

Beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs

2005 t/m 2008

**Rachel Beerepoot
Pieter Dekkers
Valerie Overmeer**

juli 2009

Beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs

2005 t/m 2008

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting	1
1.2 Afbakening	2
1.3 Aanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Tot stand komen van beleid	4
2.1 Ontstaan van het beleid	4
2.2 Partijen en verantwoordelijkheden in het beleid	7
2.3 Conclusies	9
3. Instrumenten en uitvoering van beleid	10
3.1 Inzet en uitvoering van instrumenten	10
3.2 Bedrijfsvoering	14
3.3 Conclusie	17
4. Effecten beleid en doelbereik	18
4.1 Effecten	18
4.2 Effecten op de doelstelling onderwijs aanbieden van hoge kwaliteit	18
4.3 Effecten met betrekking tot de doelstellingen van kwaliteitszorg, Innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal.	21
4.4 Externe invloeden	27
4.5 Inzet van middelen	31
5. Samenvatting	33
Bijlage 1	38
Bijlage 2	40
Bijlage 3	41
Bijlage 4	42

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs (operationeel doel 1.2 in de Rijksbegroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Voor het uitvoeren van evaluaties is sinds 2006 een nieuwe regeling van kracht, de zogenaamde 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' (RPE 2006)¹. Eén van de belangrijkste onderdelen daarvan is de verplichting van departementen om alle beleidsdoelstellingen periodiek te evalueren met een beleidsdoorlichting. De RPE hanteert de volgende vragen waarlangs de beleidsdoorlichting op deze artikelen moet plaatsvinden:

De 10 vragen van de RPE:

1. Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft besloten om het beleid betreffende kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs te onderzoeken over de periode 2005 t/m 2008.

¹ Inmiddels opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)

De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs heeft primair tot doel het gevoerde beleid van het rijk (specifiek van het Directoraat-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs van het ministerie van OCW) te verantwoorden. Daarnaast heeft de doorlichting als doel om te leren van het gevoerde beleid en haar effecten ten behoeve van de huidige en toekomstige beleidsvorming. Dit rapport beschrijft zowel de resultaten van de verantwoording als de leerpunten voor de toekomst.

1.2 Afbakening

De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling richt zich op een aantal specifieke instrumenten/beleidsmaatregelen uit de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs voor de periode 2005 tot en met 2008. In bijlage 4 zien we dat er in de begroting door de jaren heen veranderingen zijn opgetreden en de operationele doelstelling ook is gewijzigd. In 2005 ging het om 1.2.2 Kwaliteit, in 2006 en 2007 om 1.3.2 Kwaliteit en innovatie: zorgen voor waarborgen van de kwaliteit van onderwijs en in 2008 ten slotte om 1.3.2 Leerlingen volgen onderwijs van hoge kwaliteit. Binnen deze doelstellingen zijn verschillende instrumenten en/of beleidsmaatregelen geformuleerd. Deze beleidsdoorlichting richt zich alleen op de beleidsmaatregelen kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal.

Omdat in deze beleidsdoorlichting specifiek wordt ingegaan op de onderdelen kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal uit de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van onderwijs wordt hier in de rapportage ook onderscheid in gemaakt. Enerzijds kijken wij naar de operationele doelstelling en dan specifiek naar de ingezette instrumenten kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal en de effecten daarvan. Anderzijds gaan wij specifiek in op de doelen, instrumenten en behaalde effecten van kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal.

De keuze van OCW voor het doorlichten van alleen kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling is gemaakt op basis van een aantal factoren. Zo sluit de beleidsdoorlichting hiermee goed aan op de BOPO review kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. Daarnaast hebben de thema's kwaliteitszorg, innovatie en schoolverbetering (taal en rekenen) in de periode 2005 t/m 2008 een prominente plaats ingenomen in het beleid ten behoeve van kwaliteitsverbetering en zijn kwaliteitszorg en innovatie, naast "cultuur en school", de enige twee posten die in de jaren 2005 t/m 2008 structureel in de begroting onder de operationele doelstelling Kwaliteit hebben gehangen.

Hoewel de beleidsdoorlichting betrekking heeft op het primair onderwijs is er maar zeer beperkt informatie beschikbaar over het speciaal basisonderwijs en heeft de informatie in deze rapportage betrekking op het basisonderwijs tenzij anders aangegeven.

1.3 Aanpak

De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs is, zoals voorgeschreven in de RPE, voornamelijk gebaseerd op eerder gedane onderzoeken en evaluaties van beleid. Voorbeelden zijn de Innovatiemonitor Primair Onderwijs en het BOPO Review kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. In bijlage 1 is een volledige literatuurlijst opgenomen.

Naast de dossierstudie is een aantal interviews afgenomen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten. Het doel van de interviews met een aantal sleutelfiguren was om de onderzoekers een aanvullend beeld te geven over de totstandkoming, uitvoering en effecten van het beleid.

Bij een beleidsdoorlichting moet onafhankelijkheid voorop staan. Het ministerie van Financiën stelt dat bij de beleidsdoorlichting in elk geval iemand van buiten het betrokken beleidsdirectoraat betrokken moet zijn om dit te borgen. Het ministerie van OCW heeft ervoor gekozen de doorlichting door een onafhankelijk bureau te laten uitvoeren en een onafhankelijk deskundige in de persoon van drs. Ria Bronneman van het Sociaal Cultureel Planbureau een collegiale toetsing te laten uitvoeren op het rapport. De directie primair onderwijs heeft als gedelegeerd opdrachtgever van het onderzoek gefunctioneerd. Daarnaast is de beleidsdoorlichting begeleid door een begeleidingscommissie. Deze heeft als taak om te bezien of de beleidsdoorlichting conform de eisen van RPE 2006 wordt uitgevoerd. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de tien vragen van de RPE. Over het algemeen is aan elke vraag een aparte paragraaf gewijd. In deze paragrafen wordt eerst een feitelijke beschrijving van de situatie gegeven. De paragrafen eindigen vervolgens met een conclusie, waarin de analyse van de onderzoekers wordt weergegeven. Daarmee is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de feiten en meningen enerzijds en het oordeel van de onderzoekers anderzijds.

De opbouw van het rapport is als volgt: hoofdstuk 2 beschrijft de geconstateerde problemen die aanleiding vormden voor het formuleren van het beleid ten aanzien van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. Ook geeft dit hoofdstuk de partijen en hun verantwoordelijkheden weer. In hoofdstuk 3 worden de doelen en instrumenten van het beleid beschreven evenals de uitvoering van het beleid. Hoofdstuk 4 tot slot beschrijft de effecten van het beleid, de externe invloeden die van belang zijn geweest bij het realiseren van de doelen en de inzet en onderbouwing van de ingezette budgetten. Hoofdstuk 5 geeft aan de hand van de tien vragen uit de RPE de conclusies weer.

2. Tot stand komen van beleid

2.1 Ontstaan van het beleid

Alle kinderen hebben recht op passend en kwalitatief goed primair onderwijs in voldoende toegeruste scholen². De overheid houdt daarvoor een stelsel van basisscholen en scholen voor speciaal (basis-) onderwijs in stand en waarborgt de kwaliteit van het onderwijs.

Goed onderwijs is een voorwaarde om Nederland steviger op de kaart te zetten als innovatieve, concurrerende en ondernemende economie³ en daarmee is kwaliteitsverbetering een continu terugkerende vraag in het onderwijsbeleid. Vanaf 2000 worden instrumenten ingezet om de kwaliteit in het primair onderwijs te verbeteren. Voor het beleid ten aanzien van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling zijn twee beleidsnota's van belang: De Koers Primair Onderwijs, Ruimte voor de school uit 2004 en de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs Scholen voor Morgen uit 2007.

De Koers Primair onderwijs is opgesteld door minister van der Hoeven. Kern van deze beleidsnota is dat verantwoordelijkheden moeten worden belegd daar waar zij thuishoren en dat de regeldruk moet worden verminderd. Uit de beleidsnota blijkt dat er vele gesprekken zijn gevoerd met het veld, leraren, ouders, leerlingen, schooldirecteuren en schoolbestuurders. Zij geven daarin aan ze het gevoel hebben dat over hen wordt beslist, terwijl zij liever zelf beslissen. Met andere woorden, de professionaliteit van de mensen werkzaam in het onderwijs dreigt onder te sneeuwen in het woud van centraal opgestelde regels. Er wordt daarom aangegeven ruimte te geven aan de school waarbinnen beleidsruimte geven en verantwoording afleggen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

In de Koers Primair Onderwijs staat voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling het volgende: Scholen zitten vol vernieuwingsdrang en willen maatwerk bieden, zo lieten zij tijdens de Koersgesprekken weten. Zij willen dit doen vanuit hun eigen visie. Dat geldt zowel voor het werken aan kleine, stapsgewijze verbeteringen (onderwijsontwikkeling), als voor de invoering van grotere, meer ingrijpende vernieuwing (innovaties). Er bestaat geen behoefte aan landelijke, centrale vernieuwingstrajecten. Met andere woorden: innovatie moet van onderop komen. Alleen op die manier kan een vernieuwing goed aansluiten op de wensen en behoeften van de school, de leerling en de omgeving van de school.

Wanneer er meer ruimte wordt gegeven aan de school moet er ook verantwoording worden afgelegd. Hiervoor is kwaliteitszorg op scholen een belangrijk aspect. In de Koers Primair onderwijs wordt aangegeven dat innovatie, schoolontwikkeling en het vergroten van de kwaliteitszorg tot stand worden gebracht via visieontwikkeling, kennisuitwisseling met elkaar en met de wetenschap op verschillende manieren, de overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering voor de schoolbegeleiding en het waarborgen van doorlopende leerlijnen.

² Grondwet, art 23: Stb. 2002, 200

³ Onderwijsverslag 2005-2006

Staatssecretaris Dijkema heeft in 2007 de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs, Scholen voor Morgen opgesteld waarin het beleid op het gebied van kwaliteitsverbetering voor het primair onderwijs beschreven wordt. Deze beleidsnota focust zich op het verbeteren van taal- en rekenprestaties van alle leerlingen, met ruimte voor een rijke leeromgeving⁴. Deze focus op rekenen en taal is aangebracht omdat het op veel punten goed gaat maar er ook redenen zijn tot zorg. Internationaal gezien waren Nederlandse leerlingen altijd goed in wiskunde en lezen, maar het behoud van dat niveau is allerm minst vanzelfsprekend. Ook maken andere westerse landen een inhaalslag. Stilstand is hier achteruitgang. Uit de laatste resultaten van het PIRLS⁵ onderzoek blijkt dat Nederlandse leerlingen in groep zes gemiddeld minder goed lezen dan vijf jaar geleden. In vergelijking met andere landen behoort Nederland niet meer tot de top, maar tot de subtop. Het onderwijsverslag 2005/2006 geeft aan dat Nederland op het gebied van rekenen internationaal altijd goed scoorde, maar dat de prestaties bij de basisbewerkingen achteruit zijn gegaan en op andere punten juist vooruit zijn gegaan zoals op inzicht in getalstructuren. Er moet een nieuwe balans worden gevonden tussen de vernieuwende elementen in rekenen en taal (mondelinge taalvaardigheid, begrijpend lezen en inzicht in getalstructuren) en de meer traditionele basisvaardigheden (grammatica, spelling en basisbewerkingen bij rekenen).

Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Onderwijsraad⁶ dat 1 op de 10 leerlingen presteert onder zijn of haar vermogen en uit het onderwijsverslag van 2005/2006 blijkt dat 12% van de leerlingen in het primair onderwijs aanzienlijk lagere scores behaalden op de Eindtoets basisonderwijs dan op basis van het IQ mag worden verwacht.

Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Toch blijkt uit de onderwijsverslagen van de Onderwijsinspectie van de afgelopen drie jaar dat 1,5% á 2% van de scholen in het primair onderwijs als zeer zwak worden aangemerkt. Zij schieten te kort op zowel de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Dit is een afname ten opzichte van de periode 1999/2002 toen dit ongeveer 4% was, maar nog steeds lopen kinderen risico's in hun schoolloopbaan. Daarnaast loopt nog 12% van de scholen het risico zeer zwak te worden. Zij staan onder verscherpt toezicht van de Onderwijsinspectie.⁷

In de Kwaliteitsagenda zijn vijf sporen beschreven die aan onder andere bovenstaande 'problematiek' een oplossing moet bieden. Voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling zijn vooral de sporen 1, 2 en 3 van belang.

⁴ Brief aan tweede kamer, Kwaliteitsagenda Primair onderwijs, 28 november 2007

⁵ Progress in International Reading Literacy Study, een internationaal vergelijkend onderzoek naar leesvaardigheid van leerlingen van 9 en 10 jaar

⁶ Onderwijsraad, Presteren naar vermogen, alle talenten benutten in het funderend onderwijs, Den Haag feb 2007

⁷ Onderwijsverslag 2005-2006

- Spoor 1: Wat leerlingen moeten kennen en kunnen als zij het primair onderwijs verlaten; Er wordt duidelijk vastgesteld wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het gebied van rekenen en taal moeten kennen en kunnen.
- Spoor 2: Zicht op succes; In 2011 moet minimaal 70% van de scholen voldoen aan de standaarden van kwaliteitszorg zoals omschreven in het toezichtskader van de inspectie. Dat betekent dat de informatie over onderwijskwaliteit die daaruit voortvloeit, beter wordt benut door leraren.
- Spoor 3: Leren van en met elkaar; Doel is om tot een sectorbrede versterking te komen van het handelingsniveau en repertoire van leraren in het primair onderwijs op het gebied van rekenen en taal.
- Spoor 4: Verminderen van taalachterstand; In 2011 moet er een dekkend aanbod zijn van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en is de taalachterstand van achterstandsleerlingen aan het einde van de basisschool met 40% gereduceerd ten opzichte van het meetjaar 2002.
- Spoor 5: Een rijke leeromgeving; Het doel is dat besturen en scholen hun leerlingen laten sprankelen en recht doen aan alle talenten en onderlinge verschillen

In de Kwaliteitsagenda zien we een verdere uitkristallisering van beleid ten opzichte van de Koers primair onderwijs. In het beleid van de afgelopen jaren veranderde de rolverdeling tussen OCW en de schoolbesturen. Als verdere uitwerking van deregulering en autonomievergroting komt de sturing van het 'hoe' meer bij de scholen te liggen en daarmee ook meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteit. Voormalig minister van onderwijs Van der Hoeven schiep daarbij meer ruimte voor de besturen door middel van het vergroten van autonomie en het verder ontwikkelen van governance in het onderwijs. In dat beleid paste onder meer dat middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding bijna geheel naar de besturen en niet meer naar gemeenten gingen. De lumpsum werd ingevoerd en de middelen voor schoolbegeleiding gingen rechtstreeks naar de schoolbesturen.

Met staatssecretaris Dijkzema krijgt dit beleid verder gestalte in de Kwaliteitsagenda Scholen voor morgen. In de Kwaliteitsagenda onderstrepen het onderwijsveld en de staatssecretaris het belang van opbrengstgericht werken waarbij meer focus komt op het verbeteren van taal- en rekenprestaties. Mede naar aanleiding van internationaal onderzoek en de rapporten van de Onderwijsinspectie over achterblijvende prestaties op taal en rekenen van een significant grote groep kinderen in het basisonderwijs. Het werken met referentieniveaus voor taal en rekenen als onderdeel hiervan, bleek in de rondetafelconferenties van de PO-raad (oktober 2008) onder bestuurders, schoolleiding en leerkrachten op veel draagvlak te kunnen rekenen, mits een aantal randvoorwaarden rondom de positie van zorgleerlingen en onderwijskundig leiderschap goed worden ingevuld.

Nu ruim een jaar later blijkt dat een deel van de geïnterviewden met een andere blik kijkt naar de afgesproken focus van het veld en de staatssecretaris op de taal- en rekenprestaties. Zij leggen - anders dan zij toen deden - een relatie tussen deze afspraak over de kwaliteit en het proces van autonomievergroting. Zij zijn van mening dat met de focus op rekenen en taal en daarmee meer toegespitst beleid op schoolniveau, de autonomie van scholen wordt aangetast.

Zij geven aan dat het nu ingezette beleid geen rechte lijn volgt naar een beoogd einddoel, omdat naar hun mening niet helder is waar het beleid wil uitkomen.

2.2 Partijen en verantwoordelijkheden in het beleid

Het beleid betreffende kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in de periode 2005 t/m 2008 is beschreven in de Koers Primair Onderwijs, Ruimte voor de scholen en de Kwaliteitsagenda PO, Scholen voor Morgen. Deze beleidsagenda's zijn tot stand gekomen door overleg met het onderwijsveld. OCW heeft de uitvoering van het beleid gedeeltelijk belegd bij Q*Primair, het Platform Kwaliteit en Innovatie en nu het Projectbureau Kwaliteit (PK) onder verantwoordelijkheid van de PO-Raad. Het beleid wordt onder regie van OCW uitgevoerd.

Ministerie OCW, directie primair onderwijs

In artikel 23 van de grondwet staat dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering. Het Rijk is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs en scholen hebben de vrijheid het onderwijs in te richten naar hun eigen inzichten. Het is daarmee de taak van het rijk om beleid te formuleren zodanig dat de kwaliteit van het onderwijs optimaal is.

De minister is verantwoordelijk voor een onderwijsstelsel dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en ambities van individuele leerlingen en bij wat de maatschappij nodig heeft. In het bijzonder is hij verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige besteding van onderwijsmiddelen en het borgen van de onderwijskwaliteit. De instrumenten die hij tot zijn beschikking heeft, zijn wet- en regelgeving, bekostiging, subsidies, toezicht en dialoog met belanghebbenden. Deze belanghebbenden worden door de minister in een positie gebracht die hen in staat stelt maximaal bij te dragen aan goed onderwijs. Hij doet dat door wetten en regels uit te vaardigen voor goed bestuur.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de naleving van wet- en regelgeving. Over de resultaten van het toezicht informeert de inspectie actief en openbaar, op instellingsniveau en op stelselniveau. De inspectie hanteert daarbij het principe 'hoe beter de kwaliteit, hoe minder intensief het toezicht'. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs is geregeld in de wet op het onderwijstoezicht⁸.

De afgelopen jaren hebben onderwijsinstellingen meer ruimte gekregen het onderwijs in te richten naar eigen professionele inzichten. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderwijs en voor het bewaken hiervan. In lijn met het kabinetsbeleid heeft de inspectie haar toezicht aangepast. Een onderwijsinstelling die de zaken goed op orde heeft, verdient vertrouwen. Dit vertrouwen vertaalt de inspectie in minder toezicht. Is de kwaliteit echter niet in orde, dan treedt de inspectie snel en effectief op.

⁸ WOT, 2002

Hierdoor is de inspectie van het onderwijs ook een belangrijke partij in het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. Zij heeft daarin niet alleen controlerende taak maar ook een signalerende en stimulerende taak.

*Q*primair*

Het project Q*Primair kende een eerdere startdatum dan de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft en liep van 2001 tot en met 2006. Q*Primair was de eerste landelijke projectgroep ter verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs. De projectgroep is in het schooljaar 2000/2001 in het leven geroepen door de gezamenlijke organisaties voor bestuur en management in het onderwijs en de onderwijsbonden⁹.

Platform Kwaliteit en Innovatie

Het Platform Kwaliteit en Innovatie is gestart op 1 januari 2006. Tot september 2008 lag de verantwoordelijkheid en uitvoering voor projecten op het gebied van innovatie en kwaliteitszorg bij het PO Platform Kwaliteit en Innovatie gestuurd vanuit de besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en vakorganisaties. Aanleiding hiervoor was het tegengaan van de versnippering van de projecten, de visie dat de overheid niet meer geacht werd voor te schrijven waarin het veld mocht gaan vernieuwen, het bepalen van het schoolbeleid en de onvrede over het gebrek aan duurzaam bereik van projecten in de scholen. Er is breed ingestoken op breedte en diepte projecten, om innovatie door de scholen zelf in te laten vullen.

Projectbureau Kwaliteit (PK) onder verantwoordelijkheid van de PO-raad

In september 2008 zijn de activiteiten van het Platform Kwaliteit en Innovatie ondergebracht bij de PO-Raad in de hoedanigheid van het Projectbureau Kwaliteit (PK). De PO-Raad voert verschillende activiteiten uit in het kader van de Kwaliteitsagenda. Schoolbesturen zijn rechtstreeks bij de PO-Raad aangesloten, in de PO-raad zijn de schoolleiders en leraren niet vertegenwoordigd. Onder het platform waren dat de besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en de vakorganisaties. Nog niet alle besturen zijn verbonden aan de PO-Raad omdat de PO-Raad nog maar kort geleden is opgericht en zich nog in een aanloopfase bevindt.

Het bureau draagt zorg voor de uitvoering van activiteiten in het kader van spoor 3 en 4 van de Kwaliteitsagenda PO, Scholen voor Morgen en richt zich meer dan in de eerdere opzet op schoolverbetering en ontwikkeling gericht op taal en rekenen.

De scholen

Uiteindelijk zijn het de scholen waar het moet gebeuren. Van hen wordt verwacht een goed kwaliteitszorgsysteem te hebben, te innoveren en de school continu te ontwikkelen. Het onderwijsveld in het primair onderwijs is geen homogeen geheel. Het veld bestaat uit ongeveer 700

⁹ Nader gepreciseerd: Q*Primair is een initiatief van de Besturenraad, Convent, Bond KBO, VBS, VGS, VOS/ABB, AVS, PCSO, de directiegroep van de onderwijsbonden CNV en de functiegroep directeuren van de AOb.

besturen, waarvan 46% één-pitters, met ongeveer 7500 scholen die verschillen in bijvoorbeeld denominatie, onderwijskundige opvattingen, leerlingpopulatie en plattelands- of stadsschool. Dit maakt de sturing op een proces als kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling tot een complexe onderneming.

2.3 Conclusies

Goed onderwijs is een voorwaarde om Nederland steviger op de kaart te zetten als innovatieve, concurrerende en ondernemende economie. Daarom is kwaliteitsverbetering een continu terugkerende vraag in het onderwijsbeleid van het ministerie van OCW. Het Rijk is immers volgens artikel 23 van de grondwet verantwoordelijk voor de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs in Nederland.

Het kwaliteitsbeleid heeft zich in het eerste gedeelte van de onderzoeksperiode gericht op ruimte voor de school. Het veld gaf aan dat de professionaliteit van de mensen in het onderwijs dreigde onder te sneeuwen in een woud van centraal opgestelde regels. De verantwoordelijkheid voor onder andere innovatie en schoolontwikkeling werd bij scholen neergelegd en daarbij hoort verantwoording afleggen. Het beleid was vooral gericht op bestuursniveau.

In het tweede deel van de onderzoeksperiode zien we een beleidsontwikkeling waarbij de focus komt te liggen op het verbeteren van taal- en rekenprestaties van leerlingen met ruimte voor een rijke leeromgeving. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door zorgen van de Onderwijsinspectie over de taal- en rekenprestaties in het basisonderwijs en de mindere scores van basisvaardigheden op basis van internationale vergelijkende onderzoeken. In het beleid komt nu meer aandacht voor opbrengstgericht werken op schoolniveau.

Hoewel het veld en de staatssecretaris gezamenlijk deze nadere beleidsuitwerking in de Kwaliteitsagenda overeen kwamen wordt bij een aantal vertegenwoordigers uit het veld deze aanvullende focus op rekenen en taal uitgelegd als een aantasting van de autonomie van de scholen. Zij vrezen daarmee dat onduidelijk wordt wat het einddoel is dat het ministerie van OCW wil bereiken in de verantwoordelijkheidsverdeling met het onderwijs.

3. Instrumenten en uitvoering van beleid

Voor de uitvoering van de Kwaliteitsagenda wordt een aantal instrumenten ingezet. De aandacht voor prestatieverbetering op het gebied van taal en rekenen vragen instrumenten die de resultaten meer inzichtelijk moeten maken. Ook is er een beweging waarneembaar, meer nog dan in de vorige kabinetsperiode, waarbij de effecten van vernieuwingen in het onderwijs meer inzichtelijk moeten worden gemaakt. In de volgende paragraaf gaan wij in op de ingezette instrumenten en de uitvoering van deze instrumenten.

3.1 Inzet en uitvoering van instrumenten

Omdat kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs geen beleidsinstrumenten op zich zijn, wordt in deze paragraaf gekeken naar de instrumenten die zijn ingezet om het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs te bevorderen, zoals beschreven in de begrotingen van 2005 t/m 2008. Hieraan is één instrument toegevoegd, te weten schoolbegeleiding. Hoewel deze niet onder kwaliteitszorg, innovatie of schoolontwikkeling valt, speelt schoolbegeleiding wel vaak een rol bij innovatie, de invoering van kwaliteitszorg of schoolontwikkeling op scholen.

De uitvoering van het beleid is grotendeels belegd bij de projectorganisatie Q*Primair, het PO Platform Kwaliteit en Innovatie en nu bij het PK onder verantwoordelijkheid van de PO-raad. Zij hebben de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een aantal activiteiten dat valt onder het beleid ten aanzien van kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal. Het beleid voor de ontwikkeling van rekenen en taal is nog volop in ontwikkeling en de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de doorlopende leerlijnen rekenen en taal ligt bij het ministerie van OCW.

In de navolgende paragraaf wordt ingegaan op de specifieke instrumenten voor kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal.

3.1.1 Q*primair

Q* Primair had tot doel om kwaliteitszorg in het primair onderwijs op gang te brengen, te stimuleren en te intensiveren. Scholen moesten worden toegerust tot het zelf inrichten en uitvoeren van een kwaliteitsbeleid.

Hiertoe werden diverse activiteiten ontwikkeld. Q*Primair werkte vanuit netwerken met scholen en bestuurders waarin ervaringen over het werken met kwaliteitszorg, zelfevaluatie en collectieve visitatie werden gedeeld. De netwerken werkten allen thema's van kwaliteitszorg uit en ontwikkelden handvatten ten behoeve van het vormgeven van kwaliteitszorg. De opbrengsten van de netwerken werden ter beschikking gesteld via verschillende mediakanalen, zoals websites. Ook werden de ervaringen actief gedeeld door middel van bijeenkomsten, workshops en vormen van dienstverlening. Voorbeelden van activiteiten en dienstverlening waren een gezamenlijk ontwikkelde aanpak om zeer zwakke scholen te helpen zich te verbeteren, en de samenwerking met landelijke projecten om te komen tot een infrastructuur voor innovatie.

3.1.2 PO Platform Kwaliteit en Innovatie, Projectbureau Kwaliteit (PK)

Vanaf 1 januari 2006 hebben de onderwijsorganisaties zich verenigd in het PO Platform Kwaliteit en Innovatie. Sinds 1 juni 2006 was dit platform bestuurlijk verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het plan van aanpak Innovatie PO, waaronder de breedte- en dieptestrategie. Daarnaast droeg zij zorg voor het uitdragen van goede voorbeelden en de projectopbrengsten van afgesloten landelijke projecten in het primair onderwijs, als WSNS Plus, Opleiden in de School en Q*Primair. In september 2008 zijn de activiteiten van het Platform Kwaliteit en Innovatie ondergebracht bij de PO-Raad in de hoedanigheid van het Projectbureau Kwaliteit (PK).

PK voert de regie over en zorgt voor ondersteuning en bundeling van de projecten en programma's van innovatie. Het bureau ontsluit de opbrengsten van Q*Primair, de breedte- en dieptestrategie en de taalpilots via onder andere hun website www.schoolaanzet.nl, gedrukte themanummers van *school aan zet* en bijeenkomsten in het land. Ook de opbrengsten van de breedte- en dieptestrategie worden door PK uitgedragen.

3.1.3 Basis-, breedte- en dieptestrategie

In de meerjarenagenda voor het innovatiebeleid in het primair onderwijs die is gevormd door het Platform Kwaliteit en Innovatie en het ministerie van OCW worden drie strategieën onderscheiden, de basis-, breedte- en dieptestrategie.

Basisstrategie

In de basisstrategie werd het principe gehanteerd dat scholen en schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen ontwikkeling en verbetering en worden hiervoor gefinancierd via de basisfinanciering van het onderwijs, de lumpsum. Uit de innovatiemonitor¹⁰ blijkt dat driekwart van de scholen vernieuwingen heeft opgepakt in de jaren 2006 en 2007. De innovaties die zijn uitgevoerd zijn zeer verschillend van inhoud en betreffen voornamelijk leerlingenzorg, vernieuwingen binnen een bepaald vakgebied en op het gebied van klassenorganisatie zijn veel innovaties gepleegd op het zelfstandig laten werken van leerlingen. Daarbij verschillen de innovaties sterk van ingrijpendheid.

Breedtestrategie

De breedtestrategie verzamelde, bundelde en verspreidde innovatieve opbrengsten van scholen en van landelijke thema's. Het doel hiervan was om scholen te laten leren van elkaar. Om dit te bevorderen is in 2006 een stimuleringsregeling in het leven geroepen. Scholen konden een budget van € 3.000,- aanvragen als zij samen met andere scholen actief aan de kwaliteit en ontwikkeling van hun school en onderwijs gingen werken. Uiteindelijk hebben 603 scholen een subsidie ontvangen voor het doorvoeren van een vernieuwing op enig gebied. Voor de subsidie was een ruime belangstelling: 1000 scholen hebben de subsidie aangevraagd terwijl er ruimte was voor 600 scholen. Bijna alle scholen wilden de innovatie tot stand laten komen via 'leren van elkaar', wat ook

¹⁰ Innovatiemonitor Primair Onderwijs. Y. Emmelot, G. Ledoux & I. van der Veen. SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam, 2008

een vereiste was voor het krijgen van de subsidie. De innovaties die zijn ingezet betroffen vooral innovaties binnen het curriculum, professionalisering, pedagogisch en didactisch handelen van de leerkrachten, klassenorganisatie en kwaliteitsbeleid en -zorg. De vormen van 'leren van elkaar' die zijn gebruikt zijn onder meer studiedagen en uitwisseling met collega's binnen en buiten de school, intervisie en collegiale consultatie, samenwerken en platformfunctie geweest.¹¹

Dieptestrategie

De dieptestrategie was er op gericht om op specifieke thema's nieuwe kennis en inzichten te creëren. Dit kon zijn op de inhoud maar ook op de vernieuwingsstrategie. De gedachte hierachter is dat niet alle ontwikkeling van individuele scholen en besturen kan komen, omdat sommige soorten vernieuwing de draagkracht van één of enkele besturen te boven gaan of omdat sommige thema's van zodanig politiek of maatschappelijk belang zijn dat ze nadere verdieping en experiment verdienen. Ook deze opbrengsten worden breed ter beschikking gesteld aan partijen in het veld. Het Platform was verantwoordelijk voor de inzet van de middelen.

Ook voor de dieptestrategie is een stimuleringsregeling in het leven geroepen. Per experiment kon een subsidie van maximaal € 50.000,- worden aangevraagd. In het kader van de dieptestrategie is aan 60 pilots subsidie verleend. Het gemiddelde subsidiebedrag betrof € 35.000,- De dieptepilots zijn zeer divers in domein, aansturing, bereik, doorlooptijd en niveau. Ook is uit de innovatiemonitor PO gebleken dat meer dan de helft van de dieptepilots met aanvullende subsidies werkt. Tot slot vormen de pilots vaak onderdelen van grotere pilots en projecten. Er zijn 52 dieptepilots geëvalueerd. Kernactiviteiten die in het kader van de dieptepilots zijn uitgevoerd, betroffen vooral scholing van leerkrachten, het ontwikkelen van een andere werkwijze, coaching van leerkrachten, onderzoek en het opzetten van netwerkbijeenkomsten.

3.1.4 Ontwikkeling doorlopende leerlijnen taal en rekenen

Het beleid ten aanzien van rekenen en taal is nog maar recent (2008) in de begroting opgenomen. Op dit moment is de uitwerking van het beleid nog in volle gang.

Het ministerie van OCW wil het niveau van taal en rekenen in alle onderwijssectoren verhogen en de aansluiting van deze vakken tussen de verschillende schooltypen verbeteren. Daarom heeft zij in 2007 de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen ingesteld.

De expertgroep heeft in januari 2008 een advies¹² uitgebracht. Hierin pleit zij voor de invoering van vier referentieniveaus voor taal en rekenen. Ook stelt zij voor deze niveaus uit te werken op schoolniveau om doorlopende leerlijnen te bevorderen. In mei 2008 hebben de minister en staatssecretarissen van OCW hierop hun reactie gegeven. In het najaar van 2008 hebben er

¹¹ Emmelot, Y., Ledoux, G. Veen, I. van der, Innovatiemonitor primair onderwijs, Amsterdam, SCO Kohnstam Instituut, 2008

¹² Expertgroep doorlopende leerlijnen rekenen en taal, Over de drempels met taal en rekenen, Enschede 2008

diverse veldraadplegingen en consultaties van deskundigen, waar onder leraren, plaatsgevonden. Op 20 februari 2009 is een brief¹³ naar de kamer gegaan met daarin de voortgang van de doorlopende leerlijnen taal en rekenen. De verwachting is dat het wetsvoorstel vóór het kerstreces van 2009 kan worden ingediend. Vanaf augustus 2010 gelden de referentieniveaus voor basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs als richtsnoer. De referentieniveaus worden dan echter nog niet meegewogen in de verantwoording van scholen over hun leeropbrengsten. Het moment waarop de referentieniveaus wel meetellen in het oordeel van de Onderwijsinspectie over de leeropbrengsten van een school wordt in overleg met de PO-raad bepaald.

Een deel van de geïnterviewden is van mening dat naast het voorschrijven van het 'wat', zoals gebeurt bij de ontwikkeling van de doorlopende leerlijnen rekenen en taal, ook het 'hoe' wordt voorgeschreven en er geen duidelijke lijn zit in het beleid van OCW. Zij geven aan dat voor de verbetering van de kwaliteit van scholen de autonomie van scholen belangrijk is en zij zijn van mening dat het zelf evalueren wat verbeterd kan worden op school en daarmee ook aan de slag gaan, zorgt voor duurzaamheid van vernieuwingen. Het eigenaarschap ligt dan bij de school zelf, wat de duurzaamheid vergroot. Er wordt echter wel aangegeven dat scholen tot deze zelfevaluatie nog niet goed in staat zijn. Hier zou op moeten worden in gezet met het beleid. Aan de andere kant wordt door geïnterviewden ook aangegeven dat het veld zelf niet veel moeite heeft met de keuze voor rekenen en taal aangezien het thema's betreffen die relevant zijn.

3.1.5 Reken- en taalverbetertrajecten

De reken- en taalverbetertrajecten richten zich op de verbetering van het taal en rekenonderwijs in het primair onderwijs. Begin 2009 zijn ruim 400 basisscholen en scholen voor speciaal (basis-) onderwijs gestart met een rekenverbetertraject¹⁴ en in het najaar van 2008, 1000 scholen met een taalleesverbetertraject¹⁵. Zij ontvangen gedurende drie jaar € 6.000,- per jaar en de schoolbesturen investeren per school eenzelfde bedrag. Ook hier wordt het principe van 'leren van elkaar' gehanteerd doordat scholen alleen in groepen kunnen deelnemen. Bij de rekenverbetertrajecten zijn dit groepen van minimaal 5 en maximaal 10 scholen en bij de taalverbetertrajecten bestaan de groepen uit minimaal 10 scholen. Een centraal aandachtspunt bij de trajecten is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de breedte- en dieptestrategie, dat resultaten meetbaar zijn en er een trendanalyse van de resultaten plaatsvindt.

PK biedt ondersteuning door advies op maat bij het opstellen van de plannen, beperkte ondersteuning op maat tijdens de uitvoering van de plannen, de organisatie van werkconferenties en digitale ondersteuning op www.rekenpilots.nl en www.taalpilots.nl door middel van implementatiekoffers, verspreiden van goede voorbeelden, verspreiden van min of meer bewezen aanpakken, een overzicht van experts en gebruik van opbrengstgegevens.

¹³ Brief aan tweede kamer, Voortgang doorlopende leerlijnen taal en rekenen, 20 februari 2009

¹⁴ www.rekenpilots.nl, op 26 mei 2009

¹⁵ www.taalpilots.nl op 26 mei 2009

3.1.6 Schoolbegeleiding

Schoolbegeleiding is naast kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal ook één van de instrumenten die wordt ingezet voor de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Schoolbegeleiding omvat begeleidingsactiviteiten, ontwikkelingsactiviteiten, advisering, informatieverstrekking en evaluatie, evenals activiteiten die dienen tot bevordering van een optimale schoolloopbaan van leerlingen. Het betreft hier ook de begeleiding van scholen bij de implementatie van vernieuwingen. De schoolbegeleiding is daarmee een belangrijke factor bij innovaties en de kwaliteit daarvan.

Sinds 1 augustus 2006 is er een overgangsregeling ingegaan waarbij het rijksbudget voor schoolbegeleiding niet meer aan gemeenten wordt uitgekeerd, maar aan scholen. In de overgangsregeling werd 50% van het bedrag dat voor een school beschikbaar was rechtstreeks aan de schoolbegeleidingsdienst waarbij de school was aangesloten uitgekeerd en 50% aan de school zelf. Per 1 januari 2008 krijgen scholen het gehele bedrag voor schoolbegeleiding in de lumpsum uitgekeerd en kunnen zij zelf schoolbegeleiding inkopen, zij zijn hier echter niet toe verplicht. Scholen kunnen daarmee zelf bepalen of, hoe en waar zij de begeleiding inkopen die het beste past bij hun kwaliteitsbeleid.

De bestuurlijke schaal in het basisonderwijs is groter geworden. Scholen krijgen steeds meer ruimte voor het voeren van eigen beleid en zijn zelf als eerste verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen onderwijs. Er wordt verondersteld dat schoolbegeleiding bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs en dat het daarom belangrijk is dat scholen zelf de begeleiding kunnen inkopen die het best past bij hun vragen op bijvoorbeeld onderwijskundig terrein. Daarnaast wordt er van uit gegaan dat het aantal regels vermindert door de schoolbegeleiding in de lumpsum te plaatsen en de prijs-kwaliteit verhouding van de schoolbegeleiding belangrijker wordt.

Met het uitkeren van het rijksbudget voor schoolbegeleiding aan de scholen en niet meer aan de gemeenten vervalt ook de verplichting voor gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden.

3.2 Bedrijfsvoering

3.2.1 Begroting

In de periode 2005 t/m 2008 staan kwaliteitszorg en innovatie op de begroting, in 2008 is daar de ontwikkeling van taal en rekenen aan toegevoegd. Zij vallen onder de operationele doelstelling die betrekking heeft op kwaliteit. Deze doelstelling totaal en de onderdelen kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van taal en rekenen staan als volgt op de begroting:

Tabel 1: Gerealiseerde en begrote bedragen (*1000 euro)¹⁶

Jaarverslag	2005		2006		2007		2008	
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
Totaal operationele doelstelling 1.2 Kwaliteit	13891	15981	83034	80417	87145	55553	33962	44235
Kwaliteitszorg	666	676	666	505	500	411	600	632
Innovatie	4000	767	3000	3940	1880	1597	5850	4640
Ontwikkeling taal en rekenen							2440	8149

De grote verschillen in de bedragen voor de operationele doelstelling kwaliteit komen doordat schoolbegeleiding in 2005 nog niet onder de operationele doelstelling kwaliteit viel en vanaf 2008 is de schoolbegeleiding overgeheveld naar de lumpsum. In 2006 en 2007 lagen de uitgaven aan schoolbegeleiding zo rond de € 68 miljoen.

De totale begroting voor het primair onderwijs loopt op van € 7,5 miljard in 2005 tot € 8,7 miljard in 2008. Het bedrag dat naar kwaliteit gaat maakt dus maar 0,1% uit van de totale begroting voor primair onderwijs en het geld dat specifiek naar kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van taal en rekenen een kleiner percentage van ongeveer 0,005%.

Het bedrag voor de kwaliteitszorg blijft redelijk constant over de jaren 2005-2008 en bedraagt zo'n € 500.000,-.

Het bedrag voor innovatie schommelt. Dit kan verklaard worden doordat tijdens het vorige kabinet Balkenende is besloten te investeren in innovatie en daarvoor zijn toen enveloppemiddelen beschikbaar gesteld, € 9 miljoen over 3 jaar (van 2004 t/m 2006). Deze bedragen zijn niet allemaal in die betreffende jaren uitgegeven. Bedragen die in een bepaald jaar niet zijn uitgegeven, zijn doorgeschoven naar een volgend jaar. Zie onderstaande tabel.

Tabel 2: Begrootte en gerealiseerde enveloppemiddelen innovatie (*1000 euro)

	2004	2005	2006	2007	2008
Begroting enveloppemiddelen innovatie ¹⁷	2.000	4.000	3.000		
Realisatie enveloppemiddelen innovatie ¹⁸	1.955	918	3.940	1.597	350

¹⁶ Tabel is samengesteld op basis van de rijksbegrotingen en jaarverslagen 2005 t/m 2008

¹⁷ Rijksbegroting 2004

¹⁸ Jaarverslag OCW 2007 en Rijksbegroting 2008

Met het nieuwe kabinet zijn er vanaf 2008 structureel middelen beschikbaar gesteld voor innovatie in het primair onderwijs, namelijk € 5,5 miljoen per jaar. In 2008 kom je dan totaal op € 5.850.000, zoals aangegeven in tabel 1.

Ontwikkeling van rekenen en taal staat in 2008 voor het eerst op de begroting voor bijna € 2,5 miljoen. Echter, er is besloten de middelen die in 2008 structureel voor innovatie in het onderwijs beschikbaar waren (€ 5,5 miljoen) in te zetten voor taal- en rekenverbetertrajecten. In de loop van 2008 zijn er, bovenop die € 5,5 miljoen, door herprioritering van middelen, middelen beschikbaar gekomen voor extra taal- en rekenverbetertrajecten (€ 4 miljoen voor extra taalverbetertrajecten en € 1,6 miljoen voor extra rekenverbetertrajecten). In totaal is er in 2008 daarom ook nog € 11,1 miljoen naar taal- en rekenverbetertrajecten gegaan. Het bedrag van € 2.440.000,- is aan andere zaken besteed die te maken hebben met de ontwikkeling van taal en rekenen, zoals subsidies aan het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands, expertisecentra voor rekenen en taal.

De inzet op kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal maken een relatief klein onderdeel uit van de totale begroting voor de kwaliteit in het onderwijs. Het grootste deel gaat namelijk naar schoolbegeleiding.

3.2.2 Doelmatigheid bedrijfsvoering

In de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van taal en rekenen. In de praktijk is dit onderscheid echter niet altijd even helder. Zo gaat er geld naar PK en zijn voorgangers, maar zij verrichten activiteiten voor zowel kwaliteitszorg als innovatie en de ontwikkeling van taal en rekenen. En in 2008 is bijna het gehele budget voor innovatie naar de ontwikkeling van taal en rekenen gegaan. Daarnaast vindt de verantwoording voor subsidies vaak per project plaats en deze projecten lopen niet altijd gelijk met de boekjaren. Dit maakt de administratieve organisatie en de financiële verantwoording gecompliceerd.

Tijdens het onderzoek is weinig zicht ontstaan op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van directie primair onderwijs. Geconstateerd wordt dat een groot deel van het budget over de periode 2005-2007 wordt besteed aan stimuleringsubsidies voor scholen, in totaal ongeveer 45% van het totale budget. Dit betreft een eenmalige subsidie waarmee een groot aantal scholen wordt bereikt.

Voor de uitvoer van Q*Primair was het projectbureau Q*Primair opgericht, zij ontvingen jaarlijks rond de € 600.000,- subsidie per jaar van OCW. De kosten voor het projectsecretariaat in 2005 en 2006 bevatten tussen de 30% en 40% van de totale kosten.

De uitvoering van de stimuleringsubsidies breedte- en dieptestrategie en de reken- en taalverbetertrajecten is uitbesteed aan PK en het Platform Kwaliteit en Innovatie. Zij nemen de voortgang van projecten en de financiële afwikkeling en verantwoording voor haar rekening. De jaarrekening van PK over 2008 is nog niet beschikbaar, waardoor er nog geen inzicht kan worden verkregen in de kosten voor de reken- en taalverbetertrajecten. Voor de uitvoering van de basis-, breedte-, en dieptestrategie geldt dat de kosten voor de projectorganisatie 11% van het totale budget bevatten. Van het totale budget gaat 73% via subsidies direct naar scholen. Het overige deel wordt besteed aan het ontsluiten van kennis en monitoring, evaluatie en verantwoording.

3.3 Conclusie

Om onderwijs aan te kunnen bieden zodanig dat de leerling naar die vorm van voortgezet onderwijs gaat die het beste aansluit bij zijn of haar talenten wil de overheid kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal stimuleren. Hiervoor zijn verschillende instrumenten ingezet waarbij Q*Primair zich met name richtte op de kwaliteitszorg, de basis, breedte- en dieptestrategie op innovatie in de breedste zin van het woord. Mede naar aanleiding van de zorgen rondom taal- en rekenprestaties in het basisonderwijs ligt het accent nu op rekenen en taal met de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen rekenen en taal en de reken- en taalverbetertrajecten. In samenspraak met de PO-raad worden referentieniveaus voor taal en rekenen voorzien in de wet (2010) om het opbrengstgericht werken te verbeteren.

Hieronder staan de instrumenten schematisch weergegeven, ingedeeld naar type instrument en het gebied waarop het met name betrekking heeft. Het overzicht laat zien dat de instrumenten die OCW inzet voor kwaliteitszorg en innovatie met name communicatief en economisch van aard waren. Voor de ontwikkeling van rekenen en taal wordt een juridisch instrument ingezet waarbij in de regelgeving wordt vastgelegd wat leerlingen moeten kennen en kunnen op het gebied van rekenen en taal aan het einde van het primair onderwijs.

Dit correspondeert met de focus op de verbetering van taal- en rekenprestaties van het veld en de huidige staatssecretaris. In de vorige regeerperiode waren de sturingsinstrumenten minder nadrukkelijk gericht op opbrengsten van het onderwijs. In de huidige kabinetsperiode is het beleid meer op de opbrengsten op schoolniveau toegespitst en wordt duidelijker aangegeven wat de scholen moeten presteren op het gebied van rekenen en taal.

Figuur 2: Sturingsmodel instrumenten

Beleid	Juridisch	Economisch	Communicatief
Innovatie		Stimuleringsregeling in kader Breedtestrategie Stimuleringsregeling in kader Dieptestrategie	PO Platform voor Kwaliteit en Innovatie
Kwaliteitszorg			Q*Primair
Ontwikkeling van rekenen en taal	Doorlopende leerlijnen rekenen en taal (referentieniveaus)	Reken- en taalverbetertrajecten	
		Schoolbegeleiding	

Er is in het onderzoek weinig zicht ontstaan op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. We kunnen grofweg zeggen dat de inzet op kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal een relatief klein onderdeel uitmaken van de totale begroting voor de kwaliteit in het onderwijs. Daarbij gaat een relatief groot deel van het budget naar stimuleringssubsidies voor scholen, dit betreffen eenmalige subsidies. De kosten voor het projectsecretariaat bij Q*Primair en de projectregie bij het Platform Kwaliteit en Innovatie liggen respectievelijk rond de 35% en de 11%.

4. Effecten beleid en doelbereik

4.1 Effecten

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat wij onderscheid maken tussen doelstelling op het niveau van de operationele doelstelling en doelstellingen op het specifieke niveau van kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van taal en rekenen. In dit hoofdstuk over de effecten komt dit onderscheid weer terug. Wij gaan enerzijds in op de effecten van kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal op de doelstelling het aanbieden van onderwijs zodanig dat de leerling naar die vorm van voortgezet onderwijs gaat die het beste aansluit bij zijn of haar talenten. Dit wordt gedaan door onderwijs aan te bieden van hoge kwaliteit. Hierbij kijken wij ook naar de effecten van schoolbegeleiding. Anderzijds gaan wij in op de bijdrage van Q*Primair, PO Platform Kwaliteit en Innovatie/PK, de basis-, breedte- en dieptestrategie, de doorlopende leerlijnen rekenen en taal en de reken- en taalverbetertrajecten op de doelstellingen van kwaliteitszorg, innovatie en rekenen en taal.

4.2 Effecten op de doelstelling onderwijs aanbieden van hoge kwaliteit

4.2.1 Kwaliteitszorg

Het doel van kwaliteitszorg in het primair onderwijs is tweeledig:

- Enerzijds heeft kwaliteitszorg als doel dat scholen de kwaliteit van hun school bewijzen, verantwoorden en borgen.
- Anderzijds wordt met behulp van kwaliteitszorg een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs nagestreefd door middel van het zelf evalueren en verbeteren van de kwaliteit van de school.

Ten aanzien van het eerste doel zien we dat de Inspectie van het onderwijs onder andere het kwaliteitszorgsysteem gebruikt om de kwaliteit van een school te bepalen¹⁹. Zij beoordeelt aan de hand van een aantal indicatoren of de school systematisch zorgt voor behoud en verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs. Het gaat daarbij om de volgende indicatoren:

- De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie
- De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten
- De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen
- De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten
- De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen

¹⁹ Onderwijsinspectie, Toetsingskader Primair Onderwijs, , Utrecht, 2005

- De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs
- De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel

In de Q*Primair monitor kwaliteitszorg zien we dat de inspectie op de tweede plaats staat als vertegenwoordigers van de samenleving waaraan een school verantwoording aflegt, 86% van de scholen geeft aan verantwoording aan hen af te leggen. Op de eerste plaats staan de ouders²⁰, 95% van de scholen legt verantwoording af aan de ouders. Kwaliteitszorg lijkt dus bij te dragen aan het bewijzen, verantwoorden en borgen van de kwaliteit van de school.

Het effect van kwaliteitszorg op de kwaliteit van onderwijs is moeilijk te bepalen. Uit de BOPO review van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling blijkt dat er nauwelijks sprake is van onderzoek naar de effecten van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling op het functioneren van leerlingen noch op de kwaliteit of opbrengsten op schoolniveau. De relatie tussen kwaliteitszorg en schoolontwikkeling komt wel aan bod. Scholen ervaren een sterke samenhang tussen kwaliteitszorg en schoolontwikkeling.²¹

De geïnterviewden geven ten aanzien van kwaliteitszorg aan dat op dit moment kwaliteitszorg vaak nog te instrumenteel wordt ingezet waardoor het resultaat op de kwaliteit van het onderwijs en de borging van de kwaliteit ook beperkt is. Daarnaast is het voor het succesvol zijn van de kwaliteitszorg en de duurzaamheid van de resultaten belangrijk dat het eigenaarschap bij de scholen ligt. Op dit moment is nog niet iedereen binnen een school (schoolbestuur, schoolleider, leraar) voldoende in staat om kwaliteitszorg succesvol toe te passen zodat het ook bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Het gebruik van data over de prestaties van leerlingen op klas of schoolniveau om aanpassingen te kunnen doen in het onderwijsproces wordt op dit moment nog onvoldoende of niet toegepast, terwijl dit wel tot een verbetering van de kwaliteit van onderwijs leidt volgens de geïnterviewden.

4.2.2 Innovatie

Een tweede aspect dat bekeken wordt in deze beleidsdoorlichting is innovatie. Ook het doel van innovatie is tweeledig, te weten:

- Door middel van innovatie blijft een school zich vernieuwen en de aansluiting behouden met de dynamische maatschappij die continu verandert.
- Innovatie draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

In de dynamische samenleving waarin wij nu leven is stilstand achteruitgang. Dit geldt ook voor het onderwijs. Men moet dus blijven vernieuwen en innoveren. Uit de Innovatiemonitor PO blijkt dat 75% van de scholen naar eigen zeggen met onderwijsverbetering en -vernieuwing bezig is. Of deze

²⁰ Hofman, R.H., Boom, J. de, Q*Primair monitor kwaliteitszorg, 2006

²¹ Hofman, R.H., Vandenberghe, R., Dijkstra, B.J., BOPO-review, Kwaliteitszorg, Innovatie en schoolontwikkeling, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Groningen 2008

vernieuwingen echter beter aansluiten bij de huidige maatschappij en bij de kinderen van nu wordt nauwelijks onderzocht.

Het effect van innovatie op de kwaliteit van onderwijs is tevens moeilijk te bepalen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf, blijkt uit de BOPO review van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling dat er nauwelijks sprake is van onderzoek naar de effecten van innovatie op het functioneren van leerlingen noch op de kwaliteit of opbrengsten op schoolniveau. Wel zien we dat de gemiddelde prestaties van leerlingen tussen 1998 t/m 2002 en 2003 t/m 2007 nauwelijks zijn gewijzigd.²²

Daarbij komt dat innovaties talrijk en nogal verschillend kunnen zijn en de ene innovatie beter uit zal pakken dan de andere. Uit de BOPO review van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling blijkt dat het evidence based werken in het onderwijs nog nauwelijks wordt toegepast. Met andere woorden, er wordt niet constructief onderzocht welke vernieuwingen tot verbetering leiden of kunnen leiden en welke niet.

Ook de geïnterviewden geven aan dat evidence based werken met betrekking tot innovaties belangrijk is in het onderwijs. Mede doordat leraren door tal van vernieuwingen 'moe' geworden zijn van het vernieuwen. Het is daarom belangrijk dat van innovaties eerst op kleine schaal wordt aangetoond dat ze werken voordat ze breed uitgerold worden.

4.2.3 Ontwikkeling van rekenen en taal

De ontwikkeling van rekenen en taal heeft tot doel de prestaties op het gebied van rekenen en taal bij leerlingen in het primair onderwijs te verbeteren.

Het beleid ten aanzien van rekenen en taal is nog maar recent (2008) in de begroting opgenomen. Op dit moment wordt het beleid nog volop vorm gegeven en het is nog maar net in de uitvoeringsfase terecht gekomen. Wel wordt er bij het beleid op het gebied van de ontwikkeling van rekenen en taal uitgegaan van het gebruiken van evidence based methoden en data feedback. Er wordt in de reken- en taalverbetertrajecten bijvoorbeeld uitgegaan van de toepassing van min of meer bewezen methoden. Er zijn ervaringen uit onderwijsachterstandenbeleid die succesvol blijken, bijvoorbeeld de taalpilots. Er wordt verwacht dat de methode die hierbij wordt toegepast ook geldt voor de leerlingen die niet vallen onder het onderwijsachterstandenbeleid. Dit moet echter nog blijken.

Doordat het beleid nog maar zeer recent in de uitvoeringsfase is terechtgekomen, valt over effecten van de ontwikkeling van rekenen en taal nog niets te zeggen.

4.2.4 Schoolbegeleiding

Over de effecten van schoolbegeleiding en in het bijzonder de effecten van het uitkeren van de budgetten van schoolbegeleiding aan de scholen op de kwaliteit, is weinig tot niets bekend. Er heeft geen evaluatie van plaatsgevonden.

²² Onderwijsverslag 2006-2007

Wel zijn er signalen vanuit verslagen van gemeenteraadsvergaderingen dat gemeenten minder geld uitgeven aan schoolbegeleiding doordat zij met de invoering van de nieuwe wet niet meer verplicht zijn onderwijsbegeleidingsdiensten in stand te houden. Gemeenten hebben bijvoorbeeld hun bijdrage aan de schoolbegeleiding gelijk ingetrokken of hebben besloten deze nog tot 2009 in stand te houden tot de overgangssituatie, maar daarna de situatie opnieuw te bekijken. Wanneer gemeenten hun bijdrage intrekken is er dus in totaal minder budget beschikbaar voor schoolbegeleiding als gevolg van de nieuwe wet.

Daarnaast zijn scholen ook niet meer verplicht het budget wat zij in de lumpsum voor schoolbegeleiding krijgen ook uit te geven aan schoolbegeleiding. Het is niet bekend hoe scholen op de moment hun budget voor schoolbegeleiding inzetten en of dit bijdraagt aan de kwaliteit van onderwijs.

4.2.5 Conclusie m.b.t. de doelstelling het aanbieden van onderwijs van hoge kwaliteit

Er is weinig bekend over de effecten van kwaliteitszorg en innovatie op de prestaties van leerlingen of scholen. Het beleid voor kwaliteitszorg was ook meer ingericht om invloed uit te oefenen op het procesniveau van scholen en niet zo zeer op wat er in de klas gebeurt. Het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van rekenen en taal is meer gericht op de prestaties in de klas. In dit beleid wordt vastgelegd wat leerlingen moeten kennen en kunnen op het gebied van rekenen en taal en dit moet ook gemeten worden. Daarnaast wordt in de reken- en taalverbetertrajecten ook gemeten of de prestaties werkelijk verbeteren en wordt gewerkt met min of meer bewezen methoden. Het beleid is echter nog maar zeer recent en er is daarom nog niets bekend over de effecten van dit nieuwe beleid.

4.3 Effecten met betrekking tot de doelstellingen van kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal.

4.3.1 Q*Primair

Het project Q*Primair kent een eerdere startdatum dan de tijdsperiode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, namelijk van 2001 tot en met 2006. Het doel van Q*Primair was om de kwaliteitszorg in het primair onderwijs op gang te brengen, te stimuleren en te intensiveren.

Het project Q*Primair heeft een monitor kwaliteitszorg gehouden. In 2006 heeft de tweede meting van de Q*Primair monitor kwaliteitszorg²³ plaatsgevonden en daarover is gerapporteerd in de Q*Primair monitor kwaliteitszorg 2006. Deze monitor geeft inzicht in de ontwikkeling van kwaliteitszorg op basisscholen in Nederland en vindt plaats op basis van zelfevaluatie door scholen en schoolbesturen. De monitor gaat niet in op de bijdrage van Q*Primair aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg op scholen. Het betreft hier dan ook geen evaluatie van het project Q*Primair. Bij deze cijfers moet wel worden opgemerkt dat het gaat om de beoordeling van de scholen zelf in hoeverre zij aan de punten waarover zij bevraagd zijn voldoen.

²³ Hofman. R.H., Boom, J. de, Q Primair Monitor Kwaliteitszorg, Groningen, 2006

Q*Primair heeft een aantal doelstellingen geformuleerd²⁴ die in 2006 gerealiseerd moesten zijn. De doelen zijn gericht op de inrichting van een kwaliteitszorgsysteem. Uit de monitor blijkt dat de scholen in hun eigen beoordeling van de kwaliteitszorg in 2006 op de streefdoelen die Q*Primair heeft geformuleerd een zeer grote vooruitgang geboekt hebben ten opzichte van de beginsituatie in 2001. Kijken we naar het verschil tussen de meting in 2003 en 2006 dan valt op dat rond 5-10% van de scholen voor acht van de twaalf streefdoelen bij de peiling van 2006 een vooruitgang hebben geboekt. Deze groep bepaalt (a) vaker systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs en haar opbrengsten, neemt (b) vaker zonedig maatregelen om de kwaliteit te behouden en te verbeteren, hanteert (c) vaker een systeem waarbij de leraren de ontwikkeling van leerlingen volgen en zorgen voor specifieke begeleiding bij problemen en stellen zich (d) vaker op de hoogte van opvattingen van ouders en leerlingen en verschaffen vaker informatie aan ouders, bestuur en personeel over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

Daarentegen is ook sprake van een vergelijkbare groep die op vier streefdoelen minder hoog scoren. Met name opvallend zijn de lagere scores voor het in het schoolplan formuleren van (streef)doelen voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten daarvan en het plannen van een verbetertraject.

*Figuur 4: Realisatie van de streefdoelen van Q*Primair*

Doelstelling	2001	2003	2006	Streven
Bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs en haar opbrengsten	47%	66,5	76,1	80%
Bewaakt systematisch de kwaliteit van haar onderwijs en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonedig te verbeteren	31%	70,7	77,8	80%
Heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland	49%	66,4	60,4	80%
Heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor het lopende cursusjaar gepland	77%	83,6	86,1	90%
Hanteert een systeem waarbij leraren de ontwikkeling van leerlingen volgen en zorgen voor specifieke begeleiding bij problemen	54%	89,3	94,8	80%
Stelt zich op de hoogte van opvattingen van de ouders	onbekend	75,6	84,2	80%
Stelt zich op de hoogte van opvattingen van de leerlingen	onbekend	36,4	42,8	80%
Verschaft informatie over de gerealiseerde onderwijskwaliteit aan in ieder geval ouders, bestuur en personeel	onbekend	75,6	82,1	80%
Heeft minstens eenmaal de uitkomsten van de zelfevaluatie laten objectiveren door onafhankelijke buitenstaanders	onbekend	40,7	43,5	30%
Heeft in het schoolplan (streef)doelen geformuleerd voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten daarvan	40%	69,9	60,0	80%
Heeft het kwaliteitszorgbeleid zo beschreven dat duidelijk is hoe vorm wordt gegeven aan de wettelijk gestelde eisen	onbekend	60,0	54,3	80%
Heeft het kwaliteitszorgbeleid zo beschreven dat duidelijk is hoe wij vormgeven aan door ons zelf gestelde schoolspecifieke kwaliteitseisen	20%	55,7	51,3	80%

²⁴ Projectplan 'Kwaliteit als primaire zorg' 2001

Verder valt op dat het kwaliteitszorgsysteem dat de bovenschoolse organisatie hanteert nog niet voldoet aan de streefdoelen die Q*Primair voor scholen heeft gesteld. Men blijft op veel van de streefdoelen (ver) achter bij de scholen. Het lijkt erop dat de bovenschoolse organisatie bij kwaliteitszorg veel overlaat aan de school zelf.

Wanneer wij kijken naar het oordeel van de inspectie over de kwaliteitszorg, dan vinden we in het onderwijsverslag 2006/2007 de volgende ontwikkeling.

Figuur 5: Ontwikkeling aantal scholen dat voldoende wordt beoordeeld op kwaliteitszorg door de inspectie

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
31%	49,9%	40,8%	37,8%	30,9%	43,6%	55,5%	43,8%	38,7%	52,4%

Hierbij moet worden opgemerkt dat de indicatoren voor de kwaliteitszorg die de inspectie de afgelopen tien jaar gebruikte, een ontwikkeling hebben doorgemaakt waarin steeds hogere eisen zijn gesteld. Er zijn echter twee indicatoren die de hele periode hetzelfde zijn gebleven: “de school evalueert de kwaliteit van haar opbrengsten” en “de school evalueert het leren en onderwijzen”.

In 1999 beoordeelde de inspectie deze indicator als voldoende op 31% van de scholen en in 2008 op 52%. Van jaar tot jaar schommelen de percentages. De schommelingen hangen samen met specifieke aandacht voor kwaliteitszorg in het voorafgaande jaar (de introductie van schoolplan en schoolgids, specifieke aandacht in de vakbladen voor schoolleiders)²⁵ Voor de positieve ontwikkeling van de kwaliteitszorg in 2008 geeft de inspectie aan dat het voor de hand ligt dat dit samenhangt met de start van een nieuwe schoolplanperiode in het schooljaar 2007/2008 en dat het verbeteren van de kwaliteitszorg een van de doelstellingen in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is, die eind 2007 is vastgesteld. Ook maken besturen steeds vaker afspraken met hun scholen over de wijze waarop ze hun kwaliteit verantwoorden²⁶.

Dit wijkt af van wat de scholen zelf vinden. Wanneer we kijken naar de indicatoren die de inspectie hanteert dan geeft in 2006 ongeveer driekwart van de scholen aan dat zij systematisch de kwaliteit van haar onderwijs bepaalt en maatregelen neemt om de kwaliteit te behouden en zondig te verbeteren.

Een kritische noot is er ook voor wat betreft de bijdrage van kwaliteitszorg aan de kwaliteit van onderwijs. De geïnterviewden geven aan dat Q*Primair zich voornamelijk op de instrumentele kant van kwaliteitszorg heeft gericht. En in de BOPO Review voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling²⁷ wordt aangegeven dat het huidige (vernieuwings-)beleid onder andere wordt

²⁵ Onderwijsverslag 2006-2007

²⁶ Onderwijsverslag 2007-2008

²⁷ Hofman, R.H., Vandenbergh, R., Dijkstra, B.J., BOPO-review, Kwaliteitszorg, Innovatie en schoolontwikkeling, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Groningen 2008

gekenmerkt door de verwachting dat scholen de kwaliteit van hun onderwijs bewijzen, verantwoorden en borgen. Een dergelijk beleid kan negatieve effecten hebben als te veel of uitsluitend wordt gewerkt vanuit een strategie die gekenmerkt is door vooral of uitsluitend toevoegen van technische oplossingen aan de bestaande praktijk. De waarde van in te zetten instrumenten moet worden onderzocht op de bijdrage aan het versterken van de kwaliteit van resultaten bij de leerlingen.

4.3.2 PO Platform Kwaliteit en Innovatie, Projectbureau Kwaliteit (PK)

Het Platform Kwaliteit en Innovatie is gestart op 1 januari 2006 en in september 2008 zijn de activiteiten van het Platform Kwaliteit en Innovatie ondergebracht bij de PO-Raad in de hoedanigheid van het Projectbureau Kwaliteit (PK).

Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van zowel de organisatie PO Platform Kwaliteit en Innovatie als PK.

In totaal heeft de website www.schoolaanzet.nl in 2008 bijna 100.000 bezoekers gehad, www.taalpilots.nl heeft bijna 31.000 bezoekers gehad in 2008 en www.rekenpilots.nl bijna 6.000. De oplage van de printuitgave van School aan zet is 9.500. Het magazine verschijnt vier keer per jaar en wordt verzonden aan alle scholen en samenwerkingsverbanden.

Of het bezoek van de website, het lezen van een themanummer of het bezoek van bijeenkomsten ook leidt tot innovaties op scholen is niet onderzocht. In de inventarisatie PO Platform Kwaliteit en Innovatie wordt opgemerkt dat het maar zeer de vraag is of een producten- en dienstencatalogus ook werkt als instrument dat onderwijsprofessionals in staat stelt tot en/of ondersteunt bij vernieuwen. De hoeveelheid beschikbare informatie is zeer groot en er is veel eigen initiatief (en veel tijd) nodig om hierin de weg te vinden. Schoolleiders en bovenschoolse managers zullen dit naar verwachting eerder doen dan (individuele) leerkrachten en interne begeleiders.

De geïnterviewden geven aan dat niet alleen via www.schoolaanzet.nl goede voorbeelden worden ontsloten maar dat dit ook nog op andere plaatsen gebeurt op het internet. Bijvoorbeeld via het Programma VTB (Verbreiding Techniek in het Basisonderwijs) en straks ook in het kader van het Actieprogramma Onderwijs Bewijs. Het gevaar hiervan is dat het aanbod van goede voorbeelden niet overzichtelijk is en de doelgroep door de bomen het bos niet meer ziet.

4.3.3 De breedte- en dieptestrategie

De breedtestrategie is gevolgd in de Innovatiemonitor Primair onderwijs²⁸. Uit de monitor blijkt dat de subsidie door de scholen zelf als een tamelijk grote stimulans wordt gezien voor innovatie, leren van elkaar en verspreiden van kennis, 34% van de scholen geeft aan dat de subsidie een grote stimulans was om te werken aan de kwaliteit en ontwikkeling van de school. Hierbij moet worden opgemerkt dat alleen scholen zijn benaderd die een subsidie hebben gekregen. Wanneer de scholen die een subsidie hebben ontvangen in het kader van de breedtestrategie worden

²⁸ Emmelot, Y., Ledoux, G. Veen, I. van der, Innovatiemonitor primair onderwijs, Amsterdam, SCO Kohnstam Instituut, 2008

vergeleken met de totale populatie scholen, dus ook scholen die geen subsidie hebben ontvangen, dan is er geen verschil in vernieuwingsstrategie blijkt uit de Innovatiemonitor Primair onderwijs. Het lijkt er wel op dat de scholen die een subsidie hebben ontvangen voor 'leren van en met elkaar' wat meer bezig zijn met verandering en daarbij wat meer naar buiten kijken.

De besturenorganisatie bond KBO heeft ook een onderzoek laten doen onder haar leden naar de visie op schoolontwikkeling en innovatiegelden²⁹. Hoewel dit onderzoek niet representatief is omdat het alleen onder de leden van KBO is gehouden, blijkt wel dat schooldirecties minder ondersteuning krijgen en behoefte hebben aan ondersteuning dan schoolbesturen. Ze zijn het echter wel eens over welke aspecten voor ondersteuning in aanmerking komen. Er is dus bij schoolbesturen en in iets mindere mate bij schooldirecties wel behoefte aan ondersteuning bij het vernieuwen op school, zoals door de breedtestrategie wordt geboden.

Uit de interviews blijkt dat de breedtestrategie niet bij alle geïnterviewden goed bekend is. Daarnaast wordt aangegeven dat het om een relatief klein project gaat waarvan de effecten in het grotere geheel moeilijk te bepalen zijn. De geïnterviewden die wel iets over de effecten kunnen zeggen verschillen van mening. Enerzijds wordt aangegeven dat de breedtestrategie niet kan werken omdat de basis waarop ze moet werken er niet is en anderzijds wordt gezegd dat het voor scholen vooral een stimulans is, zoals ook gebleken uit de innovatiemonitor PO. Daarnaast wordt aangegeven dat het voor een relatief klein bedrag veel verantwoording met zich mee brengt en dat de subsidie moet 'concurreren' met andere subsidies, bijv. subsidies in het kader van Verbreding Techniek in het Basisonderwijs en Onderwijs en Ondernemerschap, die scholen kunnen krijgen.

Ook de dieptestrategie is gevolgd in de innovatiemonitor PO. Hieruit blijkt dat de subsidies vaak worden ingezet voor deelprojecten in grotere projecten van vernieuwingen. De vernieuwingen zijn zeer divers. De dieptepilots spelen zich voornamelijk af op het niveau van besturen of samenwerkingsverbanden.

De meeste pilots waren op het moment van de monitor nog niet afgelopen maar uit de monitor blijkt wel dat de gestelde doelen grotendeels zijn bereikt. Ook de geplande activiteiten zijn grotendeels uitgevoerd. De innovaties hebben ook de werkvloer bereikt: er is gemiddeld genomen in tamelijk sterke mate iets veranderd op de werkvloer. Daarnaast is er in de dieptepilot in sterke mate draagvlak voor de vernieuwing zoals ontwikkeld op de werkvloer. De inzet van experts heeft er naar het oordeel van de respondenten in sterke mate voor gezorgd dat de deelnemers werden geënthousiasmeerd, begeleid en dat kennis werd overgedragen van de theorie naar de praktijk. De stimuleringsregeling wordt ook in tamelijk sterke mate als stimulans voor de vernieuwing gezien. Dit alles is gemeten door opgave van de scholen zelf. Of dit objectief gemeten ook het geval is, is niet vastgesteld.

²⁹ Bernts, T., Kregting, J. , Viesies op schoolontwikkeling en innovatiegelden, een onderzoek onder schoolbesturen en schooldirecties uit de achterban van de Bond KBO, Nijmegen, 2008

Ook de dieptestrategie en zijn effecten is niet bij alle geïnterviewden bekend. De opmerkingen door de geïnterviewden over de effecten van de breedtestrategie komen overeen met die van de dieptestrategie.

Er heeft naast de monitor geen evaluatie plaatsgevonden van de basis-, breedte-, en dieptestrategie. Ook is niet bekend welke scholen worden bereikt met de basis-, breedte-, en dieptestrategie. Betreft het alleen scholen die het toch al goed doen of worden ook de zwakke en zeer zwakke scholen bereikt die het mogelijk harder nodig hebben.

4.3.4 Ontwikkeling doorlopende leerlijnen taal en rekenen (door middel van het invoeren van referentieniveaus)

De referentieniveaus taal en rekenen zijn nog niet geïmplementeerd in het primair onderwijs. Er is daarom nog niet bekend wat de effecten hiervan zullen zijn. In de vormgeving van het beleid wordt wel vastgelegd dat de ontwikkeling van de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal moet worden gemeten. Over een aantal jaar kan daarom waarschijnlijk meer worden gezegd over de effecten van de inzet op rekenen en taal.

4.3.5 Reken- en taalverbetertrajecten

De rekenverbetertrajecten zijn in januari 2009 gestart op de scholen en de taalverbetertrajecten in het najaar van 2008³⁰. Ook hier kunnen we daarom nog niets zeggen over de effecten hiervan op de kwaliteit van het onderwijs. Wel is in het beleid vastgelegd dat de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal worden gemeten, dat gebruik wordt gemaakt van datafeedback en er gebruik wordt gemaakt van min of meer bewezen methoden.

4.3.6 Conclusie m.b.t. de doelstellingen van kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal

De uitvoering van activiteiten in het kader van het beleid van kwaliteitszorg, innovatie en gedeeltelijk ook de ontwikkeling van rekenen en taal heeft de afgelopen jaren gelegen bij Q*Primair, het Platform Kwaliteit en Innovatie en nu bij PK. Q*Primair en het Platform Kwaliteit en Innovatie waren een samenwerking tussen de gezamenlijke organisaties voor bestuur en management in het onderwijs en de onderwijsbonden. PK valt onder de verantwoordelijkheid van de PO-raad waarin alleen de schoolbesturen zijn vertegenwoordigd.

Over de effectiviteit van hun aanpak is weinig bekend al lijkt de breedte- en dieptestrategie wel een stimulans voor de scholen die een subsidie hebben gekregen om te innoveren. Daarnaast is het opvallend dat scholen zelf veel positiever zijn over de kwaliteitszorg op hun school dan de Onderwijsinspectie. Ongeveer driekwart van de scholen vindt dat zij een voldoende kwaliteitszorgsysteem hebben terwijl de Onderwijsinspectie oordeelt dat dit slechts op de helft van de scholen het geval is.

³⁰ www.rekenpilots.nl en www.taalpilots.nl op 26 mei 2009.

De interventies door middel van de instrumenten zijn relatief klein in vergelijking tot bijvoorbeeld schoolbegeleiding, de invoering van de lumpsum en de Inspectie van het Onderwijs. Bovendien bereiken ze niet per definitie alle scholen waardoor de invloed van deze instrumenten op de kwaliteit van het primair onderwijs ook minder groot is dan bijvoorbeeld schoolbegeleiding, de invoering van de lumpsum en de Inspectie van het Onderwijs.

4.4 Externe invloeden

Het beleid om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren bestaat niet enkel uit de toepassing van kwaliteitszorg en innovatie en het ontwikkelen van rekenen en taal. Vele aspecten zijn van invloed op de kwaliteit van onderwijs, denk hierbij aan de Inspectie van het Onderwijs, governance, andere projecten zoals het VTB programma etc.

In deze paragraaf gaan wij in op de belangrijkste externe invloeden in het onderwijs betreffende kwaliteit en innovaties.

4.4.1 Invoering lumpsum

Met de invoering van de lumpsum financiering op 1 augustus 2006 geeft de overheid bestedingsvrijheid aan scholen. Schoolbesturen krijgen een totaalbedrag voor personeelskosten en andere kosten. Ze maken daarbij zelf uit hoe ze dat geld besteden. Het gaat bij lumpsum financiering niet enkel om het geld, het systeem is onlosmakelijk verbonden met de principes van 'deregulering en autonomievergroting'. Dat staat voor meer vrijheid voor de onderwijsinstellingen en minder beregeling vanuit de overheid. Scholen krijgen meer ruimte om te bepalen hoe ze hun onderwijs inrichten en welke functie hun school moet hebben in relatie tot de omgeving. Het onderwijs kan dan beter worden afgestemd op de specifieke situatie in een bepaalde school, wijk of stad.

Hiermee zijn scholen ook zelf verantwoordelijk voor het bewijzen, verantwoorden en borgen van kwaliteit en dus de kwaliteitszorg. Vanuit de lumpsum moeten daarom ook in de basis de vernieuwingen die op scholen plaats vinden worden betaald.

Het effect van de invoering van de lumpsum op de kwaliteit van het onderwijs is niet geëvalueerd. Een evaluatie van de lumpsum gaat in 2009 van start. Wel heeft er een monitor³¹ plaatsgevonden waarin de invoering van de lumpsum werd gemonitord. In deze monitor wordt de mening van besturen, directeuren en (G)MR-leden weergegeven over de mate van voorbereiding op de invoering door scholen en de capaciteiten van de organisatie om om te gaan met de lumpsum.

4.4.2 Inspectie van het Onderwijs:

De inspectie houdt in het basisonderwijs toezicht op:

- de kwaliteit van het onderwijs;

³¹ Ecorys, Slotmonitor invoering lumpsum PO resultaten april 2007

- de rechtmatige besteding van middelen, het financieel beheer en de financiële positie van scholen.

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs is geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht³². Sinds de invoering van de WOT heeft de Onderwijsinspectie niet alleen een controlerende taak maar ook een stimulerende functie.

Doordat de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs heeft zij hier ook invloed op. Jaarlijks rapporteert de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs in haar onderwijsjaarverslagen. Daarnaast publiceert de inspectie op haar website per school het rapport van het bezoek van de inspectie aan de school.

Wij hebben in het voorgaande gezien dat de percentages van scholen die voldoende scores op kwaliteitszorg van jaar tot jaar schommelen. De inspectie geeft daarbij zelf aan dat deze schommelingen samenhangen met de specifieke aandacht voor kwaliteitszorg in het voorafgaande jaar. Bovendien stelt de inspectie strenge eisen aan de scholen die als zeer zwak worden beoordeeld.

Daarnaast is in de Q*Primair monitor voor kwaliteitszorg terug te vinden hoe scholen vinden dat de inspectie de kwaliteit stimuleert. In de Q*Primair monitor voor kwaliteitszorg geeft 80% van schoolleiders aan het er (enigszins) mee eens te zijn dat de inspectie kwaliteitszorg positief heeft gestimuleerd³³. Bij schoolbestuurders en/of het bovenschoolsmanagement ligt het percentage dat het er (enigszins) mee eens is dat de inspectie kwaliteitszorg positief heeft gestimuleerd nog hoger op 88%³⁴. De inspectie lijkt daarmee voor scholen dus een stimulans te zijn om met kwaliteitszorg aan de slag te gaan. Uit de evaluatie wet op het onderwijstoezicht³⁵ blijkt wel dat de traditionele vernieuwingsscholen het stimulerende karakter van de onderwijsinspectie minder positief beoordelen.

De geïnterviewden geven aan dat de inspectie een belangrijke rol heeft bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs omdat zij nog echt op de scholen en in de klas komt.

4.4.3 Programma VTB (Verbreding Techniek in het Basisonderwijs)

Het VTB-programma is net als schoolbegeleiding ook één van de instrumenten die wordt ingezet voor de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van onderwijs. Het VTB-programma heeft tot doel techniek in het onderwijs te stimuleren, de introductie van techniek in het onderwijs of een wijziging van de manier waarop techniek behandeld. Daarmee kan dit tevens

³² WOT, 2002

³³ Hofman. R.H., Boom, J. de, Q*Primair monitor kwaliteitszorg, 2006

³⁴ Hofman. R.H., Boom, J. de, Q*Primair monitor kwaliteitszorg, 2006

³⁵ Jonge J. de, Nijssen A., Hoffius R., Uitert K. van, Berdowski Z., Dijken K. van, Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, Zoetermeer, juni 2007

worden gezien als een innovatie of vernieuwing en stimuleert het VTB-programma dus ook innovaties in het primair onderwijs.

Scholen kunnen door middel van dit programma een subsidie krijgen van € 12.000,- voor drie jaar om techniek te implementeren in het onderwijs. Net als bij de breedtestrategie wordt het leren van elkaar gestimuleerd en worden goede voorbeelden via de website www.vtbprogramma.nl ontsloten. De uitvoering van het programma is belegd bij het Platform Bèta Techniek. Het VTB-programma wordt apart geëvalueerd maar niet in relatie tot innovatie of kwaliteit van onderwijs.

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat de invloed van het VTB-programma op de innovaties in het primair onderwijs groter is dan die van de breedtestrategie omdat het subsidiebedrag groter is en het om meer duurzame innovaties gaat.

4.4.4 Onderwijs Bewijs

Onder het Actieprogramma Onderwijs Bewijs wordt experimenteel onderzoek verricht binnen het primair en voortgezet onderwijs. Het doel is om via wetenschappelijke experimenten kennis te krijgen over wat werkt en niet werkt in het onderwijs. Voor het programma is een budget beschikbaar van ongeveer € 25 miljoen voor de periode 2007-2010. Het gaat hier ook om innovaties in het onderwijs. Het actieprogramma valt onder de directie Kennis van OCW. Ook hier worden goede voorbeelden via een website ontsloten. In dit geval www.onderwijsbewijs.nl.

De onderzoeksvoorstellen zijn eind 2008 ingediend. Er zijn dus nog geen resultaten beschikbaar.

4.4.5 Onderwijsachterstanden beleid (Pilots Taalbeleid Onderwijsachterstanden en VVE)

Het onderwijsachterstanden beleid valt onder de operationele doelstelling leerlingen kunnen zonder drempels het primair onderwijs volgen dat het beste past bij hun talenten en specifieke behoeften. Onderwijsachterstanden bij kinderen kunnen zijn ontstaan door sociale, culturele en economische omstandigheden. Om deze achterstanden te voorkomen en te bestrijden, kunnen basisscholen hun eigen onderwijsachterstandenbeleid vormgeven met het geld dat zij op basis van de gewichtenregeling ontvangen. Deze middelen zijn opgenomen in de lumpsum.

Onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid van scholen kan zijn een taalpilot. De resultaten van deze taalpilots zijn onderzocht en er worden positieve resultaten behaald op het verbeteren van de prestaties van leerlingen op het gebied van taal. Hoewel het hierbij specifiek gaat om kinderen met onderwijsachterstanden heeft dit ook effect op de ontwikkeling van rekenen en taal.

Daarnaast valt onder het onderwijsachterstanden beleid de zogeheten voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Kinderen die op 3-jarige leeftijd een taalachterstand hebben kunnen een aantal dagdelen in de week deelnemen aan VVE programma's. Deze programma's beginnen in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf en lopen vaak door in de eerste twee groepen van de basisschool. De doelstelling van het VVE-beleid is om de ontwikkeling van kinderen zodanig te stimuleren dat hun kansen op een goede schoolloopbaan en maatschappelijke carrière worden vergroot. In deze programma's wordt via verschillende methoden gewerkt aan het verkleinen van de onderwijsachterstand die leerlingen hebben.

4.4.6 Conclusie externe invloeden

De invoering van de lumpsum in het primair onderwijs heeft waarschijnlijk een grote invloed gehad op de ontwikkeling van kwaliteitszorg maar dit is niet geëvalueerd. Door de deregulering en de autonomievergroting werden het bewijzen, verantwoorden en borgen van de kwaliteit steeds belangrijker. Er heeft nog geen evaluatie van de invoering lumpsum in het primair onderwijs op de kwaliteit van het onderwijs plaatsgevonden. Wel heeft er een monitor plaatsgevonden waarin de invoering van de lumpsum werd gemonitord. Bovendien is met de invoering van de lumpsum de mogelijkheid voor scholen gekomen om zelf te beslissen hoe het geld besteed wordt. Hierdoor is bijvoorbeeld bij schoolbegeleiding niet meer gegarandeerd dat het geld ook aan schoolbegeleiding wordt uitgegeven.

Daarnaast speelt ook de inspectie voor het onderwijs een grote rol in de kwaliteit van het onderwijs. Vaak is het oordeel van de inspectie ook aanleiding om zaken te wijzigen op een school en te vernieuwen. Zij rapporteren ieder jaar over de kwaliteit van het onderwijs in het onderwijsjaarverslag en publiceren per school de beoordeling van de school door de Inspectie van het Onderwijs op hun website.

Daarnaast zijn er nog een onder andere het VTB-programma, het Actieprogramma Onderwijs Bewijs en de Pilots Taalbeleid Onderwijsachterstanden die effect hebben op de kwaliteit van onderwijs en innovatie in het onderwijs. Een deel van deze projecten werkt met dezelfde principes zoals het leren van elkaar en het delen van goede voorbeelden via een website. Ieder project heeft zijn eigen websites waardoor meerdere websites zijn ontstaan die goede voorbeelden ontsluiten. De informatie is hierdoor nogal versnipperd terug te vinden en de vraag is of het onderwijsveld en dan met name leerkrachten en schoolleiders het overzicht nog wel behouden.

4.5 Inzet van middelen

4.5.1 Financiering van het beleid

Uitgangspunten

De financiering van het primair onderwijs is volgens artikel 23 de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het grootste deel van het budget gaat via de lumpsum rechtstreeks naar de scholen maar met een klein deel van het budget behoudt het ministerie van OCW de mogelijkheid om te sturen op de punten waar zij dat nodig vindt.

Met het budget voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling heeft het Rijk dus de mogelijkheid om deze aspecten op scholen te stimuleren. De scholen ontvangen echter door middel van de lumpsum ook geld om primair de kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling binnen de school te regelen.

Uitgaven rijk

Het rijk is (financieel) verantwoordelijk voor het primair onderwijs in Nederland. Voor het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling dat in deze beleidsdoorlichting wordt geëvalueerd heeft het rijk geen primaire verantwoordelijkheden en daarmee ook geen investeringskosten. In paragraaf 2.3 is al wel aangegeven dat het Rijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Hier houdt de onderwijsinspectie toezicht op. Wel heeft het rijk in de periode 2005 t/m 2008 jaarlijks een bedrag beschikbaar gesteld als impuls voor het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling.

4.5.2 Vaststellen en onderbouwen hoogte budgetten

De hoogte van het budget van OCW voor het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor. Daarbij wordt gekeken of het huidige budget toereikend is of dat als gevolg van intensievere inzet of nieuwe activiteiten extra budget nodig is. De hoogte van de middelen is afhankelijk van de politieke prioriteit die aan de betreffende aspecten wordt gesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de enveloppenmiddelen innovatie. Dit geldt zowel voor de ingezette middelen van OCW voor kwaliteitszorg, innovatie als ontwikkeling van taal en rekenen.

4.5.3 Conclusie

Het grootste deel van het budget voor het primair onderwijs wordt via de lumpsum uitgekeerd aan scholen. De scholen moeten hieruit ook hun kosten voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling betalen. De budgetten voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling worden ingezet om scholen te stimuleren met kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling aan de slag te gaan. De budgetten van OCW voor het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling worden jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor en is afhankelijk van de politieke prioriteit die er aan gesteld is. Elk jaar wordt op basis van de begroting van het jaar ervoor en het (nieuwe) beleid gekeken of het budget toereikend is.

5. Samenvatting

Deze samenvatting beschrijft het door de directie primair onderwijs gevoerde beleid ten aanzien van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling in het primair onderwijs: de ingezette instrumenten, het gevoerde proces, de doelmatigheid en de effecten van het beleid. Dit wordt gedaan aan de hand van de tien vragen van de RPE.

Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

Het kwaliteitsbeleid heeft zich in het eerste gedeelte van de onderzoeksperiode gericht op ruimte voor de school. Het veld gaf aan dat de professionaliteit van de mensen in het onderwijs dreigde onder te sneeuwen in een woud van centraal opgestelde regels. De verantwoordelijkheid voor onder andere innovatie en schoolontwikkeling werd bij scholen neergelegd en daarbij hoort verantwoording afleggen. Het beleid was met name gericht op bestuursniveau.

In het tweede deel van de onderzoeksperiode zien we een beleidsontwikkeling waarbij staatssecretaris en onderwijsveld overeenkomen de focus te leggen op het verbeteren van taal- en rekenprestaties van leerlingen met ruimte voor een rijke leeromgeving. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door zorgen van de Onderwijsinspectie over de taal- en rekenprestaties in het basisonderwijs en de mindere scores van basisvaardigheden op internationale vergelijkende onderzoeken. Het beleid is nu gericht op opbrengstverbetering op het schoolniveau.

De met het veld en de staatssecretaris afgesproken en gedragen inzet op het verbeteren van de taal- en rekenprestaties wordt door een aantal geïnterviewden in retrospectief uitgelegd als een aantasting van de autonomie van scholen. Zij geven aan dat daardoor niet helder is wat het einddoel is van het ministerie in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen veld en ministerie.

Wat was de oorzaak van het probleem?

In het eerste deel van de onderzoeksperiode waarbij het beleid gericht was op ruimte voor de school werd door het veld aangegeven dat er teveel centraal opgestelde regels waren waaraan moest worden voldaan. Er werd vanuit het Rijk op diverse beleidsvelden een trend ingezet van decentralisering waarbij de verantwoordelijkheden decentraal kwamen te liggen. Het beleid in het primair onderwijs richtte zich daarbij meer op de besturen en het op orde brengen van de procesinrichting van de scholen door middel van het vergroten van autonomie en het verder ontwikkelen van governance. Middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding gingen bijna geheel naar de besturen en niet meer naar gemeenten. De lumpsum werd ingevoerd en de middelen voor schoolbegeleiding kwamen rechtstreeks naar de schoolbesturen.

In het tweede gedeelte van de onderzoeksperiode met staatssecretaris Dijkema komt meer aandacht voor het verbeteren van taal- en rekenprestaties op schoolniveau. De prestaties op de basisvaardigheden blijven internationaal achter en het beleid richt zich op maatregelen om deze te verbeteren. Tot dan toe werd in het onderwijs beperkt gebruik gemaakt van evaluaties, werden nieuwe methoden ingezet zonder dat bewezen is dat deze werken en werd nog maar beperkt

gebruik gemaakt van datafeedback om verbeteringen in het onderwijs aan te brengen. Het nieuwe beleid zet hier op in om de prestaties op het gebied van rekenen en taal te verbeteren.

Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Goed onderwijs is een voorwaarde om Nederland steviger op de kaart te zetten als innovatieve, concurrerende en ondernemende economie. Daarom is kwaliteitsverbetering een continu terugkerende vraag in het onderwijsbeleid van het ministerie van OCW. Het Rijk is immers volgens artikel 23 van de grondwet verantwoordelijk voor de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs in Nederland.

Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

In de grondwet artikel 23 is vastgelegd dat het Rijk verantwoordelijk is voor de deugdelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs in Nederland.

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De beleidsdoorlichting kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling richt zich op een aantal specifieke instrumenten/beleidsmaatregelen uit de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs uit de begroting 2005 tot en met 2008. Binnen deze doelstelling zijn verschillende instrumenten en/of beleidsmaatregelen geformuleerd. Deze beleidsdoorlichting richt zich alleen op de beleidsmaatregelen kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal.

Omdat in deze beleidsdoorlichting specifiek wordt ingegaan op de onderdelen kwaliteitszorg, innovatie en de ontwikkeling van rekenen en taal uit de operationele doelstelling die betrekking heeft op de kwaliteit van onderwijs wordt hier in de doelen ook onderscheid in gemaakt.

Het beleid dat is ontwikkeld moet de kwaliteit van het onderwijs waarborgen en verbeteren. Hierbij is het uitgangspunt dat we in Nederland primair onderwijs willen aanbieden zodanig dat de leerling naar die vorm van voortgezet onderwijs doorstroomt die het beste aansluit bij zijn of haar talenten.

In deze beleidsdoorlichting zijn we specifiek ingegaan op kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal die moeten bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het doel van kwaliteitszorg in het primair onderwijs is tweeledig:

- Enerzijds heeft kwaliteitszorg als doel dat scholen de kwaliteit van hun school bewijzen, verantwoorden en borgen.
- Anderzijds wordt met behulp van kwaliteitszorg een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs nagestreefd door middel van het zelf evalueren en verbeteren van de kwaliteit van de school.

Ook het doel van innovatie is tweeledig, te weten:

- Door middel van innovatie blijft een school zich vernieuwen en de aansluiting behouden met de dynamische maatschappij die continu verandert.
- Innovatie draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Ten slotte wil het Rijk met de ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal verbeteren.

Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

De door het rijk ingezette instrumenten op het gebied van kwaliteitszorg en innovatie zijn economisch (breedte- en dieptestrategie, schoolbegeleiding en de reken- en taalverbetertrajecten) en communicatief (Q*Primair en PO Platform Kwaliteit en Innovatie) van aard. Voor de ontwikkeling van rekenen en taal wordt ook een juridisch instrument ingezet, de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen (ten behoeve van de doorlopende leerlijnen taal en rekenen). Dit komt overeen met het beeld dat het beleid eerst meer gericht was op de vergroting van de autonomie van scholen en nu meer op leerling-niveau is toegespitst waarbij wordt omschreven wat de scholen moeten presteren.

Q*Primair had tot doel dat scholen moesten worden toegerust tot het zelf inrichten en uitvoeren van een kwaliteitsbeleid. De breedte- en dieptestrategie zijn voor de deelnemende scholen een stimulans geweest om aan vernieuwing op de school te werken. De activiteiten van het PO Platform Kwaliteit en Innovatie zijn nu vormgegeven in het Projectbureau Kwaliteit (PK) onder verantwoordelijkheid van de PO-Raad en daar nog volop in uitvoering. Zij zijn nu verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal activiteiten in het kader van spoor 3 en 4 van de kwaliteitsagenda. De doorlopende leerlijnen taal en rekenen zijn nog in ontwikkeling en de reken- en taalverbetertrajecten zijn net gestart dus over de mate van doelbereik kan nog niets gezegd worden.

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Er is in het onderzoek weinig zicht ontstaan op de doelmatigheid van het beleid. We kunnen grofweg zeggen dat de inzet op kwaliteitszorg, innovatie en ontwikkeling van rekenen en taal een relatief klein onderdeel uitmaken van de totale begroting voor de kwaliteit in het onderwijs. Daarbij gaat een relatief groot deel van het budget naar stimuleringsubsidies voor scholen. Over de apparaatskosten van PK kan nog niets worden gezegd.

Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs is een proces dat niet in korte tijd tot stand kan worden gebracht. We constateren dat wijzigingen in beleidsprioriteiten plaatsvinden om de kwaliteit te verbeteren zonder dat er geëvalueerd wordt of het huidige beleid al of niet gewerkt heeft. Het monitoren en evalueren van beleid in relatie tot de prestaties van leerlingen werden tot op heden zeer beperkt gedaan. Hier komt echter verandering in met de inzet op de ontwikkeling van rekenen

en taal en de reken- en taalverbetertrajecten. In dit beleid worden de prestaties van leerlingen op het gebied van rekenen en taal gevolgd.

Er is daarom ook weinig bekend over de effecten van kwaliteitszorg en innovatie op de prestaties van leerlingen of scholen. Het beleid voor kwaliteitszorg is ook meer ingericht om invloed uit te oefenen op het procesniveau van scholen en niet zo zeer op wat er in de klas gebeurt. Het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van rekenen en taal richt zich meer op de prestaties in de klas. In het beleid wordt aangegeven dat de ontwikkeling van de prestaties van de leerlingen op het gebied van rekenen en taal wordt gevolgd. Het CITO heeft in 2008 de opdracht gekregen de prestaties op het gebied van rekenen en taal de komende jaren te volgen. Het beleid is echter nog maar zeer recent en er is daarom nog niets bekend over de effecten.

Over de effecten van schoolbegeleiding en in het bijzonder de effecten van het uitkeren van de budgetten van schoolbegeleiding aan de scholen op de kwaliteit, is weinig tot niets bekend. Er heeft geen evaluatie van plaatsgevonden. Er zijn signalen vanuit verslagen van gemeenteraadsvergaderingen dat de uitkering van de schoolbegeleiding aan de scholen in plaats van aan gemeenten en de afschaffing van de verplichting voor gemeenten om schoolbegeleidingsdiensten in stand te houden een nadelig effect hebben op de bijdrage van gemeente aan de schoolbegeleiding.

De uitvoering van activiteiten in het kader van het beleid van kwaliteitszorg, innovatie en gedeeltelijk ook de ontwikkeling van rekenen en taal lag de afgelopen jaren bij Q*Primair, Platform Kwaliteit en Innovatie en ligt nu bij PK onder verantwoordelijkheid van de PO-raad. Q*Primair en het Platform Kwaliteit en Innovatie waren een samenwerking tussen de gezamenlijke organisaties voor bestuur en management in het onderwijs en de onderwijsbonden. PK valt onder de verantwoordelijkheid van de PO-raad waarin alleen de schoolbesturen zijn vertegenwoordigd. Over de effectiviteit van hun aanpak is tot nu toe weinig bekend, al is de breedte- en dieptestrategie volgens de deelnemende scholen wel een stimulans voor scholen geweest om te innoveren.

De interventies door middel van de instrumenten zijn relatief klein in vergelijking tot bijvoorbeeld schoolbegeleiding, de invoering van de lumpsum en de Inspectie van het Onderwijs. Bovendien bereiken ze niet per definitie alle scholen waardoor de invloed van deze instrumenten op de kwaliteit van het primair onderwijs ook minder groot is dan bijvoorbeeld schoolbegeleiding, de invoering van de lumpsum en de Inspectie van het Onderwijs.

Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

De invoering van de lumpsum in het primair onderwijs heeft een grote invloed gehad op de ontwikkeling van kwaliteitszorg. Door de deregulering en de autonomievergroting werden het bewijzen, verantwoorden en borgen van de kwaliteit steeds belangrijker. Er heeft nog geen evaluatie van de lumpsum in het primair onderwijs plaatsgevonden en de effecten ervan op de kwaliteitszorg. Wel heeft er een monitor plaatsgevonden waarin de invoering van de lumpsum werd gemonitord.

Daarnaast speelt ook de Inspectie van het Onderwijs een grote rol in de kwaliteit van het onderwijs. Vaak is het oordeel van de inspectie aanleiding om zaken te wijzigen op een school en te vernieuwen. Zij rapporteren ieder jaar over de kwaliteit van het onderwijs in het onderwijsjaarverslag.

Ten slotte worden er nog een aantal andere activiteiten ingezet zoals het VTB-programma, het Actieprogramma Onderwijs Bewijs en de taalpilots bij het onderwijsachterstandenbeleid die effect hebben op de kwaliteit van onderwijs en innovatie in het onderwijs. Zij werken met dezelfde principes zoals het leren van elkaar en het delen van goede voorbeelden via een website. Ieder project heeft zijn eigen website waardoor meerdere websites zijn ontstaan die goede voorbeelden ontsluiten. De uitwisseling van kennis vindt daardoor versnipperd plaats en de vraag is of het onderwijsveld en dan in het bijzonder leerkrachten en schoolleiders het overzicht nog wel behouden.

Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Het grootste deel van het budget voor het primair onderwijs wordt via de lumpsum uitgekeerd aan scholen. De scholen moeten hieruit ook hun kosten voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling betalen. De budgetten voor kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling worden ingezet om scholen te stimuleren met kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling aan de slag te gaan. De budgetten van OCW voor het beleid op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling worden jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor en is afhankelijk van de politieke prioriteit die er aan gesteld is. Elk jaar wordt op basis van de begroting van het jaar ervoor en het (nieuwe) beleid gekeken of het budget toereikend is.

Bijlage 1

Literatuurlijst

- Brief aan tweede kamer, Voortgang doorlopende leerlijnen taal en rekenen, 20 februari 2009
- Bernts, T., Kregting, J. , Visies op schoolontwikkeling en innovatiegelden, een onderzoek onder schoolbesturen en schooldirecties uit de achterban van de Bond KBO, Nijmegen, 2008
- Departementaal jaarverslag OCW 2005
- Departementaal jaarverslag OCW 2006
- Departementaal jaarverslag OCW 2007
- Departementaal jaarverslag OCW 2008
- Dijkstra, N., Linde, A. van der, Kajoer, D., Kiezen voor Kwaliteit, Instrumenten de maat genomen, Q*Primair, 2004
- Ecorys, Slotmonitor invoering lumpsum PO resultaten april 2007
- Expertgroep doorlopende leerlijnen rekenen en taal, Over de drempels met taal en rekenen, Enschede 2008
- Grondwet, art 23: Stb. 2002,200
- Hofman. R.H., Boom, J. de, Q*Primair monitor kwaliteitszorg, 2006
- Hofman, R.H., Vandenberghe, R., Dijkstra, B.J., BOPO-review, Kwaliteitszorg, Innovatie en schoolontwikkeling, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Groningen 2008
- Inspectie van Onderwijs, De Staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2004-2005, Utrecht april 2006
- Inspectie van Onderwijs, De Staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2005-2006, Utrecht mei 2007
- Inspectie van Onderwijs, De Staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2006-2007, Utrecht mei 2008
- Inspectie van Onderwijs, De Staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2007-2008, Utrecht mei 2009
- Innovatiemonitor Primair Onderwijs. Y. Emmelot, G. Ledoux & I. van der Veen. SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam,2008 (SCO-rapport nr. 807, projectnummer 40218).
- IVA,ITS,SCO, Inventarisatie PO Platform Kwaliteit en Innovatie, 2006
- Jaarverslag 2004, Q*Primair, Opgeschoten, Januari 2005

- Jonge J. de, Nijssen A., Hoffius R., Uiter K. van, Berdowski Z., Dijken K. van, Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1 Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, Zoetermeer, juni 2007
- Ministerie OCW, Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs, Scholen voor morgen, 2007
- Ministerie OCW, Koers Primair Onderwijs, Ruimte voor de school, 2004
- Onderwijsinspectie, Toetsingskader Primair Onderwijs, Utrecht, 2008
- Onderwijsraad, Presteren naar vermogen, alle talenten benutten in het funderend onderwijs, Den Haag feb. 2007
- Projectplan 'Kwaliteit als primaire zorg' 2001
- Rijksbegroting 2008
- Rijksbegroting 2007
- Rijksbegroting 2006
- Rijksbegroting 2005
- Rijksbegroting 2004
- Slegers, P., Kok, J., Heijmans, J. Weven zonder fouten, Studie monitor kwaliteitsagenda PO 2008-2010, 2008

Bijlage 2

Lijst met geïnterviewden

- De heer M. Weekenborg, Ministerie OCW, directie Primair Onderwijs, Unit Kwaliteitsagenda
- De heer R. Meijer, Adviseur ENS-Groep, voormalig projectleider innovatie, directie Primair Onderwijs.
- De heer R. Weener, Programmamanager Projectbureau Kwaliteit (PK)
- De heer J. Van der Pluim, Senior beleidsmedewerkers Projectbureau Kwaliteit (PK)
- Mevrouw K. Kervezee, Voorzitter PO-raad, voormalig Hoofdinspecteur Onderwijsinspectie
- De heer T. Duif, Voorzitter Algemene Vereniging Schoolleiders, tevens lid PO-Platform Kwaliteit en Innovatie)
- Mevrouw L. Verheggen, Dagelijks bestuur Algemene Onderwijsbond (AOB), Primair Onderwijs
- Mevrouw R. Hofman, Onderzoeker van BOPO Review kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling, GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs)
- De heer T. Joosten, Voorzitter KBO (Bond Katholiek Primair Onderwijs) en voormalig voorzitter PO-Platform Kwaliteit en Innovatie
- De heer J. Kok, Lector onderwijsinnovatie Fontys Hogescholen, voormalig voorzitter Adviesraad van het PO-Platform Kwaliteit en Innovatie en directeur Primair Onderwijs bij KPC-groep
- De heer L. Henkes, Hoofdinspecteur Primair Onderwijs, Onderwijsinspectie.

Bijlage 3

Leden begeleidingsgroep

Chris van Vondelen, Ministerie OCW, directie Primair Onderwijs

Hinde Bouzoubaa, Ministerie OCW, directie Primair Onderwijs

Elles Rinkel, Ministerie OCW, directie Kinderopvang

Doede Wind, Ministerie OCW, Directie Financieel Economische Zaken

Hendrik Jan Heeres, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën

Bijlage 4

Veranderingen in de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 2005 tot en met 2008 gerelateerd aan kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling

Alle jaren maakt het beleid van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling deel uit van operationele doelstellingen uit de rijksbegroting betreffende het onderdeel Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In onderstaande tabel is aangegeven onder welke operationele doelstelling kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling vielen in de betreffende jaren en welke instrumenten en/of beleidsmaatregelen zijn ingezet om deze doelstelling te bereiken. Hierbij zijn alleen de instrumenten/ beleidsmaatregelen opgenomen die zijn beschreven omdat deze prioriteit hadden.

Jaar	Operationele doelstelling	Instrumenten/ beleidsmaatregelen die ingezet worden
2005	1.2.2. Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">● Zwakke scholen● Vergroten van de kwaliteitszorg● Schooltijden● Kerndoelen● Techniek in het basisonderwijs● Cultuur en school● Innovatie in het primair onderwijs● Verhogen zwemvaardigheid
2006	1.3.2 Kwaliteit en innovatie: zorgen voor waarborgen van de kwaliteit van onderwijs	<ul style="list-style-type: none">● Kwaliteitszorg● Innovatie● Schoolbegeleiding● De inspectie van het onderwijs
2007	1.3.2 Kwaliteit en innovatie: zorgen voor waarborgen van de kwaliteit van onderwijs	<ul style="list-style-type: none">● Innovatie● Vergroten kwaliteitszorg● Verbreding techniek in het basisonderwijs● Cultuur en school● Schoolbegeleiding● Actief burgerschap en integratie
2008	1.3.2 Leerlingen volgen onderwijs van hoge kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">● Ontwikkeling taal- en rekenonderwijs● Leer- en hulpmiddelen● Zeer zwakke scholen● Innovatie in het primair onderwijs

In de rijksbegrotingen van 2005-2008 wordt per instrument/ beleidsmaatregel aangegeven welke activiteiten worden ingezet. In onderstaand overzicht is per jaar weergegeven welke activiteiten op het gebied van kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling zijn ingezet.

2005

2005 is het eerste jaar waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft.

Instrument/beleidsmaatregel	Activiteiten
Kwaliteitszorg	Het project Q*Primair, één van de speerpunten is ondersteuning op visieontwikkeling
Innovatie	Stimuleren van het tot stand komen van een branche-organisatie voor schoolontwikkeling en innovatie
	Stimulering ontwikkeling kennisgemeenschappen
	Subsidiering aansprekende innovatieprojecten
	Vraaggericht instrumenten en materialen ontwikkelen die scholen helpen bij innovatie en schoolontwikkeling

Schoolontwikkeling wordt in 2005 niet als instrument of beleidsmaatregel genoemd onder de operationele doelstelling 1.2.2. Kwaliteit

2006

In de begroting van 2006 wordt de operationele doelstelling anders genoemd: Kwaliteit en innovatie: zorgen voor waarborging van de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitszorg en innovatie worden als instrumenten benoemd om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Schoolontwikkeling wordt ook dit jaar niet beschreven als instrument of beleidsmaatregel. Ten opzichte van 2005 zijn de activiteiten om de kwaliteitszorg te vergroten hetzelfde gebleven alleen is een ander speerpunt gekozen. Het aantal activiteiten om innovatie op scholen te stimuleren is afgenomen en richt zich alleen nog op subsidiering van innovaties op scholen.

Instrument/beleidsmaatregel	Activiteiten
Kwaliteitszorg	Het project Q*Primair, Zij ontwikkelen en beoordelen instrumenten voor kwaliteitszorg, activeert samenwerkingsverbanden en schakelt ondersteuningsinstanties in voor verspreiding van kennis en materialen.
Innovatie	Stimuleringsubsidies om innovatieve ideeën te ontwikkelen, uit te voeren en over te dragen.

2007

Dezelfde operationele doelstelling als in 2006 komt terug in de rijksbegroting van 2007. Kwaliteit en innovatie: zorgen voor waarborging van de kwaliteit van het onderwijs komt terug in de begroting van 2007. Het aantal instrumenten om dit te bereiken naast innovatie in het primair onderwijs en het vergroten van de kwaliteitszorg is echter uitgebreider. Een aantal instrumenten uit 2005 komen nu terug.

De activiteiten voor het vergroten van de **kwaliteitszorg** blijven gelijk maar worden nu door het PO Platform Kwaliteit en Innovatie uitgevoerd:

- Het PO Platform Kwaliteit en Innovatie draagt verantwoordelijkheid voor de ondersteuning bij de ontwikkeling van de kwaliteitszorg in het primair onderwijs

De activiteiten voor **innovatie** zijn gewijzigd ten opzicht van 2006.

- Het PO Platform Kwaliteit en Innovatie draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het raamplan Innovatie. Dit raamplan biedt scholen mogelijkheden om van elkaar te leveren (breedteprojecten) en diepteprojecten uit te voeren.

2008

In 2008 is de operationele doelstelling gewijzigd naar Leerlingen volgen onderwijs van hoge kwaliteit. Er is een wijziging maar het gaat nog steeds om de kwaliteit van het onderwijs. Als instrument is de verbetering van de kwaliteitszorg verdwenen en de ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs is toegevoegd naast innovatie in het primair onderwijs. Voor innovatie zien we activiteiten terug komen die in de voorgaande jaren ook al zijn ingezet.

Activiteiten die worden ingezet om de **innovatie** op scholen te stimuleren:

- Subsidie van innovatieprojecten
- Het PO Platform kwaliteit en innovatie krijgt structureel € 5,5 miljoen om de opbrengsten die worden afgesproken in de kwaliteitsagenda maximaal te ondersteunen. Ze zijn bedoeld voor scholen om van elkaar te leren door middel van breedteprojecten en te leren van experts door middel van diepteprojecten

Voor de **ontwikkeling van het taal- en rekenonderwijs** zijn de volgende activiteiten gepland:

- Opstellen beschrijvingen wat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs moeten kennen en kunnen op het gebied van rekenen en taal
- Ontwikkelen van nieuwe didactische modellen om het leesniveau en het rekenniveau te verhogen
- Ontwikkelen van leerlijnen voor rekenen en taal
- Uitvoeren van een aantal programma's