heel verschillend op en professionalisering is niet voor alle deelnemers een vanzelfsprekende zaak. Een lerende organisatie lijkt soms nog ver weg. Directies en schoolbestuurders lopen soms aan tegen de goede rechtspositie van leerkrachten en docenten, waardoor deze bij langdurig disfunctioneren moeilijk zijn te ontslaan.

De discussies laten echter ook zien dat de druk op leerkrachten en docenten groot is. Alle actoren beseffen dat bij hen de meeste winst is te behalen. Leerkrachten en docenten voelen die druk zelf ook. Een woord dat regelmatig opduikt in de gesprekken is *vertrouwen*. Leerkrachten en docenten ervaren soms weinig vertrouwen in het feit dat zij hun vak verstaan. Het lijkt het sleutelwoord voor het creëren van draagvlak voor onderwijskwaliteitsverbetering.

Noten

- 1 De regeling voor leerlinggebonden financiering wordt wel aangeduid met het Rugzakje.
- 2 De Wet op de Beroepen in het onderwijs (wet B10) stelt bekwaamheidseisen voor onderwijzend personeel.

Summary and conclusions

De basis meester / Mastering the basics

A. Summary

This report describes how different actors involved in primary and secondary education in the Netherlands feel about the need to improve the quality of education in basic skills, with more attention being given to language and arithmetic/mathematics in the curriculum and a stronger focus on results. The report is based on a qualitative study carried out in three different rounds: a written round involving 75 participants, followed by two more in-depth rounds of group interviews with a proportion of these participants. The report presents the views of school management teams, school boards, primary and secondary teachers, parents in school participation councils, internal supervisors, local authority policy staff and council officials with responsibility for education. The group discussions that followed the written round offered an opportunity to discuss the initial findings in more depth.

The central questions addressed in this study relate to the support for the policy objective and the division of roles between the various actors involved. Do stakeholders share the sense of urgency concerning this focus on basic skills? How much value do they attach to increasing the focus on results? What is the role of each stakeholder in improving educational quality? Are the roles and responsibilities clear? Are there currently any practical problems?

The purpose of the study was to obtain a picture of the widest possible range of opinions, attitudes and behaviours in the educational field with regard to educational quality and basic skills. The study addressed these issues from the specific perspective of the various actors. A clearer insight into the motives of the different stakeholders for favouring or opposing the achievement of this national policy objective is important for the further implementation and execution of the policy. The study was an initiative of the Netherlands Institute for Social Research/SCP and was not carried out on a contract basis.

The total of 75 participants in the study came from a variety of Dutch municipalities and from different schools. They were employed primarily in the *Randstad* (the Western conurbation containing the cities of Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht), but also in municipalities in the provinces of Noord-Brabant and Gelderland.

The urgency of the problem is disputed to a degree, yet people consider the focus important

Before the question of whether there is support for this policy can be answered, it is relevant to establish whether the participants in the study believe that the quality of education is sufficient at present, or whether pupil achievements in language, arithmetic and mathematics are below a certain desired standard. The participants did not find it easy to define 'educational quality'. Some felt that such a definition is not possible. Many participants felt that defining educational quality is a subjective question that is

dependent on the time and the political climate. Despite differing interpretations of what constitutes quality of education (only the educational output or outcomes, or does quality also relate to the input – such as the quality of the teachers – and the educational process?), the participants in the study did believe that educational quality can be measured. In the discussion about measuring or establishing educational quality, criticism emerged about the way in which the Dutch Inspectorate of Education determines whether or not a school is delivering quality. They felt that the Inspectorate assessments take too little account of the starting level of pupils and have too little appreciation for what the school adds to that level.

The participants themselves assessed the quality of the education in their school or municipality using different criteria. Their criteria were mainly actor-specific, i.e. criteria related to or of direct importance for the position occupied by the participant in the educational field. It was the teachers who explicitly took mastery of basic skills as a criterion. In addition to these actor or role-specific criteria, all participants and actors attached a great deal of value to measurable data as an indicator for the quality of education at a school. These data include the results obtained in national examinations, school test results, the number of pupils having to repeat years, the number of school-leavers and the number of attaining a leaving qualification. Not everyone felt that such data were sufficient on their own; there is currently no absolute quality standard for education. Many participants also argued that some aspects of educational quality cannot be measured but are still very valuable, such as the atmosphere at school.

The questions about the quality of education and the ability to define quality formed a precursor to the central theme of this study: more focus on language and arithmetic/mathematics. The primary and secondary teachers who took part in the study were almost unanimous in their view that pupils' knowledge and skills in language and arithmetic/mathematics are currently deficient. However, there was also scepticism, especially among school managers, about the idea that educational standards are low or falling in these areas. School heads talked about hype, in which the media play a major role. Despite this, all actors were clear in their support for this policy objective: they felt it was particularly important to devote attention to basic skills, whether or not they believed that current achievement levels are generally good.

Support for the policy is thus based not so much on underperformance by Dutch pupils in an international perspective, as on the personal observations of the participants. It was primarily teachers who commented that pupils are failing to achieve the standards that might be expected of them, and that a lack of basic knowledge and skills stands on the way of both teaching and learning. This impedes progress both in language and arithmetic/mathematics themselves, as well as in other learning areas or subjects. The participants included secondary school teachers who had worked in education for ten years or longer; they reported that they are less able than in the past to build on the basic knowledge and skills possessed by their pupils in their teaching. The examples they cited were very telling. It is these experiences which create support for the policy, and it is for this reason that the participants were almost unanimous in feeling that the focus on basic skills should apply for all pupils, in all groups or classes, at all schools and in both sectors (primary and secondary education). Participants expect most from better

instruction or better methods in language and arithmetic, but also believe that much more time could be devoted to these subjects.

The 'principle versus practice' dilemma in secondary education

Although the participants fairly readily admitted in the first study round that this issue requires a generic approach, this proved to be a slightly more complicated matter during the group discussions. The discussions brought out differences in opinion and approach between the participants working in primary education and those in secondary education. There was support among secondary school teachers for a focus on basic skills – people are in principle in favour – but this focus is barely put into practice at all. This reflects the view of these teachers that teaching children reading, writing and arithmetic is the core task of the primary school, whereas in secondary school the focus is different: the subject 'arithmetic' no longer exists, and nor do the subjects 'language' or 'reading and writing'. Although attention is devoted to various language skills in the subject 'Dutch language', that subject obviously entails more than this.

It was therefore not immediately clear to the participants how the lack of basic skills on the part of pupils can be eliminated in secondary education and whose responsibility this should be. It emerged from the discussions that the 'ownership' of this task is not self-evident. School managements are making various attempts to ensure that their teachers address these shortcomings in pupils, but in many cases without success. According to the participants, subject teachers are for example not very keen when marking written tests to correct pupils' spelling mistakes as well. There is currently no integral approach, in which an eye is kept on the basic skills in all subjects, whereas the participants felt that this was an area where improvement is needed.

Secondary school teachers regard the idea of having to devote attention in their subject lessons to basic language and arithmetical skills as an additional burden, as 'yet another thing we have to do'. At the same time, those same teachers acknowledge that it is more difficult to convey the subject matter to pupils who do not have a command of these basic skills. Something definitely needs to be done, therefore, but there is presently little idea of how to go about it. Secondary schools come up with different, often more ad hoc than structural solutions. For example, language and arithmetic revision sessions are organised during free timetable hours or during special 'surgeries'. Secondary school teachers feel that the available time and resources are insufficient to eliminate the deficiencies in pupils' command of language and arithmetic. Other participants and actors, such as parents in the school participation council, believe it is a 'waste of time' to have to teach material to secondary school pupils which should have been covered in primary school. Most participants agreed that primary education is by definition the place where these basic skills should be acquired.

For primary school teachers, it is more obvious that this focus on basic skills should form part of their teaching; this is after all one of their core tasks. Yet there are doubts among primary school teachers about placing such a central focus on this policy objective, and above all about the result-focused working method which is intended to accompany this focus on basic skills.

More emphasis on performance and results: not everyone is enthusiastic. Participants were very divided on the question of whether primary and secondary schools devote sufficient attention to educational performance or results. Some believe that this is obvious and in some cases has actually gone too far, while others feel it does not go far enough. In order to bring about a targeted improvement in the teaching of basic skills, it is important to have a picture of (trends in) achievement. Some participants in the study said they do not have such an overview. This need not be problematic, at least if every actor is aware of the achievement level that is important for their ability to perform their own function or tasks adequately.

Parents on the school participation council, local authorities and internal school supervisors are largely dependent on other actors for information on school achievement. Those actors say they by no means always have (timely) access to the relevant information. In the case of the local authority, this is because of the dependence on the goodwill of school boards. In the case of the school participation council, the cause is lack of professionalism in the organisation. Actors who could access this information, such as school managements and school boards, do not always make use of this possibility in practice. This is partly because of the size of the school organisation (so big as to make it impossible to maintain an overview), but also the way in which school managements interpret their role.

Proponents of a more result-focused working method in education describe a culture in education which they say stands on the way of placing more emphasis on performance and results. They accept that a focus on results should be evidence-based, but not all participants in the study were enthusiastic about it. The idea of more tests and examinations provoke resistance among some teachers, but also among other stakeholders. Such an approach is felt to be too one-sided and too restrictive, and is not always in line with their own educational/didactic principles. However, there also appears to be some fear of greater openness, and possibly of being 'held to account' for pupils' achievements. In addition, schools have difficulty in interpreting the performance figures they already gather and translating them into educational practice. This may be more a question of getting used to a new system, because participants who have experience in working in a result-focused way, after initial scepticism, take a positive view of the method.

Positive view of focus, but risk of curriculum impoverishment dampens enthusiasm somewhat

Most of the participants see more advantages than disadvantages in a focus on basic skills. Nonetheless, both explicit proponents and sceptics point out a number of drawbacks. For example, participants expect other subjects and areas to be squeezed by too one-sided a focus on language and arithmetic. Moreover, there is a danger with a focus on results of 'teaching to the test', in which pupils are mainly taught things that are likely to come up in the tests.

Some participants were unable to assess how the focus on basic skills would affect different pupils. Pupils with lower cognitive abilities or with dyslexia or dyscalculia could be disadvantaged, but so could the better-performing pupils. There is a danger that less time and attention would be devoted to developing pupils' broader talents. According

to some participants, the focus on basic skills also leads to an undesirable hierarchy of subjects 'which matter' and less relevant subjects. On the one hand, participants considered it very important that more attention should be devoted to basic skills (and realised that this may come at a price), but on the other hand they were concerned about retaining a broad and rich educational offering. The support for an emphasis on basic skills and a focus on results in order to improve educational achievement and quality thus has its limits.

Implementation is impeded by the limitations of teachers

In addition to the reservations about this policy objective cited above, it is also the case that not all teachers themselves have a good command of basic skills. Participants pointed out the lack of quality at primary school teacher training colleges, which is having an adverse impact on primary education. As regards secondary education, one school head reported that there is a taboo in secondary schools on referring to the shortcomings of teachers themselves. Some primary and secondary school teachers simply lack these skills, whether in relation to correct use of language or the ability to perform arithmetical calculations. As a result, they are of course not able to teach those basic skills to their pupils. Teachers themselves also referred to shortcomings in these areas on the part of some colleagues.

An additional problem according to some school managements and school boards is a lack of willingness on the part of teachers to take part in in-service training programmes. The efforts and pressure exerted by some school managements to encourage teachers to follow further training are not always successful. Some participants expressed their amazement that in-service training for teachers is not compulsory. The teachers in the study expressed a willingness to engage in such training, but preferably not during school time, because this would lead to lessons being dropped. Moreover, they did not feel that all the courses on offer are equally useful.

Who does what?

One of the research questions was whether the role division between the different actors is clear to everyone. This turns out not always to be the case, and even where the role division is clear, the relationships between actors sometimes leave something to be desired in practice.

It emerged in this study that, in secondary education in particular, the role of parents in the school participation council is limited, especially when it comes to educational content. In practice, parents are not yet a party who are able to play their envisaged stakeholder role to the full, namely keeping a critical eye on the organisation.

The role of the local authority is very limited when it comes to educational content. The local authorities in the study acknowledged this, though this did nothing to dent their ambitions for education in their municipalities or the fact that they are held accountable by parents for this. In some municipalities relations with school boards are good and there is an acknowledgement of a common interest. Other municipalities are accused of not keeping to their role by trying to interfere in tasks relating to school administration, creating friction with school boards.

In the past, school boards were able to leave a great deal to their school management teams, and still do so today. A relatively new factor is that school boards are now the direct point of contact for the Dutch Inspectorate for Education with regard to the quality of their school or schools. According to some participants in the study, some boards do not yet appear to be accustomed to this new role. Some participants felt that they are only interested in financial governance and care little about school achievement or educational quality.

Only a small number of internal supervisors took part in the study. They were not easy to find or to recruit for the study. Those who did take part are conscientiously seeking to give content to their supervisory role. A few participants appeared to be unfamiliar with this role. According to other participants, the internal supervision does not yet function adequately in practice, and in reality they consider this role to be somewhat superfluous. Parents on the school participation council, local authorities and school boards are further removed from educational practice than school managements. Teachers and school management teams are the ones who have to put flesh on the bones of the policy objective to improve pupil performance in basic skills. A few secondary school management teams are failing to interest their teachers in this task. Some primary and secondary school teachers who took part in the study also meet with resistance from their colleagues. It is a dilemma: if a diktat is imposed from above that teachers must focus on basic skills, teachers could turn against this decision. On the other hand, if school managements wait until teachers themselves develop initiatives, there is a chance that this will falter or come to nothing. The teachers in this study expressed clear expectations about the role of school management. They feel that school managements should take the initiative to make basic skills part of school policy and to tackle 'unwilling' or underperforming teachers head-on. The participants in the study reported that this does not happen. Teachers sometimes reported that, partly because of the size of the school, school managements have become more remote from the primary process, and perhaps because of this may be out of touch with teachers on this point. On the other hand, teachers readily admitted that they are fairly convinced of their own rightness on this point.

The study shows that the problems lie more in the processes than the structure of the school organisation. According to some participants, the large size of Dutch schools plays a role here, too. The sharing of information between the different parties, mutual trust and communication are not always optimum; there is no guarantee that everyone will actually commit to the objective; the cooperation in the team and the direction from school management and school boards is sometimes less than ideal. Schools and teachers do not always feel it is self-evident that they should be the owners of the problem, especially in secondary education where their priorities lie primarily in their own subject field.

B. Conclusions and discussion

Does the policy have a chance of succeeding?

A first condition for the success of this policy is that the different stakeholders in education see the usefulness of or need for a focus on basic language and arithmetic skills. The slight decline in the achievements of Dutch pupils in the international rankings, and more recently the downward trend reported by the Inspectorate for Education in the results in secondary school examinations in mathematics, Dutch and English, point up the need for this focus. All actors consider a good acquisition and command of basic skills to be important. Pupils simply cannot get by without them, whether for their own (further) education or for their (future) functioning in society in general. This is one point on which all parties are agreed and where there is definitely support for the policy. Another condition is that a greater focus on achievement and results must fit in with the views that people hold about educational quality. However, that is currently not always the case. The study makes clear that giving a more central place to performance and results meets with some resistance, in particular against increasing the number of tests and examinations, as well as raising the fear of being held accountable for the results. As far as an increased focus on results is concerned, these fears are unfounded, because the tests involved are diagnostic in nature and intended to establish which knowledge and skills a pupil has internalised at a given moment in time. The reference levels offer some guidance for the basic skills required. Moreover, a result-focused approach does not mean more tests, but better tests. It is not 'holding to account' that is of prime importance, but the development perspective for pupils: giving positive feedback on what has gone well or badly, why and what can be learned from it. This kind of positive feedback does not detract from the intrinsic interest and motivation of pupils. Today, in 2011, approximately 30% of Dutch primary schools and some 20% of secondary schools work in a result-focused way. Government policy is that these figures should be raised to 60% and 50%, respectively, by 2015. School managements and school boards will need to apply some persuasiveness to bring their schools and teachers round to working in this more result-focused way. It will be important here to make a clear distinction between the two types of tests. The motivation will undoubtedly increase once people see the positive results of this approach in practice. Another condition is that people's roles must enable them to make a contribution to improving the performance in basic skills and thus to educational quality. This presupposes that the mutual role divisions are clear and that the time and resources are adequate, so that people are able to fulfil their roles properly. We saw that considerable problems arise in secondary education when there is no clear ownership of the need to tackle deficiencies in the mastery of basic skills. There is also a lack of time and resources to create structural scope for this. The problem now appears to be placed on the shoulders of individual teachers, whereas a structural solution is an absolute necessity. Extra time and lots of practice are key factors in raising the arithmetical skills of pupils. Arithmetic should therefore be on the timetable in all years and in all forms of secondary education and should be anchored in the school policy. This requires that all teachers who teach subjects that require arithmetical skills from pupils must work together

to give form and content to that policy (Schölvinck 2010). The Netherlands currently devotes much less time to arithmetic/mathematics than other countries which take part in the OECD Programme for International Student Assessment (PISA), and also devotes less time to reading. On the other hand, Dutch primary schools devote a relatively large amount of time to basic arithmetic/mathematics skills: on average 25% more than other OECD countries.

There are also opportunities in secondary education to attach language targets to subject content in subjects other than Dutch language. This would give students feedback on the way in which they express themselves verbally and in writing about the subject content.

Even before the proposed focus has been fully implemented, critical voices can already be heard. The danger that the balance will now swing completely the other way towards a one-sided emphasis on measurable performance in language and arithmetic/mathematics does not however appear to be very real. The art will be to apply the focus in such a way that it has little or no impact on other focus areas. There is a great deal to be gained from targeted instruction, more effective methods, optimum utilisation of the available teaching time and of course good teachers. This would leave scope for other subjects and focus areas.

It is recommended that this policy focus be maintained for an extended period. Both theory and experience shows that changes in education can only be successful if the policy is consistent and cohesive and is in place for some time. Given the policy plans, the signs are that this will indeed be the case. The consistency of the policy is however a very different matter. The world of education is confronted not only with the policy objective of improving basic skills, but also with targets such as accommodating pupils with disabilities or behavioural problems in mainstream education, ensuring that more pupils go on to forms of higher education, promoting citizenship and excellence. Not all these goals appear to be reconcilable, and this is likely to prove the case in practice. It may be that the goal of ensuring a good mastery of basic skills and raising performance in these areas clashes with the policy objective of accommodating disabled pupils in mainstream schools. It remains to be seen, including for the participants in this study, how the education system will cope in the future with (even) more diversity in the classroom, especially if this is accompanied by deep spending cuts. The educational field benefits from clear prioritisation of policy goals and from being given a realistic chance to achieve them.

One problem in the implementation of the policy, apart from the fact that teachers may have difficulty with differentiation in the classroom, is that they themselves may not have a mastery of basic skills. This places demands on in-service training for incumbent staff and on the quality of teacher training colleges for the teachers of the future. It is therefore to be welcomed that the government is seeking to raise the education level of teachers, professionalise incumbent teachers and school heads and improve the quality of teacher training programmes. There are plans for mandatory registration of teachers in a professional register, which would also carry a requirement for in-service training via accredited programmes. Teachers are certainly willing to commit to in-

service training – there is for example great interest in the ‘teacher’s scholarship’ – but there is currently not much enthusiasm when it comes to basic skills. Accreditation and mandatory in-service training could certainly offer an option here.

If the policy is to succeed, alignment will have to be sought with the motives of the various actors in committing to this policy goal. Those motives can differ from one actor to another, and can even differ between primary school teachers and their counterparts in secondary education. Basic skills must first and foremost be acquired in primary school, and then consolidated in a remedial sense in secondary school. It is the task of school management to translate the envisaged policy objective into educational practice for teachers and to smooth away any resistance with the right mix of pressure and support.

Literatuur

- Appelhof, P.N. en J.J.J. Klopogge (2009). Het lokale onderwijsbeleid: polderen bij uitstek. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, jg. 21, nr. 4, p. 229-251.
- Bal, J. en J. de Jonge (2007). *Schoolleiders in Nederland. Landendocument voor de oeso*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Bolt, L. van der, F. Studulski, A.L. van der Vegt en D. Bontje (2006). *De betrokkenheid van de leraar bij onderwijsinnovaties. Beleidsonderzoek Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid Onderwijs*. Brochure nr. 140 van het ministerie van o.c.w. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Borghans, L., R. van der Velden, C.H. Büchner, J. Coenen en Ch. Meng (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Maastricht: Universiteit van Maastricht, Researchcentrum van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Buggencate, G.C. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- Coburn, C.E. (2001). Collective sensemaking about reading: How teachers mediate reading policy in their professional communities. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, jg. 23, nr. 2, p. 145-170.
- Coburn, C.E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond numbers to deep and lasting change. In: *Educational Researcher*, jg. 32 nr. 6, p. 3-12.
- Coburn, C.E. (2005). Shaping teacher sensemaking: School leaders and the enactment of reading policy. In: *Educational Policy*, jg. 19, nr. 3, p. 476-509.
- Conley, D. (2003). *Who governs our schools? Changing roles and responsibilities*. New York: Teachers College Press.
- Dautel Nobbie, P. en J.L. Brudney (2003). Testing the Implementation, Board Performance, and Organizational Effectiveness of the Policy Governance Model in Nonprofit Boards of Director. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, december 2003, jg. 32, nr. 4, p. 571-595.
- Dinklo, I. (2006). Fabels en feiten over kwalitatieve onderzoeksresultaten. In: *Kwalon*, 32, jg. 11, nr. 2, p. 35-43.
- Fullan, M. (2001). *Leading in a Culture of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.
- Fullan, M. en B. Levin (2009). *The fundamentals of whole-system reform*. Gepubliceerd op 12 juni 2009. Geraadpleegd via <http://webspace.oise.utoronto.ca/~levinben/fullan-levin-ed%zoweek.pdf>, juni 2010.
- Hofman, R.H., R. Vandenberghen en B.J. Dijkstra (2008). *BOPO review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling, Eindrapport*. Groningen/Leuven: G10N.
- Hofman, R.H., K. van Leer, J. de Boom en W.H.A. Hofman (2010). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 1: Functioneren van besturen*. Tussenrapport november 2010. Groningen/Rotterdam: G10N.
- Hupe, P.L. en M.J. Hill (2004). Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek van beleidsprocessen. In: *Beleidswetenschap*, jg. 18, nr. 1, p. 62-86.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kans, K., J. Lubberman en A.L. van der Vegt (2009). *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder scholen en ouders*. Rotterdam: ECORYS.
- Kant, H. van de (2009). Toezicht op besturen. Goed bestuur in het primair onderwijs: het Raad van Toezicht-model. 's-Hertogenbosch: KPC-groep.
- KNAW (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool. Analyse en sleutels tot verbetering*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Ledoux, G., H. Blok en M. Boogaard (2009). *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Leer, K. van, R.H. Hofman, J. de Boom en W.H.A. Hofman (2010). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 3: De Lokale Educatieve Agenda. Tussenrapport november 2010*. Rotterdam/ Groningen: GION.
- Luyten, H. (2010). De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs uitgedrukt in achievement en attainment indicatoren. In: J. Scheerens, H. Luyten en J. van Ravens. *Visies op onderwijskwaliteit* (p. 37-65). Enschede: Universiteit Twente.
- Marzano, R.J. (2007). *Wat werkt op school. Research in actie*. Middelburg: Bazalt.
- Meelissen, M.R.M. en M. Drent (2008). *TIMSS-2007. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente, vakgroep onderwijsorganisatie en -management.
- Moolenaar, N. (2010). *Ties with potential*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- OCW (2010). Actieplan Beter Presteren. Brief van 7 december 2010. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2011). Actieplan Basis voor presteren. Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen. Den Haag: ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2011). Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus. Het beste uit leerlingen halen. Den Haag: ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2011). Leraar 2020 – een krachtig beroep! Den Haag: ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2008). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Een stevige basis voor iedere leerling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M., E. van Aarsen, P. van Eck en M. Kieft (2008). *Opbrengstgericht werken door scholen in primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- PO-raad (2011). Schoolbesturen primair onderwijs professionaliseren zich in hoog tempo. In: *PO-raad Nieuwsbrief*, 9 juni 2011.
- Pounce, M. (2008). Head teachers and governors: A marriage made in heaven? In: *Management in Education*, oktober 2008, nr. 22(4), p. 8-10.
- Prick, L.G.M. (2008). *Het beste uit Prick*. Amsterdam: Mets & Schilt Uitgevers.
- Scanlon, M., P. Earley en J. Evans (1999). *Improving the Effectiveness of School Governing Bodies*. Researchbrief nr. 111. London: University of London.
- Scheerens, J. (2008). *Een overzichtsstudie naar school- en instructie-effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Scheerens, J., H. Luyten en J. van Ravens (2010). *Visies op onderwijskwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schölvinc, M. (2010). *Doorlopende leerlijn rekenen in het vo*. Amersfoort: CPS onderwijsontwikkeling en advies.

- Schoonhoven, R. van, en M. Keijzer (2010). *Een geschil is geen ruzie. Onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschaps geschillen in het primair en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Actis Onderzoek.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPO*. Arnhem: Cito.
- Sleegers, P., J. Kok en J. Heijmans (2008). *Weven zonder fouten*. Woerden: P O Platform Kwaliteit en Innovatie.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. In: *Kwalon*, 42, jg. 14, nr. 3, p. 5-16.
- Smit, F., J. Doesborgh, B. Felling en J. van Kuijk (2009). *Medezeggenschap: de wind in de zeilen. Tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen*. Nijmegen: ITS - Radboud Universiteit.
- Sommer, M. (2006). *Onder onderwijzers*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Steege, M. van der, N. Vermeer en D. Lanser (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. CPB Policy Brief, mei 2011. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren*. Amsterdam: Boom.
- Truijens, A. (2008). *Wij eisen les! Waarom kinderen steeds minder leren*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veen, K. van, en P. Sleegers (2009). Teachers' Emotions in a Context of Reforms: To a Deeper Understanding of Teachers and Reform. In: P. Schutz en M. Zembylas (red.), *Advances in Teacher Emotion Research: The Impact on Teachers' Lives* (p. 175-194). Springer: New York.
- Verbrugge, A. en M. Verbrugge (2006). Help! Het onderwijs verzuipt! In: NRC, 12 juni 2006.
- Vogels, Ria (2009). *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Volman, M. (2011). *Kennis van betekenis. Betrokkenheid als kwaliteit van leerprocessen en leerresultaten*. Oratie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vrieze, G., T. Marx, E. de Gier en W. van Esch (2007). *Kwaliteit en vertrouwen. Onderzoek naar outputsturing in basisscholen*. Nijmegen: ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Utrecht: VO-project Innovatie.
- West-Burnham, J. (2009). *Rethinking Educational Leadership: From Improvement to transformation*. Stafford: Network Educational Pr Ltd.
- Zimmerman, J. (2006). Why some teachers resist change and what principals can do about it. In: *NASPP \ Bulletin*, jg. 90, nr. 3, september 2006, p. 238-249.
- Zuidam, M., I. Visser, M. Jongeneel en A.L. van der Vegt (2010). *De lokale educatieve jaaragenda 2010*. Utrecht: Oberon.

Geraadpleegde websites

www.beteronderwijsnederland.nl
www.stichtingnob.nl

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

SCP-publicaties 2010

- 2010-1 *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests (2010).* Iris Andriessen, Eline Nievers, Laila Faulk, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0421 1
- 2010-2 *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009 (2010).* Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.), Gijs van Houten, Anna Maria Marangos, Mathijs Tuynman, Martha Dijkgraaf, Jennifer van den Broeke, Judith van der Veer, Jelmer Shalk, Jurjen Iedema, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0463 1
- 2010-4 *Steeds meer verstandelijk gehandicapten? Ontwikkelingen in vraag en gebruik van zorg voor verstandelijk gehandicapten 1998-2008 (2010).* Michiel Ras, Isolde Woittiez, Hetty van Kempen, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0468 6
- 2010-5 *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (2010).* Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0350 4
- 2010-6 *The social state of the Netherlands 2009 (2010).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Peggy Schyns (red.). ISBN 978 90 377 0466 2
- 2010-7 *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands (2010).* Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978 90 377 0472 3
- 2010-8 *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden (2010).* Annette Roest, Anne Marika Lokhorst, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0493 8
- 2010-9 *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie (2010).* Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0489 1
- 2010-10 *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008 (2010).* Edith Josten. ISBN 978 90 377 0474 7
- 2010-11 *At home in the Netherlands (2010).* Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0487 7

- 2010-12 *FAQs over kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0455 6
- 2010-13 *Mogelijkheden tot kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek (red.). ISBN 978 90 377 0456 3
- 2010-14 *Toekomstverkenning kunstbeoefening* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0491 4
- 2010-15 *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp et al. ISBN 978 90 377 0501 0
- 2010-16 *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010* (2010). Evert Pommer en Evelien Eggink (red.). ISBN 978 90 377 0513 3
- 2010-17 *Wellbeing in the Netherlands. The SCP life situation index since 1974* (2010). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0345 0
- 2010-18 *Minderheden in de mixed-mode? Een inventarisatie van voor- en nadelen van het inzetten van verschillende dataverzamelmethode onder niet-westerse migranten* (2010). R. Feskens, J. Kappelhof, J. Dagevos, I. Stoop. ISBN 978 90 377 0517 1
- 2010-19 *Just different, that's all. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp (ed.) et al. ISBN 978 90 377 0502 7
- 2010-20 *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (2010). Eline Nievers en Iris Andriessen (red.). ISBN 978 90 377 0438 9
- 2010-21 *Iemand moet het doen. Ervaringen van verzorgers van partners* (2010). Judith van Male, Marion Duimel en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0518 8
- 2010-22 *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede* (2010). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0519 5
- 2010-23 *Het werken waard. Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief* (2010). Mariëlle Cloin. ISBN 978 90 377 0514 0
- 2010-24 *Zorgen voor Zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in de verpleging en verzorging tot 2030* (2010). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0512 6
- 2010-25 *Alle kanalen staan open. De digitalisering van mediagebruik* (2010). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0521 8
- 2010-26 *Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger* (2010). Mariëlle Cloin, Marjon Schols en Andries van den Broek, m.m.v. Maria Koutamanis. ISBN 978 90 377 0520 1
- 2010-27 *Maten voor Gemeenten 2010. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2010). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0522 5
- 2010-28 *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs en gezondheid tussen autochtonen en migranten* (2010). Angela van den Broek, Ellen Kleijnen en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0525 6
- 2010-29 *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010* (2010). Annet Tiessen-Raaphorst, Desirée Verbeek, Jos de Haan en Koen Breedveld (red.). ISBN 978 90 377 0504 1
- 2010-30 *Komt tijd, komt raad? Essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde* (2010). Andries van den Broek en Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0523 2
- 2010-31 *Definitief advies over het wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011. Van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Uitgebracht aan het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen* (2010). Ab van der Torre en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0535 5
- 2010-32 *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (2010). Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

- 2010-33 *Armoedesignalement* (2010). SCP/CBS. ISBN 978 90 377 0458 7
 2010-34 *Wie zijn de cliënten van de langdurige AWBZ-thuiszorg?* Isolde Woittiez.
 ISBN 978 90 377 0541 6

SCP-publicaties 2011

- 2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9
 2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7
 2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.).
 ISBN 978 90 377 0526 3
 2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4
 2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9
 2011-6 *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0
 2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6
 2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan.
 ISBN 978 90 377 0457 0
 2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3
 2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2
 2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7
 2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede.
 ISBN 978 90 377 0551 5
 2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0
 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.).
 ISBN 978 90 377 0546 1
 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan.
 ISBN 978 90 377 0547 8
 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens.
 ISBN 978 90 377 0557 7
 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema.
 ISBN 978 90 377 0577 5

- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de Awbz. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1

- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564