

# Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad

Wat kan het stadsbestuur doen?



Nico  
INSTITUTE

Nicis Institute - 2012



**ISBN:** 978-90-77389-95-9

**NUR:** 740

Nicis Institute  
Laan van Nieuw Oost Indië 300  
2593 CE Den Haag  
Postbus 90750  
2509 LT Den Haag  
info@nicis.nl  
www.nicis.nl  
T 070 3440966  
F 070 3440967

**Auteurs:** Ruud Dorenbos, Koos van Dijken, Jeroen Korthals

**Tekstredactie:** Hanneke van Rooijen

**Fotografie:** Nationale Beeldbank en Herman Zwennes (omslag)

**Vormgeving**  
www.az-gsb.nl, az grafisch serviceburo b.v., Den Haag

**Druk:** www.digital4.nl

**Oplage:** 250

juni 2012

© Nicis Institute / Stichting Cultuurimpuls

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan, mits Nicis Institute duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad

Wat kan het stadsbestuur doen?

*Ruud Dorenbos, Koos van Dijken, Jeroen Korthals*

Den Haag, 11 juni 2012

**Nicos**  
INSTITUTE



Voorwoord	7
1. Inleiding	9
2. Huidige en nieuwe rol steden	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Huidige rol steden en gemeenten	13
2.3 Zoeken naar een nieuwe rol	13
2.4 Het strategische belang van onderwijs voor steden	18
3. Kenmerken onderwijskwaliteit	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Dimensies van onderwijskwaliteit	23
3.3 Welke kwaliteitsproblemen zijn er?	24
3.4 De oorzaken voor kwaliteitsproblemen	27
4. Verbetermogelijkheden voor de kwaliteit van onderwijs	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Verbeteren kwaliteit leerkrachten	33
4.3 Mengen van scholen	34
4.4 Verbeteren van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	36
4.5 Meer aandacht voor talentontwikkeling	37
4.6 Leer- en onderwijstijden verlengen	39
4.7 Extra prestatieprikkels	40
4.8 Opbrengstgericht werken	42
5. Een kwaliteitsstrategie	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Basisvoorwaarden	45
5.3 Mogelijk in te zetten instrumenten	47
5.4 Drie kwaliteitsstrategieën	50
Bijlage 1 Geïnterviewden	55
Bijlage 2 Leden begeleidingsgroep	57
Bijlage 3 Specifieke aandachtspunten in collegeprogramma's	59
Bijlage 4 Voorbeelden	61
Bijlage 5 Evaluaties	71





De kwaliteit van het onderwijs staat volop in de belangstelling en wordt vaak ter discussie gesteld. Deze discussie raakt vrijwel aan alle gebieden van het onderwijsveld: wat betekent het organiseren van kwalitatief goed onderwijs, welke partijen zijn daarbij betrokken, en in welke rol? Regelmatig wordt twijfel uitgesproken over de mate waarin talent wordt uitgedaagd te excelleren en de mate waarin het beroepsonderwijs leerlingen op een afdoende wijze voorbereidt op de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen er discussies rondom zwakke scholen en het niveau van de leraar. De rol van onderwijs in relatie tot andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals de zorg, arbeidsmarkt, integratie, welzijn en veiligheid wordt steeds belangrijker.

Binnen deze discussies heeft de lokale overheid een beperkte formele rol. Het onderwijsveld is veelal autonoom en zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijs. Daarnaast is controle op het onderwijs, via de Onderwijsinspectie, een rijksbevoegdheid die voor lokale overheden soms ondoorzichtig is. Het ambitieuze lokaal bestuur kan desondanks binnen het huidige beleidskader ruimte vinden om de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Nicis Institute laat met deze publicatie zien dat er ook binnen de huidige wetgeving en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden lokaal ruimte is, of kan worden gevonden, voor gemeentelijke initiatieven voor versterking van de onderwijskwaliteit. Deze handreiking is in de eerste plaats een bloemlezing om deze mogelijkheden inzichtelijk te maken. De handreiking bevat tevens een aantal uitgangspunten en concrete stappen waarmee bestuurders en gemeentelijke professionals aan de slag kunnen. Het rapport gaat uit van de bestaande wettelijke kaders en laat zien hoe gemeenten binnen deze smalle marges een positieve bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de onderwijskwaliteit. De publicatie bevat naast inspirerende voorbeelden van onderwijsvernieuwingen uit binnen- en buitenland, drie herkenbare strategieën voor gemeenten om – afhankelijk van de lokale situatie en het moment – aan de slag te gaan met versterking van de kwaliteit van het onderwijs. Deze strategieën worden beschreven vanuit de gedachte dat het succes van de uitvoering van de stedelijke ambitie op onderwijskwaliteit afhankelijk is van de inspanning die gepleegd wordt.

Wij verwachten dat steden in de komende jaren, waarin zij in het kader van bezuinigingen en een aantal decentralisaties<sup>1</sup> al voor grote uitdagingen komen te staan, steden als eerste overheid in toenemende mate de verantwoordelijkheid zullen voelen om nog meer integraal te werken en meer beleidsterreinen en -instrumenten met elkaar te verbinden. Een groeiend aantal steden vindt het in dat verband wenselijk dat zij veel meer gehoord en betrokken worden bij vraagstukken die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs in hun stad, bijvoorbeeld als het gaat om de aansluiting

<sup>1</sup> In de 'Voorjaarsnota 2012' die minister De Jager op 25 mei 2012 naar de Tweede Kamer stuurde, staat in de bijlage 2 ('Begrotingsakkoord 2013') dat de fracties van VVD, CDA, D66, GL en CU hebben afgesproken de Wet werken naar vermogen (Wwnv) geen doorgang te laten vinden. Ook zal de overheveling van de begeleiding naar de Wmo worden teruggedraaid. Het niet doorgaan van de Wwnv resulteert in een kostenpost van 34 miljoen euro. Het terugdraaien van de overheveling van de begeleiding naar de Wmo levert in 2013 een kostenpost op van 80 miljoen euro. Over de financiële effecten van deze twee wijzigingen in 2014 en verder spreekt de 'Voorjaarsnota 2012' niet. Mogelijk dat na de verkiezingen de Wwnv en de overheveling van de begeleiding naar de Wmo in de een of andere vorm terug zullen komen, afhankelijk van de verkiezingsuitslag en de samenstelling van het kabinet.

tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Zij wensen meer invloed, zeggenschap en verantwoordelijkheid voor taken die te maken hebben met de afstemming tussen beide sectoren, als logisch vervolg op de decentralisatie van taken naar gemeenten op het gebied van de onderkant van de arbeidsmarkt. Nicis Institute gaat graag, samen met u, de uitdaging aan om via lokaal partnerschap in het onderwijs nog beter te kunnen werken aan een verbetering van de onderwijskwaliteit.

Den Haag, 11 juni 2012

# 1. Inleiding

## **Kwaliteit van onderwijs maatschappelijk van groot belang**

De kwaliteit van onderwijs is volop onderwerp van onderzoek en discussie. Er zijn al vele adviezen, verkenningen en studies verschenen die de kwaliteit van het onderwijs onder de loep namen en bijdroegen aan beleidsvorming. De media berichten uitgebreid over de onderzoeksresultaten. Het beeld dat daardoor ontstaat is echter vooral diffuus. De ene week berichten de media bijvoorbeeld over onderzoek waarin de (verdere) teloorgang van het Nederlandse onderwijs wordt verkondigd, terwijl een week later wordt gesteld dat het allemaal wel meevalt en dat de weg terug naar de top is ingezet. Over één ding is iedereen het echter wel eens: goed onderwijs is maatschappelijk, sociaal en economisch van groot belang. Investeren in onderwijs wordt dan ook gezien als één van best renderende maatschappelijke investeringen. Zowel in een economisch stabiele situatie als in crisistijd.

Ondanks dat eenieder het belang van kwalitatief goed onderwijs inziet, valt er nog een wereld te winnen op dit vlak. Zo schat de Nationale Denktank dat er jaarlijks 13 miljard euro verloren gaat door onbenutte capaciteit van leerlingen (onbenut toptalent, studie-uitval, verkeerde studiekeuze et cetera), lerarentekort (lesuitval, zittenblijvers) en een mismatch tussen onderwijs en arbeidsmarkt (onvervulde vacatures en werkeloze afgestudeerden).<sup>2</sup> Er kan gesteld worden dat de Nederlandse economie zich dit maatschappelijke verlies niet meer kan veroorloven, in het bijzonder onder omstandigheden van schaarste aan arbeidskrachten, eisen van de kenniseconomie, een internationale concurrentiestrijd, vergrijzing, en het verdwijnen van onze aardgasbaten.

## **Kwaliteit van onderwijs als economische basis voor de stad**

Steden werken aan een vitale stad met een sterke economie. Daarvoor is een goed opgeleide beroepsbevolking van zeer groot belang. Doordat de omvang van de beroepsbevolking op termijn zal afnemen wordt het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking – en daarmee van kwalitatief goed onderwijs – groter en groter. De opgave voor de steden is dan ook evident. Van zaken als onbenut talent, hoge studie-uitval, verkeerde studiekeuzes, de mismatch tussen het onderwijs en de beroepspraktijk en dergelijke ondervinden de steden allerlei negatieve gevolgen. Voor bestuurders is het vooral een grote zorg dat een omvangrijke groep bewoners de aansluiting verliest met de transformerende economie in hun steden (van industrie naar hoogwaardige diensten). Steden zijn zelf verantwoordelijk voor het komen tot oplossingen. Als een stad dat niet doet, ondergraaft men de economische basis van de stad.

Kortom, voor de toekomst van steden is een goed opgeleide beroepsbevolking cruciaal. In het nastreven en bewaken van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in brede zin hebben gemeenten echter geen expliciete taak. Deze taak is belegd bij schoolbesturen, de Onderwijsinspectie en de minister van Onderwijs. Voor de kwaliteit van het openbaar basisonderwijs zijn de gemeenten bestuurlijk wél verantwoordelijk. Echter ook voor dit onderwijs is de bestuurlijke verantwoordelijkheid vaak op

<sup>2</sup> Nationale Denktank 2007, Succes op school: 12 frisse ideeën voor onderwijs als intermediair tussen leerlingen, arbeidsmarkt en maatschappij, eindrapport Nationale Denktank 2007: kennismaken zonder kaders.

afstand gezet van de dagelijkse bemoeienis van het college van burgemeester en wethouders en belegd bij zelfstandige schoolbesturen.

De bestuurlijke taken van gemeenten concentreren zich momenteel vooral op het in stand houden van voorzieningen aan de periferie van het onderwijssysteem (voor- en vroegschoolse educatie, volwasseneneducatie, schooluitval) en op de schoolhuisvesting.<sup>3</sup> Er zijn echter volop redenen om voor de toekomst een bredere taak voor de steden te doordenken. Voor de concurrentiepositie van Nederland en de steden is de kwaliteit van het onderwijs van het allergrootste belang en – uit welbegrepen eigenbelang- is een meer proactief gemeentelijk onderwijsbeleid goed voorstelbaar. Diverse steden zoeken naar de contouren en instrumenten voor een meer proactief gemeentelijk onderwijsbeleid dat bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Deze rapportage beoogt de steden hierin te ondersteunen. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige beleidskaders. Dat betekent dat er vooral zal worden ingegaan op mogelijke handvatten voor verandering die vallen binnen de huidige kaders. Dat laat niet onverlet dat niet iedereen gelukkig is met de huidige kaders. Zo zijn steden in toenemende mate – mede in het licht van de aanstaande decentralisaties – allerlei beleidsterreinen en beleidsinstrumenten met elkaar aan het verbinden (jeugdzorg, welzijn, zorg, passend onderwijs, speciaal onderwijs, arbeidsmarkt). Bij dat verbinden mag en kan het onderwijs niet ontbreken omdat anders allerlei knelpunten optreden en de verbindende beleidspraktijk in de steden ineffectief en ondoelmatig wordt.

De komende jaren, waarin steden in het kader van de bezuinigingen en de voorgenomen drie grote decentralisaties al voor grote uitdagingen komen te staan, zullen steden als eerste overheid in toenemende mate de verantwoordelijkheid voelen om meer integraal te gaan werken en meer beleids-terreinen en -instrumenten met elkaar te verbinden. Een groeiend aantal steden vindt het in dat verband wenselijk dat zij veel meer gehoord en betrokken worden bij vraagstukken die te maken hebben met de van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Zij streven meer zeggenschap en verantwoordelijkheid na voor taken die te maken hebben met de afstemming van beide sectoren, als logisch vervolg op de decentralisatie van taken op het gebied van de onderkant van de arbeidsmarkt.

### Onderzoeksvragen

In deze rapportage worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Waarom is de kwaliteit van het onderwijs zo belangrijk voor steden?
- Welke rol nemen de steden in en welke rol kunnen zij innemen ten aanzien van bevordering van de kwaliteit van het onderwijs?
- Met welke initiatieven, acties, (beleids)maatregelen (kwaliteitsstrategieën) kan de kwaliteit van het onderwijs in de stad verbeterd worden (met een directe of indirecte betrokkenheid van het stadsbestuur)?

Daarbij ligt de nadruk op vernieuwende en innovatieve initiatieven die steden gebruiken of kunnen gebruiken om het basis- en voortgezet onderwijs in hun stad te verbeteren. De rapportage richt zich niet op de huidige taken van steden op de gebieden van voor- en vroegschoolse educatie, volwassenenonderwijs, het bestrijden van schooluitval, en het zorgdragen voor schoolhuisvesting.

3 De gemeente heeft nog meer taken, bijvoorbeeld het verzorgen van de eerste opvang, het inrichten en in stand houden van schakelklassen, leerlingenvervoer en dergelijke. Verder financieren veel gemeenten extra zaken zoals schoolzwemmen, vakleerkrachten, schooltuinen et cetera.

## Aanpak studie

Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van deskresearch en interviews. Het deskresearch bestaat uit een studie van nationale en internationale literatuur over interventies, initiatieven, beleidsinstrumenten en dergelijke om de kwaliteit van onderwijs te verhogen. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de effecten van deze interventies, initiatieven en instrumenten. Het deskresearch resulteert in een eerste inventarisatie van voorbeelden. Bovendien was het deskresearch de belangrijkste input voor het opstellen van een gespreksleidraad voor een twintigtal interviews. Een belangrijk deel van de interviews is afgenomen met gemeentelijke beleidsmakers en bestuurders.<sup>4</sup> Deze interviews leverden onder andere inzichten op in hoe steden aankijken tegen de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en hun rol in verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in het bijzonder.

Daarnaast is er ook gesproken met schooldirecteuren, directeuren van schoolbesturen, onderzoekers en hoogleraren.<sup>5</sup> Er is voor een diverse groep van gesprekspartners gekozen omdat zij, ieder vanuit hun eigen praktijkervaring, geacht werden inzicht te hebben in vernieuwende en innovatieve initiatieven, activiteiten en (beleids)instrumenten die steden theoretisch zouden kunnen gebruiken – of in de praktijk al gebruiken – om het onderwijs in hun stad te verbeteren. Het deskresearch en de interviews resulteerden in verschillende strategische aanpakken waarmee steden de onderwijskwaliteit in hun stad prominenter op de agenda kunnen plaatsen en actief aan verbetering van het basis- en voortgezet onderwijs kunnen werken.

Deze rapportage is mede tot stand gekomen dankzij waardevolle bijdragen van de begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep bestond uit Ineke Bakker, Tineke Drenthe, Guuske Ledoux, Leonard Geluk en Rene Peeters.<sup>6</sup> Wij willen hen hartelijk bedanken voor hun constructieve inzet bij de totstandkoming van deze rapportage. We benadrukken echter dat de verantwoordelijkheid voor de tekst volledig bij Nicis Institute ligt.

## Afbakening inventarisatie

De focus in deze rapportage ligt op het reguliere basis- en voortgezet onderwijs (bo, vo, vmbo en mbo). Volwasseneneducatie, het hbo en het wo vallen buiten het bereik van dit onderzoek. De reguliere taak van de steden om te zorgen voor goede onderwijshuisvesting in het basis- en voortgezet onderwijs, het bestrijden van onderwijsachterstanden, en de voor- en vroegschoolse educatie zijn eveneens geen onderwerp van studie. Vanzelfsprekend wil dit niet zeggen dat deze onderwerpen niet belangrijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. In de rapportage wordt ook niet ingegaan op pedagogisch-didactische concepten die de kwaliteit van het onderwijs zouden kunnen verhogen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt de huidige en eventueel nieuwe rol van gemeenten en steden. Daarbij wordt stilgestaan bij het belang van de onderwijskwaliteit voor gemeenten. Hoofdstuk 3 beschrijft de kenmerken van onderwijskwaliteit en de oorzaken van kwaliteitsproblemen. Het overzicht van de oorzaken van kwaliteitsproblemen in het onderwijs vormt de basis voor zeven oplossingsrichtingen om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren (hoofdstuk 4). Met een duidelijke strategie, een visie op de samenwerking met het onderwijsveld of een combinatie van maatregelen kunnen de stadbesturen proactief de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs in hun eigen stad verbeteren. Daarbij worden drie kwaliteitsstrategieën onderscheiden (hoofdstuk 5).

4 Overigens heeft een opvallend groot aantal van de geïnterviewde gemeentelijke beleidsmakers en bestuurders een achtergrond in het onderwijsveld.

5 Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners.

6 Zie ook bijlage 2.



## 2. Huidige en nieuwe rol steden

### 2.1 Inleiding

Paragraaf 2.1 schetst kort de huidige rol van gemeenten en steden om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Deze rol is er formeel niet en velen zijn van mening dat stadsbesturen die rol ook niet moeten innemen in het streven naar bevordering van de onderwijskwaliteit. Toch gaan er ook stemmen op (in collegeprogramma's en in interviews) voor een meer actieve rol. Het invullen van een meer actieve rol als stadsbestuur in het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs is letterlijk een zoekproces (paragraaf 2.2), waarvoor vele strategische motieven aangevoerd kunnen worden (paragraaf 2.3).

### 2.2 Huidige rol steden en gemeenten

Formeel hebben gemeenten geen rol in het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het onderwijs in brede zin. Deze taak is belegd bij schoolbesturen, de Onderwijsinspectie en de minister van Onderwijs. De bestuurlijke taken van gemeenten zijn momenteel vooral geconcentreerd op het in stand houden van voorzieningen aan de periferie van het onderwijssysteem (o.a. voor- en vroegschoolse educatie, voortijdig schoolverlaten tegengaan, vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers) teruggeleiden naar het onderwijs, volwasseneneducatie, inburgering) en op de fysieke infrastructuur voor schoolgebouwen voor het primaire en secundaire onderwijs.

Veel geïnterviewden wijzen op het feit dat schoolbesturen primair verantwoordelijk zijn voor een goede onderwijskwaliteit op hun scholen. Sommige geïnterviewden geven daarbij aan dat ze van mening zijn dat de schoolbesturen daar ook actief mee bezig zijn, anderen vinden juist van niet en zijn van mening dat het schoolbestuur te veel op randvoorwaardelijke zaken (bedrijfsvoering, financiering) gericht is. Dat gemeenten een groot belang hebben bij een hoge onderwijskwaliteit wordt vrijwel unaniem beaamd. Daarnaast zijn vrijwel alle geïnterviewden van mening dat de gemeenten zich niet inhoudelijk met het onderwijs bezig dienen te houden. Van gemeenten wordt vooral een faciliterende rol verwacht. Er zijn echter volop redenen om richting toekomst een bredere taak van de steden te doordenken.

### 2.3 Zoeken naar een nieuwe rol

#### **Algemeen**

Uit de meest recente collegeprogramma's van de G36-steden komt naar voren dat veel steden sterk de behoefte voelen om vanuit het belang voor de jongeren en de stad meer grip te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Steden streven dit onder andere na met Lokale Educatieve Agenda's, de ontwikkeling van brede scholen en met het versterken van het horizontale toezicht. Sommige steden,

colleges en wethouders willen nog verder gaan door het definiëren van eigen kwaliteitsnormen<sup>7</sup>, het verlengen van de leertijd, alleen bevoegde docenten voor de klas te laten staan, een verplichte eindtoets in het basisonderwijs, het opleggen van sancties en boetes aan scholen en ouders<sup>8</sup>, de leerplicht laten beginnen bij 2,5 jaar, gratis voorscholen voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, intervisie-trajecten, oud onderwijsinspecteurs zwakke basisscholen laten assisteren bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, spreiding van leerlingen over de scholen door middel van centrale aanmelding voor het basisonderwijs, zeer zwakke scholen sluiten of door bijzondere prestaties van schoolteams in het zonnetje te zetten.<sup>9</sup>

Tijdens de interviews met gemeenten en direct betrokkenen in het onderwijsveld gaven de gemeenten vaak zelf aan dat de bewoners van hun stad recht hebben op goed onderwijs. Zij zien de kwaliteit van het onderwijs dan ook als één van hun zorgtaken. Sommigen zijn van mening dat de gemeenten meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen dan nu het geval is. Als jongeren nu niet goed worden opgeleid zullen de steden zelf de negatieve gevolgen daarvan gaan ondervinden (werkloosheid, langdurige bijstandsuitkeringen, criminaliteit, afnemende vitaliteit van de stad en dergelijke). Het probleem is daarbij wel dat gemeenten geen ‘carrots and sticks’ hebben om goed onderwijs te bevorderen.<sup>10</sup> Niettemin wordt door een paar geïnterviewden opgemerkt dat de gemeente ook invloed kan uitoefenen door actief kwaliteitsverschillen tussen scholen te communiceren (‘naming and shaming’). Een groter aantal gesprekspartners laat het bij de opmerking dat gemeenten en schoolbesturen elkaar vaker zouden moeten aanspreken op gemaakte afspraken en resultaten.<sup>11</sup>

Een aantal geïnterviewden merkt op dat eventuele interventies door gemeenten gericht dienen te zijn op de lange termijn (langer dan een collegeperiode). Daarbij moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat het beleid steeds wordt aangepast. Beleidsinterventies dienen op een constructieve en gelijkwaardige relatie met het onderwijsveld plaats te vinden. “Verbeterprogramma’s zijn prima maar maak hier met de scholen/schoolbesturen een gedeelde verantwoordelijkheid van.” Het samen

7 Volgens de Amsterdamse (onderwijs)wethouder Lodewijk Asscher zijn de kwaliteitsnormen die de Onderwijsinspectie gebruikt onvoldoende ambitievol. Hij hanteert drie criteria (de Asscher-norm) waar een school aan moet voldoen: minimaal een gemiddelde Cito-score van 534 (geeft nog toegang tot de hoogste leerweg vmbo), maximaal 20% van de leerlingen in groep 8 heeft een leerachterstand van meer dan anderhalf jaar en minimaal een kwart van de leerlingen gaat naar havo of vwo. In schooljaar 2010-2011 voldoet 47% van de 203 basisscholen in Amsterdam aan al deze drie criteria (96 scholen). Van deze scholen hebben ten minste tien leerlingen de Cito-toets afgenomen. 8% van de scholen voldoen aan geen enkel criterium (17 scholen), 15% van de basisscholen haalt één criterium (31 scholen) en 29% van de scholen voldoet aan twee van de drie normen (59 scholen).

8 De wet maakt het reeds mogelijk om scholen die niet aan hun verplichtingen voldoen, te beboeten, net als ouders van spijbelende kinderen. Tot dusver is dit voor het Openbaar Ministerie geen prioriteit. Een verdergaand idee is om scholen, waar te vaak lessen uitvallen, te beboeten. *Het Parool*, Lezing Asscher tijdens een debat over onderwijs in De Balie op 2/3 februari 2010.

9 PvdA, *PvdA-plan voor beter onderwijs in Amsterdam*, Amsterdam, 2010.

10 Wel zouden bijvoorbeeld prestatietargets gekoppeld kunnen worden aan financiële prikkels (sancties en beloningen).

11 In Den Haag bijvoorbeeld lijkt dat in toenemende mate het geval te zijn. De gemeente helpt de (zeer) zwakke scholen. Zodra er sprake is van een (zeer) zwakke school dient er een verbeterplan opgesteld te worden voor de Inspectie. Het schoolbestuur kan om de verbeteringen te realiseren een beroep doen op de gemeente voor extra middelen (geld, projectleider en dergelijke). Het schoolbestuur weet de gemeente zonder aarzelingen (of schaamte) te vinden. Ook wordt wel de gedachte geopperd door andere gesprekspartners dat de gemeente niet de slechte scholen van extra middelen zou moeten voorzien, maar juist de zeer goed presterende scholen. Dit geeft een sterke prikkel aan het management van de slechte scholen om de verbeteringen te realiseren. Overigens bestaat dit type beleid ook in steden als Amsterdam en Almere.



dragen van de financiële lasten van een verbetertraject zorgt bijvoorbeeld vaak voor wederzijds commitment.<sup>12</sup>

Tenslotte ontkomen wij er niet aan om in te gaan op de formele bevoegdheden van de gemeentelijke overheid ten opzichte van het onderwijs. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat gemeenten geen formele bevoegdheden hebben met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, maar wel worden geconfronteerd met de maatschappelijke problemen die voortkomen uit een ontoereikende onderwijskwaliteit. Daarom pleiten zij er voor om een aantal rijksbevoegdheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de Onderwijsinspectie, over te dragen aan de gemeenten.

### De vier grote steden in Nederland

De G4-steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) kunnen worden aangemerkt als 'voorlopers' in hun streven naar een verbetering van het lokale onderwijs. Amsterdam voert bijvoorbeeld al enkele jaren een Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs en sinds kort ook een Kwaliteitsaanpak Voortgezet Onderwijs. Daarbij ontwikkelde de gemeente een eigen kwaliteitsnorm waaraan scholen moeten voldoen.<sup>13</sup> In Rotterdam gaat het college door op de weg die in de vorige periode is ingeslagen en stelt ambities die verder gaan dan het behalen van een startkwalificatie. Het collegewerkprogramma van de gemeente Rotterdam verwoordt deze ambitie als volgt: "Goed onderwijs brengt talent tot ontwikkeling, daagt uit en maakt jongeren wendbaar en weerbaar op de arbeidsmarkt van morgen", en "Om jongeren kansen voor de toekomst te bieden moeten de resultaten aantoonbaar omhoog, met name voor de basisvakken taal en rekenen/wiskunde. Zwakke scholen worden weer goed en goede scholen worden nog beter."<sup>14</sup> Ook de gemeente Utrecht neemt duidelijk geen genoegen met vrijblijvendheid ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs in de stad. "Als aanpassingen van regels, werkvormen of organisaties nodig zijn (zoals continuïteitsplannen op scholen of flexibele bestemmingsplannen bij de gemeente), neemt de gemeente, vanwege het publieke belang, hierin het initiatief."<sup>15</sup> De gemeente Den Haag tot slot investeert in onderwijs omdat het, volgens het collegeprogramma, de meest duurzame belegging voor de toekomst is.<sup>16</sup> Den Haag trekt aanzienlijke extra middelen uit om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten via bijvoorbeeld extra lessen en tweetalig onderwijs (omdat dat nodig is om de geloofwaardige internationale stad van recht en vrede te kunnen zijn).

### De middelgrote steden in Nederland

De middelgrote steden in Nederland werken – als vervolg op het Grotestedenbeleid – samen als het G32-stedenverband.<sup>17</sup> In de middelgrote steden valt het beleid van Almere op. De gemeente Almere kampt met een relatief groot aantal zwakke scholen en heeft kwaliteitsverbetering tot topprioriteit

12 Er zijn ook gemeenten die hun rol ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs lastig vinden. Er bestaat bij deze gemeenten behoefte aan kennisdeling tussen gemeenten met name wat betreft de vraag hoe de praktijk – initiatieven, acties, samenwerking met schoolbesturen et cetera – er elders uitziet.

13 Zie voetnoot 4, 5 en 6. Verder Lodewijk Asscher, *De ontsluitende stad*, Amsterdam, 2010; Harriët Salm, 'Kritiek scholen op Asscher-norm', in: *Trouw Onderwijs*, 28 november 2009; 'Cowboys op een missie', in: *De Volkskrant*, 21 maart 2009, blz. 36.

14 Gemeente Rotterdam, *Actieprogramma Verhoging Onderwijsresultaten; onderwijsambities 2010-2014*, Rotterdam, 28 september 2010 (consultatiedocument).

15 Zie gemeente Utrecht (2010), Groen, Open en Sociaal, Collegeprogramma 2010-2014.

16 Extra verplichte leertijd op basisscholen. Gemeente Den Haag, *Haags talent erkend, De Haagse Educatieve Agenda 2010 – 2014*, Den Haag, februari 2010, blz. 10, 24.

17 Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer, Zwolle.

van het college verheven.<sup>18</sup> Daarbij beperkt men zich niet tot overleg en faciliteren, maar worden scholen waar nodig direct ondersteund bij het verhogen van het niveau van lessen en leerkrachten. “We zijn bereid om, onder strenge voorwaarden en afhankelijk van de vermogenspositie van schoolbesturen, bij te dragen aan een versnelling van het verbeterproces.” In vele andere collegeprogramma’s in de middelgrote steden gaat men niet zover. Men wil, samen met de scholen, de kwaliteit van het onderwijs wel verbeteren. Veel gemeenten noemen de kwaliteit van het onderwijs in hun collegeprogramma als een aandachtspunt, vaak gekoppeld aan het scholingsniveau van de beroepsbevolking. Van de G32-steden stellen er dertien expliciet dat goed, breed, toegankelijk en op maat gesneden onderwijs belangrijk is voor zowel het perspectief van de stad als dat van de bewoners. Diverse gemeenten hebben de kwaliteit van onderwijs via de Lokale Educatieve Agenda de afgelopen jaren reeds opgepakt. Toch concentreren de meeste middelgrote steden zich op hun kerntaken: het handhaven van de leerplicht en het zorgen voor adequate huisvesting. Zo stelt het collegeprogramma van Haarlemmermeer: “Goed onderwijs is cruciaal voor de ontwikkeling van jongeren. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt bij de scholen.”

De aandacht die gemeenten in hun collegeprogramma’s hebben voor de kwaliteit van onderwijs bevindt zich vooral aan het begin (voor- en vroegschoolse educatie en basisscholen) en het einde van de keten (vmbo, beroepsonderwijs, aansluiting met de arbeidsmarkt). De meeste maatregelen van colleges zijn erop gericht jongeren een goede, gelijkwaardige start te geven in het onderwijs, zodat ze later niet uitvallen, en hen te faciliteren in het vinden van een baan in de stad, waardoor ze tegelijkertijd bijdragen aan de lokale economie. De gemeente Schiedam is hier een goed voorbeeld van: “Onderwijs is van groot belang voor de ontwikkelingskansen. Omdat Schiedammers gemiddeld lager opgeleid zijn, moet er blijvend in onderwijs geïnvesteerd worden. De inzet is onverminderd gericht op een goed basis- en voortgezet onderwijs, het bevorderen van arbeidsparticipatie, het terugdringen van achterstanden en het opleiden van vakmensen.”

Met participatiebevordering in het algemeen en het behalen van onderwijskwalificaties in het bijzonder als doel, zetten vrijwel alle gemeenten in op het terugbrengen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en het schoolverzuim. Dit zijn ook een formele taken van de gemeenten. Daarnaast zijn onderwijshuisvesting (formele taak) en het terugdringen van segregatie of zwakke scholen (geen formele taak) prioriteit. Zes steden noemen expliciet de strijd tegen tweedeling in het onderwijs als een doel. Oprichting van de brede school of buurtschool is daarin het meest genoemde en toegepaste instrument.<sup>19</sup> Van de 33 middelgrote steden noemen 22 steden dit als een belangrijk, zo niet het

<sup>18</sup> Gemeente Almere, *Investeren in een gezond Almere; Het Oostvaardersakkoord 2010-2014*, blz. 11; Gemeente Almere (2011), *Van Achterstand naar voorsprong, plan van aanpak impuls onderwijs Almere*, januari 2011.

<sup>19</sup> Overigens verschillen de brede school en de buurtschool sterk van elkaar. Binnen een brede school werkt de school samen met één of meer organisaties voor bijvoorbeeld kinderopvang, welzijn, sport en cultuur. Brede scholen komen vooral voor in het primair onderwijs, maar ook steeds vaker in het voortgezet onderwijs (zie bijvoorbeeld [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). Bij buurtscholen zijn de scholen een afspiegeling van de buurtpopulatie. In de buurtschool wordt vorm gegeven aan een samenwerkingsverband tussen scholen, welzijnsorganisaties, gezondheidszorg en instellingen gericht op kunst, cultuur en vrije tijd. Vaak heeft een buurtschool als belangrijkste doel het bieden van ontwikkelingskansen aan kinderen in de buurt. Omdat elke wijk/buurt anders is, zal deze doelstelling ook in elke wijk een andere uitwerking krijgen. Er bestaan ook brede Buurtscholen. Deze zijn opgezet op basis van de wensen en mogelijkheden van de wijk. Alle Brede Buurtscholen besteden aandacht aan kansen en mogelijkheden voor kinderen. Belangrijke thema's zijn o.a.: de doorgaande lijn, het integraal werken en de samenwerking tussen instellingen, de binnen- en buitenschoolse activiteiten en de ouderbetrokkenheid. Het doel van brede buurtscholen is het optimaal ontwikkelen van talenten van leerlingen van de school, hun ouders en andere bewoners van de wijk door het aanbieden van extra activiteiten naast het reguliere onderwijsaanbod (zie bijvoorbeeld [www.schilderswijk.nl](http://www.schilderswijk.nl)).

belangrijkste, middel om het netwerk rondom jongeren te versterken. Brede scholen worden, als afspiegeling van de buurt, verondersteld gelijke kansen in het basisonderwijs te bieden waardoor problemen snel in beeld komen en integratie wordt bevorderd. “Een onderwijsinstelling met een goed netwerk is goed voor de leerling en ook voor de buurt”, zo stelt het collegeprogramma van de gemeente Almelo. Daarnaast geven twaalf steden aan een impuls te willen geven aan hun formele taak om de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren om achterstanden tegen te gaan.

### **Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt**

Indien in de collegeakkoorden wordt gekeken naar specifieke aandachtspunten ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs valt op dat een groot aantal steden (22 steden van 36 grote en middelgrote steden) expliciet aangeeft te streven naar een betere aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Dit willen de steden vooral verbeteren door de connecties tussen het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en het bedrijfsleven te stimuleren. In totaal geven 21 steden aan hier al mee bezig te zijn of mee aan de slag te gaan, zoals de gemeente Zaanstad. “Onderwijs en arbeidsmarkt zijn twee kanten van dezelfde medaille, maar dat wordt tot op heden nog te weinig zo gezien. Het is onze taak om deze twee lijnen beter met elkaar te verbinden. Het platform arbeid en onderwijs (pao) is het forum waar de verschillende partners samenkomen en waar wij de komende bestuursperiode onze aandacht nadrukkelijk op richten.”

Naast overleg dragen enkele steden bij aan nieuwe arrangementen om actief de verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt te creëren. Een andere – meer directe – manier om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt is via stages. Van de 36 grote en middelgrote steden willen zestien steden hier via het creëren en stimuleren van leerwerkplaatsen en traineeships een bijdrage aan leveren. Enkele steden gaan daarvoor ook mogelijkheden zoeken in de gemeentelijke organisatie zelf, waaronder Eindhoven. “De gemeente geeft het goede voorbeeld door binnen de eigen organisatie een verdubbeling van het aantal stageplekken te creëren. Daarnaast zijn voldoende en geschikte stageplekken en leerwerktrajecten een continu bespreekpunt tussen gemeente, onderwijs en bedrijfsleven.”

In de collegeprogramma’s komt – naast de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt – een breed scala aan andere specifieke aandachtspunten en instrumenten naar voren. Deze lopen uiteen van experimenten met verlengde leertijden tot meer samenwerking tussen scholen en bedrijven, tot sport, cultuur, zorg en welzijn. In hoofdstuk 4 (en in bijlage twee) worden deze en andere voorbeelden kort beschreven.

### **Resumerend**

Uit het bovenstaande blijkt dat de kwaliteit van onderwijs in de eigen stad een aandachtspunt is voor de meeste colleges in de grote en middelgrote steden. Het sociaaleconomische belang voor de steden is dan ook evident. Het onbenutte talent, de hoge studie-uitval, verkeerde studiekeuzes, de mismatch tussen het onderwijs en de beroepspraktijk en de krimpende beroepsbevolking in de toekomst maken het belang dat steden in voldoende aantallen een goed opgeleide beroepsbevolking hebben groter en groter. Als dat niet het geval is, wordt de economische basis van de stad ondergraven. Er is daarom een breed, en steeds bredere, gevoelde behoefte om opnieuw na te denken over de stedelijke betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs in de stad. Er bestaat echter nog geen consensus over *wat* men het beste kan doen en *hoe* men het kan doen. Deze studie brengt daarom in de volgende hoofdstukken ook concrete verbeterinitiatieven en -acties in kaart (hoofdstuk 4), alsmede mogelijke aanpakken die het stadsbestuur kan hanteren om de kwaliteit van het onderwijs in de stad te verbeteren (hoofdstuk 5).

## 2.4 Het strategische belang van onderwijs voor steden<sup>20</sup>

Er zijn meerdere redenen waarom kwalitatief goed onderwijs van strategisch belang is voor steden. We onderscheiden drie hoofdredenen: economische, maatschappelijke en demografische redenen.

### 2.4.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs komen nog opvallend weinig in beeld. Naast directe financiële voordelen van onderwijs voor het individu in termen van toekomstig arbeidsinkomen zijn er immers ook maatschappelijke opbrengsten in termen van verbetering van gezondheid, vermindering van criminaliteit, maatschappelijke participatie en sociale stijging. Investeren in talentontwikkeling is voor steden dan ook een logische stap en garandeert maatschappelijk rendement. Niet investeren in mensen betekent immers onderbenutting van potentieel en brengt op langere termijn kosten met zich mee die vele malen hoger zijn. Zo heeft bijvoorbeeld een schoolverlater met een startkwalificatie twee keer zoveel kans op een baan, minder vaak een uitkering nodig, doet minder een beroep op de jeugdzorg en komt vijf keer minder in aanraking met politie en justitie dan een jongere zonder startkwalificatie.<sup>21</sup> De kern daarbij is dat participatie (in onderwijs, werk en vrijetijdsbesteding) belangrijk is voor een goede sociaaleconomische positie én voor sociaal-culturele integratie. Steden die slim investeren, zetten dus in op de ontwikkeling van hun inwoners in brede zin. Dit niet in de laatste plaats omdat vanuit de kenniseconomie steeds hogere eisen gesteld worden aan de beroepsbevolking.

#### Gezondheid

Onderzoeksresultaten wijzen op een positieve samenhang tussen onderwijs en gezondheid: mensen met meer opleiding zijn gezonder en leven langer.<sup>22</sup> Er blijkt tevens een causale relatie te zijn van onderwijs naar gezondheid. Zo toont onderzoek aan dat een jaar onderwijs de kans om te overlijden in de komende tien jaar met 3,6 procentpunt vermindert.<sup>23</sup> In een ander onderzoek komt een sterk verband naar voren tussen de minimum schoolleeftijden en latere beperkingen van de geestelijke of fysieke gezondheid. Een jaar extra onderwijs vermindert de kans op een slechte gezondheid met 1,7 procentpunt.<sup>24</sup>

#### Criminaliteit

Onderzoek laat ook een duidelijke negatieve relatie zien tussen onderwijs en criminaliteit. Uit Nederlands onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat de kans om verdacht te worden van een misdrijf bijna 2,5 keer zo groot is voor een jongere die geen diploma in het voortgezet onderwijs heeft behaald dan voor een jongere die wel een diploma heeft behaald.<sup>25</sup> Een studie uit de Verenigde

20 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op het CPB-rapport 'De Maatschappelijke Opbrengsten van Onderwijs', CPB Memorandum 177. De in deze paragraaf aangehaalde bronnen zijn voor dit onderzoek geraadpleegd in het CPB-rapport.

21 Zie "Wie neemt het op voor de stedelijke economie?", essay opgesteld door Public Result (voorheen Stadnetwerk B.V.) in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI.

22 Zie CPB (2007), De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs, CPB Memorandum 177.

23 Zie Lleras-Muney, A. (2005). The relationship between education and adult mortality in the United States, *The Review of Economic Studies*, 72, 189-221.

24 Zie Oreopoulos, P. (2006). Estimating average and local average treatment effects of education when compulsory schooling laws really matter, *American Economic Review*, 96(1), p. 152-175.

25 Blom, M., J. Oudhof, R.V. Bijl en B.F.M. Bakker, 2005, Verdacht van criminaliteit: allochtonen en autochtonen nader bekeken, CBS en WODC.

Staten laat zien dat meer onderwijs leidt tot minder kans op arrestatie en detentie door minder crimineel gedrag.<sup>26</sup>

### Maatschappelijke betrokkenheid

Onderwijs heeft ook een duidelijke positieve relatie met maatschappelijke betrokkenheid. Zo zijn er verschillende studies die aantonen dat hoger opgeleiden vaker deelnemen aan vrijwilligerswerk of andere maatschappelijke activiteiten. Onderzoek in de Verenigde Staten wijst uit dat onderwijs een sterk positief effect heeft op de deelname bij verkiezingen en de waarde die aan de vrijheid van meningsuiting wordt toegekend.<sup>27</sup> Meer onderwijs leidt ook tot een hogere frequentie van het lezen van kranten. Ook is onderzoek gedaan naar de relatie tussen onderwijs en democratie. Democratieën in hoogopgeleide landen blijken stabiel te zijn dan die in laaggeschoolde landen. In hoeverre hier sprake is van een oorzakelijk effect is ook onderzocht en wel door te kijken of het niveau van scholing in het verleden van invloed is op de verandering in de mate van democratie in de toekomst, of dat het niveau van democratie in het verleden de verandering in scholing in de toekomst bepaalt. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat er een effect is van onderwijs op democratie (maar niet vice versa).<sup>28</sup>

### Sociale stijging

Onderwijs is al decennialang een instrument om sociale stijging te bevorderen. Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn er voor mensen van alle sociale klassen mogelijkheden gekomen om met het volgen van onderwijs sociale stijging te realiseren. Mede door de onderwijsexpansie is de ongelijkheid tussen verschillende sociale milieus teruggelopen.<sup>29</sup> Sociale stijging blijkt zowel positief voor individuen als voor de samenleving als geheel te zijn.

## 2.4.2 Economische redenen

### Inkomen en economische groei

Niemand spreekt het belang van goed onderwijs tegen. Als er over het belang van goede onderwijskwaliteit wordt gesproken, staat vaak het economische belang centraal. Het economisch rendement van investeren in onderwijs vertoont zich zowel op individueel als op maatschappelijk niveau. Voor individuen levert het volgen van een extra jaar onderwijs gemiddeld vijf tot vijftien procent meer inkomen op over de gehele beroepsloopbaan. Dit is het private rendement van het investeren in onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs is ook van groot belang voor de economie van een land. Dit komt vooral tot uiting in de positieve relatie tussen onderwijskwaliteit en het Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit is het maatschappelijke rendement van het investeren in onderwijs. Het Centraal Planbureau (CPB) stelt dat onderwijsbeleid het BBP kan beïnvloeden via de arbeidsproductiviteit en

26 Lochner, Lance and E. Moretti, 2004, The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports, *American Economic Review*, 94 (1), March, 2004, pp. 155-189

27 Zie T.S. Dee (2004), Are there civic returns to education?, in: *Journal of Public Economics*, 88, pp. 1697-1720. Dee schat het effect van onderwijs op maatschappelijke betrokkenheid in de VS door gebruik te maken van verschillen in beschikbaarheid van vervolgopleidingen, de afstand tot de onderwijsinstellingen, en veranderingen in de kinderarbeidswetten tussen staten in de VS in de loop van de tijd. Maatschappelijke betrokkenheid is gemeten als deelname aan de verkiezingen, vrijwilligerswerk als volwassene, lidmaatschappen van verenigingen, de houding ten opzichte van vrijheid van meningsuiting en het lezen van kranten.

28 Glaeser, E.L., G. Ponzetto and A. Shleifer, 2006, Why does democracy need education?, NBER Working Paper, no. 12128

29 Zie RMO (2011), Nieuwe ronde, nieuwe kansen; sociale stijging en daling in perspectief, Den Haag.

het arbeidsaanbod.<sup>30</sup> Zo wordt verondersteld dat hoger opgeleide werknemers productiever zijn dan laagopgeleide werknemers. Daarnaast participeren hoogopgeleiden gemiddeld vaker op de arbeidsmarkt.

Het CPB haalt verschillende studies aan waarin het effect op het BBP wordt geschat van een verhoging van het gemiddeld aantal jaren genoten onderwijs van de beroepsbevolking met één jaar. Gemiddeld komen deze schattingen erop uit dat een verhoging van het gemiddeld aantal jaren genoten onderwijs met één jaar op de lange termijn leidt tot een verhoging van het BBP met tien procent. In internationale vergelijkingen weegt een jaar extra onderwijs echter niet in elk land even zwaar. Gestandaardiseerde toetscores zijn hier beter geschikt voor. Op basis van schattingen neemt het CPB aan dat een toename van de gemiddelde toetscore met één standaarddeviatie leidt tot één tot twee procentpunt(en) grotere economische groei per jaar.<sup>31</sup> Aangezien het BBP in belangrijke mate in steden wordt verdiend, is de relevantie van onderwijs voor de stedelijke (en nationale) economie evident.

### **Versterken kenniseconomie**

Een hoger opleidingsniveau van de bevolking draagt bij aan ontwikkeling van de kenniseconomie. In het huidige tijdsgewricht is de kenniseconomie van groot belang voor steden. Onderzoek wijst uit dat grootstedelijke regio's die de afgelopen jaren niet hebben geprofiteerd van de kenniseconomie, last hebben van remmende factoren als hoge concentraties van laagopgeleiden in achterstandswijken, criminaliteit, onveiligheid, en congestie.<sup>32</sup> Voor steden die wel geprofiteerd hebben, is het rendement door deze remmende factoren minder optimaal. Een kennisintensieve stad biedt ook kansen voor werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het relatief hoge inkomen van kenniswerkers creëert werkgelegenheid in de dienstensector. Hoger opgeleiden zijn overwegend tweeverdieners, maken gebruik van kinderopvang, culturele voorzieningen en horeca. Om jongeren voor te bereiden op een loopbaan in dit segment van de arbeidsmarkt dient er een inspanning te worden geleverd bij de beroepsvorming en ontwikkeling van de benodigde sociale competenties.

### **Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt**

Onderwijs en arbeidsmarkt zijn nauw met elkaar verbonden. Een onvoldoende aansluiting kan aanleiding geven tot mismatches op de arbeidsmarkt. En er zijn nogal wat kwalitatieve discrepanties tussen het aanbod en de vraag naar arbeid. Zo zijn er relatief te veel laag geschoolden, één op de acht jongeren verlaat de opleiding zonder startkwalificatie, in Nederland zijn er bijna anderhalf miljoen laaggeletterde volwassenen die nauwelijks toegang hebben tot de arbeidsmarkt en één op de zeven vijftienjarigen is laaggeletterd.<sup>33</sup> Een overgrote meerderheid van deze jongeren woont in de stad. Ook worden er te veel jongeren opgeleid voor een diploma waar amper vraag naar is, terwijl er tegelijkertijd sectoren zijn die kampen met structurele tekorten aan gediplomeerd personeel. Werkgevers hebben bovendien steeds meer behoefte aan mensen met een diploma op mbo 3 niveau en

30 Zie CPB (2011), *Onderwijsbeleid in Nederland: de kwantificering van effecten*.

31 Minne, B. M. van der Steeg en D. Webbink, *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*, Centraal Planbureau, CPB Memorandum nr. 177, Den Haag, 15 maart 2007, blz. 12.

32 Zie "Wie neemt het op voor de stedelijke economie?", essay opgesteld door Public Result (voorheen Stadnetwerk B.V.) in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI.

33 Dat blijkt uit het Pisa-onderzoek 2010, waarin de prestaties van leerlingen van vijftien jaar oud uit 65 landen met elkaar worden vergeleken. Hoe goed iemand een bepaalde vaardigheid beheerst, wordt weergegeven op een schaal van 0 tot 500. De schalen zijn ingedeeld in vijf moeilijkheidsniveaus. Indien een kind qua leesvaardigheid tussen 0 en 226 scoort valt het in niveau I, het niveau dat wordt aangeduid als laaggeletterd.

hoger.<sup>34</sup> Ook daarom is het van belang dat jongeren op een zo hoog mogelijk niveau het onderwijs verlaten. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt heeft niet alleen betrekking op kennis en vaardigheden. Een succesvolle loopbaan is ook afhankelijk van sociale competenties. Zaken als op tijd komen, goede omgangsvormen en omgaan met autoriteit zijn niet voor alle jongeren gemeengoed.

### 2.4.3 Demografische redenen

#### **Krimp van de beroepsbevolking**

De Commissie Bakker heeft er, net voor de crisis, op gewezen dat de beroepsbevolking richting 2040 met 900.000 personen daalt en dat wij tegen die tijd in Nederland 700.000 mensen tekort dreigen te komen voor de arbeidsmarkt. Dit heeft gevolgen voor onze concurrentiepositie en de economische groei en zal leiden tot onvervulbare vacatures, sterk oplopende loonkosten, verdwijnende productie en het gevaar dat allerlei diensten (onderwijs, zorg, overheid) niet meer geleverd kunnen worden. Dit gevaar dreigt in vele steden en regio's. Als geen grote instroom van buitenlandse werknemers wordt gewenst, kan dit gevaar alleen maar afgewend worden door het vergroten van het arbeidsaanbod (hogere participatiegraad, talenten beter benutten, minder parttime werk, langer werken) en/of het verhogen van de arbeidsproductiviteit (ondernemerschap, innovativiteit, investeren, hogere opleidingsniveaus). Voor beide oplossingsrichtingen (vergroten arbeidsaanbod en verhogen arbeidsproductiviteit) is de kwaliteit van het onderwijs cruciaal. Als de steden voldoende mensen hebben – ondanks de krimpende beroepsbevolking – en deze mensen zijn goed opgeleid dan is de kans groot dat men de bedrijvigheid kan behouden of dat men bedrijvigheid weet aan te trekken. Zonder voldoende goed opgeleid arbeidsaanbod zal – bij een krimpende beroepsbevolking – de bedrijvigheid hoogstwaarschijnlijk afnemen.<sup>35</sup>

### 2.4.4 Resumerend

Investeren in onderwijs levert persoonlijk, economisch en maatschappelijk rendement op. Bovendien leidt een verhoging van de onderwijskwaliteit tot een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Studenten dienen in toenemende mate te beschikken over een scala aan competenties (vakinhoudelijk én generiek, 'leren leren', oordelen en analyse, kennisprocessen organiseren) én softskills (klantgerichtheid, samenwerken, doorzettingsvermogen, motivatie, sociale vaardigheden). De kennis- en diensteneconomie vergt een hoge graad van cognitieve en sociale vaardigheden van de beroepsbevolking. Daarnaast is het vanwege de krimpende beroepsbevolking zaak om alle talenten optimaal te benutten. Dat betekent dat voor steden een goed opgeleide bevolking van groot belang is. Voor de nabije toekomst neemt dat belang alleen maar toe. Kortom, het is voor steden de hoogste tijd om ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs te zoeken naar een nieuwe rol. Een groot aantal steden is hier al actief mee bezig.

<sup>34</sup> Zie RWI (2011), Aansluiting Onderwijs Arbeidsmarkt.

<sup>35</sup> Koos van Dijken e.a., *Beleidsanalyse Strategisch Economische Agenda 2010-2014; trends en uitdagingen voor nationaal en stedelijk economisch beleid*, Den Haag, 2009, blz. 32, 35, 40-42.





# 3. Kenmerken onderwijskwaliteit

## 3.1 Inleiding

Wat ‘de kwaliteit’ van onderwijs is, is niet eenvoudig vast te stellen. Er zijn verschillende manieren om kwaliteit te definiëren en te meten. Ondanks deze onderwijsinhoudelijke en methodologische complicaties om iets te zeggen over ‘de kwaliteit’ van onderwijs bestaan er wel breed gedeelde zorgen over de kwaliteit van het onderwijs. In paragraaf 3.2 wordt, op basis van zowel literatuur als opinies van direct betrokkenen, een overzicht gegeven van de belangrijkste problemen die spelen rondom de kwaliteit van onderwijs. Paragraaf 3.3 beschrijft aansluitend een aantal oorzaken van deze problemen. Dit overzicht van oorzaken voor kwaliteitsproblemen vormt de opmaat voor hoofdstuk 4 waarin mogelijke oplossingen worden aangedragen.

## 3.2 Dimensies van onderwijskwaliteit

### Definitie van onderwijskwaliteit

Wat wordt precies bedoeld met ‘de kwaliteit’ van het onderwijs? In onderwijskundige adviezen en beleidsrapporten wordt vaak opgemerkt dat kwaliteit niet goed definieerbaar is. Dat maakt het uiteindelijk doel van onderwijsbeleid – het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs – lastig want: wat moet er dan verbeterd worden? Omdat onderwijskwaliteit moet blijken uit de opbrengsten van het onderwijs – en de meetbare opbrengsten veelal bestaan uit leerprestaties in basisvakken als rekenen, taal en lezen – wordt vaak de volgende definitie van onderwijskwaliteit gegeven:

*“de kwaliteit van het onderwijs blijkt uit het niveau van de leerprestaties, zoals bepaald met behulp van een curriculumafhankelijke toets.”<sup>36</sup>*

Ondanks het feit dat dit een heldere definitie is, is het ook een definitie die de discussie over de kwaliteit van onderwijs verengt. Leerprestaties in vakken als rekenen, taal en lezen zijn weliswaar van groot belang, maar andere zaken zoals sociale vaardigheden zijn dat ook. De definitie van kwaliteit van onderwijs kan overigens eenvoudig worden opgerekt door het begrip leerprestaties wat ruimer te definiëren door daar ook bijvoorbeeld sociaal-emotionele vaardigheden – of breder ‘niet-cognitieve aspecten’ – toe te rekenen.

In Nederland houdt de Onderwijsinspectie toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Voor het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs heeft de Inspectie beslisregels opgesteld. Box 3.1 geeft ter illustratie de beslisregels die voor het primair onderwijs gelden.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> J. Scheerens (1997). *De bevordering van schooleffectiviteit in het basisonderwijs: mogelijkheden tot ‘flankerend’ beleid bij klassenverkleining*; W.K.B. Hofstee, “Naar een zuiver wetenschappelijke opvatting van evaluatieonderzoek”, in: J. Scheerens (ed.), *Evaluatie: om de kwaliteit van het onderwijs*, Lisse, 1989, blz. 42; A.D. de Groot, *Begrip van evalueren*, Den Haag, 1986.

<sup>37</sup> Zie toezichtkader 2011, primair- en voortgezet onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, ministerie van OC&W.

### Box 3.1 Zwakke en zeer zwakke basisscholen

Een basisschool is in de regel zwak wanneer de leerprestaties van de leerlingen onvoldoende zijn. Meestal wil dat zeggen dat de eindresultaten over een periode van drie jaar (voor kleine scholen: vijf jaar) onvoldoende zijn. Soms is een basisschool zwak als de leerprestaties van de leerlingen weliswaar voldoende zijn, maar er heel veel tekortkomingen zijn in het onderwijsproces.

Een basisschool is *zéér* zwak als de eindopbrengsten in een periode van drie jaar onvoldoende zijn én het onderwijsproces en/of de zorg en begeleiding voor leerlingen op belangrijke punten tekortkomingen vertonen. In dat geval zijn twee of meer normindicatoren onvoldoende.<sup>38</sup>

Hoewel het bovenstaande nuttig is, wordt in onderhavig onderzoek vooral aangesloten bij wat de direct betrokkenen in de onderwijswereld onder de kwaliteit van het onderwijs verstaan. Mede daarom is er in totaal met ruim twintig direct betrokkenen in de onderwijswereld – onderzoekers, hoogleraren, bestuurders en beleidsmedewerkers – gesproken. De beginvraag in al deze interviews was hoe men over de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs dacht. Daarbij werd niet uitgegaan van een vooraf vastgestelde definitie. Niettemin komt uit de antwoorden naar voren dat men bij de kwaliteit van het onderwijs vooral aan de volgende dimensies denkt:

- taal- en rekenvaardigheden;
- sociale vaardigheden;
- aansluiting op vervolgonderwijs;
- aansluiting op arbeidsmarkt.

Uit de interviews blijkt bijna unaniem dat er – in algemene zin – zorgen bestaan over de kwaliteit van het onderwijs. Die zorgen lopen wel uiteen van ‘nog niet helemaal op orde’ tot ‘het onderwijs schiet over de volle breedte te kort’. Bestuurders en beleidsmakers van de steden zijn vaak op de hoogte van de kwaliteit van het onderwijs in de eigen stad. Vaak weet men te melden hoeveel scholen het predikaat zwak of zeer zwak gekregen hebben van de Onderwijsinspectie. Echter, in sommige steden heeft men niet of nauwelijks een beeld van de kwaliteit van het onderwijs in de eigen stad. In die steden staat onderwijskwaliteit dan ook niet op de beleidsagenda.

## 3.3 Welke kwaliteitsproblemen zijn er?

Dat er zorgen zijn over de kwaliteit van het onderwijs is evident. Maar waar zitten de knelpunten precies? Op basis van de interviews en het deskresearch komen de volgende problemen naar voren.

<sup>38</sup> Voorbeelden van normindicatoren zijn o.a.: de resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, de resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, de leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof, de school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen et cetera.

### **Nog te veel zwakke en zeer zwakke scholen**

Een paar jaar geleden kenden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag gezamenlijk rond de honderd zwakke en zeer zwakke scholen. In 2008 luidden de onderwijswethouders uit de vier grote steden dan ook gezamenlijk de noodklok en zetten – in een open brief – de minister aan tot sneller ingrijpen op scholen die slecht functioneren. Dat was volgens hen nodig omdat de kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden onder druk stond en het niveau op sommige scholen op een onaanvaardbaar laag peil was gekomen. Eén van de zaken waarvoor de wethouders pleiten is dat zwakke scholen beter in de gaten worden gehouden door de Onderwijsinspectie. Ook geven de wethouders van de vier grote steden aan dat zij instrumenten missen om in te grijpen in het geval van slecht presterende scholen.<sup>39</sup>

### **Taal- en rekenvaardigheden zijn in niveau aan het dalen**

Uit de interviews komen veel zorgen over de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen naar voren. Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat de taal- en rekenvaardigheden te wensen overlaten.<sup>40</sup> Onderzoek toont aan dat er redenen zijn om in ieder geval de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen goed in de gaten te houden. In een recent CPB-rapport wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat het Nederlands onderwijs van hoog niveau is, maar dat de kwaliteit daalt.<sup>41</sup> De teruggang is het sterkst bij lezen in het basisonderwijs en bij wiskunde in het voortgezet onderwijs. De Nederlandse onderwijsprestaties dalen al sinds het begin van deze eeuw, zowel ten opzichte van andere ontwikkelde landen als in absolute zin. Niettemin blijkt uit de resultaten ook dat Nederland nog steeds tot de subtop van de wereld behoort: voor leesvaardigheid een tiende plaats, voor wiskunde en natuurwetenschappen een elfde plaats. Nederland heeft daarbij een relatief gering aantal zeer laag presterende leerlingen en relatief weinig excellent presterende leerlingen.

Hoewel uit het voorgaande het beeld ontstaat dat het met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs bergafwaarts gaat, zijn anderen van mening dat deze onderzoeken niet het algemene beeld rechtvaardigen dat het slecht gaat.<sup>42</sup> Uit verschillende nationale en internationale studies over onderwijskwaliteit over de laatste vijftien jaar zou blijken dat Nederlandse leerlingen in Europa nog steeds (ver) boven het gemiddelde scoren. Dit geldt ook voor allochtone leerlingen. Mondiaal liggen de prestaties iets lager, mede door de hoge scores van landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan.

### **Leerprestaties begaafde leerlingen blijven achter**

Het eerder aangehaalde CPB-rapport uit 2011 geeft aan dat wat betreft de leerprestaties in het basisonderwijs de grootste ruimte voor verbetering bij de meest getalenteerde leerlingen ligt. Hun resultaten blijven achter bij hun evenknieën in veel andere ontwikkelde landen. De beste Nederlandse leerlingen blijven vooral achter in het basisonderwijs. Deze achterstand wordt wel enigszins

39 In het rapport 'Vertrouwen in de school' klinken vergelijkbare geluiden. Er wordt opgemerkt dat veel onderwijsbeleid tegenwoordig op gemeentelijk of regionaal niveau wordt geregeld. Het beleid verschilt dan ook per gemeente, en gemeenten verschillen in de mate waarin zij succesvol de regie (kunnen) voeren die van hen wordt verlangd. Door fusies zijn er grote schoolbesturen en instellingen ontstaan met veel beleidsvrijheid. De tegenkrachten vanuit de samenleving op deze besturen zijn niet altijd sterk ontwikkeld, en ook de overheid heeft slechts beperkte mogelijkheden om deze besturen te beïnvloeden. De opstellers van het rapport geven aan dat de laatste tijd de vraag wordt opgeworpen of de macht van de schoolbesturen niet te groot is geworden (zie WRR, *Vertrouwen in de school; over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam, 2009, blz. 53).

40 Hoewel dit natuurlijk van school tot school, en van gemeente tot gemeente, verschilt.

41 Van der Steeg, M., Niels Vermeer en D. Lanser, *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*, CPB Policy Brief, Den Haag, 2011/05.

42 Zie bijvoorbeeld Jaap Scheerens, Hans Luyten en Jan van Ravens, *Perspectieven op onderwijskwaliteit*, IBR, Enschede, 2011.

goedgemaakt in het voortgezet onderwijs. Begaafde leerlingen worden onvoldoende uitgedaagd en scoren al decennia lang fors lager dan leerlingen van de landen in de top vijf van leerprestaties.<sup>43</sup>

### De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is niet op orde

Uit de interviews komt ook naar voren dat er bezorgdheid is over de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs (d.w.z. het voorbereidend beroepsonderwijs) en het bedrijfsleven. Of breder gedefinieerd: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het vmbo zou bijvoorbeeld meer aandacht moeten besteden aan vakkennis en beroepsvaardigheden.<sup>44</sup> De zorg die er bestaat over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt heeft – naast de kwaliteit van het onderwijs – ook te maken met het feit dat men steeds meer inziet dat de vraag van de arbeidsmarkt veeleisender aan het worden is en de samenleving complexer. Veel van de geïnterviewden zijn van mening dat de onderwijswereld zich moet aanpassen aan de steeds hogere eisen vanuit de arbeidsmarkt en samenleving.

### Hoge schooluitval

Het Rapport 'Vertrouwen in de school' uit 2009 werpt weer een ander licht op de kwaliteit van het onderwijs. Hierin staan niet de leerprestaties centraal maar de schooluitval. In het rapport wordt opgemerkt dat een kwart van de circa 200.000 kinderen die jaarlijks het voortgezet onderwijs in Nederland instromen, vroeg of laat tijdens de schoolloopbaan uitvalt. Zij tellen als voortijdig schoolverlater (vsv'er).<sup>45</sup>

Hier dienen wel twee kanttekeningen te worden gemaakt. Allereerst schrijft ongeveer een kwart van de schooluitvallers zich later opnieuw in, bijvoorbeeld na een tijdje te hebben gewerkt. Maar, in de tweede plaats, wordt de daling van de uitvalcijfers in de laatste jaren in enige mate geflatteerd doordat tegelijkertijd het aantal leerlingen – op dit moment circa 6.500 – dat het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs verlaat, toeneemt. Leerlingen in deze vormen van onderwijs tellen niet mee in de vsv-statistieken. Zij vormen echter wel een wezenlijk onderdeel van het maatschappelijke vraagstuk.

- 43 Over het bevorderen van excellentie is overigens weinig bekend. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld excellente programma's in verschillende fasen van het onderwijs, financiële prikkels, meer variatie in de onderwijsprogramma's, bovenschoolse onderwijsvormen voor de uitblinkers, extra faciliteiten voor excellente leerlingen, en het bevorderen van competitie tussen leerlingen. De empirische literatuur geeft tot nu toe geen inzicht in het effect van het gebruik van excellente programma's in het onderwijs. Zie CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsinstelling? Een literatuurstudie*, no. 187, juli 2009, blz. 66-70. Het kabinet wil in het Actieplan Beter Presteren meer aandacht geven aan het beter laten presteren van de top 20 procent van onze leerlingen en aan het vergroten van het aantal leerlingen die excellente leerprestaties boeken.
- 44 Er wordt door verschillende geïnterviewden ook gepleit om lokale werkgevers meer bij het voortgezet onderwijs te betrekken. Verschillende initiatieven – zoals JINC en de Sapfabriek – hebben hier al op ingespeeld. Beiden worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 (en bijlage 3).
- 45 Schooluitvallers zijn gedefinieerd als jongeren van 12-22 jaar zonder startkwalificatie die tenminste een maand zonder geldige reden hebben verzuimd om onderwijs te volgen en/of niet meer bij een onderwijsinstelling als deelnemer staan ingeschreven (zie WRR, *Vertrouwen in de school; over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam, 2009, blz. 24).

Op het laagste mbo-niveau (mbo 1) is de uitval zelfs 37 procent. Indien alleen naar het (v)mbo wordt gekeken, valt van de circa 110.000 instromers meer dan veertig procent vroeg of laat uit. Wel wordt erbij vermeld dat de uitval al een aantal jaren – met erg kleine stapjes – aan het dalen is.<sup>46</sup>

## 3.4 De oorzaken voor kwaliteitsproblemen

### 3.4.1 Tekortschietende kwaliteit leerkrachten

Het Centraal Planbureau wijst vooral op het belang van de kwaliteit van leraren voor de leerprestaties. Deze staat onder druk door een toename van onbevoegde docenten, lagere kwaliteit van de instroom in de lerarenopleidingen en voorspelde lerarentekorten. Een uitbreiding van het aantal lesuren voor de kernvaardigheden lezen, wiskunde en natuurwetenschappen draagt volgens het CPB positief bij aan een verbetering van de onderwijsprestaties op deze vaardigheden. In vergelijking met andere OESO-landen besteden scholen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs de minste tijd aan deze vakken, ruim twee uur per week minder dan het OESO-gemiddelde.

Uit de interviews wordt de rol en deskundigheid van de leraren door vrijwel iedereen genoemd als belangrijke oorzaak voor de tekortschietende kwaliteit van het onderwijs. De meeste geïnterviewden zijn niet te spreken over de jonge docenten die nu van de pedagogische academie voor het basisonderwijs (pabo) afkomen. Soms wordt opgemerkt dat de pabostudenten te breed worden opgeleid terwijl er juist behoefte is aan specialisatie. Het geven van onderwijs aan de onderbouw verschilt van het geven van onderwijs aan de bovenbouw, zodat specialisatie voor de hand ligt.<sup>47</sup> Enkele respondenten vragen zich ook af of het wel zo goed is om iemand dertig tot veertig jaar voor de klas te laten staan. Volgens hen zou dat ten koste kunnen gaan van vernieuwing en innovatie binnen het onderwijsveld.

Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat er meer aandacht nodig is voor het pedagogische klimaat en wel zodanig dat leraren in staat zijn jongeren aan te zetten het beste uit zichzelf te halen. Een paar geïnterviewden noemen het te lage ambitieniveau van de leraren en scholen als oorzaak voor de tekortschietende kwaliteit van het onderwijs. Scholen en leraren zijn volgens deze gesprekspartners te veel gericht op het bereiken van een minimumniveau.

### 3.4.2 Zwakke leerlingenpopulatie

Geïnterviewde beleidsmakers en bestuurders van steden die met zwakke en/of zeer zwakke scholen kampen, wijzen vaak naar de leerlingenpopulatie. Minder goed presterende scholen kennen volgens hen vaak een oververtegenwoordiging van leerlingen uit lagere sociaaleconomische klassen. Uit onderzoek komt naar voren dat segregatie naar sociaaleconomische klasse (en naar etniciteit) nade-

<sup>46</sup> Een aantal andere cijfers die worden genoemd zijn: de uitval is het hoogst bij jongeren van 17 tot 19 jaar; de uitval onder allochtonen is aanmerkelijk hoger dan de uitval onder autochtonen; de uitval neemt toe met de omvang van de gemeente. Eén van de aspecten die in de discussie over de kwaliteit van onderwijs vaak niet aan de orde komt, zijn de grote verschillen die er bestaan. Zo heeft in de grote steden gemiddeld 18 procent van de jongeren een leerachterstand. Zie WRR: *Vertrouwen in de school; over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam, 2009, blz. 25. Ook blijkt dat op mbo 1-niveau 28 procent van de nieuwe vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers) en 21 procent van de niet-vsv'ers verdacht wordt van een misdrijf, geregistreerd voorafgaand aan de eventuele schooluitval.

<sup>47</sup> In een enkel geval wordt gewezen op het probleem van de vele onbevoegde docenten in het voortgezet onderwijs.

lig is voor de prestaties van leerlingen. Daar staat tegenover dat – zoals uit Amerikaans onderzoek<sup>48</sup> blijkt – het mengen van leerlingen naar sociaaleconomische klasse en etniciteit – in niet te hoge concentraties – positief is voor de leerprestaties van *alle* leerlingen.<sup>49</sup>

### 3.4.3 Slechte aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

In de interviews worden ook zorgen geuit over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daar liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Zo is bijvoorbeeld de zwakke stagebegeleiding een doorn in het oog van velen. Stages zijn immers van belang (in het geval van beroepsvoorbereidend onderwijs) voor het bijbrengen van beroepsvaardigheden en de oriëntatie op de arbeidsmarkt. Veel scholen hebben volgens de geïnterviewden echter geen visie en leerdoelen geformuleerd ten aanzien van stages. Ook wordt opgemerkt dat nog te veel leerlingen kiezen voor studies waar nauwelijks werkgelegenheid in is. Ook kiezen nog te veel leerlingen voor de – achteraf gezien – verkeerde studie. Met name dit laatste leidt tot een mindere motivatie, slechtere studieresultaten en een verhoogd risico om de opleiding voortijdig te verlaten.

Volgens sommigen is een ander zorgpunt dat het Nederlandse onderwijs – in vergelijking tot andere Europese landen – extreem veel verschillende vormen van voortgezet onderwijs (stratificatie) kent. Zo komt uit onderzoek naar voren dat er bijvoorbeeld veel opleidingen zijn die direct tot bepaalde beroepen opleiden. Leerlingen moeten in Nederland ook al relatief vroeg richtingkeuzes maken. De onderzoekers zijn van mening dat de hoge mate van stratificatie en selectiviteit in het Nederlandse onderwijs doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs en deelname aan het hoger onderwijs belemmert. Dit kan een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt versterken.<sup>50</sup> De Algemene Onderwijsbond merkt echter – op basis van verschillende overkoepelende studies van de Onderwijsraad, het Centraal Planbureau en adviesbureau McKinsey – op dat vroege of late selectie voor de gemiddelde schoolprestaties van leerlingen niet uitmaakt. Er zijn schoolsystemen waar laat wordt geselecteerd en die het goed doen met geringe uitval en goede prestaties. Maar er zijn ook schoolsystemen die daarop lijken en waar de resultaten juist slecht zijn.<sup>51</sup>

### 3.4.4 Te weinig oog voor talenten

Vaak wordt beweerd dat talenten onvoldoende uitgedaagd worden in het onderwijs. Uit een internationaal vergelijkende studie komt naar voren dat de meest getalenteerde leerlingen in Nederland consequent achterblijven bij die van de beste leerlingen in veel andere ontwikkelde landen. Dit probleem doet zich vooral voor in het basisonderwijs. Begaafde leerlingen worden onvoldoende

48 Zie bijvoorbeeld Kahlenberg, R. D. (2001). *All Together Now: Creating middle-class schools through public school choice*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press (o.b.v. Bowen Paille 2005, Voorbij de oude debatten: een voorstel voor 'economische' desegregatie van het onderwijs).

49 Bowen Paille, *Voorbij de oude debatten: een voorstel voor 'economische' desegregatie van het onderwijs*, 2005.

50 Zie Jaap Scheerens, Hans Luyten en Jan van Ravens, *Perspectieven op onderwijskwaliteit*, IBR, Enschede, 2011.

51 Zie Aob (2009), *Toponderwijs.nu*, Aob congres 2009, 20-21 november 2009. Het CPB constateert dat de vroege selectie goed uitpakt voor de betere leerlingen; zij kunnen de relatieve achterstand die zij oplopen in het Nederlandse basisonderwijs in vergelijking met de betere leerlingen in andere landen in het voortgezet onderwijs iets inlopen. Marc van der Steeg, Niels Vermeer en Debby Lanser, *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*, CPB Policy Brief, Den Haag, 2011/05.

uitgedaagd en scoren al decennialang fors lager dan leerlingen van de landen in de top 5.<sup>52</sup> Aan de beste leerlingen voldoende aandacht besteden is belangrijk omdat het verbreden en vergroten van de top van het onderwijs de welvaart voor het individu en voor de samenleving als geheel bevordert.<sup>53</sup> Ook uit de interviews komt naar voren dat er relatief weinig aandacht is voor de betere en excellente leerlingen. Veel middelen gaan juist vooral naar de periferie van het onderwijs. Voor de betere en excellente leerlingen is er – volgens de geïnterviewden – vaak sprake van te weinig uitdaging. Ook de Onderwijsraad geeft aan dat het onderwijs voor 12 tot 18-jarigen meer uitdagend moet zijn om een hoger niveau te halen en meer overstapmogelijkheden moet bieden voor leerlingen die niet meteen op het juiste spoor zitten.<sup>54</sup>

### 3.4.5 Achterblijvende competenties

Ook het competentiegericht leren wordt vaak genoemd als oorzaak voor achterblijvende onderwijskwaliteit. Het competentiegericht leren wordt negatief beoordeeld met name omdat het volgens de geïnterviewden vaak ten koste gaat van de aandacht voor taal en rekenen. Vooral voor vmbo-scholieren – in het bijzonder voor het basisberoepsgericht /kaderberoepsgericht vmbo-onderwijs – zou volgens de geïnterviewden competentiegericht leren niet goed zijn omdat juist bij deze groep een goede basis vaak ontbreekt. Ook ontbreekt het soms aan voldoende aandacht voor niet-cognitieve aspecten als succesfactor op de arbeidsmarkt (sociale vaardigheden, zelfstandigheid, normbesef, zelfvertrouwen, motivatie, inzet). Het praktijkvoorbeeld in tekstkader illustreert dit (box 3.2).

#### Box 3.2 Het belang van ‘soft skills’ voor vinden én behouden van stageplaatsen

Directeur van een vmbo school in de Randstad: “Ik kan ervoor zorgen dat mijn jongens leren hoe ze wasmachines moeten repareren. Maar wat dan? De jongens gaan naar het opgegeven adres waar ze een wasmachine moeten maken. Ze drukken te vaak op de bel, groeten de vrouw die open doet niet, vegen hun schoenen niet wanneer ze naar binnen gaan, zitten met hun vieze handen aan de net wit geschilderde muren, ze praten veel te hard in hun mobieltje en laten twee stuks gereedschap liggen als ze weg gaan. De machine doet het perfect. Maar het bedrijf dat de stage geeft, wil deze jongens niet meer. En bij de jongens komt de boodschap ook helder en duidelijk over: ze hebben het niet. En ze komen ook wel te weten dat ze het niet hebben. En dan, ja, dan zijn ze plotseling weg. Met of zonder diploma, weg bij de stageplek, weg uit het onderwijs.”<sup>55</sup>

52 Over het bevorderen van excellentie is overigens weinig bekend. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld excellente programma's in verschillende fasen van het onderwijs, financiële prikkels, meer variatie in de onderwijsprogramma's, bovenschoolse onderwijsvormen voor de uitblinkers, extra faciliteiten voor excellente leerlingen, het bevorderen van competitie tussen leerlingen. De empirische literatuur geeft tot nu toe geen inzicht in het effect van het gebruik van excellente programma's in het onderwijs. CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsel? Een literatuurstudie*, no. 187, juli 2009, blz. 66-70. Het kabinet wil in het Actieplan Beter Presteren meer aandacht geven aan het beter laten presteren van de top 20 procent van onze leerlingen en aan het vergroten van het aantal leerlingen die excellente leerprestaties boeken.

53 Het onbenutte talent van excellente studenten zorgt er mede voor dat R&D uitgaven in Nederland een half procent van het BBP onder het OESO-gemiddelde ligt (1,8% tegenover gemiddeld 2,3% BBP), zie Nationale Denktank.

54 Onderwijsraad, *Doorstroom en talentontwikkeling: verkenning*, Den Haag, november 2007.

55 Bowen Paille, *Voorbij de oude debatten: een voorstel voor 'economische' desaggregatie van het onderwijs*, 2005. Overigens verklaart Paille het voorbeeld door te wijzen naar het missen van de 'juiste soort tweede natuur'.

In de interviews werd geregeld opgemerkt dat onderwijs meer is dan lezen, rekenen en schrijven. Ondanks dat er voor deze basisvaardigheden vaak te weinig aandacht is, geven veel gesprekspartners aan dat meer aandacht voor het ontwikkelen van niet-cognitieve aspecten daarnaast ook erg belangrijk is.

### 3.4.6 Onvoldoende prikkels

Een aantal geïnterviewden is van mening dat scholen zichzelf best wat ambitieuzer zouden mogen opstellen, omdat het ambitieniveau volgens hen te laag is. Het invoeren van extra prikkels zou, volgens hen, scholen kunnen bewegen tot grotere inspanningen om de kwaliteit van het onderwijs op een hoger plan te krijgen. Nu houdt de Onderwijsinspectie toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.<sup>56</sup> Een aantal geïnterviewden is echter van mening dat de schoolinspectie op te grote afstand staat van de scholen.<sup>57</sup> Vaak worden scholen één keer per vier jaar bezocht en dat is te weinig. De Onderwijsinspectie zou volgens deze geïnterviewden vaker in de klas te vinden moeten zijn. Ook wordt opgemerkt dat de Inspectie alleen kijkt naar opbrengsten en productiecijfers. Zijn de productiecijfers goed dan zie je de Inspectie niet meer.

Binnen veel steden wordt nagedacht over een manier – een betere manier dan via de verslagen van de Onderwijsinspectie – om scholen te prikkelen tot het willen bereiken van betere leerprestaties. Dat zou bijvoorbeeld bewerkstelligd kunnen worden door de ouders op een toegankelijke wijze te informeren over de resultaten van scholen. Het verschaffen van toegankelijke, eenvoudige informatie over de kwaliteit van scholen en de kwaliteitsverschillen tussen scholen kan – volgens de geïnterviewden – het keuzegedrag van ouders beïnvloeden en dit kan de school prikkelen om beter te presteren. Er is echter ook onderzoek dat laat zien dat ouders niet kiezen op basis van resultaten van scholen. Ouders hebben ook geen goed inzicht in de resultaten van scholen. Het is dus zaak om vooral aandacht te besteden aan de wijze waarop kwaliteitsverschillen tussen scholen het beste naar ouders gecommuniceerd dienen te worden.<sup>58</sup>

### 3.4.7 Te weinig opbrengstgericht

Veel geïnterviewden stellen dat scholen meer opbrengstgericht zouden moeten werken. Doelen stellen, zicht hebben op leerresultaten, en planmatig en resultaatgericht werken worden als essentieel gezien voor het bereiken van zo hoog mogelijke resultaten voor alle leerlingen. Als een school systematisch en doelgericht werkt aan het maximaliseren van de prestaties van haar leerlingen, is er sprake van opbrengstgericht werken. Aan het systematisch en doelgericht werken wordt extra waarde gehecht door de meeste geïnterviewden aangezien zij van mening zijn dat scholen zich vaak laten leiden door de waan van de dag. Zodra een maatschappelijk probleem zich aandient krij-

56 Deze inspecties zijn bedoeld om te controleren of de scholen voldoen aan de wettelijke bepalingen in het onderwijs en om de kwaliteit van het onderwijs op de scholen te verbeteren. De inspecteurs evalueren de kwaliteit van het onderwijs en doen aanbevelingen aan de school ter verbetering. Door de verantwoording die scholen moeten afleggen – en door de aanbevelingen die volgen uit het inspectietoezicht – wordt beoogd de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

57 Een aantal keren wordt in de gesprekken gesuggereerd om de onderwijsinspectie bij gemeenten te plaatsen.

58 Recent onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat eenvoudig toegankelijke en transparante informatie over de kwaliteit van scholen invloed heeft op het keuzegedrag van ouders en leerlingen, en dat overstappers beter presteren op de nieuw gekozen scholen. Onderzoek naar de rol van informatie bij de schoolkeuze in Nederland lijkt daarom gewenst (zie CPB 2009: “Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsinstellingen? Een literatuurstudie”).



gen de scholen een nieuwe rol opgedrongen. Dat zorgt ervoor dat scholen te breed worden ingezet en zich te weinig op de kerntaken (lees- en rekenvaardigheden) kunnen richten.<sup>59</sup>

In het rapport 'Perspectieven op onderwijskwaliteit' komt naar voren dat er in Nederland sprake is van een relatief grote autonomie op scholen.<sup>60</sup> Er zou meer ruimte moeten zijn voor gestructureerde inbreng door deskundigen bij verbeteringsprogramma's. Ook moet er meer kritisch onderzoek worden gedaan naar de effectiviteit van onderwijsondersteuning.<sup>61</sup>

59 Dit is enigszins in tegenspraak met de eerdere constatering dat veel geïnterviewden van mening zijn dat er niet voldoende aandacht wordt besteed aan niet-cognitieve aspecten als succesfactor op de arbeidsmarkt (sociale vaardigheden, zelfstandigheid, normbesef, zelfvertrouwen, motivatie, inzet en dergelijke).

60 Zie Jaap Scheerens, Hans Luyten en Jan van Ravens, *Perspectieven op onderwijskwaliteit*, IBR, Enschede, 2011

61 Hier wordt volgens de onderzoekers namelijk 1 miljard euro per jaar aan besteed zonder dat er systematisch evaluatie plaatsvindt.

$$155 + 56 (10^4 + E) + 59$$

STEEC ENO ...

23	34	18	6	3
12	25	38	37	16



0	63
1	826
2	35
3	497

TENTALLEN      EENHOEDEN  
STEEC      ENO

CYFERS LCN

0	36
	268
	35
3	479

TENTALLEN      EENHOEDEN



# 4. Verbetermogelijkheden voor de kwaliteit van onderwijs

## 4.1 Inleiding

Het overzicht van oorzaken voor kwaliteitsproblemen in het vorige hoofdstuk is het vertrekpunt om in dit hoofdstuk de oplossingsrichtingen te beschrijven voor kwaliteitsproblemen. Deze oplossingsrichtingen zijn: het verbeteren van de kwaliteit van leerkrachten (paragraaf 4.1), het spreiden van leerlijnen en het mengen van scholen (paragraaf 4.2), het verbeteren van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (paragraaf 4.3), meer aandacht voor talentontwikkeling (paragraaf 4.4), het verlengen van leer- en onderwijstijden (paragraaf 4.5), het introduceren van extra prestatieprikkels (paragraaf 4.6) en opbrengstgericht werken (paragraaf 4.7). In elke paragraaf worden enkele voorbeelden van oplossingen gegeven zoals die in de praktijk zijn terug te vinden.<sup>62</sup> Het zijn voornamelijk voorbeelden die in de verschillende interviews naar voren zijn gekomen. De voorbeelden worden – hoewel uit evaluaties van een aantal voorbeelden blijkt dat de resultaten (zeer) positief zijn – niet als ‘good practice’ of ‘best practice’ opgevoerd. In bijlage 4 worden enkele van de evaluatieresultaten besproken.<sup>63</sup>

## 4.2 Verbeteren kwaliteit leerkrachten

### Waarom van belang?

Uit de literatuur blijkt dat goede leraren bepalend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de resultaten van leerlingen.<sup>64</sup> Zo laat bijvoorbeeld economisch onderzoek van het CPB zien dat de kwaliteit van leraren een belangrijke determinant is voor de prestaties van leerlingen.<sup>65</sup> Uit de interviews komt naar voren dat weinigen te spreken zijn over de kwaliteit van huidige docenten. Vooral de kwaliteit van jonge docenten die nu van de pabo afkomen, wordt als ondermaats gezien. Soms wordt opgemerkt dat de pabo-studenten te breed worden opgeleid, terwijl er juist behoefte is aan specialisatie.<sup>66</sup> Uit de interviews blijkt ook dat de meerderheid van mening is dat er meer ruimte dient te komen voor na- en bijscholing van docenten. Docenten zouden zich continu moeten laten bijscholen (zoals ook artsen en advocaten dat doen). Het na- en bijscholen van docenten moet niet geïsoleerd plaatsvinden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er binnen veel scholen bijvoorbeeld ook geen modern HRM-management bestaat. Personeelontwikkeling is binnen het onderwijsveld geen

62 In bijlage 3 worden een aantal voorbeelden nader uitgewerkt.

63 Overigens zou het zeker een goede aanbeveling zijn voor gemeenten om hun nieuwe plannen en maatregelen eerst middels een pilot in de praktijk te brengen om vervolgens na onderzoek te bekijken of voortgang (en uitbreiding) voor de hand ligt.

64 Zie bijvoorbeeld Onderwijsinspectie, *Het onderwijs in thema's*, Utrecht, 2011, hoofdstuk 11: ‘De kwaliteit van leraren’.

65 CPB, *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document nr. 124, Den Haag, 2009.

66 Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat het geven van onderwijs aan de onderbouw verschilt van het geven van onderwijs aan de bovenbouw. Enkele gesprekspartners gaven aan gecharmeerd te zijn van het idee van een groep van 59 Rotterdamse basisscholen die het plan hebben om een Pabo te kopen. Met een eigen opleiding willen deze scholen leerkrachten beter klaarstomen voor het vak van onderwijzer in een grote stad. De scholen willen pabo-studenten die heel bewust voor het vak van onderwijzer in een grote stad kiezen. De gedachte daarbij is dat je deze studenten het beste zelf kan opleiden.

gemeengoed. Het trainen van docenten dient dan ook gekoppeld te worden aan een goed HRM beleid.

### Voorbeelden van oplossingen in de praktijk

*Utrechtse Meester-docent vmbo.* De schoolbesturen en opleidingsbesturen in Utrecht hebben samen een plan van aanpak ontwikkeld om de talenten van de Utrechtse vmbo-leerlingen optimaal te kunnen ondersteunen. Om dat te bewerkstelligen zijn zogenaamde ‘Meester-docenten’ nodig. Dit zijn docenten die naast vakinhoudelijke kwaliteiten ook beschikken over kwaliteiten op de gebieden van didactiek, pedagogiek, de basisvaardigheden rekenen, taal én burgerschap. Ook moeten zij leerlingen vooral inspireren en uitdagen.<sup>67</sup>

*Kernteam.* Een kernteam bestaat uit een groep docenten die samen lesgeeft aan een beperkt aantal klassen en gezamenlijk de verantwoordelijkheid draagt voor deze groep leerlingen. Niet de leerstof, maar de leerling staat centraal.

*Amsterdamse beroepsstandaarden.* De gemeente Amsterdam en Amsterdamse schoolbesturen in het primair onderwijs hebben samen ‘Amsterdamse beroepsstandaarden’ ontwikkeld. Dit is de standaard voor competenties van leerkrachten, directeurs en interne begeleiders. De standaard onderscheidt drie kwaliteitsniveaus: startbekwaam, vakbekwaam en excellent. In de beroepsstandaarden is op het niveau van gedragsindicatoren uitgewerkt wat het verschil is tussen deze kwaliteitsniveaus.

### Rol gemeenten

Binnen de Utrechtse ‘Meester-docent’ trainingen is de rol van de gemeente beperkt. De Utrechtse vmbo-schoolbesturen hebben het initiatief genomen, daarbij gesteund door het ministerie van OCW dat het project gesubsidieerd heeft.

Binnen de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam wordt ook stevig ingezet op de professionaliteit van het personeel. Naast een initiërende rol heeft de gemeente ook een faciliterende en begeleidende rol. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in de ontwikkeling van een aantal leergangen en opleidingen. Daarnaast worden scholen begeleid in het vormgeven van hun integrale personeelsbeleid. Dit houdt in dat de personeelsinstrumenten (beoordeling, beloning, scholing) worden gekoppeld aan de doelen van de organisatie.<sup>68</sup>

## 4.3 Mengen van scholen

### Waarom van belang

Volgens Bowen Paille, universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam, hebben tientallen (internationale) studies min of meer dezelfde conclusies getrokken: hoge concentraties van kinderen van arme, laag opgeleide ouders zorgen voor significante reducties in de kansen van alle leerlingen.<sup>69</sup> Met andere woorden, alle leerlingen – ongeacht achtergrondkenmerken – hebben baat bij structurele toegang tot geïntegreerde, middenklasse scholen. In de Verenigde Staten is ruime erva-

67 Zie Projectleiding UMD en Hogeschool Utrecht, *De Utrechtse Meester-docent VMBO (goed toegeruste, enthousiaste professionals)*, september 2009.

68 Scholen die personeelsbeleid voeren met aandacht voor individu en organisatie, zijn beter in staat de kwaliteit van het onderwijspersoneel te waarborgen en daar waar nodig bij te sturen.

69 Zie Bowen Paille, *Voorbij de oude debatten: een voorstel voor ‘economische’ desagregatie van het onderwijs*, 2005, p.4.

ring opgedaan met het mengen van leerlingen uit verschillende milieus om zo tot een evenwichtig leerlingenbestand op alle scholen te komen. Onderzoek heeft uitgewezen dat segregatie naar etniciteit en sociaaleconomische klasse nadelig is voor de prestaties van leerlingen. Het mengen – in niet te hoge concentraties – blijkt daarentegen positief te zijn voor de leerprestaties van *alle* leerlingen. Bij een zeventig-dertig verhouding gaan de prestaties van de kansarme kinderen omhoog terwijl die van de kinderen uit de middenklasse niet of nauwelijks dalen.<sup>70</sup>

### Voorbeelden uit de praktijk

*Mengen van scholen en tegengaan van segregatie.* In enkele Nederlandse steden is men begonnen om afspraken te maken over de spreiding van leerlingen.<sup>71</sup> In Amsterdam en Nijmegen bijvoorbeeld wordt getracht dit te bewerkstelligen door een centrale aanmelding van leerlingen waarbij ouders een voorkeur voor meerdere scholen kunnen opgeven en de uiteindelijke plaatsing wordt bepaald door het plaatsingsbureau. Door de vrijheid van onderwijs in Nederland kunnen scholen echter niet worden gedwongen om aan een dergelijk initiatief deel te nemen. Bovendien zijn het zeer lokale initiatieven en ouders kunnen altijd uitwijken naar randgemeenten. De steden die dergelijke stappen zetten, moeten zich wapenen tegen zware kritiek van ouders en sommige scholen dat de vrije schoolkeuze wordt beperkt. Verder is de medewerking van schoolbesturen noodzakelijk om tot enige spreiding van leerlingen over te kunnen gaan.

*Buurtschoolbeleid.* In Amsterdam is er bij 55 van de 208 basisscholen sprake van een eenzijdige leerlingenpopulatie. In het Amsterdamse stadsdeel West zijn gemeente en scholen gekomen tot een convenant met het doel om de segregatie in het onderwijs tegen te gaan (stadsbrede convenant ‘Kleurrijke Scholen’). Daarin conformeren de gemeente Amsterdam en alle Amsterdamse schoolbesturen zich aan de doelstelling om de segregatie in het onderwijs tegen te gaan.<sup>72</sup> Het streven is om leerlingenpopulaties op de scholen een afspiegeling te maken van de buurt waar zij zijn gevestigd en een zeker evenwicht aan te brengen in de verhouding tussen kansrijke en achterstandsl leerlingen binnen de school.<sup>73</sup>

*Magneetscholen.* In de Verenigde Staten bestaan zogenaamde ‘magneetprojecten’ om meer kansrijke scholieren te trekken naar scholen in etnisch of sociaaleconomisch geïsoleerde buurten.<sup>74</sup> Magneetscholen zijn scholen in achterstandswijken die beogen de samenstelling van het leerlingenbestand te diversifiëren om etnische segregatie tegen te gaan. Door de scholen aantrekkelijker te maken – met behulp van een specifiek lesaanbod – worden leerlingen uit betere wijken (hogere inkomens, leervoorsprong, blank) naar de school “getrokken”.<sup>75</sup> Veel magneetscholen zijn gericht op een bepaalde discipline of vakgebied, zoals wiskunde, natuurkunde, techniek, sociale wetenschap, kunst en landbouw.

70 Idem, p. 13.

71 Niettemin wordt in het WRR-rapport ‘Vertrouwen in de school’ opgemerkt dat de gemeenten slechts een beperkte prioriteit geven aan menging.

72 R. Buskop (2010). *Beleidsplan: Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in stadsdeel Amsterdam West.*

73 Stadsdeel Amsterdam West, *Beleidsplan Buurtschoolbeleid Basisonderwijs*, 2010.

74 Ook Nederland kent ‘magneetscholen’ zoals bijvoorbeeld kunstmagneetscholen en sportmagneetscholen.

75 Een voorbeeld hiervan is een middelbare school in de nabijheid van een ziekenhuis, die nauw samenwerkt met dit ziekenhuis in zijn lesprogramma’s. Scholen krijgen op deze manier een positief profiel en het stigma van de “zwarte/zwakke school” raakt hierdoor op de achtergrond.

## Rol gemeenten

Veel gemeenten spelen een sterk initiërende rol bij het spreiden van leerlingen en het tegengaan van segregatie.<sup>76</sup> In sommige steden is er sprake van centrale aanmeldingen en moeten ouders hun eerste, tweede en derde schoolvoorkeur opgeven. Daarbij staat niet vast dat hun eerste voorkeur gehonoreerd kan worden.

## 4.4 Verbeteren van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

### Waarom van belang

De dreigende afname van de beroepsbevolking maakt het noodzakelijk om het in Nederland aanwezige talent beter te gaan benutten. Als dat niet lukt, zal onze welvaartsontwikkeling aangetast worden. Nu al is er een tekort aan goed gekwalificeerde beroepskrachten met een technische achtergrond, zijn er lastig in te vullen vacatures en geeft bijvoorbeeld de gezondheidszorg aan dat het steeds lastiger wordt om geschoold en gemotiveerd personeel te vinden. Deze problemen zullen groter worden en zich uitbreiden naar allerlei andere sectoren. Het is dus van belang dat het onderwijs beter gaat inspelen op de arbeidsmarkt van morgen. In de interviews kwam geregeld naar voren dat de aansluiting tussen (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt niet op orde is. Het bedrijfsleven klaagt geregeld dat er in het onderwijs te weinig aandacht is voor concrete praktijksituaties. Maar ook binnen het bedrijfsleven wordt steeds minder tijd besteed aan het opleiden van het personeel.

Naast de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt zijn er ook zorgen over de zogenaamde ‘knipmomenten’. Daarmee wordt bijvoorbeeld de overstap van de basisschool naar de middelbare school bedoeld. Het is van belang dat leerlingen vooraf goed geïnformeerd zijn over het vervolgonderwijs. Bijvoorbeeld over de andere, meer zelfstandige wijze van leren, het onderwijs- en beroepsbeeld. Als de overstap vakinhoudelijk en programatisch niet goed op elkaar aansluit, neemt het gevaar van schooluitval toe.

### Voorbeelden uit de praktijk

*De omgekeerde leerweg – de Sappafabriek.* De Sappafabriek is ontstaan uit onvrede over het feit dat er in het onderwijs te weinig sprake was van het idee “leren door doen”. Daarom werd het als noodzakelijk gezien om bestaande opleidingsprogramma’s aantrekkelijker te maken door ze beter te laten aansluiten op de praktijk en behoeften van het bedrijfsleven. Dit wordt bereikt door het onderwijs vorm te geven vanuit een beroepspraktijk: het ontwikkelen, produceren en verkopen van sappproducten. Door de omgekeerde leerweg is de beroepsopleiding het meest effectief.<sup>77</sup>

JINC. JINC laat jongeren van acht tot zestien jaar ervaren wat er te koop is op de arbeidsmarkt en welke vaardigheden daarvoor nodig zijn. Met de projecten van JINC worden jaarlijks ruim 19.000 leer-

<sup>76</sup> Lang niet alle gemeenten uit de G31 hebben te maken met etnische segregatie in het basisonderwijs. Wel is in zestien (van de 31) gemeenten in toenemende mate sprake van etnische segregatie, de overige vijftien kampen hier niet of nauwelijks mee. Van die zestien gemeenten die te maken hebben met te zwarte en te witte scholen, voeren er vijf geen activiteiten om hiertegen iets te doen, terwijl de overige elf wel beleid voeren. Ook twee van de gemeenten die nog niet echt met segregatie te maken hebben, voeren activiteiten om te voorkomen dat segregatie ontstaat (zie Gemeenten in actie tegen segregatie in het basisonderwijs: Een inventarisatie bij de G31 en vier andere gemeenten, onderzoek in opdracht van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, uitgevoerd door Walraven & Haest, onderzoek, advies en communicatie (2007)).

<sup>77</sup> Aalsma (2011). *De omgekeerde leerweg: een nieuw perspectief voor het beroeps onderwijs.*

lingen van de basisschool en het vmbo bereikt. Het doel van JINC is driedelig: een juiste studiekeuze, minder kans op schooluitval en beter zicht op werk.

*De wijkschool.* De wijkschool biedt een combinatie van activiteiten die gericht is op het oplossen van persoonlijke problemen, oriëntatie op leven, werken en leren, ontplooiing, opdoen van werkervaring, context gebonden en informeel leren. De sleutel tot succes voor probleemleerlingen die voortijdig dreigen uit te vallen, is gelegen in 'nabijheid'. De drie leefwerelden – thuis, school en buurt/werk – worden onder intensieve begeleiding maximaal met elkaar verbonden zodat de kans op 'sporen' (als tegengestelde van 'ontsporen') wordt vergroot. De scholen zijn daarom sterk verbonden met buurten. De wijk is de vindplaats van de 'overbelaste' jongere, die uitvalt of dreigt uit te vallen en de wijk is de start van een nieuwe loopbaan. De wijkschool is een samensmelting van vmbo en mbo en leidt op tot arbeidsparticipatie op minimaal mbo-niveau 1. Ook kunnen de leerlingen doorstromen naar een vakschool of een leerwerktraject.

### Rol gemeenten

Bij het sterker verbinden van de beroepspraktijk met het onderwijs, is de gemeente vaak ook een belangrijke partij. Dit kan de vorm aannemen van de aanpak en het voorbeeld te initiëren en te subsidiëren, door het project mede te financieren, door klant te zijn of door opleidingstrajecten in te kopen. Ook bij het verbinden van school, buurt, werk en de thuissituatie is de rol van de gemeente belangrijk. In het geval van de wijkschool heeft de gemeente – in samenwerking met het onderwijsveld – de school geïnitieerd. Daarnaast zet de gemeente haar zorgvoorzieningen (GGD, sociale dienst e.d.) in.<sup>78</sup> Voor scholen die met bredere en meer integrale onderwijsconcepten de talenten van alle leerlingen beter weten te ontwikkelen, is het van belang dat de gemeente deze ontwikkeling mogelijk maakt en niet in het kader van het goede overleg met *alle* schoolbesturen de groei van dergelijke succesvolle initiatieven belemmert. Op deze wijze gaat van de successen tevens een gezonde concurrentieprikkel uit.

## 4.5 Meer aandacht voor talentontwikkeling

### Waarom van belang

Er is relatief weinig aandacht voor de betere en excellente leerlingen. In vergelijkend perspectief doen de betere leerlingen in het Nederlandse basisonderwijs het slechter dan de betere leerlingen in vergelijkbare landen. Veel middelen gaan naar de periferie van het onderwijs, naar de leerlingen met achterstanden en handicaps, en niet naar de 85 procent van de leerlingen die het onderwijs zonder al te veel problemen doorloopt. Voor die groep is – volgens de geïnterviewden – vaak sprake van te weinig uitdaging. Dat nog steeds relatief weinig leerlingen voor bèta en techniek kiezen, wordt ook vaak gerelateerd aan het onvoldoende kunnen prikkelen en uitdagen van jongeren die hier aanleg en interesse voor hebben. Door die leerlingen méér aandacht te geven en uit te dagen raken ze weer gemotiveerd en kunnen ze misschien naar een hogere vervolgopleiding.

78 In het bijzonder bij het tot stand brengen van een verbinding met de zorgstructuur heeft de gemeente een taak. Binnen veel gemeenten zijn onderwijs en jeugdbeleid ingedeeld in verschillende bestuurlijke portefeuilles. Tijdens een aantal interviews werd gepleit voor het gezamenlijk programmatisch optrekken van portefeuillehouders jeugd en onderwijs.

## Voorbeelden uit de praktijk

**Kopklassen.** De kopklas is een jaar extra basisonderwijs voor leerlingen met taalachterstand. Leerlingen die de capaciteiten en motivatie hebben voor vmbo-t, havo of vwo krijgen een jaar lang intensief onderwijs met een belangrijk accent op taal, waardoor hun achterstand op het gebied van de Nederlandse taal weggewerkt kan worden.<sup>79</sup> Na afloop van het extra jaar basisonderwijs doen ze opnieuw de Cito-toets. Het blijkt dat er dan een aanzienlijk betere score wordt bereikt. Voor zover bekend bestaan er inmiddels zestien kopklassen in elf gemeenten.<sup>80</sup>

**Plusklassen.** De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor problemen die (hoog)begaafde kinderen in het reguliere onderwijs ondervinden. Plusklassen in het basisonderwijs en vwo plusklassen hebben tot doel om begaafde leerlingen een leeromgeving te bieden die past bij hun bovengemiddelde cognitieve capaciteiten.<sup>81</sup> In de meeste gevallen komen leerlingen een of twee dagdelen per week bij elkaar. De rest van de week krijgen de leerlingen les in de reguliere groep. Het aanbieden van lesstof gebeurt in plusklassen op een andere wijze dan in een reguliere onderwijssetting. De kinderen worden in staat gesteld om de stof zelfstandig te interpreteren en hiermee te experimenteren. Ook wijkt de intensiteit van het lesprogramma af van het reguliere onderwijs. Aangezien deze leerlingen in staat zijn om meer informatie tot zich te nemen en te verwerken, is het lesprogramma verbreed en verdiept. Binnen de vwo plusklassen is er tevens sprake van een uitgebreid vakkenpakket. Zo worden leerlingen in staat gesteld om extra vakken te volgen en is de hoeveelheid contacturen voor een aantal vakken ten opzichte van het reguliere vwo ingekort. Financiering vindt plaats vanuit de reguliere lumpsum onderwijsfinanciering.

**Leonardo-groepen.** Leonardo-groepen bieden aangepast onderwijs voor hoogbegaafden. De gedachte daarbij – gesteund door wetenschappelijk onderzoek – is dat hoogbegaafde leerlingen beter af zijn met een aangepast programma.<sup>82</sup> De Leonardostichting richt zich zowel op kinderen in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Een kind wordt als hoogbegaafd gezien als er sprake is van hoge intellectuele capaciteiten (IQ hoger dan 130), als het kind creatief is in het bedenken van oplossingen, en als het kind een groot doorzettingsvermogen heeft om een taak te volbrengen.<sup>83</sup>

## Rol gemeenten

De rol van gemeenten bij kopklassen, plusklassen en Leonardoscholen varieert. Een kopklas is een van de varianten van een schakelklas; het organiseren en faciliteren van schakelklassen is belegd bij

79 Hoewel de deelname aan havo en vwo van allochtone leerlingen (met name Turkse) de afgelopen vijftien jaar is toegenomen, zijn ze nog steeds ondervertegenwoordigd in hogere schooltypen in vergelijking met autochtone leerlingen.

80 In het actieplan 'Basis voor presteren' staat dat het huidige kabinet gaat investeren in de uitbreiding van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen voor risicoleerlingen. Alle gemeenten met veel achterstandsleerlingen ontvangen extra middelen; met de vier grote steden worden specifieke afspraken gemaakt. Voor de overige gemeenten wordt een ondersteunings-traject gerealiseerd om het aantal leerlingen dat deelneemt aan schakelklassen, kopklassen en zomerscholen van goede kwaliteit aanzienlijk uit te breiden. Het doel is om te voorkomen dat er talent wordt verspild doordat leerlingen, alleen vanwege een taalachterstand, niet het vervolgonderwijs kunnen volgen dat aansluit bij hun mogelijkheden.

81 Voor plusgroepen bestaan ook andere namen zoals verrijkingsklas, vooruitwerkgroep, Eureka en smartgroep.

82 Zie Mooij, T., Hoogeveen, L., Driessen, G., Hell, J. van, & Verhoeven, L. (2007). Succescondities voor onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen. Eindverslag van drie deelonderzoeken. Nijmegen: Radboud Universiteit, CBO/ ITS (uit: Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs, Mei 2010, Dr. Simone Doolaard & Maartje Oudbier, GION/Rijkuniversiteit Groningen).

83 Zie [www.leonardostichting.nl](http://www.leonardostichting.nl) (gebaseerd op Renzulli, The three-ring conception of giftedness: a developmental model for creative productivity, in: Sternberg en Davidson, *Conceptions of giftedness*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1985).



de gemeente. Bij de plusklassen en Leonardoscholen is meer sprake van een cofinancierende gemeentelijke rol.

## 4.6 Leer- en onderwijstijden verlengen

### Waarom van belang

De Onderwijsraad doet in het advies 'Presteren naar vermogen' een aantal aanbevelingen om het niveau van de onderpresterende leerlingen naar een hoger peil te brengen. Eén van de aanbevelingen betreft de inzet van extra leertijd bovenop de reguliere onderwijstijd, oftewel onderwijstijdverlenging. Hiermee wordt een verlenging van de effectieve leer- en instructietijd bedoeld, die besteed wordt aan taal en rekenen. Die extra tijd wordt benut voor het actief tegengaan van onderpresteren bij achterstandsleerlingen. Vanuit de praktijk en de literatuur wordt het verlengen van de onderwijstijd als een goed middel gezien om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In de praktijk zijn dan ook verschillende vormen van onderwijstijdverlenging terug te vinden, zoals een uitbreiding van het aantal uren rekenen taalonderwijs of door schakelklassen in te voeren.<sup>84</sup> Ook 'summer schools' (zomerscholen) – dat wil zeggen intensieve cursussen gedurende een korte periode buiten het reguliere schooljaar –, weekend- en avondscholen zijn een vorm van verlengde onderwijstijd.

### Voorbeelden uit de praktijk

*Verlengde leertijdprojecten.* Er is in Nederland een zeer groot aantal verlengde leertijdprojecten die inhoudelijk sterk verschillen. Op sommige scholen wordt bijvoorbeeld enkele uren per week huiswerkbegeleiding gegeven. Andere initiatieven zetten sterk in op sociale competenties. In Rotterdam is bijvoorbeeld met ingang van 2007 gestart met zogenaamde dagarrangementen. Dit houdt in dat op een aantal scholen de wekelijkse lestijd met zes uur is verlengd. Deze extra lestijd wordt besteed aan activiteiten die betrekking hebben op onder andere muziek en dans, gezonde voeding en bewegen en samen spelen.<sup>85</sup> Den Haag kent het leerkanalenprofiel waarin sprake is van zes uur extra lestijd per week voor de hele groep als de scholen daar zelf voor kiezen.<sup>86</sup> Het is daarmee niet op individuele leerlingen gericht. Nu maken in Den Haag achttien scholen hier gebruik van en de ambitie is om dit naar 25 uit te laten groeien. De gemeente, die de extra leertijd financiert, hoopt hiermee vier doelen te bereiken: maximaliseren van leer- en ontwikkelingskansen van kinderen; intensief versterken van sociale competenties en burgerschap; indringend bevorderen van culturele en maatschappelijke participatie en sociale binding; en versterken van de betrokkenheid van ouders bij school en samenleving.<sup>87</sup>

84 Schakelklassen zijn specifiek bedoeld voor leerlingen met onderwijsachterstanden in de overgang tussen verschillende typen onderwijs.

85 Zie Valkensteen (2008), Verlengde leertijd en educatieve samenhang. OBS De Boog te Rotterdam.

86 Er zijn vier profielen voor de brede school vastgesteld waarvan het leerkanalenprofiel er één is.

87 De gemeente Almere is een voorbeeld van een gemeente die onder andere sterk inzet op het betrekken van de omgeving van het kind bij de school. Als ouders bijvoorbeeld betrokken zijn bij de school leidt dat tot betere schoolresultaten. Nu is de betrokkenheid van ouders in Almere (en elders) nog beperkt. De gemeente Almere wil daarin verandering brengen, enerzijds door transparante informatie, anderzijds door het aanreiken van instrumenten. Ook wil de gemeente Almere stimuleren dat (aankomende) leraren worden geschoold in manieren om ouders te betrekken bij onderwijs en opvoeding. De gemeente Almere wil meer dan het versterken van de betrokkenheid van de ouders bij de school. Zij willen bijvoorbeeld ook ondernemende scholen ondersteunen in een aanpak waarbij de buurt, maatschappelijke organisaties en/of bedrijfsleven worden betrokken bij de school (zie Gemeente Almere 2011, Van Achterstand naar voorsprong, Plan van aanpak impuls onderwijs Almere, januari 2011).

IMC *weekendscholen*. Een ander voorbeeld zijn de IMC weekendscholen in diverse Nederlandse steden. Die zijn gericht op jongeren van tien tot veertien jaar uit sociaaleconomische achterstandswijken. Op de weekendschool krijgen jongeren 2,5 jaar lang elke zondag les van professionals. Doel is jongeren te steunen bij het verruimen van perspectieven, het versterken van zelfvertrouwen en het ontwikkelen van hun talenten.<sup>88</sup>

'*Knowledge is Power Programme*'. Een bekend programma, uit het buitenland, waarin het verlengen van de leertijd centraal staat, is het 'Knowledge is Power Programme' (KIPP) dat in de Verenigde Staten wordt toegepast. De leertijd is door langere lesdagen, zaterdaglessen en lessen in de zomertijd met zestig tot zeventig procent toegenomen. KIPP richt zich op de moeilijkste leerlingen: leerlingen uit achterstandswijken die voorheen geen toegang hadden tot *highschool*, topcolleges en universiteiten. Leerlingen kunnen gratis deelnemen en worden via een willekeurig lotingsysteem toegelaten. Het programma wordt gefinancierd met publieke middelen. Van de leerlingen komt 85 procent uit gezinnen met een laag inkomen. Het merendeel is 'Afro-american' (60 procent) of 'Latino' (35 procent).<sup>89</sup>

### Rol gemeenten

De gemeenten hebben een overwegend subsidiërende rol maar in een enkel geval – bijvoorbeeld ten aanzien van het leerkansenprofiel Den Haag – ook een initiërende en faciliterende rol. Omdat het ministerie van OCW de subsidieregeling onderwijsverlenging basisonderwijs in 2013 stopzette, zal de subsidiërende rol van de gemeenten cruciaal zijn voor de continuering van lokale initiatieven rond verlengde leertijden.

## 4.7 Extra prestatieprikkels

### Waarom van belang

Het inbouwen of het versterken van prestatieprikkels voor onderwijsinstellingen en docenten is in verschillende landen al dagelijkse praktijk. In Nederland wordt nog niet of nauwelijks geëxperimenteerd met prestatieprikkels. Er zijn verschillende vormen van prestatieprikkels te onderscheiden. Zo zijn er prikkels verbonden aan de bekostiging van instellingen, aan het systeem van publieke verantwoording en aan de beloning van docenten of teams. Door kwaliteitsverschillen tussen scholen veel inzichtelijker te maken voor ouders kan hun keuze voor scholen beïnvloed worden. Deze vorm van 'naming and shaming' is een indirecte prestatieprikkels.<sup>90</sup>

### Voorbeelden uit de praktijk

*Race to the Top*. De Amerikaanse president Obama heeft het programma 'Race to the Top' gelanceerd. Het betreft een investerings-programma om het onderwijs te verbeteren en de Verenigde Staten in tijden van crisis een impuls te geven in de positie in de internationale kenniseconomie. Het bevorde-

88 Zie [www.imcweekendschool.nl](http://www.imcweekendschool.nl) en 'Inventarisatie initiatieven rond vroegselectie', SLO (nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling), december 2009.

89 KIPP: Report Card 2009, te downloaden van de website <http://www.kipp.org/about-kipp/results/annual-report-card>.

90 De overheid zou hier instellingen direct kunnen prikkelen via de bekostiging, bijvoorbeeld door de hoogte van de bekostiging afhankelijk te maken van de prestaties zoals het aantal afgestudeerden of de wijze van werken die scholen hanteren. Ook kunnen prikkels worden ingebouwd in de beloning van docenten, bijvoorbeeld door middel van een individuele prestatiebeloning of een teambeloning.

ren van onderwijsvernieuwing in termen van studieresultaten en productiviteit staat centraal in het programma. Het Race to the Top-fonds wordt door het ministerie van onderwijs beheerd en bevat 4,4 miljard dollar. Vanuit dit fonds worden staten middels competitieve subsidies beloond en aangemoedigd om tot onderwijsvernieuwing en onderwijshervormingen te komen.<sup>91</sup> Er wordt meer onderwijsgeld uitbetaald aan staten die toestaan dat leraren worden beoordeeld op de prestaties van leerlingen. Schooldistricten dienen de slechtst presterende vijf procent van de scholen te sluiten of er de helft van de leraren te ontslaan. Andere scholen komen op een waarschuwingslijst. Als ze zich daarna gaan verbeteren, worden ze beloond.

*Lotingsysteem.* Sinds vier jaar wordt in de regio Haarlem een lotingsysteem gebruikt om leerlingen in het voortgezet onderwijs te plaatsen. De besturen van de scholen voor voortgezet onderwijs in de regio Haarlem garanderen gezamenlijk, dat alle leerlingen die zich aanmelden voor de brugklas voor de onderwijstypen gymnasium, atheneum, havo of vmbo kunnen worden geplaatst. Er zijn scholen die meer aanmeldingen binnenkrijgen dan dat er beschikbare plaatsen zijn maar er zijn ook scholen die worden geconfronteerd met minder aanmeldingen dan beschikbare plaatsen. Indien dit een paar achtereenvolgende jaren het geval is worden deze scholen “gedwongen” na te gaan of deze onderaanmelding verband houdt met hun kwaliteit van het onderwijs, niet alleen wat betreft Cito-scores maar ook bijvoorbeeld wat betreft tevredenheid onder ouders en leerlingen. Indien nodig krijgen scholen ook de ruimte om verbeteringen door te voeren.

*Kwaliteitsverschillen communiceren.* Een andere manier om scholen te prikkelen is door de ouders, die voor een schoolkeuze staan, op toegankelijke wijze te informeren over de kwaliteitsverschillen tussen de scholen. Hiervoor kunnen onder andere de verslagen van de Onderwijsinspectie gebruikt worden.<sup>92</sup> Door betere, meer begrijpelijke en meer toegankelijke informatie over de verschillende prestaties van de scholen in een stad kunnen ouders ‘met de voeten stemmen’. Dit kan bijdragen aan meer concurrentie tussen scholen, wat scholen vervolgens kan stimuleren om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

### **Rol gemeenten**

In het geval van het lotingsysteem speelt de gemeente Haarlem een belangrijke rol. Zo is de regievoerder een medewerker van de gemeente. Een aantal grote steden zet de eerste stappen om de kwaliteitsverschillen tussen de scholen in hun stad beter te communiceren en inzichtelijk te maken voor ouders en professionals. De scholen zijn veelal huiverig en moeten hier nog sterk aan wennen. Gemeenten zijn soms bang dat dit het goede overleg met de scholen onder druk zet. De gemeenten zijn bij de stappen in dit proces leidend, waarbij het de voorkeur heeft om de uitvoering samen met de schoolbesturen ter hand te nemen.

<sup>91</sup> Volgens president Obama, die als trekker van dit programma kan worden gezien, zit de meerwaarde en effectiviteit van deze regeling in het competitieve element (zie <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/01/19/speeding-race-top>).

<sup>92</sup> De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld eind 2010 de ‘Kwaliteitswijzer Basisonderwijs Amsterdam’ gepubliceerd en voor ouders beschikbaar gesteld.

## 4.8 Opbrengstgericht werken

### Waarom van belang

Opbrengstgericht werken is gericht op het verbeteren van de leerresultaten door afstemming van het onderwijsleerproces op de kenmerken van de leerlingenpopulatie.<sup>93</sup> Hierbij wordt vooral vooruit gekeken en staat de evaluatie in dienst van de ontwikkeling van de leerlingen en van het onderwijs.<sup>94</sup> Scholen kunnen afhankelijk van de situatie hun eigen accenten leggen. Zo kunnen scholen trachten om door middel van het opbrengstgerichte werken het aantal doorstromers naar bijvoorbeeld havo/wvo te laten toenemen of om de scores op bepaalde onderdelen van de Cito-toets te verbeteren.

### Voorbeelden in de praktijk

*Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam.* In Amsterdam besloot het college in 2008 om het aantal zwakke en zeer zwakke basisscholen aanzienlijk te doen verkleinen. De kwaliteitsaanpak is afgeleid van de ‘Comprehensive School Reform’ benadering zoals deze in de Verenigde Staten is uitgevoerd en heeft tot doel om in 2014 geen zwakke basisscholen meer te hebben. Centraal staat het opbrengstgericht werken in alle lagen van de schoolorganisatie. Onderwijskundige verbetering, professionalisering van het personeel en transparantie en monitoring van de opbrengsten zijn de speerpunten van het programma.

*Monitoringinstrumenten.* Door een aanzienlijk aantal schoolbesturen en/of gemeenten worden monitoringinstrumenten ontwikkeld en gebruikt om de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs te meten en te volgen. Het is daarmee één van de instrumenten om het systeem van kwaliteitszorg van scholen in het onderwijs te verbeteren. Monitoring levert feitelijke, betrouwbare, langjarige gegevens op over bijvoorbeeld de leerlingpopulatie per schoollocatie, in-, door- en uitstroomgegevens van de leerlingen en leerresultaten op groeps- en schoolniveau. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt om te analyseren waar gerichte en/of extra onderwijskundige inzet nodig is. Onderwijsmonitoren kunnen door schoolbesturen of gemeenten (of gezamenlijk) worden bekostigd. Er zijn gemeenten waar plannen bestaan om meer informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs (in het bijzonder de toegevoegde waarde van de scholen/leerkrachten) te verzamelen.<sup>95</sup>

### Rol gemeenten

De gemeente Amsterdam heeft zelf het initiatief genomen tot invoering van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam, waarmee zij scholen en schoolbesturen ondersteunt bij de verbetering van de onderwijskwaliteit. Aan de hand van een grondige analyse – samen met de scholen en schoolbesturen – wordt een verbeterplan opgesteld. Controle op de uitvoering van het traject gebeurt aan de hand van periodieke audits. De kosten van het verbetertraject worden door gemeente en school gezamenlijk gedragen. De verbeteraanpak richt zich zowel op (zeer) zwakke scholen als op scholen met een basisarrangement. Om de professionaliteit van het onderwijspersoneel te verbeteren, wordt

93 Opbrengstgericht werken kan op verschillende niveau's worden toegepast: op schoolniveau, op groepsniveau, op leerlingniveau en op bovenschoolsniveau (zie ook bijlage 3).

94 Dit wordt ook wel formatieve evaluatie genoemd. Vaak wordt in het onderwijs op een summatieve wijze geëvalueerd, d.w.z. toetsen worden dan vooral gebruikt voor het vaststellen van schoolvorderingen, het terugkijken op de resultaten en voor het afleggen van verantwoording, zie Inspectie van het Onderwijs (2010), Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs: een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.

95 Overigens zijn er op dit moment geen duidelijke voorbeelden bekend van gemeenten die een serieuze monitor uitvoeren op leerlingniveau. Monitors waarin ook de toegevoegde waarde van scholen/leerkrachten is opgenomen ontbreken volledig (door het ontbreken van de juiste data).

mede door de gemeente een aantal geaccrediteerde leergangen en opleidingen aangeboden en zijn diverse HR-instrumenten ontwikkeld. Scholen worden ook begeleid in het vormgeven van integraal personeelsbeleid. De Amsterdamse Kwaliteitswijzer zorgt er voor dat schoolprestaties inzichtelijk worden gemaakt voor zowel ouders als scholen. Hierdoor kan de kwaliteit van het onderwijs worden gevolgd en kunnen ouders en scholen handelen naar de uitkomsten.

Ook andere gemeenten dan Amsterdam (bijvoorbeeld Arnhem en Almere) hechten in toenemende mate belang aan monitoringinstrumenten die inzicht geven in de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs. Gemeenten zien het belang van informatie waarmee geanalyseerd kan worden waar gerichte en/of extra inzet nodig is. Onderwijsmonitoren worden vaak door gemeenten (in samenwerking met schoolbesturen) bekostigd. Daarnaast zijn steden bezig om de kwaliteit van de scholen in hun gemeente op een duidelijke en toegankelijke wijze te communiceren naar de ouders. Op deze wijze kan het horizontale toezicht een impuls krijgen. Andere gemeenten verwijzen naar de rapporten van de Inspectie, maar maken deze informatie nog niet beter toegankelijk en inzichtelijk. Eerder is al opgemerkt dat uit onderzoek naar voren komt dat ouders niet kiezen op basis van de resultaten van scholen. Een belangrijk probleem daarbij is dat ze weinig inzicht hebben in die resultaten van scholen. Het is dus van groot belang dat er richting ouders op een heldere en eenduidige wijze over eventuele kwaliteitsverschillen tussen scholen wordt gecommuniceerd.



# 5. Een kwaliteitsstrategie

## 5.1 Inleiding

Met nieuwe aanpakken kan de kwaliteit van het onderwijs in de stad verbeteren. Als het stadsbestuur en de gemeenteraad het belang van kwalitatief goed onderwijs voor de toekomst van de stad inzien, kan een kwaliteitsstrategie uitgevoerd worden om de kwaliteit te verbeteren. Daarbij is het van belang om minimaal de basisvoorwaarden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren op orde te hebben (paragraaf 5.1). Er zijn vele mogelijke accenten, aanpakken en instrumenten die onderdeel kunnen uitmaken van een kwaliteitsstrategie. In paragraaf 5.2 worden deze aanpakken nog eens samengevat. Afhankelijk van de historie van een stad, de aard van de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen, de strategische keuzes van de stad en de urgentie van de kwaliteitsproblemen kunnen drie typen kwaliteitsstrategieën gevolgd worden: het harmoniemodel, het prestatie-model en het controversemodel (paragraaf 5.3).

## 5.2 Basisvoorwaarden

Ongeacht de te kiezen kwaliteitsstrategie is het van belang dat er vooraf aan een aantal basisvoorwaarden voldaan wordt. Daarbij denken we in ieder geval aan de vijf hieronder beschreven zaken.

### **Maak het belang van de kwaliteit van onderwijs voor de stad duidelijk**

Het belang van de kwaliteit van onderwijs voor steden is met diverse argumenten duidelijk te maken (zie hoofdstuk 2). Het college dient met de gemeenteraad te bespreken welk strategisch belang men – ook in een situatie van minder beschikbare financiële middelen – toekent aan de kwaliteit van het onderwijs voor de toekomst van de stad. Ongeacht de gekozen kwaliteitsstrategie moet iedereen er van doordrongen zijn hoe belangrijk de kwaliteit van het onderwijs is voor de toekomst van de stad. De Nederlandse beroepsbevolking krimpt de komende dertig jaar aanzienlijk. Dit dreigt negatieve gevolgen te hebben voor de concurrentiepositie en de economische groei. Om dit te voorkomen, moet het arbeidsaanbod vergroot worden en/of de arbeidsproductiviteit verhoogd worden.

Voor beide oplossingsrichtingen (vergroten arbeidsaanbod en verhogen arbeidsproductiviteit) is de kwaliteit van het onderwijs cruciaal. Er zijn ook sterke bewijzen dat de maatschappelijke kosten van tekortschietend onderwijs aanzienlijk zijn (lagere welvaart, lagere economische groei, lagere inkomens, meer sociale problemen in de stad). Een dergelijke redenering en rechtvaardiging kan – met de bewijzen – een stevige preambule in de te kiezen kwaliteitsstrategie zijn. Ook de specifieke kenmerken van de stad kunnen het belang van de kwaliteit van onderwijs nog verder onderstrepen. Zo trekt bijvoorbeeld de gemeente Den Haag aanzienlijke extra middelen uit om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten (o.a. extra lessen, tweetalig onderwijs) omdat dat nodig is om de geloofwaardige internationale stad van recht en vrede te kunnen zijn.

### **Blijf de bestaande uitvoeringstaken goed doen en verbeteren**

De uitvoeringstaken van de stad en de formele verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van onderwijs hebben betrekking op de periferie van het onderwijssysteem (voor- en vroegschoolse educatie, tegengaan voortijdig schoolverlaten, vsv'ers teruggeleiden naar het onderwijs, volwasseneducatie) en op de investeringen en het grootonderhoud van de schoolhuisvesting in het primaire en secundaire onderwijs. Op al deze terreinen zijn hardnekkige problemen en zijn nog vele verbeteringen noodzakelijk.

### **Combineren van middelen en beleidsterreinen**

In de gemeentehuizen bestaat niet altijd een duidelijk beeld van de projecten waar de gemeente bij betrokken is, inclusief de daarbij behorende financiële stromen. Denk daarbij niet alleen aan de beleidsafdeling 'onderwijs'. Ook via de krachtwijkenaanpak, welzijnsprojecten, jeugdzorg, economische zaken, sport en gezondheid en dergelijke gaan indirect gelden naar onderwijsprojecten of worden onderwijsachtige initiatieven geïnitieerd. Juist door het bundelen van middelen en het slim combineren van beleidsterreinen en -instrumenten kan slagkracht verkregen worden. Zeker het goed integreren van de beleidsvelden jeugdzorg en onderwijs is een minimum randvoorwaarde. Dit kan uitmonden in een "één kind, één gezin, één plan", waarvan zowel de gemeente als de scholen veel baat kunnen hebben.

### **Metten, weten, monitoren en evalueren**

Voordat overgegaan kan worden tot een kwaliteitsstrategie moeten de gemeente, het college en de raad inzicht hebben in de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkeling daarvan. Dit betekent dat de beleidsafdeling onderwijs een eigen informatiepositie moet hebben zodat men niet geheel afhankelijk is van de door de scholen aangereikte informatie. Vanwege de inzet van de gemeentelijke middelen voor de wettelijke taken – en sommige steden doen aanzienlijk meer dan dat – zijn monitoring en regelmatige evaluaties op zijn plaats. Het valt op dat in de meeste gemeenten en steden het monitoren en evalueren van de inzet van gemeentelijke middelen slechts sporadisch plaatsvindt. De effecten van de inzet van gemeentelijke middelen zijn daarom vaak niet bekend. Daarmee worden belangrijke leermogelijkheden gemist. Bij de basisvoorwaarden hoort dat gemeenten meer het voortouw nemen in het opbouwen van een informatiepositie en het monitoren, evalueren of het uitvoeren van experimenten om zo bewijzen te verkrijgen over de effecten van hun onderwijsbeleid.<sup>96</sup>

### **Inzet gemeentelijke financiële middelen**

Het hangt van de situatie in elke stad af welke factoren en maatregelen die voor de kwaliteit van het onderwijs van belang zijn in de kwaliteitsstrategie meegenomen kunnen komen. Het is belangrijk dat de steden voor inschatting en beoordeling hiervan voldoende financiële middelen uittrekken. Dat hoeft niet per definitie te betekenen dat er *meer* financiële middelen nodig zijn; een slimmere inzet van middelen of herverdeling is ook mogelijk. Zonder voldoende financiële middelen kan niet voldaan worden aan de hierboven beschreven basisvoorwaarden en kan geen enkele kwaliteitsstrategie gevolgd worden. Juist door een slimme inzet van financiële middelen is de gemeente voor de scholen en schoolbesturen een partij die serieus genomen wordt. Niettemin zijn ook voor het uittrekken van extra financiële middelen vele argumenten te geven en diverse steden gaan anderen hier reeds in voor.

<sup>96</sup> CPB, *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, CPB Document no. 48, januari 2004. Een goed voorbeeld is de evaluatie door het CPB via een quasi-experimentele methode van de wijksschool in Rotterdam. Deze evaluatie is echter niet door de gemeente gefinancierd.



## 5.3 Mogelijk in te zetten instrumenten<sup>97</sup>

### De verantwoordelijkheid voor de gemeentebesturen

Uit de literatuur en de gesprekken met deskundigen komt een divers beeld naar voren over de instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken om scholen en schoolbesturen aan te spreken op de kwaliteit van het onderwijs en om de kwaliteit te verbeteren. Er zijn steden die aangeven geen instrumenten te hebben en daar ook geen behoefte aan te hebben. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt immers bij de schoolbesturen, de Onderwijsinspectie en indirect bij de ouders. Gemeenten hebben geen formele, wettelijke rol in de kwaliteit van het onderwijs. De uitzondering op de regel betreft de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar onderwijs.<sup>98</sup>

### Wettelijke taken ook aanknopingspunt om de onderwijskwaliteit te kunnen verbeteren

Een grotere groep gemeenten geeft aan dat steden wel degelijk een aantal mogelijke beïnvloedingsinstrumenten hebben via hun formele, wettelijke taken. De gemeente is verantwoordelijk voor de onderhuisvesting van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Daarvoor ontvangt de gemeente middelen vanuit het gemeentefonds. Verder is de gemeente gedeeltelijk verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid (namelijk uitvoering Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en het inrichten van schakelklassen). Gekoppeld aan deze middelen en taken kan met de schoolbesturen ook over het verbeteren van de onderwijskwaliteit gesproken worden. Wat betreft de middelen voor onderwijshuisvesting kan een gemeente aangeven dat men “stenen wil ruilen voor een visie of een aanpak om de onderwijskwaliteit te verbeteren.”

### Meer wettelijke bevoegdheden

Een aantal steden geeft aan het jammer te vinden dat men niet over meer wettelijke bevoegdheden beschikt om in te grijpen als de kwaliteit van het onderwijs onder de maat is. De decentralisatie van bevoegdheden en bijvoorbeeld het onderbrengen van de Onderwijsinspectie bij de gemeenten kan er, volgens deze gemeenten, toe leiden dat de gemeenten direct actie kunnen ondernemen bij tekortschietende of verslechterende onderwijskwaliteit.

### In te zetten instrumenten zonder wettelijke bevoegdheden

De koplopende steden die om strategische redenen extra financiële middelen inzetten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, kiezen diverse instrumenten om prestatieprikkels te intensiveren, om de kwaliteit van leerkrachten te verbeteren, om de onderwijs- en leertijd te verlengen, om de talenten aan de top zich beter te laten ontwikkelen en om de talenten aan de basis en van moeilijke groepen leerlingen breder tot ontwikkeling te laten komen. Deze instrumenten sluiten aan bij de determinanten voor de kwaliteit van het onderwijs.

97 In deze paragraaf worden ook instrumenten en taken benoemd waar de gemeenten formeel gezien geen rol hebben. Bewust is er echter voor gekozen om voorbeelden te geven die verder gaan dan het handhaven van de ‘status quo’.

98 De Grondwet (grondwettelijke plicht voor voldoende openbaar onderwijs) en de Wet op het voortgezet onderwijs geeft de gemeente de bevoegdheid om in te grijpen als het met de kwaliteit van het openbaar onderwijs slecht is gesteld of steeds slechter gaat. De gemeenteraden hebben een toezichthoudende rol vanuit de verantwoordelijkheid voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. De gemeenteraden hebben in de eerste plaats de bevoegdheid om de leden van de raad van toezicht te benoemen. Via dit benoemingsrecht wordt geacht dat de gemeente een overwegende invloed heeft op de instelling. In de tweede plaats hebben de gemeenteraden het recht en de plicht om in te grijpen bij ernstige taakverwaarlozing. In ultieme zin kunnen de gezamenlijke gemeenteraden bij ernstige taakverwaarlozing zelfs de stichting aan wie de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs is gedelegeerd en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de desbetreffende openbare scholen weer op zich nemen.

### Intensiveren van prestatieprikkels

Het intensiveren van prestatieprikkels kan verschillende vormen aannemen. De stad kan in de kwaliteitsstrategie vormen kiezen die passen bij de lokale omstandigheden. Mogelijke instrumenten zijn:

- het extra belonen van scholen en schoolbesturen die het goed doen;
- in samenwerking met de schoolbesturen invoeren van beloningsdifferentiatie en daar gemeentelijke middelen voor uittrekken;
- werven, belonen en behouden van effectieve leerkrachten en schoolhoofden; het bevorderen dat er een ‘transfermarkt’ ontstaat voor succesvolle schooldirecteuren en leerkrachten;
- het invoeren van stedelijke (beroeps)standaarden en kwaliteitscriteria;
- het via de gemeente communiceren van de kwaliteitsverschillen tussen de scholen op een duidelijke en toegankelijke wijze naar ouders en leerlingen (beter dan de rapportages van de Inspectie);
- het weer zelf oprichten van scholen en het uitlokken van nieuwe toetreders.

### Verbeteren kwaliteit leerkrachten

Door in de kwaliteitsstrategie maatregelen op te nemen die de kwaliteit van de leerkrachten vergroten, wordt aangesloten op de primaire factor die de kwaliteit van het onderwijs bepaalt. Mogelijke maatregelen zijn:

- het versterken van het HRM-beleid op de scholen;
- focussen op het belang van een goede opleiding van leerkrachten (pabo) en afstemming tussen dit opleidingsinstituut, schoolbesturen en gemeente, en de (potentiële) bijdrage van de lokale onderwijsondersteunende diensten, zoals schoolbegeleidingsdiensten en commerciële marktpartijen. Kortom, het bevorderen van betere lerarenopleidingen (hogere instroomeisen, specialisatie, eigen pabo, academische pabo).
- training, coaching en bijscholing;
- het stimuleren van kennisdeling tussen onderwijzend personeel c.q. creëren van lerende gemeenschappen;
- ‘keurmerken’ voor leerkrachten;
- ‘Kijkwijzer’ om leerkrachtgedrag in de praktijk te observeren;
- werken met kernteams;
- teambeloning;
- individuele prestatiebeloning;
- selectie en in het zonnetje zetten van ‘de leerkracht van het jaar’.

### Verlengen onderwijs- en leertijd

Het verlengen van de onderwijstijd is – met de goede didactische aanpak – een effectief middel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In de Nederlandse steden zijn er vele voorbeelden van extra lessen bovenop de reguliere onderwijstijd. Verlenging van onderwijstijd kan de volgende vormen aannemen:

- ‘summer schools’, weekend- en avondschoolen;
- extra uren voor huiswerkbegeleiding;
- verlengde lesdagen en lesweken bij scholen en voor groepen (bijvoorbeeld zes uur extra per week);
- het Amerikaanse voorbeeld van de KIPP-scholen<sup>99</sup> waarbij op normaal bekostigde publieke scholen in achterstandswijken de lestijd met zestig tot zeventig procent wordt vergroot.

99 Knowledge is Power Programme.

Als de verlengde lestijd niet alleen ingevuld wordt met activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het kerncurriculum (bijvoorbeeld muziek, dans, cultuur, bewegen, spelen) dan kunnen indrukwekkende resultaten bereikt worden met relatief beperkte financiële middelen. In de kwaliteitsstrategie valt te overwegen om het vervallen van de rijkssubsidieregeling onderwijsverlenging basisschool op te vangen met gemeentelijke middelen.

### **Doorlopende leerlijnen**

Ook dient het belang van doorlopende leerlijnen in het onderwijs niet vergeten te worden. Het is bijvoorbeeld zaak dat het onderwijsprogramma voor 2 tot 4-jarigen (peuterspeelzalen, voorschoolse educatie et cetera) binnen een gemeente goed aansluit op het onderwijsprogramma van 4 tot 12-jarigen. Maar ook daarna dient er sprake te zijn van een goede doorstroom. In het bijzonder de aansluiting tussen het vmbo en het mbo heeft binnen dit thema vaak de aandacht. In verschillende steden wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van het kind tot volwaardige burger, vanaf het consultatiebureau, de peuterspeelzaal tot uiteindelijk het voortgezet en beroepsonderwijs. Om tot één onderwijsinhoudelijk programma te komen is nauwe samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen noodzakelijk.

### **Talentontwikkeling aan de top**

Er ontstaat in Nederland in toenemende mate oog voor de tekortkomingen in het onderwijs ten aanzien van de betere en excellente leerlingen. Hiervoor is alle reden omdat excellente leerlingen in het basisonderwijs het in Nederland relatief slecht doen in vergelijking met hun soortgenoten in de ons omringende landen. Maatregelen die zich richten op hoogbegaafden leerlingen zijn plusklassen en Leonardoscholen. Wel dient de opzet, de uitvoering en de kwaliteit van deze programma's verder verbeterd te worden. Daarbij moet niet vergeten worden dat ook in het reguliere onderwijs binnen de bestaande bekostiging door meer variatie, meer maatwerk, kleinere groepen, meer zelfwerkzaamheid, intensievere begeleiding en e-learning gezorgd kan worden dat excellente leerlingen niet onderpresteren.

### **Talentverbreding aan de basis**

In alle steden is het besef doorgedrongen dat *alle* talenten in de stad beter benut moeten gaan worden. Vele Lokaal Educatieve Agenda's en onderwijsbeleidsplannen dragen deze ambitie dan ook in de titel. Dit kan door verbeterplannen voor (zeer) zwakke scholen te ondersteunen, door schooluitval tegen te gaan, door te zorgen dat er geen lesuren uitvallen, door goede studiekeuzes te bevorderen, door te zorgen voor een betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en door de onderwijsvormen meer te variëren naar aard van de leerlingen. Voorbeelden van het laatste zijn:

- onderwijs voor overbelaste jongeren;
- door wijk, thuis, school, werk met een intensieve begeleiding en veel variatie dicht bij de leerlingen te organiseren (wijkschool);
- meer aandacht voor de ontwikkeling van *soft skills* naast rekenen, lezen en schrijven;
- de praktijk als uitgangspunt te nemen van het leerproces (de omgekeerde leerweg van de Sapfabriek, JINC).

## 5.4 Drie kwaliteitsstrategieën

In deze paragraaf worden drie typen kwaliteitsstrategieën beschreven, te weten het harmoniemodel, het prestatiemodel en het controversemodel. Tevens wordt in een tabel voor elk van de modellen een overzicht gegeven van mogelijk in te zetten instrumenten. Ook wordt hier per model aangegeven welke mate van inspanning door de gemeenten benodigd is om het model in de praktijk te brengen.<sup>100</sup>

### Het harmoniemodel

Het harmoniemodel ligt het meest voor de hand voor die gemeenten die weinig tot geen zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Vaak is binnen die gemeenten niet bekend hoeveel en welke scholen als zwak of zeer zwak beoordeeld zijn door de Onderwijsinspectie. Het betreft vaak gemeenten waar de banden tussen gemeente en schoolbesturen los zijn of nauwelijks bestaan. Overleggen worden niet altijd als noodzakelijk gezien, soms voelt men zich gedwongen om alleen maar pro-forma met elkaar te overleggen. De kwaliteit van deze overleggen en de kwaliteit van de Lokaal Educatieve Agenda's (indien beschikbaar) is vaak matig. Vaak hebben de LEA's nog een sterk vrijblijvend karakter vol mooie woorden, of worden ze gezien als een verplicht nummer. Gemeenten proberen in de contacten met de schoolbesturen vooral te voorkomen dat er ruzies ontstaan.

**Tabel 1 Mogelijke instrumenten van de kwaliteitsstrategie 'harmoniemodel'**

Kenmerken	Harmoniemodel	Prestatiemodel	Controversemodel
Gemeentelijke inspanningen			
Mogelijke instrumenten:			
Versterken informatiepositie	✓		
Maak van onderwijskwaliteit een expliciet agendapunt in het overleg	✓		
Verbeter stapsgewijs de ambities en concreetheid in de LEA's	✓		
Verbinden van beleidsterreinen			
Stappenplan opstellen met de scholen en schoolbesturen (wie doet wat wanneer)	✓		
Ondersteunen zeer zwakke scholen	✓		

Aangezien de kwaliteit van het onderwijs formeel voor rekening is van de schoolbesturen, zien de gemeenten dan ook geen enkele reden om zich expliciet met de kwaliteit van het onderwijs te bemoeien. Gezien het toenemend belang van de kwaliteit van het onderwijs voor de stad ligt het voor

<sup>100</sup> Dit wordt aangegeven aan de hand van zogenaamde denk-smileys (  ) variërend van één denk-smiley (overeenkomend met een voor gemeenten relatief beperkte mate van inspanning om het desbetreffende model in de praktijk te brengen) tot drie denk-smileys (overeenkomend met een voor gemeenten relatief forse mate van inspanning). Met 'inspanning' refereren wij hier naar zaken zoals inzet van personeel, creativiteit, bestuurlijk draagvlak en dergelijke.

de hand om als eerste stap zo veel mogelijk informatie en expertise te vergaren over het functioneren van de scholen. Niet alleen dienen de rapportages van de Onderwijsinspectie bekend te zijn, ook is het van belang dat de gemeente goed op de hoogte is van het beeld dat ouders van scholen hebben. Nu voelen gemeenten nog te vaak dat men te weinig instrumentarium in handen heeft waarmee men bijvoorbeeld een schoolbestuur kan aanspreken. Uiteindelijk wordt met deze inhoudelijke inhaalslag beoogd dat het gemeentelijke apparaat (meer) in staat zal zijn om op gelijkwaardig niveau met schoolbesturen te kunnen overleggen.

Vaak helpt het indien er binnen de gemeentelijke afdeling die zich met onderwijs bezighoudt een senior beleidsmedewerker actief is die in het onderwijs heeft gewerkt, als leraar of als directeur. Het is van belang dat een gemeente weet hoe er binnen scholen en schoolbesturen gewerkt en gedacht wordt. Regelmatig overleg tussen gemeente en schoolbesturen is noodzakelijk; één keer per maand is bijvoorbeeld de frequentie binnen veel gemeenten waar de band tussen gemeente en schoolbesturen goed is. Dit alles maakt het aanzienlijk makkelijker om als vervolgstap 'onderwijskwaliteit' op de gezamenlijke agenda te krijgen. Strikt genomen zou er een situatie gecreëerd dienen te worden waarin gemeenten de stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs niet uit de rapporten van de Onderwijsinspectie hoeven te halen, maar dat zij in het maandelijks overleg hier door de schoolbesturen van op de hoogte worden gehouden.

Bij het stapsgewijs aanscherpen van de ambities hoort dat verbeterprogramma's zo worden ingericht dat de schoolbesturen en gemeenten een gedeelde verantwoordelijkheid dragen. De praktijk leert dat een succesvolle samenwerking begint met een gedeelde visie en koers, wederzijds vertrouwen, samen investeren, en begrip voor elkaars verantwoordelijkheden.

### **Het prestatie­model**

Veel gemeenten volgen een aanpak die zich het beste laat omschrijven als een kwaliteitsstrategie volgens het prestatie­model. De relatie tussen gemeente en schoolbesturen is goed en men is geleidelijk steeds concretere afspraken gaan maken om de onderwijskwaliteit te optimaliseren. Vaak is de goede relatie het gevolg van jarenlang investeren in goede verhoudingen. Soms is dit terug te voeren op achtereenvolgende wethouders die de onderwijskwaliteit in samenwerking met het onderwijsveld wilden verbeteren. Soms kan het worden verklaard omdat de gemeentelijke beleidsmakers vanuit hun vorige functie als leraar of schooldirecteur 'het wereldje' goed kennen en zo in staat zijn daadkrachtig te opereren. Om tot strategische samenwerking te komen, is het noodzakelijk dat men binnen de gemeente over meer dan voldoende informatie beschikt over hoe de kwaliteit van het onderwijs binnen de gemeente er voor staat.<sup>101</sup> Inzicht in het reilen en zeilen van schoolbesturen is een belangrijke voorwaarde om op adequate wijze te overleggen en tot gezamenlijke afspraken te komen.


De Lokale Educatieve Agenda wordt vanzelfsprekend gezamenlijk opgesteld. Ook de aan de LEA gekoppelde uitvoeringsagenda wordt met instemming van beide partijen opgesteld. Hoewel gemeenten en schoolbesturen verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden hebben, wordt wel gerealiseerd dat men dezelfde missie heeft, namelijk het investeren in kinderen om hen op te leiden tot zelfredzame en gezonde burgers van de toekomst. Zo zijn schoolbestuur en de school verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, terwijl de gemeente waar nodig faciliteert en

<sup>101</sup> Overigens geldt dat ook voor de schoolbesturen. Zij hebben ook niet altijd goed zicht op de kwaliteit van het onderwijs binnen de gemeenten.

ondersteunt. Schoolbesturen, scholen, leraren en gemeenten spreken concrete doelen af en er wordt resultaatgericht gewerkt. Zaken die niet zo goed lopen, zijn bespreekbaar tussen alle partijen. Vaak is er niet alleen vergaande samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen, ook het bedrijfsleven is actief (bijvoorbeeld via het aanbieden van stageplaatsen).

Er zijn een aantal ontwikkelingen gaande waaruit is af te leiden dat schoolbesturen en gemeenten, maar ook het bedrijfsleven, intensiever en strategischer met elkaar dienen samen te werken in de nabije toekomst. Enerzijds kan dat worden afgeleid uit de toenemende focus op een integrale (beleids)aanpak: het verbinden van de (beleids)terreinen jeugd, sport, cultuur, welzijn, zorg en onderwijs. Anderzijds wordt er, vanuit het Rijk, in toenemende mate aandacht gegeven aan het opbrengstgericht werken, in het bijzonder aan de leerprestaties van leerlingen.<sup>102</sup> Wat betreft de toenemende focus op een integrale (beleids)aanpak, staan onderwijs, jeugdzorg, kinderopvang en gemeente voor de uitdaging om samen passend onderwijs en passende opvoed- en opgroei-ondersteuning te bieden. Zorg en ondersteuning voor jeugdigen zullen aan effectiviteit en efficiëntie winnen wanneer deze geïntegreerde aanpak gerealiseerd wordt. Het is duidelijk dat dit structurele afstemming en uitwisseling vereist op zowel bestuurlijk niveau als op het niveau van de uitvoering.

**Tabel 2** Mogelijke instrumenten van de kwaliteitsstrategie ‘prestatie-model’

Kenmerken	Harmoniemodel	Prestatiemodel	Controversemodel
Gemeentelijke inspanningen			
Mogelijke instrumenten:			
Concrete uitvoeringsagenda LEA		✓	
Ondersteunen van zeer zwakke en zwakke scholen		✓	
– Faciliteren samenwerking met het bedrijfsleven			
– Concrete gezamenlijke doelen als stad en schoolbesturen		✓	
– Resultaatafspraken		✓	
– Transparante en toegankelijke informatie over de kwaliteitsverschillen tussen scholen voor ouders		✓	
– Verbinden van beleidsterreinen		✓	

Het opbrengstgericht werken, en de daarmee gepaard gaande extra aandacht voor de leerprestaties, wordt in toenemende mate niet alleen van belang geacht voor de kwaliteit van de onderwijsketen, maar ook voor de gemeente en samenleving als geheel. Ter illustratie: Hoe hoger, de leeropbrengsten van een kind aan het einde van de basisschool, hoe kleiner de kans op voortijdig schoolverlaten en sociale marginalisering. Een opbrengstgericht leerklimaat draagt tevens bij aan versterking van de

<sup>102</sup> Zie Actieplan ‘Basis voor presteren; naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen’.

(regionale) economie de kennisintensiteit en innovativiteit.<sup>103</sup> Het streven naar maximaal rendement voor het kind wordt dan ook in menige LEA benoemd als een gezamenlijk strategisch doel, waar elke partij – gemeente, schoolbesturen en bedrijfsleven – vanuit haar specifieke positie aan bijdraagt en van profiteert.

In het prestatie­model staat de kwaliteit van het onderwijs expliciet en met regelmaat op de agenda van het overleg. Om de onderwijskwaliteit te verbeteren wordt meer gedacht in termen van ‘verleiden’ dan in termen van ‘dwingen’. Bij de resultaat­afspraken hoort dat de resultaten van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs op transparante en toegankelijke wijze op een gemeentelijke website geplaatst worden zodat ouders ‘met de voeten kunnen stemmen’. De schoolbesturen beschouwen het keuzegedrag van ouders als belangrijke managementinformatie.

### Het controversemodel

Als de kwaliteit van een aanzienlijk aantal scholen in het basis- en voortgezet onderwijs te laag is, als kwaliteitsverbeteringen te langzaam gaan, als het onderwijsveld te versnipperd en/of te verdeeld is, als geen gezamenlijke concrete doelen opgesteld kunnen worden tussen gemeenten en schoolbesturen, dan kan een controversemodel nodig zijn om tot noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs te komen. Voor een dergelijke aanpak dient de stad vaak wel extra financiële middelen in te zetten.

**Tabel 3** Mogelijke instrumenten van de kwaliteitsstrategie ‘controversemodel’

Kenmerken	Harmoniemodel	Prestatiemodel	Controversemodel
Gemeentelijke inspanningen			
Mogelijke instrumenten:			
– Sterke prestatieprikkels			✓
– Aanspreken en ondersteunen van management en leerkrachten			✓
– Ondersteunen van zeer zwakke en zwakke scholen			✓
– Stimuleren van gemengde scholen			
– Verlengen van leertijden			✓
– Transparante en toegankelijke informatie over de kwaliteitsverschillen tussen scholen voor ouders			✓
– Zelf weer scholen oprichten en nieuwe toetreders uitlokken			✓

<sup>103</sup> Overigens wordt door een aantal gemeenten ook aangegeven dat er gelet wordt op de zogenaamde macrodoelmatigheid van het door opleidingsinstellingen voorgenomen of bestaande aanbod van beroepsopleidingen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de aansluiting met regionaal economische strategieën en de regionaal economische structuur (en derhalve met zaken als beschikbaarheid van voldoende praktijkplaatsen en de arbeidsmarktperspectieven van afgestudeerden).

Welke instrumenten passen bij het controversemodel? Zodra er signalen zijn dat de kwaliteit van het onderwijs te wensen over laat, er onvoldoende verbeterstappen gezet worden en de schoolbesturen geen concrete verbeterstappen en prestatieafspraken willen maken met het college moet in de eerste plaats een grondige analyse gemaakt worden van de bestaande situatie (wat gaat er goed en niet goed, wat zijn de oorzaken, welke verbetermogelijkheden zijn wenselijk). De gemeente zet sterke prestatieprikkels in (extra beloningen voor scholen die verbeteringen realiseren, extra prestatiebeloningen voor goede docenten) en trekt extra middelen voor leertijdverlenging uit om scholen te verleiden om een kwaliteitsverbetertraject in te zetten. Dit verbetertraject bevat concrete stappen (wie doet wat en wanneer) om te komen tot een kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

Aan de hand van periodieke audits vindt er controle op de uitvoering van het traject plaats. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan kan het trajectplan tussentijds worden aangepast. Scholen dienen de aanpak te borgen door zelfevaluaties uit te voeren.<sup>104</sup> De kosten van het verbetertraject worden door gemeente en school gezamenlijk gedragen. De gemeente maakt voor zowel ouders als scholen zelf de schoolprestaties inzichtelijk. Hierdoor kan de kwaliteit van het onderwijs worden gevolgd en kunnen ouders en scholen handelen naar de uitkomsten.

Als ultieme sanctie kan het college overwegen om zelf weer scholen op te richten. In deze scholen is de hogere onderwijskwaliteit het hoofddoel. Een ander motief om zelf weer scholen op te richten is het streven naar meer variatie in schooltypen en schoolvormen in de stad. Vooral in het mbo kan de naar monopolie neigende positie van roc's noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen belemmeren en/of vertragen.

<sup>104</sup> Overigens is een belangrijke rol van de Raad van Toezicht schoolbesturen om goed toezicht te houden op de onderwijskwaliteit. In de praktijk blijkt dat er door de Raden van Toezicht veel aandacht is voor bijvoorbeeld de financiën, maar dat de onderwijskwaliteit aan de algemene directie of College van Bestuur over wordt gelaten (zie Van Andel 2011, Toezicht houden op onderwijskwaliteit heeft nog wel een duwtje nodig, [www.besturenraad.nl](http://www.besturenraad.nl)).



# Bijlage 1 Geïnterviewden

Naam	Functie
1. Piet Boekhout	Directeur-bestuurder Rotterdams Offensief
2. Bart Eigeman	Wethouder jeugd en onderwijs, gemeente Den Bosch
3. Hella Kuipers	Hoofd team onderwijs, gemeente Utrecht
4. Miel Hooijdonk	Directeur Sapfabriek, Ede
5. Maureen van Eijk	Programmamanager Kwaliteitsaanpak, Gemeente Amsterdam
6. Daniël Roos	Directeur JINC, Amsterdam
7. Sjak Rutten	Senior Onderzoeker Sardes, Utrecht
8. Peter Burgers	Directeur Stichting PAS, Arnhem
9. Marco Zuidam	Onderzoeker-adviseur Oberon, Utrecht
10. Mevr. M. Broodbakker	Directeur OMO Scholengroep Tongerlo, Roosendaal
11. Dolf van Veen	Bijzonder Hoogleraar Nottingham, Lectoraat grootstedelijk onderwijs en jeugd-beleid, hogeschool INHolland.
12. André Guijs	Directeur Chr. Basisschool de Klokbeker (TOM school), Gemeente Ermelo
13. Saskia Schenning	Productgroepmanager Onderwijsbeleid, gemeente Den Haag
14. Dennis Gerits, Monique de Bos	Strategisch beleidsmedewerker onderwijs, Beleidsmedewerker sector Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Dordrecht
15. Frits Wiersma	Senior beleidsadviseur Opgroeien en Ontwikkelen, Gemeente Enschede
16. Marieke van Hooff Henk Tilman	Hoofd Jeugd, Senior beleidsontwikkelaar/adviseur onderwijs, Gemeente Eindhoven
17. Mahmut Erciyas Remy Kalalo	Programmamanager Onderwijs en Jeugd, Beleidsmedewerker voortgezet onderwijs, Gemeente Tilburg
18. Fred Nilsen Evelyn Kamann	Strategisch beleidsadviseur, senior beleidsmedewerker onderwijs, Gemeente Lelystad
19. Paul Platt	Plaatsvervangend afdelingshoofd/Senior Account Manager, Gemeente Haarlem
20. Jan Kingma Olga Treep	Hoofd Jeugd, Onderwijs en Samenleving, Senior beleidsadviseur Jeugd, Onderwijs en Samenleving, Gemeente Rotterdam
21. Rick Pos	Senior beleidsmedewerker onderwijs en jeugd, gemeente Groningen



## Bijlage 2 Leden begeleidingsgroep

Naam	Functie
Ineke Bakker	Algemeen Directeur Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), gemeente Rotterdam
Tineke Drenth	Voormalig voorzitter College van Bestuur LMC Voorgezet Onderwijs, Rotterdam
Guuske Ledoux	Wetenschappelijk Directeur Kohnstamm Instituut, Amsterdam
Leonard Geluk	Voorzitter College van Bestuur, ROC Midden Nederland, Utrecht
Rene Peeters	Wethouder Jeugd, Onderwijs en Sport, gemeente Almere



# Bijlage 3 Specifieke aandachtspunten in collegeprogramma's

## Talentontwikkeling

Twaalf steden stellen dat ze het beste uit leerlingen willen halen en scholen daarom gericht moeten zijn op talentontwikkeling. “We willen in kennisstad Groningen geen talent onbenut laten”, zo stelt het college van Groningen. Op hoe dat gerealiseerd dient te worden gaan slechts een handjevol steden in. Negen van de 36 steden noemen taalonderwijs, vaak in aansluiting op voor- en vroeg-schoolese educatie. Lees- en rekenvaardigheden komen slechts in vier collegeprogramma's terug. Tot slot zien enkele steden een rol voor zichzelf weggelegd in het bevorderen van kritisch vermogen onder ouders. Door directe ouderparticipatie of het indirect openbaar maken van schoolresultaten zouden scholen vanzelf meer aandacht gaan besteden aan hun kwaliteit.

## Doorlopende leerlijnen

In de collegeprogramma's geven vijf gemeenten aan zich sterk te gaan maken voor zogenaamde doorlopende leerlijnen in het onderwijs. De gemeente Lelystad is daar één voorbeeld van. “Prioriteit wordt gegeven aan de ontwikkelingskansen van de Lelystadse jeugd. Geïnvesteed wordt in de ontwikkeling van het kind tot volwaardige burger, vanaf het consultatiebureau, de peuterspeelzaal tot uiteindelijk het voortgezet en beroepsonderwijs.” In het bijzonder de aansluiting tussen het vmbo en het mbo heeft binnen dit thema de aandacht.

## Verlengde lestijden

Een vijftal steden sluit zich aan bij de experimenten met verlengde lestijden, de aanpak waarbij leerlingen van 's ochtends tot vroeg in de avond bezig worden gehouden. Zo stelt het college van Amersfoort: “School en opvang ‘van 7 tot 7’ is zowel voor ouders (op de arbeidsmarkt) als voor kinderen van belang. Wij zullen obstakels op dit gebied zoveel mogelijk wegnemen.”

## Breed onderwijsaanbod

Samen met het bieden van een goede start, zoeken gemeenten hun bijdrage aan de kwaliteit van onderwijs ook in het faciliteren van toekomstperspectief voor leerlingen. Veel steden vinden het belangrijk dat ze een breed onderwijsaanbod hebben op alle niveaus. Voor twaalf colleges van middelgrote gemeenten is het binnenhalen van opleidingen op hbo of universitair niveau een beleidsdoel. Dit dient mede om leerlingen te stimuleren verder te leren, zoals onder andere de gemeente Alkmaar stelt. “We willen een ambitieuze, ondernemende jonge generatie blijven binden aan Alkmaar door te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en te zorgen voor een goede aansluiting met de arbeidsmarkt: zo werken we toe naar Alkmaar Kennisstad.”

## Integrale aanpak

Vanuit een integrale aanpak streven veel colleges naar meer verbinding tussen onderwijs en andere voorzieningen of partijen rondom jongeren (Jeugdbeleid, Maatschappelijke Zorg). Vaak lopen de verbindingen via de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en Adviesteams. Daarbij zien de gemeenten een centrale regierol voor zichzelf weggelegd. Van de 36 geven er veertien expliciet in hun collegeprogramma aan zich de komende vier jaar in te gaan spannen om meer samenwerking en afstemming tussen scholen, bedrijven, sport, cultuur, zorg en welzijn te bewerkstelligen. De

gemeente Zoetermeer heeft hier bijvoorbeeld speciale combinatiefunctionarissen voor aangesteld. Een aantal gemeenten geeft aan ook in te zetten op het meer verbinden van scholen met ouders.

### **Organisatie**

Een klein aantal gemeenten, hoofdzakelijk Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, richten hun pijlen ook op de organisatie van het onderwijs. Zo gaan de steden van de G4, maar ook steden als Almere en Emmen, zich inspannen voor voldoende en goed gekwalificeerde leerkrachten die zich primair met lesgeven bezighouden. Zeven steden nemen zich voor schoolbesturen op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. Dit doen ze onder andere door bindende afspraken over onderwijsprestaties te maken of, zoals de gemeente Nijmegen, educatieve coalities te sluiten.

# Bijlage 4 Voorbeelden

In hoofdstuk 4 zijn verschillende voorbeelden gegeven van initiatieven, maatregelen en dergelijke die de kwaliteit van het onderwijs zouden kunnen verbeteren. Een aantal van die voorbeelden wordt in deze paragraaf nader uitgewerkt. Ook worden er kort een aantal voorbeelden gegeven die niet in de hoofdtekst zijn opgenomen. De praktijkervaringen en voorbeelden zijn ontleend aan de Nederlandse situatie. Maar er worden ook enkele inspirerende voorbeelden uit de Verenigde Staten beschreven.

*Utrechtse Meester-docent vmbo.* Samen met de educatieve partners in Utrecht (hogescholen en universiteit) wordt het keurmerk vmbo-docent ontwikkeld. De lerarenopleiding Archimedes regisseert en coördineert de inhoudelijke ontwikkeling ervan. Binnen drie jaar is iedere docent die op een Utrechtse vmbo werkt in staat gesteld zich verder te ontwikkelen tot een Utrechtse Meester-docent vmbo t.a.v. taaldidactiek, rekendidactiek en burgerschapsdidactiek/pedagogiek en daarvoor een opleidingscertificaat te verwerven. De samenwerking tussen scholen, schoolbesturen en de educatieve partners in Utrecht heeft de naam Utrechtse Meester-docent (UMD) gekregen. Ongeveer 300 docenten van de Utrechtse vmbo's krijgen de komende drie jaar training en ontwikkelen zich tot Meester-docent.

Met het project 'de Utrechtse Meester-docent vmbo' willen de scholen en lerarenopleidingen gezamenlijk in drie jaar het volgende bereiken:

- een "keurmerk" voor de Utrechtse Meester-docent vmbo op het gebied van taal, rekenen en burgerschap<sup>105</sup>;
- elke docent beschikt over drie jaar standaard over dit 'keurmerk', dat onderdeel uitmaakt van het integraal personeelsbeleid van de school;
- vanaf 2009 stelt elke vmbo-school jaarlijks een scholingsplan vast;
- de vmbo-scholen worden vanaf 2011 door de inspectie minimaal voldoende beoordeeld op de opbrengsten, het pedagogisch didactisch handelen en burgerschapsactiviteiten.

Er zijn meerdere gemeenten die het belang van goed onderwijspersoneel inzien en daar actief naar handelen. Zo wordt er bijvoorbeeld in de gemeente Almere geïnvesteerd in goed opgeleide en goed functionerende leerkrachten, interne begeleiders, directies en bestuurders. Ook het personeelsbeleid wordt geprofessionaliseerd. Er wordt ingezet op de kwaliteit van de opleiding en de carrièremogelijkheden voor leraren. Ook wordt de samenwerking tussen Pabo, schoolbesturen (opleidingsscholen) en schoolbegeleiding gestimuleerd.<sup>106</sup>

*Kernteam.* Geïntegreerde leerlingbegeleiding is een antwoord op de vraag hoe de school vorm kan geven aan de veranderde inzichten over leren, de eisen van de samenleving en de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Werken met kernteam is een noodzakelijke voorwaarde om geïntegreerde leerlingbegeleiding concreet vorm te geven. Een kernteam bestaat uit een groep docenten die samen lesgeven aan een beperkt aantal klassen en gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor deze

<sup>105</sup> Dit "keurmerk" is opgesteld door lectoren van de opleidingsinstituten in Utrecht.

<sup>106</sup> Gemeente Almere (2011), Van Achterstand naar voorsprong, plan van aanpak impuls onderwijs Almere, januari 2011.

groep leerlingen. Niet de leerstof, maar de leerling staat centraal. Kernteams bieden een overzichtelijke organisatiestructuur en geven leerlingen en docenten een groter gevoel van betrokkenheid. De overleglijnen rond leerlingen zijn korter en je hebt gemakkelijker de mogelijkheid om samen vakoverstijgende afspraken te maken voor individuele leerlingen. Voor het schoolmanagement kan ook het personeelsbeleid een belangrijke reden zijn voor het werken met kernteams. Enerzijds omdat het personeelsleden meer betrokken maakt, anderzijds omdat de autonomie van het personeel wordt vergroot. Onder andere binnen de Leerweg Ondersteunend Onderwijs (in het vmbo) wordt er met kernteams gewerkt.

*Buurtschoolbeleid.* Met ingang van 1 januari 2011 worden de kinderen in het Amsterdamse stadsdeel West conform het buurtschoolbeleid en eenduidige regels op de basisscholen geplaatst. Met het buurtschoolbeleid willen de stadsdelen en de schoolbesturen eenduidigheid creëren tegenover ouders over het plaatsen van kinderen op basisscholen én scholen de mogelijkheid bieden om bij plaatsgebrek kinderen af te wijzen. Het gebruik van voorrangsgebieden bij plaatsing van kinderen moet een bijdrage leveren aan het tegengaan van segregatie. Kinderen moeten bij voorkeur in hun eigen buurt naar school gaan. Met het instellen van voorrangsgebieden worden de kinderen bij plaatsingsgebrek die in een bepaald voorrangsgebied van de school wonen geplaatst en niet de kinderen die buiten het voorrangsgebied wonen.

*De omgekeerde leerweg – de Sapfabriek.* De Sapfabriek wordt geëxploiteerd als een echt bedrijf.<sup>107</sup> Studenten leren in de Sapfabriek door ‘te doen’. Het werk en de vragen die daarbij ontstaan zijn het vertrekpunt voor het onderwijs (= de omgekeerde leerweg). Vanuit een beroepstaak met verantwoordelijkheid ontstaat betrokkenheid bij het willen bereiken van een goed resultaat. Dit is een hefboom voor leerprestaties: ‘moeten leren’ wordt ‘willen begrijpen’. Het onderwijs in de Sapfabriek wordt verzorgd door docenten in samenwerking met vakkrachten uit het bedrijfsleven. Vakkrachten begeleiden de werkzaamheden en docenten het leerproces. Met elkaar zijn ze verantwoordelijk voor het opleidingsprogramma.

De grootste doelgroep van de Sapfabriek is het mbo, maar ook vmbo- en hbo-studenten kunnen er terecht. De ROC A12 huurt de Sapfabriek in om een deel van het onderwijsprogramma te verzorgen. Naast de productie van sappen is de Sapfabriek ook op andere terreinen bedrijfsmatig actief zoals het geven van bedrijfstrainingen en het verhuren van zaalruimten. Oorspronkelijk was de sapfabriek voornamelijk ‘technisch’ georiënteerd maar tegenwoordig vallen alle schakels zoals marketing, verkoop, logistiek en dergelijke onder de activiteiten van de Sapfabriek.

Leerlingen komen op de werkvloer direct in aanraking met andere disciplines (techniek, verkoop, marketing, logistiek en dergelijke) maar ook met andere opleidingsniveaus (vmbo, mbo, hbo). Zo leert men praktijksituaties kennen. Als er een probleem is, dient dat van A tot Z te worden aangepakt. Dat betekent dat de leerlingen het probleem moeten kunnen definiëren en kunnen oplossen. Zo ontdekken ze ook welk mechanisme er achter een oplossing zit. Het voordeel van de Sapfabriek is dat de leerlingen meer tijd krijgen (dan in het reguliere bedrijfsleven) om zich de benodigde (praktijk) kennis eigen te maken. De Sapfabriek leidt niet alleen leerlingen op maar zorgt ook voor een goede aansluiting op het bedrijfsleven. Er is sprake van samenwerking met 63 bedrijven in Ede en omstreken. De Sapfabriek is mede gefinancierd door HPBO (investeringsfonds voor het beroepsonderwijs), de gemeente Ede en de Provincie Gelderland. Daarnaast wordt de exploitatie voor een belangrijk deel gedekt door verkochte producten en opdrachten van externe opdrachtgevers. Met de Sapfabriek

<sup>107</sup> Het aantal medewerkers/leerlingen van de Sapfabriek bedraagt zestig.



wordt ook beoogd om een bijdrage te leveren aan: een vergroting van de instroom van studenten in technische opleidingen, het terugdringen van de uitval tijdens opleidingen, en het verzorgen van een probleemloze instroom in bedrijven.

JINC. JINC is in 2003 opgericht in Amsterdam. JINC heette toen nog Campus Nieuw West en was voornamelijk actief in Amsterdam Nieuw West. Daar vindt een grote stedelijke vernieuwingsoperatie plaats, uitgevoerd door overheid, woningcorporaties en andere (markt)partijen.<sup>108</sup> Parallel aan de fysieke vernieuwingsoperatie loopt een programma ter verbetering van de sociaaleconomische situatie van de bewoners van Nieuw West. Gemeente, bedrijfsleven en Kamer van Koophandel hebben hier de handen ineen geslagen om een gezamenlijke bijdrage te leveren. Dit heeft geleid tot de oprichting van Campus Nieuw West waar jongeren bekend werden gemaakt met hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt en spelenderwijs werkten aan hun algemene ontwikkeling. Inmiddels is de naam Campus Nieuw West ingeruild voor JINC en is het accent is in de loop der jaren verschoven van het leveren van een bijdrage aan de algemene ontwikkeling tot het voorkomen van schooluitval. JINC gaat er vanuit dat schooluitval enerzijds wordt veroorzaakt door verkeerde schoolkeuzes en anderzijds door disfunctioneel gedrag en beperkte sociale competenties. Momenteel nemen ongeveer 19.000 leerlingen deel aan activiteiten van JINC in diverse steden. Hierbij wordt samengewerkt met ongeveer 600 bedrijven. JINC heeft vestigingen in Amsterdam, Utrecht (sinds 2009), Haarlem (sinds 2010) en Rotterdam (sinds 2011).<sup>109</sup>

Omdat veel jongeren uit lagere sociaal economische milieus een onvolledig of onrealistisch beeld van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben, biedt JINC door middel van bliksemstages, kinderen in de hoogste groepen van het basisonderwijs de mogelijkheid om kennis te maken met bedrijven en beroepen. JINC laat kinderen op zeer jonge leeftijd kennis maken met de arbeidsmarkt vanuit de notie dat een vroeg ontwikkeld beeld van kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt, de kans op uitval in een later stadium van de onderwijscarrière verkleint.

Het in onvoldoende mate bezitten van sociale competenties wordt door JINC gezien als een belangrijke belemmering voor doorstroming naar de arbeidsmarkt. Door het ontbreken van de vereiste sociale vaardigheden raakt de relatie met docenten verstoord met mogelijk onderwijsuitval tot gevolg. Ook leidt dit vaak tot problemen ten aanzien van het verkrijgen en behouden van een baan. Om deze problematiek te ondervangen geeft JINC sociale vaardigheidstrainingen voor leerlingen in het vmbo. Naast de sociale vaardigheidstrainingen organiseert JINC sollicitatietrainingen en levert het ondersteuning bij de taalontwikkeling van met name allochtone kinderen.

Kenmerkend voor de werkwijze van JINC is de actieve rol van werkgevers. Bedrijven en instellingen stellen stageplaatsen ter beschikking en medewerkers leveren een bijdrage aan trainingen en workshops. Daarnaast ontvangt JINC financiële ondersteuning uit het bedrijfsleven. JINC Amsterdam wordt bijvoorbeeld voor zestig procent gefinancierd door bedrijven en scholen die lid zijn van de vereniging. Stadsdelen dragen zestig procent bij. De overige zestig procent bestaat uit incidentele projectsubsidies van fondsen en de gemeente.

*De wijkschool.* Het wijkschoolconcept is in 2009 gelanceerd als onderdeel van het Rotterdams offensief (zie kader 'Het Rotterdams Offensief'). Dit is een programma waarin gemeente, ROC's en het voortgezet onderwijs samenwerken, met het doel om het voortijdig schoolverlaten te verminderen en om

<sup>108</sup> In totaal was er sprake van vijf initiatiefnemers: Gemeente Amsterdam, Kamer van Koophandel Amsterdam, Sgra (samenwerkende instellingen in de gezondheidszorg), de woningbouwcorporaties die in Amsterdam Nieuw West actief zijn en Stichting Doen!

<sup>109</sup> Er bestaan ook plannen voor het opzetten van JINC Den Haag, JINC Leeuwarden en JINC Haarlemmermeer.

meer maatwerk aan te bieden voor groepen jongeren die door het reguliere onderwijs onvoldoende worden bediend.<sup>110</sup> De doelgroep betreft jongeren (tussen de 16 en 23 jaar) zonder startkwalificatie, zonder werk en zonder school. De wijkscholen hebben tot doel om jongeren met een complexe problematiek toe te leiden naar een vervolgopleiding of werk.

In de wijkscholen staat het ontwikkelen van burgerschap en arbeidsidentiteit centraal. Dit vindt plaats door een intensief scholings- en zorgprogramma. De scholing omvat, naast lessen Nederlands en rekenen, de ontwikkeling van een arbeidsidentiteit. Dit betekent dat deelnemers een besef krijgen van hun eigen mogelijkheden en beroepswensen en dat zij zich sociale vaardigheden eigen maken die onontbeerlijk zijn bij het functioneren in werksetting. Dit gebeurt in de vorm van praktijkopdrachten en stages. Werk staat centraal en welzijns-, sociaal-culturele en zorginstellingen en de politie staan erom heen. De wijkscholen laten het traditionele beeld van de school los. Er wordt niet gedacht vanuit gebouwen, klaslokalen en lesboeken, maar vanuit de dagelijkse context waarin jongeren dagelijks leven en (impliciet) leren.

Het wijkschoolconcept bestrijkt alle leefdomeinen van de deelnemende jongeren. Naast scholing worden de deelnemers intensief gecoacht, waarbij aandacht wordt besteed aan hun persoonlijke problemen zoals schulden en huisvestingsproblemen. Daarnaast krijgen zij een duidelijke structuur bijgebracht, die noodzakelijk is om te kunnen functioneren binnen een werkomgeving. Dit omvat zaken als: op tijd opstaan, gewenste omgangsvormen en gezond eten. Na het afronden van het wijkschooltraject krijgen jongeren een intensieve nazorg. Bij een positieve ontwikkeling wordt de frequentie en intensiteit van de begeleiding langzaam afgebouwd.<sup>111</sup> Binnen de wijkschool is er een relatie gelegd met de omgeving waar de jongeren woonachtig zijn. Zo worden praktijkopdrachten in de eigen wijk geworven en worden wijkbewoners uitgenodigd voor speciale gelegenheden zoals certificaatuitreikingen.

De wijkschool is een pilotproject. Voor de uitvoering van deze pilot heeft het rijk in 2008 5,6 miljoen euro vrijgemaakt. De zorgcomponent van de wijkschool wordt voornamelijk bekostigd uit reguliere middelen.

110 In één interview werd ook op een andere mogelijke wijze van tegengaan van voortijdige schoolverlaten gewezen. In de VS wordt voortijdig schoolverlaten bijvoorbeeld bestreden door de leertijd te verkorten van vier naar drie jaar door ook in de zomer les te geven. De leerlingen kunnen hun diploma zo in drie jaar halen en dan met een diploma sneller gaan werken.

111 Van Beekveld en Terpstra, *Ja zeggen en meedoen: Businessplan Wijkschool Rotterdam*, 2008.

### Box bijlage 3 Het Rotterdams Offensief<sup>112</sup>

Naast wijkscholen vormen ook vakscholen en topklassen pijlers van het Rotterdams Offensief. Vakscholen zijn er voor jongeren die op vroegere leeftijd al duidelijk een droom hebben: vakman of vakvrouw worden in een specifieke bedrijfssector (bijvoorbeeld autotechniek, bouw, horeca). Voor deze jongeren geldt dat het reguliere onderwijs onvoldoende aansluit op hun persoonlijke mogelijkheden en interesses, waardoor vroegtijdige uitval op de loer ligt. Door de vmbo- en mbo-opleiding in één geheel aan te bieden, op één locatie en in rechtstreekse samenwerking met het bedrijfsleven, bieden de vakscholen een praktijkgerichte opleiding die een naadloze overstap mogelijk maakt van school naar werk. Een opleiding aan het vakcollege kent een opbouw waarbij de inhoud van de opleiding gedurende het traject steeds verder verschuift van regulier onderwijs naar werkend leren. In de beginfase krijgen de jongeren onderwijs in de wettelijke kerndoelen, met daarbij aandacht voor beroepsvaardigheden. In de latere stadia van de opleiding wordt middels stages en ten slotte door werkend leren meer aandacht besteed aan beroepsvorming. Het einddoel van de opleiding is een diploma op mbo-2 niveau. Om de koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarkt zo effectief mogelijk vorm te geven wordt er intensief samengewerkt met het bedrijfsleven. Zij voorzien de vakcolleges van stages en leerwerkplekken en dragen bij aan de financiering.

Topscholen en Talentklassen zijn experts in het ‘scouten’ van persoonlijke talenten en bieden leerlingen die zoeken naar extra kennis en meer uitdaging, aanvullende trajecten. Dat wil zeggen naast, of bovenop hun reguliere opleiding. Talentklassen zijn er voor de ‘toppers’ van een opleiding, niveau of klas (van vmbo tot mbo 4) en gaan in de tweede helft van het schooljaar van start. In het eerst half jaar worden de ‘talenten’ gescout en gestimuleerd om mee te doen. Talentklassen zijn toegankelijk voor alle jongeren (op deelnemende opleidingen) die extra aandacht aan hun toekomstige beroepsveld willen besteden. Daar waar het jongeren op mbo 3-4 niveau betreft met de wens om door te leren, stimuleren Topscholen in de doorstroom naar het hoger beroeps onderwijs. Momenteel zijn de Rotterdams roc’s, hogescholen, het Rotterdams Offensief en de Gemeente Rotterdam nog in afwachting van de uitkomsten van landelijke experimenten met een ‘associate degree’ voor het mbo. Zodra er groen licht is voor doorontwikkeling wordt er gestart met de ontwikkeling van een Talentgericht programma in samenwerking met het hoger onderwijs.

*Teamonderwijs Op Maat (TOM)*. De aanpak van Teamonderwijs Op Maat (TOM) voert onderwijsvernieuwing op een integrale wijze door. Er is daarbij aandacht voor drie pijlers – personeel, organisatie en leeromgeving – en voor een aantal voorwaardenscheppende aspecten die noodzakelijk zijn voor het doorvoeren van de vernieuwing en betrekking hebben op de organisatiecultuur, leiderschap, communicatie en bekostiging.<sup>113</sup> TOM reikt bouwstenen aan om tot meer individuele aandacht voor leerlingen te komen en om het onderwijsteam gemotiveerd en inspirerend te houden. Dat kan bijvoorbeeld bewerkstelligd worden door: leren in kern- of basisgroepen, lesgeven in multidisciplinaire teams en werken op verschillende leer- en werkplekken in de school. TOM speelt daarbij in op de volgende actuele ontwikkelingen:

<sup>112</sup> Zie [www.vakcollegegroep.nl](http://www.vakcollegegroep.nl) en [www.rotterdamsoffensief.nl](http://www.rotterdamsoffensief.nl)

<sup>113</sup> Zie [www.teamonderwijs.nl](http://www.teamonderwijs.nl)

- netwerksamenleving: mensen veranderen regelmatig van baan, kennis verouderd snel en er heerst een zapcultuur; dit stelt andere eisen aan mensen en dus aan het onderwijs;
- lerarentekort: de laatste jaren is er een tekort aan hbo-geschoolde mensen; hierdoor komt ander personeel de school binnen zoals zij-instromers, herintreders, onderwijs- en klassenassistenten;
- ondernemend leren: in deze visie krijgen leerlingen meer verantwoordelijkheid over hun eigen leerproces; onderwijs beweegt van aanbod- naar vraagsturing;
- recht doen aan verschillen: er is een tendens om veel meer kinderen, met handicaps en gebruiksaanwijzingen, een plek te geven in het reguliere onderwijs; TOM geeft scholen handvatten voor het organiseren van passend onderwijs.

De Klokbekeer in de gemeente Ermelo is één van de 24 TOM basisscholen die sinds 2001 experimenteren met een integrale aanpak voor vernieuwing en verandering van het onderwijs.<sup>114</sup> De Klokbekeer heeft een geheel eigen onderwijssysteem dat het midden houdt tussen Dalton- en circuitonderwijs. Typend voor het onderwijs is de nadruk op zelfstandigheid en het werken met kleine instructiegroepen. Andere kenmerken van de school zijn het werken met ateliers in de groepen 1 tot en met 4 en de inzet van kunstenaars in de bovenbouw. Bijzonder is ook de geheel eigen wijze waarop aandacht wordt gegeven aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen. Zo is er wekelijks een pedagogisch spreekuur voor ouders en kinderen, worden sociale vaardigheidstrainingen georganiseerd en is er een aparte training voor kinderen uit groep 8 om ze voor te bereiden op het voortgezet onderwijs. De school en de leerlingen zijn ook verbonden met de natuur. Er zijn speciale faciliteiten en voorzieningen voor dyslexie, Spaans, programmeren en filosoferen. Men heeft een technologie-werkplaats en er zijn verbindingen met het hoger onderwijs en met het voortgezet onderwijs.

In de periode 2001 tot 2003 is TOM gefinancierd als pilotproject door het ministerie van OC&W. De Klokbekeer kan haar onderwijs geven binnen de bestaande bekostigingskaders voor het basisonderwijs. Dus de bestaande bekostigingsregels en -hoogtes zijn geen belemmering om het basisonderwijs intensiever en anders in te richten.

*Kopklassen.* Bij de kopklassen is vaak sprake van cofinanciering vanuit het gemeentelijk budget. Scholen kunnen de kopklassen ook geheel zelfstandig aanpakken. Maar er is ook een duwende/ trekkende rol van de gemeente mogelijk. De kopklas kan ingezet worden als een instrument in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Voor zover bekend bestaan er inmiddels zestien kopklassen in elf gemeenten.<sup>115</sup>

*Leonardogroepen.* Leonardogroepen zijn groepen die verbonden zijn aan reguliere scholen, maar waar de leerlingen een groot deel van de week een eigen leerprogramma volgen. Het reguliere onderwijsaanbod wordt in beknopte vorm en versneld aangeboden. Als leerlingen met het standaardprogramma van de basisschool klaar zijn, kan ook al stof van het voortgezet onderwijs worden aangeboden. Leerlingen slaan geen klas over. In het aangepaste lesprogramma worden bijvoorbeeld de volgende vakken gegeven: Engels (vanaf 4 jaar) en Spaans (vanaf 8 jaar), science, informatica, commu-

<sup>114</sup> Momenteel werkt TOM door middel van een netwerkbenadering, waarbij scholen kennis uitwisselen. Deze activiteiten worden gecoördineerd door de TOM vereniging.

<sup>115</sup> In het actieplan 'Basis voor presteren' staat dat het huidige kabinet gaat investeren in de uitbreiding van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen voor risicoleerlingen. Alle gemeenten met veel achterstandsl leerlingen ontvangen extra middelen; met de vier grote steden worden specifieke afspraken gemaakt. Voor de overige gemeenten wordt een ondersteunings-traject gerealiseerd om het aantal leerlingen dat deelneemt aan schakelklassen, kopklassen en zomerscholen van goede kwaliteit aanzienlijk uit te breiden. Het doel is om te voorkomen dat er talent wordt verspild doordat leerlingen, alleen vanwege een taalachterstand, niet het vervolgonderwijs kunnen volgen dat aansluit bij hun mogelijkheden.

nicatie, filosofie, leren leren, leren ondernemen, taal en rekenen/wiskunde op eigen niveau, natuurprojecten, wereldoriëntatie, brede aandacht voor kunst, cultuur en sport.

De wijze van lesgeven wijkt af van de standaardmethodes in het onderwijs. In de reguliere methodes wordt *bottom-up* gewerkt: leerlingen krijgen kleine onderdelen aangeboden om uiteindelijk te komen tot begrip van het geheel. Binnen het Leonardo-onderwijs wordt andersom gewerkt: eerst wordt uitgelegd waar de lessen uiteindelijk toe moeten leiden, waarna de benodigde onderdelen aangeboden en geoefend worden voor zover dat nodig is.<sup>116</sup>

Omdat de aanpak van Leonardo-onderwijs beter aansluit bij de behoefte van een hoogbegaafd kind, kunnen problemen die in het reguliere onderwijs ontstaan – zoals onderpresteren, een hekel krijgen aan school of zelfs psychische en lichamelijke klachten – voorkomen worden. Op dit moment bestaan er ongeveer 55 ‘Leonardoscholen’.

Omdat Leonardogroepen onderdeel zijn van een bestaande basisschool ontvangt het schoolbestuur van de rijksoverheid voor de Leonardo-kinderen evenveel als voor de andere kinderen. Het Leonardo-onderwijs is echter duurder (kleinere klassen, vakleerkrachten, speciale inrichting et cetera) waardoor ouders om een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd. Het schoolbestuur kan kinderen nooit toegang tot de Leonardo-groepen weigeren vanwege de financiële bijdrage door de ouders. Wel zijn er vaak regelingen waarmee de bijdrage afgestemd wordt op draagkracht van de ouders. Indien de school door ontoereikendheid van beschikbare fondsen en/of vrijwillige ouderbijdragen de extra activiteiten niet kan financieren, zal de school zelf een oplossing moeten vinden (bijvoorbeeld door het staken of verminderen van de extra activiteiten).<sup>117</sup>

KIPP. Het doel van het Knowledge is Power Programma (KIPP) is het verbeteren van de doorstroom naar kwalitatief hoogwaardig vervolgonderwijs voor kinderen in achterstandssituaties die geen toegang hadden tot highschool, topcolleges en universiteiten. Het programma is vooral gericht op de publiek betaalde scholen in achterstandswijken. Leerlingen kunnen gratis deelnemen en worden via een willekeurig lotingsstelsel toegelaten. Vooraf worden er duidelijke afspraken met de kinderen en ouders gemaakt. De school begint om half acht ‘s ochtends en stopt om vijf uur ‘s middags. Nadien is er vaak nog huiswerk. De leerlingen doorlopen dezelfde leerstof als op de andere scholen, maar het tempo is trager en er vinden meer stimulerende interventies plaats. De leerlingen spenderen zestig tot zeventig procent meer tijd in een klaslokaal dan de gemiddelde Amerikaanse kinderen.

De aanpak berust naast langere schooltijden op goede leerkrachten<sup>118</sup>, een zwaar, voorbereidend curriculum, intense ondersteuning en nadruk op presteren (achievement). Er is een beloningstelsel met ‘loonstrookjes met KIPP dollars’ en schooluitjes aan het eind van het jaar. Een KIPP student verbindt zich contractueel aan het programma, samen met de ouders en leraren. Ook na het programma worden de vorderingen van de student gevolgd. Er wordt ondersteuning geboden in het vinden van een stageplaats, verkrijgen van een studiebeurs om de hoge collegegelden van particulier hoger onderwijs te kunnen betalen, en bij het solliciteren na het afstuderen.

116 Doolaard en Oudbier, *Het onderwijsaanbod aan hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs*, 2010, blz. 10.

117 In een aantal gesprekken kwam naar voren dat als gevolg van de bezuinigingen het Leonardo onderwijs met financiële problemen kampt. Subsidiering door gemeenten is vaak lastig omdat de leerlingen niet alleen uit de gemeente komen waar de school staat. Er wordt daarom vooral een beroep gedaan op een hogere bijdrage door ouders.

118 De leraren worden opgeleid via een eenjarige studie genaamd ‘KIPP School Leadership Program’.

Het netwerk aan KIPP scholen is sinds 1994 aanzienlijk uitgebreid. Volgens het jaarverslag van 2009 zijn er inmiddels 82 KIPP scholen, waar door 1.500 leraren aan 21.000 leerlingen les gegeven wordt.<sup>119</sup> De scholen zijn verspreid over de VS, in 19 Staten en het district of Columbia (Washington). Naast kwantitatieve en geografische uitbreiding is ook de focus verbreed van enkel 'middle schools' naar het hele primair en secundair onderwijspectrum: er zijn zestien elementary-, vijfenvijftig middle- en elf KIPP high schools.

De KIPP scholen zijn een typisch voorbeeld van een 'bottom-up' initiatief, waarbij gedreven betrokkenen met behulp van filantropische donaties een grootschalig programma hebben uitgebouwd. De initiële financiering van het KIPP netwerk was uit de private sector afkomstig. In het schooljaar 2008-2009 telden de inkomsten van de KIPP Foundation 22,8 miljoen dollar, waarvan slechts een krappe 10.000 dollar overheidssubsidie betrof. Het leeuwendeel (bijna 21 miljoen dollar) is afkomstig van al dan niet geoordeelde bijdragen (*restricted contributions*) vanuit de liefdadigheid.<sup>120</sup> Over 2009 bedroegen de kosten per leerling 1.200 dollar en deze kosten nemen af naar gelang meer leerlingen deelnemen.<sup>121</sup>

*Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam.* In 2008 constateerde de Onderwijsinspectie dat van de 209 Amsterdamse basisscholen, er 33 aangemerkt werden als zwak tot zeer zwak. Het college van B&W achtte de situatie dusdanig urgent dat men de kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA) opstartte. De kwaliteitsaanpak is afgeleid van de *Comprehensive School Reform*-benadering zoals deze in de Verenigde Staten is uitgevoerd en heeft tot doel om over zeven jaar 95 procent van de Amsterdamse basisscholen een goede beoordeling van de Onderwijsinspectie te laten verkrijgen. Deze aanpak behelst het verbeteren van het opbrengstgericht werken, de kerntaken (taal en rekenonderwijs)<sup>122</sup>, de kwaliteit van het management (bestuur en directie), de kwaliteit van de leerkrachten en de interne begeleiding. De KBA bestaat uit drie kernelementen: de Verbeteraanpak, professionalisering van het onderwijspersoneel en de Kwaliteitswijzer.

Scholen die deelnemen aan de Verbeteraanpak doorlopen een traject van twee jaar en afhankelijk van resultaten en behoeften kan deze periode worden verlengd. De trajecten worden bekostigd middels cofinanciering. Dit betekent dat zowel de gemeente als het betreffende schoolbestuur een bijdrage leveren. De Verbeteraanpak grijpt in op:

- Blijvende verbetering en doorontwikkeling primaire proces;
- Handelingsniveau/competenties leerkracht, interne begeleider, schoolleiding en bestuurder;
- Professionele werkwijze: opbrengstgericht werken en zelfevaluatie.

Voorafgaand aan een Verbetertraject wordt een startanalyse opgesteld, die als uitgangspunt dient voor het trajectplan. Vervolgens worden scholen intensief begeleid door een expertteam van onderwijskundige en financiële professionals. Na een jaar wordt een tussentijdse audit afgenomen om de vorderingen van de betreffende school in kaart te brengen. Afhankelijk van de uitkomsten kan het

119 KIPP, Report Card 2009.

120 Filantropie is in de Verenigde Staten, veel meer dan in Nederland, een cruciale financieringsbron voor maatschappelijke aangelegenheden.

121 Er is een omgekeerde, bijna evenredige relatie tussen het aantal leerlingen en kosten per leerling. In 2005 werden 6.122 leerlingen bediend voor \$2.225 p.p., in 2007 waren het 12.180 leerlingen à \$1.244 p.p.. De kostenbesparing die met schaalvergroting samenhangt vlakt inmiddels wel af. Voor 2010 zijn voor 21.558 leerlingen \$1.016 p.p. kosten geraamd geprojecteerd. Het jaarverslag voor dat jaar moet nog opgeleverd worden.

122 Om tot verbetering te komen dienen gegevens over resultaten verzameld en gebruikt te worden om doelgerichter – zowel leraar als leerling – te kunnen werken. De analyse van de beschikbare gegevens zorgt voor een nauwkeuriger zicht op zwakke plekken en een beter bewustzijn van de eigen onderwijskwaliteit.

trajectplan tussentijds worden aangepast.<sup>123</sup> Als een school twee jaren heeft deelgenomen aan de Verbeteraanpak, borgt ze zelfstandig de resultaten door te bestendigen wat bereikt is en door het ontwikkelen van nieuw beleid dat past bij het stadium van de schoolontwikkeling. Het uitvoeren van een zelfevaluatie is hiervan een belangrijk onderdeel.

Binnen de Kwaliteitsaanpak wordt daarnaast stevig ingezet op de professionaliteit van het onderwijspersoneel. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een aantal geaccrediteerde leergangen en opleidingen voor (adjunct)directeuren, interne begeleiders en recent ook voor schoolbestuurders. Daarnaast worden scholen begeleid in het vormgeven van het integraal personeelsbeleid. Dit houdt in dat personeelsinstrumenten zoals beoordeling, opleidingsprogramma's en beloning worden gekoppeld aan de doelen van de organisatie. Zo is er een 'Amsterdamse beroepsstandaard' ontwikkeld; een norm voor Amsterdamse leerkrachten, interne begeleiders en directeuren. Ook heeft de aanpak geleid tot een 'Kijkwijzer', waarmee leerkrachtgedrag geobserveerd kan worden. Het laatste onderdeel van de Amsterdamse aanpak is de 'Kwaliteitswijzer'. De Kwaliteitswijzer is eind 2011 voor het eerst verschenen en geeft op transparante en toegankelijke wijze informatie over de kwaliteit van onderwijs van elke basisschool in Amsterdam. Hiermee verantwoorden schoolbesturen zich over de actuele situatie in het Amsterdamse basisonderwijs. De informatie uit de Kwaliteitswijzer is voor ouders van belang om een volledig beeld van de basisschool te krijgen. Dit leidt bij ouders tot meer betrokkenheid bij de school en dat ouders het gesprek met scholen kunnen aangaan over de onderwijskwaliteit. De Kwaliteitswijzer helpt deze ouders een weloverwogen schoolkeuze te maken. Bovendien draagt de Kwaliteitswijzer bij aan een groter bewustzijn bij scholen van de eigen professionaliteit.

In de begroting van 2011 heeft het Amsterdamse College 7,7 miljoen euro vrijgemaakt voor de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs. Van de deelnemende scholen wordt een eigen financiële bijdrage gevraagd, die afhankelijk is van de financiële positie van de betreffende school.

*Race to the Top.* De doelstelling van het Race to the Top-programma is het bevorderen van onderwijsvernieuwing in termen van studieresultaten en productiviteit.<sup>124</sup> Onder onderwijsvernieuwing wordt verstaan: "significante verbeteringen in studieresultaten, inclusief substantiële winst in studieprestaties, dichten van de deviatie van prestaties, verbeteren van afstudeeraantallen bij high schools, verzekeren van een voorbereiding van studenten op succes in college en hun carrière, en implementeren van ambitieuze plannen in vier kerngebieden, dat wil zeggen:

- het invoeren van standaarden en evaluaties waardoor studenten klaargestoomd worden tot succes in college, de werkvloer, en te concurreren in de wereldeconomie;
- het opbouwen van datasystemen waarmee studentengroei en succes gemeten kan worden en leraren en schoolhoofden geïnformeerd over hoe ze hun lesmethoden kunnen verbeteren;
- werven, ontwikkelen, belonen en behouden van effectieve leraren en schoolhoofden, specifiek daar waar ze het meest benodigd zijn;
- koerswijziging van scholen die het minst bereiken."

Hoewel de staat de aanvraag doet, spelen de 'local education agencies' (LEA's) een belangrijke rol. Het zijn namelijk de LEA's die het beheer doen, zoals het meten van de studieprogressie als gevolg van de hervormingen en het ontwerpen en uitvoeren van evaluatiemethodes waarmee de prestaties van

<sup>123</sup> Uit een evaluatie van de KBA blijkt dat twee jaar na de start van het project het aantal zwakke tot zeer zwakke scholen in Amsterdam met eenderde is afgenomen en inmiddels is de deelname ook opengesteld voor scholen die niet zwak of zeer zwak zijn.

<sup>124</sup> Zie ook: <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/executive-summary.pdf>

docenten kunnen worden gevolgd. Dit soort elementen vormt een belangrijk onderdeel van de beoordeling van de subsidieaanvraag op basis van het puntensysteem.

**Lotingsysteem.** Sinds vier jaar wordt in de regio Haarlem een lotingsysteem gebruikt om leerlingen in het voortgezet onderwijs te plaatsen. De besturen van de scholen voor voortgezet onderwijs in de regio Haarlem garanderen gezamenlijk dat alle leerlingen die zich aanmelden voor de brugklas voor de onderwijstypen gymnasium, atheneum, havo of vmbo die in bovengenoemd gebied aanwezig zijn, kunnen worden geplaatst. Daartoe is een regiovoerder aangesteld, die knelpunten signaleert en ter oplossing voorlegt. Alle scholen dienen bij de regiovoerder het aantal leerlingen per brugklastype aan te geven dat kan worden geplaatst in het schooljaar. Eerst worden alle leerlingen uit het wervingsgebied volgens de beschreven procedure aangemeld. Bij voldoende plaatsingsruimte komen leerlingen buiten het wervingsgebied in aanmerking voor aanmelding.<sup>125</sup> Een school voor voortgezet onderwijs gaat loten indien zij na behandeling van alle aangemelde leerlingen niet genoeg plaatsen heeft om alle toelaatbare leerlingen te kunnen plaatsen. De loting moet controleerbaar en vooraf bekend zijn. Een notaris verricht de lotingsprocedure.

Wanneer na gebruik van de voorrangregels op een school overaanmelding ontstaat wordt na de laatste inschrijfdag onder alle aangemelde leerlingen die aan een of meer voorrangregels voldoen, geloot om een plaats op de school. Alle overige aangemelde leerlingen worden direct afgewezen. Wanneer het aantal aangemelde leerlingen dat aan de voorrangregels voldoet kleiner is dan het aantal beschikbare plaatsen, worden deze leerlingen direct geplaatst. Voor de overige plaatsen wordt geloot onder de aangemelde leerlingen die niet voldoen aan de voorrangregels.

De gemeente Haarlem geeft aan dat dit systeem de scholen die plaatsen overhouden dwingt hun kwaliteit van het onderwijs (d.w.z. niet alleen de Cito-toetsscores en dergelijke maar ook de tevredenheid onder ouders en leerlingen, imago en dergelijke) te verbeteren. Scholen krijgen ook de ruimte en tijd om hier aan te werken. De gemeente Haarlem is van mening dat scholen die kampen met een minder goede kwaliteit, zich vertalend in een onderaanmelding, niet direct gestraft hoeven te worden. Door scholen de tijd en ruimte te geven om verbeteringen door te voeren voorkom je krimp en eventuele daaruit voortkomende financiële problemen. Indien een school gedurende jaren te maken heeft met een onderaanmelding, en de kansen op een verbetering laag zijn, kan in overleg met het betrokken schoolbestuur besloten worden om het aantal beschikbare plaatsen af te laten nemen. In de praktijk blijkt dat het schoolbestuur vaak zelf ook inziet dat het de betreffende school niet langer exploitabel kan houden wat ook ten koste zou kunnen gaan van andere scholen die onder hetzelfde schoolbestuur vallen. Kortom, de school wordt langzaam 'afgebouwd'.

<sup>125</sup> De besturen van de scholen voor voortgezet onderwijs in de regio Haarlem hanteren voor de leerlingen, die volgens de normen toelaatbaar zijn en afkomstig uit basisscholen in het wervingsgebied, de volgende twee voorrangregels: broertjes/zusjes van leerlingen die reeds op de school ingeschreven zijn (ongeacht de afdeling) en kinderen van personeelsleden.



# Bijlage 5 Evaluaties

In deze bijlage worden de evaluatieresultaten besproken van een aantal praktijkvoorbeelden die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn gekomen.

## Verbeteren kwaliteit leerkrachten

Goede leraren zijn bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de resultaten van leerlingen. Het CPB wijst daarbij in het bijzonder naar een studie waarin een half miljoen leerlingen in de Amerikaanse staat Texas meerdere jaren werden gevolgd.<sup>126</sup> Door de herhaalde observaties van dezelfde leerlingen komt naar voren dat er grote verschillen zijn in de bijdragen van docenten aan de prestaties van leerlingen. Verbetering van de kwaliteit van docenten kan daarom leiden tot betere prestaties van leerlingen. Hoewel erbij wordt vermeld dat meer onderzoek noodzakelijk is, blijken er twee succesvolle instrumenten te kunnen zijn om de prestaties van leraren te verbeteren: scholing van leraren en teambeloning.

Op basis van verschillende overkoepelende studies merkt de Algemene Onderwijsbond op dat investeren in de opleiding en kwaliteit van leraren de meest succesvolle aanpak is. Een hoog opleidingsniveau en extra scholing tijdens de loopbaan zijn ingrepen die het meest positieve effect hebben op het onderwijsniveau. Ook is het erg effectief indien leraren passende en hoge verwachtingen hebben van hun leerlingen omdat dit het meest stimuleert.<sup>127</sup> Volgens het CPB is het huidige beleid in Nederland vooral gericht op scholing van leraren om zo de kwaliteit van leerkrachten te verbeteren en daarmee de prestaties van leerlingen te bevorderen.<sup>128</sup> Empirische studies wijzen op positieve effecten van scholing. Gemiddeld wordt gevonden dat scholing leidt tot een verbetering van de toetscores met een standaarddeviatie van 0,07 (significant).<sup>129</sup> De empirie toont echter ook aan dat een gebrek aan ervaring voornamelijk in de eerste twee jaar van de beroepsloopbaan van invloed kan zijn op de leerprestaties van leerlingen. Na twee jaar in het onderwijs blijkt ervaring nog maar weinig verschil te maken.<sup>130</sup>

Recent hebben twee empirische studies zich gericht op de effecten van mentoring of coaching van startende docenten (met minder dan één jaar ervaring) op leerprestaties van leerlingen en de kans op vertrek uit het onderwijs. Uit de resultaten blijkt dat de extra beschikbare uren mentoring voor lera-

126 Dit betreft de studie 'Teachers, schools, and academic achievement' van S.G. Rivkin, E.A. Hanushek en F.F. Kain, in: *Econometrica*, 73(2), 2005, blz. 417-458.

127 Aob, *Toponderwijs.nu*, Aob congres 2009, 20-21 november 2009 (op basis van studies uitgevoerd door de Onderwijsraad, het Centraal Planbureau en adviesbureau McKinsey).

128 CPB, *Onderwijsbeleid in Nederland, de kwantificering van effecten*, CPB Achtergronddocument, 6 juni 2011.

129 Deze gemiddelde toename in de toetscores is wel met onzekerheid omgeven.

130 Een interessante vraag is in hoeverre beleid de scholingsdeelname van leraren kan vergroten. In een recent onderzoek zijn de effecten geanalyseerd van de introductie van de lerarenbeurs in Nederland op de (hoger) onderwijsdeelname door docenten. Van elke tien beurzen die verstrekt worden voor een Hogeronderwijsopleiding blijkt er gemiddeld één beurs te worden gebruikt voor een opleiding die anders niet gevolgd zou zijn; één op de tien beurzen wordt helemaal niet gebruikt, en acht van de tien beurzen worden gebruikt voor opleidingen die anders ook gevolgd zouden zijn. Er vindt ook verdringing plaats van zowel reguliere scholingsbudgetten van scholen als van eigen bijdragen van docenten. De additionaliteit in scholingsdeelname neemt toe met de lengte van de opleiding. Zie: M. van der Steeg, R. van Elk, D. Webbink, *Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten*, CPB Document 205, den Haag, 2010.

ren tot een significant betere leerprestaties op taal en rekenen leidt.<sup>131</sup> Ook blijkt dat mentoring een positief effect heeft op de kans dat de docent het schooljaar afmaakt. Mentoring kan hiermee ook het behoud van startende leraren in het onderwijs positief beïnvloeden. Gemiddeld genomen doet mentoring van startende docenten de toetscores met 0,14 standaarddeviatie toenemen. Hierbij wordt uitgegaan van programma waarin docenten ongeveer 35 uur mentoring krijgen. Vanwege het nog beperkte aantal studies binnen dit thema, zijn de resultaten nog met de nodige onzekerheid omgeven.

### Mengen van scholen

Tientallen (internationale) studies hebben min of meer dezelfde conclusies getrokken: hoge concentraties van kinderen van arme, laag opgeleide ouders zorgen voor significante reducties in de kansen van alle leerlingen. Met andere woorden, alle leerlingen (wit, zwart, rijk, arm, nieuwkomer, native) hebben baat bij structurele toegang tot geïntegreerde, middenklassen scholen.<sup>132</sup> Uit recente studies blijkt dat er een optimale verhouding is tussen het aandeel kinderen uit de middenklasse en meer kansarme kinderen. Bij een zeventig-dertig verhouding gaan de prestaties van de kansarme kinderen omhoog terwijl die van de kinderen uit de middenklasse niet of nauwelijks dalen.<sup>133</sup> In de klassen domineert dan namelijk een middenklasse cultuur waarbij alle kinderen de benodigde sociale vaardigheden en cultureel kapitaal kunnen aanleren (de 'juiste tweede natuur'). Een recente studie van McKinsey laat zien dat de matige schoolprestaties van Amerikaanse scholieren, met name arme kinderen van minderheden, een zwaardere wissel op de economie trekken dan de economische recessie.<sup>134</sup> Goede schoolprestaties van scholieren met uiteenlopende achtergronden zijn dus ook van economisch belang.

Over het buurtschoolbeleid in stadsdeel Amsterdam-West kunnen nog geen conclusies getrokken worden.<sup>135</sup> Grote resultaten zijn ook niet te verwachten omdat het beleid voor een te klein gebied geldt. Ouders kunnen er nog altijd voor kiezen om hun kinderen bij een school buiten het stadsdeel in te schrijven. Resultaten zijn wel te verwachten bij schaalvergroting van het buurtschoolbeleid en na het maken van bindende afspraken door schoolbesturen met betrekking tot de groei van scholen.

### Aansluitingsproblemen

Met uitzondering van de vmbo-docenten zijn alle betrokkenen (docenten mbo en hbo, teamleiders, projectleiders, managers, studenten) enthousiast over het leren van de praktijk in de omgekeerde leerweg. Vooral studenten die gemakkelijker in de praktijk leren dan in een schoolse omgeving vinden de Sapfabriek een uitkomst. Docenten zien de Sapfabriek daarbij als een soort voorbereiding op een stage, omdat er meer mogelijk is in de begeleiding en er fouten gemaakt mogen worden. Er is meer vrijheid, studenten worden serieuzer genomen en de beperkte schaal van de fabriek maakt het een veilige leeromgeving. Ook studenten zijn positief over de leermogelijkheden van de fabriek, al vinden zij net als de docenten, dat in een écht bedrijf soms meer kan worden geleerd. Ook geven de studenten aan dat zij leren verantwoordelijkheid en initiatieven te nemen. Ook hebben zij het gevoel

131 CPB, *Onderwijsbeleid in Nederland, de kwantificering van effecten*, CPB Achtergronddocument, 6 juni 2011.

132 Coleman J.S. et al. (1966). *Equality of educational opportunity*, Washington; Bowen Paille, *Voorbij de oude debatten: een voorstel voor 'economische' desagregatie van het onderwijs*, 2005.

133 R.D. Kahlenberg, *All together now: creating middle-class schools through public school choice*, Washington, 2001.

134 Zie [http://www.mckinsey.com/clientservice/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/Economic\\_impact.aspx](http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/Economic_impact.aspx)

135 Op basis van een interview met Maureen van Eijk (gemeente Amsterdam).

echt bij te dragen aan het leerbedrijf. Het is daarnaast prettig dat ze ook fouten mogen maken; dat gevoel hebben ze niet altijd in andere stages.

Er is ook kritiek. Docenten hebben vaak het gevoel dat er geen duidelijke visie is geformuleerd over het leren in de Sapfabriek. Soms kent men de methode van de omgekeerde leerweg wel maar docenten hebben niet het idee dat zij in voldoende mate mee hebben kunnen denken over het onderwijsconcept en over de vertaling van dit onderwijsconcept naar hun eigen onderwijspraktijk. Docenten geven ook aan gezamenlijke betrokkenheid bij de Sapfabriek te missen onder de docenten.

Het op jonge leeftijd reeds kennismaken met de praktijk en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt door bliksemstages, trainingen en workshops heeft door middel van JINC-activiteiten een grote vlucht genomen. Duidelijke conclusies over de effecten zijn nog niet beschikbaar.<sup>136</sup>

Uit internationaal onderzoek blijkt dat er veelbelovende ervaringen worden opgedaan met langdurige en intensieve programma's met coaches, gericht op de sociale ontwikkeling van risicjongeren. Voorbeelden van effectieve programma's – die (mede) gebaseerd zijn op langdurige, intensieve begeleiding van risicoleerlingen – zijn Big Brothers/Big Sisters, Sponsor-A-Scholar(SAS), Learning, earning and parenting program (LEAP) en het Quantum Opportunity Program (QOP) in de Verenigde Staten. In al deze programma's krijgen de leerlingen een persoonlijke mentor (coach) die zich voornamelijk bezighoudt met de bredere (sociale) ontwikkeling van de jongere, en (veel) minder met de ontwikkeling op school. Soms onderneemt de mentor geen actie om schoolachterstanden in te halen of bepaalde onderwijsdoelen te halen en is de mentor uitsluitend vriend en rolmodel. Ook in dat geval zijn er positieve resultaten op schoolprestaties gevonden.<sup>137</sup>

In Rotterdam is men van deze resultaten uitgegaan bij de wijkscholen. De wijkscholen zijn door het Centraal Planbureau serieus geëvalueerd door middel van een controlegroep.<sup>138</sup> De onderzoeksresultaten laten zien dat deelname aan de wijkschool tot een significant grotere kans op het volgen van onderwijs of het hebben van werk leidt. Het volgen van een wijkschooltraject verhoogt de kans op onderwijs of werk met 24 procentpunt ten opzichte van deelname aan een regulier traject.<sup>139</sup> Voor de jongeren is het financieel aantrekkelijker om te starten met een re-integratietraject omdat zij dan een uitkering krijgen, terwijl de deelnemers aan de wijkschool een veel lagere studiebeurs krijgen. Deze verkeerde prikkels belemmeren de verdere ontwikkeling van de wijkscholen.

Door bij gewone leerlingen meer variatie en meer maatwerk aan te bieden worden ook positieve resultaten geboekt. De conclusie is dat de projectleiders in het Teamonderwijs Op Maat meer onderwijs, aandacht en zorg op maat gaven, waardoor leerlingen zelfstandiger werden, de motivatie en het plezier in leren en in de school toenamen en dat ze beter konden omgaan met verschillende teamleden. Ook trad er een verbetering op van het klimaat op school. Teamleden bleken op alle scholen meer te zijn gaan samenwerken; er wordt onder andere meer gezamenlijk verantwoordelijkheid gedragen en er wordt meer gebruik gemaakt van elkaars competenties en kwaliteiten.<sup>140</sup> Een interessant resultaat van de studie was ook dat er zich de afgelopen jaren een omslag heeft voorgedaan in

136 D.w.z. er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden ten aanzien van de vraag of deelname aan JINC-activiteiten leidt tot een minder grote kans op schooluitval of tot een grotere kans op werk.

137 CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*, no. 187, juli 2009, blz. 65-66.

138 CPB, *Evaluatie wijkscholen Rotterdam*, CPB Notitie, Den Haag, 8 juni 2011.

139 Veruit de meeste jongeren (40 procent) uit de controlegroep zijn verwezen naar één van de zogenoemde 'Work First' re-integratietrajecten.

140 B.M. Vreugdenhil-Tolsma, J. Wiersma, C.C.J. Teurlings en M. Vermeulen, *Teamonderwijs op maat: een hele omslag?*, Tilburg, 2003.

de TOM-gedachte. Aanvankelijk was deze gebaseerd op functiedifferentiatie en onderwijs op maat, maar het accent is meer verschoven naar samenwerking binnen de scholen, het teamleren en het concept van de 'lerende school'. Ook het versterken van de eigen onderwijsvisie van scholen en het ontwerpen van een eigen TOM-school kregen meer accenten. De scholen scoren hoog op "innovatief werken", met de variatie, het maatwerk, de grote zelfstandigheid voor de leerlingen en de vele vakken buiten taal en rekenen haalt men toch goede resultaten in de kernvakken. De TOM-scholen bevinden zich in een continu proces van reflectie op eigen functioneren en vernieuwing. Enkele van de TOM-scholen maken zelfs een sterke groei door. Zo is, bij een gelijkblijvende bevolking, De Klokbeker in Ermelo in zeven jaar tijd gegroeid van 80 kinderen naar ruim 260 kinderen.

## Meer aandacht voor talentontwikkeling

### Kopklassen

In een onderzoeksrapport van het ITS en het SCO-Kohnstamm instituut komt naar voren dat de leerwinst van de kopklassers – in het schooljaar 2006-2007 – bij begrijpend lezen groter is dan die van de controlegroep.<sup>141</sup> In het schooljaar 2007-2008 bleek dat niet meer het geval. Wel bleek het rendement in het schooljaar 2007-2008 veel hoger dan een jaar eerder. Bijna zeventig procent heeft een havo- of vwo-advies gekregen. Ook uit een in 2008 verschenen rapport naar de implementatie van de schakelklassen en een effectmeting onder negen Amsterdamse scholen met schakelklassen – waaronder de kopklas – bleek dat aan het eind van de kopklas het aandeel havo/vwo-adviezen fors is gegroeid en het aandeel vmbo-laag aanzienlijk gedaald.<sup>142</sup> Leerlingen in de kopklassen scoorden zowel aan het begin als aan het eind van het schakeljaar boven het landelijk gemiddelde wat betreft werkhouding en gedrag.

### Excellente programma's

De empirische literatuur geeft tot nu toe geen inzicht in het effect van het gebruik van excellente programma's in het onderwijs.<sup>143</sup> Er is recent wel een studie uitgevoerd waaruit blijkt dat ongeveer een derde deel van de Nederlandse basisscholen passende onderwijsarrangementen aanbiedt aan (hoog)begaafde leerlingen.<sup>144</sup> De meeste basisscholen onderkennen het belang van de realisering van een onderwijsaanbod dat past bij de mogelijkheden van hoogbegaafde leerlingen. Echter, ruim de helft van de schoolleiders geeft te kennen niet tevreden te zijn met de invulling van het onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk wat een goede, eenduidige definitie van de doelgroep is, hoe een heldere diagnostisering kan plaatsvinden, wat heldere criteria zijn voor toelating, en hoe een handelingsplan tot stand dient te komen.<sup>145</sup> In algemene zin ziet ruim de helft van de schoolleiders de volgende verbeterpunten: de deskundigheid van personeel, het te vaak werken met ad hoc oplossingen, gebrek aan goede materialen en gebrek aan tijd om aandacht te schenken aan de hoogbegaafde leerlingen binnen de school. Ook in dit onderzoek wordt er onder-

141 ITS/SCO-Kohnstamm, *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/08*, Nijmegen/Amsterdam, 2009.

142 SLO (nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling), *Inventarisatie initiatieven rond vroegselectie*, december 2009.

143 CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*, no. 187, juli 2009, blz. 66-70.

144 Gebaseerd op gegevens van ruim 450 basisscholen (ruim vijf procent van de Nederlandse basisscholen). De scholen zijn geselecteerd als onderdeel van een gestratificeerde steekproef.

145 Niettemin is er een groep scholen die als 'voorlopers' gekenschetst kunnen worden. Deze scholen kenmerken zich door eenduidige, 'hardere' criteria voor deelname aan het voor hoogbegaafde leerlingen bestemde arrangement, systematischer diagnosticering en deskundiger en meer gespecialiseerd personeel. Deze scholen zijn over het algemeen ook meer tevreden zijn over het onderwijs dat ze aan hun hoogbegaafde leerlingen aanbieden.

kend dat er nog weinig kennis beschikbaar is over de resultaten van onderwijs aan hoogbegaafden. Voor een substantiële evaluatie hiervan is inzicht nodig in de leerprestaties van leerlingen en de ontwikkeling daarvan.<sup>146</sup>

### *Leer- en onderwijstijden verlengen*

De empirische studies waarin de verlenging van onderwijstijd centraal staat zijn divers qua uitkomsten. Sommige studies richten zich op de effecten van extra onderwijstijd tijdens het begin van de schoolcarrière, in andere studies staat het effect van extra lesdagen of extra uren in rekenen en taal – in een vergevorderd stadium van de schoolcarrière – centraal. De beschikbare empirie toont over het algemeen positieve effecten op toetscores.<sup>147</sup> Op basis van het gemiddelde van de verschillende studies resulteert een verlenging van de onderwijstijd met één maand in een toename van de toetscores met 0,04 standaarddeviatie. Studies die de effecten van extra lesdagen of extra uren rekenen en taal op latere leeftijden analyseren, laten een wat grotere toename van de toetscores zien dan studies die zich richten op extra onderwijstijd aan het begin van de schoolcarrière (wat raakt aan voorschoolse educatie). Door het ontbreken van voldoende empirie kan over de invloed van zowel schakelklassen en ‘summer schools’ geen harde uitspraak worden gedaan.

KIPP scholen scoren bij de nationale tests hoger dan andere scholen in de regio.<sup>148</sup> De gemiddelde cijfers voor wiskunde lagen in 2009 in alle KIPP klassen hoger dan de gemiddelden bij niet-KIPP klassen. Voor Engelse (lees)vaardigheid gold dit voor 94 procent van de KIPP klassen. Uit een case-studie blijkt dat de studieresultaten van KIPP studenten voor wiskunde en leesvaardigheid substantieel en significant hoger zijn dan de resultaten van andere leerlingen.<sup>149</sup> Deze bevindingen blijken ook voor andere KIPP scholen op te gaan.<sup>150</sup> Van de KIPP scholieren doorloopt 95 procent de high school succesvol, terwijl 85 procent instroomt in college. Dit betreft een verdubbeling ten opzichte van de reguliere doorstroom. Het verlengen van de leertijd blijkt tot aanzienlijke verbeteringen te leiden.

Uit andere wetenschappelijke studies komen onder andere de volgende resultaten naar voren:<sup>151</sup>

- leerlingen in de KIPP scholen zijn niet meer getalenteerd dan leerlingen in andere scholen in de buurt;
- KIPP scholen hebben een positief en statistisch significant effect op de prestaties van de leerlingen;
- de verbeteringen in leerprestaties op veel KIPP scholen zijn voldoende groot om traditionele prestatieverschillen tussen leerlingen van verschillende etnische oorsprong en verschillende inkomensgroepen substantieel te verminderen;
- de meeste KIPP scholen hebben geen hogere cijfers van vroegtijdig schoolverlaten dan gewone scholen uit dezelfde buurt.

146 S. Doolaard en M. Oudbier, *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*, Groningen, 2010.

147 CPB, *Onderwijsbeleid in Nederland, de kwantificering van effecten*, CPB Achtergronddocument, 6 juni 2011.

148 Staatstesten zijn vergelijkbaar met de Cito toets. Staatstesten worden in de 8<sup>e</sup> klas (het laatste jaar voor high school) gehouden.

149 Er blijkt een verbetering van 0,35 standaarddeviatie voor wiskunde en 0,12 voor leesvaardigheid in de studie van Angrist et al., *Who benefits from KIPP?*, 2010, te downloaden van: [http://www.kipp.org/files/dmfile/NationalBureauofEconomicResearch\\_Feb2010.pdf](http://www.kipp.org/files/dmfile/NationalBureauofEconomicResearch_Feb2010.pdf)

150 Ook 22 andere KIPP scholen laten doorgaans significant hogere studieresultaten zien, volgens de eerste uitkomsten van een externe evaluatie, die in 2 KIPP: Report Card 2009, te downloaden van de website <http://www.kipp.org/about-kipp/results/annual-report-card> afgerond zal zijn, zie <http://www.kipp.org/files/dmfile/KIPPJune2010FinalReportPublic.pdf>.

151 C. Clark Tuttle, B. Teh, I. Nichols-Barrer, B.P. Gill, en Ph. Gleason, *Student Characteristics and Achievement in 22 KIPP Middle Schools*, Mathematica Policy Research, Washington, 2010 (final report).

KIPP ontvangt ook kritiek. Sceptici bekritisieren bijvoorbeeld het grote tijdsbeslag. Alleen de meest toegeweide families zouden dit kunnen opbrengen terwijl de echte doelgroep – arme, vaak disfunctionele gezinnen in achterstandswijken – hiervoor vaak de structuur en mogelijkheden mist.<sup>152</sup> Ook wordt gesteld dat de gunstige studieresultaten het gevolg zijn van een indirecte selectieve werking. De scholieren die zich aanmelden – waaruit vervolgens willekeurig wordt geloot – zouden bij voorbaat meer gemotiveerd zijn en dus op voorhand al beter presteren dan hun schoolgenoten die niet overstappen naar KIPP.<sup>153</sup>

## Extra prikkels

### *Accountability systeem in de VS*

De invoering van een accountability systeem in de VS blijkt volgens de empirie een sterk positief effect te hebben op de toetsscores van leerlingen. Het betreft hier accountability systemen met relatief sterke prikkels waarbij beloningen en sancties gekoppeld worden aan de jaarlijkse onderwijsprestaties. Zo kunnen zwakke prestaties leiden tot een verlaging van de bekostiging en kunnen zwak presterende scholen onder toezicht worden gesteld of gedwongen worden te reorganiseren. Gemiddeld doet accountability de toetsscores met 0,25 standaarddeviatie toenemen.<sup>154</sup>

### *Race to the Top*

Gezien het recente karakter van het Race to the Top-programma zijn geen directe evaluatiegegevens beschikbaar. Er kan wel gekeken worden naar componenten die al eerder nagestreefd werden, zoals *comprehensive reform*, wat ook onderdeel van Race to the top kan zijn. Individuele scholen laten daarbij uitzonderlijk goede resultaten zien. Een voorbeeld is een school in Virginia, een van de armste scholen in het land, waar na de hervormingen alle zesdeklassers in 2008 aan de leesvaardigheidsnorm voldoen en 96 procent de wiskundenorm haalt.<sup>155</sup> Meer in het algemeen wordt Race to the Top gezien als aanjager van verandering in de wetgeving in diverse Staten op het gebied van onderwijs. Zo hebben verschillende Staten de wettelijke mogelijkheden verruimd om publieke scholen om te vormen tot Charter schools. Ook zijn wetswijzigingen gericht op het inbouwen van meer verantwoording (accountability) over de studieresultaten, gekoppeld aan evaluaties van de prestaties van de leraren.<sup>156</sup> Ook het overnemen van onderwijsstandaarden (normen) wordt gezien als belangrijk teken van een cultuuromslag die benodigd was om de staten te activeren in hun onderwijsvernieuwing in plaats van de hand op te houden en subsidie als een gegeven te beschouwen.<sup>157</sup>

152 G. Toppo, "Knowledge is power program shown as urban triumph", in: *USA Today*, 2-11 2009.

153 Zodoende zouden de overige scholen met een relatief lastige populatie blijven zitten. Volgens de recente, externe KIPP evaluatie zijn de deelnemers echter niet meer capabel dan scholieren op nabijgelegen scholen. <http://www.kipp.org/files/dmfile/KIPPJune2010FinalReportPublic.pdf>.

154 In Nederland laat een studie van Chorny en Webbink (2010) – naar accountabilitybeleid in Amsterdam – zien dat onder andere de toekenning van gemeentelijke middelen voor achterstanden (de zogenoemde GOA-middelen) afhankelijk zijn gemaakt van de prestaties van de scholen op de CITO eindtoets. Hier heeft het accountability beleid geleid tot een toename in de scores op de CITO eindtoets met 0,25 standaarddeviatie. Bij deze resultaten dient wel te worden opgemerkt dat de CITO-scores in Amsterdam voor de invoering van het beleid behoorlijk onder het landelijk gemiddelde lagen. Dat maakte het wellicht relatief eenvoudiger om verbeteringen te realiseren.

155 Zie „The White House Blog”, *Speeding Up the Race to the Top*, 19 januari 2010 (<http://www.whitehouse.gov/blog>).

156 Amanda Paulson, "State of the Union mystery: What do Obama's Race to the Top plans mean?", in: *The Christian Science Monitor*, 26 januari 2011.

157 Seyward Darby, "Defending Obama's Education Plan", in: *The New Republic*, 29 juli 2010.

Volgens de critici is er echter empirisch bewijs dat de bouwstenen van onderwijshervormingen – zoals competitie, verantwoording en keuze – eerder niet effectief bleken.<sup>158</sup> De benadrukte prioriteiten zouden niet de juiste zijn. Daarbij leidt het competitieve element van het programma – volgens critici – onvermijdelijk tot buiten de boot vallen van regio's.<sup>159</sup> Aangezien onderwijs een 'burgerrecht' is, kan het volgens hen niet zo zijn dat de kinderen in die staten die de subsidieronde gewonnen hebben beter onderwijs krijgen dan elders. De competitieve subsidies uit Race to the Top zijn echter aanvullend aan reguliere, financiële ondersteuning vanuit de federale overheid.

### Informatievoorziening

In een recente studie wordt het accountability systeem in de VS vergeleken met het inspectiesysteem in Nederland en Nieuw-Zeeland.<sup>160</sup> Uit de resultaten komt naar voren dat de prestaties in de twee inspectielanden hoger zijn dan in de VS. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre deze verschillen het gevolg zijn van het bestaan van de Onderwijsinspectie. Onderzoek in de VS laat zien dat eenvoudig toegankelijke en transparante informatie over de kwaliteit van scholen invloed heeft op het keuzegedrag van ouders en leerlingen, en dat overstappers beter presteren op de nieuw gekozen scholen.<sup>161</sup> Uit een recent experiment in de VS blijkt dat ouders met een lagere sociaaleconomische achtergrond vaker scholen kiezen met een lagere kwaliteit. Het gevolg van eenvoudig toegankelijke informatie over prestaties van scholen in de buurt is dat ouders met een lager of midden inkomen voor scholen kiezen waar de toetsscores gemiddeld 0,05 standaarddeviatie hoger liggen. Als gevolg hiervan blijken de onderwijsprestaties van deze leerlingen te verbeteren.<sup>162</sup>

### Opbrengstgericht werken

De Inspectie van het Onderwijs heeft eind 2010 onderzoek gedaan naar het opbrengstgericht werken. Daarin stonden twee onderzoeksvragen centraal, te weten 'hoe staat het er voor met de opbrengstgerichtheid van scholen' en 'in hoeverre hangt opbrengstgericht werken positief samen met de leerresultaten'. Om praktische redenen is het onderzoek beperkt tot het onderwijs in rekenen/wiskunde op basisscholen. Het onderzoek is uitgevoerd op een representatieve landelijke steekproef van 166 scholen.

Wat betreft de eerste onderzoeksvraag wordt opgemerkt dat het positief is dat de voorwaarden om opbrengstgericht te kunnen werken op veel scholen aanwezig zijn.<sup>163</sup> Bijna alle scholen hebben voldoende gegevens in huis, doordat zij toetsen afnemen en de leerresultaten registreren om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen. Ook het leerstofaanbod voldoet op de meeste scholen. Toch zijn er onderdelen van opbrengstgericht werken – kwaliteitszorg, het didactisch handelen van leraren en de leerlingenzorg – die op veel scholen achterblijven. Het zwakke punt betreft vooral het stellen

158 Diane Ravitch, "The Big Idea - it's bad education policy: One simple solution for our schools? A captivating promise, but a false one", in: *The Los Angeles Times*, 14 maart 2010.

159 Amanda Paulson, "State of the Union mystery: What do Obama's Race to the Top plans mean?", in: *The Christian Science Monitor*, 26 januari 2011.

160 H.F. Ladd, "Education inspectorate systems in New Zealand and The Netherlands, in: *Education Finance and Policy*, vol. 5, 2010, nr. 3, pp. 378-392.

161 CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*, CPB Document, no. 187, juli 2009.

162 Als alle leerlingen zouden zijn toegelaten tot de school van hun voorkeur, zouden de leerlingen van ouders die informatie hebben gehad terecht zijn gekomen op scholen waarvan de gemiddelde toetsscore 0,10 standaarddeviatie hoger lag.

163 Gemeenten moeten sinds kort op grond van de wet afspraken maken met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs gaat monitoren wat de stand van zaken en de opbrengsten van deze resultaatsafspraken zijn. Op deze wijze worden scholen gestimuleerd om ook in de eerste groepen van het basisonderwijs opbrengstgericht te werken, zie Ministerie van OCW (2011), Actieplan 'Basis voor presteren'.

van doelen en het analyseren. Scholen nemen wel beslissingen, maar aangezien het nemen van beslissingen niet altijd op een goede analyse is gebaseerd, is het de vraag of de juiste dingen worden gedaan. Ook wordt opgemerkt dat een deel van de besturen te weinig betrokken is bij de opbrengsten van hun scholen. Bijna twintig procent van de besturen voert hierover nooit gesprekken met de scholen.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat er een positieve relatie bestaat tussen opbrengstgerichtheid van scholen en leerresultaten.<sup>164</sup> Het blijkt dat op opbrengstgerichte scholen leerlingen beter presteren op rekentoetsen. Bovendien is op opbrengstgerichte scholen de trend die zich in de leerresultaten manifesteert vaker gunstiger dan op niet opbrengstgerichte scholen. Essentieel voor het verbeteren van leerresultaten is een goede kwaliteitszorg, waarbij scholen een opbrengstgerichte cultuur uitstralen, hun leerresultaten gedurende de schoolperiode regelmatig analyseren en hieruit conclusies trekken.<sup>165</sup> Ook is het belangrijk dat leraren blijf geven van hoge verwachtingen van hun leerlingen. Hulp gegeven door gekwalificeerde leraren draagt bij aan betere leerresultaten.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Op basis van drie internationale overzichtartikelen concludeert het CPB ook dat opbrengstgericht werken – of: het in scholen en klassen gebruiken van assessment- en toetsresultaten – de kwaliteit van het onderwijs vergroot. De auteurs van de overzichtartikelen komen allen op basis van meta-analyses en literatuurstudies tot de bevinding dat feedback en gebruik van assessment- en toetsresultaten op klasniveau leiden tot effectiever onderwijs. Hoe opbrengstgericht werken het beste op stelselniveau kan worden gestimuleerd is echter niet bekend (zie CPB 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels: een literatuurstudie, CPB Document No. 187, juli 2009).

<sup>165</sup> Onderzoek naar de invloed van bezoeken van de onderwijsinspecteurs in het Nederlandse primair onderwijs laten zien dat een inspectiebezoek de toetsscores met 0,01 tot 0,04 standaarddeviaties doet toenemen. Kortom, de bezoeken hebben positieve effecten op de onderwijsprestaties (zie CPB 2011, Onderwijsbeleid in Nederland, de kwantificering van effecten, CPB Achtergronddocument, 6 juni 2011).

<sup>166</sup> Inspectie van het Onderwijs, Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs: een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs, 2010, blz. 34-35.







Nicis Institute - 2012



Nicis Institute

Laan van N.O. Indië 300

2593 CE Den Haag

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 3440966

F +31 (0)70 3440967

info@nicis.nl

www.nicis.nl

Nicis  
INSTITUTE